

ВИЛИСОВ Максим Владимирович — к.полит.н., генеральный директор Ассоциации независимых экспертов «Центр изучения кризисного общества» (107078, Россия, г. Москва, Докучаев пер., 4; vilisov@centero.ru)

МЕХАНИЗМЫ И ИНСТИТУТЫ ПРОЕКТИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. Статья содержит анализ политико-административных механизмов и институтов, задействованных в формировании и реализации государственной политики в современной России. Анализ сделан методом кейс-стади на примере реформы контрольно-надзорной деятельности, формирование концептуальных замыслов которой осуществлялось на протяжении 2014–2015 гг., а активная стадия реализации началась в 2016 г. Состав участников и заинтересованных лиц, задействованные в подготовке и продвижении институты и использованные механизмы позволяют сделать вывод о специфике проектирования государственной политики России на современном этапе.

Ключевые слова: государственная политика, государственный контроль, контрольно-надзорная деятельность, публичная политика, стратегическое планирование, лоббизм, общественный контроль

Рассмотрев в предыдущем номере журнала «Власть» роль законодательных оснований формирования государственной политики, автор предлагает основную задачу данной статьи сфокусировать на рассмотрении действия формальных и неформальных механизмов и институтов проектирования государственной политики в рамках конкретного примера. В качестве примера выбран случай реформирования контрольно-надзорной деятельности — крупного политико-административного института, чья деятельность является постоянным объектом внимания сторонников структурных или институциональных реформ.

Имеет ли деятельность на первый взгляд сугубо административных контрольно-надзорных органов политическое содержание? Какое влияние они оказывают на проектирование государственной политики? В качестве гипотезы сделаем несколько предположений, которые впоследствии потребуют доказательства в этой статье, а также в рамках отдельных исследований. С точки зрения проектирования государственной политики контрольно-надзорная деятельность выполняет две важные функции: информирование и принуждение.

Система контрольно-надзорных органов является в России главным исполнителем функции информирования представителей высшей политической власти о реальном состоянии дел в различных государственно-управленческих, социально-экономических и общественно-политических системах — от органов власти и управления всех уровней до государственных и частных компаний, некоммерческих организаций, политических партий и СМИ. Для каждой сферы деятельности существуют свои контрольно-надзорные органы, осуществляющие не только контроль, но и мониторинг: сколько налогов уплачено, сколько некоммерческих организаций зарегистрировано, какова эффективность и результативность деятельности тех или иных органов или должностных лиц; именно эта информация в первую очередь используется как информационная основа для формирования государственной политики.

Контрольно-надзорные органы также являются одними из исполнительных функции принуждения от имени государства: они либо выполняют эту функцию сами, либо инициируют этот процесс. Действительно, именно система контрольно-надзорных органов, начиная с прокуратуры и заканчивая Роспотребнадзором, призвана выявлять и пресекать любые нарушения

— от нарушений правовых норм и обязательных требований в сфере технического регулирования, здравоохранения или экологии до нарушений выполнения оперативно-распорядительных документов в системе государственного управления. Можно сказать, что контрольно-надзорная система осуществляет также и выполнение функций социального контроля в широком смысле — обеспечение ценностно-идеологического доминирования и удержания ключевых социально-политических акторов в заданной системе ценностей и принципов формирования и осуществления государственной политики. Конечно, эта функция осуществляется прежде всего через опосредованные механизмы: задание стандартов поведения, прежде всего в формальных и неформальных социально-политических практиках и политико-правовых документах, рекламу, политическое лидерство и пр.

Иными словами, в России контрольно-надзорные органы являются как «государевым оком», так и «карающей дланью», олицетворяя зачастую саму государственную власть и даже ее суверенность — в ситуации с санкционными войнами эта функция контрольно-надзорных органов (от таможенных до санитарно-эпидемиологических и финансовых) стала особенно заметной. Попытка реформировать такого рода институты не может не иметь политических оснований, равно как не может не оказывать влияния на формирование государственной политики в целом. Попробуем разобраться подробнее в замыслах и содержании предпринимаемой в 2015–2017 гг. попытки реформирования контрольно-надзорной деятельности.

В качестве формального основания содержательного рассмотрения реформы контрольно-надзорной деятельности можно рассматривать утвержденный 1 апреля 2016 г. распоряжением Правительства РФ № 559-р План мероприятий (дорожная карта) по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы (далее — дорожная карта).

Анализ текста дорожной карты показывает, что фактически речь идет о комплексном реформировании контрольно-надзорной деятельности, которое в рамках правительства РФ курируется подкомиссией по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Итогами реализации мероприятий дорожной карты в 2016 г. станут разработка и внесение в установленном порядке в Государственную думу Федерального собрания РФ проекта федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации, а также подготовка предложений об исключении избыточных и дублирующих контрольных функций.

Таким образом, речь идет о масштабном политико-правовом преобразовании, которое затронет (и уже затронуло) многие действующие процедуры, институты и органы, призвано внести значительные изменения в систему государственного управления и взаимодействия с бизнесом, возможно — произвести изменения и в политических балансах. Рассмотрим его политические, экономические и управленческие предпосылки.

Политические предпосылки

Отправной точкой совершенствования контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемом периоде 2015–2017 гг. стало послание Президента РФ Федеральному собранию от 4 декабря 2014 г. Президент отметил, что «надо максимально снять ограничения с бизнеса, избавить его от навязчивого надзора и контроля». Далее были сформулированы основные принципы совершенствования контрольно-надзорной деятельности:

1) публичность проверок и создание специального реестра проверок для отсеечения немотивированных или «заказных» визитов контролеров, причем не только к бизнесу, но и в «бюджетные, муниципальные учреждения, социальные НКО»;

2) отказ от принципа тотального контроля в пользу отслеживания «рисков или признаков нарушений»;

3) «надзорные каникулы» для малого бизнеса – отказ от плановых проверок в отношении хозяйствующих субъектов, получивших надежную репутацию по результатам предыдущего контроля.

В послании президент отметил, что правительство в 2015 г. должно принять меры по переходу к «системе ограничений проверок».

Фактически в этом послании были кратко сформулированы основные принципы реформирования контрольно-надзорной деятельности, которые и задали вектор мероприятий, предусмотренных в дорожной карте. Важно отметить, что в это время уже вступил в действие Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, который закрепил ежегодное послание президента в качестве документа стратегического планирования федерального уровня, разрабатываемого в рамках целеполагания (ч. 3 ст. 11 указанного федерального закона). Это означает, что заложенные в послании принципы фактически должны были определить цели деятельности правительства.

Справедливости ради надо отметить, что тема совершенствования контрольно-надзорной деятельности так или иначе затрагивалась в посланиях президента и ранее, но в явном виде и весьма четко она стала прослеживаться в каждом послании с начала 3-го срока президентства В.В. Путина. Анализ этих документов, а также одной из программных статей В.В. Путина перед президентскими выборами 2012 г.² и одного из майских указов президента показывает, что проблема организации контрольно-надзорной деятельности находится в фокусе внимания президента уже достаточно давно. При этом важно, что при постановке целей совершенствования контрольно-надзорной деятельности отмечается как основная цель (защита интересов бизнеса), так и вспомогательные (отказ от системы «тотального контроля» и противодействие недобросовестной, в т.ч. коррупционной, деятельности сотрудников контрольно-надзорных органов). Эти, казалось бы, вспомогательные темы практически постоянно отмечались президентом в связке с темой реформирования контрольно-надзорной деятельности, плавно перетекая от темы государственного контроля бизнеса к теме контроля за деятельностью самих чиновников как со стороны государства, так и со стороны общественности. Наиболее ярко президент обозначил эти позиции уже в конце 2015 г. – в послании от 3 декабря 2015 г. он опять отметил: «Опросы показывают, что предприниматели пока не видят качественных подвижек в деятельности контрольных и надзорных ведомств. Все поручения на этот счет давно и не единожды даны. Уж сколько мы говорим на этот счет, все сокращаем и сокращаем эти полномочия. Где-то сокращаем, они где-то опять вырастают. Целая армия контролеров по-прежнему мешает работать добросовестному бизнесу. Это не значит, что контролировать не нужно. Конечно, надо контролировать. Но я прошу Правительственную комиссию по административной реформе совместно с деловыми объединениями представить до 1 июля 2016 года конкретные пред-

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – *Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г.* № 26 (ч. I). Ст. 3378.

² Демократия и качество государства. Владимир Путин о развитии демократических институтов в России. 2012. Доступ: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753> (проверено 30.06.2016).

ложения по устранению избыточных и дублирующих функций контрольно-надзорных органов»¹.

Далее акценты были еще более уточнены: «Хотел бы также привести цифры, которые подготовило одно из наших деловых объединений. За 2014 год следственными органами возбуждено почти 200 тысяч уголовных дел по так называемым экономическим составам. До суда дошли 46 тысяч из 200 тысяч, еще 15 тысяч дел развалилось в суде. Получается, если посчитать, что приговором закончились лишь 15 процентов дел. При этом абсолютное большинство, около 80 процентов, 83 процента предпринимателей, на которых были заведены уголовные дела, полностью или частично потеряли бизнес. То есть, их попрессовали, обобрали и отпустили. И это, конечно, не то, что нам нужно с точки зрения делового климата. Это прямое разрушение делового климата. Я прошу следственные органы и прокуратуру обратить на это особое внимание»².

Прямая апелляция к следственным органам и прокуратуре четко определила, что тема совершенствования контрольно-надзорной деятельности – это уже не просто проблема бизнеса или отдельных неэффективных ведомств, это проблема системная, касающаяся деятельности самих контрольно-надзорных органов. Поэтому выглядит не случайным и поручение в адрес Правительственной комиссии по административной реформе – речь идет о фактическом начале серьезного реформирования контрольно-надзорной деятельности и системы осуществляющих ее органов как составной части административной системы. То, что президент в этом реформировании официально призывает принимать участие деловые объединения предпринимателей (весьма активное участие в процессе принимает РСПП, в рамках которой уже достаточно давно действует Комитет по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров), а также тот факт, что в разработке самой дорожной карты и законопроекта о контрольно-надзорной деятельности активное участие принимает министр открытого правительства М. Абызов, показывает, что для продвижения реформы аккумулированы достаточно серьезные политико-административные ресурсы.

В практическом плане это означает, что планируемая реформа не обойдется очередной «кампанией» и незначительными изменениями законодательства, а может привести к серьезной смене нормативно-правового регулирования (в т.ч. на ведомственном и подзаконном уровнях), перераспределению полномочий между уполномоченными органами исполнительной власти, а в политическом смысле – к перераспределению баланса взаимных сдержек и противовесов, в т.ч. во взаимоотношениях между бизнесом и административными структурами. Все эти изменения потребуют от руководителей и персонала контрольно-надзорных органов достижения нового уровня требований по профессиональной компетенции и подготовленности для работы в новых, более открытых, транспарентных и ответственных условиях. Однако не стоит думать, что в политическом плане такая реформа является победой условных «либералов» над условными «силовиками»: взаимосвязанность реформы контроля и усиления борьбы с коррупцией налицо. Лучше всего это можно проиллюстрировать словами президента из послания 2012 г.: «Мы продолжим наступление, безусловно, на коррупцию, которая уничтожает ресурс национального развития. При этом хочу подчеркнуть: ни одна бизнес-структура не должна пользоваться привилегиями от близости к исполнительной, законодательной или судебной власти, причем любого уровня».

¹ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию РФ от 3 декабря 2015 г. – *Парламентская газета*. № 44. 2015. 4-10 дек.

² Там же.

Эта важная проблема – выгоды от коррупционной деятельности для бизнеса – не относится к теме настоящей статьи, но является оборотной стороной медали при повышении эффективности и открытости контроля, к которым со стороны бизнеса на практике наблюдается далеко не всегда столь однозначное отношение, как официально декларируется [Барсукова, Леденева 2014].

Экономические и управленческие предпосылки

Для реформы контрольно-надзорной деятельности существует не меньше аргументов с точки зрения экономики и управления. Экономический и управленческий эффекты от осуществления контрольно-надзорной деятельности не слишком явны по своей природе: как правило, весьма сложно оценить предотвращенный ущерб в результате эффективного контроля и надзора, еще сложнее оценить эффективность и результативность самой деятельности, т.е. можно ли добиться того же результата с меньшими затратами. Не случайно вопросам разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорных органов отведен целый раздел в дорожной карте.

Исследования, проведенные Комитетом по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров РСПП совместно со специалистами НИУ ВШЭ показывают, что объем финансовых средств, выделенных на контрольно-надзорную деятельность в 2013 г., составил 117 361,1 млн руб., что на 36,6% и 51,7% больше по сравнению с 2012 и с 2011 гг. соответственно [Контрольно-надзорная... 2013]. Это происходит на фоне сокращения штатной численности, что приводит к росту финансовой обеспеченности одного сотрудника. Однако данных о том, каким образом это влияет на эффективность самого контроля, нет. При этом формально система соответствующего мониторинга существует – она установлена постановлением Правительства РФ от 5 апреля 2010 г. N 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». Однако М. Абызов отмечает, что, «по оценкам экспертов, издержки от избыточных контрольно-надзорных мероприятий составляют от 1,5% до 7,5% ВВП»¹. В условиях санкций и кризиса государство не может себе позволить такие непроизводительные траты.

Таким образом, реформа контрольно-надзорной деятельности может иметь и существенную экономическую подоплеку, тесно связанную с государственно-управленческими задачами по повышению эффективности использования бюджетных средств. В этой связи требует отдельного анализа решение о расформировании специализированного органа финансово-бюджетного надзора – Федеральной службы финансово-бюджетного надзора.

В рамках настоящей статьи можно отметить только, что реформа контрольно-надзорной деятельности в 2015–2017 гг. далеко не ограничивается мероприятиями, предусмотренными в дорожной карте, – к ней можно отнести целый комплекс действий, связанных:

- с совершенствованием правового (в т.ч. международно-правового) регулирования контрольно-надзорной деятельности и шире – административного процесса как такового;
- совершенствованием антикоррупционного регулирования;
- изменением системы и структуры контрольно-надзорных органов.

Нельзя обойти вниманием и тот факт, что значение контрольно-надзорных органов как основных активных субъектов подтверждения Российским государ-

¹ Абызов М. 2016. Количество и размеры контрольно-надзорных органов государству не по карману. Доступ: <http://kommersant.ru/doc/2956470> (проверено 30.06.2016).

ством суверенных прав в условиях конфликта с западными странами постоянно возрастает: именно контрольно-надзорные органы обеспечивают реализацию специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности РФ в рамках соответствующих указов президента РФ¹.

Все это позволяет сделать вывод о том, что реформирование контрольно-надзорных органов будет сложным и системным процессом, затрагивающим важнейшие основы деятельности системы контрольно-надзорных органов. Самое главное, что реформирование как «перепроектирование» системы контрольно-надзорных органов скорее всего будет проходить как на формальном уровне (в рамках предусмотренных дорожной картой мероприятий), так и на неформальном – для изменения существующих балансов сил, устранения многих нежелательных явлений подобно тому, как это делалось, например, при реформе технического регулирования или при преобразовании милиции в полицию.

Судя по набору применяемых для продвижения реформы механизмов и институтов (активное вовлечение представителей крупного бизнеса в лице РСПП, использование механизмов открытого правительства на финальном этапе разработки дорожной карты), в этой реформе можно наблюдать реальное согласование интересов крупного бизнеса и влиятельных политических сил, которое условно можно обозначить как альянс власти и капитала против бюрократии. Однако не нужно обольщаться, считая, что это долговременный тренд, означающий поворот в сторону «либерализации», т.к. у него есть еще одна составляющая – международная.

25 мая 2016 г. «Ведомости» опубликовали интересный материал: «Антикоррупционный переход. Коррупция как определяющая черта XXI века глазами Фрэнсиса Фукуямы» [Эппле 2016]. В статье отмечается: «Борьба с коррупцией на глазах становится популярнейшим международным трендом. Антикоррупционный саммит, прошедший в Лондоне в середине мая, собрал звезд первой величины. Среди авторов сборника статей, опубликованных оргкомитетом саммита (предисловие к нему написал Джеймс Кэмерон), лидеры Нигерии, Афганистана, Сингапура, Новой Зеландии, экономисты, главы Всемирного банка, МВФ, ОЭСР, Transparency International и сразу несколько известных журналистов-расследователей (усиление их влияния – также характерная особенность нашего времени)».

Характерные комментарии, не правда ли?

Обращение к первоисточнику (статье Фукуямы) дает также интересную пищу для размышлений: «Коррупция становится определяющей чертой 21 века, подобно тому, как 20 век был борьбой между идеологиями демократии, фашизма и коммунизма. Сегодня большинство государств признали легитимность демократии или, по крайней мере, проводят конкурентные выборы. Что их реально различает – уровень коррупции... Страны от России и Венесуэлы до Афганистана и Нигерии все проводят выборы и производят лидеров с тем или иным уровнем легитимности. Но что их реально отличает от Норвегии, Японии или Британии – это не столько демократия, сколько качество государственного управления, которое, в свою очередь, сильно зависит от уровня коррупции. <...> Коррупция подрывает перспективы демократии, когда люди воспринимают авторитарные правительства как более эффективные и ставят тем самым под сомнение реальность демократического выбора» [Фукуяма 2016].

Можно сделать предположение, что упомянутый Антикоррупционный саммит, соглашение об обмене налоговой информацией, скандал с панамскими материа-

¹ Указ Президента РФ от 6 августа 2014 г. N 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации». – *Собрание законодательства Российской Федерации от 11 августа 2014 г.* N 32. Ст. 4470.

лами отражают одну важную тенденцию. Коррупция станет главным признаком «нецивилизованности» в повестке западных представлений о других странах, уступая место демократии. Это станет серьезным инструментом международной политики, особенно против России, т.к. социокультурные предпосылки в данном случае намного сильнее и тесно связаны с реальной политикой. Побороть этот тренд или сделать «правильный» фасад будет намного сложнее, чем в случае с демократизацией, и это делает Россию уязвимой для западной критики еще очень долго (на фоне западных санкций это — дополнение).

Однако данный тренд, похоже, российской политической элитой уловлен, причем уже достаточно давно. Еще в предвыборной статье В.В. Путина «Демократия и качество государства» от 6 февраля 2012 г. было отмечено, что «для победы над системной коррупцией нужно разделить не только власть и собственность, но исполнительную власть и контроль за ней. Политическую ответственность за борьбу с коррупцией должны совместно нести и власть, и оппозиция»¹. Как видно, этот тренд совпадает с некоторыми тактическими внутривнутриполитическими задачами, поэтому можно предположить, что реформирование контрольно-надзорной деятельности будет происходить достаточно интенсивно. Косвенным доказательством является прошедшее недавно заседание президиума Экономического совета при Президенте РФ: представленные концепции во многом расходились идеологически (что признал и сам президент), но при этом все были единодушны в необходимости институциональных преобразований, прежде всего в административной и судебной сферах. Скорее всего следующий этап реформы может затронуть так называемый силовой блок (соответствующие преобразования уже фактически начались с упразднением Федеральной миграционной службы и Госнарконтроля, с созданием Национальной гвардии), но вот в какой манере пройдут эти изменения — вопрос пока далеко не ясный. Примечательными на этом фоне становятся высказывания главы Следственного комитета, касающиеся политико-правовой сферы². Отдельного анализа также потребует скорее всего дело о взятке губернатору Кировской области Н. Белых — можно ожидать естественной или искусственной «политизации» этого дела, причем по инициативе совершенно разных политических сил³.

Подводя итоги, можно сделать ряд выводов относительно поставленной задачи.

Во-первых, формирование современной государственной политики в России (как, впрочем, и во многих других странах мира) осуществляется с использованием широкого арсенала формальных и неформальных методов и технологий.

Во-вторых, решение задач реформирования крупных политико-государственных институтов, к которым относится система контрольно-надзорных органов, требует объединения усилий различных политических групп и направлено на изменение существующего баланса политических сил внутри политико-административной системы.

В-третьих, борьба с коррупцией и обусловленные ею преобразования в политико-административной сфере, в т.ч. в части реформирования государственного аппарата и его полномочий, в ближайшее время могут стать определяющими вопросами внутренней политики России, направленной на транслирование полученных результатов вовне.

¹ Демократия и качество государства. Владимир Путин о развитии демократических институтов в России. 2012. Доступ: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753> (проверено 30.06.2016).

² Александр Бастрыкин выступил за закрепление госидеологии. 2016. Доступ: <http://kommersant.ru/doc/2997168> (проверено 30.06.2016).

³ Закономерность или гром среди ясного неба: Никита Белых попался на взятке. Доступ: <http://ria.ru/incidents/20160624/1451238839.html> (проверено 30.06.2016).

Как видим, реформирование контрольно-надзорной деятельности сможет дать еще достаточно много ценной информации для дальнейших исследований.

Список литературы

Барсукова С., Леденева А. 2014. От глобальной коррупционной парадигмы к изучению неформальных практик: различие в подходах аутсайдеров и инсайдеров. – *Вопросы экономики*. № 2. С. 118-132.

Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад. 2013. М.: МАКС Пресс. 2014. 2-е изд., доп. 320 с.

Эппле Н. 2016. Антикоррупционный переход. Коррупция как определяющая черта XXI века глазами Фрэнсиса Фукуямы. Доступ: <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/05/25/642308-antikorrupsionnii-perehod> (проверено 30.06.2016).

Fukuyama F. 2016. What is Corruption? URL: <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#francis-fukuyama-what-is-corruption> (accessed 30.06.2016).

VILISOV Maksim Vladimirovich, *Cand.Sci.(Pol.Sci.)*, General Director of Association of Independent Experts «Center for Crisis Society Studies» (4 Dokuchayev Lane, Moscow, Russia, 107078; vilisov@centero.ru)

PUBLIC POLICY DESIGNING: MECHANISMS AND INSTITUTIONS

Abstract. The article describes political and administrative mechanisms and institutions, involved in the public policy designing in Russia. The research was performed by the case study method on an example of the reform of the controlling and supervising bodies of the executive power. The concept of the reform was formed in 2014–2015 and its active implementation started in 2016. Participants and stakeholders composition, mechanisms and institutions, involved in the process, allow revealing the specifics of the modern Russian public policy designing.

Keywords: public policy, state control, lobbyism, strategic planning
