



МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

МАЛЕНКО Алексей Сергеевич

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЮРОКРАТИЯ И ЕЁ РОЛЬ
В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

МОСКВА 2005

Работа выполнена на кафедре мировой и российской
политики философского факультета
МГУ им. М. В. Ломоносова

Научный руководитель - доктор философских наук,
профессор В. И. Коваленко

Официальные оппоненты - доктор политических наук,
профессор И. А. Василенко
- кандидат политических наук
А. В. Перов

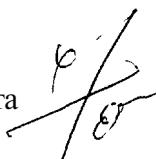
Ведущая организация - Российский университет
дружбы народов

Защита состоится ~~06~~ апреля 2005 г. в 15 часов 15 минут на
заседании Диссертационного Совета Д 501.001.47. по
политическим наукам в Московском государственном
университете им. М. В. Ломоносова по адресу: 119899,
Москва, Ленинские горы, МГУ. 1-й корпус гуманитарных
факультетов, аудитория 1156.

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

Автореферат разослан ~~05 марта~~ 2005 г.

Ученый секретарь
Диссертационного Совета



О. Ю. Бойцова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Процессы реформирования политической и административной систем российского социума, направленные на формирование в стране демократического правового государства и развитие институтов гражданского общества, требуют повышенного внимания к вопросам государственного управления.

Широкий круг отечественных и зарубежных политологов признает, что в России уже функционируют относительно устойчивые (пусть не совсем отлаженные) демократические политические механизмы. Вместе с тем, институты многопартийности, широкая выборная практика, наличие независимых СМИ, хотя и являются видимыми достижениями, не могут считаться единственными факторами, влияющими на выработку и реализацию путей развития российского государства.

Как разработка, так и воплощение в жизнь решений политического руководства, принятых легитимным демократическим способом, в значительной степени зависят от бюрократии - особого слоя людей, на профессиональной основе осуществляющих административную деятельность.

Как показывает мировой и отечественный политический опыт, степень политического участия государственных служащих и осознание ими своего места и своих перспектив в меняющемся обществе в периоды общественно-политических трансформаций способны оказать как позитивную, так и негативную роль.

В России, стране с традиционно сильной ориентацией на использование административного ресурса, при поиске ответов на вызовы, встающие перед нацией, роль государственной бюрократии особенно велика.

Современная ситуация характеризуется, с одной стороны, ослаблением гражданской активности многих россиян. С другой стороны, объективно ослаблено и государство. Череда кризисов 90-х гг. XX века и становление альтернативных центров влияния, в том числе политического, опирающихся на идеологию, не учитывающую особенностей российской практики, также в значи-

тельной степени способствовали социальной апатии и самоустраниению широких слоев общества от политического участия.

Вместе с тем, становится ясным, что в условиях, когда институты гражданского общества еще не достигли своей зрелости, именно государство становится основным агентом крупномасштабных реформ. Процесс, безусловно, противоречивый, но как бы то ни было, констатация этого момента требует признать и бюрократию в качестве весьма значимой действенной силы по преобразованию общества. Тем более, что появляются новые вызовы, противостояние которым есть почти исключительная функция государства - цивилизационный кризис, всплеск международного терроризма, негативные последствия глобализации и другие.

Однако нельзя забывать, что конечная цель проводимых реформ - рост уровня жизни населения и построение зрелого гражданского общества. Это предполагает, помимо прочего, сокращение управлеченческих расходов и определение пределов участия бюрократии в общественно-политической жизни, оптимизацию количества людей, задействованных в процессах администрирования.

Решение столь комплексных задач невозможно без понимания механизмов политического участия бюрократии, на основе знания которых возможна адаптация ее корпоративных интересов к интересам всего общества.

Степень разработанности темы. Бюрократия как объект специализированного исследования появляется в работах обществоведов приблизительно полтора столетия назад. По времени интерес к этой проблематике совпал с ускорением промышленного развития, ставшего новым вызовом для правящих кругов.

Значительный вклад в изучение механизмов функционирования бюрократии внес немецкий социолог М. Вебер¹. Он обратил внимание на широкий социально-исторический контекст, в котором существует бюрократия. Бюрократия предстает как совокупность социальных технологий, которые востребованы в любом обществе, находящемся на определенном уровне развития. Ускорение процесса бюрократизации общества и кристаллизация бюрократии как особого социального слоя, по Веберу не случайно совпадают по времени с активизацией промышленного развития, поскольку бюрократический способ является наиболее адекватной, с его точки зрения, формой управления усложняющимися процессами.

¹ Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.

По мнению Вебера, бюрократический способ управления и иерархическая структура бюрократической организации не идеальны, хотя он и не предлагал внятной альтернативы. По его мысли, в сфере управления контроль со стороны неспециалистов возможен лишь в ограниченной степени.

Эту позицию разделял и Р.Михельс - автор «железного закона олигархии», описавший механизм неизбежной бюрократизации любой организации².

В трудах этих авторов впервые появляется разделение следующих понятий:

- бюрократии как социальной технологии, присущей любому обществу, значимость которой возрастает по мере рационализации всех отраслей человеческой жизни, и в обозримой перспективе бюрократия останется наиболее эффективным механизмом управления обществом;

- бюрократии как особого социального слоя, с присущими только ему представлениями о целях и задачах своей деятельности, «корпоративной этикой» и системой ценностей, отличающихся от характеристик общества, интересам которого бюрократия призвана служить;

- бюрократизма как присущей управленцам социальной болезни, основной характеристикой которой является подмена общественных целей целями «бюрократической корпорации», укрепляющейся по мере расхождения этих целей с целями всего общества.

В.Вильсон подчеркивал политический нейтралитет бюрократии, разделив государственную власть на ее политическую и административную составляющие. Политическим (выборным) чиновникам принадлежит функция продуцирования политических решений, а администраторы (собственно бюрократы) остаются исполнителями принятых политиками решений³.

В рамках социологической парадигмы М.Вебера со временем возникают новые теории, акцентирующие внимание на дисфункциях бюрократических организаций. Среди представителей этого направления можно назвать П.Блау, Г.Саймона, М.Крозье, Р.Мертонна, Т.Парсонса, Р.Мэйо, С.Липсета⁴ и др.

² Михельс Р. Социология политической партии в условиях демократии // Диалог. 1990, № 3, 5, 9, 15; 1991, № 1.

³ Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М., 1905.

⁴ Blau P. The structure in modern society. N.Y., 1959; Blau P., Orum A. Conditions of Bureaucratic formalization, ed. by A.Reiss jr.; Blau P. The structure of small bureaucracies // American sociological review. Vol. XXXI, april 1966; Blau P., Meyer M. Bureaucracy in modern society. II edition. N.Y., 1971; Блау П. Исследования формальных организа-

Место и роль бюрократии в демократических политических системах анализируются в работах Дж.Уилсона, В.Острома, Ю.Каменки, М.Олбру, Дж.А.Томпсона, Е.Этиони-Галеви, С.Хантигтона, Т.Абрахамсона, А.Гидценса, П.Бурдье, М.Фуко, Р.Дарендорфа, Дж.Сартори, Г. О'Доннела и др.⁵

На Западе взгляды М.Вебера на сущность бюрократии господствовали в общественных науках вплоть до 50-х годов XX века. Первыми крупными исследователями, подвергшими здесь сомнению бюрократический способ управления экономикой как единственно возможный, стали теоретики неолиберализма Ф.Хайек и Л.фон Мизес⁶.

Начало исследованию феномена советской государственной бюрократии было положено В.И.Лениным и Л.Д.Троцким⁷. Последний в борьбе со сталинским аппаратом педалировал идею об опасности «термидорианской реакции бюрократического перерождения советского общества». Его идеи были объединены с концепциями элитологов «макиавеллистской» традиции: В.Парето, Г.Моска⁸ в рамках менеджериальной концепции Дж.Бернхэма и Б.Рицци. Правда, если классиков элитологии преимущественно интересовала политическая сфера, то для авторов новой концепции первостепенное значение стали иметь социальные классы, а не политические элиты. Концепция Дж.Бернхэма рядом своих положений послужила основой теории меритократии Д.Белла⁹.

Идея «нового класса» (в отношении СССР большее распространение получил термин «номенклатура» М.Восленского). выдвину-

ций // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М., 1972; Simon H. Administrative Behavior. N.Y., 1969; Crozier M. The bureaucratic phenomenon. L., 1964; Мертона Р. Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль: Тексты. М., 1994; Lipset S. Political Man: the social basis of politics. II edition - Baltimore, 1981; Sciences of artificial. N.Y., 1969 и др.

⁵ Wilson J.Q. Bureaucracy: what government agencies do & why they do it. N.Y., 1989; Gruber J.E. Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance. Berkeley, 1987; Ostrom V. The intellectual crisis in American public administration. Tuscaloosa, 1989; Каменка Е. Bureaucracy. Oxford, 1989; Каменка Е., Крыгер М. Bureaucracy: The career of a concept. L., 1979; Albrow M. Bureaucracy. L., 1970; Giddens A. The nation-state & violence. Cambridge, 1985; Бурдье П. Социология политики. М. 1993; Foucault M. Discipline & punish: the birth of the prison. Harmondsworth, 1979; Сартори Дж. Вертикальная демократия // Полис. 1993, № 2 и др.

⁶ Хайек Ф. Дорога к рабству. М.: Экономика, 1992; Мизес Л. фон. Бюрократия. Запланированный хаос. Антиkapitalistическая ментальность. М.: Дело, 1993.

⁷ Ленин В.И. Полное собрание сочинений: В 55 т М., 1958-1965; Троцкий Л.Д. Преодоленная революция: Что такое СССР и куда он идет? М., 1991; Троцкий Л.Д. Уроки октябрь (с приложением критических материалов 1924 г.). СПб., 1991.

⁸ Моска Г. Правящий класс // Социологические исследования. 1994, № 10; Парето В. О применении социологических теорий // Социологические исследования. 1995, № 10; 1996, № 1, 2, 7, 10.

⁹ Постиндустриальное общество // Американская модель: с будущим в конфликте. М., 1984.

нутая М.Джиласом¹⁰, достаточно точно позволила описать механизмы и практику функционирования советской бюрократии как господствующего класса в социалистических обществах, в то же время заметно абсолютизируя, с нашей точки зрения, её общественное влияние. Становление и функционирование номенклатурной элиты как формы предельной политизации управления также рассматривались З.Бжезинским¹¹.

Институциональное направление исследования бюрократии, представленное Т.Вебленом, К.Поланы, П.Эвансом и др.. сосредоточивает внимание на объяснении неэффективности бюрократии как способа управления в широком социально-историческом контексте. Бюрократия, призванная увязывать быстро меняющиеся технологии с культурными традициями, не в состоянии, с этой точки зрения, взять на себя обязанность «социального инжиниринга» в силу органической неспособности реализовывать технократическое реформирование и следование традиционным ценностям¹².

Проблемы растущей политизации бюрократии отражены в трудах Ф.Бека и Ж.Кермона¹³.

Работы советских исследователей в основном актуализировали внимание на бюрократических дисфункциях, критикуемых ими с марксистско-ленинских позиций. Бюрократизм рассматривался как явление, несвойственное социалистической системе и природе советского общества. Критика бюрократии особенно активизировалась в период перестройки: политическое руководство старалось побороть начала бюрократизма; было опубликовано множество книг и статей, обличавших бюрократию. Власть бюрократии в основном критиковалась за излишний централизм, игнорирование принципов «демократического самоуправления» и «творческой инициативы масс», чрезмерное усиление командно-административных методов управления. Среди авторов этого направления можно назвать В.К.Борисова, Е.А.Блажнова, И.И.Герасюка, А.А.Ермоленко, А.Г.Каратуева, А.П.Окусова, Г.Х.Попова, Р.И.Хасбулатова и др.¹⁴

¹⁰ Джилас М. Лицо тоталитаризма. М., 1992.

¹¹ Бжезинский З. Великая шахматная доска. М., 1998.

¹² См.: Арон Р. Этапы развития социологической мысли. М., 1993; Категории политической науки. Учебник. М.: МГИМО (У), РОССПЭН, 2002.

¹³ Ф.Бек Взаимопроникновение административных и политических персоналов. // Политическая наука. Элиты в сравнительно-исторической перспективе. М., 1998; Кермон Ж. Политизация государственной администрации или бюрократизация политики? // Там же.

¹⁴ Борисов В.К. Демократизация общества и преодоление бюрократизма: социально-политический аспект. М., 1990; Окусов А.П. Организационный бюрократизм. Ростов-на-Дону. 1991; Попов Г.Х. Об эволюции бюрократизма и путях его преодоления // На-

Труды постсоветского периода подразделяются на социологические исследования, реализованные с использованием богатого фактического материала (работы М.Н.Афанасьева, А.А.Жаброва, А.И.Приожина, О.В.Крыштановской и др.¹⁵) и на исследования теоретического характера (работы Ю.Н.Давыдова, В.С.Комаровского, А.Г.Левинсона, В.П.Макаренко, А.В.Макарина, А.М.Миграняна, Э.Н.Ожиганова, С.П.Перегудова, В.И.Спиридоновой и др.¹⁶).

Традиции М.Вебера оказали значительное влияние на исследования В.А.Гуторова, Б.Г.Капустина, М.А.Колерова, А.Кустарева, Н.С.Плотникова, Р.П.Шлаковой, Е.И.Хванова и др.¹⁷

Сравнительный политологический анализ функционирования российской и зарубежных государственных службдается в работах И.А.Василенко¹⁸.

Рассмотрению вопросов политического влияния государственной бюрократии в Российской Федерации посвящены диссертационные работы Т.А.Подшибякиной и Е.А.Карпенко¹⁹.

Практические аспекты реформирования российской государственной службы освещаются в работах Д.В.Бадовского, О.В.Гаман-Голутвиной, Н.Л. и И.Л.Карагодиных, Ю.Г.Коргунюка, А.В.Оболонского, А.И.Соловьева, Е.Б.Шестопал, А.Ю.Шутова и др.²⁰

учи и жизнь. 1988. № 10; Хасбулатов Р.И. «Бюрократия – тоже наш враг!»: социализм и бюрократия. М., 1989; Карапаев А.Г. Советская бюрократия: система политico-экономического господства и её кризис. Белгород. 1993 и др.

¹⁵ Афанасьев М.Н. Государев двор или гражданская служба? Российское чиновничество на распутье // Полис. 1995, № 6: Афанасьев М.Н. Правящие элиты и государственность посттоталитарной России. М. - Воронеж, 1996; Жабров А.А. Современный российский чиновник // Социс. 1996. № 8; Приожин А.И. Современная социология организаций. М.. 1995; Крыштановская О.В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Общественные науки и современность. 1995, № 1. С. 51-66.

¹⁶ Давыдов Ю.Н. Макс Вебер и Россия. // Социологические исследования. 1992, № 3; Комаровский В.С. Реформирование государственной службы России: выбор пути и методов. М., 1997; Левинсон А.Г. Термин «бюрократия» в российских контекстах // Вопросы философии. 1994. № 7-8: Макаренко В.П. Вера, власть и бюрократия (критика социологии М.Вебера). Ростов-на-Дону. 1998; Макарин А.В. Бюрократия в системе политической власти. СПб., 2000; Мигранян А.М. Плебисцитарная теория Макса Вебера и современный политический процесс. // Вопросы философии. №6, 1998; Ожиганов Э.Н. Политическая теория М.Вебера: критический анализ. Рига, 1986; Политология: Учебник / Отв. ред. В.С.Комаровский. М.: РАГС, 2002, и др.

¹⁷ Кустарев А. Начало русской революции: версия Макса Вебера // Вопросы философии. 1990, № 8; Плотников Н.С., Колеров М.А. Макс Вебер и его русские корреспонденты // Вопросы философии. 1994. № 2; Шлакова Р.П. Российское реформаторство глазами Макса Вебера // Полис. 1995. № 2; Хванов Е.И. Современность как вечное свойство научной классики: М.Вебер // Полис. 1995. № 4, и др.

¹⁸ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 1998; Василенко И.А., Панарин А.С. Политология. М., 2003.

¹⁹ Подшибякина Т.А. Государственная бюрократия в системе политico-административного управления современной России: проблемы взаимодействия, тенденции развития. Дисс. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Дону. 2000; Карпенко Е.А. Политическое влияние государственной бюрократии. Дисс. ... канд. полит. наук. Казань, 1998.

²⁰ Бадовский Д.В., Шутов А.Ю. Региональные элиты в постсоветской России: особен-

Вышеуказанные работы представляют собой серьезный вклад в понимание сути стоящих проблем. Вместе с тем, ряд значимых вопросов продолжают оставаться вне фокуса научного внимания. Работы западных авторов и вклад отечественных исследователей в рассмотрение общетеоретических проблем, несмотря на их высокую эвристическую ценность и методологическую значимость, оставляют резервы для дальнейших научных исследований в силу глубокой специфичности российской бюрократии и механизмов её политического влияния.

Отечественные исследователи последних лет в большинстве своем оценивают повышенную роль российской бюрократии в политico-административных процессах, скорее, как негативное явление и концентрируются на критическом анализе деятельности госаппарата, либо их работы носят прикладной характер.

На взгляд автора, традиционно высокая роль бюрократии является постоянной характеристикой политического процесса России, что требует принятия мер не столько по преодолению, сколько по выработке программы трансформации бюрократического влияния на политическую систему в общественно полезные властные импульсы. Можно предположить, что российская бюрократия, обладая столь «всеобъемлющими» параметрами, вобрала в себя определенные качества, которые западные исследователи относят к характеристикам «зрелого гражданского общества». Таким образом, важной исследовательской задачей представляется формулирование оптимальной для России управляемческой модели и определение путей развития как «зрелого гражданского общества», так и эффективной государственной бюрократии.

Все это делает весьма актуальным диссертационное исследование, имеющее своим **объектом** государственную бюрократию, **предметом** - роль, особенности, механизмы и тенденции её участия в политическом процессе современной России.

Цели и задачи исследования. Настоящее диссертационное исследование призвано осуществить двуединую *цель*: во-первых, определить степень и способы влияния государственной бю-

ности политического участия // Кентавр. 1995, № 6; Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: процессы формирования и тенденции развития. М., 1999; Карагодин Н.Л., Карагодина И.Л. Формирование корпуса государственных служащих: зарубежный опыт для России // Мировая экономика и международные отношения. 1993, № 2; Коргунюк Ю.Г. Политическая элита современной России с точки зрения социального представительства // Полис. 2001, № 1. С. 30-49; № 2. С. 32-45; Оболонский А.В. Реформы российской государственной службы: концепция и стратегия // Общественные науки и современность. 1998, № 3; Соловьев А.И. Культура власти российской элиты: искушение конституционализмом? // Полис. 1999, № 2; Шестopal Е.Б. Образы власти в постсоветской России. М., 2004.

рократии на политическую систему Российской Федерации в период трансформации и, во-вторых, определить перспективы развития модели государственной службы в России с точки зрения изменения степени и характера политического влияния государственной бюрократии.

Для достижения цели исследования представляется необходимой последовательная реализация следующих **задач**:

- рассмотрение основных теоретико-концептуальных подходов к исследованию бюрократии с позиций политологического анализа;
- анализ принятых в мировой демократической практике общественных механизмов контроля над бюрократией;
- определение специфических черт и особенностей политического поведения государственных служащих в России;
- выявление механизмов политического взаимодействия по линиям «легитимная политическая власть - бюрократия», «общество - бюрократия», «партийные структуры - бюрократия», «Центр - регионы» в вопросах формирования государственной службы;
- рассмотрение перспективных путей развития государственной службы в России.

Основными положениями, выносимыми на защиту, выступают следующие:

1) В условиях, когда формирование зрелого гражданского общества только происходит и параллельно с этим идет поиск ответов на многочисленные внешние и внутренние вызовы, необычайно актуализируется проблема эффективного государства, а это означает, что государственная бюрократия объективно призвана выступать в России в качестве одной из действенных сил реформ;

2) Бюрократия в специфических российских условиях надеяется функциями, которые позволяют говорить, что она выступает как инструмент государственной власти в деле определения стратегии национального развития, отчасти выполняя функции институтов гражданского общества;

3) Политическое участие государственной бюрократии содержит риски, связанные с опасностями становления недемократичной по сути политической системы, что делает необходимым

выстраивание четкой системы эффективного общественного контроля над деятельностью властных институтов;

4) Выработка и реализация эффективных методов управления политическими интенциями «служилого сословия» способна ускорить становление зрелой демократии и решение насущных задач, стоящих перед российским обществом.

Теоретико-методологические основы диссертационного исследования включают достижения политологии, социологии и государственного права, нашедшие свое обоснование в работах ведущих отечественных и зарубежных ученых. В работе используются системный подход, позволяющий рассмотреть комплексное участие государственной бюрократии в общественной жизни; функциональный и институциональный подходы, на основе которых бюрократия изучается как субъект, наделенный функциями, управление содержанием которых в рамках структурных элементов государственной системы позволяет добиваться требуемых обществом изменений. Для оценки степени исторической преемственности и трансграничного заимствования в государственной службе используются сравнительный и исторический подходы. В качестве отправной точки исследования берется метод «идеальных типов» М. Вебера.

Научная новизна исследования состоит в том, что в диссертации:

- Проанализирована применимость основных научных подходов к рассмотрению российской государственной бюрократии текущего периода;
- Выявлен ряд характерных особенностей политического участия российской бюрократии, таких, как неоднозначный характер ее участия в деле демократического реформирования страны, политическая активность на фоне ценностной нейтральности и идеологической «всевладности»;
- Намечены возможные направления трансформации российской государственной бюрократии в аспекте задач взаимодействия «сильного» государства и гражданского общества;
- Определены механизмы участия бюрократии в деле демократической трансформации российского общества.

Практическая значимость работы заключается в том, что основные выводы и положения, обоснованные в диссертации, могут быть использованы при разработке официальных документов государственными органами, политическими партиями и общественными организациями, в конкретных политологических исследованиях, а также при подготовке учебных и учебно-методических пособий, лекций и семинаров по государственной политике, сравнительной политологии, политическому менеджменту, политической элитологии.

Апробация диссертационного исследования. Диссертация обсуждена на заседании кафедры мировой и российской политики отделения политологии философского факультета МГУ им. М.В.Ломоносова и рекомендована к защите.

По теме диссертации автором сделаны доклады на VII (г. Москва, декабрь 2001 г.) и VIII (г. Москва, декабрь 2002 г.) научных конференциях "Глобальный кризис и проблемы мировой политики".

Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в публикациях автора.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы, выявляется степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет, а также цели и задачи исследования, формулируются научная новизна работы и выносимые на защиту положения, раскрываются теоретические и методологические основы исследования, определяется теоретическое и практическое значение диссертации.

Первая глава «Государственная бюрократия как объект политологического анализа» состоит из двух параграфов.

В **Первом, параграфе** проводится комплексный анализ основных научных подходов к исследованию феномена бюрократии.

Впервые термин «бюрократия» был использован В. де Гурне для определения новой формы государственного правления. Основным признаком бюрократического правления определялся профессиональный характер его работы. В работах Г.Гегеля, Дж.Милля, Р.Михельса, Г.Моска²¹ также встречается определение бюрократии как правления профессиональных чиновников.

²¹ См.: Гегель Г. Сочинения. Т.VII. М. Л.. 1934; Миль Дж.С. Представительное правление. СПб, 1907; Москва Г. Правящий класс // Социологические исследования. 1994. № 10; Михельс Р. Социология политической партии в условиях демократии // Диалог. 1990, № 3.5.9. 15: 1991, №1.

На профессионализации правления делают акцент и многие исследователи в рамках классовой теории, где бюрократия понимается либо как слой людей, чьи функциональные обязанности позволяют им осуществлять «служение» господствующему социальному классу, либо в качестве самостоятельного класса. Определение бюрократии как самостоятельного класса они связывают с собственностью (в опосредованной форме) бюрократа на средства производства.

Классовый подход к исследованию феномена бюрократии в наиболее полном и разработанном виде выражен в трудах К. Маркса. Социальная роль бюрократии - обеспечивать власть господствующего класса, но в то же время «примирять» интересы участников гражданского общества и формулировать в общих чертах представление о государственных интересах, где она имеет возможность выдавать свои корпоративные интересы за всеобщие.

Особый вклад в исследование бюрократии внес М. Вебер, рассматривавший её в качестве универсальной технологии управления, воздействие которой постоянно возрастает. По его мысли, прогресс и дальнейшее усложнение социального организма приведут к становлению предельно рациональной системы, где именно бюрократический способ управления возьмет на себя роль регулятивного механизма, соотношение которого с демократическим политическим процессом представит собой самую значительную проблему, обострение которой будет происходить пропорционально росту влияния бюрократии. Идеальный тип бюрократии, описанный М. Вебером, считается ключевым для политической науки и социологии, и предполагает наличие следующих свойств:

1) иерархия - система разделения труда чиновника предусматривает четко определенную компетенцию отдельного чиновника, формализацию взаимоотношений и уровней взаимодействия внутри организации;

2) постоянство - не допускает иного источника доходов чиновника, обеспечивает взаимосвязь между Карьерными устремлениями отдельного чиновника и его материальным вознаграждением;

3) обезличенность - четкое определение формальных правил рассмотрения вопросов, отнесенных к компетенции данного чиновника, фиксация решений в виде отдельных документов;

4) компетентность - основанием для занятия той или иной должности является наличие у соискателя необходимых знаний и опыта.

М. Вебер отмечал, что подобный тип является недостижимым, т.к. любой органично реализованный тип управления включает в себя отдельные элементы предшествующих ему систем управления. Однако, сближение существующей системы управления с «идеальным типом» - означает прогрессивное развитие всей системы: «полностью развитый бюрократический механизм по отношению к другим формам организации выглядит так же, как машина выглядит по отношению к ручным способам производства»²².

Универсальность бюрократии во многом связана с одинакостью её базовых функций: она всегда будет выполнять функции сбора и донесения информации до элиты, а также «сборку» и осуществление готового решения.

Для целей нашего исследования чрезвычайно важным представляется выделения основных ресурсов политического влияния бюрократии. Это:

1. Информационный ресурс. Реализуя функции экспертной оценки, подготовки решений и прогнозирования их последствий, госслужащие играют серьезную политическую роль. Значимость этого фактора ещё более возрастает, если ротация властной элиты приобретает высокую динамику.

2. Функция бюрократии как выразителя интересов. Поскольку внутри бюрократии имеется «разделение труда» как по проблемному полю, так и по территории, она неизбежно вступает во взаимодействие с группами интересов, становящимися ее «клиентами». Клиентелизм может рассматриваться как необходимое и полезное явление, имманентное базовым функциям администрирования, но при условии, что он помогает достижению общественного консенсуса. В то же время, он может подрывать публичный характер государственного управления в ситуации, когда государственные структуры попадают под влияние отдельных групп и контролируются ими.

3. Функция бюрократии как гаранта стабильности и преемственности внутри политической системы. Бюрократия обеспечивает взаимодействие между населением и властью, осуществляя функционирование последней в период изменения её структуры

²² Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 644 - 706.

или персонального состава, что при отсутствии эффективного политического контроля и публичной отчетности может повлечь коррупцию чиновничества.

4. Функция бюрократии как носителя собственных социально-экономических интересов. Корпус госслужащих - это значительная часть трудоспособного населения страны и представляет собой одну из крупнейших избирательных групп, структурированную по профессиональному принципу.

5. Функция выработки административными учреждениями собственных ведомственных норм и подзаконных актов. Бюрократические структуры в рамках своей компетенции приводят закон в соответствие с реальностью: устраняют неточности и противоречия, точно формулируют процедуру его применения. В результате нормотворческой деятельности ведомств закон, однако, приобретает иногда иной смысл.

6. Непосредственное участие госслужащих высшего эшелона в принятии политических решений. Эта функция является производной от вышеуказанных пяти, однако способствует возникновению нового качества всей бюрократической системы: бюрократия начинает проявлять самостоятельную политическую активность.

В зависимости от критериев, положенных в основу классификации типов взаимодействия политики и государственной службы, можно выделить:

1) **традиционную модель** - «бюрократия, ориентированная на правительство», где отсутствует четкое разделение между политикой и администрированием и отсутствует правовая база для работы бюрократа;

2) **модернизационную модель** - «бюрократия, ориентированная на общество» - характеризуется автономной от политической власти бюрократической организацией, развитостью корпоративного духа; независимость от политики сочетается с подчиненностью правительству и демократическим контролем «снизу»;

3) **транзиторную модель** - «бюрократия, ориентированная на саму себя» - характеризуется политико-правовой бесконтрольностью чиновника, уже вышедшего из-под надзора авторитарного государства, но еще не контролируемого сильным гражданским обществом и демократическим институтами;

Можно утверждать, что именно принципы формирования корпуса государственных служащих являются тем проблемным полем, где взаимосвязь между политикой и администрированием прослеживается наиболее четко.

«Чистыми видами» системы назначений на административные должности в мире принято считать т.н. «*spoil system*» (система распределения государственных должностей среди сторонников лидирующей политической силы) и «*merit system*» (система распределения государственных должностей в зависимости от личных заслуг, професионализма). Вариант «*spoil system*» коррелирует с моделью «клиентелы», отличительными чертами которой являются: отсутствие разграничения между политической и административной элитами; корпус госслужащих формируется по прихоти пришедших к власти сил; статус госслужащего, его карьерные перспективы зачастую могут быть законодательно не оформлены; госслужащий всецело зависит от политика, что требует от последнего не столько радения об общественном интересе, сколько служения руководству.

«*Merit system*» ставит во главу профессиональные качества соискателя на государственный пост, благодаря чему управление професионализируется, структурируется и упорядочивается. Это приводит к значительной независимости госслужбы от политики, разграничению политической и административной элит, политического и административного управления.

Вне зависимости от конкретного наполнения модели государственной службы, можно констатировать следующие тенденции:

1) Как на уровне кадровой, образовательной работы, так и на уровне принятия решений граница между собственно политическими и собственно административными вопросами размывается, что позволяет рассматривать взаимоотношения между этими стратами в рамках изучения политико-административной системы.

2) В странах с разной степенью политизации государственной службы и декларируемыми моделями её функционирования предъявляются одинаково жесткие требования к лояльности чиновников современному политическому курсу и их профессиональным качествам.

3) Возрастает значение морально-этических факторов и «корпоративных традиций» административных служб в вопросах

административного и политического управления, которые обуславливают в том числе политическое и социальное поведение служащих.

4) Чиновники в возрастающей возможности получают способность влиять на осуществляемую государством политику, чему способствуют новые ориентиры госслужбы, в частности, ориентация на опережение событий.

Во *Втором параграфе* государственная бюрократия рассматривается как элемент политico-административной системы. Последнее понимается как целостное, упорядоченное единство институтов государственного управления в их динамическом взаимодействии с институтами гражданского общества.

Типология систем политico-административного управления в зависимости от характера взаимоотношений с внешней средой может быть следующей:

1) механический тип. отличающийся тем, что система не стремится соотносить свои цели и задачи с целями осуществляемых обществом инноваций, и, обладая низким инновационным потенциалом, оказывает тормозящее влияние на систему в целом;

2) адаптивный тип, приспосабливающийся к новым реалиям, не оказывая существенного влияния на их формирование;

3) креативный тип, характеризующийся активной ролью в преобразовании среды и гибкой организационной структурой.

В зависимости от текущих задач и принятых политических решений, бюрократические технологии разных «типов» и разных эпох могут быть востребованы в рамках одного общества. Примером этого могут являться: размытие границ между политической и административной элитой в большинстве стран западной демократии, параллельное сосуществование «иерархических» и «плоских» структур, взаимообмен управлением и иными технологиями между государственным и частным секторами.

Вторая глава «Государственная бюрократия в политическом процессе России» состоит из трех параграфов.

В *Первом, параграфе* рассматриваются российские традиции функционирования государственной службы.

Согласование интересов различных этнических, конфессиональных и территориальных общностей в России протекало в рамках сильного централизованного государства, способного исполь-

зователь жесткие социальные технологии. Комплекс внутренних и внешних вызовов привел в России к формированию мобилизационного типа развития, понимаемого как «способ развития в условиях дефицита необходимых для развития ресурсов»²³.

Таким образом, государственная бюрократия выступала в качестве социальной основы и функциональной страты, осуществляющей реформы, предложенные и реализуемые по воле политических руководителей страны без опоры на массовые слои.

Бюрократия конституировалась не как слой обезличенных исполнителей, а как носитель собственных экономических интересов (собственность в превращенной форме на средства производства: участие в получаемом государством прибавочном продукте с правом самостоятельно собирать денежную или натуральную ренту; получение экономических благ через централизованную систему распределения), при этом осознающий свою высокую значимость для политической элиты.

Это привело к формированию особого, противоречивого типа управленческой культуры, к ценностным стереотипам которой можно отнести: этатизм и патернализм; корпоративизм и авторитаризм: ощущение превосходства «прямого указания» в интересах государственной целесообразности над формально - правовыми ограничениями, с одной стороны; патриотизм и толерантность к другим культурам, государственность и самоотверженность в отстаивании национальных интересов, с другой.

Государство, в силу неразвитости общественных структур, выступало главным агентом модернизации. Естественно, что и класс государственных служащих выдвинул из своих рядов не только мздоимцев и приспособленцев, но и целую плеяду выдающихся реформаторов - от «светила российской бюрократии» (именно так названа одна из биографических книг) М.М.Сперанского до П.А.Столыпина. Ряд блестящих управленцев известен нам и по советскому периоду. Более того, в критические времена (Великая Отечественная война, например) их подвижничество, умение воплотить государственную волю принимали поистине массовый характер.

Признание повышенного социального и политического статуса бюрократии вызывало, вместе с тем, ряд негативных последствий для развития государства и общества в целом.

²³ Гаман-Голутвина О В. Политическая элита России. М., 1998. С. 31.

Зрелое гражданское общество в России не формировалось в течение длительного времени; бюрократия получала свою легитимацию через служение не гражданам, а правящей элите, что вело к формированию особой системы идеологических ценностей бюрократии: сохранение данного политического строя, гашение любых импульсов, способных ослабить политическую систему, которая давала бюрократии чувство собственного превосходства над обществом.

Государственная бюрократия не только брала на себя функции исполнения политических решений, но и участвовала в определении этих решений. Особенности формирования специфического бюрократического рынка обусловливали потребность в карьерном продвижении (для реализации возможностей распределения государственных ресурсов), с одной стороны, и формирования внешней и внутренней политики, в наибольшей степени соответствующей собственным корпоративным целям, с другой.

Отсутствие общественного контроля вело к деградации системы принятия и реализации решений, а также к изменению принципов кадровой работы. Продвижение по службе обеспечивалось на основе патронатно-клиентельных отношений, что затрудняло определение институциональных интересов и подменяло систему рационального целеполагания.

Во *Втором, параграфе* рассматриваются особенности формирования политico-административной системы России в 90-е гг. XX века.

Формирование политico-административной системы современной России в этот период происходило в условиях радикального реформирования российского общества. Противоречивое влияние государственной бюрократии заключалось в том, что реформы, направленные, казалось бы, на демократизацию общества, осуществлялись административными методами и не учитывали социокультурных оснований российской государственности. Это создавало у широких слоев населения состояние фрустрации, ситуация сопровождалась стихийными проявлениями недовольства, падением популярности проводимых реформ.

Говоря о типе взаимоотношения государства и бюрократии, связанном с характером «номенклатурной» приватизации, можно утверждать, что состоялся переход от традиционной модели - (бю-

рократия, ориентированная на правительство») к транзиторной («бюрократия, ориентированная на саму себя»). Ориентация государственной бюрократии на собственные узокорпоративные интересы приводила к подмене национальных целей целями бюрократической организации, основной из которых является самосохранение в рамках существующего строя.

Российская бюрократия, традиционно обустраивавшая свое функционирование в рамках той политической системы, которая её «породила» столкнулась с серьезным вызовом - стремительный процесс реформирования страны привел к тому, что сама бюрократия оказалась вынужденной вместе со всем обществом искать собственную идентичность. Можно отметить, что в рамках единого бюрократического класса стало сосуществовать несколько течений:

Государственные служащие, принявшие активное участие в процессе реформ и получившие политические и экономические дивиденды от поддержки нового политического курса. Эта группа стремилась к легитимации своего политического влияния посредством структурирования в качестве политических сил преимущественно либеральной направленности.

Чиновники, чья деятельность была связана с теми отраслями экономики, которые оказались невостребованными в новых экономических условиях. Реформирование этих отраслей и адаптация их к условиям рынка были затруднены. В этом качестве данная группа была более или менее оппозиционна политическому курсу и экономической стратегии и объективно выступала средоточием идей сильной государственной политики.

Региональная бюрократия - тезис «берите суверенитета, сколько сможете проглотить»,звученный Президентом РФ Б.Н.Ельциным, совпал по времени с многочисленными «разрывами» общегосударственного экономического, политического и идеального пространства, вел к формированию относительно закрытых территориальных систем. На этом уровне воспроизвелись те же отношения, что и в стране в целом; принципиальное отличие заключалось только в том, что эти бюрократии имели собственную легитимацию, собственного политического «патрона» (чаще всего - главу исполнительной власти региона).

Различные бюрократические группировки, тесно взаимодействуя с бизнес-структурами,вольно или невольно принимали, одна-

ко, участие в формировании институтов гражданского общества (партийные и общественные организации, средства массовой информации и т.д.). Однако необходимая составляющая процесса демократизации властной элиты - запуск механизмов обновления ее состава, изменение характера деятельности, стимулирование социальной и политической активности граждан и т.п. - не была задействована.

Свободный от ценностей характер деятельности бюрократии выразился в том, что властные группы оказались идеологически всеядными: любые ценности, популярные в обществе, структурировались при поддержке основных политico-экономических группировок.

Последствием этого стала «системность» всех политических организаций - мало кто оспаривал базовые институциональные характеристики, но. в то же время, у избирателей усиливалось ощущение отчуждения от политики. Со временем возрастила фрагментация политического пространства страны: на уровне субъектов федерации стали формироваться собственные закрытые бюрократические системы, в рамках которых реализовывалась политическая и экономическая деятельность. Населением страны государственная бюрократия все более стала восприниматься как узкая и вполне своекорыстная группа лиц. неподконтрольная обществу.

Безусловно, политической властью страны был принят комплекс нормативных актов²⁴, которые определяли правовые рамки деятельности бюрократии. Вместе с тем, они не затрагивали основ её политического влияния - для этого требовалась длительная комплексная работа, опирающаяся на рост общественной активности, становление системы контроля и совершенствования госаппарата. Негативно сказывалось и отсутствие такого комплекса идей, который подпитывал бы «государственнические» интенции бюрократии, ибо лозунги «ухода» государства из экономики и других сфер общественной жизни, конечно же, не могли придать необходимых позитивных импульсов госбюрократии как слою, смысл существования которого в России неизменно и всегда связывался с идеей служения государству.

²⁴ «Положение о федеральной государственной службе», утвержденное указом Б. Ельцина от 22 декабря 1993 г.; Федеральный Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации»; указы Президента РФ: «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы» от 30 января 1996 г., «О присвоении и сохранении квалификационных разрядов федеральным государственным служащим» от 22 марта 1996 г., «Об утверждении положения о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности».

В Третьем параграфе проводится исследование проблем и перспектив формирования политico-административной системы современной России.

Первые годы президентства В.В.Путина были отмечены сложностью и неоднозначностью процессов, связанных с политикой в отношении государственных служащих и характером деятельности самой государственной бюрократии. На первый взгляд, представляется, что масштабной деконструкции системы бюрократической власти осуществлено не было. Безусловно, были определенные подвижки в высших эшелонах, появление здесь новых команд, однако подобного рода факты, как свидетельствует история, никогда существенно не влияли ни на характер власти, ни даже на природу управленческих отношений. Действия, нацеленные на усиление контроля в отдельных регионах и отраслях, также не носили масштабного характера, политический курс в целом отличался умеренностью в использовании бюрократического ресурса при проведении реформ (кроме вопросов, требующих неотложного решения), исключением мероприятий, направленных на ускорение ротации бюрократической элиты.

Более важным, однако, стало другое. Уже в своем первом Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации в качестве приоритетной обозначил цель построения сильного (эффективного) государства. Последующие Послания продемонстрировали, что концепция сильного государства развивается не просто в русле отечественной политической традиции (Мощь ради моци, сила ради силы), но сопрягается с задачами укрепления начал гражданского общества. В Россию, тем самым, начало приходить новое понимание власти. В стране началась административная реформа, и примечательно то, что наиболее быстрыми темпами стала прорабатываться как раз та ее часть, которая связана с реформой государственной службы. Общий вектор ее реформирования задается такими обстоятельствами, как появление новых форм взаимодействия законодательной и исполнительной власти, качественно иной уровень открытости современной модели административного управления, демократический контроль за этой системой и др.

Создание сильного государства, поиск его современных оснований и форм - отнюдь не конъюнктурная задача, подогнанная

подличные амбиции очередного лидера. Оно связано с ожиданиями народа как ответ на ситуацию кризиса, паралича власти, политической воли. В конечном счете, укрепление государства отвечает национальным интересам России, а в системе политических приоритетов, быть может, выступает как конституирующий элемент. Сильная государственность – не есть государственность авторитарная, хотя она может приобретать и авторитарные формы. В современных условиях, разомкнутая на перспективу, она не может восприниматься вне ценностей демократии, вне институционального и аксиологического контекста правового государства и гражданского общества. Связанный исторически с отечественными традициями принцип сильной государственности нацелен на повышение эффективности власти, выверенности курса реформ, защиту гражданских, политических и экономических свобод россиян.

В таких условиях и государственная бюрократия получает новый смысл и основания своей деятельности. «Приватизация государства» уже не может быть терпима даже в своей собственной корпоративной среде. Безусловно, в политической практике этот процесс осуществляется крайне медленно и противоречиво. В диссертации выделяются многочисленные проблемы (удручающая порой низкая эффективность, широкое и по-прежнему не преодоленное распространение явлений коррупции, усиливающаяся социальная мимикия и тп.). Крайне опасным для демократического функционирования государственного менеджмента является то, что любые властные институты по-прежнему ориентируются на президента, выступающего по сути единственным «клиентом», в то время как принципы демократии требуют признания в этом качестве любого гражданина или организации.

Как бы то ни было, политическим результатом последних лет можно считать то, что государственная бюрократия перестает воспринимать себя носителем отличных от государства политических интересов. Даже новую «партию власти» (при всех изъянах) правомерно, в такой логике, рассматривать как образование, выступающее механизмом согласования корпоративных интересов бюрократии и интересов высшей государственной власти в рамках парламентского процесса. Смысл ее создания заключается, в частности, и в том, что президентское понимание направления разви-

тия страны становится доминантой для бюрократии, формулирующей свой корпоративный интерес под надзором высшей политической власти, не чувствуя себя при этом ущемленной или «равно-удаленной». При этом сохраняется внутриэлитный консенсус «власть - бюрократия» и поддерживается определенный уровень стабильности, естественным союзником политической власти в деле достижения которой и является бюрократия.

Построение гражданского общества и развитие рыночной экономики требуют оптимизации государственного вмешательства в политическую жизнь общества. Роль государства видится, прежде всего, в установлении законов и правил, создании социальной, правовой и организационной базы для становления институтов гражданской самоорганизации. В этих условиях государственная бюрократия, сохранив за собой весомую роль, не может претендовать и на доминирование в политическом процессе. Логика времени требует новых ориентиров и решений, большей объемности в определении ведущих субъектов политического процесса.

В **Заключении** подводятся итоги проведенной работы, формируются основные выводы и обобщения.

Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в следующих **публикациях** автора:

1. Особенности функционирования бюрократии в политическом процессе // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2002, № 4. С. 24-29.
2. Государственная бюрократия в процессах государственного строительства в России на современном этапе // Проблемы развития российской государственности. Сборник научных статей. М. - Омск, 2003. С. 73-82.

Подписано в печать 01.03.2005 г. Объем 1 п. л.
формат 60x841/16 Тираж 100 экз. Заказ 281

Типография издательства "Открытые информационные справочники"

2006