

## **Бюрократия, её роль и место в системе экономических интересов российского общества**

**Зимин В.А.**, доктор политических наук, кандидат экономических наук,  
профессор кафедры государственного и муниципального управления  
Самарский национальный исследовательский университет  
имени академика С.П. Королева

**Лукьянова В.В.**, кандидат экономических наук, доцент кафедры  
государственного и муниципального управления,  
Самарский национальный исследовательский университет  
имени академика С.П. Королева

**Аннотация.** В статье показано, что бюрократия – необходимый элемент социально-экономической системы. В ней раскрываются экономические интересы бюрократии и ее влияние на экономические процессы и развитие российского общества.

**Ключевые слова:** бюрократия, экономика, интересы, органы власти, общество.

## **Bureaucracies, its role and a place in system of economic interests of the Russian society**

**Zimin V.A.**, doctor of political sciences, Candidate of Economic Sciences,  
professor of chair of the public and municipal administration  
Samara national research university name of the academician S.P. Koroleva

**Lukyanova V.V.**, Candidate of Economic Sciences, associate professor  
of the public and municipal administration,  
Samara national research university name of the academician S.P. Koroleva

**Annotation.** In article it is shown that bureaucracy – a necessary element of social and economic system. In it economic interests of bureaucracy and its influence on economic processes and development of the Russian society reveal.

**Keywords:** bureaucracy, economy, interests, authorities, society.

На любом этапе общественного развития бюрократия органически связана с экономическими отношениями, политическими структурами и идеологическими формами сознания. От нее во многом зависит обеспечение устойчивых темпов поступательного экономического развития страны.

Феномен бюрократизации представляется правомерным связать с некой трансформацией функций и роли государства в процессе развития экономических отношений. Бюрократизацией любое освоенное ею экономическое отношение, подчиненное поддержанию статуса власти, превращается в средство достижения двоякой цели:

- воспроизводство института власти (видимая, всеобщая цель бюрократизации);
- воспроизводство богатства отдельно взятых чиновников (невидимая, частная цель бюрократизации) [5].

Факт наличия негативного отношения к современному явлению бюрократии в российском обществе свидетельствует о том, что оно свое влияние распространило практически на все сферы деятельности.

В анализе такого явления как бюрократия определим основные понятия. Бюрократия представляет собой определенную группу индивидов, которая сложилась в процессе разделения труда, а бюрократизм выступает как общественно-экономический институт, для которого характерен ряд специфических черт. В свою очередь, бюрократом является субъект действий [6].

Важно отметить, что, в противовес существующему в современном мире негативному мнению о бюрократии, в исходный период развития этого явления, например, Гегелем высоко оценивалась ее роль на этапах

общественной рационализации и унификации, а также влияние этого явления в противодействии раздробленности хозяйственной деятельности субъектов (в свою очередь, этот процесс характерен для рыночной экономики) [9].

Интересно, что в XIX веке «бюрократия» как термин применялся уже как определение особого вида политической системы, в рамках которой чиновниками реализуются их управленческие функции, а ответственность они, как правило, несут перед монархом.

К. Маркс охарактеризовал бюрократию как организацию, целью которой является контроль за соблюдением определенных правил хозяйственными субъектами, а главной целью является стремление сохранить свое положение.

Также была отмечена такая важная черта бюрократии, как ее стремление выдать формальное за содержание, а содержание свести к чему-то формальному [7].

М. Вебером [3] было предложено под бюрократией понимать работу ведомств рационального характера при четкой регламентации функций управления, при наличии четко очерченных должностных обязанностей и строго выстроенной субординации, в соответствии с имеющейся компетентностью.

Представляется возможным предположить, что как институт бюрократизм стремится к распространению своего влияния и установлению власти над всеми иными общественными институтами.

Данный тезис представляется возможным подтвердить процессом становления и развития института бюрократизма, нашедшем свое проявление в эволюции в феодальных государствах Западной Европы органа исполнительной ветви власти Западной Европы до универсальной формы организации.

Распространение бюрократического поведения за рамки управленческой сферы влечет за собой бюрократизацию общественных отношений. Но, в процессах общественного развития бюрократизация может оказывать и положительное влияние, позволяя процессам быть предсказуемыми, контролируемыми. Одновременно с положительным влиянием оказывается и

отрицательное, проявляющееся в отсутствии гибкости и затруднении коммуникаций.

Бюрократизация способствует также деградации экономических отношений и расширению теневой экономики. По причине того, что бюрократические учреждения имели возможность причинения серьезного ущерба любому предприятию, управляющие для минимизации таких убытков должны были поддерживать и сохранять хорошие отношения с находящимися у власти чиновниками, так как государство обладает неограниченными возможностями разорения любого предприятия или одарения его привилегиями. Предприниматель в такой среде вынужден прибегать к двум средствам: дипломатии и подкупу.

Это все влечет за собой формирование системы патрон-клиентских отношений, которая предполагает оказание поддержки тем предпринимателям, которые согласны платить определенную цену за необходимые бюрократические услуги. Рост масштабов бюрократизации способствует появлению возможностей для получения отдельными субъектами государственных контрактов, дополнительного финансирования, субсидий, отсрочек по различным платежам, в том числе налоговым, возможностей участия в разного рода целевых программах и др.

Рассмотрим далее роль бюрократии в системе экономических отношений. Многогранность системы экономических отношений, существующей в рамках определенного государства, и за пределами государства, в условиях необходимости удовлетворения объективно существующих потребностей общества, дает возможность выявить определенные группы экономических интересов: национальные, государственные, интересы бизнес-сообщества, интересы частного характера. Экономические интересы бюрократии в данной системе групповых интересов выступают связующим звеном.

Таким образом, роль бюрократии в системе экономических отношений – это роль посредника между интересами представителей различных групп. И задача бюрократии в данной ситуации состоит в наиболее эффективном

сочетании и согласовании этих различных интересов: от частных до интересов государства и нации в целом.

Но, как это часто бывает на практике, принимаемые чиновниками решения достаточно часто для общества неэффективны. Важно отметить причины объективного характера. Среди них: отставание или опережение во времени одного явления по сравнению с другими, разного рода внешние эффекты в экономике (например, экстерналии бюджетных статей), ошибки управленцев, недостаточность экономических знаний у чиновников и др., и, как итог, последствия неверно принятых решений.

Такое положение представляется возможным, в том числе, объяснить и наличием неразрешимого противоречия: институт бюрократии, с одной стороны, нацелен на следование общегосударственной цели, на поддержание систем и механизмов государства.

С другой стороны, сегодня бюрократия состоит из большого числа ведомств, находящихся в зависимости от поступающих ресурсов, при этом источниками ресурсов могут выступать, кроме государства, заинтересованные ведомства. Эти многочисленные ведомства вынужденно вступают в некое соревнование между собой за обладание данными ресурсами, в том числе и властными. Однако экономическая система без бюрократии существовать не может, и потому не должна стремиться к ее устранению. Здесь задача общества состоит в ее подчинении себе и государству, иными словами, необходимо сделать так, чтобы бюрократия служила интересам общества, нации.

Это связано с тем, что бюрократический механизм содержит в себе неразрешимое противоречие. С одной стороны, создание института бюрократии преследует цель организации деятельности государства и его систем, поддержки рыночных механизмов в управлении экономикой.

Не вызывает сомнений тот факт, что наличие такого противоречия не может не повлечь за собой разрушение целостности экономической системы. Как итог, появляется явление коррупции, и управленцы уже становятся менее заинтересованы в вопросах совершенствования системы управления.

Российскую Федерацию относят к странам, где коррупция получила достаточно широкомасштабное распространение. В связи с этим значимость анализа данной проблемы усиливается и тем, что Россия исторически переживает переходный период. В условиях политической нестабильности, некоторого несовершенства законодательства, невысокой эффективности работы некоторых органов власти, неразвитости и слабости институтов гражданского общества, неразвитой политической культуры среди граждан и отсутствии устоявшихся демократических традиций достаточно сложно разработать и на практике реализовать мероприятия, которые способствовали бы снижению распространенности коррупции в государственных органах до уровня, который бы не препятствовал бы поступательному развитию всего общества.

В России, несмотря на те меры, которые предпринимаются в целях снижения уровня коррупции, важно бороться с первопричинами, а именно с коррупционной составляющей норм законодательства и различных ведомственных норм и требований.

Таким образом, под экономическими интересами бюрократии необходимо понимать интересы управленцев в сфере борьбы за обеспечение доступа к ресурсам и благам, а также за сохранение разного рода привилегий.

Личные интересы бюрократии непосредственно связаны с ее рентоориентированным поведением, то есть поиском (вымогательством) бюрократической ренты, которая, в свою очередь, «спаяна» с использованием полномочий в экономике и искусственным ограничением конкуренции. Бюрократическая рента формируется и присваивается представителями чиновничества, рассматривающими функции государственной власти и управления, как свои частные и персонифицировано доходные. Бюрократическая рента извлекается в виде дополнительного дохода на основе должностного положения бюрократа и вследствие дефицита – естественного или искусственного [1].

Конкуренция в процессе извлечения бюрократической ренты не исчезает, а переносится из рыночной сферы в сферу воздействия на государство, тем самым, затрагивая как его интересы, так и национальные экономические интересы в целом. Вместо затрат на совершенствование экономических благ дополнительные затраты направляются на бюрократическую деятельность, финансирование политических партий, лоббирование. Собственно благодаря лоббизму представителям бюрократического аппарата удается проводить решения, отвечающие их частным персонифицированным интересам [4].

Стоит отметить, бюрократическая рента с институциональной точки зрения выступает как экономическая форма владения бюрократам специфическими активами, которые выступают в виде объема специальных умений и знаний, выступающими итогом обладания нормативно-правовой информацией.

Представляя собой распорядителя информации, которая важна и необходима для хозяйствующих субъектов, управленец в определенный момент выполняемые им функции считать источником персонифицированного дохода.

Так, получение бюрократической ренты на первом этапе происходит в результате случайного (неосознанного или осознанного) отступления от правил. Вся мощь института, подчиняясь принципу устойчивости в системе, направляется на гашение нежелательных возмущений, что, в свою очередь, может повлечь за собой следующие варианты развития событий: подавление или локализация данного явления в отдельных взаимодействиях чиновников и хозяйственных субъектов.

В том случае, когда произошла локализация данных рентных форм взаимодействия, на втором этапе происходит распространение рентоориентированного поведения чиновника в более крупных объемах, при этом такое закрепление может быть формальным (определение правила внесения дополнительной платы за предоставление государственной (муниципальной) услуги) и неформальным (модель поведения чиновника).

В том случае, когда такая модель поведения большинством членов общества отвергается, то она становится локальным, узкогрупповым правилом (например, взимание дополнительной платы за предоставление бланков документов). В том случае, когда такая эта модель обеспечивает результативность и эффективность взаимодействия хозяйственных субъектов, то она закрепляется как набор общепризнанных правил.

В итоге, управленец в результате бюрократизации экономики в России становится ключевой политической фигурой, обладающей возможностями определения экономических интересов бизнес-сообщества и способствующей их реализации или торможению. Властный субъект берет на себя функцию формирования политической стратегии развития государства.

Интересно в этой связи осветить мнение россиян относительно влияния бюрократии на экономику. Так, согласно представленным данным опроса Института социологии Российской Академии наук, влияние бюрократии на экономику, по мнению опрошенных, является существенным. Традиционным для сознания наших граждан стало считать виноватыми во всех бедах чиновников. Разного рода социологические исследования говорят о том, что неудачные современные реформы гражданами объясняются неэффективной деятельностью чиновников. Исследование, проведенное этим Институтом социологии Российской Академии наук, выявило наличие взаимосвязи оценок деятельности бюрократии и оценок в целом положения дел в России (экономическая и социальная сфера в первую очередь). Так, среди российских граждан, которыми замечены ухудшения в социальной сфере, 61 % – деятельность бюрократии отмечают как неэффективную. При этом положительно оценивают развитие российской экономики 45,9 %. Позитивные оценки бюрократии в этих группах составляют 7,8 % к 18,4% соответственно.

Среди большинства граждан сформирован устойчивый образ российской бюрократии как малоэффективного института, причем образ этот не нарушается ни собственным благополучием людей, ни позитивными сдвигами в экономике, ни даже личным положительным опытом взаимодействия граждан



с бюрократией. Другими словами, неэффективность бюрократии для населения – это аксиома, не нуждающаяся в доказательствах «за» и не приемлющая никаких доказательств «против».

Положительные оценки управленцами деятельности бюрократии нельзя назвать только как проявление солидарности чиновников. На практике они вызваны уверенностью управленцев в том, что бюрократией в России в полном объеме выполняются возложенные на нее функции. И это только способствует развитию российской экономики. Так, из числа государственных служащих позитивно оценивают то, как в последние годы меняется работа федеральных органов власти (40,1 % считают, что она улучшилась, 37,4 % что не изменилась, и только 8,9 % отметили ее ухудшение), местных органов власти (41,2; 44,4 и 8,2 % соответственно), а также общее состояние российской экономики (60,3; 28,0 и 8,6 % соответственно). Теми, кем такие отдельные успехи в деятельности российских бюрократов замечены, отмечена и в целом деятельность бюрократии как результативная и эффективная [2].

Таким образом, институт бюрократии в любой экономической системе (и с развитой рыночной экономикой в том числе) оказывает значительное влияние на деятельность органов власти всех ветвей. Усиление влияния бюрократии стало следствием усиления государственного вмешательства в экономическую сферу. Все это привело к расширению бюрократического аппарата, призванного выполнять задачи по государственному управлению.

В этой ситуации бюрократия, выступая субъектом управления, начинает обладать властным ресурсом и интересы вышестоящих организаций ставить выше общественных интересов.

Однако сокращение вмешательства государства в экономику не всегда дает положительный результат. Из-за огромных размеров территории России некоторые инфраструктурные проекты осуществляются с участием государства, поскольку бизнес там будет неэффективен.

В целом же экономическое поведение бюрократии проявляется в формировании управленцами новых норм и контроле за выполнением уже

существующих. В этом случае влияние бюрократии на поведение экономических субъектов достаточно велико. Цели деятельности представителей бюрократии нечетки и размыты, находятся в зависимости от целей вышестоящих организаций [8]. Таким образом, в России бюрократизация экономики и присутствующая коррупционность не способствуют развитию конкурентоспособной экономики. Необходимо существенное кадровое обновление современной российской бюрократии.

Кроме того, между уровнем активности гражданского общества и поведением бюрократии в экономике видна четкая взаимосвязь, и становление и развитие гражданского общества, наличие обратной связи между гражданским обществом и бюрократией ведет к значительному увеличению социального капитала, отдача от которого в перспективе должна превысить затраты, связанные с механизмами выстраивания механизмов гражданского участия.

Таким образом, в гражданском обществе одну из главных ролей играет субсидиарная модель государства, в рамках которой государство взаимодействует с бизнес-сообществом и некоммерческими общественными организациями. В рамках субсидиарной модели государство не занимается тем, что индивиды способны сделать самостоятельно своими силами. Построенная по субсидиарному принципу власть выполняет те функции, которые кроме государства выполнить никто не может, и те функции, которые выполнять никто не хочет, а обществу они необходимы, по этой причине движение социума к данному типу общества дает возможность рассчитывать на снижение масштабов бюрократизации и коррупции российской жизни, в том числе и в экономике.

### **Библиографический список**

1. Альпидовская М. Л. Эволюция института бюрократии в социально-экономической системе : автореф. дис. ... докт. эк. наук. М., 2009. 41 с.

2. Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и оценки экспертов // Институт социологии Российской Академии наук. [Электронный ресурс]. URL : [http://www.isras.ru/analytical\\_report\\_bureaucracy\\_7.html](http://www.isras.ru/analytical_report_bureaucracy_7.html)
3. Вебер М. Три типа господства // Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 644-706.
4. Зимин В.А., Лукьянова В.В. Экономическое лоббирование в России // Российский экономический интернет-журнал. М., 2016. № 3. С. 9.
5. Королева Н.А. Механизм диагностики бюрократизации корпоративно-территориального партнерства в хозяйственном пространстве современной России // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: экономика. 2013. № 4. С. 105-112.
6. Лебедева Н.Н. Институт бюрократизма и его последствия для развития современной рыночной экономики в России // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 7: Философия. Социология и социальные технологии. 2012. № 1. С. 66-73.
7. Лукьянова В.В., Шеремеев Е.Е. Механизмы реализации антикоррупционной политики на муниципальной службе в РФ (на примере городского округа Самара) // Современные проблемы управления: межвуз. сб. науч. тр. / под общ. ред. С.А. Мартышкина, С.А. Ключникова. Самара : Издательство «Самарский университет», 2015. Вып. 9. С. 74-83.
8. Маркс К., Энгельс Ф.К критике гегелевской философии права // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 50 т. М.: Политическая литература. Т. 1. С. 219-368.
9. Рождественская Н.В. Бюрократия как экономический институт : дис. ... канд. эк. наук. СПб., 2011. 184 с.