

УДК 338.242.4  
DOI: 10.17223/22229388/27/1

*Ю.Г. Швецов*

## СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ БЮРОКРАТИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

*Рассматриваются проблема бюрократизации государства и важнейшие социально-экономические последствия этого явления. Раскрывается сущность бюрократии, проанализированы характерные особенности ее функционирования в РФ, обосновываются материальная основа бюрократии и ее доминирующее положение в обществе. Сделан вывод о перепрофилировании бюджета на обслуживание интересов бюрократии.*

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

Государство, как и любой другой общественный институт, существует исключительно потому, что в этом качестве оно необходимо обществу. Цель функционирования государства непосредственно связана со служением интересам экономических агентов и населения. Поэтому оценка эффективности деятельности государства всегда связана со степенью реализации этой функции.

С таких же позиций рассматриваются и приоритеты, на основании которых происходит распределение централизованного фонда денежных средств по различным сферам национального хозяйства. В самом общем виде направления расходования финансовых ресурсов, привлекаемых государством, зависят от тех функций, которые оно выполняет.

Для формирования той или иной структуры и объема государственных финансов в демократическом обществе необходимо, прежде всего, признание и определение таких государственных потребностей, которые должны быть удовлетворены в интересах всего населения.

В авторитарном же государстве оно само определяет круг своих полномочий и, стало быть, объем финансовых ресурсов, мобилизуемых на свои нужды. Здесь уже общественные, в широком смысле слова, и государственные потребности, как правило, не совпадают, между ними всегда есть значительные различия.

Следовательно, говоря о роли государства в регулировании рыночной экономики, неправомерно смешивать функции собственно государства и чиновников, находящихся на его службе на всех уровнях иерархического управления. Их интересы являются диаметрально противоположными в авторитарном обществе, сближение этих интересов начинает происходить только по мере перехода социума на принципы демократического развития. В тоталитарном же государстве оно обслуживает

интересы преимущественно правящего класса, запросы же всего остального населения страны учитываются исключительно по остаточному принципу. В последнем случае реальностью становится полная утрата контроля общества над бюрократией, превратившейся в автократический класс.

Таким образом, бюрократия является одним из крайних вариантов несовершенства государственного вмешательства в экономику, в основе которого лежит неспособность обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов.

Авторитарность российского государственного устройства на основе господства в нем класса чиновников ведет к систематическим негативным просчетам в осуществляемой экономической политике как на законодательном, так и на исполнительном уровне, причем не только и не столько в чрезвычайных обстоятельствах, а в условиях стабильной социально-политической ситуации в стране.

Тотальная бюрократизация властных структур фактически ставит под сомнение существование самого государства, так как снижает его зависимость от населения. Государство начинает функционировать как самостоятельная политическая сила в интересах не всего общества, а той его части, которая привела к власти «свою» политическую силу или группу.

Одним из наиболее негативных последствий бюрократической составляющей бюджета авторитарного государства является возрастание государственных расходов на содержание чиновников. По официальным данным, при сокращении общего числа занятых в стране количество работников аппарата управления за период 1996–2010 гг. увеличилось более чем в 1,7 раза, причем после 2004 г. их число существенно возросло, достигнув значения 1,9 млн чел. Если же к последним приплюсовать число работающих во всех муниципальных службах, государственных корпорациях, МУПах, ВГУПах, силовых структурах, а также руководящих служащих ряда предприятий с государственным участием и т.п., то набирается не менее 5–6 млн чел. т.е. три раза больше [1–3]. В 2016 г. численность занятых в органах власти и управления увеличилась по сравнению с 2010 г. еще как минимум на 30% [4].

История авторитетно свидетельствует о неминуемой подверженности любого государства процессу бюрократизации аппарата. 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 номенклатура все же во мно-

гом уникальна. При этом она идентична как советской, так и царской. Бюрократии в нашей стране удалось пронести большинство своих обычаев, традиций и ценностей через всю историю государства, несмотря на то что ее кадровый состав полностью и не раз менялся.

Отличительными чертами российской бюрократии всегда являлись и являются доведенная до предела сложность административной системы, чиновничество и постоянная ориентация всех чинов, независимо от ранга, на негосударственные доходы. К последнему российских чиновников всегда подталкивала невысокая заработная плата, которая и устанавливалась-то с учетом возможности получения нелегальных, коррупционных доходов. Особую ценность в такой системе имела и имеет не заработная плата, а доходность места.

Еще одной особенностью истинно российского менталитета, заложенной в генах русского человека, является чрезмерное, по сравнению с другими странами, поклонение большинства 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 и государству в целом как к нанятым им для выполнения вполне определенных функций работникам. Такое отношение порождает бесконтрольность государственного аппарата перед обществом и поощряет бюрократизацию и коррупцию, а главное – не создает у номенклатуры стимулов для проведения насущных преобразований в политической, экономической и социальной сферах жизнедеятельности общества.

Бюрократическая система управления означает в самом общем случае процесс постепенного отхода деятельности организации от ее общественно полезных целей и подчинения закономерностям внутрикорпоративного иерархического развития. Рассмотрим эти закономерности более подробно.

Увеличение доли государственных расходов в ВВП экономически развитых стран стало закономерностью номер один. Несомненно, что безудержный рост расходов государства является негативным фактором экономического развития, за которым скрываются интересы огромной и связанной общими узами армии чиновников.

Важнейшей закономерностью, обуславливающей постоянный и неизбежный рост всех централизованных органов управления и в первую очередь государства является известный закон о соот-

ношении сложности объекта управления и управляющей им системы. В теории управления он выражается в том, что сложность управляющей системы растет во много раз быстрее, чем сложность объекта управления.

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

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

Бюрократический централизм постоянно стремится к унификации всех управленческих элементов, вопреки сложности и многообразию реально существующих объектов, а потому попросту не способен обеспечить грамотное и оперативное руководство ими, требующее мгновенного принятия решений.

Третьей закономерностью бюрократической системы управления является то, что важнейшей целью функционирования организации является сохранение и расширение ее влияния в экономической, административной и политической системах общества.

При этом государственные организации борются за власть и собственное влияние в основном бюрократическими методами. Поэтому каждая из них старается минимизировать ответственность за принятые ею решения; постоянно увеличивать численность своих сотрудников и наращивать объем предоставляемых ей со стороны государства финансовых и материальных ресурсов.

Следующая закономерность может быть подчерпнута из законов Паркинсона. В соответствии с одним из них любая бюрократическая организация вырастет настолько, насколько ей позволят внешние условия. По Паркинсону, бюрократическая организация сама находит себе работу, и любая работа, независимо от ее объема, может заполнить собой все отведенное ей 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 числа подчиненных и уменьшении числа соперников, претендующих на его место.

Аналогичным образом его подчиненные также стремятся сначала заполучить, а потом расширить собственный штат работников. Именно так и происходит рост чиновничьей пирамиды.

Закономерностью является и то, что бюрократическая конкуренция принципиально отличается от коммерческой. Если предприниматель получает прибыль, когда поставляет на рынок продукцию с меньшей себестоимостью или лучшего качества, то доход и значимость чиновника практически полностью зависят от занимаемого им места, должности и связанных с ней видимых и невидимых льгот.

Когда предприниматель занят внедрением различных инновационных разработок, направленных на снижение себестоимости продукции и увеличение прибыли, то законы коммерческой конкуренции побуждают его следовать интересам всего общества.

При бюрократической же конкуренции чиновник занят, по сути, пустопорожными и ничего не значащими для общества бюрократическими инновациями, увеличивающими значимость его позиции на служебной лестнице. Эти «инновации», как правило, связаны с процессом документооборота в данной организации. Придать им большую значимость возможно путем увеличения потоков служебной документации с обязательными процедурами согласований, визирований и т.п.

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

Естественным следствием властно-иерархической формы бюрократического управления является игнорирование чиновниками потребностей общества в угоду собственным интересам и интересам иерарха. Поэтому важнейшей составляющей процесса бюрократического управления выступает стремление чиновника к укреплению своего положения на иерархической лестнице власти с тем, чтобы использовать его в своих частных интересах, удовлетворяя собственные потребности.

Противодействие систематическому общественному надзору является еще одной характерной особенностью бюрократического управления, проявляющейся в том, что бюрократия старается быть субъектом, а не объектом контроля. Это связано с тем, что чиновник всегда находится в выигрышном положении по сравнению с другими гражданами, он имеет доступ к профессиональной информации (разного рода нормативные акты, ведомственные инструкции, служебные материалы и т.д.).

Отсутствие такой информации вынуждает людей платить чиновнику взятку, 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 находят компромисс между собой, что неизбежно формализует сам процесс контроля.

Поэтому многочисленные служебные нарушения чиновников редко сопровождаются их отставками. Административные проверки почти всегда носят формальный характер и имеют последствия только для опальных аппаратчиков. При этом часто государственные комиссии по расследованию служебных преступлений в реальности оказываются инспекциями по сокрытию их подлинных причин и масштабов. То есть бесконтрольность чиновников ведет к безнаказанности их действий.

Отсутствие контроля «сверху» в бюрократическом обществе выражается в невозможности его осуществления одной ветвью высшей власти над другой, что проявляется в слабости судебного и законодательного контроля над действиями исполнительной власти.

Отсутствие контроля «снизу» за бюрократией проявляется в ее монополии принимать решения и не нести за них ответственности. Именно таким образом номенклатура игнорирует общественное мнение и проявляет 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 отсутствует какая-либо государственная инициатива для их создания.

Важнейшей закономерностью является бюрократизация бюджетного процесса. Учитывая, что бюджет – это основной источник бюрократической ренты, причем более прибыльный, чем даже бизнес на освоении природных ресурсов, нефти и газа, в России до сих пор не создан эффективный и прозрачный механизм бюджетного процесса. Рискнем предположить, что он и не будет создан, ибо бюрократические структуры в силу своего доминирующего положения в обществе этого не допустят.

Неспособность продуктивно использовать благоприятную экономическую конъюнктуру за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета приводит к тому, что в сфере материального производства не делается ставка на использование достигнутый научно-технического прогресса в качестве основного источника экономического роста, страна не обеспечивается современными образованием и здравоохранением, наукой и культурой, необходи-

мым качеством рабочих мест, а в итоге и высоким уровнем жизни большинства населения. За счет перераспределения сверхдоходов от продажи сырья удовлетворяются лишь сверхпотребности небольшой части населения.

Неудивительно поэтому, что изжившая себя инерционная модель социально-экономического развития государства проектируется и на перспективу. Так, в правительственной «Концепции развития экономики РФ», рассчитанной на период до 2020 г., равно как и в подготовленных Минэкономразвития России «Основных параметрах прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020–2030 годов» запланированное государственное финансирование расходов на воспроизводство человеческого потенциала остается ниже уровня, достигнутого ныне в развитых странах, тогда как выход на этот уровень, с учетом накопленных средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, возможен и гораздо раньше.

Подобное затягивание процесса выравнивания значения рассматриваемых показателей в России и в развитых странах, разумеется, не способствует переходу нашей экономики на инновационный путь развития. Хуже того, в течение ближайших трех лет намечено сохранить двукратное относительно мировых стандартов недофинансирование образования, здравоохранения и науки, в которых именно сейчас критически важно провести модернизацию и кардинально поднять заработную плату, на чем справедливо настаивают многие специалисты [5–8].

Можно констатировать, что в условиях бюрократического государства отсутствуют стимулы для проведения насущных преобразований в политической, экономической и социальной сферах жизнедеятельности общества.

Такое отношение порождает бесконтрольность государственного аппарата перед обществом и поощряет бюрократизацию и коррупцию, а главное – не создает у номенклатуры стимулов для проведения насущных преобразований в политической, экономической и социальной сферах жизнедеятельности общества.

При этом нельзя ограничиваться оценкой результатов административной реформы по числу проанализированных и перераспределенных функций управления, по перечню разработанных стандартов и регламентов, снижению затрат на управление и т.п., ибо они являются отражением процесса проведения административной реформы, а не показателями ее эффективности.

Еще П.А. Столыпин заметил, что «в России любят затевать реформы только потому, что так легче скрыть неумение править» [9]. В связи с этим можно утверждать, что бюрократическая система

управления, занимая доминирующие позиции в обществе, попросту блокирует все кардинальные изменения в экономическом и политическом реформировании государства. Поэтому осуществленная в середине 2000-х гг. административная реформа не дала и не могла дать позитивных результатов, ибо была направлена не на искоренение корней бюрократии, а лишь на видоизменение структурного соотношения ее сил. Кроме того, реформа проводилась по инициативе и методами номенклатуры, что заранее предопределило ее провальный результат.

Ни одна из проведенных в РФ реформ не может рассматриваться как полноценная реструктуризация властных органов управления, ибо в своей основе была направлена не на повышение эффективности управленческих функций, а представляла собой лишь перегруппировку аппаратных структур государственной власти. Скажем, успех административной реформы выражается, прежде всего, в сокращении численности бюрократического аппарата, но может ли хоть одно наше министерство или агентство претендовать на такое достижение?

Эволюция государственного аппарата происходит не в направлении следования общераспространенным в цивилизованном обществе принципам самоуправления, а по пути расширения административно-командных методов управления, усиления централизма в руководстве. Это неминуемо привело, с одной стороны, к отходу от эффективного решения реальных социально-экономических проблем развития государства, несовпадению интересов бюрократии с интересами деловых и политических кругов в динамичном развитии экономики и усилении демократических начал обществе, а с другой стороны, к полному игнорированию потребностей населения страны.

Знаменитый закон Вагнера, в соответствии с которым величина государственных расходов растет быстрее общего объема производства, в нашей стране реализуется в гипертрофированной форме: доля бюджетных средств на содержание бюрократической номенклатуры возрастает в суммарной величине государственных средств, намного опережая рост общего объема производства. Бюрократия в процессе своей деятельности, по существу, превратилась в искусственно созданную монополию, захватившую под свой контроль все ведущие рычаги управления в стране.

Сегодня номенклатура как господствующий класс в нашем обществе выполняет классическую двуединую функцию – распределительную (распределение национального дохода) и контрольную. Национальный доход распределяется и используется исключительно в интересах бюрократии, которой чужды интересы других слоев населения страны. Отсюда и резкая поляризация общества:

бюрократия (чиновники) и пробюрократические собственники (т.е. имеющие всевозможные льготы по ведению бизнеса в обмен на часть прибыли; классический пример – отечественные олигархи), с одной стороны, и население и независимые предприниматели (как правило, мелкие) – с другой.

Все попытки (в том числе посредством различного рода реформ) разрушить власть бюрократии или подорвать ее роль в национальной экономике она решительно пресекает. Система отторгает любого, кто не подчиняется ее законам. Она полностью контролирует все важнейшие рычаги власти: силовые структуры, финансы и прочее, в чем проявляется контрольная функция номенклатуры.

Материальной основой существования и сохранения господствующего положения бюрократии в обществе является перераспределение ею национального дохода в свою пользу путем концентрации средств населения в виде поступающих в бюджет налоговых платежей юридических и физических лиц. Таким образом, население, помимо своей воли, содержит за свой счет многочисленный штат номенклатуры, которая распределяет и перераспределяет бюджетные средства в собственных интересах.

Главным теоретическим постулатом обоснования целесообразности своего существования бюрократия считает необходимость государственного регулирования экономики, придание стихии рынка цивилизованного характера. Однако фактически, если отвлечься от популистских и декларативных лозунгов, номенклатура предстает в роли некоего посредника между предпринимателями, с одной стороны, наемными работниками в частном секторе и тружениками бюджетной сферы – с другой.

Бюрократия опутала наше общество незримой паутиной, парализовала экономику, поставила ее на службу собственным интересам, получая дань от крупных и мелких собственников, с помощью экономических и административных методов подавляя сопротивление предпринимателей и проявляя полное безразличие к жизненному уровню населения и национальным интересам страны.

При этом исходным (отправным) моментом начала бюрократизации любых, в том числе недавно созданных, аппаратных структур является постепенная утрата ими содержательной направленности своей деятельности, которая усиливается по мере свертывания демократии в обществе. Как социальное явление бюрократия представляет собой специфическую группу людей, осуществляющих деятельность, связанную с выполнением функций по управлению государством, и образовавших особую, трудно контролируемую сферу собственных корпоративных интересов.

Другими словами, бюрократия предстает как замкнутое общество в структуре государственного

аппарата, реализующее функции власти от имени государства, при этом солидаризирующее себя и свои корпоративные интересы с государством и государственными потребностями.

Как уже отмечалось, характерными чертами бюрократии являются жесткая внутренняя иерархия организации и одновременно закрытый характер ее деятельности по отношению к внешнему миру, обеспечивающие надежный заслон для утечки информации. Иерархическая структура бюрократии обуславливает абсолютизацию силы центральных органов управления, т.е. зависимость от узкого круга лиц, сосредоточивших в своих руках всю полноту административной власти. Построенная по принципу пирамиды, бюрократическая система сформировала разбухший и разветвленный аппарат управления, подчиненный центру, осуществляющий контроль за всеми сферами жизнедеятельности общества.

Для любой бюрократии (по существу, неважно, социалистической или капиталистической) предпочтительной формой собственности является государственно-монополистическая. Реализуя функции владения, пользования и распоряжения этой собственностью, она предстает в виде сложного, дублированного по иерархической лестнице механизма власти и управления, сросшегося с государством и одновременно выступающего над ним надстройкой.

Фактически государство попадает в частную собственность к бюрократии, при этом последняя как собственник имеет приоритет по отношению ко всем остальным классам и слоям общества.

Номенклатура в нашей стране все активнее реализует на практике стратегию «собственника государства». Будучи неподотчетной населению, изолированной от гражданского общества, она отличается крайним консерватизмом и нетерпимостью к демократическим институтам, что резко снижает «иммунитет» общества.

Главная же опасность заключается в том, что из чисто аппаратного явления бюрократизм к настоящему времени вырос в целостную систему, заполонившую все институты страны и подчинившую их всей мощью государственной власти своей идеологии. Поэтому государство у нас сейчас существует уже лишь в виде различных бюрократических сил, связанных между собой посредством субординации.

Именно бюрократия занимает доминирующее положение в стране, обеспечивая проведение всех реформ и принятие всех экономических законов в свою пользу, извлекая из этого для себя материальную выгоду (своего рода прибыль). При этом жесткая вертикальная иерархия бюрократии проявляется следующим образом: федерального значения (элита), региональная, местная. Доходы и их

источники различных иерархических групп чиновников существенно различаются, общим же для всех них является одно – основой их благосостояния является консолидированный бюджет России.

В результате созданная номенклатурой в ходе длительного эволюционного развития система поставила как саму бюрократию, так и источники ее доходов вне общественного контроля.

*Литература*

1. Аргументы и факты. 2009. № 6. С. 4.
2. Аргументы и факты. 2007. № 4. С. 8.

3. Комсомольская правда. 2011. 24–31 марта. С. 7.
4. Зарплата и численность чиновников в регионах России за 2016 год. URL: [regnum.ru/news/2252771.html](http://regnum.ru/news/2252771.html).
5. Аганбегян А.Г. Экономика России на распутье. Выбор посткризисного пространства. М. : АСТ, 2010. С. 48.
6. Амосов А.О. О неиндустриальном сценарии в Концепции развития до 2020 г. // Экономист. 2011. № 6. С. 3–17.
7. Глазьев С. Стратегические предпосылки модернизации и инновационного развития российской экономики. М. : ГУУ, 2014. С. 125.
8. Сенчагов В.К. Экономическая безопасность России. М. : Бином, 2012. С. 162.
9. Швецов Ю.Г. Бюрократия как основа стагнации российского государства // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2012. - № 16. – С. 2-8.