

УДК 34.01

О.А. Пучков

O. Puchkov

## ЭФФЕКТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

*В статье рассматриваются некоторые важные аспекты эффективности государства, прежде всего в сфере экономического развития. Автор поднимает ряд проблем теоретического и практически-прикладного содержания в области функционирования государства и его органов.*

*Ключевые слова: эффективность, эффективность государственных органов, критерии эффективности государства, государственное управление и модернизация государства.*

## EFFECTIVE STATE: RAISING AN ISSUE

*The article considers some important aspects of state effectiveness begin with the sphere of economical development. The author raises some theoretical and practical problems in the functioning of the state and its bodies.*

*Keywords: effectiveness, effectiveness of state bodies, criteria of state effectiveness, state management, state administration.*

**Исходные теоретические представления и понятия.** В современной науке сложились два направления, по-разному оценивающие роль государства в экономике. Адепты одного направления оправдывают усиление регулирующей роли государства в экономике [4], другие, напротив, выступают за невмешательство государства [12]. На наш взгляд, в последнее десятилетие в западном государствоведении доминирует концепция *laissez faire* (фр. «политика невмешательства»), когда государство обеспечивает свободу рынка и правопорядок, в рамках которого не должны нарушаться права собственности [8, с. 9].

В то же время современная российская экономическая политика свидетельствует о том, что российское государство активно вмешивается во все сферы жизни, в том числе и экономику. Государство в отношениях с гражданским обществом выступает как многоуровневая институциональная организация, осуществляющая разнообразные виды деятельности. Во-первых, оно выполняет обязанности «ночного сторожа», т.е. выступает гарантом существующего правопорядка и законности, а также охраняет сложившийся экономический, социальный и политический порядок. Во-вторых, государство в современных условиях предстает как глобальный многозвенный и многоуровневый менеджер-управленец, разрабатывающий программы социального и экономического развития общества и самостоятельно реализующий эти программы [13, с. 384]. В-третьих, современное российское государство является собственником многих корпораций, во многом определяющих лицо ряда ведущих отраслей экономики.

При всем этом за пределами юридической и экономической теории остались практически-прикладные вопросы *оценки результатов* государственной деятельности, эффекта реализации государством своего предназначения. Функции государства рассматривались изолированно, «в снятом виде» без осмысления процессов их реализации. Между тем в других науках, прежде всего в науке управления, в последние годы уделяется названному аспекту достаточно много внимания [3]. В связи с этим целесообразно в настоящей статье рассмотреть вопросы эффективности государства в целом, что позволит объективно и всесторонне оценивать любое государство как механизм, от которого можно ожидать эффективной работы, высокого коэффициента полезного действия.

Прежде чем анализировать понятие «эффективность государства», необходимо выяснить, что такое «эффективность» вообще. Эффективность – это достижение максимальных результатов соответственно поставленным (субъективным) целям, запросам, потребностям с одновременными минимизацией затрат, наращиванием пользы, отдачи, достижением выгод от осуществляемой деятельности.

Необходимо помнить, что процесс осуществления задач и функций государства предполагает активную работу органов государственного аппарата. Нередко в процессе деятельности любого государства создаются различные государственные органы, на которые возлагаются определенные функции, т.е. компетентные органы и структуры государства создаются под определенные задачи [10]. В силу этого есть все основания

формулировать и решать не только проблему эффективности государства в целом, но и эффективности его отдельных органов.

В истории осуществления государственной власти в нашей стране были периоды эффективного и неэффективного функционирования государства. Киевский князь Владимир крестил Русь – это эффективное государственное решение, Петр I, Александр II, П.А. Столыпин смогли осуществить свои экономические и политические реформы и достигнуть поставленных целей – это доказательство высокой эффективности предпринятых этими государственными деятелями управленческих действий. Эффективно было государство в более поздние времена: в период коллективизации сельского хозяйства, индустриализации и культурной революции, так как также достигались определенные цели. При этом цели государства могли быть как социально полезными, так и вредными. Были провалены экономические реформы А.Н. Косыгина в 60-е годы в СССР, причина – в неэффективности советского государства и его неспособности к системным изменениям вообще.

**Постановка проблемы эффективности государства: институциональный подход.** Государство в процессе своего существования постоянно сталкивается с вызовами эпохи, в условиях которой оно существует. Нередко эти вызовы несут угрозу самому существованию государственности. Так, например, гражданская война в Украине несет угрозу российской государственности. Принимаемые Западом экономические санкции ставят под угрозу экономическое развитие России. Однако благодаря решительности российской власти были блокированы попытки осложнить существование нашего Отечества. Участие России в БРИКС, развитие двусторонних межгосударственных отношений, адекватные российские контрсанкции – все это можно рассматривать как защитную реакцию государства, попытку эффективно ответить на новые политические и экономические вызовы. В то же время позитивные тенденции требуют сделать следующий шаг, а именно: после интеграции Крыма и России и, как следствие, возрастающего антагонизма между Западом (прежде всего, США) и Россией, необходимо сформировать для Российского государства и общества новую ценностную идеологию державности. Для этого четко сформулировать национальную идею, на фундаменте которой будет уместно говорить об эффективности государства, сопоставляя «громдые планы» с качеством их исполнения. Общество должно видеть, как

эффективность государства реализуется в существующих более чем 20 национальных проектах (программах), направленных на поддержку семьи, институтов гражданского общества и т. д. Оценивая реализацию программ, можно оценить эффективность государства в целом.

**Важной научной проблемой остается отсутствие четких критериев оценки государства.** Эта проблема ставилась еще в 2005 г. Д.А. Медведевым [6]. С точки зрения полноты и точности научного анализа, а также находясь в плоскости теоретической проблематики необходимо осуществить различение таких понятий, как эффективность государства в целом, эффективность государственного органа, эффективность правотворческих решений государства (эффективность права), эффективность управления. Четкого различия этих понятий пока нет.

Граждане, законодатели и органы управления оценивают результаты деятельности с различных позиций. Граждан интересуют качество и оперативность оказываемых услуг, законодателя – достигнутые результаты при решении вопросов выделения бюджетных средств, отдельные органы государства оцениваются с точки зрения решения стоящих перед ними локальных задач. Таким образом, в процессе оценки эффективности государства важно решить проблему объективных критериев эффективности.

**Эффективность функционирования государственного органа: направления решения проблемы.** Выше уже отмечалось, что реализация функций государства возлагается на его структурные подразделения и органы (правительство, министерства, агентства и пр.) Какие методы управления способны обеспечить эффективность их деятельности? При ответе на этот вопрос следует активно использовать научные наработки и практический опыт административных реформ, который показывает, что потенциал развития государственных функций заложен в научно-технической сфере, в совершенствовании работы с кадрами, в современной технологии управления. Его использование должно стать целью практической деятельности всех органов государства. В то же время имеющиеся возможности не позволяют использовать неэффективный государственный аппарат. И дело тут даже не в его численности [7], а в неэффективной организации.

Необходимо сознавать, что административная реформа – не панацея от «болячек» государственного аппарата. Тем более, что эта реформа была успешно провалена. **Повышение эффективности государства как политической**

организации невозможно без достижения эффективности функции государственного управления, которая выражается посредством соотношения «затраты – результаты» [11, с. 10-15]. В математике это соотношение описывается функцией, предполагающей, что результаты зависят от затрат. Данная функция служит основой для расчетов эффективности. Повышение эффективности проявляется в увеличении результатов при условии, когда при одних и тех же или меньших затратах получается более высокий результат.

Самым надежным средством повышения эффективности государственного учреждения является развитие у каждого государственного служащего желания и умения трудиться с максимальной производительностью, рационально использовать технологию, организационную структуру и процедуры взаимодействия. Необходимо помнить, что основное предназначение органа государственного управления состоит в обеспечении высокого уровня обслуживания общественных интересов. Следовательно, **эффективность деятельности органа оценивается путем анализа соотношения объема и качества предоставляемых общественных услуг, полученных результатов и связанных с этим издержек.**

Задачей органа государственного управления становится достижение цели с помощью имеющихся средств и улучшение их соотношения. Эффективность органа повышается, если с помощью имеющихся средств обеспечивается более высокий уровень производительности, или если те же результаты достигаются при меньшем объеме ресурсов, или если находится определенное соотношение того и другого.

Различию, которое проводится между степенью достижения результатов и эффективностью (выполнение работы с помощью данных ресурсов), придается в трудах западных ученых по вопросам теории организации исключительное значение.

Необходимы поиск внутренних побудительных мотивов государственных служащих, а также качественно новый механизм, способный решить проблему эффективности государственного управления.

Таким механизмом считается регламентированная свобода и проявление инициативы государственных служащих. Не случайно французский автор Г. Брэбан в книге «Французское административное право» к фундаментальным принципам организации государственного аппарата относит «обязанность проявлять инициативу» [1, с. 172-174] во исполнение закона.

**Реформа государственного управления и проблема эффективности государства.** Решение

проблемы реформирования системы государственного управления имеет целью повышение его эффективности. В итоге государство должно улучшить качество управления, доступность государственных услуг в целом; ограничить свое вмешательство в экономическую деятельность субъектов предпринимательства (выполнение функций «ночного сторожа»), сократить избыточность государственного регулирования. В практически-политическом плане нужно отметить, что административная реформа в России, начатая в начале 2000-х гг., оказалась проваленной. Почему?

Во-первых, потому, что не удалось добиться повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Во-вторых, не удалось добиться синергии, взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышения «прозрачности» деятельности органов исполнительной власти.

В-третьих, не удалось добиться повсеместной разработки и внедрения стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти [9].

В-четвертых, несмотря на принятые меры, не была побеждена коррупция в сферах деятельности органов исполнительной власти.

В-пятых, обнаружились недостатки информационного обеспечения органов исполнительной власти, а также просчеты организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения в рамках совершенствования системы государственной службы в целом.

Дальнейшая оптимизация функций органов исполнительной власти предусматривает повышение эффективности государственного регулирования, устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику путем исключения избыточных функций, совершенствование системы контроля и надзора, лицензирования, аккредитации, регистрации, проведения государственных экспертиз и выдачи разнообразных разрешений и согласований, внедрение регламентирующих механизмов административно-управленческих процессов.

**Модернизация Российского государства как условие повышения эффективности государства.** В современном российском обществе доминирует взгляд на то, что государство обязательно должно совершенствоваться (модернизироваться), т. к. оно недостаточно эффективно. Определено общее направление такой модернизации – рыночная экономика, независимая внешняя



политика, встраивание в мировую хозяйственную систему, развитие институтов гражданского общества, безопасность и свобода. Эти цели могут выступать как приоритетные для нашей государственности.

Как пишут современные российские исследователи, дальнейшее встраивание Российского государства в американоцентричную модель миропорядка неприемлемо. Развитие этого процесса напрямую ведет к десоверенизации, к распаду и отмене традиционной государственности, к эрозии нации через фазу постепенной добровольной (или принудительной) передачи части государственных функций – функций национальной администрации – сверхнациональным институтам. Развитие этих негативных процессов способно привести к самоликвидации государства перед лицом новых вызовов эпохи. Хорошее государство тут – уменьшенное, а в пределе и вовсе отсутствующее государство [2].

Но можно посмотреть на процесс эффективности государственности с совершенно другой

точки зрения – с позиции укрепления собственной идентичности, отказа от растворения в транснациональной системе, отстаивания собственного национального пути, собственного цивилизационного уклада. В таком случае эффективность государственности будет измеряться не степенью глобализации, демократизации и внедрения абстрактных ультралиберальных рецептов, а наоборот, успехом в поисках укрепления державности, независимости, самостоятельности и своеобразия. Тогда перед государством ставится прямо противоположная задача – отстоять уникальность, адаптировать технологии и механизмы (в том числе рыночные) к специфике национальной культуры, укрепить суверенность, геополитическую независимость, усилить национальную администрацию, сделать ее эффективной и более оперативной для решения задачи, прямо противоположной задаче глобализации. Это требует совершенно иных решений, иных моделей, иных методов, постановки иных задач и вообще иного типа мышления людей [5]. Однако иного не дано.

### Примечания

1. Брэбан Г. Французское административное право. – М., Прогресс, 1988.
2. Дугин А. Какой эффективности мы ждем от государства // Российская газета. – 2004. – 9 сентября.
3. Жулин А. Б. Показатели результативности как основа административной реформы // Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. – М., 2004.
4. Кейнс, Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег ; пер. с англ. Н. Н. Любимова. – М. : Гелиос АРВ, 2012 – 52 с.
5. Колмаков В. Ю. Правовая ментальность эффективного государства. – Красноярск, 2010. – 200 с.
6. Медведев Д. А. Сохранить эффективное государство в существующих границах // Эксперт. – 2005. – № 13.
7. На данный момент в России на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в органах с исполнительно-распорядительными функциями работают 941 000 человек. См. подробнее: <http://rusplt.ru/fact/chinovniki-Rossiya-chislennost-9499.html>
8. Ротбард М. Власть и рынок: государство и экономика. – М. : Социум, 2010. – 134 с.
9. См., напр.: Административный регламент исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 14 сентября 2006 г. № 293 // Российская газета. – 2006. – 22 сентября.
10. Так, например, высказываются предложения в целях борьбы с инфляцией в России необходимо создание отдельного государственного органа по контролю над ценами и принятие закона о государственной политике в области ценообразования // Российская газета. – 2013. – 20 марта.
11. Трегубов М. В. Эффективность системы государственного управления: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2000. – 21 с.
12. Фридман М. Капитализм и свобода. – М. : Новое издательство, 2006. – 240 с.
13. Шамхалов Ф. Государство и экономика. Основы взаимодействия. – М. : Экономика. 2005. – 727 с.

**ПУЧКОВ Олег Александрович**, профессор кафедры правовых дисциплин, филиал в г. Озерске, доктор юридических наук, ЮжноУральский государственный университет (НИУ). E-mail: [PoA@ru66.ru](mailto:PoA@ru66.ru)

**PUCHKOV Oleg**, Professor, Chair of Legal Subjects, South Ural State University (NRU) (Ozersk Branch), Doctor of Law. E-mail: [PoA@ru66.ru](mailto:PoA@ru66.ru)