

## О ВЛИЯНИИ БЮРОКРАТИИ НА РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ В РОССИИ

© 2016 Кярова Мадина Алиевна

кандидат философских наук, доцент,  
заведующий кафедрой истории, философии, права

© 2016 Кушхова Бэла Амирхановна

кандидат экономических наук,  
доцент кафедры “Экономика недвижимости и качества”

Кабардино-Балкарский государственный аграрный университет им. В.М. Кокова

360030, Кабардино-Балкарская Республика, г. Нальчик, пр-т Ленина, д. 1в

E-mail: mad-kyarova@yandex1.ru, bkushkhova2@mail.ru

Исследовано влияние уровня бюрократизации на региональное развитие. Проведен анализ взаимосвязи между численностью чиновников различных уровней и уровнем социально-экономического развития регионов. Выявлены основные тенденции 1990-х и 2000-х гг. Предложена их интерпретация.

*Ключевые слова:* чиновничество, малые предприятия, состояние бюрократии, региональное развитие.

Многими исследователями высказывается положение о том, что региональное развитие определяется уровнем развития институтов<sup>1</sup>. По-видимому, правильно речь должна идти о соотношении прогрессивных и традиционных/консервативных институтов в структуре институциональной системы. Если обобщить существующие взгляды на проблему, то можно выделить следующие институты: рынок, государство и кооперация, которые представляют: частная собственность, государство и коллективная собственность. Это три основные конструкции любой институциональной системы. Считается, что система прогрессивна, с точки зрения экономического развития территории, если имеет место доминирование частной собственности над двумя другими<sup>2</sup>. Но вовсе не отсутствие двух других. Правда, это взгляд американской модели, с ее приматом индивидуализма. Не менее обоснованно доказывается наличие государства как признака или фактора регионального развития<sup>3</sup>. Это европейский и азиатский (китайский) взгляды. Что касается третьего - кооперативного - сектора, то ему пока никто не отдавал предпочтения. Поэтому кооперативный сектор остается как бы третьей силой в борьбе частной собственности и государства. С частной собственностью связано предпринимательство, на которое возлагаются большие надежды в формировании трендов регионального развития. Но, как известно, за семьдесят лет в России и ее регионах доминирующим выступа-

ло государство. Частная собственность и предпринимательство находились, можно сказать, под запретом или жестко контролировались. Рынок и кооперация выступали в узких сегментах общества. Поэтому регулятивной деятельностью занималось государство. И в этой связи возникают вопросы: как оценить и как измерить состояние данных институтов в регионах, как это состояние влияет на региональную динамику?

Что касается второго вопроса, то здесь ответ кажется известным: положительно и активно там, где развита частная собственность и предпринимательство, и слабо, где их нет или развиты слабо. Но как оценить эти параметры?

Оценки и критерии даются разные. Но, по-видимому, если исходить из гипотезы о том, что прогрессивное связано с предпринимательством и частной собственностью, то следует оценить предпринимательство. Но оценок предпринимательства много - от наличия малых предприятий до числа индивидуальных налогоплательщиков. Правда, это все современное, нынешнее положение, а как быть со вчерашним, с советским прошлым, когда формировались нынешние институты? Дело в том, что численность предпринимателей и активность предпринимательства зависят от своеобразной предрасположенности этноса к предпринимательству или наличия у него предприимчивости, так называемой “предпринимательской жилки”. По-видимому, если у этноса имеется такое качество, его нельзя уничтожить

никакими запретами. Оно просто в разной системе ценностей примет свой вид. Иными словами, если у этноса (а это синоним региона) имеется предрасположенность к предпринимательству, то оно должно было проявиться также и в советское время. Как и через что? Это важный методологический вопрос. Нами он решается следующим образом. В советское время не было тотальной государственности. Государство занимало одну из ниш, хотя и наибольшую. Но при этом оно поощряло и стимулировало кооперацию среди населения, а также частный труд. Правда, не в таких масштабах и не в таких секторах и сегментах, которые доставляли бы опасность самому государству, а в секторах, которые государству было выгодно передать частнику. Эти секторы были связаны как с производством, так и с обслуживанием. Принимало оно вид подсобного хозяйства граждан или ЛПХ. Значит, решающее значение имеет именно соотношение данных секторов в регионах.

Обобщение различных источников и статистических данных указывает на то, что частный сектор активнее всего развивался в таких регионах, как Северный Кавказ и в целом Юг России, Поволжье и отчасти Урал и Южная (Западная) Сибирь. Иными словами, преимущественно в так называемых не “исконно русских” территориях. Личные подсобные хозяйства граждан развивались в таких субъектах, как Татарстан, Башкортостан, Чувашия, Мордовия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия-Алания, Чечня и Ингушетия, Дагестан, Адыгея, Калмыкия, Ростовская и Волгоградская области, Краснодарский и Ставропольский края и т.д. Но они не были в такой же мере развиты ни в регионах Севера, ни в центральных регионах, ни в регионах Сибири, Дальнего Востока и Урала, где имела место развитая индустрия (промышленность). В этих регионах личные подсобные хозяйства заменяла кооперация. И к этому обязывали природные и климатические условия. Благоприятные климатические условия Юга, Поволжья и Южного Урала и Сибири способствовали развитию личных подсобных хозяйств и частной инициативы. Отсюда выходит основная масса современных российских предпринимателей. (Эту особенность можно наблюдать также и на динамике малого предпринимательства)<sup>4</sup>.

Есть предположение, что динамика предпринимательства может быть оценена и описана

уровнем развития государственного сектора. Не всегда, но, как правило, там, где сильно распространено государство, там слабо развиты предпринимательство и частная инициатива. И в этой связи есть предложение воспользоваться такими параметрами (индикаторами), как численность госслужащих на той или иной территории.

Представим некоторые обобщения из имеющихся в нашем распоряжении данных официальной статистики. Первое - наблюдается постоянный рост численности работников, занятых в сфере госорганов и органов местного самоуправления. За период с 2000 по 2009 г. общая численность данной категории работников выросла в целом по РФ с 1 163 343 до 1 674 770 тыс. чел., или более чем в 1,4 раза. Речь идет о росте бюрократизации. Вызвана ли она пресловутой вертикалью власти или еще какими-то причинами, пока не важно. Важно, что состояние экономики, госуправления и другие параметры России не противоречат, но даже стимулируют рост бюрократии. Второе - между численностью чиновников (как выражением государственного участия) и численностью малых предприятий (как выражением частного сектора и в целом рыночных отношений) в целом сильной корреляции не наблюдается. За исследуемый период она составила 0,2. Но при этом для различных уровней и для разных регионов она оказывается заметной. В частности, корреляция численности работников, занятых в госорганах и органах местного самоуправления на 10 000 чел. населения, и численности малых предприятий, соотнесенных с 10 000 чел. населения, например, в группе до 50 чиновников на 10 000 чел. населения, составила 0,563. Правда, для численности чиновников от 50,1 до 100,0 чел. на 10 000 чел. населения корреляция в 2000 г. оказалась отрицательной (-0,233). Она же выросла для численности 100-150 до 0,40 и вновь выросла (хотя и получила отрицательное значение) для численности свыше 150 чиновников (-0,612). Через пять лет ситуация заметно изменилась. В 2005 г. регионов с численностью бюрократов до 50 чел. на 10 000 чел. населения в стране уже не было. Число же регионов до 100 чиновников на 10 000 чел. населения снизилось с 59 до 27, т.е. больше чем в 2 раза. При этом корреляция между двумя признаками составила 0,607, т.е. фактически выросла почти в 3 раза, и может быть интерпретирована как отрицательная реакция на рост бюрократизации, т.е. численность

малых предприятий в данном сегменте негативно реагирует на рост бюрократии. Стало быть, есть основание видеть в этом сегменте влияние рыночных начал. Тем более, если взять первую группу за 2000 г., то ее представляли две столицы (Москва и Санкт-Петербург) и Республика Ингушетия. Если исключить последнюю в силу ничтожной численности малых предприятий на 10 000 чел. населения (всего 6,7), то показатель оказывается весьма высоким. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что там, где имеет место низкий уровень бюрократии, там выше частная жизнь (численность малых предприятий, численность занятых в сфере малого бизнеса и т. д.). Обратное, т. е. рост бюрократии (выраженный в росте численности чиновников разных уровней), по крайней мере, не стимулирует рост частного бизнеса и, следовательно, рыночных отношений. Это относится к таким регионам, как: республики Башкортостан, Чувашия, Дагестан, РСО-Алания, Кабардино-Балкария, Краснодарский край, Воронежская, Нижегородская, Оренбургская, Омская и другие области, для которых связь между численностью бюрократов на 10 000 населения и численностью малых предприятий на 10 000 чел. оказывается отрицательной. В 2000 г. к таковым относилось большинство регионов РФ. Причем в таких регионах, как Тыва, Еврейская автономная область, Калмыкия, Камчатский край, Республика Алтай, Ненецкий автономный округ, Чукотский автономный округ, этот показатель оказывался трехзначным, т. е. свыше 100 пунктов. И только такие регионы, как две столицы, Московская область, Ставропольский край, Кемеровская и Самарская области, имели положительное сальдо этих показателей. В 2005 г. ситуация меняется в двух направлениях. С одной стороны, растет численность чиновников (уже нет регионов, в которых численность чиновников в расчете на 10 000 чел. населения была бы ниже 50. Москва и Питер перевалили - первая 60, вторая 70 пунктов - планку). С другой стороны, изменились численность и представительство регионов с положительным балансом соотношения данных показателей. Помимо Москвы и Питера, к ним относятся Ростовская область. Таким образом, наблюдается рост бюрократии. Но влиял ли этот рост на динамику численности малых предприятий? Если судить по коэффициенту корреляции между ростом численности бюрократии и ростом численности малых предприятий, то внешне

ситуация не изменилась. Тот же низкий уровень корреляции в целом, но во второй группе он вырос почти в 3 раза, в третьей - упал в 10 раз, в четвертой, наиболее бюрократизированной, также упал, но принял положительное значение. В 2009 г. вновь наблюдается рост бюрократизации страны, но возникло несколько новых тенденций. Прежде всего, появились регионы, у которых имеет место положительное сальдо между двумя параметрами: численностью чиновников на 10 000 населения и численностью малых предприятий на 10 000 чел. населения. В частности, к традиционным Москве и Питеру прибавились Татарстан, Краснодарский край, Московская, Свердловская области. Но если раньше только субъекты данной и первой групп имели положительное сальдо, то теперь и субъекты третьей группы (Самарская, Владимирская, Ростовская, Ярославская области и Удмуртия, а также Калининградская область (из четвертой группы)) продемонстрировали положительное сальдо. Кроме того, следует отметить расширение субъектного представительства последней группы. Если в 2000 г. ее численность состояла из 4 субъектов, в 2005 г. - из 13, то в 2009 г. уже из 25 субъектов. Иными словами, наблюдается расширение "пространства" бюрократии.

Правда, не везде данная тенденция приводила и ведет к сжатию рынка и частного предпринимательства. Регионы, показавшие положительный баланс или же близкий к положительному между численностью чиновников разных уровней в расчете на 10 000 чел. населения и числом малых предприятий в расчете на 10 000 чел. населения, демонстрировали расширение рынка и рыночных отношений. Это выражается в росте объема продукции, производимой малыми предприятиями, численности занятых на малых предприятиях и, в целом, в динамике развития сектора малых предприятий и малого бизнеса.

О том, что бюрократия неоднозначно (а вовсе не негативно) влияет на развитие территории, известно давно и показано на многих примерах и во многих исследованиях<sup>5</sup>. Но речь в конечном счете не о наличии или отсутствии бюрократии, а о ее количестве и качестве. И в этой связи возникает вопрос: от чего зависит развитие (и возникновение) бюрократии в регионах?

Обобщая имеющиеся в литературе предложения, попытаемся выяснить, как взаимосвязаны: бюрократия и размер территории, бюрокра-

Таблица корреляции численности государственных и муниципальных служащих и основных параметров субъектов РФ (2000 и 2010 гг.)\*

Годы	Площадь территории, тыс. км <sup>2</sup>	Численность населения, тыс. чел.	Численность занятых, тыс. чел.	Численность пенсионеров, тыс. чел.	ВРП, млн руб.	Душевой ВРП, тыс. руб.	Доходы бюджета, млн руб.	Безвозмездные перечисления, млн руб.	Душевые доходы, руб.	Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, %	Число предприятий и организаций, ед.
2000	0,109	0,932	0,892	0,927	0,634	0,372	0,601	-0,201	0,189	-0,357	0,601
2010	0,121	0,954	0,941	0,960	0,746	0,313	0,766	0,630	0,216	-0,290	0,723

\* Таблица составлена на основании данных: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013 : стат. сб. / Госкомстат России. Москва, 2014.

тия и численность населения территории, бюрократия и этнический состав территории и т.д.

Расчеты показали наличие сильной положительной связи между численностью чиновников с такими факторами, как: численность населения, численность пенсионеров, численность работающих (занятых), ВРП, доходы бюджета, число предприятий и организаций (см. таблицу). Слабее коррелировала численность чиновников с душевым ВРП и душевыми доходами, отрицательно - с долей населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума и (в 2000 г.) с безвозмездными перечислениями. Кроме того, следует заметить, что в 2010 г. со всеми факторами значение коэффициента корреляции выросло, а с безвозмездными перечислениями также изменило знак с отрицательного на положительный. Фактор, с которым численность чиновников почти не коррелировала, - площадь территории.

Какие выводы можно сделать в связи с проведенными расчетами? Во-первых, что численность занятых в сфере государственного и муниципального управления или уровень бюрократизации - фактор не статичный и не пассивный. Изменяется в зависимости от изменения активных факторов регионального развития. Но, во-вторых, его корреляция с различными факторами оказывается разной, и это говорит о том, что его изменение в зависимости от изменений других факторов неоднозначно и порой разнонаправленно. Наибольшее влияние на данный фактор оказывают: численность населения (но при этом следует иметь в виду, что пенсионеры оказывают не менее сильное влияние на численность чиновников, чем занятые), валовой региональный продукт, доходы бюджета, безвозмездные перечисления и численность предприятий в регионе.

С помощью полученных результатов проведем очистку факторов - избавимся от факторов с низким значением коэффициента корреляции - и

попытаемся выяснить более подробно взаимосвязь бюрократизации с названными факторами. Наивысшую корреляцию численность чиновников имела в 2000 г. в первой группе (наименьшее число чиновников разного уровня на 10 000 чел. населения региона) с безвозмездными перечислениями (0,6), что может быть интерпретировано как важный ресурс роста бюрократии. Объяснить его можно контрольными функциями со стороны государства за использованием этих средств. Кстати, в других группах корреляция чиновничества с данным фактором в 2000 г. составляла, соответственно, 0,2, 0,01 и 0,52, что отчасти подтверждает наши предположения. Численность чиновников отрицательно коррелировала со всеми факторами, правда, в разной вариации. Такое положение может быть интерпретировано в целом низким влиянием уровня бюрократии на развитие рыночных структур и рыночных отношений. Правда, в силу того, что данную группировку представляют в основном Москва и Питер, выявленная тенденция может быть проигнорирована. И в этой связи обратимся к другим группам, которые более типичны для выявления связи между бюрократией и развитием региона. Наиболее массовая группа содержит 59 субъектов. Средняя численность чиновников на 10 000 чел. населения составляет свыше 82. Со всеми признаками регионального развития корреляция отрицательная, что может быть интерпретировано как наличие обратной связи, т. е. с ростом чиновничества имеет место пропорциональное снижение основных макроэкономических показателей развития регионов. Обнаруживается парадоксальная вещь: рост численности чиновничества происходит при снижении численности населения, численности занятости, росте численности пенсионеров и тому подобных базисных признаков регионального развития. Весьма интересна связь бюрократизации и динамики ВРП. В исследуе-

мой группе коэффициент корреляции составлял хотя и отрицательную, но весьма ничтожную величину, т.е. связи не наблюдается. Это означает, что рост чиновничества в регионах ведется без оглядки на динамику регионального развития, т.е. численность чиновников растет независимо от состояния динамики ВРП, доходов бюджета, численности предприятий (высокая обратная связь - с ростом численности предприятий численность бюрократии падает) и, самое парадоксальное, численности населения с доходами ниже прожиточного минимума.

Таким образом, негативно с бюрократией корреспондировали такие факторы регионального развития: численность населения, численность занятых; позитивно: численность пенсионеров, безвозмездные перечисления, численность населения с доходами ниже прожиточного минимума. Можно сделать вывод: там, где имеет место высокий удельный вес численности населения с доходами ниже прожиточного минимума, там высок уровень бюрократизации. Например, это видно по таким регионам, как республики Алтай, Калмыкия, Тыва, Ненецкий автономный округ, Магаданская область, Чукотский автономный округ и др. Велика корреляция роста чиновничества с безвозмездными перечислениями. Как правило, с ростом объемов безвозмездных пе-

речислений наблюдается рост численности чиновников. Иными словами, рост безвозмездных перечислений в регионы ведет к росту бюрократизации и в регионах, где велик объем безвозмездных перечислений, растет численность чиновников.

<sup>1</sup> См.: Почему одни регионы богаты, а другие бедны и почему богатые богатеют, а бедные беднеют... / Х. Рахаев [и др.]. Москва, 2014; Татаркин А. Конкурентная активность регионов и территорий в РФ // Проблемы теории и практики управления. 2013. № 6.

<sup>2</sup> См.: Кудрин А., Гурвич Е. Новая модель роста для российской экономики // Вопросы экономики. 2014. № 12; Улюкаев А., Мау В. От экономического кризиса к экономическому росту, или как не дать кризису превратиться в стагнацию // Вопросы экономики. 2015. № 4.

<sup>3</sup> См.: Почему одни регионы богаты...; Шамхалов Ф. Государство и экономика (власть и бизнес). Москва, 1999.

<sup>4</sup> Шамахова М., Барагунова Б., Бозиева Е. Малое предпринимательство как фактор и условие снижения территориальных региональных различий и противоречий в уровне и качестве развития // Бизнес. Образование. Право : Вестн. Волгоградского института бизнеса. 2015. № 2 (31).

<sup>5</sup> См.: Альтидовская М. Особенности бюрократического управления экономикой // Финансы и кредит. 2006. № 30 (324); Корнай Я. Бюрократия и рынок // Вопросы экономики. 1989. № 12; Потемкин А. Бюрократическая экономика. Москва, 2006; Шамхалов Ф. Указ. соч.

Поступила в редакцию 06.12.2015 г.