

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. Ломоносова**

На правах рукописи



ЧЕРНЯЕВ Алексей Вячеславович

**ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОЙ БЮРОКРАТИИ В ПЕРИОДЫ
СИСТЕМНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ КРИЗИСОВ XX ВЕКА**

Специальность 23.00.02 - политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

МОСКВА – 2006

Диссертационная работа выполнена на кафедре государственной политики философского факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

Научный руководитель

- доктор исторических наук,
профессор **Шутов А.Ю.**

Официальные оппоненты

- доктор политических наук,
профессор **Гаман-Голутвина О.В.**,
- кандидат политических наук
Тихонов Д.А.

Ведущая организация – **Российский университет
дружбы народов**

Защита состоится «22» декабря 2006 г. в 15.20 на заседании Диссертационного совета по политическим наукам Д 501.001.27 при Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова по адресу: 119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ, 1 корпус гуманитарных факультетов, 4 этаж, ауд. 459.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ им. М.В. Ломоносова (МГУ, 1 корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан

«20» ноября 2006 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
доктор политических наук



Пушкарева Г.В.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Огромное влияние государства на развитие России и в прошлом, в и настоящем сделало вопрос о воздействии государственного аппарата на политический процесс одной из наиболее важных тем отечественной политической науки. Политическая стабильность и устойчивое развитие общества в России зависят и зависели от деятельности государственного аппарата, поэтому проблема обеспечения эффективности институтов российского государства имеет большое теоретическое и практическое значение. Таким образом, необходимо исследование вопросов эффективного и неэффективного функционирования государственного аппарата как в стабильных, так и в кризисных условиях, включая проблематику развития системы административно-государственного управления во время системных политических кризисов. Верное понимание тенденций трансформации бюрократии в периоды политической нестабильности и тенденций влияния этой трансформации на политический процесс – одна из ключевых предпосылок успешных действий по достижению и сохранению политической стабильности в современной России, а также по реформированию государственного аппарата с целью повышения эффективности его деятельности.

Настоящая диссертационная работа посвящена трансформации российской бюрократии в периоды системных политических кризисов XX века. В этом исследовании бюрократия рассматривается как рациональный метод управления. Данный подход основан на концепции известного немецкого социолога Макса Вебера, который видел в бюрократии единственный метод, позволяющий эффективно управлять индустриальным обществом и современным государством. Используя бюрократию, государственная власть мобилизует ресурсы и реализует принятые решения, обеспечивая своевременную адаптацию политической системы к окружающей среде. В индустриальном обществе способность государства эффективно управлять напрямую зависит от соответствия методов деятельности государственного аппарата бюрократической модели.

Проблемы политической стабильности и системных политических кризисов занимают немалое место в работах современных российских и иностранных политологов. Однако исследователи при изучении этих тем нередко склоняются к методологическим крайностям в виде редукции динамики политического процесса к последствиям автоматического воздействия объективных условий изучаемого общества либо же к субъективному взаимодействию акторов - социальных групп и политических сил. Указанные проблемы нуждаются в сбалансированном подходе к их изучению, включающем в число основных факторов анализа и такую составляющую, как управленческая способность государства,

которая, в свою очередь, зависит от характера используемых методов управления. В этой связи необходимо дать ответы на вопросы, как осуществляется трансформация бюрократии в ходе системных политических кризисов и как трансформация бюрократии воздействует на динамику кризисов.

Потребность решить данные проблемы настоятельно требует анализа компаративным методом трансформации методов государственного управления и влияния этой трансформации на развитие системного кризиса, поскольку этот метод, благодаря сравнению двух и более случаев, позволяет повысить достоверность полученных результатов и выделить общие для изучаемых случаев тенденции.

Актуальность разработки темы настоящей диссертации определяется и состоянием научной литературы по проблемам бюрократии и системных политических кризисов. Вопрос о роли бюрократии во время системных политических кризисов, как правило, находится на периферии теоретических работ, посвященных политическим системам и политическим изменениям. Трансформация российской бюрократии в ходе системных политических кризисов XX века в рамках отечественной политической науки освещена в общем плане, зачастую поверхностно. Конкретные исследования по отдельным сюжетам и хронологическим периодам в большинстве случаев проводятся историками и не содержат ни достаточного теоретического обобщения собранных фактов, ни последовательной методологии анализа, ни практических выводов. Поэтому изучение трансформации бюрократии в периоды системных политических кризисов обладает актуальностью как с точки зрения решения задач как политической науки, так и исторической науки.

Успешное решение задачи по поддержанию политической стабильности в современной России предполагает исследование причин эффективной либо неэффективной деятельности государственного аппарата в различных условиях, поскольку от этого во многом и зависит политическая стабильность. Однако имеющиеся подходы и разработки не решают в полной мере все существующие в данном вопросе теоретические, методологические и практические проблемы и противоречия. Поэтому тема трансформации российской бюрократии в периоды системных политических кризисов XX века требует специального политологического исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Различным составляющим изучаемой темы посвящено большое количество исследований как в политологии, так и в других дисциплинах - социологии, теории управления, экономике, истории. Существующую научную литературу целесообразно разделить на теоретико-методологическую и историко-эмпирическую части. В первую группу входят фундаментальные обобщающие труды по вопросам бюрократии, политических режимов и систем, политических изменений и

кризисов. Ко второй группе относятся монографии, освещающие отдельные важные политологические и исторические аспекты настоящей диссертационной работы.

Из теоретико-методологических работ следует отметить важность классических теорий политических систем, разработанных Г.Алмондом, Дж.Пауэллом, Д.Истоном, К.Дойчем.¹ Они рассматривают системный политический кризис как результат дисфункции политической системы, возникающий благодаря нарушению «обратной связи» с внешней средой. В этой парадигме государственный аппарат и используемые им методы управления оказываются на периферии поля зрения исследователя.

В науке широко распространены концепции, объясняющие системный политический кризис взаимодействием акторов политического процесса – социальных групп и организованных политических сил. Для них характерна интерпретация успехов или неудач акторов как следствия наличия или отсутствия у них эффективной стратегии и преимущества в ресурсах. К этой группе концепций относятся как классические работы К.Маркса, А. де Токвиля, К.Бринтона, Б.Мура, так и произведения современных исследователей политических транзитов – В.Я.Гельмана, Г.О'Доннела и Ф.Шмиттера, Х.Линца и А.Степана, А.Ю.Мельвиля, А.Пшеворского.² Несмотря на теоретико-методологические различия, существующие между данными авторами, они видят в государственном аппарате мало изменяющийся инструмент, используемый политическими акторами. Проблема изменения методов государственного управления во время системного политического кризиса не вызывает особого интереса у этих исследователей.

Основы институционального подхода к анализу политических изменений разработаны С.Хантингтоном.³ Он выделил в качестве главного фактора генезиса и

¹ См.: Алмонд Г., Далтон Р., Пауэлл Дж., Стром К. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор. - М.: «Аспект-Пресс», 2002.; Easton D. Framework for Political Analysis. - Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1960.; Deutsch K. The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control. - Glencoe.: FreePress, 1963.

² См.: Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Наполеона. // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения, 2-е издание, том 8. - М.: «Госполитиздат», 1957.; Токвиль А. де. Старый порядок и революция. - М.: «МОНФ», 1997.; Гельман В.Я. Трансформация в России: политический режим и демократическая оппозиция. - М.: «МОНФ», 1999.; Гельман В.Я. Трансформация и режимы. Неопределенность и ее последствия. // Россия регионов, под ред. В. Я. Гельмана, С. А. Рыженкова, М. Бри. - М.: «Весь мир», 2000.; Мельвил А.Ю. Демократические транзиты. Теоретико-методологические и прикладные аспекты. - М.: «МОНФ», 1999.; Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. - М.: «РОССПЭН», 1999.; Brinton C. The Anatomy of Revolution. - New York: Vintage Books, 1965.; Easton D. Framework for Political Analysis. - Englewood Cliffs, 1960.; Moor B. Jr. Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World. - Boston: Beacon Press, 1966.; O' Donnell G., Schmitter Ph. Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies. - Baltimore.: Johns Hopkins University Press, 1986.; Linz J.J., Stepan A. The Breakdown of Democratic Regimes. - Baltimore-London.: Johns Hopkins University Press, 1978.; Linz J.J., Stepan. A. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. - Baltimore-London.: Johns Hopkins University Press, 1996.

³ См. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. - М.: «Прогресс-традиция», 2004.

динамики системного политического кризиса процессы ослабления и укрепления политических институтов. Настоящая работа основана на тезисе Хантингтона о том, что причиной системного политического кризиса является ослабление и распад ключевых политических институтов системы. Недостатком концепции Хантингтона является отсутствие инструментария для эмпирического исследования деятельности и трансформации государственного аппарата.

Этот инструментарий предоставляет творческое наследие М.Вебера, разработавшего концепцию рациональной бюрократии.⁴ На основе анализа большого фактического материала Вебер выделил ряд признаков, образующих в совокупности идеальный тип «рациональной бюрократии». Сравнение с ним позволяет оценивать степень рационализации и бюрократизации деятельности реально существующих государственных аппаратов.

С.Бройер, В.Мервар, Ю.Н.Давыдов на базе методологии Вебера в своих работах проводят анализ государственного управления в поздней Российской империи, СССР и посткоммунистической России.⁵ С.Бройер доказывает соответствие партийно-государственного аппарата СССР в целом идеальному типу рациональной бюрократии. При этом Бройер полагает, что рационализация методов государственного управления в СССР осталась незаконченной.

Ю.Н.Давыдов определяет партийно-государственный аппарат СССР как тоталитарную бюрократию, выделяя в качестве ее ключевых характеристик вмешательство во все общественные отношения и управление путем массовых репрессий. По мнению Давыдова, тоталитарная бюрократия радикально отличается как от рациональной бюрократии индустриально-капиталистических обществ, так и от патримониальной модели управления, свойственной традиционным обществам. Эта позиция не учитывает того факта, что коммунистический режим в СССР решал общие задачи модернизации и создавал специфический вариант развитого индустриального общества, в котором, согласно взглядам Вебера, неизбежно преобладает рациональная бюрократия.

В.Мервар полагает, что управление в СССР осуществлялось на основе патримониальных методов. Он указывает на наличие в управленческих практиках советского общества существенных элементов (например, клиентелизм, местничество), не соответствующих модели рациональной бюрократии. Несмотря на важность отмеченных

⁴ См. Вебер М. Политика как призвание и профессия. // Избранные произведения. - М.: «Прогресс», 1990.; Вебер М. Парламент и правительство в новой Германии. // Политические работы. - М.: «Праксис», 2003.; Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. - Tubingen.: Mohr, 1976.

⁵ См. Breuer S. Soviet Communism and Weberian Sociology. // Journal of Historical Sociology. 1992. Vol. 5. № 3.; Murvar V. Max Weber and the two nonrevolutionary events in Russia, 1917: Scientific achievements or prophetic failures? // Theory of liberty, legitimacy and power / Ed. by V. Murvar. - London: Routledge and Kegan Paul, 1985.; Давыдов Ю.Н. Макс Вебер и современная теоретическая социология. - М.: «Мартис», 1998.

Мерваром феноменов, он, как и Давыдов, игнорирует ускоренное создание в СССР современного индустриального общества.

М.В.Масловский детально исследовал проблему методов управления в творчестве М.Вебера, в том числе значение и роль понятий «бюрократия» и «патримониализм». Масловский провел анализ применимости концепции патримониализма для изучения государственного управления в Российской империи и СССР.⁶

Для концептуализации чрезвычайного метода управления, использовавшегося большевиками в 1917 – 1921 гг., большое значение имеет монография известного немецкого политолога и юриста К.Шмитта.⁷ В этой работе Шмитт охарактеризовал чрезвычайный метод управления как самостоятельное явление, возникающее в ходе острых политических конфликтов, и исследовал его специфические особенности путем политологического и политико-юридического анализа большого исторического материала.

Социально-экономические аспекты системных политических кризисов стали предметом монографии В.А.Мау и И.В.Стародубровской.⁸ Опираясь на работы К.Бринтона и Д.Норта,⁹ они выделили в качестве ключевой характеристики кризиса резкое ослабление управленческой способности государства, лишающее его возможности эффективно выполнять свои функции и вызывающее социально-экономический коллапс. В рамках темы диссертационной работы представляют интерес исследования российских и зарубежных политологов, посвященные закономерностям перехода от одной политической системы к другой. Следует отметить, прежде всего, работы М.Г.Анохина, Д.Г. Красильникова, В.К. Мокшина, Т. Скокпол, А.П. Цыганкова, Ч. Эндрейна.¹⁰

Характеристику группы историко-эмпирических работ следует начать с монографий О.В.Гаман-Голутвиной, посвященных эволюции российских политических элит в различные

⁶ Масловский М.В. Политическая социология бюрократии. - М.: «Tempus», 1997.; Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. - М.: «Tempus», 1996.; Масловский М.В. Теория исторической макросоциологии и социально-политические трансформации в России и в СССР в первой половине XX века. - Нижний Новгород: Издательство Нижегородского государственного университета, 2003.

⁷ Шмитт К. Диктатура. - СПб.: «Наука», 2005.

⁸ Мау В.А., Стародубровская И.В. Великие революции: от Кромвеля до Путина. - М.: «Вагриус», 2001.

⁹ Норт Д. Институты институциональных изменений и функционирования экономики. - М.: «Начала», 1997.; Brinton C. The Anatomy of Revolution. - New York: Vintage Books, 1965.

¹⁰ Анохин М.Г. Политические системы: адаптация, динамика, устойчивость. - М.: «Информарт», 1996.; Красильников Д.Г. Власть и политические партии в переходные периоды отечественной истории (1917-1918, 1985-1993): опыт сравнительного анализа. - Пермь: Издательство Пермского университета, 1998.; Красильников Д.Г. Межсистемные политические ситуации в России XX века: проблемы теории и практики. - Пермь: Издательство Пермского университета, 2001.; Мокшин В.К. Система советского типа и модели ее трансформации в XX веке. - Архангельск: Издательство Поморского государственного университета, 2003.; Цыганков А.П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика. - М.: «Интерпракс», 1995.; Skocpol T. Social Revolutions in the Modern World. - Cambridge: Cambridge University Press, 1994.; Skocpol T. States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia and China. - Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

исторические периоды.¹¹ Поскольку в Российской империи, СССР и постсоветской России высшее чиновничество было и остается важнейшим сегментом политической элиты, проблематика научных трудов Гаман-Голутвиной релевантна задачам настоящей диссертации. В этих работах разработана оригинальная концепция российской политической истории, на основе анализа большого эмпирического материала представлен систематический обзор исторического развития российских политических элит, в том числе чиновничества, в «служилом государстве», существование которого обусловлено спецификой мобилизационного типа развития.

Среди работ о развитии государственного аппарата в период существования Временного правительства необходимо особо отметить труды Н.А.Белошапки, Г.А.Герасименко, Д.Г.Красильникова, П.Н.Милокова, П.Холквиста.¹²

Проблемы государственного управления в периоды военного коммунизма и НЭП детально исследованы в работах Г.Е.Гимпельсона.¹³ Его труды отличаются большим объемом фактического материала, но для них характерны отсутствие теоретических обобщений и некритические антикоммунистические оценки. Большое значение имеет также книга Дж. Гетти, который установил причины систематического отклонения практики управления в довоенном СССР от стандартов рациональной бюрократии.¹⁴

Исследование процесса становления коммунистической партии в 1917-1925 гг. в качестве ключевого звена советского государственного управления осуществлено Б.В.Павловым.¹⁵ Процесс создания системы номенклатуры подвергся анализу в трудах М.С.Восленского, В.Б.Макарова, Н.В.Саранцева.¹⁶ Методам отбора руководящего состава

¹¹ Гаман О.В. Бюрократия Российской империи: веки эволюции. – М.: Издательство РАГС, 1997.; Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: веки исторической эволюции. – М.: «Интеллект», 1998.; 31. Гаман-Голутвина О.В. Региональные элиты России: персональный состав и тенденции эволюции. – М.: Издательство РАГС, 2005.

¹² См. Белошапка Н.А. Временное правительство в 1917 году: механизм формирования и функционирования. – М.: «Диалог-МГУ», 1998.; Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. – М.: «Наука», 1990.; Герасименко Г.А. Первый акт народоустройства в России: общественные исполнительные комитеты. – М.: «Наука», 1992.; Красильников Д.Г. Власть и политические партии в переходные периоды отечественной истории (1917-1918, 1985-1993): опыт сравнительного анализа. – Пермь: Издательство Пермского университета, 1998.; Красильников Д.Г. Межсистемные политические ситуации в России XX века: проблемы теории и практики. – Пермь: Издательство Пермского университета, 2001.; Милоков П.Н. История второй русской революции. – Минск: «Харвест», 2002.; Holquist P. Making War, Forging Revolution: Russia's Continuum of Crisis. 1914-1921. – Cambridge: Harvard University Press, 2002.

¹³ См. Гимпельсон Е.Г. Советские управленцы 1917-1920 гг. – М.: «Издательский центр Института российской истории РАН», 1998.; Гимпельсон Е.Г. Формирование советской политической системы. 1917- 1923 гг. – М.: «Наука», 1995.; Гимпельсон Е.Г. НЭП и советская политическая система. 20-е годы. – М.: «Издательский центр Института российской истории РАН», 2000.; Гимпельсон Е.Г. Советские управленцы: 20-е годы. – М.: «Издательский центр Института российской истории РАН», 2001.

¹⁴ См. Getty J. Origins of the Great Purges. – Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

¹⁵ Павлов Б.В. Коммунистическая партия в советской политической системе (1917-1925). – СПб.: Северо-Западный заочный государственный технический университет, 2003.

¹⁶ См. Восленский М.С. Номенклатура. – М.: «Октябрь», 1991.; Макаров В.Б. Советское государственное управление первого десятилетия: эволюция системы. – Нижний Новгород: «Волго-Вятская академия государственной службы», 2002.; Саранцев Н.В. Большевицкая властвующая элита: возникновение,

партийно-государственного аппарата в период с 1917 по 1932 гг. посвящена работа В.П.Пашина и Ю.П.Свириденко.¹⁷

При исследовании системного политического кризиса конца XX века значительную роль играет монография М.Н.Афанасьева.¹⁸ Этот автор пришел к выводу, что деятельность государственного аппарата в постсоветское время определяется доминирующим влиянием патрон-клиентских отношений при сохранении форм рациональной бюрократии. Разрушение КПСС подробно изучено в работах Д.Г.Красильникова, В.П.Мохова, В.В.Согрина.¹⁹ Крах советской системы управления экономическими процессами детально освещен в монографиях В.М.Кудрова, В.А.Мау и И.В.Стародубровской, Е.Г.Ясина.²⁰

Большое значение для анализа практик государственного управления в постсоветской России имеют исследования, проведенные группой во главе с Г.А.Сатаровым и М.А.Красновым и исследовательским коллективом во главе с Ю.М.Лужковым.²¹ Ценная информация о государственном управлении в постсоветской России содержится в трудах ученых, исследующих развитие современного политического режима и таких его институтов, как система органов исполнительной власти и государственная служба. Особо следует выделить работы В.В.Мазиашвили, В.А.Мау и И.В.Стародубровской, В.А.Рыжкова, В.В.Согрина, Л.В.Сморгунова, Л.Ф.Шевцовой.²² Необходимо отметить монографию И.М.Клямкина и Л.М.Тимофеева, посвященную коррупции.²³ Важные выводы содержатся в

становление и трансформация. - Саратов.: Саратовский государственный социально-экономический университет, 2001.

¹⁷ Пашин В.П., Свириденко Ю.П. Кадры коммунистической номенклатуры: методы подбора и воспитания. - М.: Государственная академия быта и услуг, 1998.

¹⁸ Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. - М.: «МОНФ», 2000.

¹⁹ Красильников Д.Г. Межсистемные политические ситуации в России XX века: проблемы теории и практики. - Пермь.: Издательство Пермского университета, 2001.; Красильников Д.Г. Власть и политические партии в переходные периоды отечественной истории (1917-1918, 1985-1993): опыт сравнительного анализа. - Пермь.: Издательство Пермского университета, 1998.; Мохов В.П. Эволюция региональной политической элиты России. 1950-1990 гг. - Пермь.: Пермский государственный технический университет, 1998.; Согрин В.В. Политическая история современной России. - М.: «Инфра-М» - «Весь мир», 2001.

²⁰ Кудров В.М. Советская экономика в ретроспективе: опыт переосмысления. - М.: «Наука», 1997.; Мау В.А., Стародубровская И.В. Великие революции: от Кромвеля до Путина. - М.: «Вагриус», 2001.; Ясин Е.Г. «Российская экономика. История и панорама рыночных реформ». - М.: «Государственный университет - Высшая школа экономики», 2002.

²¹ Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству. - М.: Издательство МГУ, 2002.; Страна после коммунизма: государственное управление в новой России. / Под ред. Г.А. Сатарова. - М.: «Институт права и публичной политики», 2004.; Эффективность осуществления государственного управления в России. - М.: «Институт права и публичной политики», 2002.

²² Государственное управление и политика. / Под ред. Л.В. Сморгунова. - СПб.: «Издательство Санкт-Петербургского университета», 2002.; Мазиашвили В.В. Реформирование административно-государственного управления в России на рубеже XX-XXI веков: анализ основных тенденций. Дисс. на соискание уч. степени кандидата политических наук. - М.: 2003.; Мау В.А., Стародубровская И.В. Великие революции: от Кромвеля до Путина. - М.: «Вагриус», 2001.; Рыжков В.А. Четвертая республика. - М.: Ad Marginem, 2000.; Согрин В.В. Политическая история современной России. - М.: «Инфра-М» - «Весь мир», 2001.; Шевцова Л.Ф. Режим Бориса Ельцина. - М.: «РОССПЭН», 1999.

²³ Клямкин И.М., Тимофеев Л.М. Теневая Россия. - М.: Фонд «Либеральная миссия» - «Российский государственный гуманитарный университет», 2000.

работах В.Я.Гельмана, который указал на неопатримониальный характер государственного управления в период правления Б.Н.Ельцина.²⁴

Таким образом, по теме настоящей работы существует обширная научная литература. Однако эта тема требует специального исследования в силу ряда причин. Во-первых, вопрос о том, как методы государственного управления изменяются в периоды системных политических кризисов и как эти изменения влияют на динамику кризисов, длительное время находился на периферии политологии. Подавляющее большинство исследователей до сих пор не рассматривали трансформацию методов государственного управления в качестве важного фактора динамики системного политического кризиса. Во-вторых, основная масса существующих научных публикаций отличается фрагментарным характером. Количество комплексных аналитических и обзорных работ по теме исследования невелико. В-третьих, при изучении российских системных политических кризисов XX века наблюдается ощутимый разрыв между исторической и политической науками. В рамках отечественной политологии трансформация российской бюрократии во время системных политических кризисов XX века, как правило, изучается только в общем плане. При этом большинство конкретных исследований проводятся историками, которые вводят в оборот новые данные, но не осуществляют должного теоретического обобщения собранных сведений и не делают из них политологических выводов. В-четвертых, большинство существующих работ не обладают четкой методологией и не осмысливают полученные результаты в рамках какого-либо теоретического подхода. В-пятых, слабо применяется компаративный анализ обоих российских системных политических кризисов XX века. Подавляющее большинство научных публикаций посвящены изучению только одного из этих кризисов и лишены перспективы, появляющейся благодаря использованию сравнительного метода.

Резюмируя, следует отметить, что в научной литературе тема трансформации бюрократии в периоды российских системных политических кризисов XX века недостаточно изучена. Существующие исследования не раскрывают ряд важных аспектов этой темы. Поэтому по этой теме необходимо специальное исследование, цель и задачи которого определены теми проблемами, которые не решают имеющиеся научные работы.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационной работы - определение основных тенденций трансформации российской бюрократии в периоды системных политических кризисов XX века и основных тенденций влияния трансформации бюрократии на динамику этих системных политических кризисов.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие научные задачи:

²⁴ Автономия и контроль. Реформа местной власти в городах России 1991-2001. / Под ред. В. Я. Гельмана. – М.-СПб.: «Летний сад», 2002.; Гельман В.Я. Трансформация и режимы. Неопределенность и ее последствия. //

- проанализировать содержание понятия «системный политический кризис», установить этапы системного политического кризиса;
- определить хронологические рамки и этапы российских системных политических кризисов XX века;
- изучить основные теоретические подходы к исследованию системных политических кризисов, выявить представления о причинах системного политического кризиса и роли в нем бюрократии;
- адаптировать модель рациональной бюрократии, разработанную М.Вебером, для эмпирического исследования и обосновать ее применение при анализе российских политических реалий;
- рассмотреть основные направления изменения методов государственного управления на всех этапах российских системных политических кризисов начала и конца XX века;
- исследовать основные тенденции влияния трансформации российской бюрократии на ход и результаты системных политических кризисов начала и конца XX века;
- сделать на основе изученного фактического материала выводы теоретического характера об основных тенденциях трансформации бюрократии в периоды системных политических кризисов и влиянии этой трансформации на динамику кризиса.

Объект исследования. Объектом исследования в настоящей диссертационной работе выступает бюрократия, рассматриваемая в соответствии с традицией М. Вебера как рациональный метод управления, используемый государственным аппаратом. Термин «российская бюрократия» - обобщающее понятие, указывающее на то, что в работе рассматриваются методы деятельности государственного аппарата Российской империи, Российской республики, СССР и современной Российской Федерации.

Предмет исследования. Предметом исследования являются основные тенденции трансформации бюрократии на всех этапах системного политического кризиса и основные тенденции влияния трансформации бюрократии на динамику кризиса.

Положения, выносимые на защиту.

1. Бюрократия - один из ключевых факторов генезиса и динамики системного политического кризиса. Как показывает российский опыт XX века, резкое снижение управленческой способности государства является одной из основных причин системного политического кризиса. Государство теряет способность управлять в силу того, что бюрократический метод управления – единственно пригодный для стабильного эффективного руководства индустриальными обществами - перестает играть доминирующую роль в работе государственного

аппарата. Системный политический кризис прекращается в результате увеличения управленческой способности государства, предполагающей хотя бы частичное восстановление бюрократии.

2. Трансформация бюрократии в ходе системного политического кризиса протекает в три этапа - распада, использования альтернативных методов управления и частичного восстановления. Во время этапа разрушения старой политической системы происходит фактический отказ от бюрократического метода управления в деятельности государственного аппарата. Этапу формирования новой политической системы соответствует преобладание альтернативных бюрократии методов государственного управления. На этапе консолидации новой политической системы осуществляется частичный возврат государственного аппарата к бюрократическому методу управления.
3. Распад бюрократии стимулирует развитие системного политического кризиса, вызывая резкое ослабление управленческой способности государства и последующее разрушение политической системы. Отказ от бюрократического метода управления, как показывают события 1917 г. и 1987-1991 гг., подрывает способность государства мобилизовать ресурсы, проводить определенный последовательный политический курс. Политическая система лишается возможности эффективной адаптации к внешней среде, что создает условия для неограниченного воздействия деструктивных факторов. В результате предкризисная ситуация, в которой эти факторы в определенной мере подавляются государством, перерастает в кризис, охватывающий вслед за политической социально-экономическую сферу жизни. Слабость государства подрывает его легитимности в глазах населения и позволяет антисистемной оппозиции взять власть и уничтожить существующую политическую систему.
4. Новая политическая система на этапе своего становления не может использовать бюрократический метод управления, что вызывает продолжение системного политического кризиса. Российский опыт 1917-1921 гг. и 1991-1999 гг. демонстрирует, что отсутствие бюрократии заставляет творцов новой политической системы использовать альтернативные методы управления. Эти методы, обеспечивая выживание новой политической системы, поддерживают состояние системного политического кризиса, поскольку они требуют чрезмерной затраты ресурсов и не позволяют нормализовать социально-экономическую ситуацию в обществе.

5. Частичный возврат к бюрократическому методу управления значительно повышает управленческую способность государства, что стимулирует консолидацию новой политической системы и приводит к окончанию системного политического кризиса. Возрастание роли бюрократического метода в деятельности государственного аппарата в России в 1921-1928 гг. и начиная с 2000 г. - одна из основных причин повышения эффективности государственного управления и стабилизации социально-экономической ситуации. Тем самым новая политическая система получает возможность извлекать необходимые ресурсы и проводить целенаправленный курс, что обеспечивает ее успешную адаптацию к внешней среде. Процесс восстановления бюрократии отличается длительностью и сложностью, в его ходе сохраняются значительные элементы альтернативных методов управления, причем их роль может временно вновь возрастать.

Теоретико-методологические основы исследования. Тема настоящей диссертационной работы находится на стыке ряда научных дисциплин: политологии, социологии, экономической теории, теории организаций, политической и экономической истории. Поэтому для данной диссертации характерно комплексное использование теоретических концепций и методологических инструментов политологии и смежных гуманитарных наук.

Теоретическая база исследования включает в себя четыре основные составляющие: системный подход, институциональный подход, транзитологический подход и основанная М.Вебером традиция изучения процессов управления. Системный подход формирует саму проблематику исследования, устанавливает предмет анализа и его концептуальные рамки. Активно используется системный подход и при изучении взаимодействия государства и общества на всех этапах системных политических кризисов. Институциональный подход определяет концепцию решения поставленных в исследовании задач. Его применение позволило изучить ход, результаты и тенденции трансформации государственного аппарата во время системных политических кризисов.

Транзитологический подход использовался для выделения этапов системного политического кризиса и установления его хронологических рамок в изучаемых нами случаях. Веберианская традиция служит для конкретного, прикладного анализа процесса трансформации бюрократии. В настоящей работе применяются также достижения социологии, теории организаций, некоторые концептуальные разработки, сделанные в сферах экономики и истории.

Методологическая часть исследования разработана с опорой на общие прикладные методы и процедуры сбора, обработки, интерпретации и анализа информации. Важнейшую

роль в настоящей диссертационной работе играет исторический метод, который используется при анализе трансформации российской бюрократии на всех этапах рассматриваемых системных политических кризисов.

Особое значение для методологии диссертации имеет сравнительный метод, позволяющий выделять общие закономерности в различных изучаемых случаях и тем самым - делать обоснованные выводы об объекте исследования, ценные как с теоретической, так и с практической точки зрения. В данной работе также широко применяется комплексный анализ, позволяющий учесть влияние политического, социального, экономического и культурного контекста на процессы трансформации бюрократии.

Эмпирическая база исследования. Эмпирической базой настоящей диссертации являются, в первую очередь, аналитические и обзорные работы отечественных и зарубежных авторов по политической истории России начала XX века и конца XX – начала XXI веков. Автором также использованы конкретные исследования социологов и политологов, посвященные проблемам российских политических элит и российского государственного аппарата. В диссертации широко применяются результаты исследований по экономической истории России, особенно по истории экономической политики поздней Российской империи, СССР и современной Российской Федерации. Для решения задач исследования автор настоящей работы обращается к воспоминаниям ряда важных участников событий. Наконец, при анализе системного политического кризиса начала XX века используются некоторые монографии по военной истории России этого периода.

Хронологические рамки исследования. В настоящей диссертационной работе рассматриваются два временных отрезка: период с 1917 по 1928 гг. и период с 1987 г. по настоящее время. Выбранные границы определяются необходимостью рассмотреть процесс трансформации бюрократии на всех этапах российских системных политических кризисов начала и конца XX века.

В хронологические рамки диссертационной работы входят, во-первых, периоды разрушения старой политической системы (1917-1918 гг. и 1987-1991 гг.), во-вторых, периоды становления новых политических систем (1918-1921 гг. и 1991-1999 гг.), в-третьих, периоды консолидации новых политических систем (1921-1928 гг. и с 2000 г.). Эти границы дают возможность рассмотреть трансформацию бюрократии на всех этапах системного политического кризиса и провести сравнительный анализ обоих изучаемых кризисов.

Научная новизна исследования. Настоящая работа относится к числу проводимых в современной политической науке исследований воздействия государства на политический процесс. Автор предпринял комплексный политологический анализ трансформации российской бюрократии в периоды системных политических кризисов XX века. Проведенное

исследование основано на систематическом использовании сравнительного подхода и включено в контекст ключевых научных и практических проблем перехода от одних политических систем и режимов к другим. Трансформация методов государственного управления в периоды системных политических кризисов и влияние данного процесса на динамику кризисов первый раз становятся темой специального политологического исследования на диссертационном уровне. Впервые в отечественной научной литературе изменения в методах государственного управления рассматриваются как один из основных факторов развития системного политического кризиса.

Таким образом, в этой работе:

- дано авторское определение содержания понятия «системный политический кризис» и выделены этапы системного политического кризиса;
- обоснованы временные границы российских системных политических кризисов XX века в целом и их отдельных этапов;
- установлено, что оптимальной теоретико-методологической базой при исследовании трансформации бюрократии является комбинация институционального подхода и концепции М. Вебера;
- адаптирована для использования в эмпирическом исследовании модель рациональной бюрократии, разработанная М.Вебером, и доказана ее применимость при анализе российских политических реалий;
- определены основные тенденции трансформации бюрократии в ходе российских системных политических кризисов начала и конца XX века;
- выявлены основные тенденции воздействия трансформации российской бюрократии на ход и результаты системных политических кризисов начала и конца XX века;
- на основе изученного фактического материала сделаны выводы теоретического характера об основных тенденциях трансформации бюрократии в периоды системных политических кризисов и основных тенденциях влияния этого процесса на динамику системных политических кризисов.

Научная и практическая значимость работы. Материалы диссертационной работы имеют научное, педагогическое и прикладное значение. Они позволяют полнее представить развитие системы административно-государственного управления в России, понять закономерности трансформации методов государственного управления во время системных политических кризисов и значение бюрократии для стабильного развития политических систем современных обществ. Многие положения диссертации могут быть использованы

при подготовке научных работ, посвященных государственному управлению, эволюции политических систем и политических режимов, политической истории России.

Результаты исследования представляют интерес для научных работников, политологов и историков, а также для преподавателей политических наук и таких дисциплин, как административно-государственное управление и отечественная история XX века. Выводы диссертации могут быть использованы в ходе обучения - при чтении курсов лекций и проведении семинарских занятий и практикумов по политической теории, теории административно-государственного управления, политической истории России.

Ряд положений исследования может найти практическое применение в деятельности аналитических структур органов государственной власти и управления на федеральном и региональном уровнях, научно-исследовательских центров и консалтинговых компаний. Результаты диссертационной работы ориентированы на использование в ходе политического анализа и разработки решений, затрагивающих вопросы поддержания политической стабильности в обществе и повышения эффективности государственного аппарата.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены в публикациях автора. Диссертация обсуждена на кафедре государственной политики философского факультета МГУ им. М.В. Ломоносова и рекомендована к защите.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав (семи параграфов), заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяются цель, задачи, объект, предмет и хронологические рамки исследования, излагается теоретико-методологическая основа диссертации, раскрывается научная новизна, формулируется научная и практическая значимость исследования.

В первой главе «Методология исследования трансформации российской бюрократии в периоды системных политических кризисов» рассматриваются основные теоретические и методологические проблемы, связанные с изучением заявленной темы диссертации. В этой главе определяется содержание российских системных политических кризисов XX века, устанавливаются их хронологические границы, проводится анализ основных подходов к оценке роли бюрократии в периоды системных политических кризисов

и обосновывается применение методологии М.Вебера в качестве ключевого инструмента исследования проблемы трансформации бюрократии.

В первом параграфе «Российские системные политические кризисы начала и конца XX века: содержание и хронологические рамки» проводится анализ смысла понятия «системный политический кризис», выделяются этапы системного политического кризиса и описывается их основное содержание, выявляются системные политические кризисы в России на протяжении XX века, очерчиваются их этапы и хронологические рамки.

В диссертации уточняется смысл понятия «системный политический кризис», которое определяется как процесс перехода от одной устойчивой политической системе к другой устойчивой политической системе через период политической нестабильности, следующей между разрушением старой системы и консолидацией новой.

В истории России выделяются несколько этапов, соответствующих данному определению понятия «системный политический кризис». Однако в рамках диссертации анализ российских системных политических кризисов ограничен событиями начала XX века и конца XX – начала XXI веков, поскольку ими исчерпываются случаи системных политических кризисов за время существования в России индустриального общества. В обоих случаях изучаются современные государства, управление которыми предполагает решение ряда похожих задач в сходных условиях. В то же время социально-экономические, культурные и военно-геополитические условия сравниваемых случаев сильно различаются, что благодаря применению компаративного подхода дает возможность с высокой степенью достоверности установить общие тенденции системных политических кризисов в обществах индустриального типа.

В качестве содержания российского системного политического кризиса начала XX века рассматривается переход от умеренно авторитарной политической системы, переживавшей медленную постепенную либерализацию, к мобилизационной политической системе. Содержание системного политического кризиса в конце XX века определяется как крах советской политической системы и замена ее гибридной политической системой, существующей в России до настоящего времени.

Автор диссертации подчеркивает, что важнейшей характеристикой системного политического кризиса является переход от устойчивого старого набора политических институтов к стабильному новому набору через промежуточный этап институциональной неопределенности. Системный политический кризис, естественно, протекает под давлением определенных политических, социально-экономических и культурных факторов, оказывающих деструктивное воздействие на политическую систему. Однако само по себе негативное влияние этих условий не вызывает механически системный политический

кризис, вопреки мнению ряда исследователей. До тех пор пока политические институты функционируют относительно стабильно, политическая система может оперативно адаптироваться к вызовам окружающей среды, полностью или частично компенсируя действие деструктивных факторов. Неблагоприятные внешние условия сказываются в полной мере именно после начала разрушения ключевых институтов существующей политической системы.

В связи с этим в настоящей работе вводится понятие «предкризисная политическая ситуация» для описания периода перед началом системного политического кризиса, когда происходит ослабление легитимности старого режима и формируется коалиция акторов, заинтересованных в его демонтаже. Предкризисная ситуация может как перерасти, так и не перерасти в кризис, что, однако, зависит от состояния основных институтов политической системы и не происходит автоматическим образом.

В качестве критерия выделения этапов системного политического кризиса в диссертационной работе рассматривается характер функционирования политических институтов. Во время первого этапа системного политического кризиса – «входа» в кризис – происходит разрушение старой политической системы. Этот этап начинается с появления признаков распада основных политических институтов системы, а заканчивается в момент прекращения функционирования всех или большинства из них. На этой стадии разворачивается борьба акторов за власть, заканчивающаяся приходом к власти антисистемной оппозиции и крахом прежней политической системы. Автор диссертации делает вывод о соответствии рассматриваемому этапу периода с марта по ноябрь 1917 г., когда были уничтожены или сильно ослаблены все основные политические институты дореволюционной России, и отрезка с лета 1988 г. по осени 1991 г., когда была разрушена КПСС и произошел распад всей структуры административно-государственного и хозяйственного управления страной.

Второй этап системного политического кризиса – это фаза «кульминации», когда формируется новая политическая система. Главная особенность этого периода состоит в преобладании неопределенности, когда политические институты старого режима уже не функционируют, а политические институты нового режима еще не способны эффективно работать. Новая политическая система борется за свое выживание с рядом враждебных акторов, располагая резко ограниченным объемом доступных ресурсов и стратегий, что вынуждает ее действовать в логике конъюнктурного реагирования на наиболее острые проблемы текущего момента. В настоящей работе этап «кульминации» кризиса соотносится с Гражданской войной 1917 – 1921 гг. и периодом пребывания Б.Н. Ельцина на посту президента Российской Федерации в 1991-1999 гг.

Третий этап – «выход» из системного политического кризиса – определяется автором как время консолидации новой политической системы. В этот период ключевые институты сложившегося политического режима начинают эффективно функционировать, что приводит к резкому снижению уровня неопределенности в политическом процессе, повышению управленческой способности государства и установлению стабильности. Этапу консолидации политической системы соответствуют период НЭП в 1921-1928 гг. и время президентства В.В.Путина. Показателем полного завершения системного политического кризиса начала XX века стало в целом успешное осуществление гигантских проектов индустриализации и коллективизации. Системный политический кризис конца XX века, несмотря на преждевременность категорических суждений, в настоящее время также правомерно рассматривать, по крайней мере, как завершающийся.

Второй параграф первой главы «Системные политические кризисы и бюрократия: основные теоретические подходы» посвящен изучению основных теоретических подходов к исследованию системных политических кризисов. В нем рассматриваются представления о причинах системного политического кризиса и роли бюрократии в нем, существующие в рамках каждого из основных теоретических подходов.

Автор диссертации отмечает, что в зависимости от анализа причин системных политических кризисов существующие теории трансформации политических систем и режимов следует разделить на три группы - структурные, акторо-ориентированные и институциональные. Первая из них включает классические концепции политических систем, разработанные американскими политологами Д.Истоном, Г.Алмондом и Дж.Пауэллом, К. Дойчем.²⁵ В рамках этой методологии в качестве причин системного политического кризиса рассматриваются три основные причины:²⁶ 1) количественное возрастание и качественное усложнение значимых требований социальной среды к политической системе; 2) нарушение обратной связи, не позволяющее системе оперативно корректировать свои решения и действия; 3) неэффективное осуществление функций социализации, рекрутирования и политической коммуникации.

Автор работы на основе анализа российской политической истории XX века демонстрирует, что указанные факторы не могут быть необходимыми и достаточными причинами системного политического кризиса. Структурный подход позволяет определить лишь ряд условий и предпосылок формирования предкризисной политической ситуации. Структурные теории отличаются малым вниманием к проблеме влияния методов

²⁵ Алмонд Г., Далтон Р., Пауэлл Дж., Стром К. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор. - М.: «Аспект-Пресс», 2002.; Easton D. Framework for Political Analysis. - Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1960.; Deutsch K. The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control. - Glencoe.: FreePress, 1963.

²⁶ См. Алмонд Г., Далтон Р., Пауэлл Дж., Стром К. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор. - М.:

государственного управления на динамику системного политического кризиса. Исследователи, работающие в данной парадигме, склонны растворять понятия «государственный аппарат» и «бюрократия» в абстрактных терминах – «решение» и «действие» (Истон), «осуществление политического курса» (Алмонд), «эффе́ктор» (Дойч).

Акторо-ориентированные теории рассматривают переход от одного политического режима к другому как результат взаимодействия борющихся за власть акторов, представляющих собой организованные политические силы и социальные группы. При благоприятных условиях часть акторов предпринимает действия по смене политической системы, разрушая ее основы и стимулируя тем самым кризис. В эту группу следует включить ряд классических исследований, начиная с «Восемнадцатого брюмера Луи Наполеона» К.Маркса и «Старого порядка и революции» А. де Токвиля и заканчивая работами Б.Мура и К.Бринтона.²⁷ Сюда же относятся транзитологические концепции, разработанные западными и российскими политологами Д.Растоу, А.Пшеворским, Г.О'Доннеллом и Ф.Шмиттером, Х.Линцем и А.Степаном, В.Я. Гельманом, А.Ю. Мельвилем.²⁸

В рамках рассматриваемого подхода присутствуют различные оценки воздействия бюрократии на системный политический кризис. Например, большинство транзитологов не отводят ей значительной роли в политическом транзите и не проводят специального анализа этого процесса в аспекте изменения управленческой способности государства. Другие исследователи, в том числе Маркс и Токвиль, отмечая большое значение государственного аппарата в отдельные моменты системного политического кризиса, рассматривают его как в целом статичный феномен, не испытывающий кардинальных изменений в ходе кризиса. В обоих случаях влияние трансформации методов деятельности государственного аппарата на динамику кризиса остается вне фокуса внимания. Автор диссертации делает вывод, что этот подход не способен предложить всестороннее объяснение российских системных политических кризисов XX века.

«Аспект-Пресс», 2002., стр. 82-83.

²⁷ Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Наполеона. // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения, 2-е издание, том 8. - М.: «Госполитиздат», 1957.; Токвиль А. де. Старый порядок и революция. - М.: «МОИФ», 1997.; Brinton C. The Anatomy of Revolution. - New York: Vintage Books, 1965.; Moor B. Jr. Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World. - Boston: Beacon Press, 1966.

²⁸ Гельман В.Я. Трансформация в России: политический режим и демократическая оппозиция. - М.: «МОИФ», 1999.; Гельман В.Я. Трансформация и режимы. Неопределенность и ее последствия. // Россия регионов, под ред. В. Я. Гельмана, С. А. Рыженкова, М. Бри. - М.: «Весь мир», 2000.; Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты. Теоретико-методологические и прикладные аспекты. - М.: «МОИФ», 1999.; Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. - М.: «РОССПЭН», 1999.; Растоу Д. Переходы к демократии: попытка динамической модели // Политические исследования. 1996., № 5.; O' Donnell G., Schmitter Ph. Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies. - Baltimore.: Johns Hopkins University Press, 1986.; Linz J.J., Stepan A. The Breakdown of Democratic Regimes. - Baltimore-London.: Johns Hopkins University Press, 1978.

Институциональные теории, среди которых следует особо отметить концепции С. Хантингтона и Т. Скокпол,²⁹ оценивают политические режимы, прежде всего, по их способности обеспечить эффективное управление. Стабильность политических систем зависит от эффективного управления, которое невозможно без сильных политических институтов. Стабильность является следствием силы политических институтов.³⁰ Институциональный подход рассматривает в качестве причины системных политических кризисов ослабление и распад ключевых политических институтов.

В институциональных концепциях к числу важнейших политических институтов индустриального общества относится государственный аппарат. Сильный и эффективный государственный аппарат дает государству возможность управлять обществом и обеспечивает условия для стабильного функционирования политической системы. Таким образом, институциональный подход учитывает значение государственного аппарата, использующего эффективные методы управления, для политической системы индустриального общества и рассматривает распад государственного аппарата как один из ключевых факторов динамики системного политического кризиса.³¹

Автор в то же время обращает внимание на серьезные ограничения, свойственные этой исследовательской методологии. Концепции этой группы констатируют значение факта распада государственного аппарата, но не дают его объяснения, равно как и не определяют, какие методы деятельности государственного аппарата являются эффективными и почему.

В процессе изучения основных теоретических подходов к анализу причин системных политических кризисов установлена недостаточность всех концепций и потребность в методологии, позволяющей преодолеть обнаруженные трудности. Автор диссертации приходит к выводу, что такую методологию предоставляет творческое наследие Макса Вебера, подробно изучавшего методы управления в сравнительно-исторической перспективе и создавшего оригинальную теорию бюрократии как специфического метода управления.³² Тем самым, выявлена необходимость синтеза институционального подхода и теоретико-методологических разработок Вебера при исследовании заявленной темы диссертации.

²⁹ Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. - М.: «Прогресс-традиция», 2004.; Skocpol T. *Social Revolutions in the Modern World*. - Cambridge: Cambridge University Press, 1994.; Skocpol T. *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia and China*. - Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

³⁰ Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. - М.: «Прогресс-традиция», 2004., стр. 21.

³¹ Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. - М.: «Прогресс-традиция», 2004., стр. 272-273.

³² Для изучения подхода Вебера к анализу управления важны следующие работы: Вебер М. Парламент и правительство в новой Германии. // Политические работы. - М.: «Праксис», 2003., стр. 107-299; Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. - Tübingen.: Mohr, 1976.

В третьем параграфе первой главы «Методология М.Вебера как инструмент анализа трансформации российской бюрократии» адаптируется для решения задач эмпирического исследования модель бюрократии, разработанная М.Вебером, а также обосновывается правомерность ее применения при анализе российских политических реалий XX века.

Отмечается, что Вебер видел в бюрократии не социальную группу чиновников и не систему государственного управления экономикой и обществом, а исторически специфичный метод управления, необходимый для нормального функционирования современного общества и государства. Обращает внимание то обстоятельство, что Вебер рассматривал бюрократию как самый рациональный в исторической перспективе метод управления, неизбежный в индустриальном обществе, которым можно эффективно управлять только опираясь на получившее специальное образование профессиональное чиновничество, организованное в единую иерархию, подчиненное твердой дисциплине и действующее на основе рациональных и фиксированных правил.³³

Автор диссертации указывает, что, по мнению Вебера, попытка отказаться от бюрократического управления в индустриальном обществе приведет к резкому снижению способности государства управлять и вызовет социально-экономический коллапс. Распад бюрократии лишает современное государство возможности извлекать необходимые ресурсы и добиваться точной реализации своих решений.

Опираясь на концепцию Вебера, автор выдвигает гипотезу о том, что в результате распада бюрократии старая политическая система теряет способность оперативно реагировать на внешние импульсы и гибнет. Возникает системный политический кризис, который становится необратимым: любые политические силы, приходящие к власти, не располагают инструментом эффективного управления и поэтому не могут сразу предпринять решительных действий по прекращению кризиса.

Автор, таким образом, приходит к выводу, что сохранение политической системы и генезис системного политического кризиса зависят от того, произойдет ли распад бюрократии. Выживание новой политической системы, возникающей в ходе кризиса, определяется тем, сможет ли она значительно повысить способность государства управлять. Решение этой задачи в индустриальном обществе требует хотя бы частичного возврата государственного аппарата к бюрократическому методу управления.

Основываясь на традиции Вебера, автор выделяет ряд эмпирических критериев, наличие которых позволяет сделать вывод об организации государственного управления в

³³ Вебер М. Парламент и правительство в новой Германии. // Политические работы. - М.: «Прагмис», 2003., стр. 141-144.

форме бюрократии. Существенные отклонения в деятельности государственного аппарата от этих критериев рассматриваются как индикаторы полного или частичного разрушения бюрократического метода управления.

Используя разработанную Вебером концепцию патримониального управления, автор диссертации делает вывод о возможности существования в индустриальных обществах в периоды системных политических кризисов двух гибридных феноменов: 1) государственного аппарата, который одновременно содержит ряд значимых черт и бюрократии, и патримониализма; 2) государственного аппарата, деятельность которого носит в основном патримониальный характер, но протекает в бюрократических формах.

Такие исследователи, как Р. Пайпс, П. Бергер, Г. Джилл, К. Джовитт, В. Мервар³⁴ оспаривают возможность использовать веберовскую концепцию бюрократии для осмысления российского опыта. В связи с этим доказывается соответствие методов государственного управления в поздней Российской империи и СССР бюрократическим стандартам, но при этом отмечается, что на протяжении всей советской истории ряд факторов препятствовал окончательному становлению бюрократии. Автор диссертации обосновывает применимость концепции Вебера для исследования российских системных политических кризисов XX века принципиальным сходством в организации государственного управления между странами Запада, с одной стороны, и Российской империей и СССР, с другой.

Вторая глава **«Динамика и основные тенденции трансформации российской бюрократии в периоды системных политических кризисов»** посвящена анализу фактического материала российских системных политических кризисов начала и конца XX века, определению основных тенденций трансформации бюрократии в ходе кризисов и основных тенденций влияния данного процесса на динамику кризисов.

В первом параграфе второй главы **«Предкризисное состояние государственного управления»** проводится оценка эффективности функционирования государственного аппарата Российской империи и СССР в предкризисные периоды и обосновывается тезис об относительно нормальном состоянии государственного управления в это время.

Автор диссертации, анализируя социально-экономическое развитие Российской империи в годы Первой Мировой войны и СССР в эпоху так называемого «застоя», приходит к выводу о том, что в обоих случаях нет оснований говорить о полномасштабном

³⁴ Пайпс Р. Россия при старом режиме. - М.: «Независимая газета», 1993.; Бергер П. Капиталистическая революция. - М.: «Прогресс», 1994.; Gill G. The origins of the Stalinist political system. - Cambridge: Cambridge University Press, 1990.; Jowitt K. Soviet neo-traditionalism: The political corruption of a Leninist regime // Soviet Studies. 1983. Vol.35. N 3.; Murvar V. Max Weber and the two nonrevolutionary events in Russia, 1917: Scientific achievements or prophetic failures? // Theory of liberty, legitimacy and power / Ed. by V. Murvar. - London: Routledge and Kegan Paul, 1985.

кризисе государственного управления перед началом системных политических кризисов. Напротив, государственные аппараты, несмотря на наличие ряда острых проблем, в целом успешно справлялись с задачей обеспечения успешного социально-экономического развития общества.

Второй параграф второй главы «**Трансформация бюрократии на этапе «входа» в системный политический кризис**» посвящен анализу начальных этапов российских системных политических кризисов начала и конца XX века. В этом параграфе сравниваются оба процесса, устанавливаются основные тенденции трансформации бюрократии и основные тенденции влияния трансформации бюрократии на динамику системного политического кризиса на этапе «входа» в системный политический кризис.

Автор диссертации показывает, что и в период с марта по октябрь 1917 г., и во время радикальной фазы перестройки в 1988-1991 гг. в деятельности государственного аппарата имели место однотипные изменения. В обоих случаях наблюдались такие явления, как 1) распад единой вертикали управления, замещенной сетью автономных властных органов; 2) резкое ослабление служебной дисциплины и системы контроля и связанный с этим явлениями быстрый рост апроприации и коррупции; 3) массовый приток в сферу управления непрофессионалов, отбираемых по принципу личной или партийно-политической лояльности; 4) нарушение рационального разделения сфер компетенции между органами управления и развитие полифункциональных институтов, дублирующих работу государственного аппарата; 5) переход к управлению всецело на основе требований текущей конъюнктуры. Таким образом, и во время Февральской революции, и в ходе радикальной фазы перестройки бюрократический метод управления перестал играть доминирующую роль в деятельности государственного аппарата.

Проведенный анализ основных тенденций трансформации бюрократии в ходе российских системных политических кризисов начала и конца XX века позволяет сделать вывод о том, что распад бюрократии вызвал быстрое и резкое ослабление способности государства управлять, так как исчезли возможности для мобилизации необходимых ресурсов и проведения эффективного политического курса. Ослабление управленческой способности государства привело к нарушению механизмов координации и регулирования экономических процессов, что в обоих случаях стимулировало обвалы социально-экономические кризисы.

Автор диссертации обращает внимание на то, что отсутствие эффективных административных инструментов управления побуждало и Временное правительство, и команду Горбачева использовать для сохранения власти популистские меры, только углублявшие кризис. Официальные власти неизбежно проигрывали в этом соревновании

антисистемной оппозиции, которая эксплуатировала недовольство населения, неограниченно раздавая привлекательные обещания. В результате антисистемная оппозиция довольно легко приходила к власти и уничтожала политическую систему, ликвидируя слабые и утратившие легитимность правительства.

Проведенный анализ российских системных политических кризисов XX века показал, что на этапе разрушения старой политической системы бюрократический метод управления утрачивает ведущую роль в деятельности государственного аппарата. Распад бюрократии подрывает способность государства управлять, что лишает политическую систему возможности эффективно реагировать на перемены во внешней среде. Слабость государства приводит к социально-экономическому кризису, лишает систему легитимности и позволяет антисистемной оппозиции придти к власти и уничтожить существующую политическую систему. Проведенный автором анализ указывает на значение бюрократии как одного из основных факторов генезиса и динамики системного политического кризиса в индустриальном обществе.

В третьем параграфе второй главы «Трансформация бюрократии на этапе «кульминации» системного политического кризиса» исследуется вопрос об основных направлениях трансформации методов государственного управления в периоды «кульминации» российских системных политических кризисов начала и конца XX века. В данном параграфе проводится сравнение обоих изучаемых случаев, а также определяются основные тенденции влияния трансформации методов государственного управления на динамику системных политических кризисов в рассматриваемой фазе.

Проведя анализ методов государственного управления, преобладавших в период Гражданской войны и во время президентства Б.Н. Ельцина, автор приходит к выводу о решающей роли на этапах «кульминации» системных политических кризисов гибридных методов, представляющих собой смесь бюрократических и небюрократических элементов при преобладании последних. При этом отмечается, что в период Гражданской войны в практике государственного управления Советской России ведущее значение имела чрезвычайная составляющая, а в период пребывания Ельцина на посту президента Российской Федерации – патримониальная.

Подобное развитие событий оценивается в диссертации как неизбежное, поскольку в разгар системного политического кризиса нельзя было возвратиться к бюрократическому методу управления. Автор указывает, что использование государственными аппаратами гибридных методов управления в обоих рассматриваемых случаях позволило формирующимся политическим системам выжить, дав им возможности извлекать ресурсы и проводить целенаправленный политический курс. В результате управленческая способность

государства повысилась, что обеспечило минимально необходимый уровень адаптации новых политических систем к внешней среде.

Автор диссертации особо подчеркивает тот факт, что и в 1917-1921 гг., и в 1991-1999 гг. гибридные методы управления в силу своей специфики позволяли государству решать задачи по мобилизации ресурсов и проведению политического курса только за счет нарушения нормального режима функционирования общества. Выживание формирующихся политических систем обеспечивалось за счет чрезмерной нагрузки на социум («военный коммунизм», «олигархический капитализм»), препятствующей стабилизации социально-экономической ситуации и вызывающей острое недовольство властью со стороны большей части населения России. На фоне этого массового недовольства активизировались мощные оппозиционные силы, не признающие легитимность новой политической системы и претендующие на управление государством, что способствовало продолжению системного политического кризиса.

Анализ показал, что на этапе кульминации системного политического кризиса в деятельности государственного аппарата с неизбежностью доминируют гибридные методы управления, сочетающие бюрократические и небюрократические элементы при преобладании последних. Эти методы повышают управленческую способность государства и позволяют формирующей политической системе выжить, однако они усиливают и дезорганизацию общества. Таким образом, отсутствие бюрократического управления в индустриальном обществе – это важный фактор, поддерживающий продолжение системного политического кризиса и препятствующий консолидации новой политической системы и стабилизации социально-экономического положения.

В четвертом параграфе второй главы **«Трансформация бюрократии на этапе «выхода» из системного политического кризиса»** выявляются основные тенденции трансформации методов государственного управления на этапах «выхода» из российских системных политических кризисов начала и конца XX века. В рамках этого параграфа осуществляется сравнение обоих процессов, определяются основные тенденции трансформации бюрократии и основные тенденции влияния трансформации бюрократии на динамику системного политического кризиса в фазе консолидации новых политических систем.

Анализ трансформации методов государственного управления на этапах «выхода» из российских системных политических кризисов XX века позволяет сделать вывод о сходной направленности изменений. В обоих случаях наблюдается повышение роли бюрократического метода в государственном управлении и постепенное превращение его в

ведущий, несмотря на длительное сильное влияние, оказываемое на работу государственного аппарата сохраняющимися элементами гибридных методов управления.

Автор обращает внимание на то, что восстановление бюрократии на стадии «выхода» из российских системных политических кризисов начала и конца XX века значительно увеличило возможности государства по извлечению ресурсов и воплощению в жизнь политического курса. Управленческая способность государства существенно усилилась, что позволило осуществить консолидацию новых политических систем.

В диссертации подчеркивается, что повышение роли бюрократии, происходившее в 1921-1928 гг. и начиная с 2000 г., было одной из основных причин роста эффективности государственного управления и стабилизации социально-экономической ситуации. Усилившаяся государственная власть в обоих случаях смогла окончательно прекратить попытки оппозиционных политических сил разрушить новые политические системы. Стабилизация социально-экономической ситуации привела к снижению массового недовольства властью, характерного для фаз «кульминации». Сформировавшиеся политические системы приобрели устойчивость, что означало завершение системного кризиса. Возвращение бюрократическому способу управления ведущей роли в деятельности государственного аппарата приблизило окончание системного политического кризиса.

При анализе российских системных политических кризисов XX века установлено, что этап «выхода» из системного политического кризиса сопровождается значительным увеличением роли бюрократического метода управления в деятельности государственного аппарата. Возрождение бюрократии позволяет государственному аппарату функционировать стабильно, что обеспечивает консолидацию сформировавшейся политической системы и нормализацию социально-экономического положения. Автор приходит к выводу, что окончание системного политического кризиса тесно связано с восстановлением бюрократии, усиливающим управленческую способность государства и позволяющим новой политической системе успешно адаптироваться к изменениям внешней среды.

В заключении подводятся итоги исследования, делаются основные теоретические выводы, суммируются наиболее важные положения, сформулированные в рамках настоящей диссертационной работы, а также намечаются перспективы дальнейшего исследования проблемы трансформации бюрократии в периоды системных политических кризисов.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. *Черняев А.В.* Российская бюрократия и системные политические кризисы XX века. М.: «МАКС-Пресс», 2006. – 2,0 п.л.;
2. *Черняев А.В.* Бюрократическое государственное управления как фактор динамики российских политических кризисов XX века // *Власть.* М., 2006., № 8. – 0,7 п.л.

Отпечатано в учебной типографии философского факультета
Москва, ГСП-2, Ленинские горы, МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов
Тираж 100 экз. Подписано в печать 08.11. 2006

