

ДИСКУРС О ПРОБЛЕМАХ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

© 2014 г. Николай Михайлович Добрынин¹,
Александр Николаевич Митин²

Краткая аннотация: в статье анализируется эффективность государственной административной деятельности в Российской Федерации. Рассматриваются проблематика повышения качества и доступности предоставления государственных услуг населению страны, необходимость оптимизации штатной численности чиновников. Освещаются изменения, происходящие в России в связи с проведением административной реформы.

Annotation: in this article an effectiveness of a state administrative in the Russian Federation is analyzed. The problems of improving the quality and accessibility of public services to the population of the country and necessity of optimization of the staff number of officials is considered. Authors highlight changes in Russia in connection with the administrative reform.

Ключевые слова: административная реформа, бюрократия, индекс качества государственного управления, информационное общество, качество, оптимизация, повышение качества государственных услуг, система государственного управления, “электронное правительство”, эффективность.

Keywords: administrative reform, bureaucracy, governance index, information-oriented society, quality, optimization, improving the quality of public services, system of public administration, “e-government”, effectiveness.

Отечественные исследователи рассматривают понятие “государственное управление” в формате двух основных подходов. Первый содержит тезис о том, что государственное управление – это деятельность органов государства, второй – что это государственное воздействие.

Но разность авторских суждений не умаляет необходимости обсуждения проблемы эффективности государственного управления, под которой понимается “определенный качественный уровень достижения управляющим субъектом желательных для него результатов в процессе управления”³. Эффективность в этом случае является наиболее яркой характеристикой, отражающей все стороны управления: логичность построения его системы; адекватность использования средств при достижении определенных целей; корректность выбора этих целей; количество ресурсов, затраченных для достижения целей.

Более подробно сущность государственного управления представлена у специалистов по ад-

министративному праву⁴, которые считают, что государственное управление содержит как объективные, так и субъективные предпосылки своего осуществления. Оно субъективно, поскольку это – плод мысли и действий людей (государственных служащих, должностных лиц). Ответственность за содержание управления должны нести те, кто является субъектом управления. Но, будучи субъективным по содержанию, государственное управление объективно детерминировано теми условиями и факторами, в рамках которых оно функционирует. Государственное управление существует, чтобы познавать публичные потребности и интересы, оценивать и структурировать их, ставить цели, разрабатывать решения и совершать действия по их практическому удовлетворению. Поэтому социальный механизм формирования и реализации государственного управления может быть представлен единой цепью взаимосвязанных общественных явлений, опосредованной государством как субъектом управления: потребности – интересы – цели – решения – действия – результат.

¹ Профессор Тюменского государственного университета, доктор юридических наук.

² Профессор Уральской государственной юридической академии, доктор экономических наук.

³ Комаров К.Б. Проблемы эффективности государственного управления экономикой // Бесплатная библиотека JourClub // <http://www.jourclub.ru/1/1050/> (Дата обращения: 14.10.2013 г.).

⁴ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М., 2008. С. 26–32 // Правовой портал uristinfo.net // <http://uristinfo.net/adminpravo/63-bahrah-rossinskij-starilov-administrativnoe-pravo/1167> (Дата обращения: 14.10.2013 г.).

Известные исследователи утверждают, что административное право устанавливает в правовых формах управление и его процедуру, определяет законность совершения каких-либо управленческих действий. Теория государственного управления оценивает управленческие действия с точки зрения целесообразности, эффективности, полезности и значимости.

Административное право обеспечивает правомерное государственное управление и эффективно действующую исполнительную власть посредством административно-правовых форм и методов организации публичного управления.

Отличие теории государственного управления от административного права, полагают ученые, состоит в том, что теория государственного управления считает его комплексным, единым системным образованием без анализа юридического аспекта проблемы. Право же данная теория рассматривает лишь во взаимодействии с другими элементами, сторонами и регуляторами управления. Таким образом, теория административного права есть наука об управленческом праве (праве управления), а теория государственного управления представляет собой науку о структурных, социологических характеристиках управления и управленческой деятельности, ее содержании, принципах, методах, стиле.

В этой связи теория административного права выработала свои определения государственного управления, учитывающие вышеизложенные тезисы.

Государственное управление в широком понимании – это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и т.д.).

Государственное управление в узком понимании – это административная деятельность, т.е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов.

Приведенные формулировки более полно характеризуют вклад отечественных ученых в науку государственного управления, весьма важны при анализе эффективности государственной административной деятельности и дают конституционные основания для совершенствования данного вида государственной деятельности.

Публицист и исследователь Р. Бейли (США) изучал влияние государственного управления на экономику США и Российской Федерации на основе методики и статистических данных, используемых Всемирным банком (The World Bank). Осеню 2011 г. во время публичной лекции в ВШЭ в Москве он сообщил, что неэффективное государственное управление, ошибочные управленческие решения в Российской Федерации лишают каждого гражданина ежегодно 343 тыс. долл., в то время как эффективное управление в той же Америке добавляет каждому 99 тыс. долл.⁵

Это высказывание можно было бы назвать популистским, если бы не проведенный в социальной сети “Гайдпарк” опрос 1170 блогеров (“Действительно ли все беды России от неэффективности государственного управления?”). Результаты его таковы: да – 78%; нет – 10%; трудно ответить – 8%; свой вариант ответа – 14%.

Суть методики исследования Р. Бейли в том, что статистический показатель – “средний доход на душу населения” – международные эксперты сводят к трем составляющим:

природные ресурсы – стоимость добываемых в стране полезных ископаемых в пересчете на каждого жителя. По этому параметру граждане России превосходят американцев более чем вдвое;

потенциал среднего работника, т.е. финансовый эквивалент его квалификации, знаний, здоровья, культуры. Здесь Россия на четверть уступает США;

качество государственного управления.

Методика, разработанная Всемирным банком, имеет шесть показателей качества государственного управления, для каждого из которых приводится рейтинг – от 0 до 100, указывающий место страны среди всех анализируемых государств. Чем ниже рейтинг, тем хуже качество государственного управления⁶.

В таблице, подготовленной по методике Всемирного банка, содержащей совокупные рейтинги 215 государств и территорий по шести индексам качества государственного управления, Россия имела в 2012 г. следующие показатели:

1) учет мнения населения и подотчетность государственных органов – 23;

2) политическая стабильность и отсутствие насилия – 21;

3) эффективность работы правительства – 42;

⁵ См.: Все проблемы в России от неэффективности государственного управления // Информационное агентство REX // <http://www.iarex.ru/news/26552.html> (Дата обращения: 14.10.2013 г.).

⁶ См.: Качество государственного управления – информация от исследований // Центр гуманитарных технологий // <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters> (Дата обращения: 14.10.2013 г.).

- 4) качество законодательства – 39;
- 5) верховенство закона – 25;
- 6) сдерживание коррупции – 13.

Два десятилетия после принятия новой Конституции РФ не прекращается повседневная работа, сориентированная на повышение эффективности государственного управления. С целью создания конкурентоспособного, социально ориентированного государства руководством страны были поставлены наиболее приоритетные задачи: ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность, исключить чрезмерное регулирование, снизить уровень административных барьеров для предпринимательства, повысить качество и доступность государственных и муниципальных услуг населению, поднять уровень открытости деятельности органов власти и степень участия граждан в выработке государственной политики.

Решение названных задач по сложившейся практике и особенностям правового регулирования скомпоновалось по нескольким направлениям: административная реформа, совершенствование системы государственной службы, “электронное правительство”, бюджетная реформа.

Однако их содержательное пересечение по составу мероприятий, формам их реализации, бюджетному обеспечению привело к необходимости принятия новых программных документов. Ими стали Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг.⁷, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г., а также Указ Президента РФ “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления” от 7 мая 2012 г.⁸ (далее – Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г.).

При этом ключевыми направлениями были названы: снижение избыточности государственного регулирования, повышение качества государственных услуг, а также эффективности органов власти, увеличение информационной открытости.

В соответствии с вышеназванным Указом Президента РФ к 2018 г. требуется достичь уровня удовлетворенности граждан страны качеством предоставления государственных и муниципальных услуг не менее 90%. Такого же уровня долж-

на достичь доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу “одного окна” по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг (МФЦ). Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, должна составить не менее 70%.

Кроме того, Указ содержит поручения по внедрению новых принципов кадровой политики в систему государственной гражданской службы; расширению перечня выборных муниципальных должностей; установлению критериев и порядка оценки гражданами, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий, деятельности руководителей органов власти. Предписывается также принять меры, касающиеся оценки регулирующего воздействия, по повышению бюджетной обеспеченности, совершенствованию специальных налоговых режимов для обеспечения приоритетного зачисления поступлений в местные бюджеты и по раскрытию органами власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов, а также по обеспечению их общественного обсуждения.

Эти пояснения не случайны. Изменения, охватывающие различные сферы общественной жизни, получают импульс от требований по преобразованию в содержании и структуре государственного управления. И это совпадает с общемировыми процессами поиска новых форм эффективной организации системы государственного управления.

По мнению М. Крозье, “мир, применительно к которому создан механизм государственного управления индустриальным обществом.., трансформируясь, исчезает”⁹. Концепция административного государства постепенно замещается концепцией эффективного государства с высококвалифицированными государственными служащими, идеей тесной взаимосвязи государства и населения. Этого можно достичь только на четкой правовой основе при согласованной деятельности органов государственной власти с учетом требований информационного общества.

Если принять во внимание, что наша Конституция в XX в. менялась шесть раз, а страна дважды распалась, переживала войны и социальные пот-

⁷ См.: Информационно-правовой портал “Гарант” // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55071564/> (Дата обращения: 14.10.2013 г.).

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

⁹ Крозье М. Организационные изменения в системе государственного управления // Государственная служба. Общие проблемы. Зарубежный опыт. Вып. 1. М., 1994. С. 59.

рясения, то 20 лет при седьмой Конституции – это уже серьезный период в создании государственных институтов на новой, демократической основе.

Канул в историю СССР. Пришло понимание, что государство – всего лишь организация, инструмент общества, который не может быть первичным к его обладателю – обществу.

Государство вторично даже по отношению к личности¹⁰, и, хотя нынешнее общество только учится контролировать власть, оно же понуждает ее к повышению эффективности, оптимизации государственного управления.

Политическая элита Российской Федерации, относящейся к странам с переходной экономикой, стала рассматривать качественное государственное управление (включая противодействие коррупции, повышение прозрачности и предсказуемости принимаемых решений, улучшение качества государственных услуг и выполняемых задач) как необходимый механизм достижения экономического роста, результаты которого должны справедливо распределяться между всеми членами общества.

В качестве главного принципа построения системы профессиональной государственной службы была выбрана западная меритократическая модель, построенная на основе системы заслуг и достоинств, а идеологическая заставка стала содержать тезис гражданского общества, где, с одной стороны, государственные служащие и другие чиновники уважают приоритет интересов граждан и их объединений, а с другой – сами граждане ощущают себя важной частью этого общества, проявляют свою общественную инициативу.

Следует признать, что только за последние два года федеральный центр значительно активизировал свою работу по совершенствованию всей системы государственного управления в стране. После Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. опубликованы следующие нормативные правовые и регулирующие документы:

План выполнения мероприятий по достижению показателей, указанных в п. 1 и в п/п “е” п. 2 Указа Президента РФ, утвержденный Правительством РФ от 24 сентября 2012 г.;

постановление Правительства РФ “О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов

нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения” от 25 августа 2012 г.;

приказ Министерства экономического развития РФ “Об утверждении Методических рекомендаций по внесению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации” от 25 сентября 2012 г.;

постановление Правительства РФ “Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти” от 1 сентября 2012 г.;

протокол заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 30 октября 2012 г. № 135 с одобренным примерным планом-графиком организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу “одного окна” в субъекте Федерации;

запрос Минэкономразвития России об организации поэтапного предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу “одного окна”;

Концепция формирования публичного предоставления граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет для рассмотрения в Правительстве РФ предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан страны в течение одного года.

Появление этих и других нормативных правовых и регулирующих документов заставило власти всех субъектов Федерации подготовить и принять к исполнению комплекс мероприятий по усилению эффективности государственного управления по всем направлениям государственной политики.

Вместе с тем многочисленные изменения в системе государственного управления пока еще не в полной мере можно назвать эффективными.

Более того, в программных документах, подготовленных государственной администрацией, не отражена историческая перспектива развития страны, нет прогнозного видения России в мировом сообществе, допустим, до 2050–2080 гг. Цели, которые здесь необходимо обозначить, – повышение качества жизни граждан, создание условий для инновационной формы экономики,

¹⁰ См.: Двойников О.В. Безопасность – под контроль государства // Атомная стратегия. XXI. 2010. № 46 // СПб. информационно-рекламное агентство PRoAtom // <http://www.proatom.ru/files/as46.pdf> (Дата обращения: 14.10.2013 г.).

совершенствование рыночных институтов, ориентация государственного управления на соблюдение законных прав и свобод граждан.

В научных публикациях нет предложений о повышении эффективности государственного управления в контексте его полезности.

Общее значение понятия “полезность” – благо, выгода, положительные последствия. С позиций экономики это – мера удовольствия, пользы или удовлетворенности, которые получают люди от потребления благ.

Полезность – всегда субъективная оценка свойств данного блага конкретным индивидом и тесно связана с понятиями “цена” и “ценность” (стоимость).

В экономической науке полезность является синонимом таких понятий, как “благосостояние”, “экономическое благосостояние”, “удовлетворение”. Экономическая теория рассматривает функцию полезности, выражающую зависимость полезности для индивида от потребляемых им благ и их количества. Австрийский экономист Ф. фон Визер предложил еще одно понятие – “предельная полезность”. Это – дополнительная полезность, которую потребитель получает от потребления дополнительной единицы товара или услуги.

Очевидно, что чрезмерная централизация государственного управления, “военный” облик многих федеральных структур, концентрация экономики в крупных городах, дифференциация в развитии территорий мешают стабильному развитию страны.

Эти доводы можно конкретизировать на примере сокращения численности государственного аппарата и необходимости повышения качества исполнения функций, возложенных на его представителей.

Правильное соотношение оптимизации штатной численности в органах государственной власти и эффективности деятельности государственного аппарата – извечная проблема. Чтобы приблизиться к оптимальному соотношению, обращаются к двум основным подходам – директивному и функционально-нормативному.

Директивный подход сориентирован на снижение предельной штатной численности на основе заданных конечных показателей и содержит сокращение: а) “условно постоянных” вакансий; б) временных вакансий; в) должностей, занятых работниками пенсионного возраста; г) должностей, занятых работниками предпенсионного воз-

раста; д) кадров и структурных подразделений, выполняющих основные профильные функции.

Стремление ограничить возможности бюрократии, свести количество структурных подразделений к какому-то минимуму, как правило, дает только краткосрочный эффект. Через небольшой промежуток времени появляются новые должности, увеличивается количество тех же федеральных органов власти, а качество государственного управления не улучшается. Здесь срабатывает “инстинкт самосохранения” чиновничьего аппарата. Взяв кальку с некоторых западных государств, где министерства являются методическим центром, а другие государственные структуры занимаются либо субстантивной работой, либо осуществлением контрольных функций, российское государственное управление в своей практике обнаружало много недостатков такой схемы. Новых изменений пока не предложено, поэтому директива о ежегодном снижении штатной численности государственных служащих и других работников остается в числе главных инструментов оптимизации штатов.

При функционально-нормативном подходе осуществляется попытка найти ответы и решения на три наиболее важных вопроса.

Какие общие, универсальные меры позволяют снизить штатную численность без ущерба для выполняемых функций?

Как оценить изменение потребности в штатной численности при реорганизации деятельности исполнительных органов государственной власти, их структурных подразделений?

Какова должна быть последовательность действий при реорганизации, сориентированной на оптимизацию штатной численности, в структурных подразделениях исполнительных органов государственной власти?

Без создания методики, включающей в себя математические модели, дифференцированно отражающие управленческие функции работников структурных подразделений исполнительных органов государственной власти, реализовать функционально-нормативный подход чрезвычайно сложно. Дело в том, что комбинации параметров расчетных формул должны представлять конкретную работу и определять категорию, а в некоторых случаях – и должностную группу государственных служащих. Такая постановка вопроса вызывает необходимость создания целого комплекса нормативно-методических материалов для научно обоснованного нормирования штатной численности, в котором наряду с нормативами

численности требуется сформулировать нормы управляемости (нормы числа подчиненных), нормы соотношений, алгоритм изменения порядка исполнения функций и т.д.

Исследователи предлагают различные версии оптимизации штатной численности в государственных органах, считая, что резервы такой оптимизации огромны¹¹.

Действительно, возможные направления действий при поиске ответов и решений по заявленным вопросам могут быть следующими:

изменение порядка исполнения функций (устранение избыточных функций; устранение дублирования функций различными государственными исполнительными органами власти; устранение дублирования функций на различных уровнях управления; передача (делегирование) функций на иные уровни управления);

упорядочение организационных структур исполнительных органов государственной власти (стандартизация организационных структур; исключение дублирования функций структурными подразделениями; нормативное закрепление численных соотношений по группам и категориям должностей);

передача отдельных функций и административных процедур на исполнение сторонним организациям (аутсорсинг) (формирование перечня государственных функций, подлежащих передаче на аутсорсинг; выделение сфер деятельности исполнительных органов государственной власти, касающихся организационного, материально-технического и иного обеспечения деятельности, подлежащих передаче на аутсорсинг);

снижение трудоемкости исполнения функций и внедрения информационно-коммуникационных технологий (расширение межведомственного взаимодействия и документооборота в электронной форме; перевод наиболее востребованных государственных услуг в электронный вид; расширение доступа граждан к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти);

внедрение механизма массового перевода административных процедур в рамках оказания государственных услуг в МФЦ по оказанию та-

ких услуг (информационно-консультационная деятельность; прием и выдача документов; другие различные публичные действия, связанные с оказанием государственных услуг);

нормирование труда государственных служащих при выполнении типовых административных процедур в рамках исполнения функций, имеющих массовый характер, особенно связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности;

перевод части основных категорий государственных служащих в категорию “обеспечивающие специалисты” в соответствии со спецификой возлагаемых функций.

Если принять во внимание, что более 70% государственных служащих в России непосредственно заняты в предоставлении государственных услуг, а примерно 50% государственных услуг относятся к числу массовых (до 10–12 млн услуг в год), то реализация предложенных мероприятий может позволить сократить штатную численность в органах государственной власти более чем на одну треть.

При этом нет необходимости полностью отказываться и от директивного подхода к оптимизации штатной численности по ряду федеральных государственных органов исполнительной власти, которые обладают большими властными полномочиями для восстановления ранее сокращенных должностей.

Предлагаемые мероприятия только по одному из направлений реформирования государственного управления – лишь небольшой штрих на огромном полотне всей системы. Наши намерения могут достаточно легко декларироваться, но не всегда быть приняты к реализации. В истории государственного управления России прослеживается набор определенных констант, устойчивых тенденций, прямо или опосредованно влияющих на качество и эффективность государственного управления.

Российская школа государственного управления в сравнении с зарубежными теориями имеет свои отличительные черты и базовые основания. Она изначально исторически связана с народными традициями, многонациональностью и ценностными ориентирами, привнесенными из Византии¹².

¹¹ См.: Кондратьев В.П. Оптимизация численности государственных и муниципальных служащих // Материалы Междунар. конф. “Развитие государственного управления в России”, 22–23 марта 2012 г. // Портал административной реформы “Совершенствование государственного управления” // http://ar.gov.ru/information_01_megd_konferens/index.html (Дата обращения: 14.10.2013 г.).

¹² См.: Митин А.Н., Федоров М.В. и др. Византизм и государственное управление в России // Историческая судьба России. К 1150-летию образования государственности в России (862–2012 гг.). Екатеринбург, 2012. С. 128–141.

По мнению английского ученого А. Тойнби, Россию стали роднить с Византией две характерные черты. Первая – это убежденность в том, что она всегда права, а вторая – институты тоталитарной государственности¹³. Византийское влияние predisполагало государство к тому, чтобы оно пользовалось неправовыми формами управления, нарушало естественные права и свободы человека и гражданина.

Как отмечают исследователи¹⁴, чиновники в Византии усердно служили государству, но воровство не противоречило их патриотизму, а борьба национальных кланов никогда не прекращалась.

Вывод исследователей далеко не прост: главный социальный продукт византийского влияния – это тип индивидуального сознания, отличающегося склонностью мыслить вне пределов естественно-правовых категорий, отсутствием критического отношения к неправовым акциям государственной власти, податливостью манипулятивному давлению господствующих идеологов, покорностью силе централизованного авторитарного правления. Носитель подобного сознания, пребывающий в рамках жесткой дисциплинарности, способен с легкостью переходить от молчаливой покорности в противоположное состояние и превращаться в “человека беззакония”. Привычка подчиняться внешнему диктату делает его самого после перераспределения власти predisположенным к диктату и насилию.

В ходе рыночных реформ окончательно созрели институты коррупции. Сегодня они задают образ жизни, регулируют государственные управленческие решения, создают преступный системный ряд изъятия ресурсов. В этом случае, по замечанию С.А. Батчикова и С.Г. Кара-Мурзы¹⁵, государство становится корпорацией, “внешним управляющим”, что скрыто от посторонних глаз, но масштабы его велики. Серьезная управленческая ошибка советского политического руководства – это возникновение иерархии социальных статусов, когда материальное и моральное вознаграждения росли соответственно близости работника к начальству, а критерием было личное материальное благосостояние, не оправданное трудом. Формы “скрытого распределения” про-

дуктов, мебели, бытовой техники, одежды, автомобилей стали “вирусом” в массовом сознании, продолжением коррупции, укреплением “касты неприкасаемых начальников”. Через несколько лет именно они получили карт-бланш в приватизации национальных богатств.

Российская бюрократия в условиях переходного периода к рыночной форме экономики приобрела новый вес, осознав свою могущественность и автономность.

Среди исследователей¹⁶ бытует мнение, что чиновничий аппарат фактически присвоил себе права и функции господствующего класса и правящей партии, сформировав новую конструкцию несменяемой номенклатуры.

Обнаруживаются устойчивые тенденции, связанные с многолетним проведением современной административной реформы. Во-первых, сам процесс преобразования государственного управления осуществляется и координируется непосредственно государственным аппаратом, многие представители которого отнюдь не заинтересованы в изменениях. К тому же очень часто “включаются” рычаги государства для достижения сугубо партикулярных (групповых) целей, что входит в противоречие с государственными интересами. Во-вторых, одно из ключевых направлений реформирования – повышение эффективности взаимодействия исполнительных органов власти и общества, – по существу, сводится к информатизации этого взаимодействия и в меньшей степени – к реальному контролю государственных управленческих решений со стороны институтов гражданского общества. Такой подход становится бесперспективным при слабости или отсутствии самих институтов гражданского общества. В-третьих, административная реформа “завязла” в паутине властных и лоббистских влияний, которые сориентированы на укрепление положения политической элиты и усиление административного влияния на все сферы жизни общества. В-четвертых, сохраняются устойчивая централизация государственных функций, приоритетное обращение к функциям традиционным (обеспечение внешней и внутренней безопасности; административное и общее политическое управление) в ущерб функциям социальным. Это усиливает у населения недоверие к власти, что выражается, например, через протестное голосование или неявку на выборы.

¹³ См.: Тойнби А. Дж. Цивилизация перед судом истории. М., 2003. С. 379.

¹⁴ См.: Тихомиров Л.А. Византийская государственность // Византийский урок // <http://www.vizantia.info/docs/156.htm> (Дата обращения: 17.10.2013 г.).

¹⁵ См.: Батчиков С.А., Кара-Мурза С.Г. Дыхание хаоса // Сайт С.П. Курдюмова // <http://spkurdyumov.ru/forecasting/dyxanie-chaosa/> (Дата обращения: 14.10.2013 г.).

¹⁶ См., например: Ленский В.Е. Проблема субъектов российского развития // Там же // <http://spkurdyumov.ru/forecasting/problema-subektov-rossijskogo-razvitiya/> (Дата обращения: 14.10.2013 г.).

При обращении к статистике обнаруживается, что доля традиционных функций государства в России поглощает 36.7% федерального бюджета. Это в четыре раза выше, чем в развитых странах, и в полтора раза выше, чем в развивающихся. Вместе с тем на социальные функции направляется только 21.3% бюджетных средств. Выполнение традиционных функций поглощает в стране 6% ВВП, что почти на 25% превышает общемировой показатель, тогда как только 3.5% ВВП тратятся на социальные функции. Соотношение расходов на традиционные и социальные функции составляет 1.7 : 1. И хотя применительно к консолидированному бюджету это соотношение равно 1.2 : 1, тем не менее, подобная структура бюджета характерна для государства XIX в., но никак не века XXI¹⁷. Сегодня пропорции изменились, но ненамного. Общая тенденция приоритетного финансирования традиционных функций остается.

После начала рыночных преобразований и формирования новой для Российской Федерации системы государственного управления появилось множество публикаций, в которых присутствовала критика чиновников за минимизацию государственных расходов, отсутствие интереса к этическим проблемам, квантитативный акцент (количественное ударение) в оценке государственного управления, умаление значения публичной сферы. Во многих научных статьях излагался тезис об избыточности численности российской бюрократии. Тем не менее концептуальные ориентиры создания и реформирования государственного управления, заимствованные из опыта зарубежных стран, были приняты федеральным центром. К этому времени численность чиновников (по отношению к общей численности населения в сравнении с западными странами Европы) была незначительной. В 1990 г. управленческий аппарат насчитывал 663 тыс. человек, а в 2002 г.

в Российской Федерации – 1 млн 259 тыс. (без учета военных, аппарата МВД и спецведомств). К 2008 г. этот показатель снизился до 846 тыс. человек. Доля чиновников в населении страны выросла с 0.7% до 1%. В этот период, по данным Всемирного банка, доля чиновников в населении Китая и Бразилии составляла 1.5%, Германии – 6.1%, США – 6.8%, Швеции – 11.7%¹⁸.

Но если принять за основу тезис, что создание профессионально работающего государственного аппарата есть первоочередная задача каждого государства, то значимость бюрократии, которая призвана выполнять функцию посредника во властных отношениях между государством и населением, только возрастает. Здесь было бы уместным привести почти аксиоматические положения английского публициста С.Н. Паркинсона: чиновник множит подчиненных, но не соперников; чиновники работают друг на друга¹⁹. Профессиональный чиновник заинтересован в том, чтобы своевременно подготовить себе замену. Его дальнейшее повышение в должности дает одновременно и новые властные полномочия, и социальный статус, и общественный авторитет.

Согласно М. Веберу разрушение “кодекса чести” как совокупности взглядов и ценностей приводит к снижению эффективности государственного управления и распространению коррупции.

Масштаб критики, равно как и предложений, касающихся эффективности государственного управления в России, может быть разным. Но очевидно одно: изменения, ориентированные на качество, уже заметны. Остается восстановить доверие граждан к органам государственной власти, к чиновничьему корпусу, работающему на профессиональной основе.

¹⁷ См.: *Рогов С.* Функции современного государства. Вызовы для России. Ч. II // Свободная мысль. 2005. № 7. С. 50–63.

¹⁸ См.: *Гаман-Голутвина О.В.* Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. № 4. С. 24.

¹⁹ См.: *Паркинсон С.Н.* Законы Паркинсона. М., 1989. С. 13.