

## **Сфера деятельности и целевые ориентиры экспертной группы №14 «Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение прозрачности и обратной связи с гражданами и бизнесом»**

### **Сфера компетенции рабочей группы и оценка ситуации**

Государство присутствует в экономике и обществе, как известно, в нескольких формах. Во-первых, как **собственник имущества** коммерческих или некоммерческих организаций. Во-вторых, **аккумулируя** в консолидированном бюджете и бюджете расширенного правительства **финансовые средства, направляемые на решение различных социально-экономических задач**. В-третьих, формируя через различные нормативные акты и механизмы их исполнения правила ведения хозяйственной деятельности и поведения граждан. Присутствие государства в экономике и обществе, необходимое для определения и контроля соблюдения законов и правил, обеспечения общественных благ, зачастую, сопровождается такими негативными явлениями как неэффективность решений и использования ресурсов, коррупция и ослабление конкурентной среды.

**В сфере компетенции группы непосредственно находится третья форма присутствия государства в экономике и обществе**, а также те внешние негативные эффекты, которые присущи государству и бюрократической организации. Для полного анализа ситуации нельзя обойти вниманием также и первые две формы, хотя непосредственным «выходом» деятельности группы будут предложения относительно изменений правил ведения хозяйственной деятельности и улучшения взаимодействия государства с гражданами и бизнесом.

Согласно Конституции Российской Федерации, Россия является **социальным государством**, поэтому производство не только чистых общественных, но и социально-значимых благ входит в его обязательства. Это является фактором, расширяющим государственные функции.

Крайне актуальной является задача модернизации экономики страны. Ее решение, как ясно показывает мировой опыт, возможно, если государство способствует развитию бизнеса, а не является для него барьером. Институциональная среда низкого качества, состоящая как из все возрастающего числа неэффективных регуляций, так и из массовых коррупционных практик на региональном и местном уровнях, создает значительные, - подчас непреодолимые, - препятствия для роста производства, увеличения числа качественных рабочих мест, инвестиционной активности бизнеса, в том числе для прямых иностранных инвестиций, что, в свою очередь, подрывает возможности модернизации отечественной экономики. Крупные модернизационные проекты, инициируемые государством и привлеченным бизнесом, при всей своей значимости, не могут охватить все отрасли российской экономики, а отмеченные свойства институциональной среды препятствуют распространению технологий и инноваций за пределы упомянутых проектов.

Конституцией Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности, которая может быть ограничена только федеральными законами и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Поэтому меры государственного регулирования, обеспечивающие национальную безопасность, **не должны ограничивать права и свободы граждан** в большей мере, чем это необходимо для обеспечения безопасности личности, общества или государства, решения значимых социальных задач, предотвращения значительного экономического ущерба для неограниченного круга лиц.

С момента начала реформ государственного управления в отдельных сферах удалось добиться снижения административных барьеров и повышения качества государственных услуг. Были апробированы системы оценки и управления по результатам, стимулирования государственных служащих. Однако в целом **результаты реформирования остались незаметными для граждан и бизнеса**, не обеспечили улучшения предпринимательского климата, снижения уровня коррупции, роста доверия к государственным институтам, заметного повышения эффективности государственного регулирования и управления государственными ресурсами. **Почти ни одно нововведение не было реализовано в полном объеме** либо не дало ожидавшегося конечного эффекта.

Таким образом, приоритетной задачей по-прежнему является создание институциональной среды, благоприятной для развития бизнеса, инновационной и инвестиционной деятельности, гарантирующей предоставление качественных государственных услуг, лишенной в основном коррупционной составляющей, и содержащей развитую систему обратных связей от граждан и бизнеса к органам государственной власти.

Такая среда не может быть раз и навсегда сформирована в своих мельчайших деталях. Напротив, она должна быть динамичной, реагирующей на изменение внешних условий, отвечающей на изменения внутренней и мировой конъюнктуры, запросов бизнеса и граждан.

Условиями реализации этой цели являются:

- судебная система с высокой степенью независимости от исполнительной ветви власти и повышенной подотчетностью обществу;
- процедуры принятия нормативных актов, правил и регуляций, обеспечивающие согласование интересов заинтересованных групп граждан, бизнеса и государства;
- прозрачность принятия решений (за исключением вопросов, составляющих государственную тайну) и установленных регулятивных механизмов для всех заинтересованных сторон;
- организация предоставления государственных и муниципальных услуг, предполагающая ответственность государственных и муниципальных служащих перед гражданами и бизнесом за неисполнение установленных стандартов и регламентов;
- повышение заинтересованности государственных органов и государственных служащих в достижении результатов, необходимых гражданскому обществу.

## Проблемы и вызовы

1. **Глобальная потеря конкурентоспособности государства**, ухудшение институциональной среды ведения бизнеса и жизни граждан - некомфортные условия ведения бизнеса, высокие риски и отсутствие понятных перспектив, защищенных прав собственности и гарантий исполнения договоров; необходимость анализа и совершенствования правового поля, развития судебной системы, в том числе административной юстиции.
2. **Несоответствие предложения общественных благ социальным ожиданиям** - низкое доверие государственным институтам и традиционное нежелание сотрудничать с ними, отсутствие учета общественного мнения при проведении государственной политики, тенденция фактического ухода государства из социальной сферы в социальном государстве.
3. **Низкое качество услуг** - преобладание традиционных обременительных для заявителя схем предоставления государственных услуг.

4. **Недостаточная управляемость внутри государства** - режим «ручного управления», имитация реформ, отсутствие публичной «конкуренции идей», несогласованность действий отдельных ведомств, неопределенность в распределении функций и ответственности между ведомствами, недостаточное качество планирования и контроля, слабое стимулирование.
5. **Отсутствие целенаправленности, избыточность и неэффективность отдельных видов регулирования** - административные барьеры, недостижение целей регулирования, коррупция, неэффективное использование государственных ресурсов.
6. **Отсутствие эффективного контракта общества с чиновником** - проблемы формирования «эффективного» компенсационного пакета, моделей карьерного роста по заслугам.
7. **Усиление временных и ресурсных ограничений для проведения реформ** – значительное число правильных, но не до конца реализованных инициатив, непопулярность реально необходимых реформ, требующих дополнительных усилий, ресурсов и ограничивающих «бюрократическую ренту».

## Варианты политики и целевые ориентиры

Ответы на вызовы будущего, очерченные в предыдущем разделе, могут определяться в рамках трех основных вариантов политики изменения форм и масштабов присутствия государства в экономике и обществе. Именно они определяют базовые развилки в проведении систем мероприятий, нацеленных на преодоление упомянутых вызовов.

Первый из них можно условно назвать «**Оптимизация**». Ее суть заключается в последовательной коррекции сложившихся взаимодействий государства, бизнеса и общества в сторону смягчения наиболее острых несоответствий требованиям граждан и бизнеса. В качестве целевых ориентиров данного варианта политики могут выступать показатели относительного снижения текущих издержек получения государственных и муниципальных услуг гражданами и бизнесом, административных барьеров входа на рынок и ведения бизнеса.

Второй вариант политики можно охарактеризовать как «**Дебюрократизация**». Он может стать прямым продолжением политики дебюрократизации, проводившейся в начале 2000-х годов, содержанием которой было, как известно, стремление к максимально возможному полному исключению чиновников из процессов функционирования бизнеса и гражданского общества. В роли целевых ориентиров здесь могут выступить показатели сокращения числа чиновников, с одной стороны, и снижение числа регуляций, действующих в институциональной среде бизнеса, с другой стороны.

Третий вариант политики, - «**Позитивная реинтеграция**», - исходит из того, что наилучшей для развития экономики и общества является институциональная среда, в которой чиновники заинтересованы в улучшении условий функционирования как бизнеса, так и гражданского общества, поскольку перспективы роста их благосостояния зависят от уровней этого развития. Соответственно, целевыми ориентирами данной политики оказываются различные индикаторы качества институциональной среды, демонстрирующие тенденции существенного улучшения.

На содержании названных вариантов политики не могут не влиять возможные различия в динамике социальных функций нашего государства. Возможная развилка заключается здесь в следующем: может быть как продолжена тенденция к маркетизации социальной сферы, так и реализоваться новая модель социального государства,

предполагающая более широкое и разнообразное участие граждан в определении содержания и направлений функционирования социальной сферы.

Очевидно, конкретные предложения по отдельным направлениям реализации задач группы 14 по второму и третьему варианту политики могут существенно отличаться от предложений, сформулированных применительно к варианту политики «Оптимизация».

Задача экспертной группы состоит в разработке всех трех вариантов, оценке рисков и результативности каждого из них, поиске путей их возможной интеграции.