

## Зарегулированное государство

Методы управления, принятые в современной России, приводят к тому, что едва ли не основными издержками деятельности госучреждений становится сама деятельность госслужащих

Элла Панеях

**Ч**резмерная зарегулированность российской экономики и в целом частной деятельности в России – проблема общепризнанная. Обременительные учет и отчетность, множество противоречивых, часто меняющихся и излишне подробных правил подрывают конкурентоспособность российского бизнеса на мировом рынке, тормозят развитие экономики и общества, искажают структуру экономики в пользу низкотехнологичных отраслей с невысокой долей оплаты труда. Коррупция, возникающая в результате столь плотного регулирования, создает дополнительные издержки, еще в большей степени ограничивая экономический рост. Считается, что основные блага, за которые мы платим такую цену, – это возможность поддерживать относительно высокий уровень социальных и «силовых» расходов (в не самой законопослушной стране), а также относительно высокий стандарт безопасности. Попросту говоря, это возможность собирать достаточно налогов, чтобы содержать большую армию и полицию; предоставлять гражданам базовые социальные гарантии в виде пенсий и доступного здравоохранения; защищать их от некачественных услуг и товаров, производимых нечестными бизнесменами. Стоят ли предлагаемые государством блага тех издержек, которые влечет за собой регулирование любой частной активности

со стороны государственных органов? Этот вопрос находится в центре споров о государственном регулировании, которые ведутся между условными «либералами» и «государственниками».

Однако вне обсуждений остается другая сторона проблемы: чрезмерная зарегулированность самого государства. Как отражаются принятые в России практики контроля и регулирования человеческой деятельности на функционировании самих государственных органов, то есть на эффективности процесса производства тех самых благ, о которых идет спор? Какова доля тех издержек, которые порождаются системой учета и отчетности *внутри* государственных организаций, призванных осуществлять силовые, распределительные и контрольные функции? Между тем эти издержки велики и возникают они в результате принятых практик учета и отчетности *внутри* государства, направленных на контроль за сотрудниками государственных органов, которые обеспечивают общественный порядок, следят за деятельностью частных лиц и организаций, производят и распределяют социальные блага. КПД отдельного государственного учреждения в современной России – будь то полицейское ОВД, школа, поликлиника или министерство – вероятно, намного ниже, чем даже в Советском Союзе<sup>1</sup>. Шесть из восьми рабочих часов участкового полицейского

заняты заполнением бумаг<sup>2</sup>. У участкового врача ситуация вряд ли намного лучше. В Следственном комитете РФ, образованном, заметим, всего лишь пять лет назад и окончательно выделенном из состава Генеральной прокуратуры в 2011 году, административный персонал уже превышает по численности следователей, занятых собственно расследованием дел, и количество административных сотрудников продолжает расти (а ведь доля административного персонала в общей численности сотрудников, как правило, увеличивается по мере «старения» организации). Закупка партии книжек для школьной библиотеки требует тендера, проводимого по тем же правилам, что и закупка партии газодобывающего оборудования для «Газпрома».

Двадцать пять миллионов человек в российских органах управления, силовых структурах, в преимущественно государственных учреждениях образования и здравоохранения<sup>3</sup> большую часть своего рабочего времени заняты лишь тем, что заполняют и обрабатывают бумаги, при помощи которых одни госслужащие (или бюджетники, не обладающие этим статусом, но также работающие на государство) доказывают другим госслужащим (своему начальству, внешнему контролеру, сотруднику смежного органа), что они не бездельники, не воры и не полные профаны в своем деле.

### Зачем нужны учет и отчетность?

Если прибегнуть к официальным формулировкам, то внутренний учет и отчетность в государственных структурах преследуют три цели:

- *Обеспечение эффективности труда.*

Фиксируется рабочее время сотрудников и учитывается их нагрузка (количество проведенных операций, рассмотренных случаев, дел, принятых пациентов в единицу времени). В некоторых учреждениях существуют нормы по количеству принятых

«клиентов» (поликлиники, присутственные места), нормативы по времени, потраченному на каждого из них. Популярны валовые показатели наряду с показателями результативности (раскрываемость уголовных дел в криминальной полиции, количество выписанных и исполненных «клиентами» предписаний в Федеральной антимонопольной службе). Учитывается динамика: валовые показатели и нагрузка оцениваются в сравнении с предыдущим периодом, поэтому требования, предъявляемые к сотрудникам, постоянно растут. Кроме того, контролируются сроки обработки конкретного кейса; в некоторых организациях это требуется по закону.

- *Борьба с коррупцией и нецелевым использованием бюджетных средств.* Учитывается движение материальных средств, каждая операция требует обоснований для получения разрешения на нее, а затем — множества учетных документов, подтверждающих факт ее совершения. Создаются алгоритмы принятия материально-нагруженных решений, и, если решения ответственных лиц им не соответствуют, это автоматически вызывает подозрение в коррупции. Принятие коррупционно-нагруженных решений либо максимально формализуется, либо сдвигается вверх по иерархии.

- *Обеспечение качества труда.* Для этого существует система квалификационных категорий, формальные требования к образованию и аттестации. В данной статье этот аспект рассматриваться не будет.

Действительно, руководство не без некоторых оснований полагает, что служащих следует контролировать по вышеперечисленным параметрам. Число лентяев, воров и профанов на госслужбе пропорционально выше, чем в частном секторе, по исключительно объективным причинам, и это не только российский случай. Бездельничать проще в кресле чиновника, чем у конвейера на заво-

де; воровать проще у государства, чем у зорко следящего за собственным добром частного; непрофессионализм также гораздо сложнее выявить там, где не существует обратной связи в виде рыночных результатов индивидуальной (или хотя бы коллективной) деятельности. Однако эмпирические исследования (там, где они уже были проведены) показывают: в настоящее время низовые сотрудники российских государственных учреждений практически не имеют возможности наслаждаться по крайней мере двумя из трех выше-названных преимуществ. У рядовых бюджетников и госслужащих не так уж много возможностей для незаконного обогащения<sup>4</sup>. Так, исследования бытовой (преимущественно низовой по определению) коррупции, проводимые фондом ИНДЕМ, свидетельствуют об уменьшении ее объема относительно доходов граждан и существенное снижение низовой коррупции в сфере бизнеса (на фоне общего роста коррупционных доходов и их концентрации на высших уровнях бюрократических иерархий)<sup>5</sup>. При этом сотрудники большинства госучреждений сильно перегружены (законный восьмичасовой рабочий день воспринимается как привилегия и разврат в большинстве изученных государственных органов)<sup>6</sup>. Разумеется, такое положение дел не лучшим образом сказывается и на квалификации рядовых сотрудников: профессионалы «вымываются» в частный сектор (сделаем оговорку, что никто не пытается отрицать наличие высочайших профессионалов на госслужбе). Причем в последнее время это происходит не столько по причине низких доходов (официальные доходы в госсекторе растут), сколько из-за бюрократической нагрузки и формальных ограничений, связанных с возможностью занять ту или иную должность, то есть в результате все тех же учета и контроля.

Доказывая друг другу, что они не лентяи, не воруют и не совершают профессиональных ошибок, госслужащие создают огромный

бумажный оборот не только друг для друга, но и для внешнего мира — для частного сектора, для экономики и общества. При каждом взаимодействии с государством российский гражданин вовлекается в этот процесс. Если вы рядовой гражданин, объект контроля или социальной заботы, то это происходит время от времени. Если же ваша деятельность обязывает вас так или иначе взаимодействовать с государством, подлежит регулированию, требует разрешений, не говоря уже об отчетности и налогах, то подобное взаимодействие на постоянной основе становится весомой частью ваших издержек. Однако если бы мы говорили только об издержках для частных лиц, то «бремя государства» осталось бы в существенной степени недооцененным. В результате методов управления, принятых в современной России, едва ли не основными издержками деятельности госучреждений, в том числе и огромной статьей прямых бюджетных расходов (возможно, сравнимой по размеру с извлекаемой при пресловутом «распиле бюджетов» административной рентой), становится сама деятельность госслужащих, осуществляющих учет и контроль как своей собственной деятельности, так и деятельности других госслужащих.

### Уголовное регулирование

Проблему усугубляет уголовное регулирование, поскольку в нынешней России оно представляет собой основную форму регулирования регистрируемой деятельности. Обычно говорят об уголовном регулировании бизнеса, или уголовной политике в сфере бизнеса, то есть, что уголовная репрессия превратилась в главное средство принуждения к исполнению существующих правил (инфорсмент): не только внеуголовного законодательства в сфере экономической деятельности, но и любых подзаконных актов и просто контрольных практик регулирующих агентств, а также неформальных правил и обычаев, на которых строятся взаимоотно-

шения государственных органов и бизнеса<sup>7</sup>. Однако проблема шире: современная правоприменительная практика в России устроена таким образом, что не только бизнес, но и любая другая регулируемая и регистрируемая деятельность (а в современном государстве это практически всякая мало-мальски значимая деятельность) находятся под постоянной угрозой уголовной репрессии. При этом, поскольку в России отсутствует требование доказывать наличие субъекта, которому причинен ущерб (не только для классических «преступлений без жертвы», но и для других, включая преступления в сфере экономической деятельности), почти любое зафиксированное нарушение каких бы то ни было (неуголовных) законов, правил и пр. может быть интерпретировано как нарушение УК<sup>8</sup>. Хорошо описано, насколько в современной России подвержены избыточной криминализации такие неуголовные нарушения, как несоблюдение правил бухгалтерского учета, ненамеренные ошибки в исчислении налогов, нарушения трудового законодательства, санитарных норм, правил хранения выручки и т. д., когда речь идет о бизнесе<sup>9</sup>.

Однако уголовное регулирование бизнеса — лишь частный случай. Ровно те же правоприменительные практики уголовной юстиции распространяются на любую деятельность, подлежащую учету и отчетности. Ведь именно учетные документы становятся объектом проверки с последующей криминализацией нарушений и применением уголовной репрессии в отношении ответственного лица. Другими словами, наряду с бизнесом, объектом уголовного регулирования становятся в первую очередь легальная общественная деятельность в рамках официальных НКО, государственная служба и работа в бюджетной сфере. Любая деятельность, порождающая постоянный документооборот, требующая по закону «бумажной» фиксации операций, отчетности и хранения учетной

документации, подвержена избыточной криминализации не в меньшей степени, чем бизнес. В том числе и деятельность самих правоохранительных органов.

### **К чему приводит уголовное регулирование в сфере бизнеса**

Каковы последствия уголовного регулирования бизнеса, известно давно.

1. Возрастает плотность учета. Как по требованиям проверяющих организаций, так и сами фирмы по собственной инициативе начинают оформлять на бумаге каждое движение средств и каждое действие персонала в надежде таким способом избежать формальных нарушений. Формализуются внутренние процессы, увеличивается количество внутренних согласований, утрачивается гибкость, каждое зарегистрированное действие становится очень дорогостоящим и требует больших трудовых и временных затрат.

2. Бизнес вынужден избегать сложных схем, сложных структур, сложных технологий, поскольку в противном случае появятся длинные цепочки зарегистрированных действий, которые можно с легкостью интерпретировать как недобросовестную, преступную деятельность.

3. Транзакции все чаще уводятся в «тень». Не для того, чтобы сделать что-то незаконное, а чтобы избежать формальной бумажной фиксации своих вполне законных на тот момент действий. Именно фиксация в учете делает транзакцию доступной для проверки задним числом и, таким образом, уязвимой для уголовной репрессии. Неоформленные действия «забываются» и уходят из зоны риска куда быстрее.

4. Бизнесу приходится имитировать недостаточную эффективность, чтобы не стать объектом для «силовых наездов». Малый бизнес отказывается от роста, от расширения, от оформления деятельности в рамках более продвинутых организационных форм.

5. Поскольку любая ошибка в учете может стать поводом для уголовной репрессии, а активной постоянной деятельности без ошибок не бывает, предприниматели оказываются крайне уязвимыми с политической точки зрения. Им опасно лоббировать свои интересы, опасно отказываться от «социальной ответственности», то есть от необязательных и не требуемых законом денежных взносов произвольного размера на цели, предписанные представителями власти, опасно высказывать нелояльные политические взгляды.

Что же касается государственных органов, то здесь последствия уголовного регулирования регистрируемой деятельности даже серьезнее, чем в бизнесе. Ведь для этих организаций отсутствуют стимулы к содержательной деятельности, которые есть у бизнеса: нет ни прибыли, ни существенной связи между результатами деятельности сотрудников и их легальным доходом. Карьерные же перспективы чиновника и работающего бюджетника определяются теми стимулами, которые создаются в рамках системы оценки их деятельности, существующей внутри ведомств, то есть системы, которая оценивает нагрузку и соблюдение сроков, аккуратность в учете деятельности и в отчетности, а также формальными показателями квалификации и стажа (например, квалификационные категории учителей).

### **Как отражается уголовное регулирование на деятельности госучреждений**

В результате уголовного регулирования регистрируемой деятельности государственные организации сталкиваются с теми же трудностями, что и бизнес: увеличение внутренней зарегулированности, уменьшение гибкости, стандартизация и упрощение деятельности. Последнее ограничивается кампаниями по «оптимизации документооборота» и спорадической борьбой с «волокитей» (в результате

чего лишь возрастают требования по соблюдению сроков, а значит, в конечном итоге, увеличиваются и нагрузки сотрудника в единицу времени). Такое положение дел приводит к плачевным результатам.

1. Плотность учета в госучреждениях непрерывно растет, затраты рабочего времени на заполнение учетных документов начинают превышать время, потраченное на содержательную деятельность (об этом еще пойдет речь ниже).

2. Каждая организация стремится к тому, чтобы «на входе» отобрать наиболее простые кейсы, требующие несложных и стандартных операций. Так, школы отказываются от «трудных» учеников; контрольные организации проверяют не тех, кто вероятнее всего может оказаться нарушителем, а тех, кто в наименьшей степени способен сопротивляться. Органы опеки противодействуют или, в лучшем случае, не способствуют усыновлению детей из детдомов, в том числе и потому, что каждое усыновление означает, что в зоне их ответственности на долгие годы появится «сложный» случай, требующий сопровождения и проверок, а следовательно — увеличивающий отчетность. В то время как за детей, содержащихся в учреждениях, органы опеки ответственности не несут. Даже такая организация, как Федеральная антимонопольная служба (ФАС), призванная, казалось бы, бороться в первую очередь с монополизмом больших компаний, существенную часть валовых показателей своей деятельности получает за счет мелких муниципальных образований и малого бизнеса. «Цена» типового кейса ФАС не превосходит нескольких сотен тысяч рублей (сумма варьируется в зависимости от категории дела, так как в зоне ответственности этого ведомства находятся дела множества разных категорий, не сопоставимые между собой), зато в год рассматриваются тысячи дел. Так, в 2011 году ФАС возбудила 3197 дел по злоупотреблению доминирую-

щим положением на рынке (в США таких дел было рассмотрено 9, в ФРГ — 32, в Великобритании — 3), а всего ведомством было рассмотрено более 50 тыс. дел — на порядок больше, чем пропускают через себя антимонопольные ведомства других стран. В правоохранительных органах придерживаются той же стратегии, которая выражается в том, что регистрируются преимущественно очевидные уголовные дела с известными фигурантами и готовыми доказательствами, а зарегистрированные дела стремятся оформить по нескольким «простым» — не требую-

ющих в социальной сфере и не имеющих возможности приостанавливать свою работу, чтобы следовать предписаниям учета, — необходимым условием для осуществления своей целевой деятельности. На эти деньги покупаются расходные материалы в больницах, карандаши и бумага в школах, бензин для служебных поездок сотрудников МВД (в первую очередь — занятых расследованием уголовных преступлений и оперативной деятельностью), кофе и печенье в офис. На незаконно обналиченные средства государственных ведомств заказывают научные

**“Неучтенный денежный оборот становится для российских государственных учреждений необходимым условием для осуществления своей целевой деятельности”.**

щим сложных процедур и нетривиальных, ответственных решений — статьям.

3. Большое количество незаконных операций внутри государственных учреждений — от обналичивания бюджетных средств до незаконного сбора денег с пациентов, учеников и других «клиентов» учреждений социальной направленности — проводится не для того, чтобы положить себе в карман бюджетные деньги или получить взятки, а с той же целью, что и увод операций «в тень» в бизнесе — избежать официального оформления мелких операций, поскольку каждая оформленная транзакция с бюджетными деньгами крайне трудоемка, создает риски при проверках и подозрение в коррупции, а зачастую еще и требует повышенных затрат (например, купить многие расходные материалы дешевле за наличные, нежели «по чеку»). С точки зрения проверяющих, подобные действия выглядят как коррупция и «распил бюджетов»<sup>10</sup>. На деле же теневой, неучтенный денежный оборот все в большей степени становится для российских государственных учреждений — особенно рабо-

разработки независимым исследовательским группам в том случае, когда требуется результат, а не фиктивно-демонстрационный продукт. (В то время как крупные суммы, официально выделенные на исследования теми ведомствами, которые не занимаются собственно наукой, — один из распространенных способов присвоения бюджетных средств: простой вывод денег из бюджета легко и удобно маскировать как проведение прикладных исследований, ведь проверить качество научного отчета — задача нетривиальная для чиновников или правоохранителей.) Правила осуществления закупок для государственных учреждений разработаны с тем, чтобы предотвратить злоупотребления при совершении крупных сделок, обеспечить прозрачность; правила установления очередности «клиентов» при получении государственных услуг с тем — чтобы обуздать взяточничество; правила учета использования материальных средств — чтобы предотвратить их воровство. Но когда те же правила применяются к не крупным транзакциям, к решениям с невысокой «ценой вопроса», это

## Запретительный характер правил учета

**Н**ехватка расходных материалов, мелочей, необходимых для бесперебойной работы, в самых разных государственных учреждениях зачастую связана, как ни странно, не с недофинансированием, а с «запретительной ценой» оформления их закупки и учета их использования. Проще собрать или обналичить деньги, купить и расходовать без учета. К тому же, коррупционная емкость подобных сделок по закупке крайне низка. Когда речь идет о закупке дорогостоящей аппаратуры (например, томографа в больницу), есть смысл брать на себя расходы и риски, связанные с проведением тендера, поскольку при

этом можно попытаться обойти законы, призванные обеспечить его прозрачность, и получить «откат» от заранее выбранного контрагента. При закупке бинта и одноразовых шприцев такой дополнительный стимул отсутствует. А при приобретении медикаментов добавляются риски, связанные с учетом и хранением особо контролируемых веществ: нежелание медучреждений лишний раз связываться с ФСКН приводит к гораздо большему ограничению в доступе нуждающихся больных к обезболивающим препаратам, чем нехватка государственного финансирования на их закупку. Здесь уже рисковать наличным оборотом, разумеется, никто не

хочет; но и практически любые легальные, зарегистрированные операции с наркосодержащими препаратами создают для ответственного лица постоянный риск уголовного преследования. В подобных ситуациях запретительный характер правил учета и отчетности проявляется в полной мере, тормозя целевое функционирование учреждения. В более мягких случаях, где риски не столь велики, формируется теневой поток финансирования *целевой* деятельности учреждения в виде полузаконных сборов, неформальных доплат за официально оказываемые услуги, «спонсорской помощи» разной степени принудительности.

приводит в буквальном смысле к остановке деятельности при попытке работать строго по закону (см. подверстку на с. 85).

4. Бегство от успеха также свойственно сотрудникам госучреждений. Поскольку высокая плотность учета заставляет их крайне подробно документировать свои действия, а практика уголовного регулирования существенно увеличивает риски выявления нарушений при проверке такой документации, сотрудники госучреждений больше других заинтересованы в том, чтобы не привлекать внимания к своей деятельности. «Элитарная» школа или очень хорошая больница зарабатывают определенный социальный капитал, который помогает им защититься от дополнительных рисков, связанных с нестандартным характером их деятельности (хотя по отчетности подобного рода учреждения нередко оказываются в числе отстающих). За школу вступятся родители, за больницу — пациенты. Но это привилегия тех типов госучреждений, где хорошо работающая

организация собирает вокруг себя элитарных бенефициаров, потребителей с высоким статусом, с возможностями поднять шум. Такого нельзя сказать о хорошем детдоме, образцовой (не с точки зрения отчетности, а с точки зрения положения заключенных) тюрьме или о каком-нибудь бесперебойно работающем «Контрольно-ревизорском управлении городского и пригородного пассажирского транспорта». Поскольку нестандартная деятельность гораздо труднее поддается учету, а производимая при учете документация более уязвима для последующих проверок, «передовые» (наряду с отстающими) государственные учреждения и отдельные сотрудники создают большую бюрократическую нагрузку (в случае отдельного сотрудника эта нагрузка может быть перераспределена на других сотрудников, но в пределах одного учреждения) и производят больше «силовых» рисков, чем типовые. Таким образом, принятые практики контроля дестимулируют не только сложную деятельность, но и про-

сто успешную с точки зрения заявленных целей. Отчетность способствует тому же. Руководитель ОВД, на территории которого предотвращается заметно больше правонарушений, чем у «соседей», не в состоянии отчитаться за хорошую динамику показателей по раскрытым преступлениям, а тот, кто, при прочих равных, больше других ловит реальных преступников, рано или поздно получит выговор за высокую преступность на подведомственной территории: ведь полицейские данные о регистрации преступлений используются для оценки уровня преступности в зоне ответственности данного подразделения. У того, кто сумел наладить хорошую регистрационную дисциплину, в свою очередь, скорее всего провал с «раскрываемостью» — соотношением раскрытых преступлений к зарегистрированным. В стандартные цифры, характеризующие успешность определенного подразделения МВД, заложены следующие практики<sup>11</sup>: отсев сложных и неудобных дел на этапе регистрации преступлений (нарушение прав потерпевших); обход требований УПК и перенос содержательных действий по расследованию на доследственную стадию (то есть на период, когда права подозреваемого еще не защищены законом); переквалификация преступлений в соответствии с потребностями отчетности, а зачастую и прямое применение незаконного насилия. Отказываясь от любой из этих практик, подразделение обречено на провал по какому-либо из показателей успешности (хотя, возможно, оно выиграет по другому показателю, но именно провалы «притягивают» проверки; а благополучие по одному из показателей не гарантирует от проверок, вызванных провалом по другому). Отклонение от типовых показателей чревато проверками, а проверки влекут за собой все описанные выше риски.

5. Наконец, политическая уязвимость госслужащих не нуждается в подробной иллю-

страции: достаточно лишь вспомнить состав участников массовых фальсификаций в ходе выборов. Среди зафиксированных наблюдателями нарушителей почти сплошь встречаются школьные работники и муниципальные служащие, попавшие в избирательные комиссии по разнарядке с места работы. Именно они, а не активисты или сторонники партии — бенефициара фальсификаций, — являются основными, массовыми исполнителями нарушений. Здесь важно подчеркнуть, насколько уязвимыми делает госслужащих та система стимулов и требований, в которой они работают — вплоть до готовности практически бесплатно и массово участвовать в уголовном преступлении.

### Источники учетно-бюрократической нагрузки

Каким образом возникает учетно-отчетная бюрократическая нагрузка, которая приводит к столь высокой степени зарегулированности деятельности государства? Ее источники можно классифицировать следующим образом:

- *Валовые показатели деятельности*, как прямые, так и получаемые на основании контроля нагрузки сотрудников, рейтингования подразделений, «неофициального плана», сравнения показателей деятельности с предыдущим периодом.
- *Фиксация деятельности, протоколирование*, рост объема документации; ограничения на деятельность по исполнению титульной функции; электронный документооборот (не существует того, для чего нет галочки в базе данных). Компьютеризация и другие виды технической модернизации и оптимизации административной деятельности госорганов отнюдь не способствуют большей эффективности, а напротив, приводят к увеличению требований по протоколированию каждой отдельной транзакции в соответствии с возрастающими возмож-

ностями (так, средний объем уголовного дела с повальной компьютеризацией следственных органов и полиции увеличился в несколько раз).

- *Учет, связанный с материальной ответственностью*: из-за того, что требуется отдельная «бумажка» даже на самые мелкие расходы, их стоимость возрастает вдвое, а сроки выполнения «титulyных» (связанных с целевой деятельностью) операций увеличиваются в разы. В таких условиях нецелевое расходование бюджетных средств,

изначально направлено на борьбу с коррупцией, и валовые показатели, требующие от низового сотрудника переработки большого количества кейсов, наряду с преследованием за ошибки способствуют также концентрации административной ренты. В некоторых случаях низовую коррупцию действительно удается эффективно сдерживать (в частности, известно, что практика «учета и контроля» привела к существенному снижению «низового» взяточничества в налоговых органах по сравнению с периодом конца 1990-х,

“Система стимулов и требований, в которой работают госслужащие, делает их **уязвимыми** — вплоть до готовности массово участвовать в уголовном преступлении”.

нецелевое использование государственной собственности становится выгоднее целевого, поскольку извлекаемая административная рента хотя бы в некоторой степени компенсирует трудовые затраты и риски, связанные с распоряжением государственными средствами.

- *Контроль сроков* на фоне вышеописанной время- и трудоемкости каждой операции, которую необходимо документально зафиксировать, приводит к тому, что возможность или невозможность оказать определенную государственную услугу, выполнить ту или иную государственную функцию определяется еще и тем, рассчитывают ли исполнители уложиться в отведенные — часто довольно жесткие из-за «борьбы с волокитой» — сроки.

- *Аттестация и требования к должностям*.

Парадокс состоит в том, что все вышеперечисленные факторы не только не препятствуют, а наоборот, способствуют извлечению трех основных видов административной ренты: «распил бюджетов», отъем собственности, взятки. Протоколирование любой, даже самой мелкой деятельности, которое

а в ряде регионов с ним и вовсе удалось справиться). Но одновременно парализуется «титulyная» деятельность: любое действие становится рискованным и затратным, если за ним не стоит коррупционный интерес, который в свою очередь перемещается выше по вертикали, где размер коррупционной ренты компенсирует возникающие риски. При этом риски связаны не столько с фактом коррупции, сколько с тем, что к рассмотрению принимается сложный, нестандартный кейс — ведь именно этот факт фиксируется в отчетности, а не взятка (или другой вид коррупционной ренты, например, платеж аффилированной компании за «правильное» оформление документов).

Таким образом, в случае налоговой инспекции мало-мальски сложная и нестандартная (высокотехнологичная, диверсифицированная) деятельность малого бизнеса оказывается парализованной: нестандартный случай уже с самого начала неудобен контролеру, и налоговые инспектора отказываются принимать отчетность такой фирмы. В то же время они не готовы взять на себя ответственность и потратить время на сложный кейс даже

за взятку: возможности небольшой фирмы оплатить услугу не покрывают потенциальных рисков. Аналогичным образом при очевидных проблемах с коррупцией в правоохранительных органах далеко не любой вид коррупционной услуги можно получить. В частности, даже за взятку вряд ли будет принято к рассмотрению сложное уголовное дело с неочевидными фигурантами и честно и по существу расследовано (не нужно путать этот случай с «заказным» делом, где заказчик выполняет за расследователя всю работу, предоставляя данные о правонарушении, кото-

Например, если говорить о строительстве, то здесь проект подключения здания к инфраструктуре может быть официально заказан единственному аффилированному институту, продукцию которого контрольное ведомство принимает без нареканий, а неофициально, за наличные, — реальной проектной группе. Затем готовый проект поступает на утверждение в институт, где проверяют, соответствует ли он стандартам ведомства, ставят свою печать, после чего процесс согласования проходит легко и быстро (сроки согласований в строительстве — одна

**“На низовом уровне кейсы с невысоким коррупционным потенциалом отсекаются «на входе», остаются лишь типовые случаи, удобные в переработке”.**

рые могут быть как сфальсифицированными, так и вполне реальными).

И все же общий объем коррупции скорее увеличивается, чем падает: на низовом уровне кейсы с невысоким коррупционным потенциалом отсекаются «на входе», остаются лишь типовые, удобные в переработке случаи. На верхнем же уровне коррупция институционализируется, появляются способы извлечения коррупционной ренты, снижающие риски. Так, те же аффилированные фирмы по заполнению отчетности при контрольных органах в сфере экономической деятельности, проектные институты при инстанциях, дающих разрешение на строительство, «доверенные» фирмы, выдающие медицинские справки, которые охотно принимают лицензионные органы, одновременно снижают риски разоблачения (оплачивается официальная услуга легальной фирмы, производится соответствующий «продукт») и создают документацию, более похожую на типовую и «безопасную», чем документация неаффилированных организаций.

из основных причин издержек). Поскольку коррупция в результате подобных практик только увеличивается, на следующем круге борьбы с ней ужесточаются правила протоколирования деятельности низового состава, условия согласования, нагрузка на каждый кейс дополнительно возрастает и процесс начинается заново. Такой же порочный круг возникает и в борьбе с нецелевым расходованием бюджетных средств: трудоемкость учета приводит к тому, что любое целевое использование средств, не «нагруженное» дополнительным коррупционным интересом, становится для исполнителя одновременно и невыгодным, и опасным. Рост же нецелевого использования бюджетных средств приводит рано или поздно к очередным мерам по борьбе за финансовую дисциплину, которые сводятся к ужесточению и усложнению правил учета и к повышению рисков, связанных именно с *целевым* расходованием средств.

К тем же последствиям приводит и оценка деятельности по нагрузке и валовым показателям. Поначалу это действительно подталкивает к содержательной деятельности и

создает дополнительные стимулы для более подробного протоколирования каждой операции: важно не только прикрыться от рисков, но еще и сделать так, чтобы каждое действие попало в соответствующую отчетность. Однако в государственных организациях с их слабой обратной связью относительно легко обеспечить «валовые» показатели за счет содержательной части работы, и такие практики складываются очень быстро. Рано или поздно негативные последствия «валовой» системы становятся очевидными: фабрикация дел в случае правоприменительных и контрольных органов, имитация деятельности или неэффективная раздача ресурсов в социальной сфере. В таком случае стандартный способ решения возникших проблем — это переход к оценке по результативности (соотношению количества рассмотренных и «решенных» случаев).

В качестве примера возьмем показатель раскрываемости в полиции. Осознав, что валовая, «палочная» система оценки деятельности приводит к фабрикации дел и массовому нарушению прав подсудимых, руководство МВД вводит показатель *раскрываемости*. Цель этого — обеспечить защиту прав граждан (то есть начинать уголовное преследование только тогда, когда на то есть серьезные основания). Учитывая масштабы нарушений прав подозреваемых и подсудимых в полиции, такой подход можно признать и обоснованным, и гуманным. Тем не менее подобные изменения приводят к следующим последствиям: полиция начинает избегать «висяков», отбирая удобные и простые дела на входе, тем самым потерпевших обманывают или оказывают на них давление. А в случае если дело все же зарегистрировано, оно любой ценой должно быть доведено до конца, что создает дополнительные стимулы для того, чтобы оказывать давление на подозреваемых, фабриковать дела, пытаться «повесить» дело на кого угодно, чтобы

закрыть его. Все это касается далеко не всех расследуемых уголовных дел, а только тех, относительно немногих, неочевидных, от которых не удалось «отбиться» на этапе регистрации и доследственной проверки.

В результате появляются невиданные показатели эффективности: раскрываемость уголовных дел по насильственным преступлениям в России составляет около 90 проц. (в развитых странах этот показатель не достигает и 40 проц.), а признания обвиняемого содержатся в 92 проц. уголовных дел, доходящих до суда<sup>12</sup>. Другими словами, если предположить маловероятный вариант, что речь идет исключительно о реально виновных людях, а не о сфабрикованных доказательствах, эти цифры означают, что регистрируют только те насильственные преступления, по которым фигурант уже известен и доказательства очевидны, а до суда доходят по большей части дела тех, кто признался сам. Деятельность полиции по расследованию и настоящему раскрытию неочевидных преступлений в лучшем случае сводится к оформлению очевидных дел и игнорированию неочевидных, в худшем — к фабрикации доказательств и выбиванию признаний. Естественно, такая практика не может долго оставаться незамеченной и рано или поздно приводит к попыткам поставить деятельность сотрудников правоохранительных органов под более жесткий контроль. Но поскольку механизмы обратной связи отсутствуют, это выливается в очередное ужесточение учетной политики, когда заполнение бумаг, официально фиксирующих деятельность полицейского, начинает занимать еще больше времени. Тем самым времени на реальное расследование преступлений остается еще меньше, отбор на входе становится еще жестче, подход к содержательной стороне дела — еще формальнее. «Производительность» падает, и начальство, обеспокоенное спадом продуктивности дея-

тельности подчиненных, возвращается к валовым показателям. Таким образом, перед нами механизм с положительной обратной связью, вызывающий непрерывные проблемы, с которыми он призван бороться, с ростом издержек — в случае с полицией более чем критичным — для граждан и со снижением эффективности всей системы в целом.

Правоохранители здесь совсем не уникальны. Описанная выше траектория развития типична для деятельности ведомства, за эффективность которого начали бороться. Так, по оценкам специалистов, в недавнем

сказаниям и в результате отнимают детей не у тех семей, где дети страдают от жестокого обращения или небрежения, а у тех, которым труднее всего сопротивляться: у бедных, многодетных, «проблемных» (инвалид в доме) и т. д. В качестве оснований приводятся формальные признаки, которые легко установить: не соответствующий нормам подушный доход, недостаточная жилплощадь, даже просто отсутствие свежего ремонта или идеальной чистоты в доме. С формальными показателями работать гораздо проще, чем, скажем, установить факт насилия в семье.

### “Легче всего находить нарушения среди поставщиков социальных услуг, которые, в отличие от чиновников, не защищены связями и статусом”.

прошлом органы опеки изымали детей, как правило, из семей, находившихся действительно в сложном положении. В 1990-х, на фоне общей скудости ресурсов, ведомство было относительно мало коррумпированным и претензии к нему сводились в основном к медлительности и весьма ограниченной помощи нуждающимся в опеке семьям.

По мере того как внимание к деятельности органов опеки возросло, когда от них стали требовать показателей и одновременно расширять их полномочия, они начали включать в свои отчеты данные о проверках, которые проводят у всех, кто только попадает в их поле зрения — а это уже не только по-настоящему дисфункциональные семьи, но и просто нестандартные, привлекающие к себе внимание соседей или школы\*. Если же в работе происходят сбои, которые обращают на себя внимание общественности, органы опеки, вероятно, подвергаются взы-

число случаев вымогательства также, судя по всему, растет (хотя систематических исследований на эту тему пока нет). Это неудивительно: если решение все равно скорее фабрикуется по формальным признакам, а не принимается по содержательным, таким, как развитие ребенка, его психологическое состояние, отношения с взрослыми членами семьи, то появляется и соблазн присовокупить к семьям, на которых «делается» отчетность, еще и те, что представляют коррупционный интерес. Можно ожидать, что в скором времени контроль и учет вновь будут усилены, внимание правоохранительных органов к деятельности ведомства станет более пристальным и аналогичные последствия повторятся на новом витке.

Следует отметить, что сотрудники организаций, производящих социальные блага, подвержены описанным рискам в существенно большей степени, чем просто управленцы и контролеры. Поскольку прокуратура, а также другие правоохранители работают в той же учетной, квазиплановой логике (в том числе отдельно отчитываются

\* Школу обязывают связываться с опекой при любом подозрении, и если какая-то проблема пропущена, то за это наказывают, каждый раз «закручивая гайки».

по числу возбужденных «коррупционных» дел), им легче всего находить нарушения среди поставщиков социальных услуг, которые, в отличие от чиновников, не защищены связями и статусом. В то же время каждый их шаг запротоколирован в соответствии с правилами, гораздо более жесткими для бюджетников, нежели для работников частной сферы, и деятельность их в гораздо большей степени стандартизирована в силу вышеописанных причин. Так, в реанимационном отделении больницы *каждая* смерть пациента влечет за собой возбуждение прокурорской проверки. Конечно, эти проверки крайне формальны: их возбуждают для того, чтобы в случае реальной жалобы родственников предъявить доказательства, что прокуратура тоже не пропустила возможное нарушение и уже принимает меры. В общем случае проверки приостанавливаются после того, как срок для жалобы истекает. Тем не менее в результате профессия врача становится не только тяжелой и малооплачиваемой, но и крайне рискованной, а последствия этого, разумеется, отражаются на пациентах.

Таким образом, зарегулированность деятельности государственных учреждений, а также возможность применения уголовного наказания влекут за собой серьезные социальные последствия. Как видно из описанного выше, чрезмерная зарегулированность госучреждений сказывается в первую очередь на объективно слабых, на тех, кто а) изначально занимает социально уязвимую позицию, лишен ресурсов к сопротивлению; б) из-за этого является пассивным благополучателем; в) законодательно или фактически «прикреплен» к благотворительному органу и лишен возможности уйти из-под его опеки. Детский дом, дом престарелых, бесплатная больница в этом смысле лишь немногим отличаются от тюрьмы. Но практики внутреннего контроля в закрытых и полужакры-

тых российских учреждениях еще настолько мало изучены, что должны стать предметом отдельного исследования.

### Заключение

Характерные для российского государства практики контроля, направленные на подробную фиксацию транзакций в учете и на сверхподробную отчетность, вкупе с уголовной репрессией, которая подменяет материальные и административные санкции за невыполнение этих правил, приводят к постоянному усложнению и уплотнению учета, а следовательно, к увеличению «силовых» рисков. Бюрократизация любой деятельности замыкается в порочный круг. Проблемы российского бизнеса, связанные с его регулированием в России, — это лишь частный случай. На деле же проблема гораздо шире. Те же самые практики контроля распространяются на все виды регулируемой деятельности, в первую очередь — на работу самих госучреждений.

В случае государственных органов дополнительные трудности создает система стимулов для сотрудников, которая строится на оценке их деятельности по статистическим показателям, и отсутствие обратной связи по результатам их целевой деятельности. Как следствие, помимо известных проблем избыточного регулирования бизнеса и административной ренты, возникает и еще одна — утрата эффективности, связанная с институциональными недостатками российского государства. Внутренние практики контроля делают труд малоэффективным и приводят к потере материальных средств. Кроме того, они тормозят частную активность динамичной части общества и вызывают тяжелейшие последствия для социально незащищенной его части — вплоть до ситуаций, когда предоставление социальных услуг лишь сопряжено с дополнительными трудностями для самих получателей и ограничивает, а вовсе не улуч-

шает их шансы на полноценную жизнь. Издержки для общества, которые напрямую связаны со сложившимися в государственных учреждениях контрольными практиками,

непрерывно растут, и их почти не удастся снизить, прибегая лишь к частичным усовершенствованиям в организации госаппарата или в законодательстве. ■

**ПРИМЕЧАНИЯ**<sup>1</sup> Это вряд ли верно для государственной экономики в целом: в СССР довольно много ресурсов тратилось на изначально неэффективные статьи расхода вроде идеологии, помощи «братским странам», изготовления ненужной продукции. Здесь речь идет только о деятельности отдельного учреждения: на входе — бюджет, на выходе — содержательные результаты титульной деятельности.

<sup>2</sup> Данные проекта Института проблем правоприменения ЕУСПБ «Траектория уголовного дела».

<sup>3</sup> <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/wages/#>

<sup>4</sup> См., например, о полиции: *Кравцова М. В.* Коррупция в полиции: Трансформация отношений с бизнесом // *Экономическая социология*. 2012. Т. 13. № 2; *Kosals L. et al.* The «Economic Activities» of Russian Police // *International Journal of Police Science and Management*. 2008. Vol. 10. No. 1. P. 65–75.

<sup>5</sup> *Левин М., Сатаров Г.* Коррупция в России: Классификация и динамика // *Вопросы экономики*. 2012. №10.

<sup>6</sup> См., например, о медицине: *Присяжнюк Д. И.* Влияние национального проекта «Здоровье» на статус медицинских работников (на материалах кейс-стади поликлиник крупного российского города) // *Экономическая социология*. 2009. Т. 10. № 4; о правоохранительных органах:

Правоохранительная деятельность в России: Структура, функционирование, пути реформирования. СПб: ИПП, 2012.

<sup>7</sup> *Наумов А. В.* Проблемы искусственной криминализации экономической деятельности // *Верховенство права и проблемы его обеспечения в правоприменительной практике*. М., 2009; *Соломон-мл. П. Г.* Уголовное преследование и регулирование бизнеса: Прекращение российской исключительности и культивирование верховенства права // *Верховенство права как фактор экономики*. М.: Мысль, 2013; *Новикова Е. В.* Верховенство права как вызов времени // *Верховенство права как фактор экономики*.

<sup>8</sup> *Яковлев А. А.* Как уменьшить силовое давление на бизнес в России? // *Вопросы экономики*. 2012. № 11. С. 4–23.

<sup>9</sup> См. работы, указанные в примечаниях 7 и 8.

<sup>10</sup> *Панях Э.* Горюче-смазочное средство // *Отечественные записки*. 2012. № 2 (47).

<sup>11</sup> *Правоохранительная деятельность в России*. СПб: ИПП, 2012 ([http://enforce.spb.ru/images/Fond\\_Kudrina/irl\\_pravookhrana\\_part\\_1\\_final\\_31\\_12\\_ich.pdf](http://enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf)).

<sup>12</sup> *Волков В., Титаев К.* Лишь 8% обвиняемых готовы бороться за свое доброе имя // *Ведомости*. 2013. 28 фев. ([http://www.vedomosti.ru/opinion/news/9584371/zavedomo\\_vinovnye?full#cut](http://www.vedomosti.ru/opinion/news/9584371/zavedomo_vinovnye?full#cut)).