

Бюрократизация как сдерживающий фактор модернизации экономики.

Модернизация — 1) усовершенствование, улучшение, обновление объекта, приведение его в соответствие с новыми требованиями и нормами, техническими условиями, показателями качества. Модернизируются в основном машины, оборудование, технологические процессы (например, модернизация компьютера); 2) историческое значение — макропроцесс перехода от традиционного общества к современному обществу, от аграрного — к индустриальному.

Различают два типа модернизации — органическую и неорганическую.

Первичная, органическая модернизация проходила в тех странах, которые были новаторами на этом пути, и разворачивалась благодаря внутренним факторам, в частности, коренным изменениям в сфере культуры, ментальности, мировоззрения. Ее становление связывают с появлением национальных централизованных государств, зарождением буржуазных отношений, в частности капиталистической кооперации и мануфактуры, формированием раннемодерных наций, а подъем — с первой промышленной революцией, разрушением традиционных наследственных привилегий и внедрением равных гражданских прав, демократизацией, становлением национальных суверенных государств и т. п.

Вторичная, неорганическая модернизация происходит как ответ на внешний вызов со стороны более развитых и осуществляется преимущественно под влиянием заимствования чужих технологий и форм организации производства и общества, приглашение специалистов, обучение кадров за рубежом, привлечение инвестиций. Ее основной механизм — имитационные процессы. Начинается же она не в сфере культуры, а в экономике и/или политике и в последнем случае определяется как догоняющая модернизация или «модернизация с опозданием». Согласно Ш. Эйзенштадту, такая модернизация представляет собой своеобразный «вызов», на который каждое общество дает свой «ответ» в соответствии с

принципами, структурами и символами, заложенными в достижениях его длительного развития. Поэтому её итогом является не обязательно усвоение социальных достижений Запада, но совокупность качественных изменений традиционного общества, в той или иной степени адаптированных к мануфактурному или индустриальному производству.

Чаще всего термин «догоняющая модернизация» употребляется в отношении бывших колоний и полуколоний после получения ими политической независимости. Традиционно предполагалось, что развитые промышленные страны уже апробировали определенную модель перехода от традиционного к современному обществу. Это, в свою очередь, превращало модернизацию в разновидность глобализации — то есть взаимодействия цивилизаций, по которой можно выделить «передовые» или «прогрессивные» общества, и те, кто им подражает. В новейших концепциях мера такого наследования уже не рассматривается как полное копирование опыта Запада, но определяется осуществлением ряда обязательных мероприятий при сохранении весомой национальной специфики.

Обычно догоняющая модернизация создает острова, анклавные современные жизни, например крупные города, подобные Сан-Паулу и Рио-де-Жанейро в Бразилии, Москве и Санкт-Петербургу в России, существенно отличаются от провинции и образом жизни, и состоянием сознания. Такая анклавная модернизация, ломая традицию, ставит общество перед отсутствием духовной перспективы. Она создает очевидную неравенство, обещая равные шансы (чего не делало традиционное общество), но поскольку реально эти шансы не для всех, растет социальное недовольство, которое стимулирует привязанность широких провинциальных масс к альтернативной идеологии — к коммунизму в России, к фундаментализму в Турции, а в Мексике и некоторых других странах — к восстанию крестьян и традиционализма.¹

¹ <http://ru.wikipedia.org/>

Проблемы стран, ставших на путь самостоятельного развития, состоят в том, чтобы эффективнее, экономичнее и рациональнее применить модернизационную модель, перенести ее на национальную почву за счет сочетания собственных традиций и ресурсов и определенной внешней помощи. Теперь «эталонный» подход к модернизации вытеснен взглядами на модернизацию как национальный проект, осуществляемый странами ради уменьшения неравномерности уровней развития и как средство преодоления колониального состояния.

Модернизационный проект, безотносительно к его содержательному наполнению, является частным случаем инновационного проекта, т. е. проекта «целенаправленного изменения или создания новой технической или социальноэкономической системы». Модернизационный проект характеризуется наиболее высоким уровнем научно-технической значимости, превосходя по данному показателю такие виды проектов, как новаторские, опережающие и пионерские инновационные.

Именно бюрократия в современной России из простой формы административного управления, становится универсальным способом решения ключевых внутренних проблем: модернизация экономики, реформирование правоохранительной системы, развитие ВПК, повышение качества образования и здравоохранения и т.д.

Бюрократия (от фр. bureau — бюро, канцелярия и греч. κράτος — господство, власть) — под этим словом подразумевают то направление, которое принимает государственное управление в странах, где все дела сосредоточены в руках органов центральной правительственной власти, действующих по предписанию (начальства) и через предписание (подчинённым); также под бюрократией подразумевают класс лиц, резко выделенный из остального общества и состоящий из этих представителей центральной правительственной власти.²

² <http://ru.wikipedia.org/>

С понятием бюрократии тесно связан термин «бюрократизация». Бюрократизация - процесс отрыва управленческого аппарата от потребностей общества и первоначально поставленных перед ним целей. Также данным термином называют процесс становления бюрократии.

Бюрократизация – это стиль реформирования, который можно заметить не только в сфере модернизации экономики. Но порой оказывается, что подобная бюрократизация не добивается главной своей цели – построения эффективной и по-настоящему современной системы управления модернизацией. Само по себе российское бюрократическое государство, хоть и являлось инициатором изменений, представляет собой инертную структуру, которая блокирует разрешение назревших противоречий.

К примеру, главная задача модернизации экономики страны - перевод производства на инновационный путь развития. С этой целью в 2007 г. были созданы государственные корпорации «Ростехнологии» и «Роснано». Возглавляют их не профессионалы конкретных областей, а универсальные менеджеры, или, скорее, чиновники, так как они встроены в систему государственного аппарата: должны выполнять планы, разработанные в правительстве, и отчитываются опять же перед правительством. Этим госкорпорациям были выделены беспрецедентные финансовые средства. «Роснано» в 2007 г. на 2-3 года получила 130 млрд. рублей, а «Ростехнологии» даже в кризисном 2009 г. еще больше – 262 млрд. Для сравнения, в 2009 г. Российской академии наук было выделено 35 млрд. рублей, а в 2010 г. уже меньше – 31,5 млрд. Российский фонд фундаментальных исследований получил в 2009 г. 7,1 млрд. рублей, в 2010 г. – всего 6 млрд.³ Несмотря на внушительные финансовые вливания, результат финансирования госкорпораций в настоящее время себя не оправдал, что свидетельствует о том, что российский бюрократический аппарат не способен эффективно решать проблемы модернизации в стране.

³ Грызлов Б. "Модернизация страны - задача долговременная и многоплановая" // Рос. Федерация сегодня. - 2011. - N 1. - С.27.

О неспособности бюрократического аппарата эффективно управлять государством наглядно свидетельствуют провальные результаты подавляющего большинства реформ в России. Любая государственная реформа должна проводиться не столько для упорядочения работы исполнительной власти, сколько для улучшения функционирования ее структур в интересах общества, желательно не связанного с расширением и усилением властных полномочий в отношении юридических и физических лиц. Поэтому нельзя ограничиваться оценкой результатов недавно осуществленной административной реформы по числу проанализированных и перераспределенных функций управления, перечню разработанных стандартов и регламентов, снижению затрат на управление и т. п. Все это характеризует сам процесс реформы, а не ее эффективность.

Неэффективность современной российской бюрократии очевидна. В настоящее время нежелательные процессы в ее развитии усугубляются так называемой вертикалью исполнительной власти, являющейся питательной средой для формирования серой массы бюрократов, яркие личности в которой – исключение. Такая бюрократия оказалась не готова к действиям в условиях кризиса, что обусловило переход к «ручному» режиму управления экономикой и социальной сферой России. При этом сам финансово-экономический кризис дает шанс на реформирование российской бюрократии.

Опасность бюрократического сопротивления реформам заключается в широких возможностях бюрократии тормозить процесс демократических преобразований в любом обществе.

Для уменьшения негативных последствий бюрократизации управления необходима система внешнего контроля над деятельностью чиновников – со стороны граждан (клиентов бюрократии) и/или руководителей. Как правило, оба эти метода сочетаются. Трудность организации контроля над бюрократией является весомым аргументом сторонников анархии, стремящихся отказаться от деления общества на управляемых и

профессиональных управляющих. Тем не менее, на современном этапе развития общества отказаться от профессионализации управления не представляется возможным. Поэтому некоторая бюрократизация управления является неизбежной.

Поскольку в основе бюрократизма лежат экономические, организационные, политико-идеологические, социокультурные корни, необходимы изменения экономических, организационных, социальных, политических и других условий, способствующих бюрократизации управленческих процессов. Успех борьбы с бюрократизмом в России определяется тем, по какому пути социально-экономического и политического развития пойдет страна, насколько быстро и в каких масштабах будут реализованы идеи демократии, свободы и социальной справедливости, как будут осуществлены принципы демократической самоуправляемости.

Бюрократизм государственных служащих является огромной проблемой в становлении России как демократического государства. Государственная бюрократия функционирует как политико-административный институт. Бюрократизм чиновников проявляется различными способами. Это и совмещение государственной службы и участия в деятельности политических организаций, использовании служебного положения в интересах политических партий, способность самостоятельно генерировать политические решения, исходя из интересов бюрократической организации, вмешательство исполнительной власти в дела политических партий, движений, установление контроля над ними, произвол чиновников. Каким бы образом не проявлялась бюрократия она, прежде всего, наносит ущерб интересам гражданского общества.

Преодоление российского бюрократизма предполагает создание системы правового регулирования деятельности государственного аппарата, направленной на повышение ответственности чиновников за качество своей

деятельности, введение общественного контроля за реализацией законов, повышение уровня профессиональной управленческой культуры.⁴

Необходимое изменение институтов – процесс крайне конфликтный. Управление, главный смысл которого – перераспределение доходов от сырьевых продаж, порождает особую институциональную среду, с избыточным регулированием, массовой коррупцией и бизнесом на административных барьерах. Инновационное развитие (и производство как таковое) требует качественно иной институциональной среды. Однако это означает гибель уже сформировавшейся паразитарной отрасли-класса. Поэтому попытки проведения институциональных реформ наталкиваются на хорошо организованное сопротивление. Ситуация требует неординарной политической воли – не мирных увещаний, но жесткого и системно налаженного противодействия сопротивлению.

Основное направление – стратегия дерегулирования. Речь не просто о сокращении государственного вмешательства в дела компаний и граждан, но о его радикальной оптимизации. Государству предстоит не только избавиться от множества избыточных функций, но и сосредоточиться на выполнении тех функций, которые оно на данный момент выполняет плохо или не выполняет вовсе.

Дебюрократизация экономики требует деэкономизации бюрократии – радикального пресечения получения дохода на выполнении государственных функций и публичных услуг, ликвидации гигантской системы аффилированных окологосударственных предприятий. Органы власти должны перестать «осваивать» средства, они должны быть ориентированы на результативность и прозрачность их использования. Это выгодно стратегически. Это даст дополнительную нагрузку на бюджет, но и огромную экономию в масштабах страны, экономики в целом.

⁴ Капогузов Е.А. Сокращение бюрократии: методологические аспекты и немецкий опыт. Вестник Омского университета. Серия: Экономика. 2009. № 4. С. 49.

По данным причинам модернизацию в России необходимо начинать с политической системы. Модернизация в России вряд ли может обойтись без политической реформы, которая важна как фактор:

- формирования модернизационной элиты;
- создания механизмов вертикальной социальной мобильности;
- выработки эффективной модели управления модернизационным процессом.

Управление модернизацией в целом и отдельными модернизационными проектами в частности целесообразно выстроить по принципу разделения двух типов «модернизационных структур»:

- «чрезвычайных органов управления» для решения неотложных проблем;
- «стратегических штабов» по разработке перспективных программ.

Структуры первого рода обеспечивают противодействие демодернизации, структуры второго рода – собственно модернизационное развитие. Эти структуры должны действовать параллельно друг другу и, главное, – параллельно регулярной бюрократии, которой нельзя поручать модернизацию.

Фактически, модернизационные структуры обоих типов представляют собой параллельную вертикаль власти, подчиненную непосредственно Президенту РФ и отвечающую за реагирование на наиболее острые вызовы, а также за стратегию развития России. Тогда как функция регулярной бюрократии сводится к поддержанию и обслуживанию уже существующих, сложившихся социальных систем. Что является жизненно важной, но по определению не модернизационной миссией.

Поэтому крайне важно, чтобы модернизационные структуры не мешали регулярной бюрократии, а регулярная бюрократия – модернизационным структурам. Координация деятельности тех и других и расстановка приоритетов в конфликтных случаях является прерогативой

президентской власти (правительство РФ как коллегиальный орган исполнительной власти замыкает на себя только регулярную бюрократию).⁵

Каждый из трех функциональных сегментов в этой модели нуждается в активной ротации кадров и должен быть оснащен механизмами вертикальной мобильности. В числе мер по обеспечению этих процессов могут быть названы следующие.

1. Активизация механизмов внутри- и межпартийной конкуренции. Партии нуждаются в более активной внутренней ротации кадров, качественном непрерывном политическом образовании, повышении уровня участия и ответственности за кадровую политику органов власти. Партийная система в целом должна стать более представительной за счет заполнения ряда пустующих социально-идеологических ниш (например, ниша бывшей «Родины», ниша СПС образца 1999 г. и т.д.). Это может происходить как путем эволюции существующих партий, так и путем создания новых. Миноритарные партии должны формироваться как точки сборки ответственной оппозиции с перспективой прихода к власти (хотя бы через десятилетия – по японскому образцу). Для этого уже сегодня им необходим регулярный доступ на телевидение, режим постоянной дискуссии между ответственными политиками, инкорпорирование в свой состав политизированной интеллигенции и лидеров мнения с разных флангов. Для обеспечения устойчивости партийной системы при повышении ее конкурентности, может быть подписана рамочная межпартийная конвенция (как своего рода система коммуникативных табу по ряду тонких вопросов государственной политики).

2. Увеличение полномочий парламента.

3. Усиление федеральной роли региональных элит.

4. Формализация ответственности бюрократии. Выработка системы официальных и публичных критериев / индикаторов для оценки

⁵ Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. Сборник статей и материалов. Выпуск 2 / Под ред. В.Л. Иноземцева. – Москва, Центр исследований постиндустриального общества, 2009. – С 97.

деятельности применительно к ряду ответственных государственных должностей, а также механизма санкций и поощрений на ее основе.

5. Обеспечение научной / экспертной основы госуправления и публичной политики. Необходимо создание вокруг государства (на базе советского и американского опыта), а также при партийных структурах (на базе германского опыта) широкой сети высококачественных и статусных научных институтов для обеспечения компетентности государственной и публичной политики и взаимного перетока кадров между госаппаратом, партийной и академической средой.

6. Развитие интеллектуальной общественно-политической среды. В частности, путем создания / поддержки качественных научно-публицистических изданий общенационального значения, сети интеллектуальных клубов объединяющих ученых, чиновников, предпринимателей, публичных политиков (клубы могут носить как гуманитарно-идеологическую направленность, так и инновационно-техническую).

7. Образовательный ценз для бюрократии. В том числе – через введение экзаменационных испытаний на замещение значительной части государственных должностей (что поощрит вертикальную мобильность, поскольку ограничит доступ для «своих» на соответствующие должности). В подкрепление этой меры, необходимо развитие системы непрерывного образования для госслужащих.⁶

Реформирование политической системы позволит в дальнейшем эффективно внедрять проект реформ по модернизации России. Данный тезис подтверждается тем, что высшее руководство страны признает тот факт, что именно бюрократизация является основной проблемой на пути к модернизации. Без решения данной проблемы невозможна и модернизация в краткосрочной перспективе.

⁶ Деэкономизация бюрократии для модернизации <http://rio-panorama.ru/content/view/1180/>

Библиографический список:

1. <http://ru.wikipedia.org/>
2. Грызлов Б. "Модернизация страны - задача долговременная и многоплановая" // Рос. Федерация сегодня. - 2011. - N 1. - С.26-29.
3. Капогузов Е.А. Сокращение бюрократии: методологические аспекты и немецкий опыт. Вестник Омского университета. Серия: Экономика. 2009. № 4. С. 48-51.
4. Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. Сборник статей и материалов. Выпуск 2 / Под ред. В.Л. Иноземцева. – Москва, Центр исследований постиндустриального общества, 2009. – 272 с.
5. Деэкономизация бюрократии для модернизации <http://rio-panorama.ru/content/view/1180/>
6. ПОЛИТ.РУ: Модернизация России как построение нового государства <http://www.polit.ru/article/2009/10/29/mrkpng/>