

Практики государственного управления и неравенство

Константин Гаазе,
Московский центр Карнеги

I. Три модели «бюрократического неравенства»

Первый мир: связи и ожидания

- Доступ в Белый дом даёт нерыночное преимущество в виде «аномальной доходности акций» (Brown, Huang 2017)
- Связи финансовых корпораций с руководством регуляторов дают нерыночное преимущество в виде «аномальной доходности акций» (Acemoglu et al 2015)
- Бывшие чиновники, попав в штат корпораций, увеличивают доходы нанимателей за счет «лоббистской премии» (Blanes i Vidal, Draca, Fons-Rosen 2012)
- Бюрократия – корпус госслужащих

Третий мир: блат и коррупция

- Коррупция и как экономическая цель, и как средство политического влияния (Scott, 1969)
- Коррупция как экономическое «оружие слабых» (Олимпиева 2007)
- «Неопределенность» социальной жизни конституирует специфические коррупционные практики бюрократии (Hull 2012), которые сплачивают бюрократию
- Режим – заложник капитала (Perinsky 2009)
- Бюрократия – сообщество

Второй мир: каннибализм и понты

- Правила бюрократии адаптируются к практикам «двора», практики «двора» воспроизводят архаичные правила «старой» бюрократии (Гаазе 2017)
- Политический режим «переключает» бюрократию из рационального в патримониальный модусы (Гаазе 2016)
- Бюрократические практики девальвируют официальные иерархии и искажают полномочия самой бюрократии
- Правила не целостны и могут становиться объектом торга
- Практики не сплачивают, но «управляют» конфликтами
- Бюрократия – «племена» и «банды» («кто чей человек?»)

Сравнение

	Первый мир	Третий мир	Второй мир
Целостность	✓	✓	✗
Прозрачность	✓	✗	✗
Легитимность	≈	✓	≈
Эффективность	✓	✗	✗

II. Аутопсия

Целостность

ПРОТИВОРЕЧИЯ ВО МНЕНИЯХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ ОТНОСИТЕЛЬНО МЕР СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

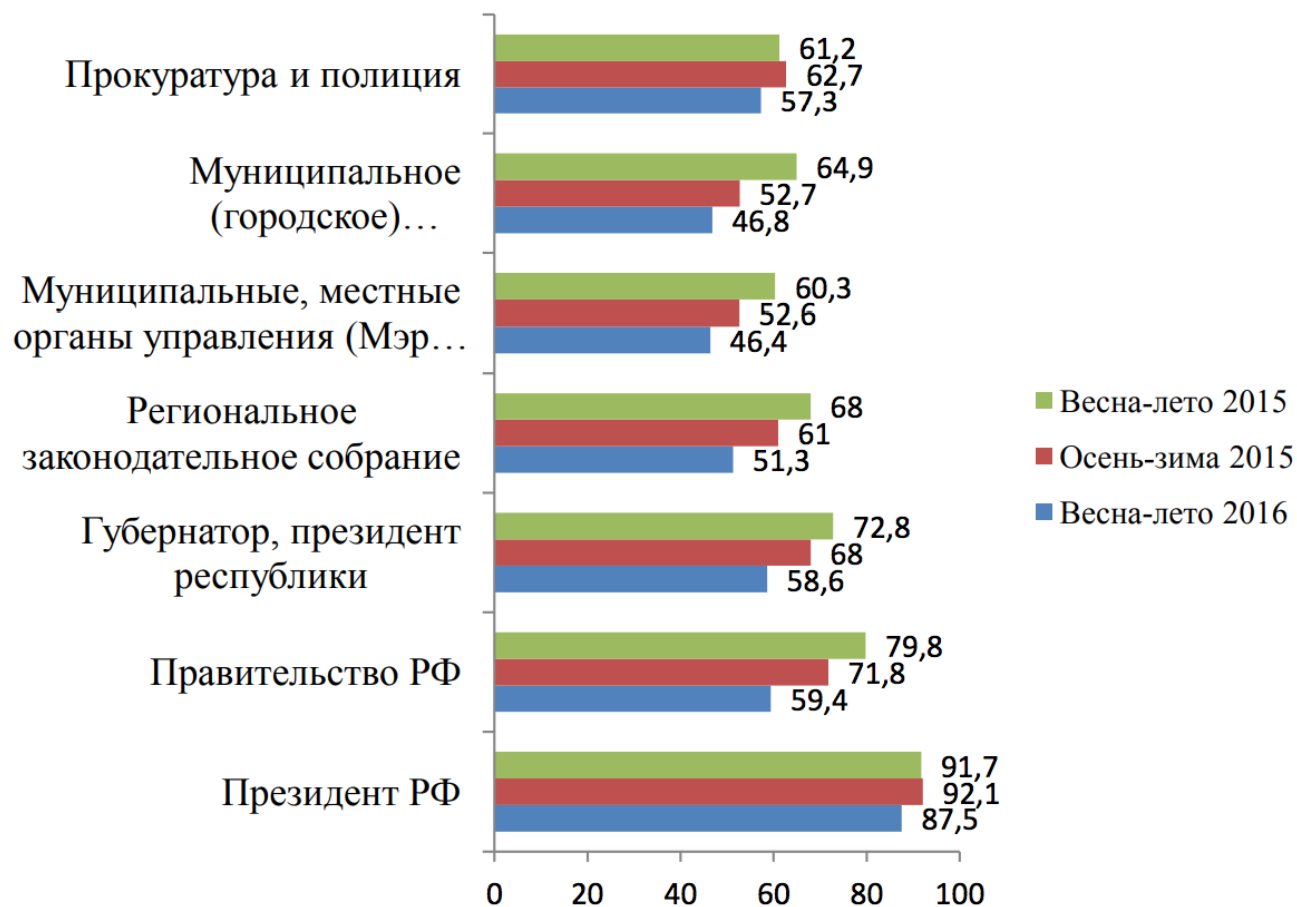
Для успешного выполнения майских Указов существенное значение могут иметь различные меры совершенствования государственного управления. Насколько они – необходимы, желательны, бесполезны или не желательны – с этой точки зрения?

Источник: опрос федеральной элиты, выборка 300 респондентов, апрель 2014. База расчета: все опрошенные

	ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЭЛИТА		
	ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ	РУКОВОДИТЕЛИ ПРЕДПРИЯТИЙ	ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ
Повышение исполнительской дисциплины и персональной ответственности за невыполнение указов	БЕСПОЛЕЗНАЯ МЕРА (20%)		НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (91%)
Постоянный мониторинг выполнения указов, введение более дробной и регулярной отчетности	НЕЖЕЛАТЕЛЬНАЯ МЕРА (13%)		НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (57%)
Уточнение методик оценки результатов работы по исполнению указов для предотвращения имитации достижений за счет оперирования отчетностью		НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (55%)	БЕСПОЛЕЗНАЯ МЕРА (36%)
Усиление общественного контроля за работой по выполнению указов	БЕСПОЛЕЗНАЯ МЕРА (28%)	НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (53%)	
Уточнение «дорожных карт» и других плановых документов	НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (27%)		БЕСПОЛЕЗНАЯ МЕРА (32%)
Усиление материального стимулирования госслужащих за выполнение указов	НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (33%)	НЕЖЕЛАТЕЛЬНАЯ МЕРА (24%)	

Источник: данные опроса НИУ ВШЭ, 2015 год

Легитимность



Источник: РАНХиГС, данные «Евробарометра», 2017 год

Прозрачность

- В публичном праве нет понятия «public record»
- Исполнительная власть не обязана предоставлять запрашиваемую информацию, а обязана лишь ответить на запрос
- Корпоративные данные компаний с госучастием «защищены» даже от акционеров
- Федеральная архивная служба в 2017 году переподчинена напрямую президенту

Прозрачность - 2

ERA Sensitive

Worker and Visitor Entry System

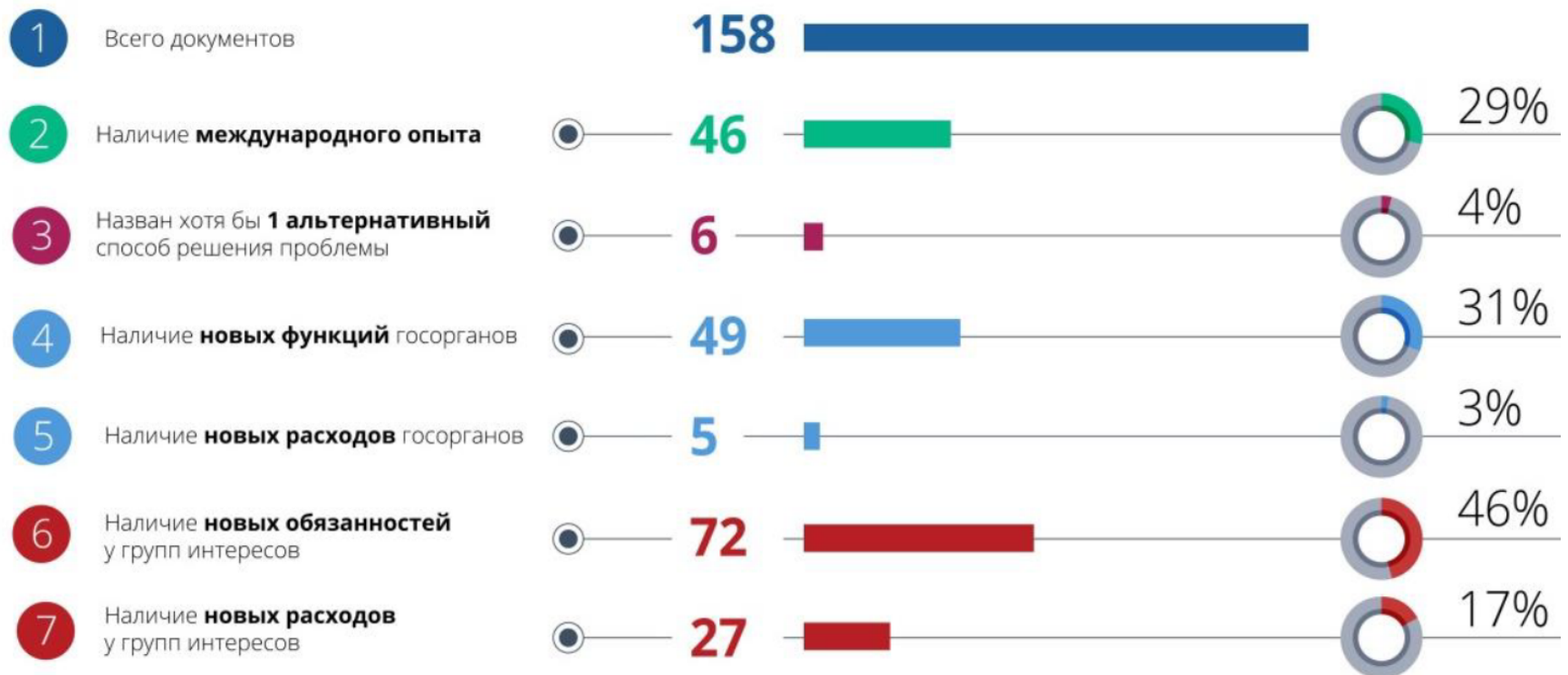
visitor:
Last Name: PAYNE
First Name: STEPHEN
Middle Initial: [REDACTED]
Date of Birth: [REDACTED]
SSN: [REDACTED]
Event Number: U81023
Badge Number: 45879
Access Type: VA
Date of Arrival: 12/18/2003 2:10:04 PM
Date of Arrival Formatted: 2003-12-18T14:10:04
Point of Arrival: A0401
Date of Departure: 12/18/2003 3:41:00 PM
Date of Departure Formatted: 2003-12-18T15:41:00
Point of Departure: A4
Date Appointment Made: 12/18/2003 12:56:05 PM
Date Appointment Made Formatted: 2003-12-18T12:56:05
Appointment Start Date: 12/18/2003 2:30:00 PM
Appointment Start Date Formatted: 2003-12-18T14:30:00
Appointment End Date: 12/18/2003 11:59:00 PM
Date Appointment Canceled: [REDACTED]
Number of People: 1
Escort Type: [REDACTED]
Escort Last Name: [REDACTED]
Escort First Initial: [REDACTED]
lastUpdatedBy: SH
post: WIN
lastEntryDate: 12/18/2003 12:50:26 PM
terminalSuffix: SH
Visitee Last Name: ROVE
Visitee First Name: KARL
Visitee Phone: [REDACTED]
Meeting Location: WH
Meeting Room: WW
Caller Last Name: GOERGEN
Caller First Name: BARBARA
callerPhone: [REDACTED]
callerRoom: [REDACTED]
dbeRowId: 1093285
waLastTerminal: [REDACTED]
waLastUpdated: [REDACTED]
wxLastTerminal: [REDACTED]
wxLastUpdated: [REDACTED]
note: [REDACTED]
description: [REDACTED]
batchId: 2
source: DECEMBER_2003.mdb;DECEMBER_2003_ALL

Эффективность

Заполнение разделов финального сводного отчета

Количество проектов ФЗ

Доля



Источник: НИУ ВШЭ, доклад «Административная реформа и сокращение контрольно-надзорных функций», 2016

III. Те самые практики

Резолюции



МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (МИНФИН РОССИИ)

Ильинка, д. 9, Москва, 109097
Телетайп: 112008 телефакс: 625-08-89



22.12.2008 г. № 01-02-01/06-2421
На № _____
Председателю Правительства
Российской Федерации
Путину В.В.

Уважаемый Владимир Владимирович!

С 1 февраля 2008 года Минфин России передал функции по предоставлению государственной поддержки субъектам Российской Федерации за счет средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее - ФФФПР), образованному для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, Министерству регионального развития Российской Федерации.

Как показал опыт функционирования межбюджетных отношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в 2008 году передача части полномочий от Минфина России Министерству регионального развития Российской Федерации не привела к повышению эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации. По сути произошло дублирование этой работы двумя министерствами. В результате руководители финансовых органов субъектов Российской Федерации для решения вопросов сбалансированности бюджетов вынуждены обращаться в два федеральных органа исполнительной власти вместо одного, как это было ранее.

Следует также отметить, что методологическое обеспечение функционирования межбюджетных отношений в 2008 году по выравниванию бюджетной обеспеченности было разделено между двумя министерствами, что также не способствовало эффективности работы в этой области.

Именно Минфин России всегда обеспечивает взаимодействие с финансовыми органами субъектов Российской Федерации и готовит заседания трехсторонней рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОРПОРАЦИЯ

«РОСТЕХНОЛОГИИ»

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР

Гоголевский б-р, д.21, Москва, 119991
Телефон: (495) 287-25-25
Факс: (495) 695-45-94, (495) 697-12-72

29.01.2010 г. № РТ 1600-373

На № _____

Председателю Правительства
Российской Федерации

В.В.Путину

Уважаемый Владимир Владимирович!

Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития Российской экономики рассмотрен вопрос по модернизации моногородов, определен перечень моногородов, в которых в 2010 году в первоочередном порядке будут реализовываться комплексные планы модернизации.

Поддавливающее большинство градообразующих предприятий, значительная часть которых входит в состав оборонно-промышленного комплекса, осуществляет свою деятельность в сфере промышленного производства. В целях обеспечения социальной стабильности в моногородах и социально-экономического развития регионов необходимо провести репрофилирование производств указанных предприятий с использованием современных технологий, соответствующих мировому уровню.

Модернизация может быть осуществлена в области энергосбережения и биотехнологий, производства медицинской техники и продукции широкого потребления. Государственная корпорация «Ростехнологии» (далее - Корпорация) активно развивает указанные направления, сформированы соответствующие интегрированные структуры, отработаны механизмы оказания финансовой поддержки организациям.

Учитывая необходимость комплексного развития моногородов, представляется целесообразным определить единого координатора по реализации мероприятий по модернизации производств. При этом установить, что программы модернизации градообразующих предприятий и использование бюджетных средств, предусмотренных на эти цели, будут осуществляться в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, прошу рассмотреть возможность определения Корпорации координатором программы модернизации моногородов.

С уважением,

С.В.Чемезов



се-4407 м.р.

Итого

Поручения

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МОСКВА

ПЕРЕЧЕНЬ ПОРУЧЕНИЙ

по реализации положений статей Председателя Правительства
Российской Федерации В.В.Путина "Россия сосредотачивается - вызовы,
на которые мы должны ответить" от 16 января 2012 г. и
"О наших экономических задачах" от 30 января 2012 г.

1. Минэкономразвития России (Э.С.Набиуллиной)

Прошу с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти обеспечить учет намеченных целей, задач и приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, обозначенных в статьях "Россия сосредотачивается - вызовы, на которые мы должны ответить" и "О наших экономических задачах", при подготовке проектов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов и сценарных условий долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, обратив особое внимание на:

- создание 25 миллионов новых, высокотехнологичных рабочих мест;
- решение проблемы бедности;
- придание целевого характера системе социальной помощи;
- преодоление технологической зависимости на основе определения приоритетов развития отдельных секторов экономики;
- создание глобально конкурентоспособных корпораций;
- развитие производственной и транспортной инфраструктуры, прежде всего в ареале крупных экономических центров;
- увеличение доли высокотехнологичных и интеллектуальных отраслей в валовом внутреннем продукте к 2020 году в 1,5 раза, а высокотехнологичного экспорта - в 2 раза;
- рост доли предприятий, внедряющих технологические инновации, к 2020 году в 2,5 раза (до 25 %);
- увеличение реальной заработной платы к 2020 году в 1,6 - 1,7 раза.

Соответствующие материалы представить в Правительство Российской Федерации в установленном порядке и сроки.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МОСКВА

Заместителю Председателя Правительства
Российской Федерации С.Б.Иванову
Минтранс России (И.Е.Левитину)

Если все это возможно, то почему мы это не
делаем?! Зачем тратить миллиарды, если можно
быстро и дешево решить проблему. Должны.

12 июля 2011 г.

ВП-П9-4879



РАЗОСЛАТЬ

Какие документы или копии (номер, дата, кол-во листов)
б/н (вх. 2-62522 от 13.07.2011) на 2 л.

Кому (наименование учреждения, организации)
С-ту Иванова С.Б., С-ту Шувалова И.И.,
С-ту Володина В.В., Минтрансу России, Росавиации,
Кюннапу П.В.

Оригинал + 1 копия - Департаменту
промышленности и инфраструктуры

Никитин С.Ю.
(подпись ответственного исполнителя)
Телефон - 985-42-49

14 июля 2011 г.



1581278
16.07.11
14:21:19

СИ-П9-4880

Переписка



**МИНИСТЕРСТВО
РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

(МИНРЕГИОН РОССИИ)

МИНИСТР

Садовая-Самотечная улица, дом 10/23, строение 1,
город Москва, Российская Федерация, ГСП-4, 127994
Тел. 694-35-55; факс 699-38-41

19.05.2012, № СТ-688/16

На № _____ от _____

Правительство
Российской Федерации

61997 2012 г.



Во исполнение пункта 9 поручения Правительства Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № ДК-П9-2637 Министерство регионального развития Российской Федерации совместно с Министерством транспорта Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службой, ГК «Олимпстрой» и администрацией Краснодарского края подготовило и направляет проект доклада Президенту Российской Федерации В.В. Путину о принятых мерах по устранению недостатков, выявленных в ходе контроля за строительством олимпийских объектов.

Сводная аналитическая таблица по замечаниям Контрольного управления Президента Российской Федерации прилагается.

- Приложение:
1. Проект доклада Президенту Российской Федерации В.В. Путину на 6 л. в 1 экз.
 2. Сводная аналитическая таблица по замечаниям Контрольного управления Президента Российской Федерации на 4 л. в 1 экз.
 3. Копия письма Минрегиона России от 18 мая 2012 г. № 1107-ЮР/ОИ на 3 л. в 1 экз.
 4. Копия письма Минрегиона России от 18 мая 2012 г. № 1112-ЮР/ОИ на 1 л. в 1 экз.
 5. Копия письма Минрегиона России от 18 мая 2012 г. № 1114-ЮР/ОИ на 3 л. в 1 экз.
 6. Копия письма Минрегиона России от 23 мая 2012 г. № 1145-ЮР/ОИ на 5 л. в 1 экз.
 7. Копия письма Минрегиона России от 24 мая 2012 г. № 1146-ЮР/ОИ на 4 л. в 1 экз.
 8. Копия письма ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 15 мая 2012 г. № 1-7/1201 на 3 л. в 1 экз.

2

9. Копия письма администрации Краснодарского края от 16 мая 2012 г. № 10-187/12-04 на 2 л. в 1 экз.
10. Копия письма ГК «Олимпстрой» от 23 мая 2012 г. № А1-15542 на 2 л. в 1 экз.
11. Копия письма ГК «Олимпстрой» от 23 мая 2012 г. № А1-15543 на 2 л. в 1 экз.
12. Копия письма ГК «Олимпстрой» от 24 мая 2012 г. № КМ-Д15-15607 на 6 л. в 1 экз.;
13. Копия письма ОАО «РЖД» от 23 мая 2012 г. № ИСХ-8960 на 4 л. в 1 экз.
14. Копия письма ГК «Олимпстрой» от 25 мая 2012 г. № КМ-Д12-15814 на 13 л. в 1 экз.
15. Копия письма ГК «Олимпстрой» от 29 мая 2012 г. № СГ-Д19-16142 на 5 л. в 1 экз.

О.М. Говорун

Переключения

Электронный документ
Вх. № 2-79853 от 22.08.12
л.1



КОМИССИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ
СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА И
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

"22" августа 2012 г.

№ А60-26-13

Заместителю Председателя
Правительства Российской Федерации -
Руководителю Аппарата
Правительства Российской Федерации

В.Ю.СУРКОВУ

Уважаемый Владислав Юрьевич!

На заседании Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности (далее - Комиссия) 10 июля 2012 г. был утвержден порядок информационного обеспечения деятельности Комиссии.

В соответствии с пунктом 5 указанного порядка Аппарат Правительства Российской Федерации осуществляет информационное обеспечение деятельности Комиссии путем включения Комиссии в списки рассылки всех направляемых Правительством Российской Федерации поручений и материалов по вопросам, входящим в компетенцию Комиссию.

С учетом изложенного, в целях обеспечения эффективности принимаемых решений и согласованной работы просил бы Вашего поручения соответствующим подразделениям Аппарата Правительства Российской Федерации о включении Комиссии в списки рассылки всех направляемых Правительством Российской Федерации поручений и материалов по вопросам, отнесенным к компетенции Комиссии Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 2012 г. № 859 "О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности".

Заранее благодарю за внимание
с уважением,

Ответственный секретарь
Комиссии при Президенте Российской
Федерации по вопросам стратегии развития
топливно-энергетического комплекса и
экологической безопасности

И.Сечин



2 100009 60663 5

АППАРАТ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

"6" мая 2011 г.
№ П9-18004
г. Москва

Для служебного пользования
Экз. № ____

Минэнерго России

МИД России

Минэкономразвития России

ОАО "АК "Транснефть"

По результатам рассмотрения Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Сечиным обращения президента ОАО "АК "Транснефть" Н.П.Токарева (письмо от 5 апреля 2011 г. № 19-11/5622) с информацией по переговорной позиции с Китайской Стороной относительно формирования цены на нефть указано: "Необходимо соблюдать подписанные документы. Есть риски разблокировать договоренности".

Приложение: вх.2-27440 от 05.04.2011 всего на 13 л.

Заместитель директора Департамента
промышленности и инфраструктуры
Правительства Российской Федерации

В.Ампилов

IV. Настоящая реформа

Принципы

- Правительство как промоутер идей и распределитель грантов, а не как провайдер/посредник распределения ресурсов
- Самоуправление ведомств лучше управления ведомствами
- Ответственность может быть только политической и никакой иной
- Переписка идеями, а не отписками (меморандумы вместо писем)
- Конституционный раздел «доменов» президента и исполнительной власти

Конкретные меры

- Министры - из феодалов в политики (введение должность «генерального директора министерства», госслужба, а не госдолжность)
- Протоколы как «ключи» к проектам, а не как «носители» поручений. Финальный документ совещания – стенограмма. Нет стенограммы – не было совещания
- Распределения «грантов» (от кино до науки) через профильные советы, а не через министра
- Запрет на «совместное ведение». Границы компетенций нерушимы
- Независимая кадровая служба на правах Счетной палаты. Экзамены - в ней. Поощрения и награды - через нее. Дела в ней. Управляется советом.