

На правах рукописи

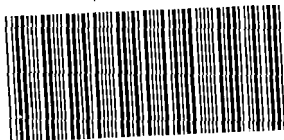
БАЙРАМОВА Лейла Имановна

**Политическое участие государственной
бюрократии в модернизации общества**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Специальность 23.00.02 – Политические институты,
процессы и технологии



005059341

16 МАЙ 2013

МОСКВА – 2013

Работа выполнена на кафедре истории и философии ФГБОУ ВПО
«Московский государственный гуманитарно-экономический институт»

Научный руководитель: БОЧАРНИКОВ Игорь Валентинович,
доктор политических наук

Официальные оппоненты: ГУСЬКОВ Юрий Владимирович,
доктор политических наук, профессор,
Институт менеджмента ГБОУ ВПО
«Московский городской педагогический
университет», заведующий кафедрой
экономической теории и управления

ТРИПОЛЬСКИЙ Владимир Борисович
кандидат политических наук,
МГТУ им. Н.Э. Баумана, доцент кафедры
социологии и культурологии

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Московская государствен-
ная академия водного транспорта»

Защита состоится «28» мая 2013 г. в 15 час. 00 мин. на заседании
диссертационного совета Д 212.155.14 в Московском государственном
областном университете по адресу: 105005, г. Москва, ул. Фридриха
Энгельса, д. 21а, ауд. 305.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке МГОУ (105005,
г. Москва, ул. Радио, д. 10 а)

Автореферат разослан « » апреля 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат политических наук

Абрамов А.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования и постановка проблемы. На протяжении последних двух десятилетий в России осуществляется взятый политическим руководством курс на системную модернизацию, которая должна вывести страну к новым историческим рубежам и горизонтам развития. Современная концепция модернизации исходит из необходимости активного воздействия на социальные процессы государственного аппарата, который прямо или опосредованно вовлечен во властные отношения, в разработку и реализацию политико-управленческих решений. В условиях социальной апатии и самоустранения широких слоев российского общества от политического участия, именно государство как политический институт становится едва ли не единственным и основным субъектом социальной модернизации. Считается, таким образом, что активное политическое участие государственной бюрократии станет основой для проявления глубокой заинтересованности гражданского общества в процессах обновления и развития.

Радикальные преобразования, которые необходимо осуществить на пути становления новой российской государственности, развития экономической, социальной и духовной сферы жизни общества, выдвигают задачу поиска оптимальной модели взаимодействия политиков, то есть лиц, занимающих политические должности, и государственной бюрократии, социальной группы, обслуживающей сферу политики, в том числе процесс разработки и реализации политических решений. Такая модель способствовала бы достижению провозглашенных российским политическим руководством целей модернизации общества и создания эффективного аппарата государства, способного предоставлять обществу качественные услуги.

Обращение к истории многократных российских попыток модернизации показывает, что в нашей стране роль государственной бюрократии в периоды общественно-политических трансформаций особенно велика. В Советском Союзе бюрократия обеспечивала взаимодействие всех структур государственного и общественного управления страны. Вместе с тем, в системе государственной бюрократии накапливались крупные недостатки и извращения. И сегодня, участвуя в политике, российская государственная бюрократия оказывает неоднозначное и противоречивое влияние на политическую систему меняющегося общества. В частности, бюрократизация политики и разъедающая страну коррупция могут сорвать любые попытки модернизации.

Приходится констатировать отсутствие пока в России ряда исходных базовых посылок для участия государственной бюрократии в политике на демократических принципах. И это - часть нашего исторического наследия. Действительно, будучи одной из основ государственности (а в некоторые моменты истории - чуть ли не единственной основой), она одновременно не имеет того общественного признания и социального престижа, которые необходимы ей для эффективной деятельности. Чем быстрее будут поняты процедуры и формы участия бюрократии в политике, тем больше шансов направить этот процесс в демократическое русло. Это предполагает, помимо прочего, определение пределов политизации государственной бюрократии, оптимизацию количественного и качественного состава государственного аппарата, понимания механизмов политического участия государственной бюрократии. На основе научного познания этого феномена и использования полученных результатов при реформировании государственного управления возможна адаптация корпоративных интересов государственной бюрократии к интересам всего общества.

Актуальность анализа политического участия государственной бюрократии в условиях модернизации продиктована также обилием эмпирического материала и сравнительно небольшим числом политологических обобщений по данной теме.

Таким образом, данное исследование предполагает решение научной проблемы, связанной с явным противоречием между востребованностью понятия «политическое участие государственной бюрократии», его связью с актуальными проблемами модернизации российского общества и недостаточной разработанностью данного понятия в современной отечественной политической науке.

Степень научной разработанности проблемы. Анализ научных исследований и публикаций по рассматриваемой теме показывает, что имеется немало научных работ, посвященных проблемам бюрократии, ее взаимоотношениям с политикой, политической роли государственной бюрократии в условиях переходных (транзитных) обществ.

Методологические основы современных теорий государственного управления в целом, взаимодействия политики и аппарата управления, политического участия бюрократии, в частности, были заложены в XIX - начале XX века в трудах Г. Гегеля, А. де Токвиля, Д.С. Милля, К. Маркса, Г. Моска, В. Парето, М. Вебера, М.Л. Острогорского, Р. Михельса. Особенности положения и потенциала бюрократии в политико-управленческих сетях интересовали и американскую политическую науку (В. Вильсон, Ф. Гудноу).

Традиции изучения бюрократии как корпуса профессиональных государственных служащих, организованных и функционирующих рационально, эффективно способствующих легитимации политической власти, в XX веке продолжили П. Блау, М. Крозье, Р. Мертон, Т. Парсонс. Фундаментальный вклад в разработку моделей взаимодействия политической власти, административного аппарата и гражданского общества был внесен такими учеными как К. Сикстон, С. Эйзенштадт, Ф. Риггс, Г. Петерс и др. Проблемы растущей политизации государственной бюрократии отражены также в трудах З. Бжезинского, Ф. Бека, Ж.-Л. Кермона, Ж. Шевалье.

Политическим анализом бюрократии и ее влияния на общественно-политические процессы в дореволюционной России занимались М.М. Сперанский, М.М. Ковалевский, К.Д. Кавелин, С.М. Соловьев, П.И. Новгородцев, Б.Н. Чичерин, А.Н. Милютин, П.Н. Милоков, А.А. Веселовский, Л.А. Тихомиров, В.В. Леонтович, В.О. Ключевский и др. Целенаправленных исследований советской государственной бюрократии практически не проводилось. Исключение составляют работы М. Джиласа и М. Восленского, посвященные политической бюрократии («новый класс», «номенклатура»).

Значительный вклад в развитие теоретико-методологических концепций, объясняющих феномен бюрократии и ее участие в политической жизни современного общества внесли работы В.Д. Андрианова, В.Ф. Анурина, М.Н. Афанасьева, Л.Г. Бузова, И.А. Гобозова, В.И. Добренькова, В.С. Комаровского, А.Г. Левинсона, В.П. Макаренко, А.В. Макарина, А.В. Оболонского, В.В. Петухова, Г.В. Пушкаревой, В.И. Спиридоновой, С.В. Устинкина. О возрастании роли бюрократии в структуре государства и современного общества писали В.Л. Иноземцев, Ю.В. Ирхин, А.С. Панарин, А.И. Соловьев и др.

Рассмотрению различных аспектов формирования и функционирования государственной бюрократии в политической сфере посвящены диссертационные работы О.Н. Карпенко, А.С. Маленко, Т.А. Подшибиakiной, А.В. Трухачевой, Ю.В. Чернявской.

Концептуализация политического участия государственной бюрократии в модернизации общества стала возможной благодаря исследованиям, посвященным анализу различных сущностных аспектов модернизации. В этой связи необходимо отметить работы С. Блэка, Р. Инглетарта, Т. Парсонса, У. Ростоу, С. Хантингтона, Ш. Эйзенштадта.

Следует обратить внимание также на исследования проблем современного модернизационного процесса в России как ответ на вызов

Запада и некоторых развивающихся стран, сделавших рывок в приближении к современности. Значительный вклад в исследование этой проблематики внесли следующие авторы: А.В. Абрамов, С.А. Емельянов, А.С. Панарин, И.В. Побережников, И.К. Пантин, О.Н. Яницкий, В.А. Ядов, В.Н. Шевченко и др.

Наконец, важным источником являются работы, которые посвящены изучению российской бюрократии и ее влиянию на процессы модернизации. Они представляют собой важный вклад в понимание сути проблемы настоящего исследования.

В то же время, такие стороны и проблемы политической деятельности и политико-административного управления, как содержание и особенности политического участия государственной бюрократии в условиях модернизации, политизация как тенденция развития современной бюрократии, традиции участия в политике российской государственной бюрократии и степень ее воздействия на цели, характер и исход модернизационных преобразований в стране, основные направления оптимизации её политического участия в процессах модернизации общества, остаются недостаточно исследованными.

Объектом диссертационного исследования является государственная бюрократия как социально-политическое явление, а предметом - механизмы и тенденции её политического участия в условиях модернизации современной России.

Цель диссертационного исследования - установить взаимозависимость политического участия государственной бюрократии и социальной модернизации и на этой основе определить перспективы повышения эффективности функционирования российской бюрократии как субъекта модернизации государственных и общественных институтов современной России.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- рассмотреть основные концептуальные подходы к исследованию государственной бюрократии с позиций политологического анализа;
- выявить сущность социальной модернизации, место и роль государства и государственной бюрократии в ее осуществлении;
- раскрыть сущность, содержание и выявить особенности политического участия государственной бюрократии, обосновать типы ее политизации в условиях модернизации;
- изучить исторические традиции формирования российской государственной бюрократии и особенности ее политического участия,

а также степень влияния на цели, характер и исход модернизационных преобразований в России;

- исследовать эффективность государственной бюрократии, основные направления оптимизации ее политического влияния на государственные и общественные институты, определить политико-правовые средства преодоления бюрократизма и коррупции на современном этапе модернизации России.

Общетеоретическую основу исследования составляют: политическая теория бюрократии и теория модернизации; идеи и положения отечественных и зарубежных исследователей, раскрывающие сущность, содержание и особенности политического участия государственной бюрократии в условиях социальной модернизации.

Методологическую основу диссертации составляют общенаучные и философские методы, основные принципы политологического анализа социальных явлений и процессов, понятийно-категориальный аппарат, применимый к объекту и предмету исследования. В работе используются системный, функциональный и институциональный подходы, на основе которых бюрократия изучается как политический институт, наделенный функциями, реализация которых позволяет добиваться требуемых обществом модернизационных изменений. Для оценки места и роли государственной бюрократии в системе властных отношений, форм и способов ее участия в социальной модернизации используются сравнительный и исторический подходы.

Эмпирическую базу диссертации составили статистические материалы, справочная литература, данные социологических исследований, результаты экспертного опроса по рассматриваемой проблеме.

Научная новизна исследования состоит:

- в авторской трактовке места и роли государственной бюрократии в системе властных отношений, в раскрытии тенденции ее политизации;

- в анализе сущности и особенностей политического участия государственной бюрократии, выявлении и обосновании типов ее политизации в условиях модернизации общества;

- в исследовании исторических традиций формирования и функционирования российской государственной бюрократии как субъекта политики, определении особенностей ее политического участия и степени влияния на цели, характер и исход модернизационных преобразований в современной России;

- в обосновании критериев эффективности государственной бюрократии и условий ее позитивного влияния на процессы модернизации;

- в раскрытии политико-правовых средств преодоления бюрократизма и коррупции как факторе успешной модернизации России.

Основные положения, выносимые на защиту

1. Политическое участие государственной бюрократии - это осознанные и целенаправленные действия, прямая или опосредованная вовлеченность этого социального слоя во властные отношения, в политический процесс. Как организация профессиональных государственных служащих бюрократия предназначена в рамках действующего в стране законодательства квалифицированно и эффективно исполнять государственную политику. Однако в условиях модернизации как своеобразной формы развития переходных (транзитных) обществ бюрократический аппарат утрачивает свой статус исполнительного механизма. Чиновничество, имеющее сильный потенциал в политике, становится соучастником процесса разработки, принятия и реализации политических решений; возникают основы для политизации государственной бюрократии, ее трансформации в самостоятельную политическую силу.

2. Участие бюрократии в политике ограничено конституционными обязанностями государственных служащих, законами и должно быть направлено на их выполнение и поддержание политической власти. Период модернизации связан с повышением активности политической бюрократии, так как выбор курса на модернизацию происходит и начинается именно в сфереполитики. Косновным факторам расширения участия профессионалов-управленцев в политике в условиях модернизации относится: возрастание роли государства в процессах модернизации; новизна решаемых задач, слабость нормативно-правовой базы модернизационных преобразований; недостаточная зрелость демократических политических институтов и гражданского общества как субъектов модернизации.

3. Степень политического участия бюрократического аппарата, осознание им своего места и своих перспектив в переходном (транзитном) обществе способны оказать как позитивную, так и негативную роль. Нередко чиновничество становится соучастником процесса выработки и реализации политических целей модернизации и путей их достижения, эффективным инструментом реализации согласованных с политиками целей и задач модернизационного проекта, и такой тип политизации государственной бюрократии, в конечном счете, содействует социально-экономическим преобразованиям. В то же время государственная бюрократия может стать противником, а то и тормозом системной и глубокой модернизации.

4. Политизация государственной бюрократии, понимаемая как отказ от веберовского принципа политической нейтральности, связана с

профессионализмом этой социальной группы и возможностью ее участия в борьбе за контроль над ресурсами, с артикуляцией и защитой чиновниками собственных интересов в ущерб общенациональным и их лоббированием через органы государственной власти. Такой тип политизации нужно рассматривать как нелегитимный и наносящий ущерб, как общим целям модернизации, так и реформам государственного управления и демократизации политического процесса в целом.

5. В условиях становления гражданского общества в России государственная бюрократия объективно призвана выступать в качестве одной из действенных политических сил модернизации государственных и общественных институтов современной России. Но сама по себе государственная бюрократия не может быть субъектом политической модернизации. Учитывая масштабность предстоящих в стране модернизационных преобразований и, опираясь на зарубежный опыт, необходимо осуществить комплекса политико-правовых средств, ориентированных на рационализацию бюрократической деятельности и преодоление бюрократизма и коррупции, создавать условия для превращения российского чиновника в государственного деятеля, служащего общему, а не групповому, интересу и находящегося под действенным контролем политической власти и гражданского общества.

Теоретическая значимость исследования заключается в приращении новых знаний о сущности политического участия государственной бюрократии, его специфике и тенденциях развития в условиях модернизации российского общества. Основные выводы диссертации могут быть использованы для развития политической теории бюрократии и теории политической модернизации.

Практическая значимость работы состоит в том, что научные положения диссертации могут быть применены для разработки основных направлений развития политической системы России, совершенствования государственного управления. Результаты исследования могут быть использованы в преподавании теории государственного управления, общей и сравнительной политологии, политического менеджмента, политической элитологии, социологии, а также при подготовке спецкурсов по данной проблематике в рамках социально-гуманитарных дисциплин. Политическим партиям, общественным организациям и органам государственной власти России материал диссертации предлагается использовать при реформировании государственного управления.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации изложены в публикациях и апробированы в выступлениях на

научной конференции «Актуальные вопросы гуманитарных, правовых и социально-экономических исследований» (Москва, МГГЭИ, 2013), на межфакультетских научно-методологических семинарах, в процессе разработки и чтения социально-гуманитарных курсов (социология, политология, теория государственного управления) для студентов Московского экономико-правового института.

По теме исследования подготовлено 5 научных публикаций, из них 2 публикации в научных журналах по перечню ВАК Минобрнауки. Общий объем публикаций составил 6,9 печатных листа.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и списка литературы, содержащего 169 наименований источников на русском и иностранных языках, а также интернет-ресурсы по теме исследования.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении дается обоснование актуальности темы диссертационного исследования, характеризуется состояние ее разработанности в научной литературе, формулируются его объект, предмет, цель, задачи, научная новизна и положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость работы.

В главе I «Теоретико-методологические основы исследования политического участия государственной бюрократии в контексте модернизации», состоящей из трех параграфов, рассматриваются наиболее известные подходы к исследованию государственной бюрократии как социально-политического явления. Определяется сущность социальной модернизации, место и роль государства и государственной бюрократии в ее осуществлении, раскрывается сущность, содержание и особенности политического участия государственной бюрократии, выявляются специфика и типы ее политизации в условиях модернизации.

В параграфе 1.1 «Государственная бюрократия как политический феномен» показано, что исторически бюрократия формировалась как управленческий аппарат государства индустриального типа. В XIX веке складывавшаяся буржуазная государственность послужила основанием для Г. Гегеля и М. Вебера назвать бюрократию основным носителем рациональных форм организации власти, особенно в государстве, функционирующем на правовых принципах. Позиция и роль бюрократии усиливаются с появлением у государства и общества глобальных внешнеполитических интересов.

Бюрократия – это один из общественных, и прежде всего государственных институтов, форма осуществления властных функций; это организация профессиональных государственных служащих, которые предназначены в рамках действующего в стране законодательства квалифицированно и эффективно исполнять государственную политику. Феномен бюрократии не просто объективно существует, но по мере развития общественных отношений оказывает огромное влияние на все сферы жизни общества и государства, в том числе на сферу властных отношений.

В диссертации выделяются три аспекта политической теории бюрократии, созданной М.Вебером и В.Вильсоном.

Во-первых, бюрократия представляет собой особую, обладающую властью группу внутри государства и отдельный социально-профессиональный слой людей с функциями осуществления управленческих решений. В.Вильсон исходит из принципа разделения политической и бюрократической деятельности, при котором выбор политической стратегии государственной или частной организации не входит в компетенцию профессионалов-управленцев; администрирование находится вне сферы политики. Политика использует подчиненную ее целям, интересам и потребностям бюрократию как систему профессиональной администрации, назначенного чиновничества, деятельность которого подотчетна общественно-политическому контролю.

Во-вторых, Вебер первым исследовал особенности политической бюрократии, вплотную связав это явление с понятием «вождизм», как «господство, основанное на преданности тех, кто подчиняется чисто личной «харизме» вождя. Исследуя политическую бюрократию, М. Вебер оставляет в стороне ее влияние не только на «вождя» и его окружение, но и в целом на общественные процессы. В то же время с чисто политической точки зрения бюрократия должна была оставаться политически нейтральной, и ни при каких условиях не проявлять ангажированность теми или иными властными группировками. Более того, перерождение государственной бюрократии в политическую таит в себе угрозу человеческой свободе и независимости.

В-третьих, в политической сфере Вебер выделял, как эмпирическое явление, способность бюрократии выходить за пределы своей инструментальной функции и становиться самостоятельной силой, которая оказывает влияние на цели общественного развития. Но эта черта бюрократии расценивалась им как отклонение, так как предполагала узурпацию чиновниками функции постановки целей, которая принадлежала политическим лидерам.

Во второй половине XX века бюрократия, понимаемая как корпус профессиональных служащих, становится приоритетным предметом исследования получившей ныне мировую известность вирджинской школы Общественного выбора, создателями которой стали американские экономисты Дж. Бьюкенен и Г. Таллок. Они обратили внимание на пределы законодательного контроля над свободой бюрократии в осуществлении власти в широкой области принятия решений. Более того, бюрократия может манипулировать повесткой дня законодательных органов с целью обеспечения результатов, отвечающих ее собственным интересам. На долю законодательной власти приходится только ничтожно малая часть всех принятых реальных политических решений, а проведение политики, реальный процесс управления, остается в руках тех, кто занимает посты в бюрократической системе.

В ответ на это многие исследователи стали искать пути реформирования бюрократического государства. В 1980-1990х гг. сформировалось новое научное направление – концепция «нового государственного управления» (New Public Management, сокращенно NPM). Хронологически ее возникновение можно условно отнести к работам У. Нисканена еще начала 1970-х годов¹. Автор книги «Бюрократия и представительное правление» выявляет причины и следствия реальной политической власти государственной бюрократии, которая обладает мощной внутренней динамикой, что ведет к росту числа управленцев и расширению масштабов вмешательства государства в сферу гражданского общества. У. Нисканен объясняет экспансию государства именно способностью назначенных чиновников диктовать политические приоритеты избранным народом руководителям, что не зависит от характера политической системы.

Концепция «нового государственного управления» признает неустрашимость политической роли бюрократии и, как результат, ориентирует на поиск новых форм контроля над ней, оптимального соотношения политических и профессиональных начал в администрации,

Современные исследования государственной бюрократии основаны также на системном подходе, который позволил связать воедино проблему внутренней самоорганизации бюрократии с воздействием окружающей среды, открыл новые методологические возможности для анализа влияния бюрократии на свое окружение. Наиболее концентрированно это влияние было выражено в понятии «бюрократическая или административная власть». Для ряда авторов суть этого явления заключалась в том, что

¹ См.: Niskanen W.A. Bureaucracy and Representative Government (Chicago: Aldine-Atherton, 1971); Bureaucracy: Servant or Master? (L.: Institute of Economic Affairs, 1973).

бюрократия в силу своих профессиональных качеств и специфики работы могла оказывать непосредственное воздействие на публичных политиков.

Таким образом, расширяется зона влияния бюрократии на принимаемые политические решения. Там, где это влияние становится всеохватывающим, лишенным механизма сдерживания, наступает период тотального господства бюрократии, которая имеет все возможности сведения на нет усилий любых высших органов по решению кардинальных социально-экономических проблем общества. Эпоха застоя в советской истории как раз и стала эпохой такого бюрократического господства.

В этой связи одной из приоритетных тем исследований современной политической науки является анализ взаимоотношений чиновничества и общества, взаимодействия «политиков» и «бюрократов», политической и административной элит. Предлагаются различные варианты (модели) такого взаимодействия. Так, одной из первых явилась модель Ш. Эйзенштадта, основателя теории модернизации, описавшего три формы взаимосвязи политики и управления в условиях традиционного, современного и переходного обществ. Для переходного общества характерна транзитная модель, которая определяет бюрократию в качестве самодостаточной силы и характеризуется политико-правовой безконтрольностью чиновника, так как институты гражданского общества еще не приобрели достаточной власти над бюрократией.

Кроме транзитной, Ш. Эйзенштадт выделяет еще традиционную и модернизационную модель. В первом случае - бюрократия ориентируется на правительство и является бесправной перед политической властью. Чиновник выступает в качестве личного слуги политика и государства. Во втором случае - бюрократия ориентируется на общество, ее относительная независимость от политики сочетается с подчиненностью правительству (бюджетный контроль и т.д.), контролем со стороны институтов гражданского общества.

Дж. Эбербах, Р. Патнэм и Б. Рокман предлагают еще один вариант взаимоотношений бюрократии и политической власти, но называемые ими модели в большей степени характеризуют практики «западных демократий»: идеальная, реальная, конвергирующая, гибридная модели.

Все описанные в диссертации модели очень близки к реальности, все они, в той или иной степени, учитывают институциональные и нормативные ограничения власти бюрократии, сложное взаимодействие бюрократических и политических интересов. И все же вопрос о том, кто в реальном политическом процессе в состоянии занимать лидирующую позицию — бюрократия или политики, далеко не всегда является ясным.

Автор приходит к выводу, что было бы неверно сводить деятельность бюрократии к одной из сторон функционирования политико-административных структур - управлению, неполитическому сообществу, политической элитарности. Одно ясно: без государственной бюрократии как политического института, сосредоточивающего в своих руках часть высшей, среднюю и низшую форму исполнительной власти, не обходится ни один современный режим. При этом, несмотря на гипотетическую и реальную возможность различных формы кооперации политиков и чиновников, практически все западноевропейские и многие другие правительства в 80-90-е годы XX века проявили решимость положить предел нелегитимному вмешательству государственной бюрократии в политику и усилить над ней свой контроль.

В параграфе 1.2 «Место и роль государства в модернизации общества» исследуются сущностные характеристики социальной модернизации, место и роль государства и его бюрократического аппарата в ее осуществлении.

Общество не может существовать без изменений, причем их масштаб, интенсивность и специфика проявлений зависят от типа общественного устройства и внешних по отношению к этому обществу условий. Отмечается, что самый заметный этап трансформаций в истории нового времени был связан с промышленной революцией, охватившей ряд стран Европы в XVIII веке. В мировой социологической и политологической литературе период трансформаций, связанный с переходом от традиционных обществ к индустриальному обществу, начавшийся в нескольких странах Западной Европы (Голландия и Англия) во второй половине XVII века, получил название *modernity* (от англ. — современность).

Под модернизацией общества диссертант понимает такое усовершенствование общественного устройства, которое предполагает возрастание способности социальных систем адаптироваться к новым образцам социальных целей и создавать новые политические и гражданские институты, обеспечивающие развитие общества. Этот процесс обусловлен как объективными (социально-экономическими и культурными), так и субъективными (способность политического руководства и иных акторов, включая бюрократию, осуществить более или менее эффективное изменение общества) социальными факторами.

Современная концепция модернизации исходит из необходимости активного воздействия государства на социальные процессы. Когда речь идёт о государстве, то оно, скорее, выступает *совокупным субъектом модернизации*, то есть активно действующим политическим институтом,

который не только генерирует саму идею модернизации, но и является ее конструктором, архитектором и создателем. В диссертации обосновывается вывод о том, что в процессе социальной модернизации центральное место занимает государство в целом, и государственный аппарат, государственная бюрократия, в частности.

Так, важнейшая функция субъекта модернизации – оценка проводимого курса на предмет его соответствия национальным интересам, одним из носителей и выразителей которых является государство. Кроме того, государство распространяет властное воздействие на все сферы жизни общества. Оно обеспечивает не только модернизационные преобразования, но одновременно постоянно расширяет их социальную базу, укрепляя политическую стабильность общества, демократизируя свои структуры и институты, а также развивая и совершенствуя социальную сферу. Процессы глобализации также повышают роль и значение государства в общественном развитии.

Исключительное место и роль государства в модернизации общества обуславливается и тем, что оно сосредотачивает в своих руках огромные материальные и финансовые ресурсы, осуществляет правотворчество, располагает разветвленной системой юридических средств, дающих ему возможность оперативно управлять модернизационными процессами, эффективно воздействовать на содержание и темпы модернизации, используя правовые формы и режимы.

Роль государства в процессе модернизации состоит в гарантировании решения социально-экономических проблем, ради которого она и предпринимается. При этом государство имеет конечный ресурс воздействия на различные сферы общественной жизни, то есть не может управлять всем и вся. Конечность государственных ресурсов – весьма важный фактор, определяющий место государства в процессе модернизации.

Другим таким фактором является ответственность за благополучие страны. Государство призвано быть организатором процесса модернизации и развития экономической и социальной инфраструктуры, решать, каким образом могут и должны быть модернизированы отдельные сферы общественной жизни.

Однако было бы ошибочным абсолютизация места и роли государства и государственной бюрократии в социальной модернизации в связи с кризисом бюрократического государства. Тем не менее, несмотря на падение общественного авторитета государства, современная модернизация - это процесс, инициируемый государством, элитами для преодоления экономического, технологического и социального отставания того или иного

общества от лидеров. Модернизации не начинаются «снизу» (хотя стартом для них могут стать серьезные социальные катаклизмы, приводящие к власти силы, ориентированные на реализацию модернизационной программы); они реализуются элитными группами при широкой поддержке со стороны общества.

Для успеха модернизации необходимы, прежде всего, четкое понимание властью ее задач и целей и формирование в обществе (или, по крайней мере, его активных слоях) консенсуса относительно желательности изменения существующего положения дел. При этом с каждым новым десятилетием обе эти предпосылки становятся все более необходимыми.

В параграфе 1.3 «Сущность и специфика политического участия государственной бюрократии в условиях социальной модернизации» выявлены сущность, содержание и особенности политического участия государственной бюрократии, обоснованы типы ее политизации в условиях модернизации.

Современная политическая наука в целом прочно утвердилась в выводе о том, что государственная бюрократия является субъектом политического участия. Участие бюрократического аппарата, государственных служащих в политике, в осуществлении государственной власти имело место на самых ранних этапах развития государства. В диссертации дано авторское определение феномена политического участия государственной бюрократии как осознанных и целенаправленных действий, прямой или опосредованной вовлеченности этого социального слоя во властные отношения, в процесс разработки и реализации политических решений.

Политическое участие государственной бюрократии ограничено конституционными обязанностями государственных служащих, законами и должно быть направлено на их выполнение и поддержание политической власти. Однако занимаемое чиновниками место в системе исполнительной власти дает им громадные возможности в деле реального перераспределения ресурсов, что объективно придает их должностям политический масштаб, увеличивает их роль и значение в системе принятия решений². Кроме того, существует проблема вторжения администрации в сферу деятельности политики, а административный аппарат становится не прозрачным даже для высшего политического руководства и самого себя. Однако, от них требуется беспристрастность, «нейтральность» и участие в рамках своей «компетентности».

2 См.: Абрамов А.В. Государственные служащие как политическая страта общества: дискуссии и проблемы // Вестник Московского государственного областного университета. – Серия «История и политические науки». – 2010. – № 2. – С.132-137

Политическое участие бюрократии в условиях модернизации расширяется, что обуславливается такими факторами как: возрастание роли государства; новизна решаемых задач, слабость нормативно-правовой базы модернизационных преобразований; недостаточная зрелость демократических политических институтов и гражданского общества как субъектов модернизации. Без стабильного и сильного аппарата государственного управления реформы не возможны, или могут привести к противоположным результатам, не отвечающим намеченным модернизационным целям. В то же время в транзитных странах большую опасность представляет бюрократический аппарат государства.

Автор раскрывает особенности политического участия государственной бюрократии в условиях модернизации как своеобразной формы развития переходных (транзитных) обществ, связанные с возможностью лоббирования ею собственных интересов через органы государственной власти. Как институт государства бюрократия стремится стать воплощением всеобщих интересов общества, но на практике вырабатывает свои особые интересы. Как правило, чиновники настроены консервативно, опасаясь изменений, то есть они не заинтересованы в основательной модернизации, которая может повлиять на их статус. Однако исторические прецеденты свидетельствуют о том, что в одних условиях бюрократический аппарат может быть мощным инструментом политической элиты в реализации целей модернизации, в других – модернизация проводилась с меньшим участием государственных служащих. В одних условиях бюрократия выполняла активную модернизаторскую функцию, в других – становилась не только тормозом, но и преградой, а то и ярым противником модернизации.

Бюрократические учреждения могут быть стабильными и эффективными инструментами административного управления, когда они направляются и контролируются демократической политической системой, но сами по себе бюрократии в процессе политической модернизации, как правило, не могут создавать стабильные общественно-политические системы.

Как организация профессиональных государственных служащих бюрократия предназначена в рамках действующего в стране законодательства квалифицированно и эффективно исполнять государственную политику. Однако в условиях модернизации как своеобразной формы развития переходных (транзитных) обществ бюрократический аппарат утрачивает свой статус исполнительного механизма. Чиновничество, имеющее сильный потенциал в политике, становится соучастником процесса разработки, принятия и реализации политических решений; возникают

основы для политизации государственной бюрократии, ее трансформации в самостоятельную политическую силу.

Занимаемое чиновниками место в системе исполнительной власти дает им громадные возможности в деле реального перераспределения ресурсов, что объективно придает их должностям политический масштаб, увеличивает их роль и значение в системе принятия решений. Возникают основы трансформации государственной бюрократии, утрачивающей свой статус исполнительного механизма и приобретающей положение, при котором чиновники начинают играть едва ли не основную политическую роль, выходя за рамки ограниченного политического участия. В этой связи возникает проблема деполитизации государственной бюрократии.

Степень политического участия бюрократического аппарата, осознание им своего места и своих перспектив в переходном (транзитном) обществе способны оказать как позитивную, так и негативную роль. Нередко чиновничество становится соучастником процесса выработки и реализации политических целей модернизации и путей их достижения, эффективным инструментом реализации согласованных с политиками целей и задач модернизационного проекта, и такой тип политизации государственной бюрократии, в конечном счете, содействует социально-экономическим преобразованиям. В то же время государственная бюрократия может стать противником, а то и тормозом системной и глубокой модернизации.

Политизация государственной бюрократии, понимаемая как отказ от веберовского принципа политической нейтральности, связана с профессионализмом этой социальной группы и возможностью ее участия в борьбе за контроль над ресурсами, с артикуляцией и защитой чиновниками собственных интересов в ущерб общенациональным и их лоббированием через органы государственной власти. Такой тип политизации нужно рассматривать как нелегитимный и наносящий ущерб, как общим целям модернизации, так и реформам государственного управления и демократизации политического процесса в целом.

Политизация бюрократии, являясь реальностью современного государственного управления, не может не тревожить легитимную политическую власть и институты гражданского общества. Политическое участие государственной бюрократии содержит риски, связанные с опасностями становления недемократичной по сути политической системы, что делает необходимым осуществление комплекса политико-правовых средств, ориентированных на рационализацию бюрократической деятельности и обеспечение профилактики (предотвращение) бюрократизма и коррупции, выстраивание четкой системы эффективного

общественного контроля над политической деятельностью бюрократии как субъекта модернизации.

Во главе 2 «Политическое участие российской государственной бюрократии в процессах модернизации» представлен исторический опыт формирования и функционирования российской государственной бюрократии как субъекта политики, определены особенности ее политического участия и степень влияния на цели, исход и характер модернизационных преобразований в России. Дана оценка эффективности государственной бюрократии, рассмотрены наиболее важные политико-правовые средства преодоления бюрократизма и коррупции на современном этапе модернизации России.

В параграфе 2.1 «Исторические традиции политического участия государственной бюрократии в модернизации России» автор отмечает, что в России на протяжении последних трехсот лет предпринималось множество попыток модернизации, которые, со временем, приобрели характер долговременной исторической тенденции, с типичными для нее специфическими моментами и логикой развития, обусловленных множеством объективных и субъективных факторов. В диссертации рассматриваются основные особенности российских модернизаций, во многом обусловленные национально-историческими традициями российского бюрократического государства.

Первая особенность состоит в особой, не сравнимой с другими странами и цивилизациями, роли государства в инициировании, определении направленности и осуществлении модернизационного процесса на всех его стадиях. Разумеется, как уже отмечалось, государство играет весьма активную роль в процессе модернизации в условиях любого общества, являясь ее проводником и своеобразным гарантом. Однако в России государство, и прежде всего высший слой бюрократии, исторически выполняет более широкий круг обязанностей по сравнению с западными странами и, как правило, настолько прочно контролирует процесс модернизации, что он предстает как цепь своеобразных «революций сверху», которые часто осуществляются насильно и вопреки устремлениям широких слоев общества.

Вторая, связанная с предыдущей, особенность модернизационного процесса в России состоит в расхождении процессов модернизации государства и модернизации общества. В ситуации, когда само общество из-за раздирающих его противоречий, разнонаправленных ценностей и ориентаций не может сформировать массовые средние слои, которые стали бы полноценным субъектом модернизации, государственная

бюрократия берет на себя функции этого субъекта, не считаясь ни с готовностью общества к данным преобразованиям, ни с его культурными традициями.

Но такого рода модернизация не может быть глубокой и последовательной, поскольку она не опирается на достаточно широкие и активные слои населения. Модернизаторская элита и бюрократия неизбежно раскалывается вслед за расколом общества, начинается возрождение антимодернизаторских настроений. И в итоге ценой огромных усилий Россия после очередного «скачка» довольно быстро отстает от других государств, развивающихся более последовательно и опирающихся в процессе модернизации на более прочный фундамент, нежели желания реформаторов и терпение населения, с которым государство, преследующее цели собственной модернизации, часто обходится хуже, чем завоеватели с населением завоеванной страны.

Итак, бюрократическое государство в России, являясь основным субъектом модернизации, осуществляет ее своими методами. Но что вынуждает его приступить к ней, если внутренние импульсы со стороны расколотого общества с различными, противоречащими друг другу ценностями неизбежно оказываются слабыми и взаимно парализуют друг друга? Внешними импульсами, вынуждающими высший слой российской бюрократии заняться модернизацией, является не столько непосредственное технологическое, экономическое, политическое, культурное взаимодействие России с другими странами и цивилизациями, сколько угроза ослабления позиций России в мире как державы (крайний случай этой угрозы - военное поражение от других государств).

Разумеется, каждый раз речь идет именно о толчке, побуждающем бюрократическое государство взяться за модернизацию страны, которая имеет свою внутреннюю логику развития: очень скоро после начала модернизации к ней подключается значительная часть или большинство общества, и процесс выходит за рамки, предначертанные ему модернизаторской группой государственной бюрократии. При этом процесс «подключения» широких слоев может быть чрезвычайно бурным, как это было в 1917–1920 гг. или в 1989–1991 гг., и привести к совершенно непредвиденным для инициаторов модернизации последствиям. Однако то обстоятельство, что начинает модернизацию и определяет ее цели каждый раз именно государственная бюрократия, неизбежно накладывает отпечаток на весь происходящий в России модернизационный процесс, свидетельствуя о неготовности общества к назревающим преобразованиям и запоздалой его реакции на начавшиеся сдвиги.

Таким образом, опираясь на исторический опыт российских модернизаций, нельзя оценить однозначно политическое участие государственной бюрократии в модернизационных процессах. В российских условиях чрезмерное доминирование государственного аппарата в этих процессах иногда приводит к негативным для него и общества последствиям. Анализ показал, что основной причиной такого рода явлений оказывается «негибкость» самой государственной бюрократии, не способной вовремя реформироваться и, как результат, не готовой к участию в процессе разработки политических целей модернизации и практическому решению модернизационных задач. Это приводит к разнонаправленности процессов модернизации государства и модернизации общества. При такой модернизации государственная бюрократия не в состоянии в полной мере учесть социокультурные особенности российского общества и его интересы.

В параграфе 2.2 *«Эффективность политического участия государственной бюрократии на современном этапе модернизации России»* отмечается, что сегодня место и роль государства в России определяется необычайной сложностью задач по модернизации существующих социальных отношений, а также весьма высокой значимостью властного субъективного фактора. Доминирование государства в модернизации связана и с тем, что в России не произошла институционализация устойчивых групповых интересов, что препятствует развитию гражданского общества и утверждению характерных для общества модерна социальных практик. Россия является еще весьма слабо структурированным обществом, которое совсем недавно пережило радикальную трансформацию всей системы ценностей и ориентаций и поэтому не может обойтись без сильного и активного государства.

В условиях становления гражданского общества в современной России государственная бюрократия объективно призвана выступать в качестве одной из действенных политических сил модернизации государственных и общественных институтов современной России. Бюрократия осуществляет постановку целей модернизационных преобразований, выполняя по сути политическую функцию. При этом возникает противоречие между демократическими целями модернизации и бюрократическими способами ее осуществления, так как бюрократия применяет в политике административные методы. Оценка способности госслужащих к восприятию модернизационных идей является особенно важной в связи с тем, что именно от них в условиях пассивности большей части общества во многом зависит реализация политико-экономического

курса, выработанного Президентом и Правительством Российской Федерации.

Однако исследование показало, что российская бюрократия не заявила о себе как эффективном субъекте модернизации. Подтверждением этого является необоснованное разрастание государственного аппарата и чиновничества подобно раковой опухоли, постоянное разбухание бюджетных расходов на содержание государственных органов, политических должностных лиц и государственных служащих; крайняя неэффективность функционирования бюрократии в сфере государственного управления. Совершенно очевидно о том, что задача по оптимизации численности государственных служащих, которая систематически декларировалась в соответствующих заявлениях российских политических руководителей и программных документах по реформированию государственной службы, так и осталась лишь благим пожеланием.

Казалось бы, государственный сектор экономики по сравнению с советским периодом сократился, и в разы уменьшилась государственная собственность на средства производства, а чиновников меньше не стало. Возможно, некоторые объективные факторы увеличения численности государственных и муниципальных служащих всё же имеются, например, была сформирована совершенно новая система государственного и муниципального управления, в результате чего появились новые государственные органы, органы местного самоуправления с рядом новых задач и функций. Однако рост количества чиновников, на наш взгляд, сегодня является совершенно необоснованным, учитывая достаточно низкую эффективность функционирования российской бюрократической системы в целом. И тем более, принимая во внимание демографические показатели в нашей стране (население убывает, государственная бюрократия — множится).

Следует также признать и тот неоспоримый факт, что российская бюрократия сегодня просто саботирует модернизационные преобразования, боится перемен и пытается сохранить бюрократический статус-кво. Государственная служба становится инструментом трансляции воли «верхов», которые обставляют свою деятельность стандартными рамками и согласованиями, способствующими уходу от персональной ответственности, пропитывается духом обособленной корпорации, решающей собственные проблемы за счет ресурсов властных структур. В итоге рациональная бюрократия трансформируется в свою дисфункционально-патологическую форму - бюрократизм, являющийся питательной средой коррупции как аномалии системы государственного управления.

В параграфе 2.3 «Преодоление бюрократизма и коррупции как фактор оптимизации политического участия государственного аппарата современной России» сделан вывод, что модернизация политической системы невозможна без подлинной демократизации государственной бюрократии, то есть придания государственной службе более открытого и подконтрольного обществу характера. Сама по себе государственная бюрократия не может быть субъектом политической модернизации. Учитывая масштабность предстоящих в стране модернизационных преобразований и, опираясь на зарубежный опыт, необходимо осуществить комплекс политико-правовых средств, ориентированных на рационализацию бюрократической деятельности и преодоление бюрократизма и коррупции, создавать условия для превращения российского чиновника в государственного деятеля, служащего общему, а не групповому, интересу и находящегося под действенным контролем политической власти и гражданского общества.

Реализуемая сегодня государственная политика по дебюрократизации общества направлена на снижение непосредственного контакта чиновника с населением через развитие центров обслуживания населения и организаций по принципу «одного окна», электронного правительства и пр. Значительную роль в минимизации коррупции среди государственных служащих играет последовательное сокращение сфер, на которые распространяется административное вмешательство. Проблема ограничения бюрократизма и противодействия коррупции в Российской Федерации должна войти в практику регулярных парламентских слушаний и общественно-политических дискуссий в средствах массовой информации с тем, чтобы в процессе ее обсуждения была реализована возможность для объективного и беспристрастного освещения состояния коррупции в Российской Федерации и реализации антикоррупционной политики.

Гражданское общество может обладать знаниями и связями, необходимыми для решения проблемы коррупции, которыми не обладают органы государственной власти и местного самоуправления. Сам факт привлечения гражданского общества к разработке стратегии борьбы с коррупцией придаст процессу противодействия этому негативному явлению общенациональный характер и обеспечит эффективность реализации антикоррупционных мер, как на федеральном, так и региональном и местном уровнях.

Таким образом, государственная политика в области борьбы с коррупцией должна предусматривать комплексное осуществление правовых, политических, организационных, технических и финансовых

мероприятий, обеспечивающих развитие необходимых механизмов, реализация которых позволит создать серьезные предпосылки для коренного изменения ситуации в сфере противодействия масштабным проявлениям коррупции и антиобщественным действиям связанной с ней преступности.

В заключении формулируются теоретические выводы и практические рекомендации, направленные на оптимизацию политического участия государственной бюрократии и дальнейшее совершенствование деятельности федеральных органов законодательной и исполнительной власти, а также иных органов государственной власти Российской Федерации в области ограничения бюрократизма и противодействия коррупции.

Основные положения диссертации изложены в 5-ти публикациях автора.

Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ

1. Байрамова Л.И. Государственная бюрократия как субъект модернизации // Социально-гуманитарные знания. 2013. №.2 - 0,8 п.л.

2. Байрамова Л.И. Особенности политического участия государственной бюрократии в условиях модернизации // Социально-гуманитарные знания. 2013. №.3 - 0,6 п.л.

Другие публикации по теме исследования

1. Байрамова Л.И., Герасимов А.В. Политическое участие государственной бюрократии в условиях модернизации. – М.: Экон-информ, 2013. – 150 с. (авт. – 4,8 п.л.)

2. Байрамова Л.И. Государственная бюрократия в системе властных отношений // Актуальные вопросы гуманитарных, правовых и социально-экономических исследований: Сб. материалов научной конференции МГГЭИ. – М.: МГГЭИ, 2013. – 0,7 п.л.

3. Байрамова Л.И. Государственная бюрократия и ее роль в модернизации России // Мир и политика. 2013. (Электронный ресурс). Режим доступа: 3. Байрамова Л.И. Государственная бюрократия и ее роль в модернизации России // Мир и политика. 2013. (Электронный ресурс). Режим доступа: <http://mir-politika.ru/3635-gosudarstvennaya-byurokratiya-i-ee-rol-v-modernizacii-rossii.html>.

Подписано в печать: 19.04.2013.

Объем: 1,5 п.л.

Тираж: 60. Заказ № 14.

**Отпечатано в типографии МГТЭИ
по технологии СtP.**

107150, Москва, ул. Лосиноостровская, д. 49.