

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.А. Яковлев

**СТИМУЛЫ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ:
ОПЫТ СССР, КИТАЯ И РОССИИ**

Препринт WP8/2014/07

Серия WP8

Государственное
и муниципальное управление

Москва
2014

УДК 351
ББК 65.012.2
Я47

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабашев

Я47 **Яковлев, А. А.**
Стимулы в системе государственного управления и экономический рост: опыт СССР, Китая и России [Текст] : препринт WP8/2014/07 / А. А. Яковлев ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – 24 с. – (Серия WP8 «Проблемы рынка труда»). – 150 экз.

В данной работе проводится сравнение систем государственного управления в России и КНР и их влияния на экономическое развитие. Показано, что с середины 2000-х годов система управления экономикой и обществом в России стала сближаться с китайской моделью по таким параметрам, как высокое присутствие государства в экономике, ограничение политической конкуренции, отсутствие независимой судебной системы, слабость НКО и независимых СМИ. В обеих странах также наблюдается высокий уровень коррупции, типичный для госкапитализма. Тем не менее Китай более 30 лет демонстрирует сверхвысокие темпы экономического роста, которые сохранились даже в период кризиса 2008–2009 гг. В России сопоставимые темпы роста так и не были достигнуты, а после кризиса началось их явное замедление. В качестве одной из возможных причин данного расхождения в экономической динамике в статье выделяются различия в соотношении контрольных и исполнительных функций в государственном управлении в России и в Китае. В частности, в Китае (как в свое время в СССР) секретари партийных комитетов на каждом уровне не только обладают контрольными полномочиями, но также наравне с губернаторами и мэрами несут ответственность за конечные результаты (измеряемые экономическими индикаторами). Напротив, в России контрольные полномочия в основном сконцентрированы в рамках президентской вертикали и подчиненных ей «силовых» ведомствах, а ответственность возложена на губернаторов и правительство. При этом представители «президентской вертикали» на средних и нижних уровнях административной иерархии не несут ответственности за результаты развития регионов. В статье показано, что этот дисбаланс в распределении контрольных полномочий и ответственности за конечные результаты может искажать стимулы и существенно ограничивать инициативу на средних и нижних этапах в системе государственного управления в России.

УДК 351
ББК 65.012.2

Яковлев Андрей, к.э.н., директор Института анализа предприятий и рынков, профессор кафедры теории и практики государственного управления НИУ ВШЭ.

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Яковлев А. А., 2014
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2014

Введение¹

После периода бурного роста в начале и середине 2000-х годов в России началось явное замедление темпов экономического развития в сочетании со спадом инвестиций и усилившимся оттоком капитала. На фоне этих тенденций в российском и зарубежном академическом и экспертном сообществе вновь оживились дискуссии о путях экономического развития России и факторах, его определяющих (см. [Стратегия-2020; Манифест Изборского клуба; Malle, 2013] и др.). Одно из направлений этих дискуссий связано с анализом траекторий развития китайской экономики, которой на протяжении более 30 лет удается поддерживать сверхвысокие темпы экономического роста².

Сравнение России и Китая во многом является очевидным, так как речь идет о двух крупнейших переходных экономиках, практически в одно и то же время переживших процессы трансформации. При этом, если исходно траектории реформ в России и в Китае существенно различались, то в 2000-е годы очевидным стало постепенное сближение моделей управления экономикой и обществом в обеих странах. В частности, на фоне неоднозначных результатов демократических и рыночных реформ 1990-х годов в России после 2000 г. возникла тенденция к повышению роли государства в экономике с одновременным ограничением политической конкуренции и свободы СМИ. При этом судебная реформа не привела к повышению независимости судов, а НКО и институты гражданского общества остались в слаборазвитом состоянии.

¹ Данная работа опирается на результаты исследований, проводившихся автором в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ. В период с июня по ноябрь 2014 г. основные идеи данной статьи были представлены и обсуждались на семинаре научно-учебной группы ВШЭ «Управление по результатам 2.0», на 37-й Школе-семинаре им. С.С. Шаталина, на годовой конференции АНЦЭА, а также на семинарах в VOFIT и Chinese University of Hong Kong. Автор признателен участникам этих обсуждений, а также Л. Якобсону, В. Шумкову, Л. Гребневу, В. Бродскому за высказанные замечания и комментарии.

² Разные аспекты этих дискуссий отражены в новой книге В. Попова с анализом экономической истории Китая, России и Запада [Роров, 2014], в недавних статьях А. Кивы [2014] и Н. Плискевич [2014], а также во многих других работах.

В результате к концу 2000-х годов экономика обеих стран могла быть описана в терминах «государственного капитализма» или *state-managed capitalism* по определению Дэвида Лэйна [Lane, 2008], а политическая система характеризовалась господством или доминированием одной партии при высоком уровне коррупции. Тем не менее в КНР даже во время кризиса 2008–2009 гг. сохранились высокие темпы роста с развитием инноваций. Напротив, в Российской Федерации в посткризисный период стали очевидны тенденции к стагнации – несмотря на попытки стимулирования инноваций, активизацию борьбы с коррупцией и т.д.

В данной статье мы попытаемся объяснить причины таких различий. Для этого сначала мы рассмотрим те объяснения, которые уже давались в предшествующих исследованиях, и покажем, почему на сегодняшний день эти объяснения не дают достаточного ответа на интересующий нас вопрос. После этого, опираясь на анализ стимулов в системе госуправления в СССР, Китае и России, мы изложим свое видение причин, объясняющих различия в экономической динамике Российской Федерации и КНР. На этой основе в Заключении мы покажем общую логику возможных институциональных решений, которые, по нашему мнению, могут способствовать возобновлению экономического роста в России в рамках сложившейся модели управления экономикой и обществом.

Различия между Россией и Китаем: предшествующие исследования

Зарубежные исследователи неоднократно анализировали расхождения в траекториях развития России и КНР. Одно из популярных объяснений этих различий связано с феноменом «фискального федерализма при сохранении политической централизации» [Blanchard, Shleifer, 2001; Jin, Qian, Weingast, 2005].

Сохраняя полный контроль над политической сферой, Коммунистическая партия Китая с конца 1970-х – начала 1980-х годов стала предоставлять обширную автономию регионам в вопросах экономического развития. В частности, в Китае до середины 1990-х годов регионы отдавали в центральный бюджет фиксированную сумму налоговых поступлений, а все остальные налоги оставались в их распоряжении (здесь возможна аналогия с «продналогом» для крестьян в Советской России в

период «новой экономической политики» в начале 1920-х годов). При этом деятельность руководителей регионов оценивалась из центра по критерию высоких темпов экономического роста – от этого показателя зависело их карьерное продвижение [Li, Zhou, 2005]. В результате в Китае регионы конкурировали за привлечение капитала и инвестиций и у региональных властей (даже в отсутствие приватизации, независимых судов и т.д.) были стимулы к обеспечению исполнения контрактов и защите инвестиций.

В России в начале переходного периода была сделана ставка на сочетание демократизации политической жизни и радикальных рыночных реформ. Изначально этот курс пользовался поддержкой в обществе, однако углубление экономического кризиса привело к падению популярности президента и правительства. В результате федеральное правительство оказалось в зависимости от выборных и неподконтрольных центру руководителей регионов, способных мобилизовать местных избирателей для достижения своих интересов. При этом массовым явлением стала практика «захвата государства» крупными компаниями на региональном уровне [Slinko et al., 2005].

Следствием такого сочетания «налогового федерализма» и «политической децентрализации» стало нарастание центробежных тенденций – с ослаблением центрального правительства и усилением региональных элит, стремившихся к перераспределению в свою пользу потоков ренты и ресурсов. В отсутствие устоявшихся демократических традиций выборы превратились в инструмент для «политической торговли» – когда губернаторы в обмен на оказание федеральному центру поддержки в ходе очередных парламентских или президентских выборов лоббировали для своих регионов получение все новых субсидий, трансфертов и налоговых льгот. Финансовый кризис 1998 г. стал закономерным результатом такой модели взаимодействия между центром и регионами. Но он же привел к политическому кризису (со сменой правительства и появлением членов КПРФ в составе кабинета) и, по сути, означал исчерпание дальнейших возможностей сохранения этой модели.

Консолидация элит после кризиса 1998 г. сделала возможной проведение взвешенной макроэкономической политики. С приходом к власти В. Путина в Российской Федерации был восстановлен политический контроль над регионами – включая переход от выборов к назначениям губернаторов с 2005 г. при одновременном заметном повышении роли государства в экономике и ограничении политической конкуренции.

Параллельно в Китае в связи с усилением различий между регионами и ростом социального неравенства центральное правительство стало инициировать большие инфраструктурные проекты и программы развития западных и северных регионов. Для этого оно стало изымать у регионов заметно большую часть налоговых поступлений. Таким образом, модели организации экономики и политической жизни в КНР и Российской Федерации заметно сблизились и различия в экономической динамике теперь вряд ли могут объясняться логикой формулы «фискальный федерализм с политической централизацией».

Другое известное объяснение расхождений в траекториях экономического роста между Россией и КНР восходит к технологическим различиям в моделях плановой экономики в СССР и Китае. В частности, в работе Qian [1999] отмечалось, что в советской экономике исторически гораздо большее число позиций товарной номенклатуры планировалось напрямую из центра. В частности, в СССР в состав «номенклатуры Госплана» входило около 500 позиций в конце 1930-х, 2000 позиций – в конце 1950-х, а после внедрения АСУ к середине 1970-х этот перечень вырос до 50–60 тыс. наименований. На этом фоне в Китае тенденция к расширению централизованной планируемой номенклатуры была прервана событиями «культурной революции», когда в 1967–1968 гг. в КНР вообще не было общенародного плана (но при этом сохранялось планирование на местах). В результате в конце 1950-х и в середине 1970-х соответствующий перечень в Китае составлял лишь около 500 позиций.

Дополнительным фактором, помешавшим воспроизводству в КНР советской модели «единой фабрики», стала нарастающая с 1960-х годов уверенность Мао в предстоящей агрессии США или СССР и неизбежной оккупации части регионов КНР. В этой связи с учетом опыта партизанской войны против Японии в 1930–1940-е годы в КНР стала реализовываться идея создания 10 «опорных баз», способных независимо друг от друга поддерживать сопротивление агрессору. Применение такого подхода на практике привело к формированию иной, более конкурентной структуры размещения промышленности.

Отталкиваясь от этой логики и с учетом известных идей Альфреда Чандлера о моделях управления в крупных корпорациях [Chandler, 1962], в последующих теоретических работах проф. Чена и его соавторов [Qian, Xu, 1993; Maskin, Qian, Xu, 2000; Qian, Roland, Xu, 2006] были показаны различия в стимулах к инновациям в разных моделях плановой экономики.

Так, советская экономика, построенная в логике «единой фабрики», в части внутренних стимулов для менеджеров разного уровня могла быть сопоставлена с «линейно-функциональной» (U-form) системой управления в крупных компаниях. «Цехами» этой «единой фабрики» выступали отдельные заводы, производящие специфическую продукцию и поэтому не сравнимые непосредственно друг с другом. Такая организация позволяла сконцентрировать ресурсы для производства определенных ключевых конечных продуктов и обеспечивала экономию на масштабе, но одновременно затрудняла анализ эффективности отдельных звеньев производственного процесса.

Напротив, китайская экономика (в которой основной единицей планирования выступали не заводы, а регионы) была ближе к «мультидивизионной» (M-form) системе управления корпорациями. В такой модели отдельные единицы в системе управления оказывались сравнимы между собой и распределение ресурсов между ними могло происходить не только на основе произведенных затрат, но и с учетом достигнутых результатов. Соответствующие теоретические модели показывали, что для децентрализованной китайской системы планирования (так же, как и для «мультидивизионной» модели управления компаниями) должны быть характерны более высокие стимулы к экспериментам и инновациям. Интересный анализ ограничений для применения M-form в условиях, когда регионы в плановой экономике преимущественно специализированы на производстве определенных продуктов, проведен в работе Markevich, Zhuravskaya [2011] на примере реформы совнархозов, инициированной Н.С. Хрущевым.

Однако стоит отметить, что вплоть до конца 1960-х, несмотря на модель «единой фабрики», в СССР наблюдались не только высокие темпы роста, но и заметные инновации – причем не только в монопродуктовых отраслях, для которых «линейно-функциональная» система управления считается более эффективной³. Если в китайской экономике в отсутствие политической конкуренции, независимых СМИ и гарантий частной собственности драйвером развития выступала конкуренция между регионами, то что обеспечивало стимулы к инновациям и росту в советской модели вплоть до 1960-х годов?

³ Один из примеров эффективной организации производства (с активным внедрением технологических и организационных инноваций и существенным повышением производительности труда) описывается в статье Зальцман, Эдельгауз [1984]. Автор признателен Л.С. Гребневу за отсылку к этой статье.

Неформальные институты как элемент административной системы, коррупция и избыточное регулирование

Функционированию советской плановой (или командной) экономики было посвящено множество исследований. Пожалуй, наиболее фундаментальным из них до сих пор является книга Яноша Корнаи «Дефицит» [Kornai, 1980]. В этой работе было наглядно показано характерное для командной экономики противоречие между спросом экономических агентов и производством в соответствии с планом. Плановые задания являются результатом длительных согласований между производителями и вышестоящими ведомствами. В результате объемы и качественные характеристики товаров и услуг, произведенных в соответствии с согласованным планом, всегда отклоняются от сложившегося к этому моменту реального спроса экономических агентов на нужные им товары и услуги. Причем это касается не только конечного спроса на потребительские товары, но и спроса на промежуточные и инвестиционные товары, которые необходимы другим предприятиям для выполнения своих плановых заданий.

Поэтому для выполнения плановых заданий предприятия вынуждены вступать друг с другом в неформальные (выходящие за рамки плана) взаимодействия. Впервые эти неформальные горизонтальные взаимодействия были описаны в пионерских работах Джозефа Берлинера [Berliner, 1952; 1957], посвященных анализу поведения фирм в советской экономике. Его статья и книга опирались на интервью с бывшими советскими хозяйственными руководителями, которые в годы Великой Отечественной войны оказались на территории Германии и после 1945 г. по разным причинам не вернулись в СССР. В качестве референтного периода в этих интервью были выбраны 1939–1940 гг. Как следовало из интервью, уже для этого периода (несмотря на массовые репрессии) в экономике в полной мере были распространены «толкачи», «блат» и неформальные связи⁴. Однако при этом респонденты Дж. Берлинера (не имевшие реальной возможности вернуться в СССР) все равно считали

⁴ Как отмечается в статье С. Кузнецовой [2010], «блат» или возможность получить доступ к дефицитным товарам или услугам через личные связи уже в конце 1930-х годов превратился в характерное явление советской жизни. Его распространенность и значимость для того времени также может отражать поговорка «блат выше Совнаркома».

советскую плановую систему более эффективной в сравнении с рыночной экономикой и подчеркивали использование этих неформальных связей для целей выполнения плана – *при отсутствии значимой коррупции*.

К возможному объяснению этого феномена мы вернемся ниже, а здесь следует подчеркнуть, что чем более централизована командная экономика и чем большее ее масштаб, тем сильнее будут расхождения между производством «в соответствии с планом» и спросом. Этот результат объясняется удлинением и усложнением процессов выработки и согласования плановых заданий. Но поскольку экономические агенты все равно нуждались в адаптации планов к реальности, это означало, что в более крупной и централизованной командной экономике была выше потребность в неформальных механизмах такой адаптации.

Иными словами, механизмы неформальной горизонтальной координации между предприятиями оказывались необходимы для функционирования командной экономики. Однако их наличие противоречило базовым постулатам официальной идеологии. Кроме того, они могли использоваться не только для адаптации плановых заданий к реальности (как это отмечалось респондентами Дж. Берлинера), но также быть источником получения личных выгод для людей, имеющих доступ к ресурсам.

Поэтому плановая система стремилась к подавлению такого рода неформальной активности экономических агентов. Главными инструментами для этого были усиление административного контроля и более детальная регламентация деятельности предприятий, что делало систему еще менее гибкой и лишь повышало потребность в таких неформальных институтах, как «блат» или личные связи.

Функционирование этих институтов в позднесоветский период хорошо описано в работах А. Леденевой применительно к отношениям между индивидуумами [Ledeneva, 1998] и С. Кордонского применительно к феномену «административного торга» между различными ведомствами и предприятиями [Кордонский, 2000]. Доминирующей при этом была логика натурального обмена. В условиях «экономики дефицита» деньги как таковые имели низкую ценность – важным был доступ к ресурсам в их натуральном выражении. И, соответственно, те, кто имел привилегированный доступ к определенным ресурсам, могли с помощью обменов с другими такими же агентами получить доступ к иным ресурсам. Однако в результате круг таких экономических агентов оказывался ограни-

чен. И поскольку «обмены» между ними в основном происходили в денежной форме, уровень видимой коррупции оставался достаточно низким. Масштабы коррупции также ограничивались действиями различных контрольных органов (от Комитета народного контроля и Комитета партийного контроля до ОБХСС и КГБ), выявлявших и пресекавших злоупотребления должностных лиц – прежде всего на нижних и средних этапах в административной иерархии.

Поражение СССР в экономической конкуренции с капиталистическим миром дало импульс началу рыночных реформ в бывшем «советском блоке». Переход к рынку во всех постсоциалистических странах сопровождался усилением коррупции и ростом неформального сектора экономики [Johnson et al., 1997]. Одним из факторов этого стала «монетизация» неформальных натуральных «обменов благами» и тем самым резкое расширение пространства для таких обменов. Однако при этом сохранялись заметные межстрановые различия. Бывший министр финансов Польши профессор Гжегож Колодко связывал эти различия с сохранением работающих старых институтов или с созданием адекватных новых институтов, которые поддерживали уровень дееспособности государства, критичный для обеспечения экономического развития [Kolodko, 2000]. Спецификой России стало радикальное разрушение старых институтов плановой экономики (в отличие от Китая) при одновременной слабости и дискредитации новых рыночных и демократических институтов (в отличие от стран Восточной Европы).

В результате в 1990-е и в 2000-е годы Россия характеризовалась очень высоким уровнем коррупции. При этом вопреки мнению представителей оппозиции уже с середины 2000-х годов в России предпринимались попытки ограничения коррупции. Один из ярких примеров такого рода – радикальная реформа системы госзакупок в 2005–2006 гг. [Яковлев, 2012]. Она была инициирована руководителем ФАС И. Артемьевым и проводилась, прежде всего, под лозунгами борьбы с коррупцией. Наряду с повышением прозрачности закупочных процедур главным средством ограничения коррупции разработчики данной реформы считали максимальную регламентацию деятельности чиновников, отвечавших за размещение государственных заказов. Однако несмотря на большой объем ресурсов, затраченных на эту реформу, она не привела к реальному снижению уровня коррупции в госзакупках.

Ужесточение бюджетных ограничений после кризиса 2008–2009 гг., а также политические протесты 2011–2012 гг. обусловили повышение

внимания к коррупции, которая стала восприниматься властью как политически и социально значимая проблема. Одним из подтверждений «политического значения» данной проблемы может служить выступление В. Путина на коллегии ФСБ в апреле 2014 г., где борьба с коррупцией была выделена в числе трех главных приоритетов данного ведомства – наравне с противодействием терроризму и подрывной деятельности (<http://kremlin.ru/news/20724>).

При этом, однако, явный акцент был сделан на «административные методы» подавления коррупции – включая расширение полномочий контрольных органов (Счетная палата, Прокуратура, ФСБ) и рост числа проверок. Следствием такой политики можно считать возросшее число уголовных дел (в том числе против высших чиновников – вице-губернаторов, региональных министров, заместителей федеральных министров, отдельных губернаторов).

Другим направлением ограничения возможностей для коррупции стала новая волна «дерегулирования» на основе «дорожных карт» в рамках Национальной предпринимательской инициативы, что привело к улучшению позиций Российской Федерации в рейтинге Doing Business. Тем не менее, по данным опросов предприятий, эта политика не привела к значимому улучшению ситуации с коррупцией, а снижение темпов экономического роста лишь продолжилось (с примерно 4% в 2011–2012 гг. до 1,3% в 2013 г.), причем это все происходило до кризиса на Украине и в отсутствие иных серьезных «внешних шоков». В следующих двух разделах мы попытаемся показать, почему современная антикоррупционная кампания в России оказывает угнетающее воздействие на экономическое развитие – в отличие от мер по борьбе с коррупцией в КНР и в «раннем» СССР.

Стимулы к деятельности в условиях избыточного регулирования

Любое рационально действующее бюрократическое ведомство стремится расширить свои полномочия и штаты и получить дополнительные ресурсы. Инструмент достижения этой цели – это расширение регулирования. Подобная стратегия может ограничиваться конкуренцией со стороны других ведомств, а также противодействием «объектов регулирования» (в лице бизнеса и граждан) через их давление на политиков.

Особенность российской ситуации 2000-х заключалась в существенном ограничении политической конкуренции в период после «дела ЮКОСа» и перехода к назначениям губернаторов. В результате высшая федеральная бюрократия получила всю полноту власти, и бюрократическая конкуренция стала основным «драйвером развития». Одним из малозамеченных следствий этих политических изменений стал бурный рост регулирования. Так, по данным Минэкономразвития, в 2003–2012 гг. только на федеральном уровне было принято свыше 180 тыс. новых нормативно-правовых актов. Это новое регулирование отличалось не только избыточностью, но и противоречивостью – когда в действие вводились нормы и требования, которые нельзя было выполнить одновременно.

Для описания логики поведения и стимулов, которыми руководствуются чиновники в такой системе избыточного регулирования, мы можем выделить три типа чиновников:

1) активные добросовестные (пришедшие на госслужбу для «служения обществу» и ориентированные на карьерное продвижение);

2) активные коррумпированные (пришедшие на госслужбу для достижения личных частных интересов);

3) пассивные (для которых на госслужбе важны социальные гарантии и стабильность и которые предпочитают следовать всем действующим правилам и инструкциям, не проявляя собственной инициативы).

Состав этих групп не является постоянным и скорее они характеризуют определенные стратегии поведения. В частности, при определенном сочетании карьерных и статусных стимулов, с одной стороны, и возможных санкций за участие в коррупции, с другой стороны, чиновники, изначально пришедшие на госслужбу с оппортунистическими целями, могут переориентироваться на стратегию добросовестного поведения. Одновременно при ином сочетании стимулов и санкций часть активных чиновников (как добросовестных, так и коррумпированных) может предпочесть пассивную стратегию.

В этих условиях эффективность госаппарата в высшей степени будет зависеть от доли чиновников первого типа. Эта доля, в свою очередь, будет определяться системой стимулов для таких активных и добросовестных чиновников, а также возможностями и ограничениями для оппортунистического поведения. Здесь, на наш взгляд, можно провести аналогии с известной концепцией Вильяма Баумоля о распределении «предпринимательских талантов» между разными типами предпринимательской активности (производительной, непроизводительной и деструктивной)

и влиянии этого распределения на экономическое развитие [Baumol, 1990]⁵.

В условиях избыточного и противоречивого регулирования реализация любой инициативы (добросовестной или коррупционной) сопряжена с нарушением тех или иных правил. На этом фоне борьба с коррупцией «административными методами», прежде всего, означает усиление контроля за соблюдением формальных правил (с выявлением «нецелевого использования бюджетных средств»). Однако тем самым **риск санкций возрастает для всех активных чиновников** – как честных, так и коррумпированных. Их поведение в этих условиях будет зависеть от возможных компенсаций за риск нарушения формальных правил.

Мы можем предположить, что для добросовестных чиновников такой компенсацией является одобрение результатов их деятельности вышестоящими начальниками и (как следствие) карьерное продвижение с повышением статуса и социальных гарантий. При этом начальники могут «закрывать глаза» на мелкие нарушения отдельных регламентов, если достигается нужный конечный результат. Однако, если при усилении административного контроля не возникает дополнительных «позитивных» стимулов для добросовестных активных чиновников, существенная их часть (не склонная к чрезмерному риску) предпочтет соблюдать действующие регламенты и инструкции – и тем самым переместится в третью категорию «пассивных исполнителей».

Для коррумпированных чиновников компенсацией может служить больший размер взятки. Если мы предположим, что общий спрос в экономике и сумма потенциальных взяток ограничены, то больший риск проверок и соответствующее «повышение ставок» на коррупционном рынке должны привести к уменьшению числа взяток. Это означает, что часть коррумпированных чиновников либо покинет госслужбу, либо (если текущий уровень их зарплат и социальных гарантий является приемлемым) переместится в категорию «пассивных исполнителей», соблюдающих регламенты и инструкции. Следует отметить, что «коррупционный налог» при этом, скорее всего, не снизится⁶.

⁵ Такая аналогия представляется вполне оправданной, поскольку В. Баумоль использует максимально широкую трактовку предпринимателя – как «предприимчивого человека» – и прямо обсуждает исторические примеры «предпринимательства» в военном деле и на государственной службе.

⁶ Иллюстрацией для Российской Федерации здесь отчасти могут служить данные обследования ВЕЕРС о масштабах коррупции в госзакупках. Если в 2008 г. о необходимости неформальных платежей и подарков при работе по госконтрактам в России со-

Однако для деловой активности критичным будет даже не размер «коррупционного налога», а ужесточение регуляторного давления. В условиях избыточного и противоречивого регулирования коррупция объективно выступает инструментом «неформальной смазки» бюрократического механизма – когда в обмен на взятки экономические агенты получают возможность не соблюдать часть избыточных требований, прописанных в законодательстве. Однако, если под воздействием усиления «административного контроля» чиновники отказываются брать взятки и начинают требовать полного соблюдения всех требований законодательства в своей сфере компетенции, бизнес может столкнуться с неразрешимыми проблемами.

Пример такого рода проблем может быть описан выдержкой из нашего интервью с московским предпринимателем, занимавшимся отделкой помещений плиткой и мозаиками. В офис этого предпринимателя, располагавшийся в одном из подвальных помещений в центре Москвы и выполнявший одновременно функции выставочного зала, в 2012 г. в очередной раз пришел очередной пожарный инспектор. В ходе визита он потребовал предъявить сертификат, что при отделке стен офиса использованы негорючие материалы, поскольку иначе по действующим правилам он должен запретить любую деятельность в этом помещении. Владелец фирмы выразил свое недоумение: *«Послушайте, но это же просто мрамор! Откуда мы возьмем сертификат!? Может быть мы как-то договоримся?...»*. В ответ на что последовало: *«Нет-нет-нет. Мне дорога моя работа...»*. В результате эта фирма была вынуждена найти новое помещение на окраине города, а данный офис был закрыт и никем не используется.

В более общем виде здесь возможна аналогия с известным эффектом «итальянской забастовки»: когда служащие железных дорог в Италии в начале XX в., не прекращая работу, но начав строго соблюдать все действующие правила и инструкции, полностью остановили движение поездов. Изменение стимулов в бюрократическом аппарате (с акцентом на соблюдение всех действующих регламентов) производит такой же эффект, причем возросшее «регуляторное давление», прежде всего, будет создавать проблемы для новых и для растущих компаний, так как выход за традиционные масштабы своей деятельности потребует для них получения новых разрешений и лицензий. Именно этот эффект, по нашему

общали больше 40% фирм-респондентов, то в 2011 г. их доля была меньше 30%. Однако оценки среднего размера «отката» при этом выросли с 11% до 15% [World Bank, 2013].

мнению, может объяснять снижение темпов экономического роста в России до 1,3% в 2013 г. Стоит напомнить, что в начале 2013 г. прогнозы ведущих аналитиков (включая оценки МВФ и Всемирного банка) лежали в интервале 3–3,5%. И в течение года не было каких-либо существенных изменений в макроэкономической политике, которые могли бы объяснить столь сильное замедление роста.

Как ограничить коррупцию, не подавляя инициативу?

Логика предшествующего раздела свидетельствует о неэффективности «чисто административных» методов в борьбе с коррупцией, поскольку вместе с коррупцией усиление административного контроля подавляет любую инициативу. Но каковы альтернативные варианты?

В известной статье Schleifer, Vishny [1993] показано, что наилучшие результаты в борьбе с коррупцией достигаются за счет политической конкуренции в рамках демократии. В этих условиях политики, игнорирующие проблемы избирателей, рискуют проиграть на очередных выборах и потерять власть. Поэтому у них появляются стимулы к мониторингу деятельности чиновников и снятию с постов тех из них, кто не проявляет должной инициативы или оказывается вовлечен в коррупцию. В отсутствие демократии Шлейфер и Вишны считают коррупцию неизбежной, но при этом разграничивают «децентрализованную» и «централизованную» коррупцию.

Первый тип характерен для слабых государств, в которых высшие уровни управления не в состоянии контролировать деятельность нижних и средних звеньев в бюрократической иерархии. В результате любой чиновник стремится извлечь личную выгоду из своего пребывания в должности, соглашаясь за взятку закрывать глаза на уход от налогов или неплату таможенных пошлин. Это подрывает финансовые основы функционирования государства и возможность создания общественных благ, необходимых для экономического развития.

Второй тип предполагает наличие контроля в бюрократической иерархии, что означает для чиновников необходимость сбора налогов. В этих условиях взятки добавляются к налогам, что повышает издержки для бизнеса и (в отличие от предшествующей модели) создает стимулы к выявлению и ограничению «низовой коррупции». Но поскольку выс-

шие политики и чиновники остаются неподотчетны обществу, коррупция сохраняется на верхнем уровне и создает препятствия для экономического развития. Тем не менее в сравнении с децентрализованной коррупцией данная модель наносит меньший ущерб обществу и может рассматриваться как «второе лучшее решение» (second best solution).

В качестве примеров стран с децентрализованной коррупцией Шлейфер и Вишны приводят «несостоявшиеся государства» (failed states) в Африке, а также Россию 1990-х годов. Централизованная коррупция в их понимании была характерна для Филиппин времен диктатора Маркоса, а также для СССР. В терминологии Шлейфера и Вишны к данной категории очевидным образом также должны быть отнесены КНР и современная Россия.

Подобные режимы для подавления низовой коррупции неизбежно должны опираться на механизмы административного контроля. Но, как мы видели выше, расширение такого контроля в целях борьбы с коррупцией ведет к подавлению любой инициативы и к стагнации. За счет каких факторов в таком случае может сохраняться экономическая и социальная динамика в режимах с централизованной коррупцией?

Применительно к Китаю наш ответ на этот вопрос сводится к следующему. В целом ряде эмпирических исследований [Li, Zhou, 2005; Fan et al., 2009 и другие] было показано, что в Китае карьерное продвижение региональных чиновников значимо зависит от достижения таких целей, как поддержание высоких темпов экономического роста на управляемых ими территориях и привлечение туда частных и иностранных инвестиций. Другим существенным элементом китайской модели является введенная Дэн Сяопином практика регулярной смены «поколений руководителей». На высшем уровне это обновление кадров происходит каждые 10 лет. На низших уровнях оно происходит интенсивнее, но в любом случае каждый функционер знает, что по истечении двух пятилетних сроков он должен будет покинуть свой пост. При этом в случае демонстрации успехов в экономическом развитии он может быть повышен, а в отсутствие ожидаемых результатов его ждет понижение или снятие с должности.

Для достижения необходимых результатов он должен проявлять инициативу, что, скорее всего, будет связано с нарушением определенных регламентов и инструкций. Однако такие нарушения одновременно могут быть источником коррупции (достаточно распространенной в КНР). Поддерживать необходимый баланс между нарушениями правил «в ин-

тересах дела» и ради личной выгоды позволяет *система «двух ключей»* при принятии решений на каждом уровне. В частности, каждой территорией (провинция, префектура, округ или уезд) управляют не один, а два функционера – секретарь соответствующего комитета КПК и губернатор (или мэр). Каждый из них встроен в свою «вертикаль власти» – партийную в первом случае и государственную во втором. При этом партийный секретарь обладает контрольными полномочиями по отношению к губернатору (мэру), но наравне с ним несет ответственность за результаты развития управляемой территории. Такая ситуация заставляет «контролера» находить нужный баланс между пресечением злоупотреблений и проявлением гибкости в осуществлении контроля и применении санкций.

Следствием такой системы является то, что китайские чиновники оказываются готовы проявлять инициативу, идти на эксперименты и брать на себя ответственность за отступления от формальных правил ради достижения поставленных целей. При этом наличие «контролера из соседней вертикали» снижает риски коррупции. А ответственность «контролера» за конечный результат уменьшает издержки «проверок ради проверок».

Эта «система двух ключей» с механизмами партийного контроля и продвижения кадров является не китайским, а советским изобретением. Базовой единицей советской экономики был не регион, а завод, где основные решения принимал директор. Но парторг, контролировавший директора, также нес ответственность за выполнение плана. И в случае провала плановых заданий снимали и директора и парторга, а в случае успеха оба могли рассчитывать на ордена, премии и повышение.

Вместе с тем следует подчеркнуть и различия. Во-первых, для советской экономики целевая функция заключалась не в экономическом росте как таковом, а в выполнении государственного плана. И поскольку советская модель строилась на принципиальной отрицании рынка и была ориентирована на изоляцию от «враждебного окружения», в ней отсутствовали механизмы верификации реального выполнения плановых заданий (за исключением военной продукции) и возникало гораздо больше возможностей для манипулирования с отчетными показателями.

Во-вторых, в СССР не было формально закрепленной практики регулярного «обновления кадров». По факту при Сталине такое обновление происходило в результате «партийных чисток» и массовых репрессий. Затем при Н.С. Хрущеве отправка на пенсию сталинских функцио-

неров высвобождала вакансии для тех, кто успешно выполнял планы. В 1961 г. Хрущев внес в Устав КПСС пункт о том, что каждый партийный секретарь может находиться на своем посту не более двух пятилетних сроков (правда, это требование не распространялось на Первого секретаря ЦК КПСС). Однако после снятия Хрущева и прихода к власти Л.И. Брежнева в 1964 г. эта практика не получила развития, и отсутствие обновления управленческих кадров стало одним из факторов застоя.

Данный институциональный механизм, сложившийся изначально в СССР и затем воспроизведенный в Китае, также можно интерпретировать в терминах концепции «порядков ограниченного доступа», предложенной в последних работах Д. Норта и его соавторов (North et al., 2009, North et al., 2013). Центральным элементом этой концепции является тезис о роли насилия в экономическом развитии, которая долгое время недооценивалась в экономической теории, а также о механизмах ограничения насилия через предоставление ренты влиятельным социальным группам, имеющим потенциал насилия. В этом контексте контрольные полномочия могут рассматриваться как «силовой ресурс» и ведомства с такими полномочиями в рамках «порядков ограниченного доступа» неизбежно будут предъявлять свои права на ренту. В этих условиях система «двух ключей» позволяет находить внутри элиты баланс между претензиями на ренту и возможностями ее воспроизводства, тем самым обеспечивая предпосылки для установления коллективного контроля над потенциалом насилия. Однако стоит подчеркнуть, что в обеих рассматриваемых странах политическая система смогла реализовать эти предпосылки и создать реальные механизмы коллективного контроля над потенциалом насилия только после массового самоистребления элит – в ходе репрессий 1930–1940-х годов в СССР и «культурной революции» в Китае в конце 1960-х.

Возвращаясь к современной российской ситуации, можно отметить, что ключевые контрольные функции сейчас сосредоточены не в партийном аппарате, а в администрации президента (где также принимаются основные кадровые решения). При этом основные экономические решения принимаются на уровне правительства и на уровне губернаторов и их администраций. В регионах также есть главные федеральные инспектора и руководители территориальных органов федеральных ведомств (включая «силовики»). Таким образом, на первый взгляд, есть две параллельные вертикали, сходящиеся наверху – где сочетается ответственность за экономическое развитие, обеспечение безопасности, поддержание социальной и политической стабильности.

Однако в контрольной вертикали есть дополнительное существенное звено – в лице полномочных представителей президента в федеральных округах. Федеральные округа были созданы в 2000 г. фактически в режиме «спецоперации» в условиях, когда в регионах правили «независимые губернаторы», а президентская администрация была заполнена людьми, делегированными от олигархов. В итоге полпреды президента и их аппарат сыграли существенную роль в восстановлении контроля над системой госуправления (прежде всего – в ее «силовой» части).

Но одновременно создание федеральных округов породило асимметрию в распределении контрольных и исполнительных полномочий, а также ответственности за результат на разных уровнях власти. По факту полпреды и их аппарат несут ответственность за общую социально-политическую стабильность и безопасность в регионах округа, а также играют существенную роль в назначении «региональных силовиков» и могут контролировать их деятельность (включая неформальные рентные потоки). Однако они не несут реальной ответственности за экономические результаты регионов округа.

При этом в рамках своих ведомственных «вертикалей» все федеральные структуры, обладающие контрольно-надзорными полномочиями, имеют свою «палочную отчетность» – когда их деятельность оценивается по числу проведенных проверок, суммам взысканных штрафов, числу уголовных дел и т.д. И в рамках текущего усиления борьбы с коррупцией от них ожидалось «повышение результативности» в виде большего числа выявленных коррупционных преступлений и возбужденных уголовных дел – вне зависимости от того, какое воздействие такое усиление административного контроля оказывало на деятельность проверяемых ведомств или региональных администраций⁷. В результате, по нашему мнению, в системе госуправления еще больше вырос дисбаланс между контрольными полномочиями в рамках одной «вертикали» и ответствен-

⁷ Одно из немногих исключений на этом фоне – Федеральная налоговая служба, результаты деятельности которой оцениваются не по числу проверок и суммам штрафов, а по объему налогов, уплаченных экономическими субъектами. По нашему мнению, наличие такого простого и универсального индикатора оценки результатов деятельности вынуждает ФНС искать баланс между борьбой с уходом от налогов (через проверки и штрафы) и снижением издержек уплаты налогов для добросовестных налогоплательщиков. В этом контексте не случайно, что ФНС фактически дистанцировалась от инициатив Следственного комитета о расширении уголовного преследования по делам об уходе от налогов – поскольку налоговики, видимо, понимают, что предприниматель, сидящий в СИЗО, вряд ли будет платить больше налогов.

ностью за экономические результаты в рамках другой «вертикали» при нестыковке уровней принятия решений.

Заключение

В данной статье мы проанализировали некоторые закономерности функционирования госаппарата в несовершенной институциональной среде на примере России и КНР. Мы показали, что при существенных стартовых различиях с середины 2000-х годов система управления экономикой и обществом в России стала сближаться с китайской моделью по таким параметрам, как высокое присутствие государства в экономике, ограничение политической конкуренции, отсутствие независимой судебной системы, слабость НКО и независимых СМИ. В обеих странах также наблюдается высокий уровень коррупции, типичный для госкапитализма.

Тем не менее Китай более 30 лет демонстрирует сверхвысокие темпы экономического роста, которые сохранились даже в период кризиса 2008–2009 гг. В России сопоставимые темпы роста так и не были достигнуты, а после кризиса началось их явное замедление. Одной из возможных причин этого расхождения в экономической динамике мы считаем различия в соотношении контрольных и исполнительных функций в государственном управлении в России и в Китае. В частности, в Китае (как в свое время в СССР) секретари партийных комитетов на каждом уровне не только обладают контрольными полномочиями, но также наравне с губернаторами и мэрами несут ответственность за конечные результаты (измеряемые экономическими индикаторами). Напротив, в России контрольные полномочия в основном сконцентрированы в рамках президентской вертикали, а ответственность возложена на губернаторов и правительство. При этом представители «президентской вертикали» на средних и нижних уровнях управления не несут ответственности за результаты развития регионов. По нашему мнению, этот дисбаланс в распределении контрольных полномочий и ответственности за конечные результаты может исказить стимулы и существенно ограничивать инициативу на средних и нижних этажах в системе государственного управления в России.

Между тем в такой большой и неоднородной стране, как Россия, устойчивое экономическое и социальное развитие невозможно без проявления

инициативы на местах. При этом государственный аппарат также остается неоднородным – в его составе есть как добросовестные, так и коррумпированные чиновники. В этих условиях необходимо создание условий для карьерного и статусного продвижения чиновников, которые обеспечивают экономический рост, привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест. Составная часть этой задачи – ограничение давления на добросовестную часть бюрократии со стороны контрольно-надзорных органов (включая «силовые» ведомства). Возможный способ решения этой задачи – обеспечение взаимодействия между региональными властями и территориальными органами федеральных ведомств в регионах и «привязка» оценки деятельности последних к результатам экономического и социального развития региона. Такая координация может происходить через полпредов президента в федеральных округах⁸.

Мы полагаем, что практическая реализация предлагаемых подходов обеспечит большую гибкость в действиях чиновников на местах и будет способствовать поиску адекватных форм реализации экономической и социальной политики – при сохранении сложившейся общей модели управления экономикой и обществом. В свою очередь, для экономических агентов (включая не только частные фирмы, но также госпредприятия и организации общественного сектора) это приведет к снижению рисков и издержек регулирования и повысит стимулы к инвестициям, без которых невозможно поддержание экономического роста.

Литература

Зальцман И., Эдельгауз Г. (1984) Вспоминая уроки Танкограда // Коммунист. 1984. № 16. С. 76–87.

Изборский Клуб (2013) Стратегия «Большого рывка». Изборский Клуб. Январь 2013 <<http://www.dynacon.ru/content/articles/975/>>.

Кива А.В. (2014) Модели китайских и российских реформ: в чем коренное отличие // Общественные науки и современность. 2014. № 6.

Кордонский С. (2000) Рынки власти: административные рынки СССР и России. М.: ОГИ.

⁸ Насколько мы можем судить, подобные процессы отчасти уже идут в рамках Дальневосточного федерального округа – благодаря активности министра по развитию Дальнего Востока А. Галушки, который при этом тесно взаимодействует с полпредом президента и вице-премьером Ю. Трутневым.

Кузнецова С. (2010) В очереди находилось около 8 тыс. человек // Коммерсантъ Власть. № 28. 19 июля. С. 56–62.

Плискевич Н.М. (2014) Модернизация в России и Китае: стартовые условия и специфика государства // Общественные науки и современность. 2014. № 6.

Стратегия-2020 (2012) Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. «Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика». ВШЭ и РАНХиГС, март 2012 <<http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/litog.pdf>>.

Яковлев А. Система госзакупок в России: на пороге третьей реформы // Общественные науки современность. 2012. № 5. С. 54–70.

Baumol W.J. (1990) Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive // Journal of Political Economy. Vol. 98 (5). P. 893–921.

Berliner Joseph (1952) The Informal Organization of the Soviet Firm // The Quarterly Journal of Economics. No. 66 (3). P. 342–365.

Berliner J.S. (1957) Factory and manager in the USSR. Harvard University Press, 1957

Blanchard O., Shleifer A. (2001) Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia // IMF Staff Papers. Vol. 48. Transition Economies: How Much Progress? P. 171–179.

Chandler A. (1962) Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Fan J.P.H., Huang J., Morck R., Yeung B. (2009) The Visible Hand behind China's Growth. Paper prepared for the Joint NBER-CUHK Conference on Capitalizing China. December 2009.

Jin H., Qian Y., Weingast B.R. (2005) Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style // Journal of public economics. No. 89 (9). P. 1719–1742.

Johnson S., Kaufman D., Shleifer A. (1997) The Unofficial Economy in Transition // Brooking Papers on Economic Activity. 1997. Vol. 2. P. 159–239.

Lane D. (2008) From Chaotic to State-led Capitalism // New Political Economy. Vol. 13. No. 2 (June). P. 177–184.

Kolodko G.W. From shock to therapy: The political economy of post-socialist transformation. Oxford University Press, 2000.

Kornai J. (1980) Economics of Shortage. Amsterdam: North-Holland.

Ledeneva A.V. (1998) *Russia's Economy of Favors: Blat, Networking and Informal Exchange*. Cambridge Russian, Soviet and Post-Soviet Studies. Cambridge University Press.

Li Hongbin, Li-An Zhou (2005) Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China // *Journal of Public Economics*. Vol. 89. P. 1743–1762.

Malle S. (2013) Economic modernisation and diversification in Russia. Constraints and challenges // *Journal of Eurasian Studies*. No. 4 (1). P. 78–99.

Markevich A., Zhuravskaya E. (2011) M-form hierarchy with poorly-diversified divisions: A case of Khrushchev's reform in Soviet Russia // *Journal of Public Economics*. Vol. 95. Issues 11–12 (December). P. 1550–1560.

Maskin E., Yingyi Qian, Chenggang Xu (2000) Incentives, Information, and Organizational Form // *The Review of Economic Studies*. Vol. 67. No. 2 (Apr). P. 359–378.

North D., Wallis J.J., Weingast B.R. (2009) *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. N. Y.: Cambridge University Press.

North D., Wallis J.J., Webb S., Weingast B.R. (eds.) (2013) *In The Shadow of Violence: The Problem of Development in Limited Access Societies*. N. Y.: Cambridge University Press.

Popov V. (2014) *Mixed Fortunes: An Economic History of China, Russia and the West*. Oxford University Press, 2014.

Qian Y. (1999) *The Process of China's Market Transition (1978–1998): Evolutionary, Historical and Institutional Perspectives*. Paper prepared for the *Journal of Institutional and Theoretical Economics* symposium on “Big-Bang Transformation of Economic Systems as a Challenge to New Institutional Economics”. June 9–11. Wallerfangen / Saar, Germany.

Qian Y., Xu Cheng-Gang (1993) The M-form hierarchy and China's economic reform // *European Economic Review*. No. 37 (2–3). P. 541–548.

Qian Y., Gerard R., Xu Cheng-Gang (2006) Coordination and experimentation in M-Form and U-Form organizations // *Journal of Political Economy*. No. 114 (2). P. 366–402.

Shleifer A., Vishny R.W. (1993) Corruption // *The Quarterly Journal of Economic*. Vol. 108. No. 3 (Aug., 1993). P. 599–617.

Slinko I., Yakovlev E., Zhuravskaya E., (2005) Laws for Sale: Evidence from Russia // *American Law and Economics Review*. No. 7 (1). P. 284–318.

Препринт WP8/2014/07
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

Яковлев Андрей Александрович

**Стимулы в системе государственного управления
и экономический рост: опыт СССР, Китая и России**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 ¹/₁₆. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 1,5
Усл. печ. л. 1,4. Заказ № . Изд. № 1916

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»