УДК: 330.101.8 DOI: 10.22394/2071–2367–2019–14–5–156–173

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ТЕОРИИ БЮРОКРАТИИ

Кондратьев В. П.[1]

Аннотация. *Цель статьи* – характеристика условий возникновения современных экономических теорий бюрократии и оценка их применимости за пределами американской политической и социальной модели. Для понимания феномена бюрократии большое значение имеет анализ экономических оснований её деятельности, которому до середины XX века в науке практически не уделялось внимания.

Стремительное развитие в западных странах управленческих и организационных технологий в бизнесе поставило проблему совершенствования государственного аппарата в тех сферах, где его задачи не имеют принципиальных отличий от задач, решаемых крупными коммерческими организациями. Ориентированные на осмысление этой проблемы экономические теории бюрократии были созданы в США.

Методология исследования – анализ источников по экономическим теориям бюрократии в контексте общей теории бюрократии.

В результате выявлены ограничения функциональности имеющихся экономических теорий, что обусловлено характерным для них базовым допущением об исключительно экономических мотивах деятельности чиновников. Вместе с тем подчёркнута растущая роль экономических факторов в деятельности государственного административного аппарата.

Намечены направления универсализации экономической теории бюрократии и расширения её практической применимости.

Ключевые слова: государственное управление, бюрократия, теория бюрократии, экономическая теория бюрократии, социология управления.

Кондратьев Владислав Павлович – кандидат философских наук, доцент кафедры социологии и информационных технологий, Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, д.5а, e-mail: who25@yandex.ru.

ECONOMIC THEORIES OF BUREAUCRACY

KONDRATIEV V. P. - Candidate of Philosophical Sciences, Associate Professor ar the Department of Sociology and Information Technology, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: who25@yandex.ru

Abstract. The purpose of the article is to characterize the conditions for the emergence of modern economic theories of bureaucracy and assess their applicability outside the American political and social model. To understand the phenomenon of bureaucracy, the analysis of economic foundations of its activities is of great importance, which until the middle of the 20th century was almost neglected in science.

The rapid development of managerial and organizational technologies in business in Western countries posed the problem of improving the state apparatus in those areas where its tasks do not differ fundamentally from the tasks solved by large commercial organizations. Oriented toward understanding this problem, economic theories of bureaucracy were created in the United States. *Purpose:* disclosure of the conditions for the emergence of modern economic theories of bureaucracy and assessment of their applicability outside the American political and social model.

The research methodology is the analysis of sources on economic theories of bureaucracy in the context of the general theory of bureaucracy.

As a result, the limitations of the functionality of the existing economic theories have been identified, which is due to their basic assumption of exclusively economic motives for the activities of officials. At the same time, the growing role of economic factors in the activities of state administrative apparatus was emphasized. The directions of universalizing the economic theory of bureaucracy and expanding its practical applicability are outlined.

***Keywords*:** public administration, bureaucracy, theory of bureaucracy, economic theory of bureaucracy, management sociology.

Введение

Экономические теории бюрократии, исходя из буквальной трактовки названия, призваны дать экономическую интерпретацию механизмов работы бюрократии и подобных ей управленческих, организационных и административных структур. Другими словами, такие теории должны показать, какую роль в жизни бюрократии играют процессы выработки, перемещения, распределения, потребления ресурсов. Важность этой задачи определена тем, что административный аппарат, содержание которого требует определённых расходов, ничего не производит, при

этом его влияние на многие вопросы жизни общества является в буквальном смысле слова решающим.

Заметим, что собственно экономические выводы из подобных теорий представляют достаточно ограниченный интерес, так как мотивы и цели деятельности аппарата намного шире одних только ресурсных отношений на уровне затрат и приобретаемых выгод. Оценка влияния экономических факторов на качество и, возможно, содержание работы бюрократии представляется значительно более важной. Это значит, что выводы экономических теорий бюрократии должны быть интерпретированы с точки зрения социологии управления и теории организаций.

Становление первых экономических теорий бюрократии относится к сороковым годам XX века. Этот процесс был локализован в США, чему способствовали и благоприятные условия для развития общественных наук, и ощутимый вклад в это развитие ученых–иммигрантов, вынужденных покинуть Европу. Но, возможно, не меньшую роль в нём сыграли особенности социально–политического и государственного устройства этой страны. Рыночные отношения, экономика на основе свободной конкуренции и перенос её правил в политику на легитимных, санкционированных общественным мнением основаниях в большей степени располагали к анализу деятельности госаппарата с помощью экономических критериев, чем это могло быть, в частности, в Европе.

До настоящего времени описанная ситуация не претерпела ощутимых изменений: обозначенная тематика в основном разрабатывается в США. В этой связи возникает необходимость оценить универсальность предложенных концепций, их применимость в более широком, наднациональном контексте и, в конечном счете, их место в теории бюрократии в целом.

Исторические предпосылки и условия возникновения экономических теорий бюрократии

Факт возникновения экономических теорий бюрократии является признаком глубоких мировоззренческих трансформаций, пережитых европейской цивилизацией на протяжении нескольких столетий, охватывающих Новое и Новейшее время. Эти преобразования не имели прецедента в истории человечества, в связи с чем требуется уделить им некоторое внимание.

Формирование систематических представлений об управлении государством и об управлении хозяйством, как и многое в европейской культуре, восходит к греческой античности. Как самостоятельные области знания они впервые оформляются в соответствующих трудах Аристотеля и его школы (хотя названия наук появились несколько ранее).

Слово «политика» – искусство управления государством, восходящее к греческому «полис» (город, государство), на протяжении двух с половиной

тысячелетий сохраняло изначальные смысл и содержание, в трактовке же «экономики» произошли изменения.

Известно, что Аристотель противопоставлял экономику – деятельность (и соответствующие знания) по обеспечению богатства, необходимого для хорошей и благополучной жизни общества, и *хрематистику* как деятельность, в которой прибыль и накопление денег становятся основной целью (как, например, ростовщичество, спекулятивная торговля)[1].

Статус политики и экономики изначально был несоизмерим: политика в условиях греческой прямой демократии наряду с философией и науками относились к «высшим» формам активности свободного человека, экономика же («управление домом») – прикладное по преимуществу знание, далёкое от публичной деятельности. Заметим, что этот типичный для античной цивилизации подход наглядно представлен и в главном политическом труде Платона – «Государство»: главные его герои – правители и стражи. Снабжение же общества всем необходимым, то есть экономическая деятельность, является обязанностью «третьего сословия» – ремесленников, купцов, крестьян – сословия, оставшегося за рамками диалога.

На протяжении последующих полутора тысяч лет сформировавшееся в классической античности соотношение статусов наук принципиально не менялось. Учитывая, что христианство с его мотивами нестяжательства в IV – X вв. н.э. (период христианизации Европы) становится основой официальной идеологии практически всех на тот момент существовавших европейских государств, предпосылок для пересмотра аристотелевских взглядов на *хрематистику* в Средневековье не было. В эпоху Возрождения в европейском мире идей начинаются ощутимые подвижки: развитие точных наук, мореплавания, торговли определяет новое отношение к экономической активности, существенно расширяя её содержание. Темп изменений со временем нарастает.

В XVIII веке А. Смит, опираясь на труды предшественников – физиократов, научно обосновывает тип «экономического человека» (человек как существо, действующее разумно, всегда стремится к максимизации получаемой прибыли), к появлению которого европейская интеллектуальная среда уже вполне готова. Характерна в этой связи оценка Й. Шумпетера: «Счастливая судьба Адама Смита состоит в том, что он находился в совершенном согласии с духом своего времени. Он защищал те идеи, которые уже назрели, и поставил свой анализ им на службу. Нечего и говорить, что это значило как для самого исследования, так и для его признания: где было бы «Богатство народов» без свободы торговли и laissez–faire?»[2].

[1] Аристотель. Политика // Сочинения. В 4 томах. Т. 4. – М.: Мысль, 1983. – С. 398.

[2] Шумпетер Й. История экономического анализа // Истоки: вопросы истории народного хозяйства и экономической мысли. Вып. 3. – М.: ГУ-ВШЭ, 1998, – С. 453.

Рост влияния экономики и собственно богатства в политике, хотя и имеет свои особенности в различных частях Европы, ко времени А. Смита становится очевидным и повсеместным. Формирующиеся институты парламентаризма, в частности, были призваны дать право голоса в государственных делах «третьему сословию», трактуемому в новых условиях как синоним буржуазии.

Несмотря на то, что экономика как наука в Новое время содержательно выступает прежде всего как *макроэкономика*, одновременно закладываются основания для формализации практических знаний в области коммерции – от вопросов организации труда и производства до использования всё более усложняющегося финансового инструментария. Стоит ли говорить, что аристотелевская *хрематистика* растворяется почти без идейных столкновений в этом новом знании без остатка?

Волна революций, которая прокатывается по Европе в XVII – XIX в., влечёт за собой интенсивное развитие политической мысли и государственно–правовой теории. Наиболее важным для нас в этом движении является планомерное расширение прав рядового гражданина в качестве субъекта политической активности, несмотря на то, что некоторые государства в это же время переживают временное возвышение монархического абсолютизма (Франция, Россия).

Усложнение государства, расширение его функций, освоение новых территорий стимулируют рост числа чиновников и формирование влиятельной социальной профессиональной группы, которая в середине XVIII в. получает обобщённое неформальное название – «бюрократия». Изначально термин имел сатирическую и негативную окраску («бюрократия» – буквально значит «власть конторы», что само по себе является признаком серьёзного управленческого недуга), впоследствии он всё более широко, особенно в научном обращении, используется в нейтральном, безоценочном значении.

Во второй половине XIX века появляется фактор, раскрывающий соотношение политического и экономического знания и соответствующих практик в новом ракурсе. Формируется наука об администрировании с вытекающей из неё концепцией дихотомии власти, выделяющей политическую и административную стороны управления государством (А.Ф. Вивьен, В. Вильсон и др.). Это создаёт предпосылки для сопоставления политики и экономики на новом предметном уровне, где объектами сопоставления выступают, с одной стороны, *публичное администрирование* как сфера государственной деятельности, с другой – *менеджмент* как часть коммерческой деятельности.

Стоит обратить внимание на тот факт, что на определённом этапе менеджмент, как весьма востребованное и ориентированное на практику знание, начинает опережать теорию публичного администрирования по множеству параметров – гибкости, открытости, плотности идей.

Наконец, что важно для социологической оценки процесса, в первой половине XX века в структуре общества образуются две почти идентичные социальные группы «белых воротничков», одна из которых включает в себя гражданских служащих разных уровней власти, вторая – конторских работников коммерческих корпораций. Этот процесс проходит в разных странах неравномерно, местами не имея заметных препятствий, местами же испытывая на себе тормозящее воздействие авторитарных режимов и попыток построения полностью государственных – социалистических – экономик. В России симптомы этого процесса, хотя и не совсем очевидные, стали заметны только в XXI веке. Тем не менее его направленность и фактически неотвратимость обозначились уже в период между двумя мировыми войнами.

Не вдаваясь в дальнейшие рассуждения об историософской стороне обозначенной трансформации, отметим, что в рамках мировоззренческой парадигмы Новейшего времени оценка государственного управления на основе критериев рентабельности и экономической эффективности оказывается вполне закономерной, как и попытки переноса экономического инструментария *в чистом виде* в сферу государственного управления.

От классической – к экономической теории бюрократии

Переход от классической теории бюрократии к экономической имеет не только исторический характер, но и географический и культурный. Как уже отмечалось, экономические теории возникли и получили развитие в США, тогда как вся предшествующая история вопроса связана с Европой. Поэтому переход в данном случае не следует трактовать как смену эпох, – это было бы неправомерным упрощением проблемы.

Классическая теория бюрократии, если таковая возможна, по нашему мнению, обязана логически увязать:

– вопросы происхождения бюрократии как управленческого механизма,

– её структуры и функций,

– социального статуса её представителей.

Учитывая, что бюрократические структуры, а также протобюрократические и квазибюрократические в истории и современности представлены большим многообразием примеров, классическая теория должна носить по возможности универсальный характер.

В наибольшей степени этому образу, на наш взгляд, соответствует теория Макса Вебера. Подробное её изложение не входит в задачи настоящей статьи, отметим лишь те её особенности, которые имеют отношение к исследуемому вопросу.

Описывая эволюцию форм государственного управления (харизматическое, традиционное и рациональное господство) и связывая появление

бюрократического аппарата с наиболее развитыми из них, Вебер привлекает широчайший исторический материал. Это делает его теорию одной из самых универсальных.

Вебер подробно исследует и описывает *механизм* явления. Построенный им в результате «чистый тип» бюрократии соответствует организации, основным мотивом которой является *целерациональность* («Целерационально действует тот, кто ориентирует свои действия на цель, средства и побочные следствия и при этом рационально взвешивает как средства относительно целей, так и цели относительно побочных эффектов…т. е. действует, во всяком случае, *не* аффективно и *не* традиционно» (курсив Вебера)[1]). В логике веберовской теории эффективность организации определяется степенью её близости или удаления по отношению к «чистому типу», который отвечает фиксированному набору требований: жесткая служебная иерархия, назначение чиновников и служба по контракту, постоянное денежное содержание, запрет на иную оплачиваемую работу и др.[2].

Кроме того, Вебер придаёт большое значение анализу социального контекста деятельности бюрократии и статуса её представителей в различных социальных системах.

Построенную немецким социологом модель отличают две принципиально важные для теоретического освоения проблем бюрократии особенности. С одной стороны, она оказалась революционной, поскольку содержала не критику, а обоснованную научную апологию бюрократии. С другой стороны, она явилась и наиболее полной, логически закрытой теорией, почти не оставляющей места для последующего развития. В некоторой степени эта закрытость была продиктована и убеждением Вебера в том, что *самая рациональная* форма государственного управления, которой соответствует и совершенная форма бюрократии, предельно близка к своей практической реализации в современной ему Европе начала XX века[3]. Этим фактически постулировалась невозможность дальнейшего развития государственного механизма[4].

Таким образом, с публикацией «Хозяйства и общества», состоявшейся в 1922 году, спустя два года после смерти автора, научный мир получил одновременно

---

[1] Вебер, Макс. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии [Текст]: в 4 т. / Макс Вебер; [пер. с нем.]; сост., общ. ред. и предисл. Л.Г. Ионина; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. Т. 1. Социология. – С. 85.

[2] Там же. С. 259.

[3] Там же. С. 261.

[4] В этом тезисе М. Вебера прослеживается влияние рационалистической историософии Г. Гегеля с её идеей «конца истории», что подтверждается специальными исследованиями, например: Ойттинен В. Общие типы рациональности и конкретные философские культуры: от Гегеля до Макса Вебера. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/obschie-tipy-ratsionalnosti-i-konkretnye-filosofskie-kultury-ot-gegelya-do-maksa-vebera (дата обращения: 31.08.2019).

и одну из наиболее фундаментальных концепций бюрократии, и проблему дальнейшего развития теории бюрократии.

Отметим, что наиболее интересные результаты в поствеберовской европейской разработке темы были представлены в исследованиях, где сама бюрократия играет роль второго плана. Так, М. Крозье сквозь призму бюрократии освещает проблемы социальной реконструкции, у П. Бурдьё феномен бюрократии служит одним из элементов каркаса теории символического капитала и т.д. Вместе с тем ни одна из работ этого ряда не претендовала на то, чтобы стать новым взглядом на *природу* бюрократии.

В качестве такого нового взгляда могли рассматриваться отдельные тезисы о бюрократии, высказанные в США в 40–е годы XX века, которые стали своеобразным прологом экономических теорий бюрократии. Они связаны с именами Л. фон Мизеса (1881 – 1973) и Т. Парсонса (1902–1979). В своей научной деятельности они так или иначе соотносились с М. Вебером и его научным наследием, при этом каждый из них выступил в роли основателя самостоятельной научной школы: Мизес – в экономической теории, Парсонс – в социологии.

Для самого Вебера *экономическая сторона* деятельности бюрократии не играла решающей роли на фоне создаваемых ею сложных социальных и организационных связей и отношений. Но вместе с тем, говоря о ней как об эффективнейшем инструменте управления (с учётом выполнения ряда необходимых условий), он замечает: «Постоянно превосходит бюрократию в профессиональном знании и знании фактов в своей области интересов только частное лицо, действующее с целью получения прибыли, т.е. капиталистический предприниматель» [1] . Этот тезис, которым Вебер допускает сопоставление административных аппаратов государства и коммерческой организации, имеющий огромный эвристический потенциал, не получил дальнейшего развития в трудах немецкого социолога. В трудах Л. фон Мизеса и Т. Парсонса он обретает новое звучание, накладывая заметный отпечаток на авторское видение вопросов социального управления.

Т. Парсонс – один из крупнейших представителей теоретической социологии в США, известный как основатель школы структурно–функционального анализа. В своих ранних работах, написанных после стажировки в Европе, он опирался на труды старшего поколения социологов – Г. Зиммеля, Э. Дюркгейма, В. Парето, М. Вебера. Ряд произведений последнего он впервые перевёл на английский, приложив большие усилия для популяризации его наследия в США.

Однако американская реальность не вполне соответствовала той фактуре, которая послужила материалом для европейских учёных. Роль экономических

[1] Вебер, Макс. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии [Текст]: в 4 т. / Макс Вебер; [пер. с нем.]; сост., общ. ред. и предисл. Л.Г. Ионина; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. Т. 1. Социология. – С. 263.

отношений как конституирующего принципа социальной структуры в США оказалась намного более весомой, чем в Европе. Это требовало и несколько иной трактовки проблемы бюрократии. В своей программной статье «Очерк социальной системы» (1961) Парсонс отмечает: «По сравнению с некоторыми европейскими обществами в американском обществе (по крайней мере до последнего времени) существенно менее интенсивно шло развитие правительственной бюрократии и более интенсивно – её развитие в сфере экономического производства»[1].

Характерно, что в центральном труде Т. Парсонса «Социальная система» (1951), закрепляющем принципы структурно–функционального подхода в социологии, бюрократия в качестве элемента социальной структуры не упоминается вовсе. В свете высказывания, приведённого выше, а также учитывая влияние, которое оказала на Парсонса социология Вебера, это говорит о потребности *иного* взгляда на бюрократию в системе социальных отношений, сложившихся в 40–60–е годы в США.

Эта потребность тогда же была осознана и частично реализована Л. фон Мизесом, вынужденно эмигрировавшим в Америку в 1940 году. На проблему бюрократии Мизес смотрит прежде всего как экономист. С учётом реалий предвоенной Европы, а затем и периода второй мировой войны, объяснима эмоциональная политическая оценка, которая примешивается к рассуждениям Мизеса в работах этого периода. Социологическая же интерпретация рассматриваемых явлений не входит в круг его научных интересов.

В своей работе «Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность», законченной в 1944 году, Мизес представляет своё видение различий между бюрократическим управлением и управлением во имя прибыли. При этом по мере развития теоретических положений книга приобретает характер апологии капитализма. «Бюрократическое управление, – говорит он, – это метод, применяемый при ведении административных дел, результаты которых не имеют денежной ценности на рынке… Бюрократическое управление – это управление такими делами, которые невозможно контролировать при помощи экономических расчётов»[2]. В противовес ему управление во имя прибыли в условиях свободного рынка имеет объективные количественные показатели благополучия и справедливости: «Это система, автоматически оценивающая каждого человека по услугам, которые он оказывает суверенным потребителям, своим соотечественникам»[3].

---

[1] Парсонс Т. О социальных системах /Под ред. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. – М.: Академический Проект, 2002. – С. 600.

[2] Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. – URL: http://www.libertarium.ru/l_lib_buero1_03.

[3] Там же: – URL: http://www.libertarium.ru/l_lib_buero1_02.

Из этого соотношения Мизес делает *политические* выводы: социализм, устраняющий рынок и превращающий экономику в громадную бюрократическую машину, не имеет исторических перспектив; капитализм, напротив, прогрессивен: он воспринимает государственную бюрократию как неизбежное зло, при этом бюрократия испытывает «угнетающее воздействие» со стороны несравнимо более эффективных рыночных структур[1].

В теории Мизеса заявлен ряд спорных положений, к которым мы отнесли бы идеализацию либерализма, отождествление бюрократии с социализмом, реализующим модель национальной экономики, тотально регулируемой государством.

Основная ценность упомянутой работы в исторической констатации: приёмы и методы коммерческой деятельности к середине XX века во многих отношениях превзошли традиционные способы решения аналогичных задач в сфере государственного управления. Эта проблемная ситуация предполагает два возможных «стандартных» решения: перенос экономического инструментария в административный сегмент госуправления или обновление бюрократии с учётом новых политических и социальных требований и ожиданий. Названные пути не являются взаимоисключающими и могут быть объединены. Однако по ряду объяснимых причин США тяготеют к первому, европейские государства – ко второму.

Экономический взгляд на бюрократию: что он даёт?

В 60–70–е годы в США выходит несколько заметных работ, посвящённых проблеме бюрократии. Даже поверхностное знакомство с ними позволяет заметить, что представленное в них видение заметно отличается от того, которое сформировалось в европейской социологии первой половины XX века.

Выше уже было отмечено, что сам социальный контекст в США был иным: помимо выраженной рыночно–коммерческой доминанты, он почти не испытывал воздействия политических и социальных катаклизмов, сотрясавших Старый Свет в эту эпоху, не считая устойчивого притока иммигрантов, в большинстве своём имеющих намерение и способность отстаивать свои интересы.

Определённую роль сыграл и эмпирический уклон, отличающий англо–американскую методологическую школу от континентальной европейской, склонной к рационализму. Это отличие проявляется в том, что исследователи избегают рассуждений о рассматриваемом *предмете вообще* в системе предельно общих связей и отношений, склоняясь к его конкретным проявлениям. Потому и предметом экономических теорий бюрократии является не *бюрократия вообще*, а актуальная американская её версия.

[1] Там же: – URL: http://www.libertarium.ru/l_lib_buero1_09.

Наиболее развитые экономические теории бюрократии связаны с деятельностью Вирджинской школы политической экономии и таких её представителей, как Дж. Бьюкенен, Г. Таллок и Э. Даунс. Наибольшую практическую значимость получили идеи У. Нисканена, которого относят к числу главных архитекторов рейганомики (экономического курса правительства США в период президенства Р. Рейгана). Остановимся коротко на главных тезисах этих теорий.

Первые исследования представителей Вирджинской школы политической экономии о бюрократии вышли примерно в одно время: «Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии» Дж. Бьюкенена и Г. Таллока – в 1962 г., «Внутри бюрократии» Э. Даунса – в 1964 г., «Политика бюрократии» Г. Таллока – в 1965 г.

Основные посылки упомянутых исследований также достаточно близки по содержанию и могут быть сведены к следующим двум тезисам. Во–первых, результаты деятельности бюрократии не могут быть оценены на основе рыночных критериев, поскольку в принципе исключены из рыночных отношений. Во–вторых, бюрократ, хотя и состоит на службе государства, по природе своей остаётся «экономическим человеком» Адама Смита и как таковой стремится к максимизации прибыли одновременно со снижением собственных издержек.

Сочетание этих обстоятельств определяет условия, в которых формируется, по выражению У. Нисканена, «особая экономика бюрократии». Поскольку ресурсы, которые получает бюрократия для выполнения установленных функций, не могут в нормальной ситуации быть просто присвоены чиновниками, ведётся непрерывный поиск способов увеличения потока средств, которые могут косвенно способствовать их обогащению. Исходя из описанных условий, бюрократия имеет широкие возможности для проявления предприимчивости в достижении своих экономических целей в *неэкономической* по своей природе среде.

Простейший, но при этом, как правило, недостаточно результативный способ – карьерное продвижение служащего, которое автоматически влечёт за собой рост уровня личных доходов. Жёсткость иерархических связей бюрократического аппарата, которая может быть закреплена формальными установлениями, накладывает большие ограничения на его применимость.

Более продуктивными являются способы, направленные на увеличение потока ресурсов (финансовых, административных, человеческих), входящих в контур деятельности бюро, что обеспечивает повышение финансового и социального статуса его работников. К числу таких способов можно отнести обоснование новых функций, необходимости реализации новых проектов и другие меры, направленные на рост бюджета организации, а также рост влияния на другие организации, по возможности организационное подчинение последних. Это может быть манипулирование информацией, которая предоставляется покупателю услуг

бюро (как правило, в его роли выступает орган законодательной власти). Возможно также искажение внешних приказов, ведущее к той же цели – максимизации потока ресурсов.

Представленная модель образует общую канву рассуждений представителей Вирджинской школы, при этом каждый из них более подробно исследует отдельный сегмент проблемы.

Э. Даунс предпринимает попытку выявления устойчивых закономерностей, характеризующих внутреннюю среду бюрократии. В соответствии с этим замыслом он формулирует ряд так называемых законов Даунса [1] в духе получивших широкую известность законов Паркинсона[2]. И те, и другие законы описывают преимущественно дисфункции бюрократии и устойчивые способы получения бюрократией выгод из своего положения.

Дж. Бьюкенен и Г. Таллок рассматривают бюрократию в свете *теории общественного выбора*, согласно которой взаимоотношения граждан и правительства построены на принципах обоюдной оптимизации экономических интересов. При этом границы между политикой и бизнесом теряют своё значение, а в дальнейшем – полностью стираются. Концепция теории была изложена в упомянутой выше работе «Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии»[3], впоследствии каждый из авторов выпустил ряд работ в её развитие. В 1986 году Дж. Бьюкенен стал лауреатом премии памяти Альфреда Нобеля по экономике «за исследование договорных и конституционных основ принятия экономических и политических решений».

В одной из своих работ Г. Таллок отмечает: «Современное государство – в значительной степени механизм для передачи средств от одного человека другому»[4]. В свете этой констатации совершенствование государства должно быть направлено на обеспечение принципов справедливости в передаче средств, в данном случае – равных условий для всех участников легитимного коммерческо–политического процесса. Бюрократия в этой ситуации выступает как «неизбежное зло». Выполняя свои административные функции, она стремится к реализации своих интересов. От нее невозможно избавиться полностью, но за счёт оптимизации правительственных структур можно ограничить её притязания.

Аналогичных взглядов придерживается Дж. Бьюкенен. Анализируя работу бюрократии, он приходит к главному практическому выводу: политическая

---

[1] Downs A. Inside bureaucracy. Chicago: Real Estate Resaerch Corporation, 1964. – P. 8 – 10.

[2] Паркинсон, Сирил Н. - Законы Паркинсона: сборник: пер с англ. / сост. и авт. предисл. В.С. Муравьев. – М.: Прогресс, 1989. – 448 с.

[3] В оригинале: Buchanan J., Tullock G.. The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor, Paperbacks, 1965 – 270 P/.

[4] Таллок Г. Общественные блага, перераспределение и поиск ренты / пер. с. англ. Л. Гончаровой. – М.: Изд. Института Гайдара, 2011. – С. 78.

составляющая должна быть минимизирована в обществе, которое и так эффективно управляется системой естественных рыночных регуляторов[1].

У. Нисканен во многом разделял взгляды представителей Вирджинской школы, при этом его работы отличает подчеркнуто экономический и прагматический характер. Следует отметить также большое влияние идей Нисканена на реформирование государственных институтов в США и ряде европейских стран, чему способствовала его деятельность в роли советника по экономическим вопросам администрации Президента США в 1981 – 1985 гг.

Свои взгляды на бюрократию У. Нисканен впервые представил в 1968 г. в работе «Особая экономика бюрократии»[2]. В течение последующих 30 лет он неоднократно возвращался к этой теме, внося принципиальные изменения в первоначальную концепцию. В работе «Пересмотр», опубликованной в 1996 г., он признал ошибочность ряда тезисов, высказанных ранее, и указал наиболее перспективные по его мнению направления исследования проблемы экономики бюрократии[3].

Остановимся на тех положениях концепции У. Нисканена, которые не претерпели существенных изменений в ходе её длительной эволюции[4]. Экономические отношения, в которые включена бюрократия, Нисканен рассматривает в рамках модели двусторонней монополии. Бюрократия (выступающая как синоним исполнительной власти, представленной в виде министерств, агентств, государственных организаций и учреждений и т.д.) имеет единственного покупателя производимых ею услуг – соответствующий комитет Конгресса США. Эта конструкция представляет своего рода организационную константу: Конгресс не может отказаться от услуг государственных бюро, созданных для выполнения этих услуг; бюро, в свою очередь, ориентируется исключительно на ресурсы, предоставляемые Конгрессом. Кроме данной константы, всё прочее может рассматриваться как предмет торга – экономического или политического, которые могут быть взаимно конвертированы (представители Вирджинской школы ранее описали фактически легализованные механизмы лоббизма и логроллинга – торговли голосами). Профильные комитеты Конгресса на конкурентной основе отстаивают «свою» долю государственного бюджета. Это доля направляется на покупку услуг, предоставляемых бюро,

[1] Бьюкенен Дж. Минимальная политизация рыночного порядка // От плана к рынку: будущее посткоммунистических республик. Сборник. Пер. с англ. Под ред. Пинскера Б.С. Сост. Пияшева Л.И., Дорн Дж.А.– М.: Catallaxy, 1993. – С. 105.

[2] Niskanen W.A. The pecular economics of bureaucracy // The American Economic Rewiew. 1968. – № 58 (2). – PP. 293 – 305.

[3] Niskanen W.A. A reassessment // Niskanen W.A. Bureaucracy and Public Economics. – 2-nd ed.Cheltenham: Edward Elgar, 1996, PP. 269 – 283.

[4] Подробнее см.: Заостровцев А. Экономическая теория бюрократии по Нисканену // Экономическая школа. Аналитическое приложение. 2002. – т. 1. – № 1. – С. 148–180.

причём объём, качество и содержание этих услуг также являются предметом торга, поскольку объективная оценка их стоимости чрезвычайно затруднена. Бюро как монопольный исполнитель в определённых границах наделено правом «называть свою цену», включающую и расходы на собственное содержание. Отметим, что услуги приобретаются в пользу «третьих лиц», которыми являются граждане государства – прямо или косвенно (как в случае с функционированием министерства обороны и спецслужб), т.е. сами услуги не являются мотивами работы законодателей и бюро, однако перепроизводство услуг выгодно и тем, и другим: первым оно приносит дополнительные голоса избирателей, для вторых служит оправданием роста организации. Таким образом, и комитеты Конгресса, и бюро заинтересованы в максимизации привлекаемых бюджетов.

Эти устойчивые финансово–политические связи, как отмечает Нисканен, имеют целый ряд узких мест, если оценивать их с точки зрения экономики фирмы. Так, покупатель (представительная власть) приобретает не продукт, а услугу, не имея при этом возможности оценивать её в системе параметров «затраты – результат». Бюро при этом имеет широкие возможности для манипулирования информацией в свою пользу: надзорные органы также входят в систему исполнительной власти. Максимизация бюджета не является проблемой ни для бюро, ни для законодателей, растущие расходы покрываются также за счёт «третьих лиц» – налогоплательщиков.

Выводы Нисканена в широком смысле аналогичны выводам теоретиков общественного выбора: задача состоит в минимизации бюрократии, включая конституционные нормы, ограничивающие рост государственного аппарата.

Отметим, что сформировавшаяся в 80–е годы XX века в Великобритании модель New public management (NPM), возникновение которой было простимулировано бюджетным дефицитом, содержала меры смягчения и преодоления дисфункций бюрократии и их причин, выявленных Нисканеном: монополия бюро на предоставление государственных услуг должна быть разрушена за счёт включения в число исполнительных услуг коммерческих организаций на конкурентных условиях; незаинтересованность законодателя и бюро в качестве и содержании услуг должна быть преодолена на основе децентрализации государства и развития принципа субсидиарности в государственном управлении всех уровней; сократившийся круг государственных органов должен быть реформирован на основе бизнес–модели, где миссия и цель важнее регламента и процедур.

Реализация этой модели в 90–е и последующие годы затронула несколько десятков государств по всему миру, включая Россию. Так, на одном из этапов осуществления административной реформы в Российской Федерации значительные усилия были направлены на стандартизацию и регламентацию государственных и муниципальных услуг, часть из которых могла быть передана

на исполнение негосударственным организациям[1]. В том же русле лежит замысел внедрения модели бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках реформирования общественных финансов [2] . При определённых успехах, к которым, несомненно, относится повышение комфортности общения граждан с государством, глобальная цель предпринятых усилий – дебюрократизация государственных институтов – была достигнута лишь отчасти[3].

Аналогичная картина, а именно частичное достижение целей, наблюдается в большинстве стран, пошедших по пути реформирования государственного управления на основе расширенного использования технологий менеджмента и, соответственно, экономических принципов принятия решений. Только часть этих технологий приживается на практике, при этом результаты в каждом случае создают уникальную конфигурацию, предопределённую национальной организационной культурой, господствующей идеологией, политическими интересами и массой других факторов[4].

Вспоминая тезис К. Маркса о практике как критерии истины, отметим: опыты применения экономических теорий бюрократии в качестве каркаса реформ госсектора вновь ставят вопрос об их универсальности и месте в рамках общей теории бюрократии.

В этой связи мы вновь должны обратить внимание на тот факт, что рассмотренные теории создавались экономистами и были ориентированы на актуальную американскую социальную и политическую модель. Эта теоретическая *модель* среди прочего отличается условным консенсусом о доминанте *экономических* мотивов во всех процессах, которые происходят и могут происходить в обществе [5] , что в целом не характерно для европейской политической парадигмы и, возможно, ещё менее соответствует мотивам политической активности в странах Азии и их бюрократий с историей, насчитывающей не одно тысячелетие.

---

[1] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах».

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»

[3] Более подробно о результатах внедрения элементов NPM в России см.: Капогузов Е.А. Расширенная экономическая теория бюрократии как теоретический фундамент реформирования государственного управления. – URL: http://ars-administrandi.com/article/Kapoguzov_2013_2.pdf. (дата обращения: 31.08.2019) .

[4] Морозова Е. Г. Экономическая теория бюрократии. – URL: http://pavroz.ru/morozova-bureaucracy (дата обращения: 31.08.2019).

[5] Следует обратить внимание на то, что представители институционализма в экономической науке в то же самое время подчёркивали определяющую роль неэкономических факторов в экономическом поведении человека.

Заключение

Экономические теории бюрократии, ставшие хрестоматийными и вошедшие в современные учебники по государственному управлению [1], функциональны в сравнительно узком диапазоне условий. Эта особенность не является тем недостатком, который может быть предъявлен их создателям: они были ориентированы на конкретные задачи своего времени и своего места, использовали те благоприятные возможности, которые создавала для них ситуация.

Дальнейшее развитие экономической теории бюрократии как раздела общей теории бюрократии в свете вышесказанного сохраняет свою актуальность. Структурирование исходных данных и условий для этой теории позволяет сгруппировать их по признакам универсальности–специфичности:

1. Объём администрируемых бюрократией ресурсов на порядки превышает ресурсы, расходуемые на её содержание, – «вневременной», общий фактор.
2. Деятельность бюрократии с большим трудом поддаётся экономической оценке как в условиях рынка, так и в условиях государственной экономики (при этом сама бюрократия не заинтересована в такой оценке) – общий фактор.
3. Методы управления в бизнесе превосходят технологии администрирования в госсекторе как в части организационной эффективности, так и в части взаимодействия с внешней средой – фактор, возникший сравнительно недавно и характеризующийся растущим весом.
4. Бюрократия как большая социальная профессиональная группа имеет особый социальный статус, при этом возможна выраженная стратификация между группой высшего чиновничества, средними и низшими звеньями – варьируемый фактор.
5. Профессиональная мотивация бюрократии с точки зрения общих взглядов на трудовую мотивацию имеет свои особенности – фактор, требующий построения в каждом конкретном случае «пирамиды потребностей», в которую могут входить идеологические и политические мотивы, актуальная значимость материальных стимулов, обеспеченность социальной защищённости служащих и т.д.

Конфигурирование данных факторов позволит создать настраиваемую экономическую модель бюрократии с соответствующим широким набором практических выводов.

Библиография/References:

1. Аристотель Политика // Сочинения. В 4 томах. Т. 4. – М.: Мысль, 1983. – 832 с.
2. Бьюкенен Дж. Минимальная политизация рыночного порядка // От плана к

[1] См., например: Васильева В.М. Государственная политика и управление: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В.М. Васильева, Е.А. Колеснева, И.А. Иншаков. – М.: Издательство «Юрайт», 2019. – 441 с.

рынку: будущее посткоммунистических республик. Сборник. Пер. с англ. Под ред. Пинскера Б.С. Сост. Пияшева Л.И., Дорн Дж. А. – М.: Catallaxy, 1993. – С. 90 – 117.

3. Васильева В.М., Колеснева Е.А., Иншаков И.А. Государственная политика и управление: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. – М.: Издательство «Юрайт», 2019. – 441 с.

4. Вебер Макс Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. – Т. 1. Социология./ сост., общ. ред. и предисл. Л.Г. Ионина. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. – 445 с.

5. Заостровцев А. Экономическая теория бюрократии по Нисканену // Экономическая школа. Аналитическое приложение. – 2002. – Т. 1. – № 1. – С. 148–180.

6. Капогузов Е.А. Расширенная экономическая теория бюрократии как теоретический фундамент реформирования государственного управления. – URL: http://ars–administrandi.com/article/Kapoguzov_2013_2.pdf. (дата обращения: 31.08.2019).

7. Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. – URL: http://www.libertarium.ru/l_lib_buero (дата обращения: 31.08.2019).

8. Морозова Е.Г. Экономическая теория бюрократии. – URL: http://pavroz.ru/morozova–bureaucracy (дата обращения: 31.08.2019).

9. Паркинсон, Сирил Н. Законы Паркинсона: сборник: пер с англ. / сост. и авт. предисл. В.С. Муравьев. – М.: Прогресс, 1989. – 448 с.

10. Парсонс Т. О социальных системах / Под ред. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. – М.: Академический Проект, 2002. – 832 с.

11. Таллок Г. Общественные блага, перераспределение и поиск ренты / пер. с. англ. Л. Гончаровой. – М.: Изд. Института Гайдара, 2011. – 224 с.

12. Шумпетер Й. История экономического анализа // Истоки: вопросы истории народного хозяйства и экономической мысли. Вып. 3. – М.: ГУ–ВШЭ, 1998. – 512 с.

13. Buchanan J., Tullock G.. The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy. Ann Arbor, Paperbacks, 1965. – 270 P.

14. Downs A. Inside bureaucracy. Chicago: Real Estate Resaerch Corporation, 1964. – 31 P.

15. Niskanen W.A. The pecular economics of bureaucracy // The American Economic Rewiew. 1968. № 58 (2). – P. 293 – 305.

16. Niskanen W.A. A reassessment // Niskanen W.A. Bureaucracy and Public Economics. – 2–nd ed.Cheltenham: Edward Elgar, 1996, PP. 269 – 283.

1. Aristotel' (1983) Politika [Politics] // Sochineniia [Works]. V 4 tomakh. T. 4. – M.: Mysl'. – 832 p. (In Russ.)

2. B'iukenen, Dzh. (1993) Minimal'naia politizatsiia rynochnogo poriadka [Minimal politicization of the market order] // Ot plana k rynku: budushchee postkommunisticheskikh respublik [From plan to market: the future of post-communist republics]. Sbornik. Per. s angl. Pod red. Pinskera B.S. Sost. Piiasheva L.I., Dorn Dzh. A. – M.: Catallaxy. – P. 90 –

117. (In Russ.)

3. Vasil'eva, V.M., Kolesneva, E.A., Inshakov, I.A. (2019) Gosudarstvennaia politika i upravlenie [Public policy and management]: uchebnik i praktikum dlia bakalavriata i magistratury. – M.: Izdatel'stvo «Iurait». – 441 p. (In Russ.)

4. Veber, Maks (2016) Khoziaistvo i obshchestvo: ocherki ponimaiushchei sotsiologii [Economy and society: essays in understanding sociology]: v 4 t. – T. 1. Sotsiologiia./ sost., obshch. red. i predisl. L.G. Ionina. – M.: Izd. dom Vysshei shkoly ekonomiki. – 445 p. (In Russ.)

5. Zaostrovtsev, A. (2002) Ekonomicheskaia teoriia biurokratii po Niskanenu [Economic theory of bureaucracy according to Niskanen] // Ekonomicheskaia shkola. Analiticheskoe prilozhenie [Economic School. Analytical application]. – T. 1. – № 1. – P. 148–180. (In Russ.)

6. Kapoguzov, E.A. Rasshirennaia ekonomicheskaia teoriia biurokratii kak teoreticheskii fundament reformirovaniia gosudarstvennogo upravleniia [The expanded economic theory of bureaucracy as a theoretical foundation for reforming public administration]. – URL: http://ars–administrandi.com/article/Kapoguzov_2013_2.pdf. (data obrashcheniia: 31.08.2019). (In Russ.)

7. Mizes, L. Biurokratiia. Zaplanirovannyi khaos. Antikapitalisticheskaia mental'nost' [Bureaucracy. Planned chaos. Anti-capitalist mentality]. – URL: http://www.libertarium.ru/l_lib_buero (data obrashcheniia: 31.08.2019). (In Russ.)

8. Morozova, E.G. Ekonomicheskaia teoriia biurokratii [Economic theory of bureaucracy]. – URL: http://pavroz.ru/morozova–bureaucracy (data obrashcheniia: 31.08.2019). (In Russ.)

9. Parkinson, Siril N. (1989) Zakony Parkinsona [Laws of Parkinson]: sbornik: per s angl. / sost. i avt. predisl. V.S. Murav'ev. – M.: Progress. – 448 p. (In Russ.)

10. Parsons, T. (2002) O sotsial'nykh sistemakh [About social systems] / Pod red. V.F. Chesnokovoi i S.A. Belanovskogo. – M.: Akademicheskii Proekt. – 832 p. (In Russ.)

11. Tallok, G. (2011) Obshchestvennye blaga, pereraspredelenie i poisk renty [Public goods, the redistribution and search for rent] / per. s. angl. L. Goncharovoi. – M.: Izd. Instituta Gaidara. – 224 p. (In Russ.)

12. Shumpeter, I. (1998) Istoriia ekonomicheskogo analiza [History of economic analysis] // Istoki: voprosy istorii narodnogo khoziaistva i ekonomicheskoi mysli [Sources: questions of the history of the national economy and economic thought]. Vyp. 3. – M.: GU–VShE. – 512 p. (In Russ.)