

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКИ

УДК 334

РОССИЙСКАЯ БЮРОКРАТИЯ В СВЕТЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ. ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. КОНЦЕПЦИЯ РАЦИОНАЛЬНОЙ БЮРОКРАТИИ М. ВЕБЕРА

© Наталья Ивановна ПРОТОПОПОВА

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
г. Москва, Российская Федерация, кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры микроэкономики, e-mail: nlr20@yandex.ru

Исследована природа конфликта экономических интересов государства и частного капитала. Цель работы – раскрыть базовые положения теории рациональной бюрократии и через призму последней рассмотреть российскую бюрократию на предмет: а) удовлетворения принципам рациональной бюрократии; б) удовлетворения потребности частного капитала в качественном управлении, необходимом для реализации его «особого интереса». Проведенное исследование представляется актуальным и имеющим практическое значение. Первое объясняется тем, что в обществе приходит понимание неэффективности российской бюрократии и критического значения того для судьбы России: за 20 лет реформ в результате критически низкого качества государственного управления страна утратила практически весь потенциал развития, созданный трудом поколений советских людей. Дальнейшее развитие России, преодоление трудностей, связанных с санкциями Запада, напрямую связаны с качеством управления, которое в решающей мере определяется уровнем профессионализма бюрократии. Второе объясняется тем, что положения исследования в части изложения принципов организации рационального государственного правления и принципов организации бюрократии, а также сущностных характеристик рационального бюрократа могут служить теоретической базой проведения целого ряда исследований. Конкретный пример тому – исследование природы конфликта экономических интересов государства и частного капитала России.

Ключевые слова: бюрократия; рациональная бюрократия; принципы организации рациональной бюрократии; бюрократическое правление.

Статья написана в рамках исследования природы конфликта экономических интересов государства и частного капитала. Цель статьи: раскрыть базовые положения теории рациональной бюрократии и через призму последней рассмотреть российскую бюрократию на предмет: а) удовлетворения принципам рациональной бюрократии; б) удовлетворения потребности частного капитала в качественном управлении, необходимом для реализации его «особого интереса».

Понятие «рациональная бюрократия», введенное в научный оборот М. Вебером, предполагает организацию государственного правления на основе подчинения определенному закону порядку и установленному этим порядком начальнику в силу формальной законности его распоряжений.

Базовые принципы рационального правления: законы устанавливаются путем заключения общественного договора, ориентированного рационально, целерационально или ценностнорационально, с правом на последующее уважение со стороны граждан; принятые законы сопровождаются судебным надзором за их применением; носитель власти, легитимно наделенный правом распоряжаться и приказывать, сам подчиняется безличному порядку, ориентирует на него свои распоряжения; подчиняющийся подчиняется только «закону»; все без исключения подчиняются безличному порядку; все обязаны повиноваться только в рамках деловой компетенции, рационально разграниченной этим порядком.

Базовые принципы рациональной бюрократии: продолжительная работа в вверенной

сфере управления; выполнение четко разграниченных должностных обязанностей; назначение руководителя для каждой организационной структуры; четкое определение допустимых средств принуждения к выполнению распоряжений и приказов; иерархия (нижестоящие органы и должностные лица подчиняются вышестоящим соответственно строго определенным ступеням иерархической лестницы); принятие решений строго по прописанным правилам (технические правила и нормы); отражение в документах всех предложений, заключительных решений, постановлений и распоряжений в рамках деятельности данной организационной структуры; полное отчуждение штаба управления от средств управления и средств приобретения; строгий учет полученных организацией средств (в денежной или натуральной формах); невозможность личного присвоения места службы.

Сущностные характеристики рационального бюрократа: выполняет строго функциональные обязанности в рамках постоянной служебной компетенции; определяется на службу (а не выбирается) в соответствии с принципом иерархии; отбирается на конкурсной основе (критерий – профессиональная квалификация, которая удостоверяется дипломом, а в наиболее важном случае – еще и экзаменом); работает по контракту; находится на денежном содержании; считает свою службу главной профессией; мотив трудовой деятельности – карьерный рост, работает в полном «отчуждении от средств управления» и без присвоения рабочего места; подчиняется корпоративной дисциплине и контролю; беспристрастен.

Ключевая характеристика рационального бюрократа – качественное образование и высокий уровень профессиональных знаний, его компетентность.

Преимущество такого чисто бюрократического правления М. Вебер видел в том, что оно в техническом отношении приближается к наиболее совершенному труду в смысле точности, дисциплины, надежности, интенсивности труда, универсально применимо к решению любых задач.

Предпосылки возникновения рациональной бюрократии – «потребность капитала в постоянном, строгом, интенсивном и просчитанном управлении». Это в свете согла-

сования экономических интересов государства и частного капитала продуцирует идею: развитие капиталистических отношений требует непременно качественного управления.

Качество управления неразрывно связано с профессиональными знаниями, полная незаменимость которых задается уровнем развития современной техники и экономики. «Именно в господстве знаний, – указывал М. Вебер, – заключается специфически рациональная основа современной бюрократии» [1].

Качество бюрократии расценивалось ученым как определяющий фактор успеха решаемых обществом задач. «Достижения Германии, – писал он, – показали, чего можно добиться, имея гражданскую бюрократию, лучшую по незапятнанности, образованности, добросовестности и уму» [2, с. 148].

Вместе с тем ученый фиксировал тенденцию усиления господства бюрократии, обусловленную ее профессиональной тайной, или, другими словами, монополией на информацию. Эта тенденция рассматривалась им как враждебная обществу.

«Ничем не ограниченное господство бюрократии, – предупреждал он, – есть угроза гипертрофированной зависимости граждан от бюрократов и подавление ею частной инициативы».

В силу того возникают вопросы, «как возможно спасти индивидуалистическое движение к свободе?», «какими силами и как можно ограничить господство непрерывно растущей по своему значению государственной бюрократии?»

В качестве главной меры по ограничению господства рациональной бюрократии М. Вебер выделяет контроль гражданских институтов и, прежде всего, представительного органа власти над бюрократией в лице ее высших руководителей.

Контроль над управлением, по М. Веберу, предполагает систематический перекрестный допрос экспертов под присягой, который проводится парламентской комиссией с привлечением соответствующих ведомственных чиновников. Только такой контроль, как считал ученый, может гарантировать контроль и всесторонность опроса [2, с. 171].

Условие, необходимое для осуществления парламентом контроля над администрацией, – наделение парламента правом полу-

чать всю необходимую для этого информацию. Подчеркивая значение этого для ограничения господства бюрократии, М. Вебер писал: «...только право на расследование (право получать в любое время любые фактические знания и узнавать профессиональные технические точки зрения) делают возможным продолжительное сотрудничество парламента с администрацией, а также его воздействие на ориентацию правления» [2, с. 171].

Образцом того для М. Вебера служили взаимоотношения бюрократии и парламента в Англии. «Неподкупность английского чиновничества и высокий уровень политического воспитания английского народа, – писал он, – основываются на том, что способ, каким наблюдает за слушаниями в комитетах английская пресса, и круг ее читателей предоставляет наилучшее мерило степени политической зрелости. Ибо политическая зрелость выражается не в вотах недоверия, не в исках против министров и не в прочих зрелищных номерах... неорганизованного парламентаризма, а в том, что нация ориентируется в способе ведения чиновничеством ее дел, непрерывно контролирует его и влияет на него» [2, с. 173].

Раскрывая значение наделяния парламента правом на расследование как меры по ограничению господства бюрократии, М. Вебер писал: «Право на расследование обеспечивает длительный контроль парламентских комитетов над администрацией и сотрудничеству с ней, служит предпосылкой для всех дальнейших реформ, направленных на увеличение позитивных достижений парламента как государственного органа» [2, с. 174].

Акцентируя важность публичного характера государственного правления, ученый подчеркивал: «Лишь этот тип взаимодействия между профессиональным чиновничеством и профессиональными политиками гарантирует непрерывный контроль над управлением» [2, с. 176].

Наряду с такой мерой ограничения господства бюрократии М. Вебер считал целесообразным создание смешанных специальных комитетов при обеспечении: а) должной и постоянной отчетности их перед общественностью; б) определенного порядка ведения ими дел (сохраняется единая структура при специализации на предметах слушания тех подкомитетов, в которые будут привле-

чены представители парламента и ведомств) [2, с. 178].

Процеживание каждого из приведенных выше принципов на принципы бюрократического правления в России показывает, что ни один из принципов рациональной бюрократии не выполняется ни на одном уровне государственной власти, а бюрократии в лице подавляющей части чиновничества не присущи черты рациональной бюрократии.

Сегодня общепризнано, что образованность, профессионализм и беспристрастность как качественные характеристики рациональной бюрократии утратили свою актуальность в России.

Так, по оценке экспертов, уровень компетентности, квалифицированности чиновников, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, Минэкономразвития РФ явно ниже, чем он был у депутатов Верховного Совета СССР или работников экспертизы Госплана.

В высшем руководстве России в XXI в. резко сократилось число лиц, имеющих ученую степень, получивших образование в элитных вузах, и значительно увеличилось число военных, выходцев из сельской местности, земляков первых лиц государства.

В России, как утверждают эксперты, самые важные и доходные должности замещаются «своими людьми», которые в большинстве случаев не соответствуют этим должностям ни по уровню образования, ни по профессиональным знаниям, ни по компетенции [3].

«Уровень государственного менеджмента падает с каждым годом, – констатирует О.Г. Дмитриева (первый заместитель председателя комитета ГД РФ по бюджету и налогам). – Если в начале 1990-х гг. в Правительстве были министры и заместители министров, которые еще знали отрасль, которой они управляют, то нынешние не только не знают отрасль, которой управляют, они даже не видели тех, которые помнили о тех, кто это знает» [4].

Последнее самым непосредственным образом враждебно экономическому интересу частного капитала: «низкая профессиональная квалификация законодателей и госчиновников, занявших высокие посты, обуславливает бессистемность, а часто и противоречивость подготовленных ими законов, нормативных актов и постановлений» [5].

Настоящее угнетает экономический интерес частного капитала и тем самым провоцирует бегство капиталов из России, перманентно порождая конфликт экономических интересов государства и частного капитала.

1. *Weber M.* Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehende Soziologie. Tübingen, 2002. // Цифровая библиотека по философии. URL: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000306/index.shtml> (дата обращения: 02.09.2014).
2. *Вебер М.* К политической критике чиновничества и партийной жизни (1918) // Политические работы (1895–1919). М., 2003.
3. *Осейчук В.И.* О новых принципах формирования государственной бюрократии России // Чиновник. 2005. № 305 (37).
4. *Дмитриева О.Г.* Выступление на Московском экономическом форуме. 2014. 28 марта. URL: <http://me-forum.ru/media/events/Moskovskij-ekonomicheskij-forum-2014/> (дата обращения: 02.09.2014).
5. Штатное расписание на завтра. Каким станет российский чиновник после реформы госслужбы // Российская газета. 2002. 26 нояб.

1. *Weber M.* Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehende Soziologie. Tübingen, 2002. // Цифровая библиотека по философии. URL: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000306/index.shtml> (дата обращения: 02.09.2014).
2. *Вебер М.* К политической критике чиновничества и партийной жизни (1918) // Политические работы (1895–1919). М., 2003.
3. *Осейчук В.И.* О новых принципах формирования государственной бюрократии России // Чиновник. 2005. № 305 (37).
4. *Дмитриева О.Г.* Выступление на Московском экономическом форуме. 2014. 28 марта. URL: <http://me-forum.ru/media/events/Moskovskij-ekonomicheskij-forum-2014/> (дата обращения: 02.09.2014).
5. Штатное расписание на завтра. Каким станет российский чиновник после реформы госслужбы // Российская газета. 2002. 26 нояб.

Поступила в редакцию 10.09.2014 г.

UDC 334

RUSSIAN BUREAUCRACY WITHIN ECONOMIC THEORY. PART I. CONCEPTION OF RATIONAL BUREAUCRACY OF M. WEBER

Natalya Ivanovna PROTOPOVA, Financial University under the Government of Russian Federation, Moscow, Russian Federation, Candidate of Economics, Associate Professor, Associate Professor of Microeconomics Department, e-mail: nip20@yandex.ru

The nature of the conflict of economic interests of the state and private capital is researched. The research aims to uncover the basic principles of the theory of rational bureaucracy and through the prism of the last to consider the Russian bureaucracy for: a) meet the principles of rational bureaucracy; b) meet the needs of private capital in the quality control necessary for the implementation of its "special interest". Conducted research seems relevant and of practical importance. The first reason is that in a society comes understanding inefficiency of the Russian bureaucracy and the critical value for the fate of Russia: 20 years of reform as a result of critically low quality of governance, the country has lost almost the entire development potential created by the labor of generations of Soviet people. Further development of Russia, to overcome the difficulties associated with the sanctions of the West, is directly related to the quality of governance, which is crucially determined by the level of professionalism of the bureaucracy. The second reason is that the provisions of the research in part explain the principles of rational organization of government and the principles of the organization of the bureaucracy, as well as the essential characteristics of a rational bureaucracy can serve as the theoretical basis of a number of studies. A specific example of this is the study of the nature of the conflict of economic interests of the state and private capital in Russia.

Key words: bureaucracy; rational bureaucracy; principles of rational bureaucracy; bureaucratic rule.