

## “ПРЕУВЕЛИЧЕННЫЙ МИФ” В ПРАКТИКЕ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННО-МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

© 2018 В.В. Шлычков, П.А. Батайкин, Д.Р. Нестулаева\*

Представлены наиболее часто используемые методы и процедуры управления на современном этапе государственного строительства, в частности их специфическая группа – методы ручного управления. На основе результатов анализа управленческой деятельности государственных органов всех уровней определено относительное соотношение применяемых в процессе управления ручных методов и системных процедур, предложена авторская трактовка термина “ручное управление”, объяснена мотивация действующих субъектов. По мнению авторов, основными причинами периодического использования внесистемных процедур и увеличения доли ручного управления по-прежнему остаются отсутствие демократических управленческих традиций и нарабатанных практик, а также противоречивость нормативно-правовых актов и наличие значительных пробелов в российском законодательстве, которое не смогло своевременно и адекватно отразить весь комплекс фундаментальных социально-экономических изменений, в результате чего отдельные, вновь возникшие социально-экономические связи “субъект – объект” оказались юридически неурегулированными.

**Ключевые слова:** мотивация применения ручного режима управления, баланс внутренних связей объекта, прямые указания, управленческие структуры, государственно-муниципальное управление, субъект ручного управления.

### **Основные положения:**

- ♦ определено содержание понятия “ручное управление”;
- ♦ рассчитана относительная величина соотношения применяемых на практике субъектами управления “системных” и “ручных” методов;
- ♦ установлены уровень и степень воздействия управленческих процедур, применяемых в ручном режиме, на коренные социальные, экономические, а также политические процессы, обуславливающие основные тенденции развития российского общества на настоящем этапе.

### **Введение**

Трудно не согласиться с утверждением о том, что разработанная в начале XX в. Фредериком Тейлором и Анри Файолем “классическая” теория управления сегодня не отвечает текущим задачам и нуждается в кардинальной модернизации, так как со временем изменились и предмет (социальные, экономические и организационно-технологические процессы), и субъект (человек, группа лиц или различного вида сообщество) управления<sup>1</sup>. Особенно остро данная проблема стоит перед российским научным сообществом, задачей которого является не только выработка адекватной и актуальной на сегодня теории управления, но и научное сопровож-

дение и теоретико-методологическое обеспечение осуществляемого в современной России процесса управления как на общефедеральном, так и на местном уровне, включая муниципальное управление. Специалисты в данной области знают, что за последние годы российскими учеными была проделана значительная работа по разработке научного понятийного аппарата и проведены достаточно глубокие изыскания действующих управленческих механизмов и процедур. И хотя по данной проблематике было опубликовано некоторое количество актуальных научных работ, весьма значительные и серьезные аспекты процесса осуществления государственного управления не смогли получить долж-

\* Шлычков Валерий Владимирович, доктор экономических наук, профессор, гл. редактор журнала “Вестник экономики, права и социологии”, г. Казань. E-mail: vestnik\_eps@mail.ru; Батайкин Павел Александрович, доктор экономических наук, профессор Казанского национального исследовательского технического университета им. А.Н. Туполева (КАИ). E-mail: vestnik\_eps@mail.ru; Нестулаева Диана Рустамовна, кандидат экономических наук, доцент Казанского государственного энергетического университета. E-mail: Diana\_n\_r@mail.ru.

ной научно-теоретической аргументации, по прежнему сохраняя свое положение в зоне малоизученных проблем отечественной науки. С учетом того, что до настоящего времени российское научное сообщество не смогло сформулировать общепринятое понятие “ручное управление” и связанные с ним определения и категории, мы имеем достаточные основания для включения в слабоизученную зону и проблематику ручного управления – метода, который за истекшее двадцатилетие только укреплял свои позиции и увеличивал уровень влияния на социально-экономические процессы как в отдельных российских регионах, так и на федеральном уровне. Именно это, на наш взгляд, и объясняет факт того, что само понятие “ручное управление” сегодня стало весьма популярным в обществе, часто звучит в российском медиапространстве, в выступлениях авторитетных экспертов и государственных деятелей, включая руководителей Российского государства.

Выбранный нами ограниченный формат настоящей работы не позволяет полноценно осветить весь комплекс неурегулированных вопросов и аспектов заявленной проблематики и не может претендовать на полноту завершеного научного исследования. Однако предложенные нами подходы к формулированию отдельных понятий и категорий, связанных с применением ручных процедур, а также результаты анализа управленческого опыта и практики существующих в России органов государственной власти федерального и регионального уровней, включая муниципалитеты, могут стать скромным вкладом авторов в решение данной научно-практической проблемы.

### **Методы**

Обоснованность выводов и достоверность проведенного исследования обеспечены благодаря применению совокупности научных методов, в числе которых следует назвать экспертные суждения, научную абстракцию, анализ и синтез, обобщение, наблюдение, статистический анализ, прогнозирование и т.д.

### **Результаты**

*Ручное управление: основные механизмы и процедуры, отдельные понятия и категории*

В 1996 г. Организацией Объединенных Наций была утверждена единая методика,

позволяющая разделить процесс государственного управления на четыре самостоятельных вида: административное, экономическое, политическое и системное управление. Для каждого вида был определен собственный предмет регулирования, но фактически управленческий процесс, как правило, осуществляется единими субъектами управления и на основе общих правил, в рамках идентичных процедур, установленных как федеральным, так и региональными законодательствами. В результате эффект от управленческого воздействия, возникающий в каждой отдельно взятой сфере и отрасли государственного или муниципального управления, существенно отражается на всем комплексе общественных процессов, так как в реалии практически невозможно отделить экономику от политической жизни или в той или иной форме хотя бы ограничить их воздействие на социальную среду<sup>2</sup>.

Какой же из видов государственно-муниципального управления является лидером по интенсивности и объемам использования ручных механизмов и процедур? Уже отмечалось, что авторы настоящей работы не смогли отыскать в российской научной литературе развернутое и принятое большинством специалистов теоретико-методологическое определение категории “ручное управление”. Отдельные эксперты вообще в принципе отрицают наличие подобного самостоятельного метода управления, как и существование понятия “система ручного управления”, утверждая, что ручное управление – это “некий тег – назвали что-то ручным управлением, а ни теории, ни базы под этой историей нет”<sup>3</sup>. Рассмотрев применение внесистемных процедур в процессе управления в корреляции со стилем управления субъекта, приверженцы вышеуказанной позиции считают, что именно “авторитарный стиль лидера” в сочетании с “тейлоризмом” как моделью управления в конечном итоге позволил сформировать в России “чистую систему ручного управления”, способную полностью вписаться в одну из четырех “классических” моделей управления. При этом, оценивая состояние современной общероссийской структуры государственно-муниципального управления в качестве единого комплекса, данные идеологи делают вывод о том, что “если смот-

реть, как сейчас работают государственные органы, мы и сегодня живем внутри тейлоризма с сильным авторитарным лидером”<sup>4</sup>.

Однако большинство представителей научного и экспертного сообществ придерживаются иной точки зрения, и в последнее время значительное число ученых стали уделять свое внимание проблемам ручного управления, рассматривая его в качестве самостоятельного и вполне сформировавшегося метода. Так, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор Г.Б. Клейнер утверждает, что в 2000-е гг. произошел переход от хаотического управления к ручному управлению страной, и теперь по каждой возникающей проблеме определенный субъект управления принимает отдельное решение<sup>5</sup>.

В словаре политических терминов ручное управление определено как “система руководства страной, когда глава государства по мере необходимости осуществляет управление государством при помощи своих доверенных лиц”<sup>6</sup>. Ведущий специалист Института современного развития Никита Масленников рассматривает ручное управление в современной России исключительно как сформировавшуюся “систему исключений из правил”<sup>7</sup>. Эксперт Зигмунд Станкевич утверждает, что ручное управление представляет собой “специфический режим государственного управления, при котором не только стратегические, но и тактические (оперативные) решения, направленные на достижение определенной управленческой цели, принимаются на высшем государственном уровне”<sup>8</sup>. В то же время представители РАНХиГС при Президенте РФ (г. Москва) профессора О.И. Чепунов и А.В. Минаев в своих работах определяют ручное управление в качестве “локальной надстройки” системы государственного управления, которая осуществляется управляющим элементом в форсирующем режиме для решения намеченных целей и которая зависит от российских тенденций развития политико-правовых и экономико-социальных реалий, как внешних, так и внутрисистемных<sup>9</sup>. С учетом ведомственной специфики изучаемой проблемы профессор Академии управления МВД России М.А. Громов предлагает рассматривать понятие “ручное управление” как “новый, самостоятельный

вид социального управления, осуществляемого высшим должностным лицом, обладающим более значимыми полномочиями и свободой действий по отношению к другим ответственным должностным лицам, участвовавшим в предотвращении и ликвидации последствий чрезвычайных событий и явлений”<sup>10</sup>. При этом профессор И. Понкин считает, что ручное управление - это “реализация управленческих интерреляций высокопоставленным руководителем посредством соотнесения с существенно нижестоящим должностным лицом, игнорируя и минуя ряд промежуточных иерархических нижестоящих по отношению к этому руководителю и опосредованно ему подчиненных структурных уровней и элементов вертикального порядка системы органов государственного управления, отказываясь делегировать им определенные свои полномочия и/или проводить через них управленческие команды посредством искусственного моделирующего аффилирования себя с управленческими позициями существенно более низкого уровня”<sup>11</sup>.

Как нам кажется, представленные выше определения термина “ручное управление” не в полной мере раскрывают его внутреннее содержание и не учитывают отдельных существенных аспектов практического использования данного метода. В этой связи заслуживает самого пристального внимания точка зрения тех коллег, которые делают акцент на механизмах применения указанного метода. В частности, особо выделяется факт того, что “Путин, как и два столетия назад российская императрица Екатерина Великая, не доверяя институтам, предпочитает осуществлять управление страной через доверенных лиц”<sup>12</sup>. Рассматривая ручное управление в качестве “системы, при которой глава государства по мере необходимости осуществляет точечное руководство страной прежде всего через отдельных представителей исполнительной власти”<sup>13</sup>, сторонники данного подхода выделяют этот принцип в качестве решающего при формулировании научного определения категории “ручное управление”. Подобный скепсис в отношении действующих государственных институтов разделяют также некоторые ученые и эксперты. В частности, британский экономист Д.К. Норт считал, что институты создаются далеко не всегда

для того, чтобы быть социально эффективными; институты или, по крайней мере, формальные правила необходимы для того, чтобы служить в интересах тех, кто наделен силой для того, чтобы навязать свои новые правила<sup>14</sup>.

Не менее важным аспектом применения механизмов ручного управления, который необходимо учесть при формулировании определения данного понятия, является нарушение принципа субординации с отказом от процесса системного взаимодействия отдельных элементов общегосударственного управляющего комплекса за счет применения субъектами непосредственных прямых указаний вышестоящих руководителей звеньям управляемой системы, находящимся на значительно более низком уровне (в нарушение древней формулы “вассал моего вассала не мой вассал”), когда перед подчиненными структурами ставятся задачи, не обеспеченные соответствующими ресурсами и полномочиями, а также выходящие за пределы компетенции исполнителей. При этом субъект управления вполне осознает, что легитимно в рамках правового поля разрешить поставленную задачу нижестоящая структура просто не в состоянии, в результате чего подчас единственной возможностью для достижения поставленной цели остается использование “авторитета” власти. Как правило, в подобных случаях нижестоящая структура вынуждена конвертировать этот находящийся в ее распоряжении единственный ресурс, публично демонстрируя высокую степень вероятности применения со своей стороны принудительных или ограничительных мер в отношении объектов управления. Однако на практике не менее часто выбирается и другой путь - предоставление отдельным экономическим агентам значительных финансово-экономических предпочтений через внерыночные и не всегда безупречные с точки зрения общественной морали и действующего законодательства процедуры и механизмы ручного управления.

Еще одной ручной процедурой, опыт использования которой необходимо отразить при раскрытии содержания понятия “ручное управление”, является достаточно часто применяемое на практике создание “на злобу дня” не всегда легитимных управленческих структур, позволяющих принимать и реали-

зовывать те или иные решения за пределами правового поля и с нарушением установленных действующим законодательством процедур и правил. Уже в далеком 2002 г. российский эксперт А. Прохоров пытался обратить внимание специалистов-управленцев на расширяющуюся практику формирования в России параллельных и не всегда законодательно определенных управленческих структур, “наделенных обширными правами... причем эти права не уравновешены соответствующими обязанностями”, назвав ее “уникальным ноу-хау русской модели управления”<sup>15</sup>. Как показал дальнейший опыт, после ликвидации подобных “одноразовых и чрезвычайных” структур вся полнота ответственности за их работу перекладывалась на “системные” органы государственной власти и управления, которые, в свою очередь, на протяжении длительного времени вынуждены были в той или иной форме минимизировать экономические и социальные издержки деятельности своих “параллельных коллег”. Показательным примером тому является ситуация, сложившаяся после расформирования Дальневосточной дирекции, созданной в 2012 г. Минрегионом РФ исключительно под нужды Владивостокского саммита АТЭС. По его завершении все финансовые обязательства и дальнейшая ответственность по успешному окончанию строительно-монтажных работ были переложены на администрации Приморья и мэрию города Владивостока. В итоге из бюджета края в течение многих лет были выделены значительные финансовые ресурсы на завершение строительства двух отелей “Хаятт”, а муниципальные власти Владивостока понесли многомиллионные расходы по достройке городской дорожной инфраструктуры<sup>16</sup>.

Все вышесказанное позволяет нам предложить определять ручное управление как проявление кризиса государственных и общественных институтов, как искажение существующей модели российского государственно-муниципального управления, заключающееся в нарушениях субординации и равновесия установленных законодательством внутренних и внешних связей между субъектом управления и управляемыми им объектами различных уровней, а также проявляющееся в создании параллельных центров принятия властных решений и в переходе от си-

стемного взаимодействия элементов управляющего комплекса к режиму прямых директивных указаний, в несоблюдении установленных иерархических связей элементов системы управления и в распространении практики непосредственного взаимодействия вышестоящих структур с нижестоящими, что дает возможность субъекту управления принимать решения на ситуационной основе, руководствуясь принципами “целесообразности” и “личного усмотрения” без учета законодательных требований и с нарушением определенных законом процедур.

*“Преувеличенный миф”*

*или объективная реальность*

Чтобы максимально объективно определить роль и место ручных процедур в российском процессе государственно-муниципального управления, обратимся к мнению государственных деятелей и политиков, имеющих реальный опыт использования данного метода в своей повседневной работе. Действующий Президент РФ В.В. Путин, которого отдельные эксперты называют “главным оператором ручного управления”<sup>17</sup>, впервые публично использовал термин “ручное управление” еще в 2007 г., дав тогда положительную оценку результатам применения указанного принципа в процессе государственно-муниципального управления, при этом назвав его принципом, который в ближайшие лет 15-20 будет определять российскую систему, прежде чем она начнет работать “в автоматическом режиме”<sup>18</sup>. Спустя 10 лет, уже в декабре 2017 г., Президент РФ вновь подтвердил достаточно частое использование ручных процедур в управленческом процессе, отметив, что “ручное управление есть, но оно призвано систематизировать работу на местах”<sup>19</sup>. В свою очередь, выступая в 2015 г. в Государственной Думе, премьер-министр Д.А. Медведев, также имеющий опыт руководства страной в качестве главы государства, заявил о том, что “вся наша история - это всегда сочетание ручного управления и коллегиального руководства. В отдельные исторические периоды и то и другое приносило свои плоды”<sup>20</sup>.

Таким образом, оба государственных деятеля, попеременно руководящих Россией начиная с 2000 г. до наших дней, не только признали как свершившийся факт практику

применения ручных механизмов и процедур в процессе управления государством, но и дали в целом положительную оценку как собственно самому методу управления, так и результатам его применения. Как нам кажется, консолидированное мнение столь авторитетных национальных лидеров делает весьма уязвимой позицию тех коллег, которые в принципе отрицают и сам факт наличия как такового метода ручного управления в практике российского государственно-муниципального строительства, и саму возможность существования такого понятия, как “система ручного управления”. Странными будут выглядеть попытки этих коллег убедить общество и руководителей страны в том, что все без каких-либо исключений применяемые в процессе управления государством механизмы и процедуры являются “системными”, в то время как признаны и публично продемонстрированы многочисленные случаи нарушения субординации и обращения “напрямую” к низовым звеньям управленческой системы и примеры постановки перед ними задач, разрешение которых в одних случаях выходит за рамки компетенции исполнителей, а в других не обеспечено соответствующими ресурсами и полномочиями. Ярким примером могут служить прямые поручения Президента РФ главам регионов разрешить на “корню” проблему так называемых “обманутых дольщиков”, т.е. снять потенциальную угрозу возникновения источника социальной напряженности в обществе и отрегулировать гражданско-правовые отношения, в которых ни государство, ни муниципалитеты изначально не выступали в качестве сторон.

Как все понимают, легитимный механизм решения указанной задачи и возможность использования для этого средств консолидированного государственного бюджета в настоящее время фактически отсутствуют, так как российские органы государственной власти ранее не сталкивались с подобными проблемами и не имели соответствующего опыта решения аналогичных задач, а значит, действующим законодательством данные правоотношения просто не регламентированы. На практике это означает, что региональные власти должны найти многомиллионные источники внебюджетных средств для достройки “проблемных” домов с последующей безвоз-

мездной передачей квартир в собственность пострадавшим дольщикам. Как показал опыт, во всех регионах в таких случаях использовались в общем-то однотипные схемы, позволяющие привлечь к достройке проблемных домов новых подрядчиков, компенсируя их издержки определенными преференциями в виде внеконкурсного предоставления крупных государственных подрядов или внеконкурсного выделения привлекательных земельных участков для строительства. Понятно, что подобные решения региональных властей не могут быть признаны безупречными с правовой точки зрения, однако эти решения были приняты как раз через ручные механизмы и в рамках ручного управления по принципу выбора “меньшего из двух зол”.

Необходимо сказать, что российское общество далеко не однозначно относится к практике применения метода ручного управления в процессе осуществления государственно-муниципального управления. Проведенный в конце 2017 г. Фондом изучения общественного мнения специальный опрос показал, что 42% респондентов по-прежнему возлагают всю полноту ответственности за ситуацию на местах лично на президента страны и только 51% - на местную власть<sup>21</sup>. Это означает, что, несмотря на определенные успехи России в формировании и развитии институтов государства и гражданского общества, значительное число граждан по инерции продолжает придерживаться позиции безоговорочной поддержки “сильной” центральной власти и необходимости “сильной руки”, способной “дотянуться” до всех уголков страны и навести там необходимый порядок. Наличие подобного общественного запроса, как нам кажется, достаточно просто объясняется, с одной стороны, незрелостью и низкой эффективностью действующих государственных институтов регионального и муниципального уровней, с другой - высокой результативностью реализации ручных процедур при решении отдельных локальных и точечных проблем, стоящих перед населением. Большинству россиян подобные проблемы наиболее близки и понятны, и именно их разрешение достаточно часто провоцирует бурную реакцию общества, наглядно демонстрируя населению возможности устаревания сбоев единой системы управления

через ручные механизмы, при этом формируя положительное отношение граждан к данному методу управления.

Однако, как мы уже говорили, далеко не все специалисты положительно оценивают и сам факт практического применения ручных процедур в управленческом процессе, и результаты применения данного метода. Некоторые эксперты и представители научного сообщества указывают на значительное число отрицательных последствий подобной практики, выражая обеспокоенность расширением сфер ее применения. Именно к этой группе коллег был адресован послыл Президента РФ В.В. Путина, который во время прямого эфира 14 декабря 2017 г. в своем выступлении сделал акцент на том, что “миф о ручном управлении сильно преувеличен” и что лично он рассматривает этот метод только как “дополнение к общей системной работе”<sup>22</sup>, а значит, во главу угла в процессе государственно-муниципального строительства российская власть ставит именно системный подход.

Достаточно трудно вести полемику с действующим главой государства и общепризнанным национальным лидером, чьи идеи и программы мы в значительной степени разделяем. Но, руководствуясь принципом “Платон мне друг, Сократ мне друг, но истину следует предпочесть”, позволим себе сделать несколько, на наш взгляд, существенных замечаний.

Действительно, проведенный анализ осуществляемого с 2000 г. российского процесса государственно-муниципального управления однозначно демонстрирует доминирование в нем системных процедур, доля которых на практике превышает 99%. Именно в рамках системного подхода принимаются решения по абсолютному большинству текущих вопросов и проблем, алгоритм решения которых многократно отработан, а процесс их разрешения детально регламентирован действующим законодательством. В то же время, если должностное лицо или орган государственной власти сталкиваются с нестандартной ситуацией, с необходимостью оперативной реакции на непредвиденные вызовы и угрозы, применение составляющих менее 1% ручных процедур в реальной жизни достаточно часто является безальтернативным вариантом разрешения возникшей проблемы.

По нашему мнению, сами по себе полученные статистические данные и сложивша-

яся пропорция 99/1 полностью не отражают реальной картины уровня влияния результатов применения ручного и системного методов на протекающие в российской общественно-политической жизни процессы. Необходимо отметить, что вопреки объективным цифрам большинство граждан воспринимает оба метода как нечто равнозначное и по объемам, и по степени воздействия на существующие в обществе процессы. Более того, определенная часть россиян продолжает считать, что ручное управление и ручные механизмы играют доминирующую роль в процессе управления государством, за счет своей высокой результативности являются более эффективными и достаточно широко применяются, а это значит, что они оказывают большее влияние на социально-политические и экономические тенденции современной России, чем системные процедуры.

В своих предыдущих статьях мы уже давали комментарий данному явлению, объясняя его тем, что вызывающие повышенный общественный интерес наиболее резонансные проблемы и конфликты последних лет были урегулированы именно в рамках применения метода ручного управления. При этом сама процедура урегулирования того или иного конфликта была достаточно подробно освещена СМИ и широко обсуждалась не только в профессиональной среде, но и большинством населения страны. Наиболее удачно, как нам кажется, на данную тему высказался философ Александр Рубцов, написавший: «Если собрать вместе все сюжеты с индивидуальными, точечными поручениями, раздаваемыми не иначе как на глазах всего населения, то складывается образ многократно более ручного управления, чем это видится политэкономической аналитике»<sup>23</sup>. Именно недоработки действующей власти в области информационного сопровождения своей деятельности, неумение довести до общества в понятной и доступной форме объективные данные о преобладании системного подхода в вопросах государственного строительства и сформировали у населения представление о модели российского управления как о деформированной модели с явным перекосом в пользу ручных процедур.

В то же время было бы ошибкой недооценивать роль ручного метода в управлении обществом, который с начала 2000-х гг. продолжает активно использоваться российскими должностными лицами и государственными органами. Именно в ручном режиме на практике устраняются многочисленные сбои в работе единой системы госуправления, минимизируются издержки от не всегда просчитанных решений, принятых в рамках системного подхода, но порой спонтанно; «вручную» восполняются и пробелы в действующем законодательстве. Поскольку число подобных сбоев и ошибок за последние десятилетия явно не становится меньше, ручные механизмы и процедуры стали неотъемлемой частью процесса государственного строительства современной России, обеспечив ручному методу почетное второе место в единой системе управления Российским государством.

Авторы настоящей работы не разделяют точку зрения отдельных коллег о том, что «практика ручного управления жестко монополизирована на высшем уровне»<sup>24</sup>, регулярно фиксируя случаи применения данного метода как на федеральном, так и на местном уровне, включая муниципалитеты. Проведенный нами в конце 2017 г. опрос более 250 предпринимателей из 5 сельскохозяйственных районов Татарстана показал, что, по мнению 71% респондентов, ручные механизмы активно применяются руководителями их муниципальных образований, а 64% опрошенных заявили о своем «положительном отношении» к данному методу, отмечая его результативность и факт того, что без личной поддержки руководителя муниципалитета добиться значительных результатов в работе бывает весьма проблематично. Именно личная позиция главы администрации во многом формирует общий инвестиционный и предпринимательский климат в соответствующем районе, а также определяет степень и уровень поддержки конкретных проектов или лиц, на что в последующем ориентируются все системные органы власти района при принятии различных управленческих решений.

*Причины и анализ практики применения метода ручного управления*

Мало кто осознает, какой колоссальный путь преодолела современная Россия за пос-

ледние 25 лет, проведя коренное реформирование своей социально-экономической системы. Отказ от государственной экономики и переход к ее рыночной модели потребовал полного демонтажа большинства существовавших ранее государственных и общественных институтов, а впоследствии вызвал необходимость создания на их базе новых структур, способных эффективно функционировать в условиях многоукладной экономики и усиления социальной дифференциации общества. Фактически заново были выстроены банковская и налоговая системы, сформирована законодательная база для регулирования традиционных и новых для российского общества социально-экономических отношений, а также пересмотрены подходы к оценке роли и места государства и его органов в процессе управления страной. И если подавляющее большинство экономически успешных стран шли по пути реформирования своих социально-экономических систем поэтапно на протяжении многих десятков, а порой и сотен лет и их «парламентская демократия развивалась после того, как их капиталистические системы укрепились и достигли значительной степени легитимности»<sup>25</sup>, то Россия преодолела это расстояние всего за два десятилетия. Как следствие, несмотря на то, что в Конституции РФ в качестве основополагающих закреплены фундаментальные принципы разделения властей, равенства всех членов общества перед законом и неприкосновенности частной собственности, значительная часть россиян продолжает придерживаться несколько иных ценностей, выступая за сохранение, а порой и за усиление роли государства во всех сферах жизни общества. При этом упомянутые нами ранее 42% из опрошенных граждан страны не только допускают для руководителей возможность напрямую вмешиваться в работу судов, органов власти, но и фактически призывают к этому главу государства, демонстрируя не всегда обоснованные сомнения россиян в легитимности отдельных решений указанных структур. Можно с уверенностью заявить о том, что значительная часть наших граждан положительно оценит любые действия органов федеральной власти (особенно лично Президента РФ), выходящие за пределы их полномочий, если эти действия бу-

дут применены в процессе «наведения порядка на местах» или устранения той или иной «несправедливости».

Оценивая подобные ситуации, Дуглас Сесил Норт в своей Нобелевской речи отмечал, что если «законы могут быть изменены в течение короткого времени, то неформальные нормы меняются постепенно и именно такие нормы создают легитимную основу для действия законов, а революционные изменения последних часто приводят к результатам, отличающимся от ожидаемых»<sup>26</sup>.

Пока же анализ практики государственно-муниципального строительства наглядно демонстрирует нам наличие значительного числа пробелов в национальной правовой системе и возникновение новых для России типов социально-экономических отношений, не урегулированных действующим законодательством. Юридическое закрепление частной собственности и изменение ее роли в экономике страны, появление новых видов экономических агентов и участников социально-экономических процессов потребовали коренной ревизии и пересмотра всей российской юридической системы. К сожалению, работы по корректировке национального законодательства и приведению его в соответствие с реальными потребностями современного российского общества до настоящего времени не завершены, а накопленный опыт еще не позволяет говорить о формировании у большинства экономических агентов устойчивого «рыночного» мировоззрения, основанного на принципах социальной ответственности, верховенства закона и разделения властей. Российское общество по факту так и не согласилось с итогами приватизации конца 90-х гг. ушедшего века, проведенной формально в рамках действующих на тот момент законов. Не секрет, что эти законы в своем большинстве были инициированы в интересах российской (и не только) финансово-олигархической элиты, приняты парламентариями без «опоры на народный консенсус» и по факту не получили поддержки большинства россиян из-за несоответствия новых правил традиционным «общепринятым нормам и ценностям».

В своей практике российские власти регулярно продолжают сталкиваться с многочисленными ситуациями, когда разрешить те



или иные вопросы в рамках действующего законодательства и проведения системных процедур не представляется возможным, а значит, включение ручных механизмов пока остается единственным вариантом урегулирования возникших проблем. В своих предыдущих работах мы неоднократно анализировали наиболее резонансные случаи использования за последние годы федеральными и региональными властями метода ручного управления, пытаюсь выявить и оценить как положительные, так и отрицательные стороны его применения. В рамках настоящей работы подобному анализу предлагается подвергнуть попытку властей Республики Татарстан урегулировать проблему “обманутых вкладчиков”, возникшую в 2017 г. в результате банкротства ряда региональных банков. При этом необходимо понимать, что глава региона, как и его исполнительная власть, в соответствии с российским законодательством в принципе не имеют каких-либо полномочий в сфере регулирования банковской деятельности и не обладают легитимными рычагами воздействия на проводимую банками политику, за исключением случаев участия региональной власти в качестве учредителей или соучредителей банковской структуры.

Стремясь погасить возникший очаг социальной напряженности, на основании указа Президента РТ № УП-447 от 29 мая 2017 г. региональное правительство в июне 2017 г. “в целях оказания поддержки пострадавшим от банковского кризиса в республике, а позднее - дольщикам проблемных домов”<sup>27</sup> учреждает Республиканский фонд поддержки (РФП), передав ему в качестве уставного взноса земельные участки сельскохозяйственного назначения, расположенные около Казани, общей площадью 760 га. В дальнейшем в целях увеличения капитализации переданной земли она была переведена в категорию земель, разрешенных для жилищного строительства, и оценена “независимыми” экспертами в 7 млрд 210 млн 443 тыс. 809 руб. Аналогичные схемы и ранее применялись чиновниками, но исключительно для своего личного обогащения и в ограниченных масштабах. С публичным переводом столь значительного по объему пригородного участка, способного существенно повлиять на рыночную стоимость земли под жилищное строи-

тельство, авторы настоящей работы столкнулись впервые. Кроме того, по просьбе руководства региона УК “Татэнерго” и АО “Сетевая компания” “добровольно” перечислили в Фонд поддержки 144 млн руб. и 170 млн руб., соответственно, за счет полученной в 2017 г. “чистой прибыли”.

Как мы видим, действия региональной власти Татарстана полностью подпадают под предлагаемую нами ранее трактовку термина “ручное управление” и включают в себя как создание “внесистемной” временной структуры с нигде непрописанной ответственностью (РФП), так и достаточно сомнительную с правовой и этической точек зрения процедуру передачи и дальнейшей переоценки стоимости выделенного земельного участка. У нас также есть основания предположить, что именно прямое обращение Президента РТ (минуя курирующие и профильные министерства и региональный парламент) к руководству этих двух энергетических компаний стало главным побудительным мотивом для принятия последними решений о выделении 314 млн руб. своей чистой прибыли для оказания помощи лицам, пострадавшим от банкротства региональных банков. Данный пример использования административного ресурса может быть признан “классическим” случаем конвертации потенциальной возможности применения властных полномочий по отношению к отдельным экономическим агентам в конкретные экономические преференции.

Решая в ручном режиме проблему лиц, пострадавших от регионального банковского кризиса, и осознавая наличие определенных сомнений в легитимности своих действий, власти Татарстана проводят эту работу в обстановке максимальной гласности и открытости для СМИ, стремясь заручиться общественной поддержкой и одобрением со стороны большинства населения. Но надо понимать, что пока без ответа остаются вопросы законности и целесообразности использования государственных ресурсов для компенсации потерь, полученных экономическими агентами в результате сделок и договоров, заключенных без влияния и участия государства. Почему общество должно брать на себя дополнительные расходы за ошибки и просчеты отдельных граждан, допущенные

ими при осуществлении предпринимательской деятельности или при выборе застройщика, если заключаемые в этом случае сделки предполагают риски только для сторон, непосредственно вступающих в конкретные правоотношения и принимающих на себя определенные обязательства и обременения в целях последующего получения тех или иных выгод, доходов, услуг или новых объектов собственности? Между тем после благополучного завершения таких сделок (а их подавляющее большинство) ни один из их участников ни разу не поделился с обществом хотя бы частью полученной “премии”, ограничиваясь в лучшем случае установленными законом налоговыми отчислениями и сборами, стараясь при этом еще и “оптимизировать” (т.е. минимизировать) последние.

Кроме того, насколько законным является решение руководства энергокомпаний о направлении значительной части прибыли не на реконструкцию и техническое перевооружение, а на благотворительность? При этом обе компании уже направили соответствующие обращения в Комитет по тарифам РТ с просьбами увеличить в 2018 г. тарифы на электроэнергию и ее транспортировку, обосновывая ходатайства прежде всего необходимостью проведения реконструкции и замены изношенных основных фондов. Отдавая одной рукой сотни миллионов в РФП, руководство энергокомпаний не без оснований рассчитывает переложить эти издержки на своих потребителей, которыми по факту являются все юридические лица и домохозяйства региона, т.е. в конечном итоге инициатива региональных властей об оказании помощи пострадавшим от банковского кризиса лицам в очередной раз будет оплачена всем населением Татарстана через процедуру увеличения тарифов на электроэнергию. Насколько законны и этичны такие действия?

Не имея юридических оснований напрямую использовать бюджетные средства для помощи дольщикам и вкладчикам, власти региона использовали схему, позволяющую на первоначальном этапе изъять на “добровольной” основе у подконтрольных им предприятий значительную часть прибыли, а затем, уже действуя в пределах своей компетенции, в процессе тарифного регулирования “в рабочем порядке” включить эти из-

держки в тарифы на энергоресурсы. Нам трудно представить себе, чтобы региональный парламент утвердил, а общество одобрило бы выделение многомиллиардных бюджетных средств на помощь “проблемным дольщикам” и “обманутым вкладчикам”, в то время как реализация вышеуказанной схемы позволила властям республики именно в ручном режиме хотя бы частично решить данную проблему, значительно снизив социально-экономическое напряжение в обществе, возникшее из-за регионального банковского кризиса непосредственно перед выборами Президента РФ в марте 2018 г. При этом весьма тревожным сигналом, на наш взгляд, является факт того, что РФП, имея значительные финансовые средства, за период с 8 июня 2017 г. по 1 января 2018 г. выплатил 120 организациям всего 17 млн руб.

### **Обсуждение**

Метод ручного управления наряду с системным подходом достаточно широко используется российскими органами государственной власти всех уровней, в последние годы став неотъемлемой частью единой системы государственно-муниципального управления, в связи с чем данный метод вряд ли можно отнести к категории “мифов”. Скорее мы можем говорить об объективно существующем и регулярно применяемом для решения наиболее острых и социально значимых проблем российского общества методе, который в силу своей публичности и резонансности занял необоснованно широкое поле в российском информационном пространстве и утвердился в сознании значительной части населения в качестве наиболее результативного и достаточно часто используемого способа устранения сбоев в работе единого комплекса государственно-муниципального управления.

На фоне бесспорного доминирования системных механизмов и строго регламентированных процедур, реализуемых в процессе управления, его субъекты, как правило, запускают ручные механизмы в случаях, когда возникает реальная потребность достаточно оперативно, а главное, эффективно разрешить внезапно возникшую проблему. Осуществляя взаимодействия с объектом, сам субъект управления вынужден, нарушая принцип субординации и существующую иерархию, обращаться непосредственно к “низ-

шим” звеньям единой системы управления, зачастую ставя перед ними задачи, явно выходящие за пределы возможностей и компетенций исполнителей, при этом не обеспечивая последних нужными полномочиями и ресурсами.

На наш взгляд, основными причинами применения метода ручного управления по-прежнему остаются несовершенство и взаимоисключение отдельных положений действующего сегодня российского законодательства, нормативная база которого не в полной мере смогла учесть принципиальные перемены, произошедшие в нашей стране за последние десятилетия, а значит, не всегда способна адекватно отрегулировать как вновь возникшие, так и существовавшие ранее отношения, но уже с учетом кардинально изменившихся подходов, приоритетов и системы общественных ценностей.

Бесспорными достоинствами ручных процедур являются их относительная результативность и возможность ускоренного получения заложенного управленческого эффекта, который, в свою очередь, достигается как в результате изъятия “лишних” звеньев управленческой цепочки, так и за счет вывода из управляющего процесса весьма важных функций и процедур (контроль, оценка, экспертиза). Говоря о недостатках метода ручного управления, мы должны учитывать возможные отрицательные результаты, полученные в процессе практической реализации не всегда адекватно и квалифицированно оцененных и не полностью просчитанных волонтеристских управленческих решений отдельных руководителей, а также учитывать необоснованно завышенные издержки на достижение полученных результатов. Необходимо также отметить факт того, что если на первоначальном этапе реализации ручных процедур мы, как правило, наблюдаем положительный эффект, то в дальнейшем он минимизируется или через процедуру оценки фактических издержек, или за счет возникших репутационных потерь в виде негативного изменения инвестиционного климата и снижения активности экономических агентов.

### Заключение

Основываясь на результатах проведенного исследования, мы предложили собственный вариант формулировки определения понятия “ручное управление”, смогли выявить и показать причины использования данного ин-

струмента органами власти различных уровней, установили мотивацию субъектов, описали отдельные механизмы и процедуры применения такого вида управления. Предлагаемые в данной работе выводы и заключения базируются на анализе практики применения ручных механизмов и процедур, используемых федеральными органами государственной власти, органами власти Республики Татарстан в разрешении проблемы оказания финансовой поддержки экономическим агентам, пострадавшим от регионального банковского кризиса в 2017 г.

Практическая значимость исследования состоит в определении относительной доли использования ручного управления в рамках комплексного процесса управления, в экспертной оценке потенциальных результатов от управляющего воздействия на объекты с учетом возможных издержек субъектов в среднесрочной, а затем и в долгосрочной перспективе

<sup>1</sup> Институциональная экономика и современное управление / под ред. Г.Б. Клейнера. Москва: Изд. дом ГУУ, 2016. 362 с.

<sup>2</sup> Resolution adopted by the general assembly 50/225 “Public administration and development” (A/50/L.69/Rev.1 and Rev.1/Add.1). URL: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/50/225](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/50/225).

<sup>3</sup> Александров Д., Шумилов С. “Ручное управление” - как Вы понимаете этот термин? URL: <http://www.ippnou.ru/article.php?idarticle=012195>.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Институциональная экономика...

<sup>6</sup> Словарь политических терминов. URL: <http://www.polit-slovar.ru/dictionary>.

<sup>7</sup> Цит. по: Полунин А. Греф намерен начать Перестройку 2.0. Поможет ли реформа госуправления поднять экономику РФ? URL: <http://svpressa.ru/economy/article/144471>.

<sup>8</sup> Цит. по: Голик Ю.В. Мохнатая рука рынка и система принятия решений. Ручное управление приводит к очень быстрой деградации государственных структур, к чудовищной депрофессионализации. URL: [http://www.ng.ru/ng\\_politics/2016-01-19/15\\_ruka.html](http://www.ng.ru/ng_politics/2016-01-19/15_ruka.html).

<sup>9</sup> Чепунов О.И., Минаев А.В. Контрольная (надзорная) функция как элемент эффективности публичной власти // Право и государство: теория и практика. 2015. № 9 (129). С. 36-42.

<sup>10</sup> Громов М.А. “Ручное управление” в особых условиях: понятие, характеризующие признаки // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 2 (30). С. 36-38.

- <sup>11</sup> Понкин И.В. Режим ручного управления // Государственная служба. 2016. № 4. С. 45-48.
- <sup>12</sup> Rjabow A. Das Scheitern der demokratischen Transformation Russlands: war es unausweichlich? // Trendbericht Russland: Bilanz des letzten Jahrzehnts (1998-2008) und Perspektiven: ein Sammelband. 2010. P. 248-271.
- <sup>13</sup> Медведев рассказал о плюсах “ручного управления” Россией. 19.04.2016. URL: [https://lenta.ru/news/2016/04/19/manual\\_control](https://lenta.ru/news/2016/04/19/manual_control).
- <sup>14</sup> North D.C. Economic Performance through Time. Lecture to the memory of Alfred Nobel. 1993. December 9. URL: <http://nobelprize.org/economics/laureates/1993/north-lecture.html>.
- <sup>15</sup> Прохоров А.П. Русская модель управления. Москва : Изд-во Студии Артемия Лебедева, 2014. 496 с.
- <sup>16</sup> Авченко В. Полный АТЭС. URL: <http://expert.ru/2013/09/9/polnyij-ates>.
- <sup>17</sup> Алексеева Д. Ручное управление. URL: <https://regnum.ru/news/2331248.html>.
- <sup>18</sup> Шлычков В.В. “Ручное управление” как проявление институционального кризиса и деформации существующей модели российской экономики // Вестник экономики, права и социологии. 2015. № 4. С. 144-149.
- <sup>19</sup> Путин: ручное управление государством - миф. URL: <https://www.pravda.ru/news/politics/14-12-2017/1360810-pressconf-0>.
- <sup>20</sup> Медведев рассказал...
- <sup>21</sup> Об участии главы государства в решении локальных проблем. URL: <http://fom.ru/Politika/13609>.
- <sup>22</sup> Путин: ручное управление государством - миф.
- <sup>23</sup> Рубцов А. Как приручить страну. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/09/18/734182-kak-priruchit-stranu>.
- <sup>24</sup> Там же.
- <sup>25</sup> Kotz D.M., Weir F. Russia’s Path from Gorbachev to Putin. The Demise of the Soviet System and the New Russia. London; New York : Routledge, 2007. 396 p.
- <sup>26</sup> North D.C. Economic performance through time // The American economic review. 1994. № 3. P. 359-368.
- <sup>27</sup> О республиканском фонде поддержки : указ Президента Респ. Татарстан от 29.05.2017 № УП-447. Доступ из справ. правовой системы “Гарант”.

*Поступила в редакцию 29.03.2018 г.*

## “EXAGGERATED MYTH” IN THE PRACTICE OF MODERN RUSSIAN STATE MUNICIPAL MANAGEMENT

© 2018 V.V. Shlichkov, P.A. Bataykin, D.R. Nestulaeva\*

The most frequently management methods and procedures used at the present stage of state construction are presented, in particular their specific group - methods of manual control. Based on the analysis of management activities of state bodies at all levels, the relative ratio of manual methods and system procedures used in the management process is determined, the author's interpretation of “manual management” is proposed, and the motivation of acting subjects is explained. According to the authors, the main reasons for the periodic use of non-systemic procedures and the increase in the share of manual management are still due to the lack of democratic management traditions and practices, as well as the contradictory nature of legal acts and the existence of significant gaps in Russian legislation that failed to adequately reflect all complex fundamental socio-economic changes, resulting in some newly emerging socio-economic links - “sub object - object” are legally unresolved.

**Keywords:** motivation for applying manual control mode, balance of internal relations of the object, direct instructions, management structures, state-municipal management, subject of manual control.

**Highlights:**

- ◆ the content of the concept of “manual control” is defined;
- ◆ the relative ratio of “system” and “manual” methods used in practice by management subjects is calculated;
- ◆ the level and degree of influence of management procedures applied in manual mode on fundamental social, economic, and political processes that determine the main trends in the development of Russian society at the current stage are established.

*Received for publication on 29.03.2018*

---

\* Valery V. Shlichkov, Doctor of Economics, Professor, Chief Editor of the journal “Bulletin of Economics, Law and Sociology”, Kazan. E-mail: vestnik\_eps@mail.ru; Pavel A. Bataykin, Doctor of Economics, Professor, Kazan National Research Technical University named after A.N. Tupolev (KAI). E-mail: vestnik\_eps@mail.ru; Diana R. Nestulaeva, Candidate of Economics, Associate Professor, Kazan State Energy University. E-mail: Diana\_n\_r@mail.ru.