УДК 316.343.656

Солоненко О.А.,
соискатель кафедры социологии МГГЭИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЮРОКРАТИЯ: СУБЪЕКТ ИЛИ ТОРМОЗ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА?

В статье раскрыты методологические аспекты оценки эффективности государственной бюрократии в процессе модернизации России.

Ключевые слова: политика, бюрократия, бюрократизм, чиновник, модернизация, рациональное управление.

Процессы модернизации политико-административной системы российского общества, направленные на формирование в стране демократического правового государства и развитие институтов гражданского общества, требуют повышенного внимания к вопросам государственного управления. Как разработка, так и воплощение в жизнь решений политического руководства, принятых легитимным демократическим способом, в значительной степени зависят от бюрократии. Чиновник, государственный служащий, бюрократ нередко становится инициатором, главным действующим лицом выработки и принятия многих государственных и политических решений.

Отечественная бюрократия за 20 лет российских реформ заметно изменилась, усилила свое влияние на жизнь страны, овладела многообразием инструментов по защите и продвижению своих интересов в новых экономических и политических условиях. Что практически не меняется, а если и меняется, то в худшую

сторону, так это негативное отношение к бюрократии со стороны общества. Ни к одной из своих социальных групп современное российское общество не относится столь негативно, как к бюрократии. Бюрократия воспринимается различными категориями граждан как неэффективный посредник между «хорошей» верховной властью и населением. Этот посредник, исходя из своих собственных и в большинстве случаев небескорыстных интересов, затрудняет ведение бизнеса, усложняет решение социальных и бытовых вопросов, не обеспечивает надежную правовую защиту имущественных интересов граждан в конфликтных ситуациях с бизнесом и властью[1]. В действительности это выглядит так: бюрократия стремится навязать обществу свой собственный интерес как интерес всеобщий[2].

По оценкам некоторых исследователей, современная российская государственная бюрократия сыграла в преобразованиях периода 1990-х — 2010-х гг. в целом негативную роль. Проведя решительные конституционные преобразования в начале 1990-х гг., правящая элитная группа и высший слой бюрократии не смогли выработать оптимальную стратегию и тактику осуществления модернизации страны, создать условия для возникновения эффективной экономики, подчинить целям модернизации бюрократический аппарат, сохранить относительно высокий дореформенный уровень жизни населения, сформулировать оригинальные доктринально-идеологические установки для консолидации нации, задания перспектив стратегического развития великой страны. Радикальные праволиберальные трансформации осуществлялись волюнтаристскими методами; доктринально инспирированные и не учитывающие реальную ситуацию и последствия действия породили разрушительный экономический кризис и ренто ориентированное поведение экономических субъектов, кланово-олигархический режим, которые в совокупности стали мощными факторами глубокой демодернизации страны[3].

Пришедшая к власти на рубеже 2000-х гг. новая правящая элитная группа была вынуждена осуществлять комплекс мер по выводу страны из глубокого кризиса, применяя при этом жесткие полуавторитарные методы. Очевидные успехи (в борьбе с терроризмом, олигархией, суверенизацией субъектов Федерации) достигнуты путем установления исторически традиционных для России этатизма и моноцентризма, а также системы управляемой демократии. Однако на сегодняшний день этатистские методы управления и режим управляемой демократии не ведут к необходимым глубоким модернизационным сдвигам в развитии страны и сохраняют многие дисбалансы и изъяны социально-экономической системы, сформировавшейся в 1990-е гг. (сырьевой характер экономики, нелегитимная структура распределения собственности и национальных ресурсов, коррупция в органах власти, низкий уровень жизни основной массы населения, заниженный уровень оплаты труда работников образования и здравоохранения и др.).

Модернизация предъявляет к обществу определенные требования: мощного подъема творческой энергии, массового включения в этот процесс не только людей, находящихся у рычагов управления, но и населения страны, воспринимающего модернизацию как общий интерес. Это требование несет в себе необходимость демократизации общественной жизни. Нынешняя политическая система России выстроена вокруг жесткой вертикали власти. Такая система имеет авторитарные черты и свойства, которые противоречат модернизации[4].

По мнению О.В. Агеева, «модернизация государства и экономики, заявленная высшим политическим руководством современной России, представляется сегодня во многом имитационным, декларативным и совершенно неэффективным процессом, а вместо интеллектуального государства с опорой на науку, знания, передовое промышленное производство и вложений в человека российская власть по-прежнему продолжает выстраивать олигархическое авторитарное государство, которое зиждется на экспорте сырья, опирается на

коррумпированную и некомпетентную бюрократию и укрепляет тенденцию деградации человеческого капитала и социально-культурной сферы»[5].

Подтверждением этого является необоснованное разрастание государственного аппарата и чиновничества подобно раковой опухоли, постоянное разбухание бюджетных расходов на содержание государственных органов, политических должностных лиц и государственных служащих; крайняя неэффективность функционирования государственной бюрократии. Совершенно очевидно, что задача по оптимизации численности государственных служащих, которая систематически декларировалась в соответствующих заявлениях российских политических руководителей и программных документах по реформированию государственной службы, так и осталась лишь благим пожеланием.

Казалось бы, государственный сектор экономики по сравнению с советским периодом сократился и в разы уменьшилась государственная собственность на средства производства, а чиновников меньше не стало. Возможно, некоторые объективные факторы увеличения численности государственных и муниципальных служащих всё же имеются, например, была сформирована совершенно новая система государственного и муниципального управления, в результате чего появились новые государственные органы, органы местного самоуправления с рядом новых задач и функций. Однако рост количества чиновников, на наш взгляд, сегодня является совершенно необоснованным, учитывая достаточно низкую эффективность функционирования российской бюрократической системы в целом, тем более принимая во внимание демографические показатели в нашей стране (население убывает, государственная бюрократия — множится).

Так, если в 2000 году, когда В. Путин стал Президентом РФ, в государственных органах и органах местного самоуправления насчитывалось примерно 1 163 000 работников (не считая сотрудников силовых ведомств), то в 2009 году — уже примерно 1 675 000 (рост на 144%, или почти в 1,5 раза)[6]. Наибольший рост управленческого аппарата наблюдался в 2002, 2005 и 2006 годах, когда численность работников государственных органов и органов местного самоуправления на 10 тыс. человек постоянного населения увеличилась соответственно на 10,3%, 11,4% и 8,3%. После этого темпы роста числа чиновников на 10 тыс. населения замедлились, а в 2010 году снизились на 2,3%. Общая абсолютная численность государственных и муниципальных чиновников в России в 2010 году снизилась на 1,6%. Несмотря на снижение в 2010 году, общая удельная численность управленческого аппарата в России довольно высока и составила 115,3 чиновника на 10 тыс. человек населения[7].

Если на 1 января 2001 года численность гражданских служащих составляла в государственных органах РФ (всего в федеральных государственных органах и в государственных органах субъектов РФ) примерно 548 000 человек, то по итогам 2010 года — примерно 818 000 человек (рост на 149%, или в 1,5 раза)![8]. И это не считая лиц, находящихся на военной и правоохранительной службе, которых, по некоторым данным, насчитывается в современной России более 4,5 млн. человек[9].

Увеличение численности бюрократии свидетельствует о том, что: 1) отсутствует продуманная государственная кадровая политика; 2) эффективность организации и функционирования бюрократии оставляет желать лучшего; 3) низка конкурентоспособность государства как работодателя, когда вместо одного «эффективного» работника нанимаются три—пять «неэффективных».

Разрастание государственной бюрократии, совершенно очевидно, влечет за собой постоянный рост расходов на ее содержание. Так, в 2010 году государственный аппарат получил на свое материальное обеспечение из консолидированного бюджета РФ 2,78 трлн. рублей, или 6,27% к ВВП России[10]. В реальности эти расходы еще больше, поскольку и в других разделах функциональной классификации бюджетов, например «национальная экономика», «культура», «СМИ»,

присутствуют такие подразделы, как «руководство и управление в сфере установленных функций» или «реализация государственных функций, связанных с общегосударственным управлением», по которым также расписаны миллионы, а иногда и миллиарды рублей.

Привлекательность государственной службы определяется различными факторами, как статистически подтверждаемыми (например, уровнем оплаты труда), так и латентными (в частности, возможностью участия в неформальных процедурах управления, включая носящие коррупционный характер). В 2009 году по инициативе Д. Медведева было принято решение об обязательном публичном декларировании лицами, замещающими государственные должности РФ и субъектов РФ (а также членами их семей), сведений о доходах. Анализ официальных доходов российских политических должностных лиц[11] и расходных статей бюджетов разных уровней на их содержание приводит к очевидному, хотя и не удивительному выводу, что указанные лица совершенно беззастенчиво обеспечили себе сегодня сверхкомфортные материальные условия, о которых даже не могла мечтать партийная и хозяйственная номенклатура в СССР, тем более что многие льготы и привилегии отечественных чиновников (государственные дачи, транспортное обслуживание, официальные резиденции, особое медицинское обслуживание, льготное пенсионное обеспечение и т.д.) практически не изменились со времени распада СССР.

Вот почему профессия чиновника по привлекательности сегодня прочно занимает верхние строчки рейтинга, а штаты различных государственных и муниципальных органов продолжают раздуваться. По мнению С.Н. Смирнова, «для абсолютного большинства чиновников уровень вознаграждения за труд является дополнительным фактором ценности того места, которое они занимают в российском обществе и которое не стремятся покидать. Результаты анализа текучести кадров в органах государственного управления свидетельствуют, что здесь она является одной из наиболее низких среди учреждений всех видов экономической деятельности»[12].

Безусловно, государственные служащие должны получать достойное вознаграждение за свой часто нелегкий труд, поскольку давно известно, что дешевая администрация — самое дорогостоящее управление в мире. Однако это вовсе не означает, что государственная бюрократия в современной России должна превратиться в привилегированную, абсолютно неэффективную, оторванную от рядовых граждан касту или, прямо в соответствии с марксистско-ленинским подходом, в «паразита на теле общества» — этакую прожорливую саранчу.

Напомним, что в то время, как государственная бюрократия всё больше и больше отщипывает себе от переданных государству налогоплательщиками средств, в современной России по-прежнему неприлично велика численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума. В 2010 году таких граждан насчитывалось 18,5 миллиона (или 13,1% от общей численности населения), а минимальный размер оплаты труда до сих пор ниже величины прожиточного минимума.

Разработчики Концепции административной реформы в РФ в 2006—2010 гг. планировали, что к концу 2010 года эффективность функционирования государственной бюрократии существенно повысится[13]. Таблица 1 дает представление о том, достигнуты ли были запланированные показатели достижения целей административной реформы.

Таким образом, ни один из запланированных показателей достижения целей административной реформы так и не был реализован. Осуществление стратегии централизации привело к существенным трансформациям политико-административных отношений в госаппарате и расширению бюрократией своего влияния на весь спектр властных отношений. Прежде всего это сказалось на состоянии экономического сектора общества, благодаря чему качественно повысилась зависимость хозяйственно-производственных процессов от административных структур.

Таблица 1

Показатель	Цифры в 2004 г.	Запланированные цифры в 2010 году	Реальные цифры в 2010 году
Оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг	Всего около 14%	Повышение степени удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг не менее чем **до 70 процентов**	По данным социологов, в среднем по меньшей мере **более половины российских граждан** не удовлетворены качеством и доступностью государственных услуг
Уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров	В среднем 8,5% выручки предприятия	Достижение доли издержек бизнеса на преодоление админ. барьеров в выручке — **до 3 %**	Около **6%** (по данным Министерства экономического развития). По опросам предпринимателей, затраты на «откаты» чиновникам — **от 20 до 45 %**
Место Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного управления	Индикатор GRICS[14], индексы: GE — 48,1, RQ — 30,5	Индикатор GRICS, индексы GE и RQ для России — **не ниже 70 ед.** (из 100 возможных), при этом 100 — лучший показатель	Индексы (2009 год): **Government Effectiveness – 45 Regulatory Quality – 35**

Постоянные за последние годы политические инвестиции в административный ресурс неизбежно привели к принципиально иной капитализации должностных статусов бюрократии. В настоящее время ее новое позиционирование в системе государственного управления определяется активной ролью административного рынка, где должностные статусы, связи и влияние обмениваются на различные экономические и политические преференции. Внешним проявлением формирования такой ситуации стало превращение административной ренты в важнейший механизм разработки государственных стратегий, а пресловутого «отката» — в решающий инструмент хозяйственно-распорядительных процессов и экономического проектирования. Одновременно такое положение резко активировало в госаппарате теневые и коррупционные перераспределительные процессы[15].

Можно констатировать, что сохранение линии на политическую капитализацию административных статусов высшей и части средней бюрократии превратило административную ренту в важнейший механизм выработки государственных целей, а бюрократию — в мощного игрока на политической арене. Таким образом, высшая и часть среднего уровня госаппарата из субъекта административного регулирования превратилась в агента политического контроля за принимаемыми государственными решениями. Другими словами, чиновники не только способны создать процедурные препятствия невыгодным для них решениям, но и самостоятельно определять пути и векторы развития крупных общественных сегментов, отраслей. И симптомы такой социальной ситуации демонстрируют, что жизненный цикл политизированной бюрократии может оказаться выше временного интервала действия нынешней политической команды.

Оценивая современное качество управленческого аппарата, с сожалением приходится констатировать, что современный управленческий аппарат в РФ весьма далек от веберовской модели рациональной бюрократии. Большую часть высшего слоя российской бюрократии по-прежнему отличают закрытость, клановость, кумовство, патологический страх перед честной конкуренцией и критикой, недоверие к институтам гражданского общества, утра-

та моральных ориентиров, страсть к наживе любой ценой, правовой нигилизм и стремление насадить кастовую систему, идеологическая конъюнктурщина, безответственность, коррумпированность и непрофессионализм.

Представляя 20 апреля 2011 года в Государственной Думе Отчет о деятельности Правительства РФ за 2010 год, В. Путин заявил: «Российскую бюрократию ... многие критикуют, и, считаю, часто совершенно по делу. Сегодня речь идёт о необходимости существенно повысить качество государственного управления, о нацеленности государственного аппарата на интересы граждан и, конечно, о борьбе с коррупцией, повышении ответственности чиновников и искоренении самих условий для противозаконного поведения и для мздоимства»[16].

Помимо «внутреннего» разрастания бюрократии усиливается вмешательство государственного аппарата в сферу гражданского общества, что подталкивает процесс бюрократизации политики. Бесконтрольное властвование российской бюрократии в ущерб интересам развития гражданского общества и целям демократического государства ставит на повестку дня вопрос о срочном реформировании системы государственной службы с учетом мирового опыта, исторических, культурных и иных особенностей России, а также сущностных характеристик современного модернизационного проекта.

Резюмируя, отметим, что российская государственная бюрократия в настоящее время представляет собой в целом изолированную от общества группу работников, которая развивается по своим законам и не может рассматриваться в качестве нанятых обществом работников для выполнения функций государственного управления. В этой связи можно согласиться с С.Н. Смирновым, который полагает, что «в современных условиях дискуссии о том, ускоряет или тормозит российская бюрократия процессы модернизации, представляются не вполне корректными, ибо бюрократия в стране фактически отсутствует. Ее предстоит сформировать заново, заменив нынешний конгломерат управленцев, который определяется нами как совокупность чиновников»[17].

Коренное отличие российского чиновника от «рационального» бюрократа состоит в том, что первый действует во многих случаях в своих интересах. Естественно, что заинтересованность чиновника в реализации модернизационного проекта будет определяться тем, насколько цели проекта соответствуют устремлениям самого чиновника. Отношение чиновников к модернизации формируется преимущественно в результате комплексной оценки влияния модернизационных процессов на положение чиновника. Так, выигрыш по открытой составляющей может «съедаться» проигрышем по латентной, и наоборот. В итоге при совпадении целей российского чиновника с целями реализации модернизационного проекта последнему будет открыта «зеленая улица»; при несовпадении — его деятельность будет всячески тормозиться. Ярким примером стал массовый в последние годы снос исторических и архитектурных памятников в Москве, когда интересы застройщика, как правило, поддерживаются чиновничеством, а интересы населения — нет.

Рискнем предположить, что абсолютное большинство чиновников не будут держаться за латентные преимущества своего положения при соблюдении одного из следующих условий либо при их одновременном соблюдении: компенсации выпадающих латентных преимуществ за счет законодательно установленных преимуществ; серьезного ужесточения преследований чиновников в случае использования ими латентных преимуществ своего положения. Совершение экономического преступления человеком, находящимся на государственной службе, должно, бесспорно, являться отягчающим фактором. Необходимо принять решения, связанные с государственным надзором за движением активов, находящихся в распоряжении человека, состоящего на государственной службе в период занятия им должности в системе государственного управления. Частично эти задачи решаются в Федеральном законе «О противодействии коррупции».

Создание в стране классической бюрократии, которая действует в рамках правового поля на основе безличностных отношений, — одна из наиболее важных

предпосылок успешной реализации модернизационного проекта. Мы отдаем себе отчет в том, что решение этой задачи имеет более чем длительный характер, хотя определенные шаги «мобилизационного» характера могут быть предприняты и сейчас. На переходный период (от совокупности чиновников — к рациональной бюрократии) эти меры должны сочетаться с созданием мотивации чиновников в реализации модернизационного проекта. Набор механизмов является классическим — высокая заработная плата и социальный пакет тем чиновникам, от которых зависит продвижение тех или иных блоков модернизационного проекта.

Для создания рациональной бюрократии необходимо осуществить комплекс организационно-институциональных мер по повышению эффективности государственной службы, установлению публично-правового статуса для государственных служащих Российской Федерации, а именно: законодательно закрепить процедурные основы деятельности государственной бюрократии; ввести конкурсную систему отбора кадров для государственной службы и систему экзаменов для контроля соответствия государственного служащего занимаемой должности; увеличить возможности для должностного роста государственных служащих по результатам экзаменов и аттестаций, усилить стимулы повышения их образовательного уровня и квалификации; повысить заработную плату госслужащих; учредить систему административных судов. Реализация на практике данных организационно-институциональных изменений в системе государственной и муниципальной службы будет способствовать и сокращению поля для проявлений коррупции.

Значительную роль в минимизации коррупции среди государственных служащих играет последовательное сокращение сфер, на которые распространяются административное усмотрение и ориентация на клиента, повышение прозрачности госслужбы для гражданского общества, постепенное внедрение этических норм, которые со временем становятся привычной практикой. Проблема ограничения бюрократизма и противодействия коррупции в Российской Федерации должна войти в практику регулярных парламентских слушаний и общественно-политических дискуссий в средствах массовой информации с тем, чтобы в процессе ее обсуждения была реализована возможность для объективного и беспристрастного освещения состояния коррупции в Российской Федерации и реализации антикоррупционной политики.

---

[1] См.: Смирнов С.Н. Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации // Мир России. — 2009. — № 4. — С. 115.

[2] См.: Анурин В.Ф. Бюрократия: взгляды «извне» и «изнутри» // Социс. — 2010. — № 2. — С. 42—45.

[3] См.: Галечян А. М. Политическая элита как субъект модернизации современной России: Автореф. Дис. ... кандидата политических наук. — М.: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, 2008.

[4] Красин Ю.А. Модернизация российского общества: соотношение экономики и политики // Власть. — 2010. — № 2. — С. 4—5.

[5] Агеев О.В. Государственная бюрократия и стратегия модернизации современной России: иллюзии и реальность // Электронное научное издание «Вестник ВВАГС». (Электронный ресурс). Режим доступа: http://nauka.vvags.ru/index.php?name=art&a=r_art&id=347

[6] Российский статистический ежегодник. Стат. сб. / Росстат (годы издания — М., 2001—2010). (Электронный ресурс). Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1135087342078

[7] РИА-Аналитика: Рейтинг регионов по численности чиновников. Электронный ресурс. 30.05.2011. Режим доступа: http://ria.ru/research_rating/20110530/381736480.html

[8] Российский статистический ежегодник. Стат. сб. / Росстат (годы издания — М., 2001—2010). (Электронный ресурс). Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1135087342078); Справки о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов и гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в 2010 году // Росстат. (Электронный ресурс). Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/plat.htm

[9] Население России. Статистика, факты, комментарии, прогнозы. Справка подготовлена Агентством РиФ. (Электронный ресурс). Режим доступа: http://www.rf-agency.ru/acn/stat_ru.htm

[10] Отчет об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2011 года // Федеральное казначейство. (Электронный ресурс). Режим доступа: http://www.roskazna.ru/reports/cb.html

[11] Сколько зарабатывают российские чиновники. Статистический материал в виде онлайн-рейтинга. (Электронный ресурс). Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/special/incomes-leaders.shtml

[12] Смирнов С.Н. Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации // Мир России. 2009. — № 4. — С. 131.

[13] Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // Собрание законодательства РФ, 14.11.2005. № 46. — Ст. 4720.

[14] Индикатор GRICS, рассчитываемый Всемирным банком 1 раз в год и состоящий из 6 самостоятельных показателей, отражает основные параметры государственного управления. Данный рейтинг включает данные по более чем 200 государствам. Для оценки системы государственного управления в РФ использовались только 2 из этих показателей: 1. эффективность государственного управления (Government Effectiveness) — показатель отражает качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию госслужащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством; 2. качество государственного регулирования (Regulatory Quality) — значение данного индекса связано с оценкой политики, проводимой в сфере государственного регулирования в экономике; с его помощью измеряются такие факторы, как государственное регулирование цен на товары и услуги, избыточное регулирование бизнеса и др.

[15] См.: Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году. (Электронный ресурс). Режим доступа: http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf

[16] Отчет о деятельности Правительства РФ за 2010 год. (Электронный ресурс). Режим доступа: http://premier.gov.ru/events/news/14898/

[17] Смирнов С.Н. Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации // Мир России. — 2009. — № 4. — С. 132.

Solonenko O.A., e-mail: vestnik.gmu@yandex.ru
Applicant of the department of sociology of MSHEI

STATE BUREAUCRACY: THE SUBJECT OR BRAKE OF THE MODERNIZATION OF RUSSIAN SOCIETY?

In the article the methodological aspects of the evaluation of the effectiveness of the state bureaucracy in the modernization of Russia are studied.

Key words: politics, bureaucracy, bureaucracy, official, modernization, rational administration.