

В статье рассматриваются проблема бюрократизации государства и важнейшие социально-экономические последствия этого явления. Раскрывается сущность бюрократии, проанализированы характерные особенности ее функционирования в РФ. Сделан вывод о перепрофилировании бюджета на обслуживание интересов бюрократии.

Ключевые слова: бюрократия, государство, бюджетная реформа, налоговая система

Государство как частная собственность бюрократии

Ю. Г. ШВЕЦОВ,
доктор экономических наук,
E-mail: yu.shvetsov@mail.ru

О. А. БУЛАШ,
E-mail: bulash_oa@mail.ru
Алтайская академия экономики и права,
Барнаул

Авторитарное государство – выразитель интересов правящего класса

Государство, как и любой другой общественный институт, существует исключительно потому, что необходимо обществу. Появление государства вызвано, в частности, необходимостью создавать условия для плодотворной деятельности хозяйствующих субъектов. В этой связи цель государства, его рациональность связаны непосредственно со служением интересам экономических агентов и населения. И оценивать эффективность деятельности государства надо по степени реализации этой функции.

Направления расходования финансовых ресурсов, привлекаемых государством, зависят от тех функций, которые оно выполняет в обществе. В демократическом обществе государство преимущественно представляет только интересы населения, и здесь важна уже лишь процедура выявления этих

© ЭКО 2009 г.



интересов и формирования их как государственных. Как правило, это происходит в рамках соответствующих обсуждений в органах представительной власти различных уровней, избираемых населением. Поэтому для формирования государственных финансов необходимо признание и определение таких государственных потребностей, которые должны быть удовлетворены прежде всего в интересах всего общества.

Авторитарное же государство само определяет круг своих полномочий, а стало быть, и объем финансовых ресурсов, мобилизуемых на свои нужды. Здесь уже общественные (в широком смысле слова) и государственные потребности, как правило, не совпадают.

Ощутимые различия заключаются в том, что государственные потребности, как правило, носят опосредованный правящим классом характер, так как население (индивидуумы, семьи, группы) от удовлетворения таких потребностей силами государственной власти отстранено. Поэтому государственные финансы как совокупность денежных отношений обслуживают интересы исключительно властной группы общества, а не рядовых граждан. Отсюда стремление госаппарата и его чиновников к раздуванию расходов на свое содержание, низкая эффективность государственного регулирования экономики, замедление темпов экономического роста, обнищание населения и т.п.

Следовательно, говоря о все возрастающей роли современного государства в регулировании рыночной экономики, неправомерно смешивать функции собственно государства и чиновников, находящихся на его службе на всех уровнях иерархического управления. В авторитарном обществе их интересы диаметрально противоположны, и сближение начинается только по мере перехода к демократическому развитию.

Формирование потребностей класса, занимающего доминирующее положение в государстве, всегда происходит в условиях острой конкурентной борьбы за денежные средства бюджетов всех уровней. Ведь всевозможные структуры управления (ведомства, министерства, региональные власти) занимают различные места в государственной иерархии, поэтому каждая из таких структур заинтересована в решении

определенных конкретных проблем в свою пользу. Отсюда и разные точки зрения на объем и сроки финансирования тех или иных объектов и мероприятий.

К тому же каждое ведомство стремится к самосохранению и повышению своего влияния, что также сказывается на распределении финансовых ресурсов, ибо в реальности государство – это и есть определённый набор ведомств и организаций, которому свойствен конфликт интересов. Скажем, управляющие органы субъектов Федерации требуют у федеральных властей финансовой поддержки, приводя соответствующие аргументы. Но эти же органы будут доказывать местным (муниципальным) властям чрезмерность их финансовых притязаний при формировании местных бюджетов. Поэтому разногласия по финансовым вопросам внутри государственного аппарата – это типичная ситуация, и возникающие противоречия разрешаются по законам главенствующего положения в иерархии власти.

Подчеркнем, что в демократическом обществе государство выполняет функции, направленные на удовлетворение потребностей всего населения безотносительно принадлежности отдельных членов общества к каким-либо властным структурам. В авторитарном же государстве оно обслуживает интересы преимущественно правящего класса, а запросы населения учитываются по остаточному принципу. Такое общество может полностью утратить контроль над бюрократией, превратившейся в автократический класс.

Вышеописанные процессы – крайний вариант несовершенства государственного вмешательства в экономику, в основе которого лежит неспособность обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов. В результате, во-первых, происходит сокращение общественного благосостояния за счет недопотребления определенных благ вследствие господства бюрократии и предоставления ею этих благ по более высокой цене; во-вторых, теряется часть потенциального дохода государства от продажи общественных благ за счет недопотребления населением (ведь другая его часть переходит к бюрократии, что приводит к чистым потерям для общества).

Важнейшим элементом бюрократической системы управления является использование общегосударственных ресурсов для личной выгоды: чиновник извлекает непроизводительный доход за счет использования и перераспределения ресурсов, ему не принадлежащих, но доступных. Бюрократия всегда и везде ищет выгоду от вводимых государством ограничений, регулирующих и контролирующих правил, которые обуславливают функционирование рынка. Поэтому государственные служащие лично заинтересованы в искусственном создании бюрократических барьеров, порождающих дополнительный спрос на их услуги.

Самыми важными факторами, создающими возможность доминирования бюрократии в обществе, являются монопольный доступ к общественным ресурсам и одновременное отсутствие контроля над ней со стороны общества и государства.

Чиновникам нет резона заниматься проблемами развития государства (в том числе социальными), их больше привлекает возможность решать за соответствующее вознаграждение частные проблемы богатых членов общества. Тем самым бюрократия усиливает напряженность в обществе, дискредитирует законы – основной инструмент регулирования государственности.

Российская бюрократия: тенденция роста

Уже в 1990-е годы численность государственного аппарата России почти удвоилась в сравнении с 1990 г.¹, а к 2005 г. при сокращении общего числа занятых в стране количество работников аппарата управления снова возросло вдвое².

Только за один 2006 г. общее количество государственных служащих в нашей стране выросло на 1,5 млн человек. А в 2007 г. расходы на госаппарат увеличились в полтора раза. При этом «практически все деньги, сэкономленные Россией на досрочном погашении долгов Западу, попали в эту статью»³.

¹ *Нешиной А.С.* Бюджетная система Российской Федерации: учебник. – 7-е изд., испр. и доп. – М.: Дашков и К, 2008. С. 173.

² Труд и занятость в России. – М.: Росстат, 2006. С. 198.

³ *АиФ.* – 2006. – № 38. – С. 7.

К началу 2009 г. в России насчитывалось уже 1,7 млн чиновников, по сравнению с 2006 г. их число увеличилась на 240 тыс. чел.⁴, или на 15%. При этом если в последние годы существования СССР один чиновник приходился на 220 жителей, включая младенцев, то к началу 2009 г. на каждые 100 россиян был один бюрократ, не считая бизнес-структур, общественных и партийных организаций⁵.

Размеры официальной заработной платы чиновников в РФ также весьма внушительны. К началу 2009 г. средняя зарплата региональных чиновников достигла 30 тыс. руб., что почти на 75% выше средней по стране⁶. О. Дмитриева, депутат Государственной думы, член комитета по бюджету, утверждает: «В России зарплата чиновников выстраивается по особой схеме, не так, как у остальных госслужащих – врачей, учителей, библиотекарей и т.д. В итоге зарплаты отечественной федеральной и региональной власти достигают 5–6 тыс. долларов и сопоставимы с окладами их коллег в Америке и Европе. Чего, увы, нельзя сказать о зарплатах российских бюджетников»⁷.

Денежное содержание высших российских чиновников последний раз повышалось указом президента РФ в сентябре 2008 г. и составляло в начале 2009 г. у министров, депутатов и членов Совета Федерации 160 тыс. руб. в месяц плюс ежеквартальное поощрение в размере около 30 тыс. руб. Губернаторы и региональные депутаты зарплату устанавливают себе сами. Так, денежное содержание мэра Москвы на 2009 г. – около 800 тыс. руб. в месяц⁸.

Отметим очень сложно устроенный механизм центральной исполнительной власти, какого не имеет ни одна федерация в мире. Его структура (данные 2005 г.) включала один орган общей компетенции (правительство Российской Федерации) и 83 органа отраслевой (специальной) компетенции: 16 министерств, 34 службы и 33 агентства, каждый из которых мог находиться в ведении или правительства, или президента РФ.

⁴ АиФ. – 2009. – № 5. – С. 8.

⁵ АиФ. – 2009. – № 4. – С. 5.

⁶ АиФ. – 2009. – № 5. – С. 8.

⁷ АиФ. – 2009. – № 6. – С. 4.

⁸ АиФ. – 2009. – № 11. – С. 1.

Президент РФ осуществлял руководство двадцатью органами: пятью министерствами (которым были подведомственны семь служб и одно агентство), а также непосредственно пятью службами и двумя агентствами. Правительство РФ руководит 63 органами: 11 министерствами (в ведении которых 16 служб и 26 агентств), а также непосредственно 26 службами и четырьмя агентствами. При этом девять министерств осуществляли руководство деятельностью как федеральных служб, так и федеральных агентств⁹.

Если в 2004 г. в РФ насчитывалось 53 федеральные властные структуры, то к началу 2009 г. – уже более 80. И если заместитель у премьер-министра был всего один, то теперь их уже восемь¹⁰. То же самое происходит и на региональном уровне. Например, в конце 2003 г. в Саратовской области был один вице-губернатор и 23 руководителя департаментов, в начале же 2009 г. к вице-губернатору добавились семь заместителей, а департаменты сменили 12 министерств, только в одном из которых (Минздравсоцразвития) работало 336 чел¹¹.

Эволюция российской бюрократии

Борьба с бюрократическим произволом началась с глубокой древности. Еще в Ветхом Завете отмечалось, что «начальник требует подарков, и судья судит за взятки, а вельможи высказывают злые хотения души своей и извращают дело». Платон утверждал: «Я вижу близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-либо властью». Именно от коррупции пал Древний Рим, несмотря на радикальные меры борьбы с ней (судья судил, сидя в кресле, обитом кожей предыдущего судьи-взяточника).

Корни российской бюрократии также уходят в далекое прошлое. Э. Радзинский пишет: «"Кормление" – великий обычай, с него начинается тысячелетнее воровство русской бюрократии, навсегда засевшее в ее генах. Боярин, назначавшийся наместником московского Великого князя, должен был

⁹ См.: *Лексин В. Н.* Феномен «федерального присутствия» в политической культуре России // *Федерализм.* – 2005. – № 4. – С. 9.

¹⁰ *АиФ.* – 2009. – № 4. – С. 5.

¹¹ *АиФ.* – 2009. – № 6. – С. 4.

"кормиться" за счет управляемой им области. По прибытии он получал от жителей первый взнос под названием "кто сколько может" – и попробуй ему не дать! Как липку обдирали управляемых, беспощадно. Куда хуже татарского ига были для народа эти "кормления"!.. Но захватившие власть ...не только обирали население – они открыто грабили и царскую казну...»¹².

В свое время царь Иван Грозный разделил страну на две части – опричнину и земщину. Все бедные вотчины оказались уделами земщины, а лучшие земли, домовладения были переданы в опричнину, где сосредоточились привилегированные слои тогдашнего населения. (Именно их интересы обслуживала специально созданная армия – опричники. Любой опричник мог обвинить любого земского в том, что тот ему должен, и земский обязан был платить немедленно.)

«...С Опричниной Власть обрела главное свойство, делающее ее абсолютной, – страх перед непредсказуемостью и тайной»¹³.

Похоже, и в сегодняшней России в «опричнину» входит вся бюрократическая рать вместе со возвращенными ею олигархами, в «земщину» – мелкие предприниматели и население. И все государственные структуры – налоговая, санитарная, пожарная и прочие службы – точно знают, кому служить, нимало не беспокоясь об остальных.

О неминуемой подверженности любого государства процессу бюрократизации свидетельствует история. Протекая с разной степенью интенсивности, этот процесс неизменно приводит к тому, что бюрократия «встраивается» в систему власти и управления, административно-хозяйственный механизм и аппаратные структуры каждой страны.

Хотя бюрократии всех стран имеют много общих черт, российская во многом уникальна. Ей удалось пронести большую часть своих обычаев, традиций и ценностей через всю историю государства, несмотря на то, что кадровый ее состав полностью (и не раз!) менялся.

¹² Радзинский Э. Загадки любви. – М.: Аргументы и факты. Экспресс-Сервис, Зебра Е, 2005. С. 116–117.

¹³ Там же. С. 159.

Отличали российскую бюрократию доведенная до предела сложность административной системы, чиновничество и постоянная ориентация всех чинов, независимо от ранга, на негосударственные доходы. Невысокая заработная плата чиновникам устанавливалась с учетом возможности получения нелегальных, коррупционных доходов. Особую ценность в такой системе имела и имеет не заработная плата, а доходность места.

Еще одна особенность российского менталитета состоит в чрезмерном, по сравнению с другими странами, поклонении граждан государству. Веками воспитанные в условиях его всемогущества, россияне привыкли его идеализировать и приписывать ему все победы и достижения страны. При этом государство выступает в народном сознании как некий абстрактный образ, не связанный с конкретными чиновниками, которые, конечно, могут быть нечестны, несправедливы и корыстолюбивы.

Рядовому россиянину до сих пор несвойственно относиться к государственным служащим как к нанятым для выполнения вполне определенных функций работникам. Отсюда бесконтрольность государственного аппарата перед обществом, бюрократизация и коррупция. У номенклатуры попросту нет стимулов для проведения насущных преобразований в политической, экономической и социальной сферах.

Закономерности бюрократической системы управления

Бюрократическая система управления означает в самом общем случае постепенный отход организации от ее уставных (общественно полезных) целей и подчинение закономерностям внутрикорпоративного иерархического развития.

Рассмотрим эти закономерности более подробно.

Рост доли государственных расходов в ВВП экономически развитых стран стал главной закономерностью. В соответствии с законом Вагнера государственные расходы увеличиваются не только в абсолютном, но и в относительном выражении везде, даже в самых либеральных странах мира. Несомненно, безудержный рост государственных расходов

является негативным фактором экономического развития, за которым скрываются интересы огромной и связанной общими узами армии чиновников.

Закономерность номер один, обуславливающую постоянный и неизбежный рост всех централизованных органов управления и, в первую очередь, государства, отражает известный закон о соотношении сложности объекта управления и управляющей им системы. В теории управления он формулируется примерно так: сложность управляющей системы растет во много раз быстрее, чем сложность объекта управления.

Политика бюрократического аппарата всегда ориентирована на прошлый опыт, поэтому в ней почти никогда нет места радикальным преобразованиям, предусматривающим нестандартные решения проблем. Все подчинено тактике внесения незначительных поправок в действующие структуры, процессы, технологии и т.п.

Главная цель номенклатуры – консервация ранее достигнутого уровня, поэтому любые новшества и изменения действующего порядка наталкиваются на ее сопротивление, связанное с необходимостью оправдать существующее состояние.

Основой деятельности бюрократического аппарата становятся многочисленные правила и инструкции, они – главная причина консерватизма бюрократической системы управления. Данный вид управления не допускает отклонений от жестко формализованного эталона, при нем невозможны нерегламентированные отношения.

Бюрократический управленческий механизм успешен только в стереотипных ситуациях, по которым имеются соответствующие инструкции. Новые явления и сложные обстоятельства приводят бюрократию в замешательство – работа в организации приостанавливается до поступления разъясняющих ситуацию указаний вышестоящего руководства. Следовательно, бюрократическое управление может быть эффективным только в отношении достаточно простых объектов, но не в сложно дифференцированных системах. Бюрократический централизм постоянно стремится к унификации всех управленческих элементов, вопреки сложности

и многообразие реально существующих объектов, а потому попросту не способен обеспечить грамотное и оперативное руководство там, где требуется мгновенное принятие решений. Отсюда – увеличение числа различных подразделений, изощренная иерархическая структура и в конечном итоге – многократное увеличение численности аппарата управления.

Государство, являющее собой громадный организационный механизм, состоит из множества подобных организаций, каждая из которых ориентирована на самосохранение и расширение сферы своего действия всеми доступными методами. При этом государственные организации борются за власть бюрократическими методами: каждая из них стремится минимизировать ответственность за принятые ею решения; постоянно увеличивать численность своих сотрудников и наращивать объем предоставляемых ей со стороны государства финансовых и материальных ресурсов. Огромная армия чиновников постоянно и целенаправленно доказывает необходимость увеличения штатов своих организаций и государственных расходов исключительно на контролируемых ими направлениях.

В соответствии с одним из законов Паркинсона любая бюрократическая организация вырастет настолько, насколько ей позволят внешние условия. По Паркинсону, бюрократическая организация сама находит себе работу, причем, независимо от ее объема, на нее может быть потрачено все отведенное время. Поэтому если организация хотя бы на время выведена из-под внешнего общественного контроля, она тут же начнет расширяться независимо от ее функций, целей и необходимого объема работы.

Значимость каждого чиновника в бюрократической системе определяется прежде всего количеством подчиненных. Поэтому он заинтересован в увеличении их числа и устранении соперников, претендующих на его место. Аналогичным образом его подчиненные также стремятся сначала заполучить, а потом и расширить собственный штат работников. Так происходит рост чиновничьей пирамиды. И все это обосновывается производственной необходимостью. Переплетения устремлений различных чиновничьих группировок к власти приводят к устойчивому росту бюрократических организаций.

Закономерно и то, что бюрократическая конкуренция принципиально отличается от коммерческой. Если предприниматель получает прибыль, когда он поставляет на рынок продукцию с меньшей себестоимостью или лучшего качества, то доход и значимость чиновника зависят от занимаемого им места, должности и связанных с ней прямых и скрытых льгот.

Когда предприниматель занят внедрением инновационных разработок, направленных на снижение себестоимости продукции и увеличение ее прибыли, то законы коммерческой конкуренции побуждают его следовать интересам всего общества. Бюрократические же инновации, как правило, связаны с процессом документооборота. Придать им большую значимость можно увеличением потоков служебной документации с обязательными процедурами согласований, визирований и т.п. В отличие от предпринимателя чиновник, внешне работая как бы для достижения общественно необходимых целей организации, на самом деле наносит обществу ущерб, требуя от него все больше и больше средств на собственное содержание.

Поскольку положение большинства бюрократических организаций в обществе, как правило, стабильно, то цели самосохранения не имеют для них решающего значения, позволяя концентрировать усилия на собственном карьерном росте путем стандартного набора приемов бюрократической конкуренции: служебных интриг, личных связей, подхалимства и др.

Следующая закономерность – властно-иерархическая форма бюрократического управления. Власть номенклатуры можно представить в виде пирамидальной структуры, на самом вершине которой находятся чиновники, наделенные максимальными полномочиями, а все последующие ступени занимают аппаратчики с все меньшими правами.

Карьерный рост большинства сотрудников прямо обусловлен длительностью трудовой деятельности в организации с тем, чтобы путь от рядового работника до руководителя структурного подразделения совпадал по срокам с периодом завершения трудовой активности.

Следующая характерная черта бюрократии – стараться быть субъектом, а не объектом контроля. Чиновник всегда

находится в выигрышном положении по сравнению с другими гражданами, поскольку имеет доступ к разного рода нормативным актам, ведомственным инструкциям, служебным материалам и т. д. Отсутствие доступа к этой информации других людей вынуждает их платить чиновнику мзду, которая и составляет основной доход бюрократа.

С другой стороны, чиновники осуществляют административный контроль в своем ведомстве, усиливая его над действиями подчиненных и ослабляя над собой со стороны вышестоящих руководителей. Однако номенклатурные работники всегда приходят к компромиссу, что неизбежно формализует сам процесс контроля. Поэтому многочисленные служебные нарушения чиновников редко сопровождаются отставками. Административные проверки почти всегда формальны и опасны только для опальных. При этом часто государственная комиссия по расследованию служебных преступлений в реальности оказывается инспекцией по сокрытию их подлинных причин и масштабов.

В бюрократическом обществе одна ветвь высшей власти не может контролировать другую, что проявляется в слабости судебного, а также законодательного контроля за действиями исполнительной власти. Отсутствие контроля «снизу» за бюрократией оборачивается ее монополией в принятии решений и безответственностью. Отсюда – игнорирование общественного мнения и индифферентность к последствиям хозяйственной деятельности. Реальные возможности контролирующих действий за административно-управленческим персоналом со стороны общества можно смело оценивать как нулевые. Форм низового контроля не существует вообще, ибо нет какой-либо государственной инициативы для их создания.

Особенно серьезные последствия для общества имеет бюрократизация бюджетного процесса. Бюджет – это основной источник бюрократической ренты, причем более прибыльный, чем даже бизнес на нефти и газе, поскольку в России до сих пор нет эффективного и прозрачного механизма бюджетного процесса. Рискнем предположить, что он и не будет создан, ибо бюрократические структуры в силу своего доминирующего положения в обществе этого не допустят.

В основе всесиилия бюрократии российского общества лежат пять важнейших предпосылок, заложенных в основу государственной власти.

Первая – это назначаемость работников исполнительных органов власти, что позволяет им оказывать огромное и по существу бесконтрольное влияние на судьбы населения и создает у носителей этой власти чувство кастовости, принадлежности к правящему классу.

Вторая предпосылка основана на том, что исполнительная власть зиждется на праве распределения общественных ресурсов – финансовых, материальных (квоты, земельные участки, недвижимость и др.), административных (различные механизмы распорядительной деятельности).

Третья проявляется в том, что создаваемый комбинацией первых двух властный потенциал исполнительной власти провоцирует все растущую коррупцию в обществе. По признанию президента РФ Д. А. Медведева, сделанного им в 2009 г., более 10 тыс. нормативных актов в России содержат коррупционные риски¹⁴.

Две последние предпосылки основываются на несовершенстве российского законодательства и огромном количестве подзаконных актов, подразумевающих многовариантность действий чиновников по решению конкретных проблем. Именно поэтому номенклатура ни в коей мере не заинтересована в приведении действующего законодательства в стройную систему, исключаящую противоречия и неясности.

Подчеркнем, что все изложенные закономерности типичны для бюрократической системы управления как процесса и не зависят от личностных характеристик аппарата управления. Бюрократическое управление всегда консервативно, его механизм негибок и немобилен, опирается на властный характер централизации, противодействует систематическому общественному контролю, основывается на политике неравных условий конкуренции, провоцирует коррупцию в обществе.

¹⁴ АиФ. – 2009. – № 10. – С. 2.

Бюрократия – правящий класс российского общества

Среди огромного перечня профессий в национальной экономике одна стоит особняком: это чиновники России, или, по меткому определению главного редактора газеты «Аргументы и факты», чинороссы.

В обществе ширится губительная трещина между основным населением страны и классом номенклатуры. Об этом говорят и данные проведенных в РФ опросов общественного мнения. Так, в 2005 г. были опубликованы результаты исследования отношения общества к исполнительной власти, выполненного двумя академическими учреждениями – Институтом социологии РАН и Центром комплексных социальных исследований.

Опрос показал общее падение авторитета исполнительной власти за годы реформ: до двух третей населения стали считать ее действия неэффективными, а треть заявила о росте «бюрократического самоуправства». При этом почти 70% населения (менее трети опрошенных чиновников нижнего и среднего звена) сочли, что бюрократия замкнута на собственных (личных) интересах; и только четверть населения (но три четверти чиновников!) заявили, что современная исполнительная власть «полезна» для страны¹⁵.

По данным опроса 1500 представителей бизнеса, сотрудники Института социологии РАН составили «портрет» современного российского бюрократа: равнодушие к людям (отметили 68% опрошенных), продажность (58%), безразличие к интересам страны (41%), некомпетентность и безответственность (42%)¹⁶. Социологи фиксируют опасный рост недоверия ко всем ветвям власти. За 15 лет число тех, кто вообще не верит ни во власть, ни в выборы, выросло с 9% до 65%¹⁷.

¹⁵ *Лексин В.* Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни. Статья 1 // Российский экономический журнал. – 2006. – № 2. – С. 48.

¹⁶ *Григорьева Т. В.* Коррупция в России: история и современность // Сибирская финансовая школа. – 2009. – № 1. – С. 46.

¹⁷ *АиФ.* – 2007. – № 23. – С. 7.

По данным исследования Института социологии РАН, 86% россиян воспринимают чиновников как «невнимательных, грубых и продажных людей». На вопрос, в чем сами россияне видят причину такой грубости и невнимательности, самым распространенным ответом был: «Ощущение власти меняет людей в худшую сторону»¹⁸.

В условиях все более усиливающегося антагонизма в обществе бюрократия становится все менее дееспособной силой государственного управления. Опасность этого явления для гражданского общества чрезвычайно велика, и кроется она в инерционности самой системы господства номенклатуры, не зависящей от субъективного фактора в управлении. Поэтому простая замена чиновников у рычагов распределения финансовых, имущественных и административных ресурсов проблему не решает.

Вот несколько характерных примеров последних лет. Переход от традиционных социальных льгот для населения к их монетизации привел, вопреки ожиданиям, к общественным протестам и абсолютному удорожанию себестоимости их предоставления государством. Непродуманные рамочные условия деятельности Пенсионного фонда способствовали тому, что он оказался на дотации федерального бюджета, а его средства, провозглашенные важнейшим источником долгосрочных инвестиций, своего предназначения не выполнили.

Плохо подготовленная и неудачно осуществленная операция по замене акцизных марок на спиртные напитки привела к исчезновению алкогольной продукции и значительному повышению цен. Результатом дачной амнистии, о которой так много говорили, стал еще более длительный и сложный порядок оформления земельных участков и домов. Благие намерения об упрощении регистрации налогоплательщиков на основе «единого окна» преданы забвению.

Перечень изъянов в осуществлении социально-экономической деятельности государственной номенклатуры можно было бы продолжать бесконечно, что лишний раз доказывает – бюрократия не отвечает за свои просчеты, не несет ответственности за причинение ущерба государственным

¹⁸ Альпидовская М. Л. Особенности бюрократического управления экономикой // Финансы и кредит. – 2006. – № 30. – С. 63.

интересам. То есть российское государство неэффективно, в нем отсутствуют демократические начала.

Основные бюрократические «перекосы» российского общества

В РФ реально действуют совсем иные правила и порядки, чем те, что закреплены главным законом государства. Вот только некоторые из разряда явных несоответствий:

- провозглашается многопартийность, в действительности же преобладает диктатура «Единой России»;
- депутатам Государственной думы запрещено заниматься предпринимательской деятельностью, но среди них – десятки крупных бизнесменов с миллиардными состояниями;
- законы должны приниматься депутатами, а пишут и пробивают их лоббисты, находящиеся на содержании у крупных корпораций;
- декларируется свобода конкуренции и предпринимательства, а на практике весь российский рынок поделен между несколькими монополистами, которые устанавливают грабительские для населения цены и тарифы.

Один из разработчиков Конституции профессор М. Краснов говорит: «За последние годы многие положения Конституции РФ перестали выполняться вообще либо трансформировались до неузнаваемости». Опубликованная им «Красная книга»¹⁹ содержит десятки конституционных прав, которые трактуются не в пользу общества и граждан, а в угоду чиновникам и крупным олигархам.

Теоретически главной обязанностью государственных чиновников является решение разного рода проблем из повседневной жизни российских граждан. Но взаимоотношения последних с бюрократическими структурами уже традиционно основываются на грубости и безразличии номенклатурных работников, пользующихся тем, что законодательство предоставляет им поистине безграничные возможности для произвола.

¹⁹ «Красная книга»: Конституция Российской Федерации / Сост. М. Краснов. – М., 2004.

При социализме при всех недостатках этого строя многие социально-бытовые вопросы трудящихся все же как-то решались различными контролирующими органами – парткоммами, месткомами, народным контролем. Сегодня бюрократические органы оторваны от реальной жизни населения, их больше занимают псевдоглобальные проблемы – политика, мировое лидерство, олимпиада и т.п., которые, в свою очередь, не интересны большинству граждан страны. В результате все более усиливается и так резкая поляризация интересов и образа жизни бюрократии и населения.

В России система управления государством приобрела ярко выраженную антинародную форму, отличную от цивилизованной модели развитых стран. Веками шлифовавшиеся инструменты европейской и американской демократии (свободные выборы, независимые суды, конкуренция, социально ответственное распределение доходов, свободные профсоюзы) в РФ сильно искажены и дискредитированы.

Интересно посмотреть, что включает в себя обязательный стандарт высокопоставленного номенклатурного чиновника:

- одежда и бижутерия – это костюмы дорогих марок («Брионни» или «Зенья» по 5–10 тыс. евро), галстуки по 1–1,5 тыс. дол., внушительные часы (типа «Брегет» за несколько десятков тысяч евро);
- автомобили – министры, руководители парламентских комитетов ездят обычно на «БМВ» или «Ауди» с водителем, остальные – на «Волгах» по вызову; автомобили оборудованы мигалками или пользуются машинами сопровождения ГАИ;
- спецсвязь – аппараты правительственной связи с гербом (телефонные «вертушки» типа АТС-1, АТС-2);
- отдых и лечение – элитные фитнес-клубы, зарубежные SPA-салоны, спецсанатории и спецполиклиники;
- перелеты – салон бизнес-класса в самолете, авто к трапу, встреча в аэропорту (губернатор или его заместитель со свитой) с проведением в VIP-зал или VIP-комнату;
- место на государственном приеме (номер столика и его близкое расположение к «самому»);

- проживание – государственная дача на Рублево-Успенском шоссе, квартира в Москве более 150 м² в районе «золотой мили» (улицы близ Кремля и храма Христа Спасителя);
- фото с президентом – снимок в кабинете, где президент пожимает руку или вручает награду²⁰.

С другой стороны, десятки миллионов россиян живут все беднее и беднее, но заботиться о них на государственном уровне абсолютно некому.

* * *

Резюмируя, подчеркнем: государство рядовому российскому гражданину обходится непомерно дорого, при этом помощи от него он не получает практически никакой. Человек своим трудом по существу содержит государство, которое не может быть процветающим по определению, ибо в нем большинство населения бедное.

А что мы вообще знаем о деятельности нашего правительства, кроме статистических показателей, объявляемых им самим? Никому не известно, как вообще подбираются туда кадры, по каким критериям, за что увольняют. Отсутствие ответов на эти, а также многие другие вопросы свидетельствует о непрозрачности и корпоративности российского правительства. А между тем вся деятельность государственных органов должна быть тщательно регламентирована, стать доступной и прозрачной для гражданского и парламентского контроля.

²⁰ АиФ. – 2007. – № 47. – С. 18.