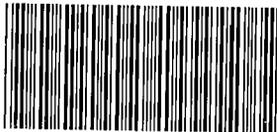


РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ



005536883

На правах рукописи

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name.

Колчин Никита Александрович

**БЮРОКРАТИЯ КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ АКТОР:
ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАПАДНЫЙ ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ,
МЕХАНИЗМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

31 ОКТ 2013

Москва - 2013

Работа выполнена на кафедре политологии и социальной политики ФГБОУ ВПО
«Российский государственный социальный университет»

Научный руководитель доктор философских наук, профессор
Орлова Ирина Викторовна
ФГБОУ ВПО «Российский
государственный социальный
университет»

Официальные оппоненты доктор экономических наук, профессор
Рогачев Сергей Владимирович
Институт социально-политических
исследований РАН, заведующий сектором

кандидат политических наук
Маркова Елена Валерьевна
ОАО «Первая грузовая компания»,
начальник отдела по взаимодействию с
органами государственной власти

Ведущая организация ФГБОУ ВПО «Тульский государственный
университет», кафедра социологии и
политологии

Защита состоится «20» ноября 2013 г. в 14 часов на заседании
Диссертационного совета Д.212.341.02 в Российском государственном
социальном университете по адресу: 129226, г. Москва, ул. Вильгельма Пика,
дом 4, корпус 2, этаж 4, зал заседаний Диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Российского
государственного социального университета по адресу: 129226, г. Москва, ул.
Вильгельма Пика, дом 4, строение 5.

Автореферат размещен на официальном сайте Высшей аттестационной
комиссии Министерства образования и науки РФ по адресу: yak2.ed.gov.ru

Автореферат размещен на официальном сайте Российского
государственного социального университета по адресу: www.rgsu.net

Автореферат разослан «19» октября 2013 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета
Доктор философских наук, профессор

Г.И. Авцинова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Актуальность темы диссертации.

В результате административных преобразований 2000-х годов российская бюрократия заметно изменилась, усилила свое влияние на жизнь страны, овладела многообразием инструментов по защите и продвижению своих интересов в новых экономических и политических условиях, и фактически стала влиятельным самостоятельным политическим актором.

Сложившаяся в этой сфере неблагоприятная ситуация, связанная с ростом коррупции, «непрозрачностью» работы властных структур, низким качеством и эффективностью государственных услуг, отсутствием контроля со стороны общественных организаций, вызывает волну критики. Результаты социологических опросов свидетельствуют о низком уровне доверия народа к власти и бюрократии, о том, что количественное и качественное развитие российской бюрократии не соответствует интересам страны на современном этапе. В итоговом докладе о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. отмечается, что результаты реформ государственного управления остались незаметными для граждан и бизнеса, не обеспечили улучшение предпринимательского климата, доступность государственных услуг, снижение уровня коррупции и т.д. В результате недостатки государственного управления стали одним из главных факторов, негативно повлиявших на инвестиционный и предпринимательский климат, отношение граждан к государственным институтам.¹

Режим, при котором бюрократия является влиятельным политическим актором, порождает значительное количество проблем. Во-

¹ См.: Итоговый доклад. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика // URL: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog.pdf>

первых, постоянно разрастающийся государственный аппарат становится все менее эффективным и более коррумпированным, что, в свою очередь, приводит к недобросовестной конкуренции и повышает экономические издержки. Это негативно сказывается на всей экономике в целом, такая система препятствует развитию малого и среднего бизнеса. Во-вторых, административные барьеры и плохая инфраструктура являются основными факторами, препятствующими увеличению зарубежных инвестиций в России. Наконец, бюрократизм в России носит антидемократический характер и является одним из основных препятствий на пути развития страны.

В этих условиях успешно провести модернизацию невозможно. В связи с этим очевидно, что Россия остро нуждается не только в глубокой реформе государственной службы и соответственно повышении ее эффективности, но также и в развитии демократических институтов и гражданского общества, которые смогли бы оказать значительное воздействие на бюрократическую систему.

Многочисленные данные зарубежных специалистов свидетельствуют о том, что усиление политической роли бюрократии характерно не только для России, но и для других стран. Современные системы управления создают, в том числе, и объективные предпосылки для увеличения властных ресурсов бюрократического аппарата, его большей самостоятельности. Проблема в том, как и в каких целях аппарат воспользуется этими возросшими властными ресурсами. В этом отношении изучение зарубежного опыта представляет большую ценность, ибо, с одной стороны, позволяет выявить мировые тенденции, которые нужно принять как данность, с другой – воспользоваться опытом преодоления негативных последствий возросшей политической активности бюрократии, а также лучше учесть специфику российского государственного аппарата, во многом связанную с отсутствием эффективной системы контроля, что приводит к активизации его деятельности, направленной на извлечение политической ренты.

Степень научной разработанности проблемы.

Научное осмысление феномена бюрократии началось в середине XIX века и впервые нашло отражение в трудах зарубежных исследователей, таких как В. Вильсон, Ф. Гуднау, Дж. С. Милль, А. де Токвиль и др.²

Исследование бюрократии как явления оформилось по двум направлениям. Такие ученые, как Г. Гегель, К. Маркс, Р. Михельс, Б. Рици,³ несмотря на различия в конкретных теоретических построениях, концентрировали свое внимание на изучении бюрократии как политического тела правления. Вторая линия исследований (М. Вебер, А. Гоулднер, Р. Мертон, Ф. Селзник, Ф. Тейлор и тд.)⁴ связана с трактовкой бюрократии как социального механизма управления, независимого от политики.

Особо следует отметить позицию М. Крозье⁵, исследующего взаимодействие и противостояние бюрократии как типа власти и организации.

Зарубежная политическая наука, изучающая вопросы политической роли бюрократии и эффективности госаппарата в сравнительном аспекте, представлена в исследованиях ведущих экспертов, среди которых следует

² См.: Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М. 1905; Goodnow F. Politics and Administration. 1900; Mill J. S. Considerations on Representative Government. 1861; Токвиль А. Демократия в Америке, М. 1992.

³ См.: Гегель. Сочинения в 14 томах. 1929—1959. Т. 8, Философия истории, перевод А. М. Водена; Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1; Маркс К. К критике гегелевской философии права. // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1.; Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 8.; Михельс Р. Необходимость организации // Социология политической партии в условиях демократии. Диалог, 1990, № 3, 5, 7, 1991, № 3. Rizzi B. La Bureaucratiation du Monde, Édité par l'auteur, Les Presses Modernes, Paris, 1939.

⁴ См.: Вебер М. Избранные произведения. М., 1990; Гоулднер А. Наступающий кризис западной социологии. СПб.: Наука, 2003; Мертон Р. Бюрократическая структура и индивидуальность. М., Изд-во МГУ, 2003; Тейлор. Ф. У. Принципы научного менеджмента. 1911; Gouldner A.V. Patterns of Industrial Bureaucracy. 1954; Selznick P. An Approach to a Theory of Bureaucracy // American Sociological Review 8. 1943.

⁵ См.: Crozier M, The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

выделить Э. Баркера, Дж. Кристиансена, К. Кэмпбелла, Г. Питерса, Дж. Пьерра, С. Саусмана, С. Уинтера и т.д.⁶

Основные модели взаимоотношений бюрократии и групп интересов, степень их взаимозависимости и взаимовлияния освещены в работах А. Каусона, Дж. Лапаломбара, К. Томаса, Г. Уилсона, Ф. Уилсона и др.⁷

Изучение предпосылок, механизмов и ресурсов, позволяющих государственным органам принимать активное участие и оказывать существенное влияние на политический процесс, нашло отражение в исследованиях М. Бранса, Б. Кэррола, Дж. Хьюбера, Д. Шенброда и др.⁸

Одна из центральных проблем заявленной темы - изучение дисфункций бюрократии - нашла отражение в работах исследователей, принадлежащих к ведущему направлению политико-экономического анализа - школе общественного выбора, среди которых Дж. Бьюкенен, Э. Даунс, У. Нисканен, М. Олсон, Г. Таллок, К. Эрроу и др.⁹

Российская политическая наука, изучающая вопросы политико-административного управления, государственной службы, бюрократии и ее

⁶ См.: Colin Campbell and B. Guy Peters. *The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change?*. Governance, 1. 1988; Christensen J.G. *Political Responsiveness in a Merit Bureaucracy*. Routledge. 2004; Fleischer, J. *Governing from the Center in Germany*. Toronto. 2009; B. Guy Peters, *Public Bureaucracy and Public Policy*, in Douglas E. Ashford, ed., *History and Context in the Study of Comparative Public Policy* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992; B. Guy Peters and Anthony Barker, eds, *Advising West European Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993; B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. Routledge, 2010; Sausman, C. and R. Locke. *Politization in the British Civil Service*. Routledge. 2004

⁷ См.: Alan Cawson, *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*. London: Sage, 1985; Clive S. Thomas, *First World Interest Groups*. Westport, CT: Greenwood Press, 1994; Frank L. Wilson, *Interest Group Politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987; Graham Wilson, *Interest Groups*. Oxford: Basil Blackwell, 1991; LaPalombara, *Interest Group Politics*. 1987.

⁸ См.: Brans, M., C., Pelgrims and D. Hoet. *Comparative Observations on Tensions Between Professional Policy Advice and Political Control in the Low Countries*, *International Review of Administrative Sciences* 72. 2006; Carrol, B.W. *Politics and Administration: A Trichotomy?*, *Governance*. 2010; Huber, J.D. *Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies*, *European Journal of Political Research* 37, 2000; Schoenbrod, D. *Power Without Responsibility*. New Haven: Yale University Press. 1993.

⁹ См.: Даунс Э. «Экономической теории демократии»; Arrow K.J. *Choix collectifs et preferences individuelles*. Paris, 1974; Buchanan J.M., Tollinson R.D. (eds.). *The theory public choice*. Ann Arbor, 1984; Buchanan J., Tullock G. *The Calculs of Consent*. Ann Arbor, 1962; Tullock G. *The Vote Motive*. Institute of Economic Affairs. Fairfax, 1976; Niskanen W.A., Jr. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton, 1971; Olson M. *The Logic of Collective Actions*. - Harvard, 1965.

политической роли, представлена трудами О. Гаман-Голутвиной, В. Комаровского, Е. Морозовой, С. Перегудова, Л. Сморгунова, Р. Соколовой, А. Соловьева, В. Спиридоновой, Е. Тарасова, О. Шаброва, В. Шевченко, Ю. Ярмага и т.д.¹⁰

Среди ученых, занимающихся проблемами, связанными с коррупцией, теневой экономикой, извлечением бюрократией административной и политической ренты, следует выделить работы таких специалистов, как А. Аслаханов, В. Андрианов, Ю. Нисневич, В. Римский, С. Сулакшин, А. Чернышов и др.¹¹

Из отечественных исследователей, анализирующих теоретико-методологические основания и направления взаимодействия гражданского общества и государства в современной России, проблемы взаимоотношений бюрократии, общества и бизнеса, надлежит отметить

¹⁰ См.: Гаман-Голутвина О. В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт. М. 20007; Комаровский В. С. Модернизация и государственно-национальная идентификация России. Москва. 2012. Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. – М.: “Российская политическая энциклопедия” (РОССПЭН), 1999; Перегудов С. Новый российский корпоративизм: демократический или бюрократический // Политические исследования. 1997. № 6; Перегудов С. П. Бизнес и бюрократия: особенности симбиоза // Независимая газета. 2006. 10 марта; Перегудов С. П. Бизнес и бюрократия в России: динамика взаимодействия // Россия реформирующаяся. Ежегодник. Вып.6. М. 2007; Соловьев А.И. Этика бюрократии: постсоветский синдром // Общественные науки и современность. 1995. № 4; Сморгунов, Л. В. Принятие политических решений: теория и методология // Полис: Политические исследования. 2005. № 4; Сморгунов, Л. В. Соотношение политики и политологии в период российских политических трансформаций // Полис: Политические исследования. 2009. № 4; Спиридонова В. И. Западные теории бюрократии и российская действительность. Москва. 2008; Тарасов Е. Н. Политические парадоксы // Красновские чтения. Вып. 7. Москва. 2011; Шабров О.Ф. Корпоративизм в отношениях государства и бизнеса // Государство, НКО и бизнес: процесс взаимодействия. Москва, 2007; Шабров О.Ф. Политическая модернизация России: точки согласия и дискуссии. Москва. 2012; Соколова Р. И. Генезис российской бюрократии. 2008; Шевченко В. Н. Российское государство и российская бюрократия: ретроспектива и перспектива. Москва. 2008; Ярмач Ю.В. Профессионализм политической элиты: теория и практика. М., 2002; Ярмач Ю.В. Политические решения: теория и технологии. М., 2005.

¹¹ См.: Аслаханов А.А. Коррупция в России. Пути борьбы. Москва. 2008; Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. Москва. 2009; Нисневич Ю. А. Уровень коррупции как индикатор качества реализации политических и государственных порядков полиархической демократии (Эмпирический анализ) // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2013. № 1(68); В.Л. Римский Системность российской коррупции и возможности противодействия ей. Москва. 2008; С.С. Сулакшин. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике. Москва. 2008; А.Г. Чернышов Коррупция во власти и обществе как системное явление. М. 2008.

работы Г. Авциновой, В. Жукова, Л. Ильичевой, И. Орловой, И. Семененко и т.д.¹²

Несмотря на обширный спектр материалов по данной проблематике следует отметить, что в отечественной политической науке практически отсутствуют комплексные исследования, анализирующие механизмы участия госаппарата в политическом процессе. В настоящем исследовании рассматривается и анализируется политическая роль бюрократии, основные формы и механизмы ее деятельности как политического актора, а также проблемы, связанные с возросшей ролью государственного аппарата в политической системе России.

Объект исследования - бюрократия как актор политического процесса.

Предмет исследования – механизм и опыт участия российской и западной бюрократии в политическом процессе.

Цель исследования - проанализировать механизм и опыт участия современной российской и западной бюрократии в политическом процессе, выявить общемировые тенденции и российскую специфику, предложить меры, позволяющие оптимизировать участие бюрократии в политическом процессе России.

Объект, предмет, цель исследования определили основные задачи:

1. Проанализировать основные теории и концепции, исследующие феномен бюрократии в ракурсе ее участия в политическом процессе, их актуальность в современных российских условиях.

¹² См.: Авцинова Г. И. Теоретико-методологические основания и направления взаимодействия гражданского общества и государства в современной России. Москва. 2012; Жуков В., Авцинова Г. Социальные отношения в современной России. Москва 2012; Ильичева Л.Е. GR (правительственные связи) – предметное поле экономической политологии. Москва. 2012; Ильичева Л.Е. Диалог бизнеса и власти в условиях российской модернизации. Москва. 2012; Ильичева Л. Е. Государство, бизнес, НКО - оптимизация взаимоотношений на современном этапе. Москва. 2010; Орлова И. В. Основные проблемы взаимодействия общественных объединений с органами государственной власти в период кризиса. Москва. 2010; Орлова И. В. Инструменты социальной ответственности российского бизнеса в финансовой сфере. Москва. 2012; Семененко И. С. Корпоративная социальная ответственность в стратегии антикризисного развития. Москва 2010.

2. Исследовать опыт участия и степень влияния бюрократии на процесс принятия политических решений в России и на Западе. Выявить основные направления взаимодействия государственного аппарата с другими политическими акторами.
3. Классифицировать механизмы участия бюрократии в политическом процессе, выявить формальные и неформальные, внешние и внутренние формы деятельности бюрократии как политического актора.
4. Исследовать российскую специфику взаимоотношения бюрократии с группами интересов и политическими акторами, выявить масштаб их взаимовлияния и взаимозависимости при выработке решений. Проанализировать ресурсы, которыми обладает бюрократия, выявить проблемы и механизм ее влияния на политический процесс.
5. Сформулировать условия, позволяющие повысить эффективность взаимодействия российской бюрократии с формальными и неформальными политическими акторами, найти оптимальные формы, позволяющие повысить качество управленческой деятельности.

Исследовательская гипотеза.

Современные системы государственного управления повсеместно повышают роль исполнительной ветви власти и государственного аппарата, создавая тем самым объективные предпосылки для более активного включения бюрократии в политический процесс. Повышение значимости ее политического статуса может быть использовано не только для эффективного решения общественных задач, но и в собственных целях. Масштабы и формы использования новых возможностей бюрократии в корыстных целях ограничены, с одной стороны, состоятельностью государства, а с другой - уровнем развития гражданского общества. В России, в условиях слабого контроля со стороны политического руководства и общества, бюрократия стала одним из

наиболее значимых политических акторов, способных оказывать чрезмерное влияние на политический процесс, порождая общественно-значимые негативные проблемы, решение которых связано с поиском оптимальных форм, легитимных механизмов продвижения ее интересов. Одновременно, необходимо усилить политический, общественный, нормативно-правовой контроль за деятельностью бюрократического аппарата с целью преодоления дисфункциональных проявлений и повышения качества управленческой деятельности.

Теоретико-методологическую основу исследования составили труды зарубежных и отечественных ученых, исследующих феномен бюрократии, проблемы, связанные с усилением ее политической роли. В работе использовались общенаучные принципы и методы: принцип историзма, требующий исследования участия госаппарата в политическом процессе как развивающегося во времени явления, позволяющего уяснить специфику и степень его влияния на политическую систему с учетом исторических и социокультурных особенностей; сравнительный метод, позволяющий выявить и охарактеризовать специфические признаки и отличия форм участия бюрократии в политическом процессе в России и на Западе; системный подход, исследующий общество как целостную систему, в котором государство с его аппаратом является подсистемой, выражающей частные интересы, регулирующей и защищающей их; структурно-функциональный подход, рассматривающий государство как целостную, имеющую свою структуру, систему, и выявляющий ее функциональные особенности; подход, изучающий бюрократию как политический феномен в его взаимодействии с группами давления и участвующий в процессе принятия политических решений; сетевой подход, рассматривающий госаппарат как совокупность множества горизонтальных связей, сущность которых в поддержании его жизнедеятельности; интегративный подход, ориентирующий исследование на целевые установки и положения различных парадигм.

Эмпирическую базу исследования составили официальные документы, нормативно-правовые акты в области регулирования деятельности государственной службы, статистические данные Федеральной службы государственной статистики, регионального общественного фонда «Информатика для демократии» (ИНДЕМ), исследования международных неправительственных организаций (Всемирный банк, Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл - Р» и др.), аналитические материалы НИУ ВШЭ, данные социологических исследований по вопросам взаимодействия государства и общества, материалы исследований ведущих специалистов в области политико-административного управления, государственной службы, усиления роли бюрократии в политической системе.

Основные научные результаты, полученные лично автором, и их научная новизна.

1. Выявлено, что для анализа феномена бюрократии в современных российских условиях наиболее востребованы и актуальны научные теории «рационального выбора», «общественного выбора», «политической ренты», а также модели В. Нисканена, Г. Таллока, Дж. Бьюкенена. В ходе проведенного анализа на основе данных теорий выявлена и охарактеризована политическая составляющая деятельности бюрократии в преломлении к российской специфике.
2. Установлено, что принцип отделения бюрократии от политики в российском и западном опыте не может быть универсальным регулятором, охватывающим все направления взаимодействия государственного аппарата с другими политическими акторами. Автор доказывает, что данный принцип служит определенным целям как для государственных чиновников, так и для традиционных политических институтов, и, в действительности, открывает дополнительные возможности для роста политического влияния бюрократии.

3. Для анализа основных форм и механизмов участия представителей государственного аппарата в политическом процессе, их взаимоотношений с группами интересов и политическими акторами, автор предлагает перекрестную классификацию двух измерений этого участия. В классификации автор выделяет внешние и внутренние связи, с одной стороны, формальные и неформальные - с другой.
4. Установлено, что усиление политической роли современной российской бюрократии отражает общемировую тенденцию. Влияние государственного аппарата распространяется не только на уровень самостоятельной интерпретации законодательных органов, политических решений, или артикуляцией собственных бюрократических интересов. Оно также затрагивает уровень равноправного с традиционными политическими институтами соучастия в формировании и реализации государственной политики, что в определенных обстоятельствах порождает системные проблемы, связанные с коррупцией, неэффективным расходованием государственных средств, бесконтрольностью и непрозрачной работой государственных органов.
5. С учетом западного опыта автор сформулировал основные требования, позволяющие повысить эффективность бюрократии в России и найти оптимальные формы ее участия в политическом процессе, которые связаны с развитием институтов гражданского общества, совершенствованием и нахождением оптимальных механизмов контроля, усилением политической воли государства и развитием нормативной базы государственно-частного партнерства.

Положения, выносимые на защиту.

1. На основе теорий «рационального выбора», «общественного выбора», «политической ренты», рассматривающих феномен бюрократии в ракурсе ее участия в политическом процессе, автор приходит к выводу, что бюрократия, призванная выполнять ряд

необходимых обществу и государству функций, способна превратится в силу, стоящую над обществом, и государством, и использовать свое положение в системе управления, управленческие функции в корыстных целях, извлекая политическую ренту.

2. Формальное отделение государственной службы от политики, лежащее в основе большинства политических систем, включая российскую, чаще всего носит декларативный характер и приводит к формированию теневого влияния бюрократии над политическим процессом.
3. На основе перекрестной классификации автор подтверждает необходимость развития внутренних и внешних связей бюрократии. Задача состоит в нахождении оптимальных масштабов и форм участия бюрократии в политической системе, в том числе используя легальные формы продвижения её интересов. Условия жесткой конкуренции за распределение ресурсов внутри государственного аппарата делает участие бюрократии в политическом процессе неизбежным.
4. Участие бюрократии в процессе принятия решений обусловлено тем, что она имеет тесные связи с социальными группами и слоями, обладает исключительными ресурсами: информацией, экспертными данными, управленческим опытом, связями и т.д. Эти и другие качественные характеристики бюрократии необходимы современному государству для проведения эффективной политики, что приводит к неформальной передаче определенных властных полномочий бюрократическому аппарату.
5. Роль бюрократии в политическом процессе зависит от степени политического и общественного контроля над данным институтом. В России, ввиду недостаточно развитого гражданского общества, фактически отсутствует эффективная система контроля над госаппаратом, что приводит к активизации деятельности,

направленной на извлечение политической ренты, большей свободе и безнаказанности со стороны бюрократии. Необходимо совершенствовать систему общественной экспертизы, развивать нормативно-правовую базу, способствовать обеспечению открытости деятельности госорганов.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Полученные в исследовании теоретические выводы и рекомендации позволяют уточнить и дополнить исследования, разработанные по данной проблематике, в том числе в области изучения политической роли современной бюрократии.

Материалы исследования могут быть использованы в работе государственных органов Российской Федерации, а также при разработке лекционного и практического курса для преподавания по специальности «Политология».

Апробация работы.

Положения и выводы диссертации изложены соискателем в научных публикациях общим объемом более 2,5 п.л.

Основные результаты исследования апробированы в выступлениях автора на V и VI Всероссийском конгрессе политологов. Положения и выводы диссертационного исследования были доложены на ряде круглых столов, теоретико-методологических семинарах, посвященных проблемам государственного управления и модернизации в России.

Материалы исследования докладывались и обсуждались на международных научно-практических конференциях:

- «Лоббизм в России сегодня: правовые основы и политическая практика» (2010, Москва);
- «Противодействие коррупции: новеллы российского и зарубежного законодательства» (2011, Москва);

- «Новые механизмы формирования благоприятного инвестиционного климата в условиях модернизации российской экономики» (2011, Москва);
- «Устойчивое развитие в условиях глобализации» (2011, Москва);
- «Политическая модернизация в XXI веке: мировой опыт и российская практика» (2012, Москва);
- «Изменение России: политические повестки и стратегии» (2012, Москва);
- «My voice for Europe» (2011, г. Лодзь, Польша).

Диссертация обсуждена на кафедре политологии и социальной политики РГСУ, где получила положительную оценку и рекомендована к защите.

Структура диссертации.

Работа состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, формулируются исследовательская гипотеза, объект, предмет, цель и задачи работы, определяется теоретико-методологическая основа исследования, анализируется его эмпирическая база, отмечается научная новизна, теоретическое и практическое значение диссертации, выносимые на защиту основные положения.

В **первом разделе** «Теоретико-методологическая основа изучения политической роли бюрократии» были проанализированы основные теоретико-концептуальные подходы к анализу института госслужбы в ракурсе его участия в политическом процессе, их востребованность в современных условиях.

Под бюрократией автор понимает организацию профессиональных государственных служащих, предназначенную для квалифицированного, эффективного исполнения политики государства.

В работе отмечается, что государство в XX в. фактически утратило роль единственного инструмента политики. Оно оказалось опутанным сложной сетью отношений и институтов, которая соединила его с гражданским обществом. Одновременно усложнилась и структура исполнительной власти, политическая роль которой усилилась. Научно-техническая революция, переход от индустриального к постиндустриальному обществу и глобализация привели к существенным изменениям как в самом обществе, так и в системах государственного управления во всем мире. Как ответ на эти трансформации в политической и административной науке сформировались различные подходы и методы в исследовании проблем государственного аппарата. Среди них следует выделить классическую веберовскую модель, теорию «рационального выбора», «общественного выбора», «политической ренты», а также модели В. Нисканена, Г. Таллока, Дж. Бьюкенена и др.

Проанализировав основные подходы, автор приходит к выводу, что в концепциях государственного управления имеются как различия, так и сходства. Общее положение заключается в том, что бюрократия является неотъемлемой составной частью современной системы управления. Несмотря на то, что она призвана выполнять ряд необходимых обществу и государству функций, ее интересы не всегда совпадают с интересами общества и государства. При определенных условиях и обстоятельствах бюрократия способна превратиться в силу, стоящую над обществом и государством, и использовать свое положение в системе управления для извлечения политической ренты.

Одновременно, в некоторых случаях бюрократия наоборот может компенсировать недостатки общей системы управления. Как писал М. Вебер, даже с плохими законами, но компетентной и ответственной бюрократией, система управления может работать.

Автор отмечает, что в политической науке сохранилось представление о том, что государственная служба отделена от политики, и такая концепция зачастую используется при анализе институтов и поведения государства. Несмотря на попытки многих исследователей подвергнуть эту теорию критике, принцип разделения политики и бюрократии лежит в основе большинства политических систем по всему миру. Автор доказывает, что отстаивание данного принципа служит определенным целям как для политиков, так и для представителей чиновничьей бюрократии, и, в действительности, открывает дополнительные возможности для роста политического влияния бюрократии.

Анализ основных подходов к изучению феномена бюрократии позволил автору предложить перекрестную классификацию двух измерений форм и механизмов участия бюрократии в политическом процессе, которые делятся на внешние и внутренние связи, с одной стороны, и на формальные и неформальные - с другой.

	<i>Внутренние</i>	<i>Внешние</i>
<i>Формальные</i>	Отношения между чиновниками и министрами	Процесс формирования бюджета, публичная ответственность
<i>Неформальные</i>	Административный лоббизм	Общественная поддержка

Были выявлены предпосылки, благодаря которым институт госслужбы вовлекается в политическую деятельность и становится полноценным политическим актором. Процесс формирования бюджета является одной из главных составляющих политической деятельности

государственных органов в силу его центральной роли, от которой будут во многом зависеть будущие программы и динамика развития органа в целом.

Во втором разделе “Взаимодействие бюрократии и групп давления в России и на Западе” анализируются основные формы взаимоотношений госаппарата и групп интересов, степень и масштаб их взаимозависимости.

Автор выделяет несколько факторов, обуславливающих взаимовлияние бюрократии и групп давления. Государственным органам необходима поддержка и влияние групп при взаимодействии с политическими институтами, а также информация, которая имеет большое значение для государственных служащих в процессе выработки решений. Группы давления, в свою очередь, стремятся получить выход на политический процесс и влиять на принимаемые решения. Взаимная заинтересованность с учетом наличия сложного и многосоставного процесса принятия решений в современных государствах является основной причиной, объясняющей столь эффективное взаимодействие между акторами.

Сравнительный анализ основных форм и механизмов взаимодействия групп интересов и бюрократии позволил автору сделать следующие выводы. Группы намного эффективнее участвуют в процессе принятия решений в политических системах, в которых общество придерживается концепции позитивной роли бюрократии, куда можно отнести Германию, Нидерланды и Скандинавские страны. В западных государствах группы давления в целом играют большую роль в политике, во многом благодаря наличию официального или квази-официального статуса и реальных механизмов взаимодействия с бюрократией. В России деятельность групп давлений имеет свои специфические черты. Если для Запада характерен высокий уровень взаимозависимости чиновников и групп, то в России бюрократия доминирует, особенно, в системе взаимоотношений с бизнесом. Лишь крупный бизнес имеет реальные выходы на политический процесс, однако сформировавшийся

корпоративно-бюрократический симбиоз сильно перекошен в сторону государственного аппарата, который осуществляет контроль над формированием руководства и деятельностью бизнеса. Автор отмечает, что российский бизнес, включая крупный, является основным источником административной ренты. Это приводит к тому, что успех развития бизнеса во многом определяется не рыночными или экономическими факторами, а скорее близостью к бюрократическим структурам, что в значительной степени препятствует развитию предпринимательства в России.

Отдельное внимание автор уделяет механизму обязательных консультаций, позволяющему группам интересов получить прямой доступ к процессу принятия политических решений. Специфика России заключается в том, что данный механизм пока еще находится на стадии формирования и скорее является площадкой для обмена мнениями, так как не предполагает принятия каких-либо юридически обязывающих решений.

В третьем разделе “Участие бюрократии в процессе принятия политических решений: общемировые тренды и российская специфика” опираясь на имеющиеся знания о роли госаппарата в процессе принятия решений, автор выявляет основные механизмы и предпосылки, позволяющие бюрократии играть значительную, а в некоторых случаях, определяющую роль в системе государственного управления, анализирует условия и требования эффективного управления.

Автор выделяет ряд критериев, необходимых для эффективного участия в политике, отмечает важность и актуальность каждого из них, оценивая роль бюрократии в государстве.

Центральная линия раздела основывается на анализе ресурсов и стратегий, которые используются чиновниками и политическими акторами в борьбе за влияние над процессом политических решений. Автор приходит к следующим выводам:

1. Бюрократия обладает информацией, экспертными данными и опытом, которые необходимы современному государству для проведения эффективной политики, а также имеет тесные связи с социальными

акторами. В этой связи, «политические» институты стремятся найти способы получить данную информацию, что часто приводит к неформальной передаче государственным органам некоторых властных полномочий.

2. Политические руководители, находящиеся под пристальным общественным вниманием, несут полную ответственность за свою деятельность. В условиях обмена властными полномочиями, влиянием, информацией и ресурсами обеим сторонам есть, что терять, в случае, если проводимая политика окажется проваленной, что в результате приводит к политической «игре» конфликтов и компромиссов.
3. Политики, назначаемые на ключевые государственные должности и руководящие соответствующей бюрократической структурой, иногда сталкиваются с явным или скрытым сопротивлением чиновников и существованием особого «внутриведомственного взгляда» на политику, что может ограничить эффективность и свободу действий любого министра.
4. Наличие формального отделения от политики дает бюрократии большое преимущество. Политически нейтральные государственные служащие не участвуют в выборах и не сталкиваются с внутриведомственным давлением. «Изоляция» от партийной политики позволяет чиновникам утверждать, что они являются не только экспертами в своих отраслях, но также, что их решения не принимаются в результате давления избирателей. Беспристрастность и объективность государственной службы гарантирует то, что решения будут основываться на экспертной и информационно-аналитической оценке агентства.

Российская специфика заключается в отсутствии эффективных механизмов контроля над государственным аппаратом, что во многом связано с его особым положением в политической системе и объясняется

следующими факторами. Во-первых, слабость представительных институтов и институтов гражданского общества приводит к бесконтрольности бюрократии. В результате качественного снижения представительства общественных интересов, жизнедеятельность государства свелась прежде всего к работе исполнительных органов, что позволяет бюрократии, в большинстве случаев, беспрепятственно использовать свой административный ресурс для извлечения политической ренты. Во-вторых, определенную специфику российской бюрократии добавляет проблема «легитимности». Результаты деятельности большинства государственных органов крайне сложно назвать удовлетворительными. Исключением является деятельность министерства иностранных дел и МЧС, к которой у общества отсутствуют особые претензии. Большинство других органов государственного управления подвергаются серьезной критике как со стороны общества, так и политического руководства. Однако это не мешает министрам находиться на своих должностях весьма продолжительный срок, а впоследствии оставаться у власти, переходя в другие структуры, например, администрацию президента.

В заключении представлены основные результаты исследования, рекомендации, необходимые для повышения эффективности управленческой деятельности бюрократии.

По результатам анализа основных механизмов участия современной бюрократии в политическом процессе, можно констатировать, что российский государственный аппарат представляет собой симбиоз специфических российских черт, обусловленных в том числе историческими обстоятельствами, и качеств бюрократии, воспринятых от Запада. В России фактически отсутствует эффективная система контроля над госаппаратом, что приводит к активизации деятельности, направленной на извлечение политической ренты, большей свободе и безнаказанности.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в периодических изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Российской Федерации:

1. Колчин Н. А. Бюрократический аппарат и проблемы коррупции // Социальная политика и социология. - № 5. - М.: РГСУ, 2011. (С. 259-264, 0,4 п.л.). *(Журнал входит в число рецензируемых изданий, включенных в перечень ВАК РФ).*
2. Колчин Н. А. Основные формы политического участия бюрократии // Ученые записки Российского государственного социального университета - № 5. - М.: РГСУ, 2013. (С. 153-158, 0,4 п.л.). *(Журнал входит в число рецензируемых изданий, включенных в перечень ВАК РФ).*
3. Колчин Н. А. Механизм обязательных консультаций и его место в системе отношений бюрократии и групп давления // Научное обозрение. Серия 2. Гуманитарные науки. - № 1-2. - М.: Экономическое образование. 2013. (С. 3-8, 0,34 п.л.). *(Журнал входит в число рецензируемых изданий, включенных в перечень ВАК РФ).*

Публикации в других научных и периодических изданиях:

4. Колчин Н. А. Российская бюрократия как политический актор // От кризиса к росту: стратегия инновационного развития. Часть 3. Международная научно-практическая конференция. - М.: РАГС, 2010. - 193 с. (С. 72-76, 0,3 п.л.).
5. Колчин Н. А. Коррупция в системе взаимодействия бюрократии и бизнеса // Государство, бизнес, общество: проблемы оптимизации взаимодействия. - М.: ИНЭК, 2010. - 294 с. (С. 147-151, 0,3 п.л.).

6. Колчин Н. А. Процесс модернизации и российская бюрократия // Устойчивое развитие в условиях глобализации: реализация стратегии ЮНЕСКО на вторую половину декады ООН по образованию для устойчивого развития. Труды международной конференции. - М.: РАГС, 2011. - 286 с. (С. 100-108, 0,35 п.л.).
7. Kolčín N. A. Úloha ruske byrocracie v modernizacnim procesu // Rusko v 21. století: Politika. Ekonomika. Kultura. Ludmila Iličeva, Vladimír Komarovskij, Vladimír Prorok a kol. - Plzen, 2013. - 515 s. (С. 267-271, 0,3 п.л.).

Подписано в печать 17.10.2013 г.

Формат А5

Печать цифровая.

Тираж 100 экз. Заказ № 2166

Типография ООО "Ай-клуб" (Печатный салон МДМ)

119146, г. Москва, Комсомольский пр-т, д.28

Тел. 8(495)782-88-39