

**Р. А. Бурганов**

докт. экон. наук, профессор кафедры экономики и организации производства Казанского государственного энергетического университета

## **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ СЕМЕЙНО-РОДСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

### **Введение**

В настоящее время в мировом сообществе наблюдается подъем интереса к проблематике участия семейно-родственных ячеек в государственном управлении. Это связано со многими показателями развития социально-экономических систем. В частности, события последних времен в арабских странах бассейна Красного и Средиземного морей требуют новых исследований в сфере управления социально-экономическими системами. Среди причин революционных изменений в этих странах значится нахождение в ключевых должностях органов государственного управления представителей одной семейно-родственной ячейки.

Семейно-родственные отношения в государственном управлении находятся под пристальным вниманием государства и общества как фактор коррумпированности общества. Данное явление рассматривается в соответствующей конвенции ООН как проявление коррупции. В то же время искусственные ограничения участия представителей одной семейно-родственной ячейки в государственном управлении могут служить помехой эффективности развития национальной экономики и ее регионов.

Несмотря на высокий уровень мировой цивилизации и нахождения многих стран на постиндустриальном этапе развития, почти во всех социально-экономических системах сохраняются основы государственного управления, созданные веками раньше. Это большой недостаток современного экономического и правового сообщества. Органы общественного контроля не всюду смогли выработать прогрессивные концептуальные принципы участия семейно-родственных сообществ в управлении страной или отдельными ее частями.

### **Цель исследования и постановка задачи исследования**

Цель исследования — проведение анализа ряда теоретико-практических проблем, возникающих в процессе влияния института семейно-родственных связей в государственном управлении на принятие решений на уровне страны или отдельных регионов.

При этом в работе не рассматриваются определенный тип общества (индустриальный или постиндустриальный, западное общество или российское общество

и т. п.), государственное устройство страны (монархия или демократия и т. д.). Главный критерий — это то, что во всех обществах и государствах «при прочих равных условиях» семейно-родственные отношения значительно или менее значительно влияют на управленческие решения. Семейно-родственные отношения в государственном управлении дифференцируются по разным основаниям, в частности по уровню проявления на высшем или низовом уровнях соответственно проявляются по-разному.

### Историко-экономические аспекты темы

Государственное управление, как любое социально-экономическое явление, испытывает на себе влияние экономических, правовых, идеологических, нравственных, религиозных отношений. Как известно, использование принципов детерминированности развития социально-экономической системы от производственных отношений, географического расположения (концепция «географический детерминизм»), состояния науки и техники (концепция «технократический детерминизм») предопределяет основу управления экономикой многих государств. По мнению Платона, государством должны управлять философы, потому что их главное достоинство — мудрость. По Томасу Морю, правители должны быть учеными, а ученые — правителями. По Торстейн Бунде Веблену, разумна передача власти представителям инженерно-технической интеллигенции. По мнению Джон Гэлбрейта, в управлении государством высока роль инженеров, научных работников, совета исследователей. Последнее имеет особую важность в условиях перехода от индустриального общества к постиндустриальному.

В то же время нельзя забыть огромную роль семейно-родственных отношений в государственном управлении. Теория легитимистическая — основывающаяся власть на силе традиции и считающая, что власть поэтому должна принадлежать династиям имеет право на существование и должна развиваться с учетом уровня развития цивилизации. Семья есть колыбель всего человечества, отчего же ей не быть колыбелью государства (Коркунов, 1907, с. 25)? Династии передают из поколения в поколение особую атмосферу (дух) государственного управления.

Династический характер государственного управления во всех социально-экономических системах занимал особое место. В Древнем мире сын вождя занимал более высокое положение, чем обычный общинник. В начале 1534 г. английский парламент принял «Акт о наследовании». В истории России имелось множество актов об использовании семейно-родственных отношений в управлении страной или отдельными регионами. Вспомним Указ Петра I от 1714 г. «О единонаследии», где было указано правило наследования имений лишь одним из наследников. Указ ликвидировал юридическую разницу между поместным и вотчинным землевладением. Порядок престолонаследия в России определялся актом от 5 апреля 1797 г., который с малыми изменениями просуществовал до 1917 г. В Акте определялось преимущественное право на наследование престола за мужскими членами императорской фамилии. 300 лет управление Россией семьей Романовых — один из примеров. Одним из важных критериев развития цивилизации является невозможность передачи управление страной по наследству, т. е. напрямую детям.

Ряд исследователей современный постсоветский капитализм определяет как семейно-клановый капитализм (Розмаинский, 2004, с. 59—61). Хотя это спорно.

## Институт семейно-родственных отношений

Институт семейно-родственных отношений занимает одно из ключевых мест среди институтов государственного управления. Это не только связано с коррупцией. Государственное управление — это деятельность исполнительных, законодательных и судебных органов государства и их должностных лиц по практическому воплощению политического курса страны. Понятие «Институт семьи и родственных отношений» четко выделен в фундаментальном труде Г. Б. Клейнера «Эволюция институциональных систем» (Клейнер, 2004, с. 192) и определен как базовый социально-экономический протоинститут, т. е. институционализированные нормы, правила, образцы поведения, которые воспринимаются и функционируют не столько на сознательном, сколько на индивидуальном бессознательном уровне.

Влияние института семейно-родственных связей на государственное управление может осуществляться по разным направлениям и каналам и имеет в основном завуалированный характер.

Основой участия семейно-родственных отношений в государственном управлении является сохранение и приумножение семейно-родственного капитала (собственности). Семейно-родственный капитал — это ресурсы, которые находятся во владении и распоряжении семейно-родственной ячейки. Пьер Бурдьё определял «ресурсы, основанные на родственных отношениях и отношениях в группе членства» (Бурдьё, 2002) как социальный капитал, который должен приносить прибыль. Он создается годами и передается от поколения к поколению. Капитал аккумулируется и распределяется по семейным каналам, соответственно возникают возможности лоббирования интересов семейно-родственной ячейки в различных государственных органах.

Экономическая роль семейно-родственного капитала (собственности) в государственном управлении чрезвычайно сложна. Капитал и собственность определяют характер развития общества, экономическое положение социальных групп, цель производства и средства ее достижения, экономическую форму производства, распределения, обмена и потребления. Адам Смит подчеркивал, что «как говорит Гоббс, богатство — это сила. Но человек, который приобретает или получает по наследству большое состояние, необязательно приобретает вместе с ним или наследует политическую власть, гражданскую или военную. Его состояние, может быть, дает ему средства приобрести ту или другую, но одно лишь обладание этим состоянием не дает ему непременно такую власть» (Смит, 1993, с. 104).

Родитель не может напрямую передать свой статус, поэтому он старается трансформировать властный капитал в другие формы, которые кажутся на сегодняшний день наиболее привлекательными. В России на ходу такие знаки вознаграждения, как, например, устройство своих родственников или влиятельного чиновника на доходные должности в сфере бизнеса. Подобные «подарки» не требуют декларирования.

Если представитель — лидер семейно-родственной ячейки занимает ключевое место в государственном управлении, то всегда возможны проявления nepotизма. Это связано, как было уже отмечено, с индивидуализацией и бессознательным уровнем принятия решения на базе родственных чувств. Еще Уильям Петти отмечал то, что «...молодые люди... женятся... однако, имея детей, они как могут, хорошо устраивают их в соответствии с наклонностями каждого из них...» (Петти, 1993, с. 7). Вред от nepotизма заключается в том, что человек назначается на новую должность, не пройдя профессиональный отбор и часто не являясь хорошим специалистом.

### Сравнение моделей государственного управления

В экономической науке сравниваются бюрократическая и антрепренерская, или менеджеральная модели государственного управления (Сравнительное государственное управление..., 2000, с. 31). В данную таблицу можно включить еще одну колонку с названием «семейно-родственная» (легитимистическая) (табл. 1).

Создание и воспроизводство семейно-родственного капитала рассматривается как доминирующая цель каждого члена семьи, как результат участия семьи в государственном управлении, образно, как в рыночной деятельности (купле-продаже). В то же время можно отметить то, что главной причиной активного участия «семьи» в государственном управлении может быть желание поддерживать «жизненный стандарт» семьи. То есть главное — не накопление капитала, а создание хороших условий жизни членов семьи.

Управленческие решения в сфере государственного управления непосредственно касаются ведения бизнеса через выделения государственных ассигнований. Используются возможности для предоставления властного состояния сво-

Таблица 1

#### Сравнительная характеристика моделей государственного управления

Критерии различия	Модель управления		
	бюрократическая	менеджеральная (управленческая)	семейно-родственная (легитимистическая)
Фокусирование внимания	На собственных потребностях и перспективах	На потребностях и перспективах потребителя	Учет потребностей семьи и родственников. Главное — семейные интересы
Тип внутренней структуры и отношений	Иерархическая структура с четким распределением обязанностей и ответственности. Жесткая «пирамидальная» структура	Сетевая модель организации с преобладанием отношений доверия и взаимодополняемости. Организация действует как одна команда	Формальная структура для «чужих», неформальная для семьи и родственников
Оценка собственной деятельности	По объему освоенных ресурсов и количеству выполняемых задач	По результатам, представляющим ценность для потребителей	По способности сохранения государственной должности и капиталобразующее благополучие «семьи»
Гибкость структуры	Низкая. Организация стремится действовать по раз и навсегда установленным процедурам	Сравнительно высокая. Алгоритм действий изменяется всякий раз при изменении требований, предъявляемых к производимым услугам	Адаптационно-гибкая. Учитываются экзогенные факторы воздействия. С уходом главы семейно-родственной ячейки со своего поста жизненный цикл накопления капитала заканчивается
Обратная связь	Формальная. Часто носящая однонаправленный навязывающий характер	Реально действующая постоянная коммуникация	Стабильная и подконтрольная
Структура разделения труда	Жесткое иерархическое разделение аналитической работы от непосредственного обслуживания	Стимуляция аналитической работы по совершенствованию работы с клиентами чиновников «первой линии»	На ключевых постах члены семейно-родственной ячейки

им близким родственникам, например, руководящих должностей в крупных бизнес-структурах разных уровней. Широко развито перекрестное участие представителей одной семьи в различных государственных и зависимых от государства частных структурах общества.

### **Сравнение роли семейно-родственных отношений на государственное управление и бизнес**

Путем сравнения данных участия семейно-родственных отношений в государственном управлении и бизнесе можно конкретизировать особенности института семейно-родственных отношений (табл. 2).

И в бизнесе и государственном управлении наличие семейно-родственных связей экономически выгодно. В семейном бизнесе все построено на доверии, общих ценностях и понимании с полуслова, соответственно снижаются транзакционные издержки. Доходность семейных фирм в среднем выше, чем несемейных (отдача на единицу капитала в среднем выше). Общий доход владельца будет зависеть от его предпринимательского таланта, от умения сформировать жизнеспособную, доверительную и эффективную команду. А в государственном управлении все связано с получением политической ренты. По теории общественного выбора чиновник, как представитель какой-то семьи, больше всего заинтересован в увеличении семейно-родственного капитала и старается максимизировать капитализацию «окружения».

В одной семейно-родственной ячейке могут быть талантливые государственные служащие. Из истории известно то, что в деревнях и селах России всего несколько семейно-родственных ячеек были стержнями общественной и экономической жизни на определенной территории. Речь не ведется о том, чтобы уменьшить влияние «большой» семьи на развитие экономики и общества. Но в таких случаях должна быть прозрачность и открытость. Известная и влиятельная семья всегда находится в центре внимания общественности. В таких случаях можно использовать процедуру рассредоточения должностей по раз-

Таблица 2

#### **Показатели участия семейно-родственной ячейки в бизнес-группах и государственном управлении**

Показатели	Сферы деятельности	
	бизнес-группа	государственное управление
Цель	Максимизация прибыли	Максимизация семейно-родственного благополучия
Затраты	Семейно-предпринимательские	Преобладание государственных затрат
Вид затрат	Факториальные	Транзакционные
Управление	Семейный сход и решение главы семейства	Решение главы семейства по итогам переговоров с заинтересованными лицами
Отчетность	Общий баланс	Декларирование и публикация сведений о доходах и расходах государственных служащих
Основная причина отказа от участия	Поражение в конкурентной борьбе	Увольнение главы семейства с государственной службы
Уровень участия	На всех уровнях территориальных образований	В основном на уровне крупного города и региона
Уровень защиты от всевозможных рисков	Минимальный	Ближе к максимальной

ным территориям страны и обязательное решение проблем конфликта интересов. По ОЭСР конфликт интересов представляет собой конфликт между общественным долгом и частными интересами госслужащего, в котором госслужащий находится под влиянием частных интересов, способных отразиться на выполнении им своих рабочих обязанностей. При принятии государственных решений должен устраняться конфликт интересов. Под определение личных интересов подпадают и семейные интересы. При этом основная трудность состоит в определении круга родственников, которые могли бы рассматриваться в качестве угрозы предвзятости госслужащего в принятии решений.

Поиск оптимального компромисса при определении разумного баланса интересов семейно-родственной ячейки и государства — требование цивилизованного общества. Рассредоточение прав собственности между различными представителями семейного бизнеса либо способствует, либо сдерживает экономический рост, что требует вмешательства органов государственного управления.

### **Семейно-родственные отношения в государственном управлении и деловой цикл**

Еще одним очень важным направлением исследования влияния института семейно-родственных связей на состояние государственного управления является взаимосвязь жизненного цикла семейно-родственной ячейки (смена поколений) и экономического (делового) цикла. В частности, в настоящее время в отличие от периода рыночных преобразований в территориальных образованиях семейно-родственные властные структуры занимают весомое место. Соответственно власть сосредоточилась в руках относительно небольшого числа семей. Если глава города, региона имеет большое семейство, например трое или четверо сыновей, то это значит, что каждому члену семьи нужно должностное место в государственных структурах или контрольная доля актива на бюджетобразующих предприятиях. Уход руководителей региона или страны со своих государственных должностей будет равносителен вынужденному перераспределению властных и финансовых полномочий между родственниками главного лица. Со временем возникнет новая семейно-родственная система управления соответствующей государственной структурой.

Еще одной важной проблемой является влияние жизненного цикла одной семейно-родственной ячейки, участвующей в управлении государством, на деловой цикл. По оценке Института семейных фирм, только 30% семейных компаний в США выживают при переходе управления бизнесом к следующему поколению (Семейный бизнес..., 2011). Учеными постоянно проводятся исследования о возможностях передачи предпринимательских способностей по наследству, передачи предприимчивости генным путем, но пока сохраняется народная мудрость «Природа отдыхает на детях», что подчеркивает возможность спада деловой активности семейного бизнеса. При передаче бизнеса от одного поколения к другому происходит смена не только деловых ролей, но и семейных. А если глава семьи — государственный служащий высокого ранга, покидающий пост, то возникает проблема сохранения устойчивости бизнеса и отчасти общества. В краткосрочном плане активное взаимодействие представителей одной семьи в сфере государственного управления способно положительно влиять на экономику, так как могут сильно уменьшаться операционные затраты, увеличиваться доверие между участниками договорных отношений. Но в долгосрочном плане возникает противоречие между интересами семьи и общества и отдельными его представителями.

## Заключение

Таким образом, объективная необходимость цивилизованного решения участия семейно-родственных отношений в государственном управлении требует новых научных исследований и конкретных мер со стороны государственных служб и общественных организаций. Накопление семейно-родительского капитала и усиление его влияния на принятие государственных решений ведет к комплексной перестройке всей системы социально-экономических и правовых отношений вне и внутри государственного управления, что особенно остро ставит проблему разработки новых законодательных инициатив. В современных условиях необходимо создать концептуальную базу системы участия семейно-родственной ячейки в бизнес-группах и государственном управлении. Принятый Указ Президента РФ «О мерах по предотвращению коррупции», действующий «Национальный план противодействия коррупции» и др. играют важную роль в регулировании семейно-родственных отношений в сфере государственного управления. Но вопросы регулирования влияния семейно-родственных отношений на состояние коррупции решены не до конца.

Полное институциональное и юридическое оформление норм участия семейно-родственной ячейки в государственном управлении и передачи государственной власти «по наследству» не завершено. Законодательные инициативы по регулированию участия семейно-родственных связей как института государственного управления должны охватить все стороны деятельности общества.

## Источники

- Бурдые П.* Формы капитала // Экономическая социология. 2002. Т. 3. № 5.
- Клейнер Г. Б.* Эволюция институциональных систем. М., 2004.
- Коркунов Н. М.* Конспект по государственному праву. СПб., 1907.
- Петти У.* Трактат о налогах и сборах // Антология экономической классики. М., 1993.
- Розмаинский И. В.* Основные характеристики семейно-кланового капитализма в России на рубеже тысячелетий: институционально-кейнсианский подход // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2004. Т. 2. № 1.
- Семейный бизнес оказался лучше приспособленным к кризису. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [gokf.ru/investment/2011/04/06](http://gokf.ru/investment/2011/04/06)
- Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народа // Антология экономической классики. М., 1993.
- Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность / под общ. ред. Л. В. Сморгунова. СПб., 2000.