

Королёва М.В., Безгласная Е.А.

Бюрократизация как сдерживающий фактор модернизации экономики

Korolyova M.V., Bezglasnaya E.A.

Bureaucratization as a deterrent of the modernization of economy

В настоящее время в России проводится курс на модернизацию экономики. Существует ряд факторов, стимулирующих и сдерживающих, которые влияют на процесс модернизации. Одним из тормозящих факторов является бюрократизация, которая быстро прогрессирует в России и становится преградой на пути усовершенствования экономической системы.

Сама по себе модернизация экономики не имеет четкого определения. Теоретически экономическая модернизация представляет собой попытку реформирования постиндустриальных секторов экономики с применением технологических инноваций.¹

Ещё один подход к модернизации дает ныне действующий президент России Д.А.Медведев. Он считает, что модернизация - это не только обновление технологий и отраслей российской промышленности, но и формирование нового общественного консенсуса, исходящего из осознания необходимости перемен.² Исходя из этого в начале года он установил десять важнейших направлений в модернизации экономики:

- беспрецедентная программа приватизации крупных государственных активов,
- создание в ближайшее время специального суверенного фонда, который разделит риски с иностранными инвесторами путем совместных инвестиций в проекты модернизации,
- развитие российского финансового сектора,
- создание новых, крупных рынков с едиными правилами регулирования,
- формирование новых возможностей для инновационного предпринимательства и венчурных инвестиций,
- программа повышения энергоэффективности,
- использование механизмов трансфера технологий,
- программа распространения широкополосного Интернета по всей России,
- образование,
- инфраструктурные проекты.³

Данные цели полностью соответствуют концепции модернизации экономики в целом.

¹ Пономарев И. Модернизация России как построение нового государства // Вопросы местного самоуправления.- 2010.- №5.-с.4-5

² Что такое модернизация и как её понимает президент Медведев . -Электронный ресурс. -Режим доступа - <http://liberty.ru/Themes/CHto-takoe-modernizaciya-i-kak-ee-ponimaet-prezident-Medvedev>

³ Медведев озвучил 10 направлений модернизации экономики России. -Электронный ресурс.-Режим доступа - <http://vz.ru/news/2011/1/26/464108.html>

Термин «бюрократия» (от французского Bureau – канцелярия и латинского Kratos – власть) весьма противоречивое понятие и имеет различные толкования, которые подчас носят противоположный характер. Путаница порождается множеством значений, которые придаются термину «бюрократия»:

- правление чиновников,
- система профессиональной администрации,
- организационная неэффективность,
- государственное управление,
- нерыночная организация,
- недемократическая организация.⁴

Существует ещё один подход к определению термина «бюрократия» (так называемая рациональная бюрократия), предложенное немецким социологом и экономистом М.Вебером (1864-1920). Согласно данному определению, бюрократия представляет собой тип идеальной рациональной организации, которая характеризуется:

- эффективностью административных действий, достигаемой за счет специализации квалифицированного управленческого аппарата и формального разделения обязанностей,
- иерархичной системой контроля и подчинения должностных лиц,
- безличностными отношениями, основанными на зафиксированных законах и правилах, определяющих принятие решений,
- отделением административных функций от собственно средств управления.

Ни к одной из своих социальных групп современное российское общество не относится столь отрицательно, как к бюрократии. Бюрократия воспринимается различными категориями граждан как неэффективный посредник между «хорошей» верховной властью и населением. Слово «бюрократия» стало своеобразным ругательством.

Сейчас в большинстве научных исследований и словарях бюрократия определяется как безусловно вредное для общества явление. Например, Б. Райзберг, Л. Лозовский, Е. Стародубцева понимают под бюрократией систему управления, основанную на формализме, превалировании формального над сущностным, на административной волоките.⁵

Стоит уделить внимание и термину «бюрократизация», который неразрывно связан с термином «бюрократия». Бюрократизация – это становление бюрократии как системы управления. Второе важное значение бюрократизации – процесс отчуждения, отрыва управленческого аппарата от потребностей общества и первоначально поставленных перед ним целей.

В России нерациональная и громоздкая структура управления, значительные финансовые ресурсы, перераспределяемые через органы государственной власти, а также номенклатурные традиции являлись объективными предпосылками для развития бюрократии.

⁴ Андрианов В. Бюрократия и государственная служба // Общество и экономика.-2010.-№9.-с.27-28.

⁵ Смирнов С.Н. Российская бюрократия и её роль в процессах модернизации // Мир России.-2009.-№4.- с.115-116.

Специальные сравнительные исследования показывают, что в России очень высокая степень бюрократизации государственной власти. По этому показателю в начале 90-х годов среди 43 исследованных стран Россия занимала 3-е место в мире (после Китая и Греции). Степень бюрократизации в России в 4-5 раз выше, чем в таких странах, как Гонконг, Сингапур, Новая Зеландия, Дания, Швеция, Норвегия, Малайзия, Финляндия, Великобритания, где по мировым меркам были созданы менее бюрократизированные системы государственного управления. И если в промышленно развитых странах бюрократические структуры выполняют созидательные функции, то в России бюрократические традиции сдерживали эффективное поведение экономических преобразований в начале 90-х годов прошлого столетия, являясь тормозом на пути рыночных реформ.⁶

В основе всеобщей 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 бесконечное 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, административных.

Третья проявляется в том, что создаваемый комбинацией первых двух властный потенциал исполнительной власти провоцирует все растущую коррупцию в обществе.

Последние две 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, исключая противоречия и неясности.⁷

Следующая таблица показывает изменение численности чиновников в органах государственной власти.

Таблица 1
Изменение численности работников органов государственной власти и местного самоуправления в 1994-2009 годах, тысяч человек.

Годы	В органах государственной власти и местного самоуправления	В том числе в органах				
		законодательной власти	исполнительной власти	из них		
				федеральных	субъектов РФ и местного самоуправления	судебной власти и прокуратуры

⁶ Андрианов В. Бюрократия и государственная служба // Общество и экономика 2010.- №9.- с.55-56.

⁷ Швецов Ю.Г. Государство как частная собственность бюрократии //ЭКО. Экономика и организация промышленного производства.- 2009.- №11.- с. 25.

	самоупра вления					
1994	1004,4	7,2	894,4	379,9	514,5	112,7
1995	1061,8	8,8	945,1	416,2	529,0	107,3
1996	1093,0	10,5	971,3	433,0	538,3	110,0
1997	1108,9	11,1	984,5	442,5	542,0	111,5
1998	1102,8	11,0	983,9	409,9	574,0	105,6
1999	1133,7	14,5	1006,5	412,8	593,7	110,1
2000	1163,3	15,5	1027,4	402,6	624,8	115,2
2001	1140,6	19,2	983,7	377,1	606,6	134,3
2002	1252,3	20,4	1072,6	446,8	625,8	153,9
2003	1300,5	21,7	1102,9	461,7	641,2	168,5
2004	1318,6	22,9	1103,3	460,0	643,3	184,5
2005	1462,6	24,4	1234,4	590,4	644,0	192,8
2006	1577,2	26,1	1344,8	649,1	645,6	197,1
2007	1623,9	27,9	1385,4	657,1	625,7	197,6
2008	1670,8	31,8	1420,6	667,0	633,7	203,4
2009	1674,8	31,8	1415,1	682,9	647,3	212,6

Источник: Андрианов В. Бюрократия и государственная служба // Общество и экономика.- 2010.- №9.- с.51

Таблица свидетельствует о том, что в период с 1994 по 2009 гг. общая численность работников органов государственной власти и местного самоуправления увеличилась с 1004,4 тыс. человек до 1670,8 тыс. человек. В органах законодательной власти – с 7,2 до 31,8, в органах исполнительной власти – с 894,4 до 1415,1. В том числе в федеральных органах – с 379,9 до 682,9, субъектов РФ и местного самоуправления – с 514,5 до 647,3, судебной власти и прокуратуры – с 112,7 до 212,6.

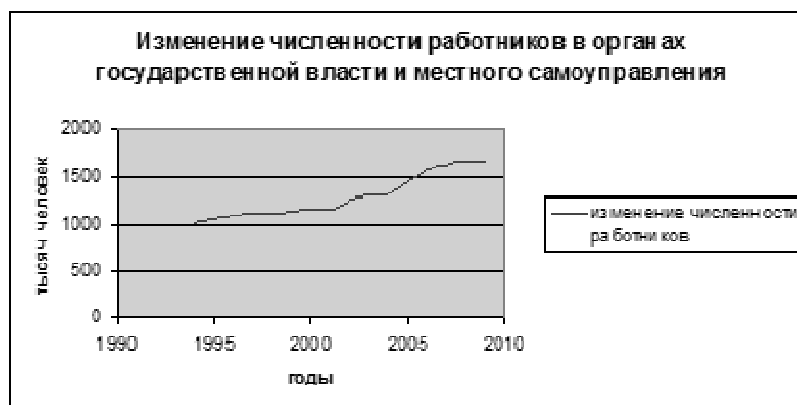


Рис. 1 Изменение численности работников в органах государственной власти и местного самоуправления



Рис. 2 Изменение численности работников в органах законодательной власти



Рис. 3 Изменение численности работников в органах исполнительной власти

Рисунки 1, 2 и 3 наглядным образом демонстрируют тенденцию последних 15 лет к увеличению численности работников во всех сферах государственной власти.

Данные таблицы и приведенных графиков доказывают, что количество чиновников возрастает согласно известному первому закону Сирилла Паркинсона, который гласит: «Количество чиновников и объемы их работы никак между собой не связаны». Одно из следствий из этого закона – сколько ни сокращай аппарат, он все равно будет только увеличиваться.

Классический пример, подтверждающий этот закон, приводил премьер-министр Италии С. Берлускони в беседе с президентом России В. Путиным в апреле 2004 г. Придя к власти в 2001 г. С. Берлускони заблокировал все решения, связанные с увеличением численности государственных служащих. Однако в начале 2004 г. он с удивлением обнаружил, что за этот период государственный аппарат вырос на 150 тыс. человек.

Председатель правительства РФ В. Путин был не менее удивлен, если бы узнал, что после его второго прихода в Белый дом, число сотрудников Департамента протокола правительства РФ увеличилось за период с 2008 по 2010 гг. с 15 до 260 человек, а Департамента пресс-службы и информации с 20 примерно до 120 человек.

По количеству чиновников в последние годы мы догнали промышленно развитые страны. Так, в Канаде в середине 90-х годов один чиновник приходился

на 79 жителей, в США – на 95 жителей. В России же один чиновник в 1995 г. обслуживал 134 человека. В 2009 г. в России один чиновник приходился уже на 85 жителей, почти как в Канаде.

Значительные размеры аппарата управления, дублирование отдельных функций, отсутствие научной организации управления ведут к снижению эффективности деятельности органов исполнительной власти, являются благодатной почвой для процветания бюрократии.⁸

В цели бюрократии не вписывается процесс модернизации экономики.

В борьбе за власть бюрократическое сообщество выработало три основных приема противоборства реформам. Во-первых, положения реформ раскладываются на ряд мелких постановлений, каждое из которых вроде бы не противоречит основной идее проекта, но все вместе делают исполнение проекта невозможным. В отдельные постановления и распоряжения разнообразным исполнителям проекта реформ вносят позиции, противоречащие друг другу. В результате формального выполнения всеми исполнителями своих обязанностей итог их совместной деятельности оказывается нулевым. Во-вторых, постановления и распоряжения публикуются в форме, позволяющей их блокировать. Отечественная форма изложения смысла постановлений и распоряжений широко использует умолчания, возможность разнообразных трактовок и интерпретаций сущности указаний и распоряжений. На языке бюрократов это называется «сказать глухо». Одни исполнители постановления, не понимая, что конкретно от них хотят, вынуждены обратиться вверх за разъяснениями, другие исполняют его на свой страх и риск. В результате исполнители делают то, что они поняли из текста постановления, а не то, что от них хотели. В-третьих, при распределении ресурсов искусственно создаются диспропорции, «узкие места» (недофинансирование и др.), резко снижающие эффективность внедряемого проекта в целом. Перечисленные приемы были трижды блестяще реализованы за послевоенный период, в результате чего захлебнулись все попытки перевести экономику СССР с экстенсивного пути на интенсивный.⁹

Чиновникам нет резона заниматься проблемами развития государства, их больше привлекает возможность решать за соответствующее вознаграждение частные проблемы богатых членов общества.¹⁰

Рассмотрим пример влияния бюрократии на технологический аспект модернизации.

В последнее время резко обострились проблемы российских высокотехнологичных отраслей, напоминая о призрачности надежд на модернизацию страны через нынешний неэффективный бюрократический механизм. Самый последний пример из этой области – вопиющая история с потерей межпланетной станции «Фобос-грунт». Космическую отрасль

⁸ Андрианов В. Бюрократия и государственная служба // Общество и экономика.- 2010.- №9.- с.52-53.

⁹ Сироткин В.Б. Проблемы модернизации: конкурентный экономический порядок: монография / В. Б. Сироткин; ГУАП. — СПб.- 2007.-с. 75-76.

¹⁰ Швецов Ю.Г. Государство как частная собственность бюрократии // ЭКО. Экономика и организация промышленного производства.- 2009.- №11.- с. 15-16.

продолжает преследовать полоса неудач. После падения в Тихий океан в декабре 2010 года ракеты «Протон» с тремя спутниками «Глонасс-М» и потери в феврале этого года геодезического спутника «Гео-ИК-2», который должен был обеспечить Минобороны современной высокоточной геодезической сетью, с поста главы Роскосмоса был уволен Анатолий Перминов, на его место назначен Владимир Поповкин. Но мало что изменилось: в августе были потеряны спутник «Экспресс-АМ4» и грузовой корабль «Прогресс М-12М», везший грузы на МКС, теперь – «Фобос-грунт». Трудно припомнить такую череду катастроф в российской космической отрасли, за которыми кроются грубые проектировочные, производственные, эксплуатационные ошибки.

Смена руководства Роскосмоса мало что изменила: ясно, что всему виной непрозрачная и безответственная бюрократическая система принятия решений, которая не создает дополнительных страховок от ошибок, а наоборот, мультиплицирует их.

С упавшим в августе спутником «Экспресс-АМ4» связана и другая «высокотехнологичная» история – срыв планов по запуску цифрового телевидения в 19 субъектах РФ (крупные регионы Поволжья, Урала, Сибири). Альтернативных схем трансляции цифрового сигнала в эти регионы, как выяснилось после падения спутника, нет – их надо разрабатывать, и возможно, что развертывание цифрового ТВ в этих регионах будет отложено на период после 2015 года, когда кончается действие ФЦП «Развитие телерадиовещания в РФ на 2009–2015 гг». Внедрение цифрового ТВ разворачивается медленно: к концу этого года был запланирован охват цифровым вещанием всего лишь менее половины регионов страны. Еще весной министр связи и массовых коммуникаций Игорь Щеголев признался, что к 2016 году не удастся воплотить планы по развертыванию цифрового вещания на всей территории страны и отключению аналогового сигнала.

Сейчас Минкомсвязи форсировано продвигает проект «универсальной электронной карты россиянина» (УЭК), которую должны запустить в тестовом режиме с 2012 года, а обязательной она должна стать с 2014 года. Карта должна объединить биографическую, медицинскую, социальную и иную информацию о гражданах, фактически заменив паспорт, полис ОМС и т. д. (точный состав хранимой на картах информации не определен). К проекту огромное количество вопросов. Непонятно, как будет осуществляться процессинг – министр Щеголев предлагает создать для этого специальную инфраструктуру «межведомственного взаимодействия». Катастрофические сложности с созданием чего-то подобного мы только что наблюдали на примере намного более безобидного «электронного правительства». Ряд регионов, куда нет нормального доступа магистральной связи, в работе единой общенациональной системы функционирования УЭК принять участие, очевидно, не смогут.

Многочисленные проблемы во внедрении «электронного правительства», цифрового ТВ и широкополосного интернета, дорогостоящих и небезопасных экспериментов с «универсальной электронной картой» – достаточный послужной список, чтобы вопрос об отставке министра Щеголева встал ребром.

Минкомсвязи наряду с Роскосмосом – ведомства, от которых непосредственно зависят ключевые вопросы технологической модернизации страны. Именно здесь необходим особый акцент на прозрачности принятия решений, соотнесении амбициозных планов с возможностями. Нынешняя бюрократическая система полностью это исключает, не оставляя место для развития направлений модернизации.¹¹

Сейчас в России все больше говорят о борьбе с коррупцией, нежели с бюрократией. Однако необходимо принимать меры, потому как и попытки модернизации, и борьба с коррупцией будут крайне провальными, если не уделить должного внимания устранению неэффективности чиновничьего аппарата.

Таким образом, можно предложить следующие, наиболее действенные меры.

Основой является дебюрократизация экономики через деэкономизацию бюрократии. Модернизация страны начинается прежде всего с модернизации системы власти и менеджмента. Общий курс – стратегия дерегулирования. Экономику и повседневную жизнь граждан надо освободить от назойливого, часто ненужного администрирования. Функции власти должны быть минимальными, но выполняемыми эффективно и неукоснительно. Дебюрократизация экономики осуществляется через деэкономизацию бюрократии. Необходимо пресечь все возможности превращения деятельности власти в способ извлечения доходов. Если администрирование перестанет быть бизнесом, от лишних функций бюрократия избавится сама и через месяц. Необходима жесткая законодательная регламентация деятельности на всех уровнях. Принцип «разрешено все, что не запрещено законом» не универсален: чиновник имеет право делать только то, что ему законом предписано, остальное – превышение полномочий, то есть преступление.

Управление должно быть системным и процедурным (автоматическим). Ручное управление – административная архаика, признак хронической неспособности нормально организовать работу институтов – аппаратов и ведомств. И это лучший способ поставить себя под контроль средней и низовой бюрократии по принципу «хвост виляет собакой».

Остановить эпидемию регулирования и контроля, вмешательства и поборов можно только прекратив ведомственное нормотворчество – решительно и бесповоротно. Нормативно-правовая база должна быть компактной, прозрачной и стабильной.

Преобразования в прежнем режиме обречены. Институциональные реформы проходят по схеме мертвой петли – регулярных провалов и начинаний с нуля. Необходима метареформа – реформа самой системы реформирования. Цель – создание эффективной системы управления институциональными реформами, а также отстранение от влияния на эти реформы тех ведомств и должностных лиц, которые в силу конфликта интересов заинтересованы в провале преобразований.

¹¹ Милов В. Бюрократы не взлетают // Электронный ресурс.- Режим доступа - <http://www.gazeta.ru/column/milov/3832554.shtml>

Деэкономизация бюрократии через дебюрократизацию экономики включает следующие меры:

1. Заново провести ревизию и кардинально сократить полномочия и функции органов власти и управления. Ограничиться безусловно необходимым минимумом. Присваивание неустановленных функций карать как превышение полномочий. Процедуры сокращения аппаратов сделать регулярными. Расходы на систему управления сделать открытыми и реально доступными общественному контролю.

2. В полной мере подчинить деятельность власти административным регламентам. Отступления от них наказывать в соответствии с установленным порядком. Разработать и ввести систему эффективных мер воздействия на нарушителей любого уровня: от дисциплинарно-административных до уголовных.

3. Ввести практику назначения высших должностных лиц не «на место», а под конкретную задачу и определенный срок. Оценивать итоги работы публично. От проваливших ранее стратегических задач избавиться оперативно.

4. Провести полную и публичную ревизию экономической деятельности всех органов власти и аффилированных негосударственных структур. Раскрыть их бюджеты, статьи доходов и расходов. Расследовать личные коммерческие связи чиновников с такими структурами и полностью их удалить из системы власти.

5. Проанализировать силами центрального аппарата и независимого экспертного сообщества причины прошлых провалов институциональных преобразований. Ответственных за провалы уволить. Прекратить взаимодействие власти с теми общественными и коммерческими структурами, которые в контакте с бюрократией способствовали саботажу и свертыванию реформ.

6. Выявить и устранить все инциденты сохранения госрегулирования в случаях введения новых методов: саморегулирования, страхования ответственности и т.п. Внедрение новых методов должно кардинально снижать административную нагрузку, а не надстраивать.

7. Разработать и реализовать программу прекращения ведомственного нормотворчества с переводом принятия большинства таких актов на уровень законодательной власти или решений Правительства Российской Федерации.

8. Ввести и реализовать на практике систему объективных критериев и исчисляемых показателей эффективности институциональных реформ и административных новаций (сокращение бумагооборота, числа согласований, времени допуска на рынок, финансовых издержек и т.п.).

9. Борьбу с коррупцией начать с ликвидации легализованного государственного рэкета – коммерческой деятельности на nive исполнения публичных функций власти и, в особенности, создания искусственных административных барьеров.

10. Прецеденты ручного управления считать инцидентами, не адекватными уровню потребностей и задач. В особенности это относится к попыткам ручного

управления институциональными реформами. Разработать и реализовать программу перевода управления в системный режим.¹²

В заключение можно сказать, что бюрократия является одним из основных препятствий на пути к успешной модернизации экономики. В общественном сознании прочно закрепился образ чиновника как неэффективного коррумпированного субъекта с оппортунистическими взглядами. Разрастающемуся чиновничьему аппарату нет личной выгоды в быстром развитии направлений модернизации. Судя по тенденции роста служащих в госорганах, а также опираясь на первый закон Паркинсона, можно сказать, что ситуация в ближайшее время не изменится. Поэтому необходимо в первую очередь внести в модернизационный проект пункт по принятию мер в борьбе с бюрократией, иначе Россия так и останется страной с догоняющей экономикой и неэффективным государственным управлением.

Список литературы:

- 1) Андрианов В. Бюрократия и государственная служба // Общество и экономика.- 2010.- №9;
- 2) Медведев озвучил 10 направлений модернизации экономики России.-Электронный ресурс.- режим доступа - <http://vz.ru/news/2011/1/26/464108.html>;
- 3) Милов В. Бюрократы не взлетают.-Электронный ресурс.-Режим доступа - <http://www.gazeta.ru/column/milov/3832554.shtml>;
- 4) Обретение будущего. Стратегия 2012. Конспект : выдержки из доклада ИНСОП // Вопросы местного самоуправления.-2011.-№ 2;
- 5) Пономарев И. Модернизация России как построение нового государства // Вопросы местного самоуправления.- 2010.- №5;
- 6) Сироткин В.Б. Проблемы модернизации: конкурентный экономический порядок: монография / В. Б. Сироткин; ГУАП. — СПб.- 2007.-157 с.;
- 7) Смирнов С.Н. Российская бюрократия и её роль в процессах модернизации // Мир России.- 2009.-№4;
- 8) Что такое модернизация и как её понимает президент Медведев.- Электронный ресурс.-Режим доступа - <http://liberty.ru/Themes/CHto-takoe-modernizaciya-i-kak-ee-ponimaet-prezident-Medvedev>;
- 9) Швецов Ю.Г. Государство как частная собственность бюрократии // ЭКО. Экономика и организация промышленного производства.- 2009.- №11.

¹² Обретение будущего. Стратегия 2012. Конспект : выдержки из доклада ИНСОП // Вопросы местного самоуправления.- 2011.-№ 2.- с. 39-40.