ПОДХОДЫ К ПРОБЛЕМАМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО АППАРАТА В ЭКОНОМИКЕ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

И. И. Рахмеева

Несмотря на многочисленные реформы в государственном секторе Российской Федерации, сохраняется неэффективность функционирования государственного аппарата, что обуславливает актуальность данного исследования. Целью данной работы является изучение экономических подходов к проблемам функционирования бюрократического аппарата на примере аппарата государственной власти Свердловской области. В работе анализировались статистические данные по 13 исполнительным органам государственной власти Свердловской области за 2010 г.

Смена идеологий приходит вслед за сменой политического строя и экономической системы. Сегодня, когда можно, наконец, более уверенно говорить о завершении в России переходного периода от командно-административной системы к рыночной экономике, весьма актуальным и закономерным является внимание российских экономистов к общественному (государственному) сектору экономики (пик внимания западных экономистов к общественному сектору приходится на 50–60-е гг. XX века). Догоняя развитые страны, сегодня российское государство продолжает учиться функционировать в рыночных условиях эффективно и с сохранением принципов справедливости и демократии.

После событий 1998 г. и до 2002 г. в программах развития Российской Федерации основным ограничивающим фактором темпов экономического роста считалась сложившаяся неэффективная структура промышленности и недостаточного объема инвестиций в реальный сектор [7]. Однако уже в 2003 г. в список основных проблем развития российской экономики «недопустимо высокое и обременительное вмешательство государства в экономическую деятельность» [8]. При этом отмечалось, что государство не обеспечивает в достаточной степени эффективное предоставление услуг в тех областях, где оно обязано это делать (т. е. предоставление общественных благ), что по-прежнему стимулирует отток капитала и уклонение от уплаты налогов. Недостаточную эффективность государственного аппарата, несоответствие количества его полномочий качеству управления Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2003 г. называет основным препятствием на пути экономических реформ [5]. С 2003 г. Правительство Российской Федерации, осознав низкую степень эффективности государственного бюрократического аппарата, на-

чало проведение административной реформы. Реализация административной реформы в 2003–2008 гг. не привела к существенному перелому ситуации в сфере государственного управления, что обуславливает актуальность новых исследований, направленных на изучение системы государственной власти в России и поиск мер повышения эффективности деятельности органов государственной власти.

Целью данной работы является изучение экономических подходов к проблемам функционирования бюрократического аппарата на примере аппарата исполнительных органов государственной власти Свердловской области. В работе анализировались статистические данные по 13 исполнительным органам государственной власти Свердловской области за 2010 г.

Согласно «теории общественного договора» (контрактуализм, от *contract* — договор), свободные граждане в «естественном» атомистическом обществе заключают друг с другом договор о принципах общественного устройства и, при необходимости, о делегировании полномочий по осуществлению общественно полезных функций специально созданному органу — государству.

Государство в экономической теории общественного сектора является одним из субъектов экономической деятельности, обладающим отличительной особенностью по отношению к другим субъектам: государство и его органы обладают правом принуждения в рамках и на основе законов. В идеальной ситуации данное принуждение должно быть оправданно с точки зрения экономической эффективности и социальной справедливости, что в реальной жизни происходит не всегда.

Государство выполняет широкий набор функций, который различается в зависимости от типа экономической системы, исторической эпохи, географии и истории развития самого государства.

Например, согласно А. А. Горшкову, «государство призвано обеспечить правовую базу и общественный климат, благоприятствующий эффективному функционированию рыночной экономики; защиту конкуренции; перераспределение доходов; корректирование распределения ресурсов с целью изменения структуры национального продукта; стабилизацию экономики, контроль за уровнем занятости и инфляции, стимулирование экономического роста» [2, с. 4].

Экономика общественного сектора рассматривает государство в первую очередь как поставщика общественных благ, характеризующихся неконкурентностью в потреблении и неисключаемостью из потребления [4]. Производство общественных благ направлено на ликвидацию провалов рынка — экономического пространства, где не работают рыночные правила.

С целью компенсации провалов рынка отдельные государственные органы (институты) наделяются законодательными или административными полномочиями, позволяющими им выпускать специфическую нерыночную продукцию, которая предназначена заполнить эти провалы. Экономисты с некоторой степенью условности подразделяют эту продукцию на четыре вида. Во-первых, услуги по регулированию (например, штрафы за загрязнение окружающей среды, лицензирование телевизионных и радиотрансляций, контроль за качеством пищи и лекарств и т. п.); во-вторых, чистые общественные блага (оборона, фундаментальные научные исследования); в-третьих, квазиобщественные блага (образование, здравоохранение); в-четвертых, управление трансфертными платежами (социальное обеспечение, социальные субсидии и т. п.) [9, с. 836].

Некоторые представители экономической теории общественного сектора рассматривают государство не как простого поставщика общественных благ и корректировщика провалов рынка, а в первую очередь как средство реализации общественного согласия, выработки правил, которые обеспечивают социальное взаимодействие с выгодой для каждого. Такой нормативный подход характерен для представителей виргинской школы политической экономии.

Практическая деятельность государства зависит во многом от чиновников, составляющих то, что называют государственным аппаратом, или бюрократией.

Бюрократия — система бюро, т. е. органов (учреждений) исполнительной власти, ответственных за поставки услуг общественного сектора конечному потребителю. Бюро — неприбыльная государственная организация, финансируемая непосредственно из бюджета. Его принципиальное отличие от фирмы (в том числе и государственной), во-первых, в том, что оно не получает доход с продаж, поскольку поставляет преимущественно общественные блага, а во-вторых, в том, что его предложение зави-

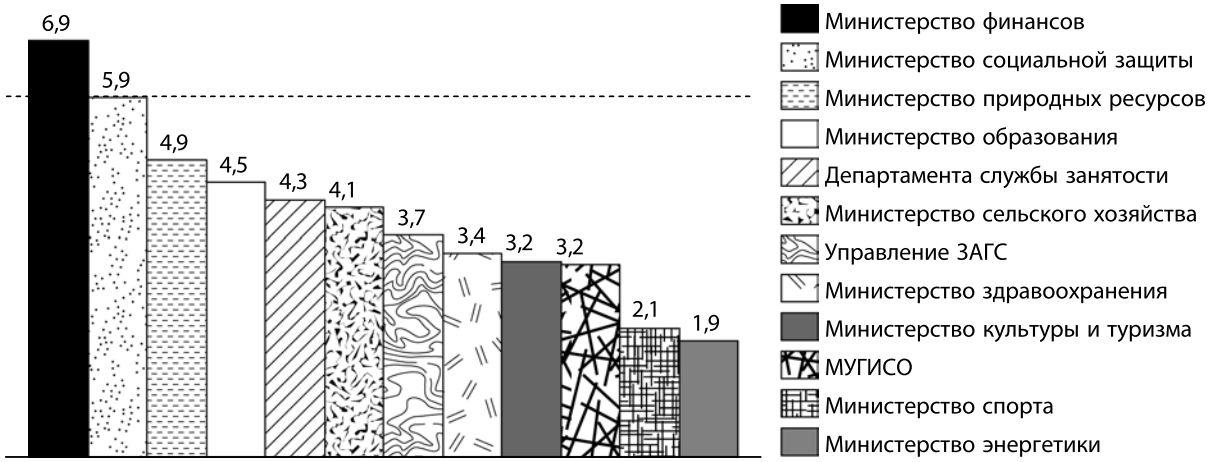


Рис. 1. *Число специалистов, приходящихся на 1 руководителя в исполнительном органе государственной власти, чел.*

сит не от цены, а от выделенного бюджета [9, с. 844].

Идеализированный образ бюрократии создал немецкий социолог XIX в. М. Вебер (1864–1920). Согласно его учению, бюрократия лишена собственных амбиций и верно служит своим политическим хозяевам (избираемых народом представителей власти), снабжает объективной информацией выбираемых политиков, применяет существующее законодательство и гарантирует эффективную доставку товаров и услуг общественного сектора избирателям (потребителям).

В соответствии с теорией американского экономиста В. Нисканена (род. 1933), основателя экономического подхода к исследованию бюрократии, аргументами функции полезности бюрократа являются жалованье, число подчиненных и их зарплата, общественная репутация, сопутствующие должности блага, власть и статус [13, 14]. Естественным является поведение чиновника, направленное на избегание слишком напряженных заданий и стремление увеличить объемы ресурсов, которые выделяются для выполнения задания.

Например, анализ штатного расписания исполнительных органов государственной власти Свердловской области показал неэффективность организации деятельности большинства исполнительных органов в части соотношения числа руководителей к числу специалистов, в первую очередь Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области и Министерства по физической культуре и спорту Свердловской области (см. рис. 1).

Профессор Л. И. Якобсон также выделяет такую черту бюрократии, как стремление к стабильности, под которым он подразумевает неготовность чиновников пойти на риск, вносить изменения и внедрять инновации [11]. Стремление к стабильности возникает в результате отсутствия личной мотивации конкретного чиновника предложить и внедрять какие-либо изменения, так как для него отдачей от даже грандиозного для общества положительного эффекта станет в лучшем случае незначительная премия или повышение. В то же время в рыночных условиях готовность рисковать и стремление к модернизации являются необходимыми чертами успешного предпринимателя, стремящегося максимизировать прибыль.

Следует отметить такую черту бюрократического аппарата, как замкнутость, стремление не пускать в свою структуру людей извне. Интересен эксперимент Правительства Великобритании по назначению на старшие должности государственных гражданских служащих представителей частного сектора, что было направлено на «привлечение персонала с широкой сферой знаний и опыта, необходимого для современного государственного управления» [12, с. 35]. Подобные меры натолкнулись на оппозицию со стороны работающих государственных служащих, для которых подобные меры означали усиление конкуренции за более высокие должности. Кроме того, как отметил Тони О'Брайн, глава комитета по наградам высших должностей государственной службы Правительства Великобритании, существует еще одна преграда — низкая заработная плата на должностях, аналогичных должностям в частных компаниях, не позволяет привлекать на позиции госслужащих высококвалифицированных сотрудников.

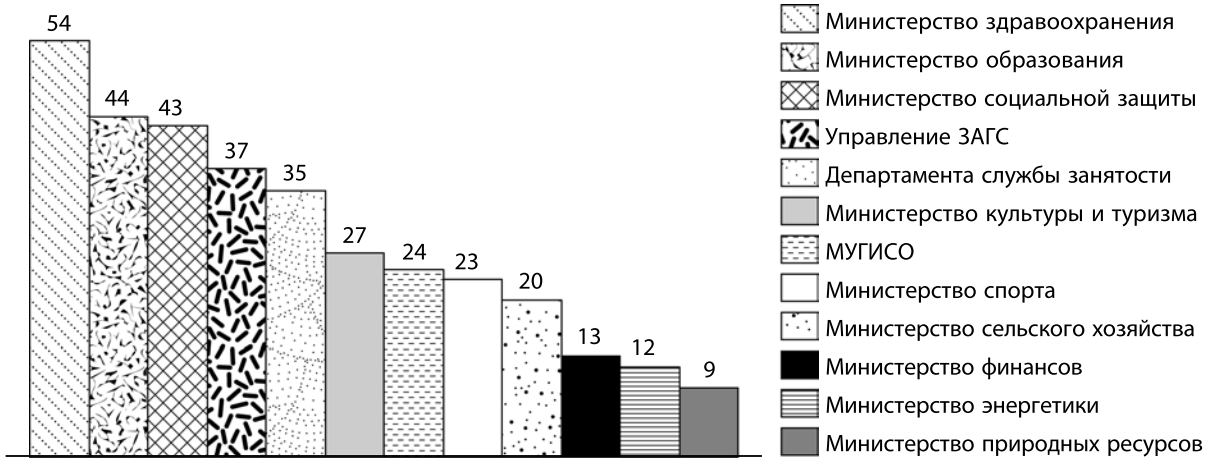


Рис. 2. *Общая площадь, приходящаяся на 1 сотрудника в исполнительном органе государственной власти, кв. м.*

Поскольку большинство аргументов в функции полезности бюрократа напрямую зависят от величины бюджета, то отсюда следует, что максимизирующий полезность бюрократ стремится максимизировать бюджет, тем более что и политики, и — особенно — чиновники тратят при этом не собственные финансы, а государственные. При этом именно бюрократия располагает детальной информацией, относящейся к поставке услуг, ценам на ресурсы и прочим немаловажным вещам, необходимым для разработки бюджета, что способствует асимметрии информации в пользу бюрократии. При прочих равных условиях все это создает тенденцию к расточительности в государственном секторе.

Например, анализ материального обеспечения исполнительных органов государственной власти Свердловской области показал неэффективность организации рабочего пространства в них (см. рис. 2). В зданиях, занимаемых исполнительными органами государственной власти Свердловской области, высока доля вспомогательной площади (технические помещения, коридоры и т. п.), отмечается низкая эффективность использования доступной площади. У каждого исполнительного органа, занимающего отдельное здание, имеется собственный актовый зал, который используется лишь порядка 5–10% рабочего времени.

Целесообразным представляется расположение в одном здании с единой столовой, актовым залом и иными вспомогательными помещениями нескольких ведомств (аналогично организации пространства в здании Правительства Свердловской области по адресу г. Екатеринбург, пл. Октябрьская, 1). Данная мера приведет к высвобождению площади, которая может быть сдана в аренду по среднерыночным ценам; сокращению расходов бюджета на содержание государственного аппарата; повышению эффективности управления и контроля за деятельностью исполнительных органов государственной власти Свердловской области и их сотрудников (например, введение единой электронной пропускной системы). Получаемый эффект многократно превысит затраты на переезд. Также с целью повышения эффективности использования государственного имущества Свердловской области представляется актуальной систематизация информации о неиспользуемых помещениях и дефиците помещений, находящихся в государственной собственности, которая позволит оперативно управлять государственным имуществом, в том числе находить арендаторов пустующих помещений из числа исполнительных органов государственной власти Свердловской области, их территориальных органов и учреждений.

Критичным моментом является тот факт, что при принятии и реализации политических решений политики и чиновники руководствуются личными эгоистичными интересами, что может приводить к снижению эффективности функционирования общественного сектора и достигаемой «полезности» для общества в целом. Здесь же стоит отметить самую острую негативную черту российского государственного аппарата — коррумпированность.

В исследованиях департамента государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития Российской Федерации в 2003 г. одной из основных проблем государственного управления была названа кор-

рупция (90-е место наряду с Гамбией, Индией, Мозамбиком, Непалом, Танзанией по индексу восприятия коррупции, по данным Transparency International) [3].

Основной целью административной реформы, стартовавшей с 2003 года в России, было названо повышение эффективности, качества и прозрачности работы государственного аппарата [3]. Однако реализация административной реформы в 2003–2008 гг. не дала существенных результатов. Анализ состояния системы государственного управления в 2006–2007 гг. показал низкую эффективность государственного управления, коррумпированность государственного аппарата, падение доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим [10]. Согласно результатам опроса Фонда «Общественного мнения», проведенного в сентябре 2011 г., подавляющее большинство россиян (81%) считают высоким уровень распространения коррупции в обществе, 10% — средним, 2% — низким, но никто не сказал, что коррупции в стране нет совсем. При этом в последнем рейтинге Transparency International, опубликованном в 2010 г., Россия заняла 154-е место в мировом индексе восприятия коррупции. Странами с более низким уровнем коррупции, чем в России, названы такие государства, как Иран, Зимбабве и Мексика.

Еще одной чертой российского государственного аппарата является размытость функционала, а следовательно, ответственности между органами власти. С целью устранения данного негативного фактора, согласно информации, размещенной на официальном сайте Правительства Российской Федерации, посвященном проведению административной реформы, за 2003–2011 гг. [1]:

— проведена полная инвентаризация функций министерств и ведомств;

— перераспределены функции управления государственным имуществом, оказания государственных услуг, регулирование экономической деятельности, принятие политических решений, надзор и контроль, которые ранее находилось в одних руках;

— исключено дублирование функций и созданы структуры, ответственные за четко очерченный фронт работ, повышен контроль качества государственных услуг и сформулированы требования к услугам, исходя из интересов общества;

— завершен процесс разграничения полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти, почти наполовину сокращено количество госучреждений.

Если на федеральном уровне и принимались меры по разграничению функционала и ответственности, то на региональном уровне о значительных положительных результатах пока говорить рано. Так, анализ положений об исполнительных органах государственной власти Свердловской области выявил дублирование функций между ними. Например, Министерство промышленности и науки Свердловской области участвует совместно с Министерством международных и внешнеэкономических связей Свердловской области в установлении прямых связей предприятий и организаций с зарубежными фирмами, а также в развитии международной кооперации. Также было выявлено наличие государственных учреждений, финансируемых из областного бюджета, выполняющих функции исполнительного органа государственной власти. Например, «Институт энергосбережения», подведомственный Министерству энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области, за счет бюджетного финансирования выполняет функции Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области: мониторинг динамики показателей изменений энергоэффективности экономики Свердловской области, анализ муниципальных программ энергоэффективности, подготовка государственного доклада о политике энергосбережения и т. д. Задачами «Фонда имущества Свердловской области», подведомственного Министерству по управлению государственным имуществом Свердловской области, являются организация системы продажи государственного имущества и обеспечение доходов областного бюджета.

Данная ситуация приводит к отсутствию прозрачной и налаженной системы ответственности исполнительных органов государственной власти Свердловской области за определенные социальные и экономические направления деятельности. Например, с одной стороны, формально «оптимизация структуры и деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области, государственных бюджетных учреждений Свердловской области» [6] закреплена за Министерством по управлению государственным имуществом Свердловской

области, которое в силу отсутствия профильных специалистов вынуждено по данному вопросу полагаться на мнение отраслевых ведомств. С другой стороны, за предприятиями и учреждениями закреплены курирующие ведомства, которые отслеживают их финансово-экономическую деятельность, однако у ведомств отсутствуют рычаги влияния и мотивация к повышению эффективности деятельности предприятий, так как официально за ними эти обязанности не закреплены.

Ситуации, подобные описанным выше, называются провалами государства и изучаются экономической теорией общественного сектора по аналогии с провалами рынка. Значительное влияние на распространенность в российском обществе провалов рынка оказывает информационная закрытость органов государственной власти.

Таким образом, в исследовании выявлены различные причины неэффективного функционирования общественного сектора, некоторые из которых продемонстрированы на примере исполнительных органов государственной власти Свердловской области. В данной статье предложено несколько путей повышения эффективности деятельности бюрократического аппарата Свердловской области, дальнейшие исследования в этой области могут быть направлены на поиск и систематизацию комплекса мер по повышению эффективности функционирования государственного аппарата России.

Список источников

1. Административная реформа в Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ar.gov.ru/.

2. *Горшков А. А.* Экономика общественного сектора. Курс лекций по теории государственных финансов. — Челябинск: Южно-Уральский гос. ун-т, 2008. — 124 с.

3. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157-р) // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 12.

4. *Лопатников Л. И.* Экономико-математический словарь. Словарь современной экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Дело, 2003. — 520 с.

5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. — 2002. — № 71.

6. Постановление Правительства Свердловской области от 4 мая 2010 г. № 714-ПП «Об утверждении Положения о Министерстве по управлению государственным имуществом Свердловской области» // Областная газета. — 2010. — № 164-165.

7. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы), утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 31.

8. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы), утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 г. № 1163-р // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 34.

9. *Тарасевич Л. С., Гальперин В. М., Игнатьев С. М.* 50 лекций по микроэкономике. — СПб.: Экономическая школа, 2000. — 860 с.

10. Оценка качества регионального управления. — М.: Институт проблем государственного и муниципального управления, ГУ-ВШЭ, 2007.

11. *Якобсон Л. И.* Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов: учебник для вузов. — М.: Аспект Пресс, 1996. — 319 с.

12. Civil servant selection // Public Sector Journal. — 2011. — April.

13. *Niskanen W. A.* Bureaucracy and representative Government. — Chicago, 1971.

14. *Niskanen W. A.* Bureaucracy. Servant or master. — London, 1973.

УДК: 332.012.332

ключевые слова: бюрократия, бюрократический аппарат, государственный аппарат, административная реформа