

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ БЮРОКРАТИИ

© 2019 Белоусов Сергей Александрович

Доктор юридических наук, профессор
Саратовская государственная юридическая академия
E-mail: d.grachev@lenta.ru

© 2019 Грачев Дмитрий Валерьевич

Магистрант
Саратовская государственная юридическая академия
E-mail: d.grachev@lenta.ru

Статья посвящена исследованию категории «бюрократия». Рассматриваются некоторые исторические концепции развития бюрократии в стране. На основе проведенного анализа выявляются признаки бюрократии.

Ключевые слова: бюрократия; государство; иерархия; управление; бюрократическое устройство.

Каждое общество сталкивается с феноменом бюрократии. Выступая кадровой и исполнительной основой деятельности организаций, она была предметом исследования различных авторов.

Термин «бюрократия» происходит от сочетания французского слова «bureau» (бюро, канцелярия) и греческого «kratos» (власть) и буквально означает «господство канцелярии»¹. В этом смысле данное словосочетание может быть истолковано в двух значениях: 1) узкий, привилегированный чиновничье-административный слой; 2) специфическая форма социальной организации, в которой исполнительная власть практически независима и проявляет тенденции к произволу, формализму, стремлению подчинить правила и задачи деятельности организации целям своего сохранения и укрепления².

Исследования вопросов бюрократии началось с 1985 г., когда появились работы В.П. Макаренко, А.В. Бузгалина, Б.П. Курашвили, А.Г. Худокормова, А.Г. Каратуева, С.А. Денисова³.

Как отмечает С.А. Денисов, «бюрократия» многозначна, она представляет собой особый социальный слой, обособленный от других групп общества, представители которого заняты управлением общественными делами и не являются индивидуальными собственниками основных средств производства. Как любой относительно обособленный социальный слой (рабовладельцы, феодалы, буржуазия или наемные рабочие), бюрократия имеет свои устойчивые общегрупповые и частные интересы, которые могут совпадать или не совпадать с интересами других групп общества. Эти интересы находят отражение в содержании правовых норм, применяемых в системе правового регулирования, инструментах (приемах, методах, средствах, типах, уровнях) правового регулирования, форме права и юридической технике. Бюрократия

существует в разных общественных системах, но использует приблизительно одинаковые правовые инструменты выражения своих интересов. Выделение этих универсальных орудий позволяет производить качественный анализ любых известных истории правовых систем, в том числе современной российской правовой системы⁴.

Стоит указать на тот факт, что в зависимости от определенного исторического периода и соответственно политической обстановки, значение дефиниции «бюрократия» было различно.

В частности, под бюрократией понимали особую организацию, с четкой иерархической структурой, которая руководила населением и представляла собой управляющую систему, в основе функционирования которой лежали принципы собственного сохранения и воспроизводства. Среди отличительных ее черт выделяли: чиновничество, карьеризм, угодничество, формализм, бездушие⁵.

А.М. Прохоров отмечал, что бюрократия представляет собой определенный слой служащих в крупных предприятиях, а также важный и неотделимый от процесса управления элемент. Среди основных свойств бюрократии он отмечал иерархичность, четкую фиксацию, определенную классификацию полномочий и ответственности в процессе выполнения регламентированных функций⁶.

Интересное определение бюрократии представляет К. Лефорт, по мнению которого, она есть некий феномен, с которым каждый человек, вне зависимости от своего статуса в обществе, знаком, непосредственно взаимосвязан, вместе с тем, такое явление, которое невозможно четко определить⁷.

В науке категория «бюрократия» стала активно исследоваться в середине XVIII в. Одним из первых его представил Винсент де Гурнейс. По его мнению, бюрократия несет в себе исключительно отрицательное содержание, это некий способ правления, осуществления государственной власти посредством оплачиваемых гражданских чиновников. Бюрократия есть система политической власти, с первостепенной ролью «назначенных чиновников»⁸.

Что касается России, то развитие идей о бюрократии имело место вместе с наделением органов государственной власти широкими полномочиями, расширением их компетенции. Исходя из того, что территория страны представляет собой обширные земли, а соответственно велика и численность населения, особое значение приобретала политическая централизация, увеличение самого аппарата управления.

В период становления капиталистической общественно-экономической формации непрерывно увеличиваются полномочия должностных лиц, расширяется сфера деятельности государства, появляются новые задачи. Именно централизация как основа такого управления ведет к усилению роли государственной бюрократии и ставит ее в качестве доминирующей силы общества.

По нашему мнению, категория «бюрократия» не есть отрицательная категория, несмотря на то, что некоторые авторы выделяют исключительно ее негативные черты. Государство не существует само по себе, так и или иначе кто-то должен вести его дела, на основании определенных правил, в связи с этим появляются определенные категории служащих, а также некая государственная система, включающая в себя различного рода организации и учреждения, деятельность которых направлена на упорядочивание общественных процессов, а также на организацию связей между

участниками общественной жизни. Такие представители государства абсолютно объективно и логично получают конкретные полномочия для осуществления задач государства. Однако, как отмечает Б.П. Курашвили, зачастую управленцы действуют не в интересах общества и государства, а в целях удовлетворения интересов лиц, по воли которых они были поставлены на такие должности⁹.

В науке определенный и наиболее значимый вклад в развитие представлений о бюрократии внес М. Вебер. В отечественной науке внимание к трудам М. Вебера наблюдается с начала 90-х гг., когда появились исследования, направленные на анализ признаков бюрократии, благодаря которым сформировалась позиция, что бюрократическая система есть следствие прогресса - очередная ступень исторического развития общества и государства, переход от феодального к капиталистическому способу производства.

По мнению М. Вебера, любое государство не существует само по себе, организация самого процесса управления обязана включать в себя строго регламентированные на законодательном уровне правила, поскольку только в этом случае они приобретают массовый, общеобязательный характер¹⁰.

В основу бюрократии М. Вебер закладывает постоянное присутствие определенного круга правящих людей, а также действие смешанных форм политического господства. Такие формы могут существовать во взаимосвязи с традиционными вариантами правления и политического режима.

Следствием таких действий становится главенствующее положение бюрократии, ее господство, основанное на законе. Она базируется на следующих принципах: работа определенных организаций осуществляется исключительно с учетом требований закона, это же касается и их полномочий; защита служащих в выполнении их функций; деятельность учреждений основана на строгой иерархии, в которой каждый из уровней системы обязан соблюдать должностную субординацию; деятельность работников управленческого аппарата осуществляется на возмездной основе, посредством выплаты заработной платы, которая носит фиксированный и постоянный характер. Ее размеры определяются с учетом занимаемой должности, а также штатного расписания; со стороны руководства осуществляется контроль за деятельностью нижестоящих уровней аппарата и др.¹¹.

В качестве базового принципа бюрократии выступает иерархия, которая заключается в четком упорядочивании, а также в определенной дифференциации общества относительно подчинения низшего уровня высшему. Ее создание является проявлением закономерности существования бюрократического управления.

Вместе с тем, К. Фридрих достаточно критично оценил модель, представленную М. Вебером. С его позиции, сама концепция представляет собой некую идеальную модель, однако внутренняя ее составляющая носит достаточно противоречивый характер. При исследовании бюрократии, М. Вебер использовал исключительно свои предположения и доводы, тогда как на практике обстояла иная ситуация. Такая субъективная трактовка М. Вебера, стала следствием положительной оценки бюрократии как системы совершенной.

Еще одним представителем, оценивающим бюрократию как неизбежное явление, неотделимую часть любой системы, был К. Маркс. По его мнению, основной целью

бюрократии является поддержание всеобщего государственного интереса, однако в ее рамках происходит некое взаимопревращение формы и содержания, цели и результата, т.е. государственные интересы, интересы отдельных частных лиц понимаются как всеобщие. Таким образом, бюрократия не отражает «реальные» цели, она идет с ними «в разрез», образуя конфликт между обществом и государством¹².

Веберовская модель социальной роли прошлого и нынешнего аппарата управления более универсальна. Проблема «профессиональных чиновников» стоит в ряду «рациональной бюрократии». Вопрос «правлящего класса или слоя» вполне соответствует традиционным формам его интерпретации. Тем более, Вебер выступает за признание смешанных форм политического господства, а в частности, разных вариантов бюрократического типа управления.

Бюрократическая система представляет собой верховенство профессиональных управленцев в обществе, действия которых регулируются законами. Нет смысла верить в то, что каждый бюрократ неукоснительно и в обязательном порядке исполняет все правила и требования. Вместе с тем, такие предписания необходимы, поскольку являются сдерживающим началом возможного произвола со стороны органов управления, а также средством обеспечения верховенства закона при ведении государственных дел¹³.

В.И. Ленин в 1922 г. писал о необходимости слома нынешней бюрократической системы¹⁴. По его мнению, человек, выступающий за свержение действующей управленческой системы, дает возможность создать обновленную, лишенную привилегий и особой силы аппарата, который будет состоять из них же самих - рабочих и служащих. В основу их деятельности будут заложены принципы выборности и сменяемости, плата не выше платы рабочего, незамедлительное исполнение функции контроля и надзора¹⁵.

Несмотря на желание свести к нулю старые устои с действующим аппаратом власти, мы видим предпосылки для создания новой системы, однако с бюрократическим началом. Такая позиция определяется тем, что государство как определенная организующая система не может существовать вне бюрократического аппарата, его структуры, действующей на территории страны.

Таким образом, бюрократический аппарат государства можно охарактеризовать как определенную организацию, в которой преобладает доминирование, верховенство управленцев по отношению к всему обществу, а действующее законодательство направлено на отражение воли самой бюрократии.

На наш взгляд, в стране особое внимание необходимо уделить бюрократии в том виде, в котором ее действие будет подчинено таким принципам, как осуществление деятельности на основе формальных, нормативно закрепленных процедур; строгое и неуклонное подчинение закону; обезличенность в принятии решений; руководство общегосударственными интересами¹⁶. Именно в таком виде бюрократия может стать действенной системой, необходимым и важным элементом государства.

Взаимосвязь государства и бюрократии существовала всегда. Именно через бюрократию реализуются многие права, свободы, интересы личности. Однако зачастую этому препятствуют корпоративные и личные интересы людей, образующих государственную бюрократическую машину. Это противоречие достаточно сложно, а

нередко его просто невозможно ликвидировать. Его можно лишь в большей или меньшей степени смягчить и по возможности сделать источником общественной пользы. Задача сегодняшнего дня - укрепление аппарата управления, т.е. «рациональной» бюрократии и возможного исключения проявлений ее негативных свойств.

На наш взгляд, определение бюрократии с позиции М. Вебера является главенствующим в общественной мысли, вместе с тем, на практике сам бюрократический аппарат не соответствует его концепции. Модель бюрократии по Веберу скорее можно считать идеализированной, нежели реальной.

С учетом сформировавшейся на протяжении нескольких столетий бюрократической системы управления считаем возможным сделать вывод, что бюрократия представляет собой сложное социально-политическое явление, возникающее и развивающееся под влиянием изменяющегося взаимодействия общества и государства, включающее определенный слой управленцев, призванных проводить в жизнь властные решения политического руководства.

В качестве основополагающих признаков бюрократии можно выделить:

- 1) действие особого класса должностных лиц, органов, наделенных определенной властью в рамках своей компетенции;
- 2) должностные лица представляют интересы государства;
- 3) регламентированность процедур, единый порядок ведения дел, т.е. вся деятельность ведется исключительно на основе действующего законодательства;
- 4) определенная иерархичная упорядоченность взаимодействия различных уровней в порядке подчинения низшего высшему;
- 5) разделение труда и ответственности в осуществлении формализованных функций.

¹ Lefort C. What is bureaucracy? // Telos. 1974–1975. № 22. P. 31.

² Weber M. Theory of Social and Economic Organization. N.Y., 1947. P. 223-338.

³ Большой энциклопедический словарь /под ред. А.М. Прохорова. М., 1997.

⁴ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. СПб., 1893. Т.9.

⁵ Бузгалин А.В., Колганов А.И. Анатомия бюрократизма. М., 1988.

⁶ Воротников А.А. Бюрократия и государство: история взаимоотношений // Вестник Саратовской государственной академии. 2014. № 4.

⁷ Денисов С.А. Бюрократия и позитивное право // Российский юридический журнал. Екатеринбург. 2000 № 2 С. 131-143.

⁸ Каратуев А.Г. Советская бюрократия: система политико-экономического господства. Белгород, 1993.

⁹ Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом. М., 1988.

¹⁰ Ленин В.И. О задачах наркомюста в условиях новой экономической политики // Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44.

¹¹ Макаренко В.П. Бюрократия и государство (Ленинский анализ бюрократии царской России). Ростов н/Д, 1987.

¹² Маркс К., Энгельс Ф. К критике гегелевской философии права // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1.

¹³ Современный энциклопедический словарь иностранных слов: около 20000 слов. 3-е изд., стер. М., 2000.

¹⁴ Тюрго. Похвальное слово Венсану де Гурнэ // Сочинения Тюрго / Под ред. Дюпона. Т. 3.

¹⁵ Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. М., 1991.

¹⁶ Худокормов А.Г. Экономические корни бюрократизма. М., 1988.

¹⁷ Шепелев Л.Е. Отмененные историей чины, звания, титулы в Российской империи. Л., 1977.

THE CONCEPT AND SIGNS OF BUREAUCRACY

© 2019 Belousov Sergey Alexandrovich

Doctor of Law, Professor Saratov State Law Academy

E-mail: d.grachev@lenta.ru

© 2019 Grachev Dmitry Valerevich

Undergraduate Saratov State Law Academy

E-mail: d.grachev@lenta.ru

The article is devoted to the study of the category of "bureaucracy". Some historical concepts of the development of bureaucracy in the country are considered. Based on the analysis, signs of bureaucracy are revealed.

Keywords: bureaucracy, state, hierarchy, management, bureaucratic structure.

УДК 34.09

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РОССИИ

© 2019 Болгова Виктория Владимировна

Доктор юридических наук, профессор

Самарский государственный экономический университет

E-mail: bolgova@sseu.ru

Выделены основные проблемы, сопровождающие процессы цифровизации системы взимания налогов в России. На примерах показано, как реализуется принцип приоритета публичных интересов в современной налоговой системе России.

Ключевые слова: налоговая система; налогообложение; цифровизация; публичный интерес; налоговый контроль.

Федеральная налоговая служба России (далее - ФНС) сегодня по оценкам экспертов (как внутренних, так и внешних) - одно из самых «технологичных» ведомств не только в России, но и в мире. Цифровые сервисы ФНС, адресованные как физи-