



*Federation under conditions of destabilization of social situation, disorganization of activity of bodies of the public and military administration. The author also substantiates the necessity to vest the veteran public organizations as institutes of civil society with more authority, to extend measures of their state support, and to strengthen the social protection of veterans. The main directions of using capacity of veterans organizations in ensuring military safety are described.*

**Keywords:** military safety, veterans organizations, social activity of veterans

### УДК 316.35

**ЛЫСЕНКО Галина Васильевна** — к.и.н., доцент кафедры корпоративного управления Волгоградского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (400131, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8; galinalis92@mail.ru)

**ДРОЗДОВА Юлия Алексеевна** — к.соц.н., доцент кафедры философии и социологии Волгоградского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (400131, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8; juliadrozdova@mail.ru)

## БЮРОКРАТИЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ: ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ И ДИСФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

**Аннотация.** В статье выявляется роль бюрократии в системе российского государственного управления. Авторы приходят к выводу, что бюрократия сегодня имеет двойственную природу, в которой сочетается как функциональность, так и дисфункциональность данной социальной группы. Изменение отношений власти и общества, диалоговое взаимодействие, ротация кадров, переход к новым информационно-коммуникативным технологиям, обеспечивающим открытость и контроль со стороны общества за деятельностью чиновников, способны минимизировать дисфункциональность российской бюрократии и повысить качество жизни общества.

**Ключевые слова:** бюрократия, функциональные и дисфункциональные аспекты деятельности, административный капитал

В условиях кризиса возрастает роль и ответственность государственных служащих за состояние дел в стране. Однако в настоящее время качество государственного управления находится на низком уровне. Россия, согласно индексу *Legatum Prosperity*, основу которого составляет оценка национального благосостояния, осуществляемая на основе как экономических, статистических данных, так и субъективных представлений о благополучии, занимает 61-е место (2013 г.). По экономическим показателям Россия опустилась в рейтинге с 64-го места на 72-е, по уровню коррупции и эффективности управления страной — на 96-е место<sup>1</sup>. Согласно докладу ООН об индексе человеческого развития в 2013 г., Россия по уровню жизни занимает 55-е место<sup>2</sup>.

При этом заметим, что численность чиновников растет, а численность населения регионов ежегодно уменьшается. Так, например, в Волгоградской обл. численность населения в 2015 г. уменьшилась по сравнению с 2014 г. на 11 729 чел.<sup>3</sup> при растущей численности государственных служащих. В итоговом докладе по корректировке долгосрочной стратегии до 2020 г. отмечается, что за 10 лет численность госслужащих всех уровней выросла в 1,4 раза: если в конце 2000 г. их было 1,16 млн чел., то в конце 2010 г. — уже 1,65 млн<sup>4</sup>. Кроме того, следует заметить,

<sup>1</sup> The Legatum Institute. URL: <http://www.prosperity.com> (accessed 16.08. 2015).

<sup>2</sup> Информационно-аналитическое агентство «Центр гуманитарных технологий». Индекс человеческого развития. Доступ: <http://gtmarket.ru/news/2013/03/14/5622> (проверено 18.04.2014).

<sup>3</sup> Сайт Федеральной службы государственной статистики. Доступ: [http://www.gks.ru/bgd/regl/B08\\_99/IssWWW.exe/Stg/f2.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/B08_99/IssWWW.exe/Stg/f2.htm) (проверено 04.10.2015).

<sup>4</sup> *Ведомости*. 2011. 21.12, № 241(3007).

что при низкой эффективности управления затраты на содержание чиновников достаточно высоки. Как отмечает директор Института проблем государственного и муниципального управления ГУ–ВШЭ А. Клименко, на оплату труда государственных служащих бюджеты всех уровней тратят около 67 млрд руб. в месяц, или 804 млрд руб. в год.

Государство за последние 15 лет несколько раз пыталось сократить число чиновников. Однако существенного уменьшения числа чиновников не произошло, в основном управленческие структуры освобождались от пустых позиций в штатном расписании и пенсионеров. В настоящее время снова обсуждается вопрос о сокращении числа государственных служащих на 10%.

Вместе с тем при определении количественного состава государственных служащих необходимо акцентировать внимание на степени соответствия состава чиновников и реализации ими управленческих функций. Количественный состав госслужащих должен определяться через эффективность их управленческой деятельности. Для этого должны быть разработаны стандарты, определяющие оптимальную структуру и численность государственных служащих. На наш взгляд, проблема эффективного управления предполагает наличие определенных количественных и качественных характеристик профессиональной группы государственных служащих<sup>1</sup>.

Отмечая отсутствие взаимозависимости численности государственных служащих и качества государственного управления, следует обратить внимание на дуальность бюрократии, которая проявляется в ее функциональности и дисфункциональности.

Классическая концепция бюрократии представлена в работах М. Вебера, указавшего на характерные черты рациональной бюрократии, сочетание которых, по его мнению, позволяет ей эффективно справляться со сложными управленческими задачами в массовом индустриальном обществе. Выявив взаимосвязь политической системы и бюрократии, М. Вебер указывает, что особенностью политической системы Германии являлось назначение министров и отсутствие контроля за деятельностью бюрократии со стороны парламента. Эти факторы определили существование не просто системы бюрократической администрации, а бюрократического правления [Weber 1964]. Данный контекст позволяет М. Веберу выявить свойственную бюрократии тенденцию – выходить за пределы своей административной функции и принимать на себя политическую роль, устанавливая бюрократический контроль над официальной информацией. Соответственно, бюрократия может осуществлять управление и определять политический курс, что является прерогативой государства в лице его руководящего органа, который использует бюрократию и которому последняя подчинена в правовом отношении. Поэтому можно провести различие между бюрократией как типом управления и бюрократией как элементом системы управления, используемой правительством и парламентом и подконтрольной им. Согласно веберовской точке зрения, господствующее положение бюрократических структур определяется их функцией в системе экономики, а также властью и привилегиями, связанными с этой функцией и возрастающими при отсутствии иных центров власти.

Вместе с тем утверждение М. Вебера, что определяющие критерии рациональной бюрократии образуют модель административной эффективности, неоднократно подвергалось сомнению социологами. П. Бурдьё отмечал, что можно выявить «расхождение между официальной нормой, фиксируемой в праве, и действительностью административной практики со всеми ее нарушениями обязательства бескорыстия»: «использование служебного положения в личных целях» (злоупотребление материальными благами или общественным положением, коррупция или взяточничество) или «незаконные льготы, административное невмешательство, отступления от закона, торговля служебным положением» [Бурдьё 1999].

Выявляя негативные черты бюрократии, К. Маркс однозначно трактовал ее как неизбежное зло. Но, опираясь на трактовку П. Бурдьё, можно выделить

<sup>1</sup> *Ведомости*. 2011. 21.12. № 241(3007).



несколько возможных конструкций бюрократии как агента государства. Прежде всего, бюрократия, используя символический и медийный капиталы, внедряя «официальное представление о государстве как месте универсального и месте служения общему интересу», стремится создать образ профессиональной группы, характеристикой которой является «бескорыстная преданность государственному интересу». Вторая конструкция создана сторонниками критического направления, описывающими «бюрократов как узурпаторов всеобщего, действующих как частные собственники государственных ресурсов». И наконец, видение бюрократии как функционально значимого элемента системы управления, с одной стороны, и, с другой стороны, использование символа «ценности нейтралитета» бюрократии самими функционерами в процессе «длительной работы по символическому конструированию» образа социально ориентированного государства и, соответственно, данной профессиональной группы, «служащей общему интересу» [Бурдые 1999].

Стратегией конкурентной борьбы бюрократии является ее ориентация на производство и воспроизводство правил взаимодействия, сохраняющих ее позиции и в то же время воспроизводящих стабильные общественные отношения. Сохранение *status quo* в большей степени выгодно доминирующей бюрократии, однако группы, нацеленные на изменения, в каком-то смысле выигрывают от этого: у них есть стабильность, хотя их выживание обеспечивается при более низком объеме ресурсов [Fligstein 2001].

Следовательно, двойственность бюрократии проявляется в ее функциональности и дисфункциональности, выражающихся в ее стремлении сохранить свои позиции и доступ к ресурсам, особенно к власти. Тем самым бюрократия может препятствовать любым изменениям, в т.ч. не затрагивающим ее непосредственные интересы, но способным вызвать цепную реакцию, итогом которой может стать конструирование новых каналов и механизмов распределения ресурсов. Тем самым, замыкаясь на своих интересах, бюрократия поддерживает стабильность в обществе. Но стабильность может трансформироваться в застывленность социальных структур при ограничении субъектности акторов социального пространства.

В своих притязаниях на власть бюрократия использует административный, бюрократический капитал, при этом дефиниции «бюрократический капитал» и «политический капитал» некоторые авторы (например, Т.И. Заславская) используют фактически как синонимические, выражающие объем и значимость властных и управленческих полномочий и уровень принимаемых решений. Другие авторы (например, В.В. Радаев) под административным капиталом понимают капитал, «дифференцирующий по положению в организационных иерархиях в рамках корпоративной организационной системы», а под политическим — «создающий дифференцированные возможности в борьбе за ресурсы» [Радаев 2002: 30-33].

Анализируя административный капитал, отечественные ученые (С. Чернышев, С. Кордонский) используют также термин «административная валюта», введенный Г. Саповым и популяризированный В. Найшулем. Подводя итоги «радикальной экономической реформы», С. Чернышев и С. Кордонский отмечают усиление социального расслоения, коммерциализацию власти (т.е. увеличение коррупции), конвертацию государственных статусов (а не рубля), практически легальное определение стоимости государственных постов, экономических и политических решений. Власть становится капиталом и приобретает свойства ликвидности, становясь «пригодной для конвертации в любой вид жизненных благ» [Кордонский 1995]. По мнению этих авторов, мерой власти становится количество административной валюты, находящейся в распоряжении конкретного властного лица. Производство и воспроизводство наборов правил, а также распределение ресурсов зависят от умелой работы акторов, использующих свою социальную власть и способность к приобретению знаний, чтобы направлять действия в свою пользу и против других [Чернышев 1995]. Административный рынок приобретает черты конфликтности: «каждый из субъектов игры стремится превратить других игроков в предмет своих манипуляций, лишив их качества субъектности по отношению к самому себе» [Fligstein 2001: 25].

Обладание административной валютой означает возможность властного отчуждения ценностей у акторов и социальных институтов с последующим их распределением. Причем административная валюта, как и финансовая, может быть наличной или безналичной (валюта прямого приказа или опосредованного в системе согласования интересов распоряжения), разной номинальной стоимости (бумаги на партийных бланках ценились выше, чем на бланках советских органов). Совокупный объем доходов (собственно трудовые доходы и доходы от возможности пользоваться административной валютой) ранжировал акторов как в экономических, так и политических отношениях. Источники и размеры доходов, получаемых индивидами низших статусов, по определению должны были быть полностью «прозрачными» для обладателей высших, и наоборот, предполагалась полная «непрозрачность» доходов индивидов, занимающих высокие статусные позиции [Кордонский 1995].

Таким образом, анализ роли и места бюрократии в системе управления позволяет отметить, что бюрократия является как агентом государства, использующим его мегакапитал, так и агентом политического поля. В идеальной веберовской модели роль бюрократии состоит в реализации решений правительства, деятельность которого направлена на формирование благоприятных условий для развития общества. Наряду с правительством бюрократия участвует в организации эффективного организационно-экономического механизма и правовой среды, обеспечивающей соблюдение «правил игры», в которых отражена специфика исторического развития и менталитет общества. Причем правила игры трактуются как единые для всех полей социального пространства и для всех акторов социальных взаимодействий. Реально же бюрократия представляет собой особую группу интересов – агентов государства и агентов поля политики, которые стремятся, в свою очередь, определить правила поведения бюрократии. В рамках данной логической схемы бюрократия не служит интересам общества по производству общественных благ и оказанию публичных услуг, а становится закрытой корпорацией, для которой государственные интересы превращаются в интересы бюрократии или интересы бюрократии становятся государственными. При этом бюрократия стремится неограниченно властвовать в административной сфере. На этот аспект бюрократии указывали отечественные ученые дореволюционной эпохи, относя бюкратизацию власти к византийским традициям или к реформам Петра I. Так, известный ученый Л.А. Тихомиров, дискутируя на страницах своей работы «Монархическая государственность» с К.Н. Леонтьевым, отмечал, что «византийская централизация и бюкратизм не могут считаться непременной принадлежностью русской государственности». Согласно его мнению, импульсом к «владычеству бюрократии были учреждения Петра Великого», усилилась власть бюрократии при императорах Александре I и Николае I. Ученый делает вывод, что сложившееся всеилие бюрократии при отсутствии общественного контроля приводит к деморализации общества и его отчуждению от государства [Тихомиров 1992: 297-300].

Анализируя положение российской бюрократии и ее роль в определении направленности социальных процессов, можно отметить ее рекрутируемость по иерархической вертикали, зависимость от вышестоящего руководителя, а не от результатов работы, вследствие чего ее характерными чертами стали гражданский нигилизм, услужение вышестоящему начальнику. Согласно данным опроса, проведенного авторами в 2013 г. ( $N = 200$ ), по мнению большинства (70,2%) опрошенных чиновников, особое значение имеет такое профессиональное качество, как дисциплинированность. Дисциплинированность и особые отношения с руководством в значительной степени определяют оценку качества работы государственных служащих.

При этом групповые или корпоративные интересы «служилого класса» все в большей степени могут ассоциироваться с интересами федеральных ведомств, деятельность которых реально остается неподконтрольной обществу. Таким образом, концентрация формальной власти автоматически не влечет усиление власти реальной и не может рассматриваться как фактор повышения степени управления обще-



ством. В связи с этим «укрепление властной вертикали» без создания предпосылок для развития демократических институтов в основном способствует консолидации корпоративных интересов «служилого класса».

Таким образом, смысл преобразований бюрократии, минимизация дисфункциональных аспектов деятельности данной профессиональной группы заключается не столько в сокращении количественного состава чиновников, сколько в изменении отношений власти и общества, а также отношений в институтах власти. Преобразования должны быть направлены:

- на усиление открытости и прозрачности деятельности органов власти;
- создание и развитие площадок для диалогового взаимодействия субъектов гражданского общества и государственных служащих, предполагающих активное участие субъектов гражданского общества в обсуждении и реализации законов, реальный контроль со стороны общества за деятельностью чиновников;
- более широкое использование информационно-коммуникативных технологий и переход порталов/сайтов от информационно-справочного характера к интерактивному, обеспечивающего реальную возможность получения государственных услуг.

Изменения должны затронуть и государственных служащих. Прежде всего, должна быть усилена их социальная защищенность, а успешность, карьера чиновников должны определяться количественными и качественными показателями деятельности госслужащих и быть ориентированными на повышение качества жизни общества.

#### Список литературы

Бурдые П. 1999. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля. – *Поэтика и политика*: альманах. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя. С. 125-166. Доступ: <http://bourdieu.name/content/burde-duh-gosudarstva-genezis-i-struktura-bjurokraticheskogo-polja> (проверено 04.10.2015).

Кордонский С. 1995. Постперестроечное экономическое пространство. Трансформации административного рынка. – *Иное. Хрестоматия нового российского самосознания* (ред. и сост. С.Б. Чернышев). Т. 3. *Россия как идея*. М.: Аргус. Доступ: <http://old.russ.ru/antolog/inoe/kordon.htm> (проверено 01.10.2015).

Радаев В.В. 2002. Понятие капитала, формы капиталов и их конвертация. – *Экономическая социология*. Т. 3. № 4. С. 21-34. Доступ: [http://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208205035/ecsoc\\_t3\\_n3.pdf#page=21](http://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208205035/ecsoc_t3_n3.pdf#page=21) (проверено 04.10.2015).

Тихомиров Л.А. 1992. *Монархическая государственность*. СПб.: Комплект. 674 с.

Чернышев С. 1995. Век трансформации власти. – *Иное. Хрестоматия нового российского самосознания* (ред. и сост. С.Б. Чернышев). Т. 3. *Россия как идея*. М.: Аргус. Доступ: <http://old.russ.ru/antolog/inoe/chert.htm> (проверено 01.10.2015).

Fligstein N. 2001. Fields, power, and social skill: a critical analysis of the new institutionalisms. – *Экономическая социология*. Т. 2. № 1. С. 4-25. Доступ: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan036763.pdf> (проверено 02.10.2015).

Weber M. 1964. *Theory of Social and Economic Organization*. New York. 337 p.

LYSENKO Galina Vasil'evna, Cand.Sci.(Hist.), Associate Professor of the Chair of Corporate Management, Volgograd branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (8 Gagarina St, Volgograd, Russia, 400131; galinalis92@mail.ru)

DROZDOVA Julija Alekseevna, Cand.Sci.(Soc.), Associate Professor of the Chair of Philosophy and Sociology, Volgograd branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (8 Gagarina St, Volgograd, Russia, 400131; juliadrozdova@mail.ru)

## BUREAUCRACY IN THE CONTROL SYSTEM: FUNCTIONAL AND DYSFUNCTIONAL ASPECTS

**Abstract.** *The article describes the role of the bureaucracy in the system of Russian public administration. The authors point out that nowadays bureaucracy has the dual nature that usually includes the functionality or dysfunctionality of public administration. It is very important to distinguish two notions of bureaucracy: as a type of management and as a part of public administration which is controlled by the Government and the Parliament. The authors assert that Russian bureaucracy is dysfunctional because there is not any transparency in its activity and, on the contrary, there is corruption and top-down management. The article sums all up by saying that there are several ways to improve Russian bureaucracy and to increase the quality of public life. We should change the relationship between government and society, create the dialogue between government and society, rotate staff, and move to the new information and communicative technologies which can help society to control officials.*

**Keywords:** *bureaucracy, functional and dysfunctional aspects of public administration, administrative capital*

---

КОПАЕВ Игорь Вячеславович – магистрант факультета экономической политологии Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; основатель проекта «фермерыроссии.рф», генеральный директор студии дизайна FGR Design Studio (125481, Россия, г. Москва, ул. Свободы, 91, стр. 1, оф. 193; boss@f-gr.com)

## НАКОРМИТЬ СТРАНУ!

### Продовольственная безопасность, импортозамещение и использование инновационных технологий в сельском хозяйстве Российской Федерации

**Аннотация.** *Статья посвящена инновационному методу развития сельского хозяйства в России, основой которого является построение нового свободного онлайн-рынка сельскохозяйственных отечественных продуктов питания, объединение всей сельскохозяйственной индустрии на одной мощной маркетинговой платформе, а также укрепление продовольственной безопасности страны и рост импортозамещения в продовольственном секторе.*

**Ключевые слова:** *фермерыроссии.рф, сельскохозяйственный онлайн-рынок России, импортозамещение, укрепление продовольственной безопасности, развитие сельского хозяйства страны, инновационные решения в сельском хозяйстве, развитие фермерства*

Россия импортирует сельскохозяйственные продукты... Звучит несколько абсурдно. Многие исторические данные говорят о том, что Российская империя чуть более века назад кормила полмира. Другие данные оспаривают этот факт, но и в первом, и втором предположениях есть один важный аспект, объединяющий обе теории: Россия всегда могла прокормить саму себя! Почему же сегодня мы не можем этого сделать? Что изменилось за последние 100–120 лет? Люди – те же, земля – та же, технологии во много раз совершеннее, вся страна в коммуникациях. Мы спокойно можем сделать покупку на другом конце света, имея лишь пластиковую карту и доступ в Интернет. Но мы не можем вырастить достаточно картошки, чтобы себя прокормить, мы ее завозим из Израиля и Китая. Крестьяне в прошлом веке над нами бы смеялись.

В этой статье я не буду рассматривать негативные факторы, повлиявшие на такое плачевное положение нашего сельского хозяйства. Я предложу решение, которое может вывести его на качественно новый уровень, поднять ценность фермерства, превратив его в настоящий средний класс, а также способствовать импортозамещению и продовольственной безопасности страны.

Основной мотивацией, побудившей меня разобраться в сельскохозяйственной отрасли, стала покупка прошлым годом моей мамой, проживающей в загородном доме в Московской области, 2 коз, 15 кур и 1 петуха. За короткое время ей удалось выйти на неплохие результаты по удою молока и производству яиц. В среднем