

Авторы: Шарипова Р.Ш., Безгласная Е.А.
Authors: Sharipova R.S., Bezglasnaya E.A.

Бюрократизация как сдерживающий фактор модернизации экономики
Bureaucratization as a restrictive factor of the modernisation of economy

Бюрократия в России – понятие, давно приобретшее статус нарицательного. Бюрократия – это неотъемлемая часть большого государства. Однако темой данной научной работы стала не бюрократия в целом, а ее отрицательные аспекты, ее негативное, сдерживающее влияние на развитие экономики страны и ее модернизацию. Российское государство, в котором власть всегда забывала и забывает, что она не первична, а вторична по отношению к социуму, – это «государство-бюрократия». Эта проблема была и остается актуальнейшей проблемой общественности. И будет ли она ею в будущем, зависит от внимания к ней. Поэтому необходимо проводить целенаправленную политику, результатом которой должно стать сокращение бюрократии, иными словами, дебюрократизация общества и государства. В этой работе предлагается взять на вооружение опыт Германии в этой сфере. Итак, цель работы – обосновать необходимость сокращения темпов бюрократизации государства и достижения оптимального состояния в этой сфере, а также рассмотреть немецкий опыт дебюрократизации и возможность его применения в российской практике.

Стоит заметить, что понятие бюрократии изначально несло вовсе не отрицательное значение: без чиновничьего аппарата управление государством станет попросту невозможным, что приведет к анархии. Таким образом, необходимо найти «золотую середину».

Важным ресурсом экономического роста является такой параметр бюрократической структуры, как предсказуемость действий чиновников,

которая может быть обусловлена действием формальных или неформальных институтов. Согласно исследованиям Всемирного Банка, в странах с высоким уровнем иностранных инвестиций и темпов экономического роста даже при наличии коррупции, эффективность и предсказуемость бюрократии является ключевым фактором экономического развития. Поэтому при анализе воздействия бюрократии на экономический рост важное значение имеет качество правового регулирования деятельности бюрократов. Существует множество эмпирических исследований, которые подтверждают взаимосвязь таких показателей как качество законодательства и верховенство закона с темпами экономического роста. Так, страны с наименьшим значением индекса верховенства закона, который рассчитывается Всемирным Банком, имеют самые низкие темпы экономического роста: 0,2% в год, а самыми высокими темпами роста отличаются страны с высоким показателем этого индекса¹. На основе анализа статистических данных по странам G8 можно сделать уточнение, что эта зависимость имеет место. Однако, как проиллюстрировано в Таблице 1, при высоком уровне значения индекса верховенства закона (Rule of Law), этот фактор влияет на экономический рост менее существенно.

¹ Политические институты и экономический рост, Международный университет, Москва, 21.02.06. Материал с сайта Института экономического анализа (ИЭА). URL: <http://www.iea.ru>

Таблица 1

Корреляция индекса верховенства закона и роста ВВП в странах G8²

Страна	Индекс верховенства закона, 2007 (по данным Всемирного Банка)	Рост ВВП, 2006–2007, в % (по материалам отчета OECD in Figures 2008)
Великобритания	92,9	3,1
Германия	94,3	2,5
Канада	96,2	2,7
США	91,9	2
Франция	89,5	2,2
Япония	90	2,1
Корреляция $r = 0,59$		

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что необходимо сдерживать бюрократизацию, но не настолько, чтобы в стране начала процветать анархия.

Процесс сокращения бюрократии может быть рассмотрен с этимологической точки зрения двояко. С одной стороны, как процесс экономии государственных ресурсов, связанных с реализацией функций государства и/или предоставлением государственных услуг. В Таблице 2 приведены данные, свидетельствующие о росте расходов на государственное управление.

² Данные представлены за 2007 год

Таблица 2

Индексы-дефляторы расходов на конечное потребление государственного управления в России, в % к соответствующему периоду предыдущего года

Период	2009	2010	2011	2012
I квартал	112,7	105,3	115	116,4
II квартал	110,9	105	115,1	116
III квартал	109,8	105,9	114,1	
IV квартал	108	108,3	112,6	
значение показателя за год	110,3	106,1	114,2	

Наиболее важным при этом для общества видится сокращение числа занятых чиновников, т. е. сокращение персонала. Хотя зачастую при сокращении персонала очень редко речь идет об увольнении конкретных бюрократов-бездельников и переориентация их в сферу, создающую стоимость, на трудовую деятельность, определяемую еще А. Смитом как производительную (создающую материальный продукт).

Другая сторона процесса сокращения бюрократии не связана напрямую с экономией бюджетных средств по статье «расходы на государственное управление», а связано с сокращением регулятивной функции государства, «бумажной лавины бюрократии». Речь идет о снижении административных барьеров и сокращении регулирующих предписаний, затрагивающих как частный и некоммерческий сектор экономики, так и экономическую деятельность домохозяйств.

В данной работе мы обращаемся к немецкому опыту, поскольку в Германии процесс дебюрократизации представляет собой определенный научный интерес, и, помимо того, может быть применен в России.

Именно бюрократические препоны и чрезмерные регуляции подвигли к миграции капитала за пределы Германии, ухудшили конкурентоспособность и инвестиционный климат. Согласно данным института исследований малого и среднего бизнеса (Institutes für

Mittelstandforschung), за десятилетие с 1994 г. бюрократические издержки возросли в Германии на 50 % и составили в среднем 46 млрд евро в год.

Ключевыми вопросами дебюрократизации в Германии можно назвать следующие:

- четкое обозначение сроков действия регулирующих законов и предписаний;
- жесткие и минимальные сроки осуществления согласований и выдачи разрешений;
- финансовая оценка последствий действия тех или иных законов на экономическую среду;
- развитие электронного правительства (e-government);
- создание и развитие системы одного окна (One-Stop-Agencies) по предоставлению государственных услуг;
- измерение издержек и их возмещение при обязанности экономических агентов предоставлять государственным органам статистическую и иную информацию;
- использование модели стандартных издержек (Standardkosten-Modell (SKM)), хорошо зарекомендовавшей себя в Голландии и активно внедряемой в последнее время на уровне федерального правительства.

На последней следует остановиться подробнее.

Очень часто любое предписание или нормативный акт, создающий административный барьер для малого и среднего бизнеса, оправдывается необходимостью защиты потребителей с точки зрения безопасности продукции или услуг. При этом зачастую угроза потребителям с позиций теории благосостояния значительно ниже, чем издержки бизнеса на преодоление данного барьера. При этом создание барьера может быть вызвано и заинтересованностью его создателя в извлечении ренты, что ведет к чистым вычетам из общественного благосостояния, за исключением небольшой ренты, извлекаемой непосредственно оператором

барьера. Ликвидировать барьер значительно сложнее, чем создать его. Одно объяснение стандартно: эффект храповика. Другое, как считает Ханс-Вернер Зинн³, связано с ментальностью населения и политиков, поскольку снижение потенциальной безопасности в пользу большего риска вследствие снятия барьеров – вопрос долгосрочный и требует политической воли. Фактически получается для предприятий малого и среднего бизнеса преодоление барьеров «антибюрократическим фитнес-тренингом». Это же касается рынка труда. По исследованиям ОЭСР и всемирного банка, существует прямая связь между степенью зарегулированности рынка труда и нормой безработицы. Германия среди 20 исследуемых стран ОЭСР по показателям степени бюрократизации рынка труда находилась в последние годы на 14–16 местах, а по норме безработицы – во втором десятке. Не лучше показатели и в вопросах организации нового предприятия, измеряемые по продолжительности процедур и числу инстанций, необходимых для достижения цели организации бизнеса. Между тем, согласно исследованиям Крайбома и Клиппштайна [9], благодаря пакету антибюрократических мер немецкие предприятия могут сэкономить до 15 млрд евро. Это касается издержек на предоставление статистической информации, затраты на преодоление административных барьеров при организации бизнеса и недополученной прибыли.

Решение задачи дебюрократизации на федеральном уровне, как уже отмечалось выше, реализуется в рамках специальной программы. Целью ее реализации ставится сокращение на 25 % бюрократических издержек. Методом осуществления мероприятий программы является модель реализации стандартных издержек (SKM). В период правления «большой

³ Ханс-Вернер Зинн (Hans-Werner Sinn; род. 7 марта 1948, Браке, Вестфалия) - профессор Мюнхенского университета, директор Центра экономических исследований (Мюнхен), президент Института экономических исследований. Один из руководителей Гамбургского архива мировой экономики.

коалиции» также осуществлялся и процесс ревизии законодательства в части, касающейся бюрократических норм, в результате количество действующих нормативных актов сократилось на 16 %, с 5200 до 4400. Стоит отдельно отметить, что в значительной степени проблема сокращения бюрократической нагрузки затрудняется и необходимостью выполнения директив Евросоюза, особенно в сфере услуг. В значительной степени бюрократическое давление и рост регуляций связано с двумя другими факторами. Первый из них – воздействие технического прогресса, благодаря которому возникают такие явления, как клонирование, стволовые клетки и генно-модифицированные продукты, использование которых требует нового вала регуляций. Другим фактором является финансовый кризис, который поставил на повестку дня вопрос о совершенствовании системы государственного риск-менеджмента в финансовой системе. Вместе с тем при оценке введения тех или иных регуляций система SKM руководствуется принципом, который можно назвать «нейтральность воздействия». Все изменения оцениваются с точки зрения их последствий. Рассчитывается, какие будут издержки для всех адресатов нормы *ex ante*, и что произойдет после внедрения нормы *ex post*. Прогнозируется степень достижения политической цели, плюсы и минусы для тех или иных адресатов нормы. Важным является и то, что целый ряд норм затрагивает различные уровни законодательства, от местного, до Евросоюза. Но значительная доля полномочий передается на уровень власти, максимально близкий к гражданам, – в компетенцию коммун. Так, полномочия по предоставлению субсидий на жилье и детские пособия предоставляются со стороны коммун, при этом моделируется возможность выявления всех затрат, возникающих у граждан при обращении в органы власти за субсидией. Особое внимание уделяется возможностям сокращения издержек при использовании электронных каналов связи и сокращении промежуточных инстанций. Так, только благодаря внедрению

электронных форм предоставления отчетности налогоплательщики могут сэкономить 137 млн евро, а органы власти – 66 млн.

При передаче данных от коммун непосредственно в Федеральные пенсионные компании, минуя промежуточный уровень возможно сэкономить до 180 млн евро. Другим важным направлением сокращения расходов является оценка с помощью SKM издержек на внутриведомственный информационный обмен.

Это дело достаточно новое и не предусмотрено стандартным голландским вариантом модели.

Таким образом, существующий в Германии опыт сокращения бюрократии использует передовой международный опыт, но при этом адаптируется к местным реалиям. Реализуемый в рамках российской административной реформы вариант анализа государственных задач не использует SKM в чистом виде, но отдельные элементы его применяются, хотя и недостаточно последовательно, при оценке регулирующего воздействия законодательства. Примером можно назвать закон «О техническом регулировании», который предусматривает процедуру оценки последствий внедрения того или иного нормативного акта, в частности, с точки зрения безопасности продукции. Вместе с тем именно в комплексности оценки и в необходимости учета всех уровней законодательства видится как резерв для улучшения ситуации, так и полезный урок из немецкого опыта для России.

Библиографический список

1. Грызлов Б. В. Модернизация страны - задача долговременная и многоплановая // Российская Федерация сегодня. - 2011. - №1. - С.26-29.
2. Капогузов Е.А. Сокращение бюрократии: методологические аспекты и немецкий опыт. // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. 2009. № 4. С. 48-51.
3. Модернизация России: условия, предпосылки, шансы.// Сборник статей и материалов. Выпуск 2 / Под ред. В.Л. Иноземцева. – Москва, Центр исследований постиндустриального общества, 2009. – 272 с.
4. Столяров Б. Деэкономизация бюрократии для модернизации / <http://riopanorama.ru/content/view/1180/>
5. Пономарев И. Модернизация России как построение нового государства / <http://www.polit.ru/article/2009/10/29/mrkpng/>
6. Шастико Е. Административные барьеры в Российской экономике – М.: Академия, 2002.
7. Капогузов Е.А. На пути к государству XXI века: теория и зарубежный опыт модернизации государственного управления – Омск: Русь, 2008. – С. 48–75.
8. Merk Richard. Bürokratieabbau und Bürokratiesostenmessung in der Bundesrepublik Deutschland. FHM-Verlag Bielefeld, 2005.
9. Gröhe H. Übergreifende Zusammenarbeit sichert weiteren Bürokratieabbau // Innovative Verwaltung. – 2009. – № 6. – S. 9–13.