

Каменецкий М.И. - д.э.н., профессор, главный научный сотрудник  
Института народнохозяйственного прогнозирования РАН,  
Яськова Н.Ю. – д.э.н., профессор, заведующая кафедрой  
Инвестиционно-строительного бизнеса РАНХиГС.

## **Административный ресурс как фактор развития национальной экономики**

В статье рассматривается административный ресурс как фактор развития национальной экономики. Показывается, что решение проблемы оживления и повышения эффективности функционирования национальной экономики кроется в полном отсутствии экономической оценки этого специфического ресурса и его влияния на результаты развития страны. Исследуются возможные методологические подходы к оценке результативности этого вида ресурса.

*Некоторые определения, мифы и реальность администрирования.* Последний период времени характеризуется общим устремлением к обеспечению конкурентоспособности институтов, государственно-частного партнерства, бизнеса, продукции, услуг... Между тем, исследования, в частности [1], показывают, что в условиях «вакуума управления», проявляющегося в снижении эффективности функционирования экономики страны, и идентифицированного как экономическое явление, имеющиеся преимущества с легкостью обнуляются даже в сферах, где доминируют отечественный бизнес, национальные традиции делового оборота и др. Следовательно, решение проблемы обеспечения конкурентоспособности, в первую очередь, касается конкурентоспособности механизмов государственного управления и эффективности административного ресурса<sup>1</sup>. Конкурентоспособность последнего и определит конечную эффективность реализации потенциала развития страны. В данном контексте под административным ресурсом в общем виде понимается нематериальная субстанция, преобразующаяся посредством ряда официальных управленческих воздействий (законов, постановлений, приказов и т.п.) в материализованную движущую силу воздействия (развития).

Между тем административный ресурс, как полноправный субъект производительных сил страны, до сих пор и в теории, и на практике определен в весьма общих чертах [2], - это *ресурс влияния* отдельных чиновников и государственных институций. Являясь подобным ресурсом, он представляет собой систему управленческих методов и средств, реализуемых должностными лицами и государственными органами, в целях обеспечения выполнения стратегических задач развития страны. Указанные возможности этого вида ресурса зачастую дополняются должностными лицами или государственными органами исполнительной ветви власти расширением своих легальных властных полномочий с целью получения дополнительных гарантий в процессе реализации своих экономических и политических интересов. Экономический срез оценки административного ресурса, разу-

---

<sup>1</sup> Актуальность этой проблемы подчеркивается распоряжением Правительства РФ, направленного на совершенствование оценки деятельности министров и губернаторов. «Существенно расширены показатели развития конкуренции внутри тех индикаторов, которые там используются. В сравнительных рейтингах руководителей теперь будет учитываться уровень социально-экономического развития их региона, причем в более полном варианте» - отметил Председатель правительства [Российская газета. 11 апреля 2014, № 83].

меется, должен касаться достижения различных экономических целей. Именно целевой критерий задает основную типологию административных ресурсов, подразделяемых:

- по виду их целевой направленности: на политические, экономические, социально-культурные;
- по иерархическим уровням управления: на федеральные, субфедеральные, городские и муниципальные;
- по характеру достижения целей: на административные ресурсы стимулирующего или ограничивающего характера;
- по принадлежности к видам воздействия на различные сферы национальной экономики: на инфраструктурные, производственные и др.

Совершенно очевидно, что роль административного ресурса в модернизации экономического базиса развития, в особенности, достижения целей развития капиталоемких сфер деятельности таких как инвестиционно-строительная, трудно переоценить. Неэффективность вовлечения административного ресурса в процессы реализации даже средних и мелких проектов, не говоря о крупных и мегапроектах и программах, приводящая фактически к омертвлению капитала, лишает экономику на всех ее уровнях ресурсов, порождая типичные симптомы деструктивных процессов, таких как резкое сокращение темпов роста экономики, снижение качества товаров потребительского рынка, коррупцию во всех неприглядных формах ее проявления и др.

Не вдаваясь в сферу антикоррупционных мер, носящих в последнее время последовательный, в определенной мере согласованный с мировым сообществом характер, систематизируем имманентные признаки понятия административный ресурс:

во-первых, *связанность* с государственной властью и реализацией функций государственного регулирования с использованием аппаратов всех трех ветвей власти;

во-вторых, *субъектность* административного ресурса. Его использование осуществляется государственными служащими. Априори государственные служащие характеризуются лояльностью к установкам власти. Их деятельность зачастую реализуется в условиях пожизненного найма и замедленной ротации кадров;

в-третьих, *иерархичность и соподчиненность* административного ресурса. Отношения субординации являются доминирующими среди служащих органов государственной власти;

в-четвертых, *директивный характер* управления, не позволяющий нарушать и обязывающий исполнять приказы и распоряжения;

в-пятых, *подотчетность* деятельности и фиксированность затрат на содержание;

в-шестых, *личная ответственность* и общественная направленность деятельности на всех уровнях иерархии;

в-седьмых, *приоритет государственных интересов*, апостериори, над личными и др.

На практике изложенные признаки проявляют себя по-разному. Так, пожизненный найм с замедленной ротацией кадров, с одной стороны, обеспечивает стабильность, с другой, повсеместное отставание в использовании организационно-экономических, информационных, технических новаций. Отношения жесткой субординации рождает дисциплинированный исполнительский тип деятельности, зачастую погашая инициативу и творческий подход к ее осуществлению. Подотчетность деятельности и фиксированность затрат на содержание административного ресурса не создает стимулов к его экономии, а инертность в оплате их труда снижает его престиж и привлекательность для высококвалифици-

рованных кадров. Противоречивость личного и общественного вообще становится «притчей во языцех»... Сказанное требует исследования состояния и проблем использования административного ресурса в процессах развития.

Анализ показал, что устойчивый характер носят следующие суждения:

*Во-первых, административный ресурс имеет абсолютный приоритет в отношении всех прочих бизнес-ресурсов.*

Практика нового времени свидетельствует о преобразовании механизмов соподчинения в механизмы согласования. Приоритет общественного все в большей степени становится паритетом, вынуждая государственные органы обеспечивать согласие в обществе. Особенно очевидным это становится в условиях реализации проектов государственно-частного партнерства.

*Во-вторых, основой администрирования являются властные полномочия.*

Действительно, материальные активы в меньшей степени связываются с функционированием административного ресурса, чем, к примеру, возможности создания определенных институциональных условий и пр. В то же время в условиях кризиса и посткризисного роста были активированы финансовые ресурсы и существенно расширена деятельность государственных органов как хозяйствующих субъектов. Кроме того, в явной форме проявилась интеграционная функция административного ресурса, особенно в период посткризисного роста в условиях реализации крупномасштабных проектов (АТЭС, Зимние олимпийские игры «Сочи 2014» и др.).

*В-третьих, главным для эффективного функционирования административного ресурса является правильное распределение полномочий и обязанностей.*

Безусловно, организационный порядок необходим. Важно понять ради чего? Выстроить иерархию должностей важно, но насколько она будет способствовать или тормозить решение стоящих задач? Последние в современных условиях зачастую абсолютно неведомы, фрагментарны, формальны и разрозненны, что не удивительно в условиях недетерминированных целей. В результате видимые административные усилия не только не влияют на состояние общественного развития, но зачастую способны усугублять имеющиеся противоречия, расширяя зону «управленческого вакуума» [1].

*В-четвертых, государство – самый надежный собственник, а государственные органы – самые надежные партнеры.*

Увы, режим ответственности, платежей и расчетов государственных органов очевидно далеко не самый эффективный, а примеров крайне неэффективного хозяйствования столь много, что распродажа государственной собственности уже никого не удивляет и не вызывает противодействия общества.

*В-пятых, ключевым показателем деятельности государственного органа и качества административного ресурса является быстрое решение поставленной задачи.*

Отчасти утверждение справедливо, но только отчасти. Задачи необходимо не только решать, но и обеспечивать эффективное решение. Кроме того, их нужно инициировать, увязывая на государственном, межведомственном уровне...

*В-шестых, эффективность административного ресурса не зависит от личности его носителя.*

Во все времена, начиная с исканий Сперанского М.М. [3], именно личные качества государственника лежали в основе организации ведомства и становились решающими в успехе его деятельности. Разумеется личные качества не исчерпываются морально-этическими нормами. Они охватывают обязательно высочайшую профессиональную ква-

лификацию, опыт и интеллект, стратегическую и инновационную направленность мышления, креативность и др.

*В-седьмых, главная цель субъекта административного ресурса заключается в быстром и точном исполнении приказа. Его мотивация связана с карьерным ростом в рамках системы государственных органов.*

Имея в виду существующий разброс в уровне оплаты труда при зачастую эквивалентных с бизнес-средой затратах времени, государственный служащий нередко заинтересован в создании временных люфтов исполнения приказов. Так или иначе, возникающие контакты с бизнес-средой побуждают его к созданию условий дополнительного заработка или формирования возможности перехода в коммерческие структуры.

Приведенный далеко не полный перечень характерных новому времени суждений, имеет комплексную природу, а отмеченные реалии требуют также и внеэкономических методов устранения возникающих искажений. Главный же вывод из сказанного определяется авторами как выявление объективной основы эффективного совместного использования административных и бизнес-ресурсов.

*В поисках баланса экономических интересов.* Движущие силы рыночных отношений, проявляющиеся в скорости и качественных характеристиках развития их субъектов, в конечном счете, определяются взаимодействием экономических интересов последних. Как показали исследования [1, 4], экономические интересы субъекта являются факторами - ускорителями циклов деловой активности, которые по существу и становятся первопричиной качества роста. И если ускорителем деятельности коммерческого субъекта является интерес в максимизации стоимости бизнеса, то экономическим интересом всей совокупности государственных органов управления становится преодоление эквивифинальности\* развития национальной экономики и максимизация стоимости национального богатства. Указанный экономический интерес может быть реализован только путем синхронизации деятельности государственных органов на всех уровнях национальной экономики. Между тем, анализ показывает, что экономические интересы, рассредоточенные по уровням национальной экономики, далеко не всегда сформированы должным образом, а их расфокусировка и противоречивость лишает систему возможности их полноценного удовлетворения.

Изучение проблемы формализации экономических интересов государственных органов позволило сформулировать следующую *эмпирическую аксиому*: целевая неопределенность всегда тормозит процессы удовлетворения экономических интересов... Аксиома имеет принципиальное значение в условиях взаимодействия экономических интересов различной природы, к примеру, государственных и коммерческих интересов.

Таким образом, необходимость сосуществования различных по природе, экономической сущности, организационно-правовым формам и механизмам деятельности носителей интересов является необходимым условием современного развития. Государство, выступающее в форме органов законодательной и исполнительной власти, находясь в рыночной среде, вынуждено соблюдать рыночные принципы, реализуя механизмы государственного управления. Именно поэтому государственная деятельность по реализации стратегических приоритетов развития российской экономики, ее регионов, городов, сфер

---

\* Эквивифинальность [equifinality] - свойство системы приходить в некоторое состояние, определяемое лишь ее собственной структурой, независимо от начального состояния и изменений среды

и видов деятельности приобретает все в большей степени свойства, идентичные предпринимательской деятельности, осуществляемой в программном формате. Она нацелена на достижение измеримых конкурентоспособных результатов. Последние демонстрируют итог согласования экономических интересов всех участников процесса развития в их синтезированном программном (проектном) виде.

В процессе участия государства в экономическом развитии страны на фоне снижения доли государственных инвестиций, у административного ресурса проявляется и актуализируется необходимость реализации следующих практических задач:

а) полноценной оценки и синтеза объективно необходимых потребностей и ресурсного обеспечения выполнения всего комплекса программ развития;

б) стимулирования развития сфер деятельности, групп и видов хозяйственных субъектов, имеющих наиболее высокий потенциал развития, в том числе инновационного и модернизационного;

в) содействия росту конкурентоспособности городской, региональной, отечественной бизнес-среды и конкретных российских государственных и предпринимательских структур;

г) поддержки и развития бизнеса различных форматов (среднего, малого и др.);

д) обеспечения инновационных прорывов на практике;

е) осуществления социальных программных целей и регулирование социальных процессов с целью снятия конфликта интересов в превентивном режиме.

Как показывает анализ, государство до сих пор потребляет большую часть продукции национальной экономики. Заказывая продукцию, работы и услуги, государство фактически структурирует ресурсные потоки. На этой основе осуществляются структурные сдвиги в экономике, стимулируется переток капитала, используются различные формы финансирования необходимой для государственных и муниципальных нужд продукции наноиндустрии, информационных, энерго- и ресурсосберегающих технологий. Отечественный опыт свидетельствует, что доминирующей тенденцией является остающаяся по-прежнему высокой доля государственных закупок в формировании и поддержке приоритетных отраслей. Следует учесть также, что государственные закупки характеризуются высоким уровнем затрат. Их экономия является важнейшей экономической задачей, решение которой связано с оптимизацией расходов, предназначенных для реализации государственных и муниципальных нужд.

Так или иначе, но именно эффективность государственного предпринимательства и использования административного ресурса лежит в основе возникающих «узлов напряженности» национальной экономики. При этом, попытки скорректировать сложившееся положение реформами, дорожными картами и бюрократическими мерами не могут удовлетворить ожидания общества по разгрузке национальной экономики от административных барьеров и тормозов развития.

Отдавая должное последовательности принимаемых мер, направленных на оживление и развитие национальной экономики, причина их, мягко говоря, несущественного влияния на экономические процессы проявляется не столько в противоречивости и фрагментарности функционала государственного управления, сколько в полной растерянности *в отношении оценки вклада административного ресурса в результаты развития*. Осторожные дискуссии в отношении оценки роли административного вклада в развитие национальной экономики традиционно оставляют на декларативном уровне решение проблем установления меры ответственности и оценки влияния административного ресурса

на процессы достижения целей. Механизмы реализации бюджетной, инвестиционной, таможенной, налоговой, кредитной, градостроительной и др. политики, адаптация мер государственного регулирования к условиям высокой экономической турбулентности, присущей современным траекториям развития, - всегда в прицеле экономических исследований. Но по-прежнему дискуссионный накал присущ только стартовой стадии принятия мер государственного регулирования. Их оценка, декларация результатов, контроль эффективности и сравнительный анализ отдачи от осуществленных затрат только в малой степени будируется Счетной Палатой Российской Федерации. В экономическом сообществе царит по умолчанию фетишизация проблемы оценки административных ресурсов. Вот и разрывается связь «богатая страна – богатые регионы – богатые города – счастливые жители». Условием естественной логики аккумуляции ресурсов удовлетворения постоянно растущих потребностей субъектов всех уровней экономики и всех ее регионов является возрастающая эффективность, обеспечивающая необходимые темпы роста фондов накопления. И погоня за рецептами эффективности все чаще упирается в оценку административного ресурса.

Возможность превентивной оценки экономической эффективности вовлечения административного ресурса в различные форматы развития не так очевидна и проста, как может показаться на первый взгляд. Казалось бы, в срок ввели социально значимые объекты. Административный ресурс - эффективен, не ввели – не эффективен. Оценка по отклонениям плана и факта необходима, но недостаточна, ибо умалчивает об эффективности осуществляемых затрат. А если так, то в отсутствии комплексных подходов к оценке административного ресурса невозможно понять – это фактор торможения или развития? Тем более, оценить результаты и выстроить направление административных реформ с учетом объективно присущих участникам развития экономических интересов.

Ставший практически общепринятым подход к согласованию экономических интересов государства и бизнес-среды касается решения задачи снижения административного давления и сокращения доли материального участия государства в программах развития, что безусловно провоцирует риски их успешной реализации. В этой связи требования к эффективности административного ресурса существенно возрастают. С учетом изложенного, актуализируется следующий блок задач:

- 1) уточнение сущности и функционала административного ресурса;
- 2) оценка вклада административного ресурса в совокупные результаты развития;
- 3) определение экономической эффективности использования административного ресурса.

Решение указанных задач позволяет придать процессу согласования экономических интересов количественно измеримый, доказательный, а следовательно, и практически ориентированный характер. При этом, специфика балансировки интересов определяется отраслевой и региональной принадлежностью их субъектов. Рассмотрим проблему баланса экономических интересов на примере городских и муниципальных программ, которые во многом в видовой и технологической структуре дублируют программы федерального уровня, но в то же время за счет меньшего масштаба, прозрачности состава участников и их интересов, меньшей продолжительности программного цикла, а, следовательно, и большей устойчивости целевых показателей, позволяют выявить потенциал и основные требования, предъявляемые к оценке административного ресурса как элементу партнерского типа взаимодействия. Условимся, что от основных участников программного цикла, а именно от Города, как представителя консолидированных интересов, и инве-

стором, как ресурсобеспечивающего субъекта, в значительной степени зависит возможность удовлетворения экономических интересов всех участников инвестиционно-строительной деятельности, осуществляемой в программных рамках.

*Партнерское взаимодействие в рамках программного формата развития.* Укрупненно процесс взаимодействия Города и инвесторов с точки зрения движения потока инвестиционных ресурсов характеризуется двумя основными фазами. Первая касается преобразования ресурсов в ликвидный, т.е. востребованный и обеспеченный спросом продукт, к примеру, объект недвижимости. Вторая фаза предполагает эксплуатацию и капитализацию результатов программного цикла. В результате эксплуатации, например, объекта строительства, доходная часть бюджетов инвестирующих субъектов пополняется, опосредуя процесс капитализации (расширенного воспроизводства) программного продукта.

В условиях рыночных отношений для поиска и обеспечения баланса экономических интересов определение экономического эффекта участия того или иного субъекта в программе является определяющим. В связи с этим, Город, являясь инициатором и полноправным субъектом программы, предоставляет совокупность ресурсов реализации городских программ. Среди них - административные и информационные ресурсы, материальные и нематериальные активы, которые в свою очередь должны обеспечивать максимальную доходность на вложенные различные по качеству и количеству ресурсы. Это в конечном счете выражается в пополнении городского бюджета и расширении его возможностей удовлетворения возрастающих комплексных по характеру потребностей города и горожан.

Как показывает современная практика [5], при оценке эффективности деятельности участников городских программ в настоящее время не принимается во внимание вся совокупность предоставляемых субъектами инвестиционных ресурсов (как материальных, так и нематериальных). В то же время характерной чертой современного развития является возрастание доли нематериальной ресурсной составляющей городских программ. Она выражается в создании информационного фона и поддержке статуса программ, ускорения согласований и приоритетном порядке выдаче разрешений, использовании внесудебных методов разрешения споров, предупреждении конфликтов интересов и пр. Игнорирование функций административного ресурса и соответственно учета его вклада существенно искажает значения показателей эффективности программной реализации целей городского развития.

В настоящее время общепринято применять метод определения экономической эффективности участия в инвестиционных программах, основанный на четком разделении затратной и доходной частей программы. Доходную часть формируют поступления от реализации или эксплуатации результатов реализованного программного цикла, например, недвижимости. Совершенно очевидно, что это обстоятельство предполагает необходимость точного определения рыночной стоимости готового к продаже или эксплуатации объекта строительства. Затратную часть в основном формируют прямые затраты на формирование программы, получение необходимых разрешений, проектирование, приобретение прав на земельный участок, организационно-управленческие расходы, налоговые отчисления, строительство и пр. Их определение и точный учет в процессе определения экономического эффекта от реализации городских программ и входящих в них проектов представляет собой значительные трудности. Они связаны:

во-первых, с количественной неопределенностью затратной части Города. Иначе говоря, определением стоимостного эквивалента предоставляемых городских ресурсов во

всем многообразии их форм и механизмов использования;

во-вторых, с трудностями расчета стоимостного эквивалента доходной составляющей реализации программы для Города.

Затратную часть Города целесообразно формировать как вовлекаемую в программу совокупность городских активов. Под *городскими активами* будем понимать совокупность принадлежащих Городу активов, локализованных на территории города и выступающих как единство:

- материальных активов, выступающих в форме земли или прав на ее использование, зданий и сооружений производственного и непроизводственного назначения (включая инновационно ориентированные технопарки, бизнес-центры, лечебные, оздоровительные и иные здания и помещения, установленное и не установленное производственное оборудование, движимое имущество непроизводственного назначения, запасы сырья, топлива, полуфабрикатов и готовой продукции, имущество, основные средства, здания и сооружения, земельные участки, сданные в аренду и др.);

- нематериальных активов, выраженных в имидже города, его кредитном рейтинге, репутации и авторитете, уровне интеллектуального развития, созданном инновационном заделе, включая права на объекты интеллектуальной собственности, степени правового и институционального развития, деловой и потребительской активности, состоянии общественного мнения, характере ожиданий бизнес-среды, граждан и пр.;

- трудовых ресурсов, подразделяющихся в общем виде на производственные и непроизводственные и характеризующихся их ценой, уровнем образования и профессиональной подготовки, интеллектуальными и деловыми качествами работающих, квалификацией и способностью к труду и др.;

- организационных расходов Города, имея в виду расходы, связанные с образованием юридических лиц и выступающие в форме вкладов в уставные (складочные) капиталы;

- финансовых, инновационных и гуманитарных фондов Города. Финансовые ресурсы выступают в форме страховых, гарантийных, венчурных, инвестиционных и др. их видов. Инновационные ресурсы формируются инновационными банками, фондами поддержки и развития, фондами экспертных сообществ и др. Гуманитарные фонды также могут привлекаться и охватывать природоохранные, культурные и др. фонды.

Совокупность вышеперечисленных городских активов при реализации программ формируют *программный потенциал городской территории*. В соответствии с логикой развития рыночных отношений потенциал городских и в равной степени иных территорий различной конфигурации отражает ценность выделенной территории для инвестиционной программы.

Решение задачи определения стоимости инвестиционных ресурсов Города в целом по всему спектру городских программных активов предлагается сформулировать, как определение стоимости совокупных вложений следующих городских активов - материальных, нематериальных, трудовых и фондовых. То есть инвестиционная стоимость ресурсов, предоставляемых Городом, состоит из прямых капитальных вложений, стоимости предоставления гарантий, субсидий, льгот, разрешений и др., определенных с учетом влияния административного ресурса. Именно, в части определения доли Города, наблюдается основное противоречие экономических интересов участников городской программы. Современная практика показала, что величина доли Города, определяемая при заключении инвестиционного контракта устанавливается практически декларативно и в боль-



шинстве случаев не отражает ни рыночной, ни инвестиционной стоимости городских активов. Следовательно, совершенно определенно не способствует эффективному использованию городских территорий и созданию программных объектов с максимальной ликвидностью.

Таким образом, для разрешения экономических противоречий основных участников программного цикла объективно необходимо определение экономически обоснованной величины доли Города, удовлетворяющей интересам всех участников программы и соответствующей рыночным условиям хозяйствования. Нарушение паритета экономических интересов участников городских инвестиционно-строительных программ с точки зрения соотношения вкладов и, соответственно, претензий на доходы, получаемые на этапе капитализации программного цикла, снижает инвестиционную активность, ставя под сомнение успех стартовой фазы городской программы.

Из сказанного следует, что в процессе ресурсной оценки совокупного вклада участников программного цикла, необходимо принимать во внимание не только всю совокупность активов и ресурсов, учитывать влияние административного ресурса на всех этапах программного цикла, но и соблюдать *правило пропорциональности вкладов*. Исследование показало [5], что в случае реализации социально ориентированных программ доля Города может достигать 70 % инвестиционной стоимости совокупных вложений участников программного цикла. В случае коммерчески востребованных Городом программ его доля оценивается уровнем, не превышающем 30 % совокупного вклада. Уточнение указанных пропорций требует проведения специального исследования. Но в любом случае необходимо отталкиваться от допущения паритета участия, т.е. равнозначности вложений Города и участников городских инвестиционно-строительных программ.

В то же время до сих пор не существует не только общепринятого подхода к учету влияния административного ресурса, но и комплексной методики оценки стоимости совокупных инвестиционных ресурсов, вложенных государством и другими участниками программ. На практике же, расчет данного вида стоимости происходит с применением всех подходов и инструментов, использующихся для определения рыночной стоимости инвестиционных ресурсов [6], которые далеко не всегда способны адекватно отразить реальную структуру вкладов участников. Таким образом, инвестиционная стоимость всех совокупных активов, вовлеченных в программный цикл участниками городских инвестиционных программ, отличается от их рыночной стоимости главным образом вследствие влияния административного ресурса. *Учитывая, что именно объемы, структура и динамика инвестиционных ресурсов различной принадлежности определяют стоимость проекта, ее изменение в зависимости от качества, а, следовательно, эффективности влияния административных ресурсов и предлагается считать основной методологической посылкой оценки административного ресурса и определения его вклада в результаты программного цикла.*

*Методологический подход к оценке административных ресурсов.* Программный формат развития в настоящее время базируется на реализации совокупности входящих проектов, отбор, синхронизация и поэтапная капитализация результатов которых и составляет смысловое содержание вовлечения в действие административных ресурсов. При этом формула успеха федеральных или городских программ может быть различной. Селективные и интеграционные способности административного ресурса обусловлены накопленным опытом, знанием среды (программного потенциала), использованием экономических, информационных, организационных, социально-культурных новаций. Так, к

примеру, в процессе реализации инвестиционно-строительных программ, по мнению экспертов [7, 8], возможная их эффективность кроется в организационной деятельности заказчика-застройщика, который отвечает за качество проектно-сметной документации, формирует механизм финансирования проектных работ, осуществляет строительство, реконструкцию и приобретение зданий, устанавливает порядок приемки объектов в эксплуатацию и несет ответственность за нецелевое и неэффективное использование выделенных им из федерального бюджета средств, а также за несвоевременное предоставление отчетности о выполненных работах (услугах) и затратах. Анализ целесообразности включения и расчета составляющих формулы эффективности показал, что ее конечное значение определяется степенью сфокусированности экономических интересов участников на программные цели. При этом степень согласованности экономических интересов – величина динамически изменяющаяся по этапам и стадиям программного цикла. Управление процессом согласования экономических интересов участников инвестиционно-строительной деятельности предлагается осуществлять на основе синхронизации их деятельности в целевом и ресурсном контекстах.

Арсенал методов согласования и фокусировки, в данном случае, инвестиционно-строительной деятельности, по определению – невелик. Это - директивные, экономические и смешанные методы. Директивные методы определяют основные правила, распределение полномочий и нормы ответственности по этапам программного цикла. Экономические создают систему нормативных условий и ресурсного обеспечения процессов формирования и реализации программ. Смешанные выступают по форме обязательных, но по смыслу экономических мер (к примеру, ставшие обязательными Декларации о доходах государственных служащих).

Практика многократно подтверждает, что результативность реализации функции отбора и интеграции участников и определяет успех программного формата, к примеру, в рамках программ «О развитии здравоохранения», «Доступное жилье для военнослужащих» и др. В целом, методы и технологии, как относительно устойчивая последовательность действий, направленных на обеспечение консенсуса интересов участников программного цикла, способны ускорять и запараллеливать процессы, устранять излишние этапы и дублирующиеся работы, превентивно разрешать возникающие межструктурные и межфункциональные противоречия, купировать возникающие деструктивные процессы и др. Это значит, что спектр последствий выразится в:

1) сокращении затрат времени и соответственно продолжительности процессов отбора, интеграции и координации, а значит экономии условно-постоянной части затрат, связанных с содержанием служб, выступающих в качестве субъектов административного ресурса;

2) прямой экономии материально-технических ресурсов, привлекаемых для обслуживания административного ресурса, возникающей вследствие использования организационных, информационных и др. новаций;

3) повышении совокупной экономической эффективности программного цикла, выраженной в комплексной оценке улучшений важнейших целевых показателей программ.

Так, на фоне всеобщего перерасхода смет, срывов сроков ввода объектов и др., на практике имеется вопреки устойчивым представлениям множество примеров своевременного и досрочного ввода в действие объектов Федеральных адресных программ. К примеру, здание Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа в г. Иркутске

было введено на 6 месяцев раньше срока с 5-ти процентной экономией утвержденной сметы, которая была составлена по результатам тендерного размещения государственного строительного заказа. И это в условиях достигнутого тендерного снижения стоимости проекта на 2,78 %. Таким образом, совокупная экономия государственных расходов составила 7,78 %. Интересен тот факт, что указанный объект недвижимости по своим техническим характеристикам может быть отнесен не только к энергоэффективному, с соблюдением сейсмических и экологических стандартов, но и оснащено всем современным набором телекоммуникационных и информационных технологий. Такие примеры свидетельствуют об успехе системной работы по поиску консенсуса экономических интересов участников Федеральной адресной программы и соответственно о фактической эффективности административного ресурса. При этом отметим, что одновременно со зданием суда кассационной инстанции сооружалось Иркутское отделение Сбербанка РФ (региональный офис) и ряд других коммерческих объектов с существенным удлинением установленных сроков и перерасходами принятых смет.

Отдельные примеры эффективного вовлечения административного ресурса, позволившего выполнять целевые показатели программ, безусловно, должны быть тиражированы. При этом необходимо иметь в виду, что в любом случае организационная структура и штатное расписание, нормативно-методическая база и система повышения квалификации кадров могут быть продублированы, но не дать ожидаемого результата. Причина здесь кроется не столько в необходимости адаптации административных ресурсов к новым условиям и скорректированным приоритетам, сколько в персональных качествах специалистов – субъектов административного ресурса. Отсутствие профессионального опыта, необходимой квалификации и не готовность к изменениям во многом может стать непреодолимым препятствием. Квалификационный уровень субъектов административного ресурса, их образование, производственный стаж, личные качества и др. настолько различны, что ожидать идентичного уровня отдачи, как минимум нецелесообразно. Объективно это означает, что качество административного ресурса должно быть оценено, а оплата труда его носителей дифференцирована в зависимости от двух факторов - исходного состояния, определяющего постоянную часть зарплаты, и результативности реализации функции администрирования, лежащую в основе переменной стимулирующей части и являющейся по существу долей полученного эффекта, фиксируемого по этапам и стадиям программного цикла и результативности реализации функций администрирования. Принципы экономического стимулирования, полностью исчезнувшие из системы оплаты труда госслужащих, привели не только к потере экономических интересов в улучшении показателей программного цикла, но и к отсутствию ответственности за результаты труда. Именно отсюда произрастают как противоречие корни коррупционных настроений (как бы ни работал, на оплату это никак не влияет) и антикоррупционных мер, формально напроць исключаящих иждивенческие настроения и безответственность.

Важно отметить, что зачастую административные ресурсы вовлекаются в состоянии кадрового дефицита, а функционируют в условиях совмещения профессиональных обязанностей и др. Оценка дополнительных затрат труда, а также ущерба конечной эффективности не производится. В итоге - принцип материальной ответственности отсутствует.

Эффективность полного программного цикла также частично обусловлена влиянием административного ресурса. Но не только... Во многом это следствие самоорганизации участников. Задача выявления и выделения эффективности самоорганизации требует са-

мостоятельного исследования, ибо в ряде случаев фактор самоорганизации полностью компенсирует отсутствие или негативное влияние административного ресурса. Независимо от долевого распределения эффекта реализации программных циклов принципиальное значение имеет его пофазовая декомпозиция, требующая учета эффекта производственной (строительной) фазы программного цикла и эффекта капитализации на стадии эксплуатации программных результатов. Последние могут выступать в форме зданий, сооружений, объектов дорожной и коммунальной инфраструктуры и т.д. Соответственно экономическая эффективность программного цикла может быть рассчитана как суммарный эффект производственной и эксплуатационной фазы, отнесенный к совокупным затратам программного цикла в целом.

Из изложенного видно, что найти единый методологический подход к экономической (стоимостной) оценке результативности различных видов административных ресурсов, учитывая их разнообразную типологию (об этом см. выше), весьма затруднительно.

Однако, все таки отметим, что содержание оценки административного ресурса может определяться (когда это возможно и целесообразно):

1) соизмерением затрат, связанных с реализацией административного ресурса, и полученных практических (материальных, социальных и др.) результатов;

2) величиной достигнутого тендерного снижения стартовой стоимости входящих в программу проектов (будь это проекты Инвестиционного фонда РФ), или других подобных государственных решений (в частности, в связи с разработкой территориальных схем планирования);

3) значением эффекта сокращения проектного цикла;

4) совокупным эффектом реализации экономических, технических, информационных, организационных, социальных новаций;

5) величиной синергетического эффекта, полученного в результате проектной и субъектной синхронизации.

Возможность количественного измерения и оценки стоимости и экономической эффективности административного ресурса в рамках программных циклов развития позволяет раскрыть потенциал экономического стимулирования государственных служащих. При этом экономическое стимулирование следует рассматривать как единство ответственности и поощрения. Нарушение календаря получения программных результатов как минимум снимает вопрос о поощрении. Улучшение показателей однозначно требует выделения эффекта, обеспеченного административным ресурсом, и соответствующего поощрения его субъектов. Казалось бы, изложенное - очевидный подход и почему бы руководителям ведомств не обратиться к научной среде с вопросом уточнения и декомпозиции целей административных ресурсов, оценкой их стоимости и экспертизой эффективности? Вот только вопрос повисает в воздухе без всякой надежды материализоваться. Без его решения конкурентоспособность административного ресурса, а значит и конкурентоспособность национальной экономики по отношению к развитым странам остается недостижимой, а стратегический ресурс развития – невостребованным.

#### Литература.

1. Яськова Н.Ю. Развитие инвестиционно-строительных процессов в условиях глобализации. – М., МАИЭС, ИПО «У Никитских ворот», 2009.
2. Словарь терминов и определений российского законодательства / под ред. А.П. Войтовича. – Челябинск, ЮУрГУ, 2009.
3. Дмитриев Ф. Сперанский и его государственная деятельность. М.: Юность, 1996.
4. Яськова Н.Ю., Силка Д.Н. Управление деловой активностью в условиях многоукладности сферы строительства. – М.: МГСУ, 2013.
5. Яськова Н.Ю., Карасик Д.М. Инновационная фокусировка городских инвестиционных программ (проектный формат) // Научное обозрение. - № 5. – 2013.
6. Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. – М., Юстицинформ, 2012.
7. Каменецкий М.И., Яськова Н.Ю. Кризис отечественной модели управления строительством и рынком недвижимости // Экономика строительства. - № 3. – 2009.
8. Яськова Н.Ю. Финансы и кредит в строительстве: учебник для вузов. - М., ОАО «Молодая гвардия», 2011.