

На правах рукописи
Алиева Р. В.

АЛИЕВА Марина Валерьевна

**ЭВОЛЮЦИЯ БЮРОКРАТИИ
В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ
ТРАНСФОРМАЦИЙ В РОССИИ**

23.00.02 – Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Ставрополь – 2005

Диссертация выполнена в Ставропольском государственном университете

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Новикова Ольга Сергеевна

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Василенко Инна Викторовна
кандидат политических наук,
Гундарь Елена Сергеевна

Ведущая организация: **Астраханский государственный
технический университет**

Защита состоится 13 сентября 2005 года в 11 часов на заседании диссертационного совета Д 212.256.06 при Ставропольском государственном университете по адресу: 355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1, корп. 1-а, ауд. 416.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Ставропольского государственного университета по адресу: 355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1.

Автореферат разослан «10» августа 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Г.Д. Гриценко

2006-4
10237

2158962

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

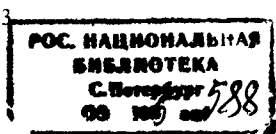
Актуальность темы исследования. В начале XXI века Россия столкнулась с рядом проблем политического, социально-экономического, культурного характера, которые привели к необходимости поиска ценностных составляющих деятельности бюрократической организации и форм развития общества. В ходе преобразований, проводимых в российском обществе, особое внимание привлекают процессы, связанные с развитием бюрократии, формированием соответствующего социального слоя. Любое современное государство немыслимо без бюрократии, выполняющей значительный объем работы по осуществлению государственных задач и функций.

Бюрократия, являясь одним из важнейших компонентов механизма реализации политической власти, традиционно в массовом сознании рассматривается с негативной стороны, что обусловлено особенностями развития российского общества. Исторически сложившись в рамках авторитарного и тоталитарного политических режимов, российская бюрократия стала ассоциироваться с косностью, волокитой, пренебрежением к существу дела ради соблюдения формальностей. Поэтому актуальной проблемой является выявление сущности «положительной» и «отрицательной» сторон бюрократии, особенностей ее влияния на государственное управление, определение причин появления отрицательных свойств бюрократии.

Игнорирование бюрократией критериев своей профессиональной деятельности снижает степень доверия населения к действующему режиму, приводит не только к профессиональной «незрелости» бюрократической власти, но и к негативному влиянию этой группы на весь политический процесс в целом. Бюрократия – единственная социально-политическая группа, которая не только успешно пережила все катаклизмы идущих трансформаций, но и с явной для себя выгодой использует все изменения общественной системы.

Современный этап развития российского общества характеризуется отсутствием «гражданского общества», несовершенством общей системы законодательства и судебной вертикали власти, подгонкой управленческой структуры под конкретных людей, что способствует росту неэффективных структур, расширению полномочий чиновников. Невозможность использования других методов управленческой деятельности вызывает необходимость совершенствования бюрократических структур и приведения их в соответствие с требованиями современной действительности.

В России, как и в других странах, именно бюрократия выступает необходимой формой управленческой деятельности, призванной реализовать



поставленные задачи; в то же время бюрократия сегодня все в большей степени ориентируется на выражение и защиту своих интересов. В связи с этим актуальность темы определяется необходимостью исследования особенностей российских государственных органов, условий формирования традиционных бюрократических образцов управления, оптимизации работы во властных структурах.

Степень научной разработанности проблемы. Начало исследованию проблем бюрократии в мировой науке положил А. де Токвиль, выявивший тенденцию движения бюрократии к господствующему положению в обществе и государстве. Научное описание бюрократии дал Г. Гегель, который исходил из принципа разделения власти между государством и гражданским обществом. Государственная бюрократия характеризовалась Г. Гегелем как главная властвующая составная часть общества, где сосредоточены государственное сознание, образование и профессионализм.

Критический взгляд на бюрократию отличал марксистскую школу политического анализа. Марксизм трактовал бюрократию как систему управления, осуществляемого с помощью оторванного от народа и стоящего над ним аппарата. К. Маркс попытался раскрыть внутреннюю сущность бюрократии, выявить многие негативные свойства аппаратной деятельности. Описывая худшие черты бюрократии, К. Маркс отождествлял понятия «бюрократия» и «бюрократизм», с уверенностью подчеркивал, что с отмиранием государства исчезнет необходимость существования бюрократии.

Выдающийся немецкий исследователь М Вебер разработал концепцию рациональной бюрократии как основы организации современного типа. В американской политической науке веберовскую парадигму бюрократии как технически самой совершенной из всех мыслимых организационных форм исследовал В. Вильсон.

Начиная с М. Вебера и В. Вильсона, были исследованы структура и функции бюрократии как представителей профессиональных государственных служащих. Однако только у М Вебера проблема бюрократии впервые была представлена системно. Бюрократия им понималась как наиболее рациональная форма осуществления власти, особенно в государстве, функционирующем на правовых принципах. М Вебер рассматривал бюрократию как беспристрастный механизм реализации управленческих решений, возведя проявления бюрократизма в степень патологических отклонений. Одновременно он выделял ряд проблем, связанных с реальным существованием бюрократии, отличающейся от идеального типа, хотя М. Вебер не дал исчерпывающего ответа на все поставленные вопросы

В рамках веберовской концепции возникли новые теории бюрократии. Среди представителей этого подхода признанными зарубежными исследователями являются П. Блау, М. Крозье, Р. Мертон, Т. Парсонс, Ф. Ригз. Последователи М. Вебера отошли от рациональной модели бюрократии и обратились к исследованию ценностных составляющих деятельности бюрократической организации.

Ценный аналитический материал по исследуемой проблеме был представлен в работах А.В. Бузгалина, А.И. Колчанова, Е.А. Блажнова, В.К. Борисова, А.А. Ермоленко, В.П. Зыза, В.Ф. Лазовского, В.П. Портнова, Д.В. Якушева, Р.И. Хасбулатова, А.Г. Худокормова, В.В. Ивановского, В.Ф. Ломакина, П.Я. Мешкова. Признанными исследователями бюрократии выступали Л.Д. Гудков, Ю.А. Левада, А.Г. Левинсон, Л.А. Седов, Ю.А. Замошкина, Б.А. Миренский, Т.А. Нестик, А.И. Павлов, В.Г. Смольков.

Формирование современных моделей бюрократии представлено в трудах М.Н. Афанасьева, А.В. Оболонского, М.А. Чешкова и др. Государственную бюрократию рассматривала Г.В. Пушкарева, предлагая аналитический обзор некоторых теоретико-методологических концепций, объясняющих феномен государственной бюрократии в современном обществе. Современная бюрократия не является монолитным иерархическим образованием, она состоит из множества учреждений, агентств, ведомств, каждое из которых зависит от ресурсов, поступающих как из госбюджета, так и от заинтересованных групп.

Бюрократия долгое время находилась на периферии политического знания, в лучшем случае ее рассматривали как посредническое звено между государством и массами, призванное проводить в жизнь линию политического правящего класса и соответственно лишенную самостоятельности.

Огромное внимание бюрократии как общественному явлению уделяли Ж.Т. Тощенко, А.С. Хоцей, которые подчеркивали, что главным атрибутом бюрократии является власть, понимаемая как возможность распоряжаться, повелевать людьми, жестко регламентировать отношения между социальными институтами и группами, насаждая тем самым определенные стереотипы сознания и поведения.

Изучением численности, состава и функций бюрократии занимались В.С. Гимпельсон, Н.И. Карагодина, И.Н. Карагодин, А.С. Маленко, В.В. Разуваев, которые отмечали, что на уровне общественного сознания происходит отождествление функций управления со слоем людей, формально не имеющих больших политических прав. Концептуализация роли бюрократии в современном обществе стала возможной благодаря исследованиям

российских специалистов В.Л. Иноземцева, Ю.В. Ирхина, А.С. Панарина, А.И. Соловьева и др.

Одним из наиболее ярких исследователей бюрократии сегодня является В.П. Макаренко. В его работах сделан основательный и глубокий анализ веберовской концепции государственной бюрократии, который позволил ему творчески осмыслить наследие М. Вебера, возможности его использования в современной России.

В работе Э.С. Манделя «Власть и деньги» был дан политологический анализ бюрократии в условиях рыночной экономики. Бюрократия анализировалась автором как новая социальная прослойка, приобретающая административные функции, ранее осуществляемые самими массами.

Среди современных авторов наибольшей известностью и авторитетом пользуется работа А.В. Макарина «Бюрократия в системе политической власти». Автором рассматривается широкий круг проблем, связанных с административным управлением, определяется место бюрократии в системе институтов политической власти, даются обоснованные различия «восточного» и «западного» типов бюрократического управления, анализируются сущность и значение бюрократии. Особое внимание уделяется специфике русской, советской и российской бюрократии.

Значительный объем научной литературы, посвященной общим и специальным аспектам бюрократии, усилению ее политической роли, не снимает необходимости политологического анализа проблем, связанных с развитием бюрократии в условиях современного общества. Недостаточно изучены вопросы эволюции российской бюрократии, ее место и роль в современной России, трансформационная активность. Необходимость всестороннего анализа данной проблематики обусловила выбор темы диссертационного исследования.

Объектом данного исследования является бюрократия как социально-политическое явление

Предметом диссертационного исследования выступает эволюция бюрократии в процессе изменения системы политической власти в современной России

Целью диссертационного исследования является выявление места и роли бюрократии в условиях социально-политических трансформаций в современной России

Достижение этой цели предполагает решение ряда **задач**, главными из которых являются следующие:

– рассмотреть концептуальные подходы к исследованию бюрократии и на их основе уточнить теоретическое понимание данного явления;

- изучить исторические условия формирования бюрократии, выделить этапы ее становления в российском обществе;
- исследовать функционирование бюрократии в условиях социально-политических трансформаций современной России;
- выявить существующие отклонения в деятельности бюрократии, проанализировать политико-правовые средства преодоления бюрократизма;
- проанализировать наиболее отрицательные свойства бюрократизма, определить возможные условия ограничения коррупции в российском бюрократическом аппарате.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют концепции и подходы, разработанные Г. Гегелем, А. де Токвилем, В. Вильсоном, П. Блау, М. Крозье, Р. Мертон, Т. Парсонсом и другими видными представителями зарубежной политической мысли. Автор диссертации опирался на следующие основные концепции и теории:

- критическую концепцию К. Маркса, понимающего под бюрократией абсолютное зло, обладающее целым рядом недостатков, таких как: подмена общественных интересов частными интересами власти и конкретного чиновника; органическая неспособность решать подлинные проблемы; отсутствие действительности, отрыв от нее, предвзятость, произвол, возрастающий по мере продвижения к вершине бюрократической иерархии; корпоративизм, карьеризм как образ жизни;
- теорию «рациональной бюрократии» М. Вебера, в рамках которой бюрократия рассматривается как основа современного типа организации. По мнению М. Вебера, бюрократическая организация – наиболее рациональное институциональное устройство для решения сложных проблем управления в современном обществе и основа ее рациональности состоит в обезличенности ее функционирования, что дает гарантии от произвола конкретных исполнителей;
- концепцию дихотомического деления государственной власти на политическое руководство и администрацию В. Вильсона – Ф. Гудноу. По мнению авторов, административные вопросы – это не политические вопросы, поэтому необходимо изменить исполнение административных функций, превратив бюрократию в инструмент профессионального управления с принципами иерархии и разделения функций.

В качестве основного использован сравнительно-политологический метод, предполагающий сравнение однотипных политических институтов и процессов в их развитии. Применялся структурно-функциональный подход при анализе механизмов функционирования бюрократии. Характер

диссертации обусловил необходимость применения междисциплинарного подхода, позволяющего исследовать проблему в комплексе с другими науками

Нормативно-правовой базой диссертационного исследования являются официальные документы органов государственной власти, Конституция РФ, нормативно-правовые акты РФ, послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, федеральные законы, концепции реформ.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

- рассмотрены основные концептуальные подходы к изучению бюрократии, показано, что бюрократия представляет собой сложное социально-политическое явление, характеризующееся властностью, иерархичностью, непубличностью, замкнутостью, обезличенностью;

- на основе анализа социально-политической природы бюрократии предложен авторский подход к выявлению основных исторических этапов эволюции российской бюрократии;

- исследовано функционирование российской бюрократии, связанное с формированием правового государства, разделением ветвей власти, государственным регулированием социально-экономических процессов;

- раскрыта взаимосвязь бюрократии и бюрократизма, обоснованно, что бюрократизм является следствием деформации реализуемых бюрократией управленческих и распорядительных функций;

- показано, что природа бюрократизма находится во взаимосвязи с функционированием бюрократии и является следствием присущей ей дисфункциональности;

- определены возможные условия ограничения коррупции в современной России, доказано, что коррумпированность бюрократического аппарата приводит к комплексу социальных явлений, искажающих присущий демократии способ политического управления обществом

Основные положения диссертации, выносимые на защиту.

1 Бюрократия представляет собой сложное социально-политическое явление, возникающее и развивающееся под влиянием изменяющегося взаимодействия общества и государства, а также слой управленцев, призванных проводить в жизнь властные решения политического руководства. Бюрократия при этом выполняет основные функции административного управления и дополнительные функции, такие как совещательная, консультативная, информационная, аналитическая, распорядительная

2. Процесс становления и развития российской государственности сопровождается эволюцией российской бюрократии, в формировании которой

выделяются пять этапов: 1) **допетровский**, который характеризуется возникновением бюрократических элементов, когда становление бюрократии происходило в отрыве от европейской социально-политической традиции и формирование политико-бюрократического управления складывалось под воздействием социокультурного своеобразия отношений между народом и правителем (государем); 2) **петровский**, когда происходило развитие российской бюрократической системы управления на основе заимствования элементов западной политико-управленческой культуры; 3) **имперский** (постпетровский), для которого характерно формирование бюрократического аппарата с использованием российской этнополитической специфики; 4) **советский** (номенклатурный), когда для достижения социального и политико-идеологического единства между государством и обществом создавался новый тип партийно-государственной бюрократии, превратившийся в процессе ряда социально-политических и нравственных деформаций в номенклатурную бюрократию; 5) **современный** (смешанный), когда в российском обществе функционируют как элементы бюрократии номенклатурного периода, так и демократического управления.

3. Становление бюрократии в России обусловлено как общими закономерностями развития социально-политической системы управления, предполагающими функционирование аппарата чиновников для реализации властных отношений, так и спецификой российской государственности, а также сложившимися правилами и нормами взаимоотношений общества и государства. Функционирование бюрократии как политико-управленческой системы происходит посредством реализации ею государственного и, в известном смысле, своего собственного интереса, что вызывает противоречивое отношение к бюрократии в обществе и неоднозначные оценки эффективности этой системы.

4. Следствием деформации реализуемых бюрократией управленческих и распорядительных функций выступает бюрократизм, который представляет собой произвольное превышение чиновником меры своей свободы в исполнении государственных решений, уход от ответственности за реализацию своих полномочий. Преодоление российского бюрократизма предполагает создание системы правового регулирования деятельности государственного аппарата, направленной на повышение ответственности чиновников за качество своей деятельности, введение общественного контроля за реализацией законов, повышение уровня профессиональной управленческой культуры.

5. Наиболее общественно опасным проявлением бюрократизма выступает коррупция. Коррупционированность бюрократического аппарата приводит к

комплексу социальных явлений, присущих способу политического управления обществом и подрыву доверия к государственной власти. Стратегия борьбы с коррупцией основывается на ее всестороннем ограничении, достигаемом за счет изменения системы демократического управления, политико-правовой и общественно-нравственной борьбой с деформациями в государственном управлении общества.

Теоретическая значимость исследования заключается в возможности комплексного использования полученных знаний, с целью дальнейшего изучения бюрократии и административного реформирования. Выводы работы можно использовать для осмысления и объяснения комплекса проблем, связанных с функционированием бюрократического аппарата. Результаты исследования позволяют углубить теоретические представления о появлении трансформационных процессов в современном российском обществе, месте и роли бюрократии в современной России.

Практическая значимость исследования определяется важностью предложенных путей совершенствования системы бюрократического управления в условиях современной России, которые могут использоваться политологами, историками, социологами, экономистами и специалистами других областей для выявления особенностей эволюции бюрократии в современной России. Результаты работы могут быть полезны для органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций в политической практике. Проблема эффективности бюрократии имеет прикладное значение для работающих в системе государственной службы.

Обобщения и выводы диссертации можно применять в высших учебных заведениях при разработке специальных курсов по политологии, политической социологии и политической истории. Работа может быть использована для чтения лекционных курсов по специальностям «Политология», «Государственное и муниципальное управление», в системе подготовки кадров государственных служащих РФ.

Апробация исследования. Диссертация обсуждена на заседании кафедры социальной философии и этнологии Ставропольского государственного университета и рекомендована к защите по специальности 23.00.02. Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии.

Результаты и выводы диссертационного исследования были представлены на Межвузовской конференции «Актуальные проблемы гуманитарных наук» (г. Ставрополь, 2003 г.); Межрегиональной научно-практической

конференции «Россия в условиях глобализации: философские, социокультурные и политические проблемы» (г. Невинномысск, 2004 г.); научно-практической конференции «Стратегическое управление социально-экономическими и политическими процессами в регионе: история, современность, перспективы» (г. Пятигорск, 2004 г.); 49-й и 50-й юбилейных научно-методических конференциях «Университетская наука – региону» (г. Ставрополь, 2004 г., 2005 г.).

Основные положения и выводы диссертации изложены в десяти публикациях общим объемом более двух печатных листов.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы, состоящего из 219 наименований. Общий объем диссертации – 147 страниц машинописного текста.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во «Введении» обосновывается актуальность темы, рассматривается степень ее разработанности, устанавливаются объект, предмет, цель и задачи диссертационного исследования, излагается методологическая основа исследования, характеризуется нормативно-правовая база, формулируются научная новизна и положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость работы, и апробация результатов исследования.

В первой главе «Теоретико-методологические аспекты исследования бюрократии», содержащей три параграфа, проанализированы основные концепции бюрократии, выделены исходные понятия, показано историческое становление российской бюрократии, обозначены основные этапы эволюции бюрократической системы в России, рассмотрены особенности функционирования этого института

В первом параграфе *«Анализ концептуальных оснований исследования бюрократии как социально-политического института общества»* дан междисциплинарный анализ понятия «бюрократия», который связан с многочисленными сложностями, прежде всего, аморфностью самого понятия, так как существуют десятки различных, подчас противоречащих друг другу определений бюрократии

Бюрократия (от французского bureau) – зеленое сукно, которым покрывали столы должностных лиц государственных канцелярий, отсюда происходит

термин «бюрократ», то есть служащий средних звеньев государственного аппарата, чиновник. В буквальном смысле, термин означает господство канцелярии и употребляется в нескольких значениях: во-первых, слой высших чиновников в государстве; во-вторых, канцелярщина, волокита, пренебрежение к существу дела ради соблюдения формальностей.

В каждой стране есть свои синонимические обозначения явления, описываемого термином «бюрократия». В Великобритании, например, работников государственных учреждений принято называть «служителями короны», во Франции используется термин «государственный служащий», а в России близким по значению можно считать понятие «чиновничество». Слово «чин» происходит от слова «чинить», то есть делать. В петровские времена лицо, обладавшее чином, стало именоваться «чиновником». В советские времена было принято использовать понятие «номенклатура», то есть государственно-партийную бюрократию советского общества, постепенно обретшую статус правящего класса. В настоящее время более распространено понятие «государственный служащий».

Одним из первых осуществил попытку разобраться в сущности бюрократии был Г. Гегель. В «Философии права» он дал обстоятельный анализ чиновничества, его сущности, структур и функций. Чиновничье государство – это средоточие государственного сознания и наиболее выдающейся образованности, которое представляет собой основу среднего сословия. Бюрократия характеризуется Г. Гегелем как главная властвующая составная часть общества, где сосредоточены государственное сознание, образованность и профессионализм. Он считает чиновников главной опорой государства в отношении законности и интеллигентности.

Необходимо выделить марксистскую и веберовскую теории, а также имперскую модель бюрократии. К. Маркс рассматривал бюрократию как «организм – паразит», имеющую преимущественно консервативный характер, выражающую классовые интересы и находящуюся за пределами политического контроля. К. Маркс достаточно точно обозначил негативные черты бюрократии, среди которых он выделял подмену общественного интереса частными интересами власти и конкретного чиновника, то есть присвоение государства чиновничеством, неспособность бюрократии решать подлинные проблемы развития общества. К. Маркс раскрыл действующий в бюрократическом мире закон иерархии, согласно которому верхи все знают лучше, а низшие власти доверяют бюрократическому аппарату.

М. Вебер придерживался принципиально противоположного взгляда на бюрократию. Он разработал концепцию рациональной бюрократии как

основы современного типа, которая пришла на смену патриархальных отношений, при которых обычному рядовому человеку без денег и связей добиться справедливости зачастую невозможно. По М. Веберу, основные характеристики бюрократии сводятся к следующим: во-первых, компетенция каждого бюрократического уровня четко регламентирована, то есть, зафиксирована нормативно; во-вторых, иерархическая организация бюрократической структуры основана на базе твердо установленных принципов должностной субординации; в-третьих, вся формальная внутриорганизационная деятельность осуществляется в форме письменных документов, подлежащих последующему хранению; в-четвертых, все должностные лица должны быть хорошими специалистами в области администрирования, то есть быть компетентными не только в сфере своих профессиональных должностных обязанностей, но и в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом.

В научной литературе выделяют еще одну модель бюрократии – имперскую, которую можно назвать «азиатской», или «восточной». Причины, породившие различие этих форм, исследуются не одно столетие и коренятся в геоклиматическом, цивилизационном многообразии мирового сообщества. Имперская модель представляла образец государственной службы, где государство если и не поглощает полностью общество, то, по меньшей мере, становится сильнее общества, потому что коллективным трудом управляют государственные служащие.

Во втором параграфе *«Исторический аспект изучения бюрократии как явления политической жизни»* дан исторический анализ становления бюрократии в России и выделены следующие этапы, обусловленные конкретной историко-политической ситуацией.

Первый этап – допетровский, который характеризуется возникновением бюрократических элементов, когда становление бюрократии происходило в отрыве от европейской социально-политической традиции и форма политико-бюрократического управления складывалась под воздействием социокультурного своеобразия отношений между народом и правителем (государем). Обширность страны, значительная рассредоточенность населения, трудности сообщения между областями, недостаток средств, произвол высших правителей способствовали огосударствлению общественной жизни и тому, что именно бюрократия постепенно укрепляла свое положение за счет других институтов российского государства.

Второй этап – петровский, когда развитие бюрократии осуществлялось под определенным воздействием политико-управленческой культуры Ев-

ропы с сохранением российской этнополитической специфики. Именно Петр I предпринял реформирование российского государства, приведшее к возникновению централизованного бюрократического аппарата. Реформа Петра I внесла перемены в деятельность бюрократического аппарата. К главному следует отнести замену принципа знатности происхождения принципом служебной доблести в качестве критерия служебного продвижения. Внутренний строй России во время петровских реформ определялся несколькими тенденциями. Более значимыми из них были следующие: усиление власти императора, требовавшей в изменившихся внутренних и внешних условиях нового идеологического и организационного ее оформления; возрастающий процесс бюрократизации, все более охватывающий все стороны политической власти.

Третий этап – имперский (постпетровский), для которого характерно формирование бюрократического аппарата с использованием российской этнополитической специфики. Следовательно, в своем завершенном виде внутренняя структура правящего сословия сложилась после смерти Петра I.

Формирование министерств положило конец коллегиальности в деятельности высших должностных лиц при отсутствии системы единого кабинета министров, предоставило главам ведомств автономию. Каждый министр становится как бы самодержцем в своей сфере, окруженным множеством верных сторонников, профессионально подготовленных и преданных своему департаменту. С созданием министерств и развитием системы высшего образования в России в первом десятилетии XIX в. формирование бюрократии как особой социальной группы специалистов-профессионалов вступило в новый этап.

Четвертый, качественно новый этап в истории российской бюрократии относится к советскому периоду. В годы социализма государство играло доминирующую роль в жизни страны, при этом руководство государственным аппаратом было сосредоточено в руках партийных лидеров. Никогда еще в истории России власть бюрократии не была такой всеобъемлющей. В данных условиях формировался новый правящий слой, названный «номенклатурой» и представленный верхними структурами партийного и государственного аппарата, чинами силовых органов, хозяйственными руководителями. Данный слой опирался на иерархию партийных и административных групп на разных уровнях.

Пятый, современный (смешанный), когда в российском обществе функционируют как элементы бюрократии номенклатурного периода, так и демократического управления. Для современной бюрократии характерно

стремление сохранить свое фактическое господство юридически. В конкретных условиях, которые сложились в 90-е гг. XX в., правящий класс должен был открыто оформить право частной собственности, которой он пользовался в системе управления. Для того чтобы стать реальным частным собственником, ему необходимо было изменить ту форму собственности, которая называлась общенародной, государственной, и соответствующую ей политическую надстройку, которые в течение многих лет служили опорой номенклатурного господства. В настоящее время бюрократия обрела значительную устойчивость вследствие того, что смогла подчинить своим целям и задачам все основные отношения и компоненты общества: государство, промышленность, культуру, науку и т.д.

Следовательно, процесс становления и развития российской государственности сопровождается эволюцией российской бюрократии, которая прошла ряд этапов: допетровский, петровский, имперский, советский, современный российский.

В третьем параграфе *«Функционирование бюрократии в условиях социально-политических трансформаций в России»* рассмотрен ряд функций бюрократии и отмечено, что на современном этапе развития государства, бюрократия играет важную роль в жизни общества, выступая связующим звеном между обществом и государством.

Как сложное социальное явление, бюрократия представляет собой слой управляющих людей, призванный осуществлять реализацию не только общих дел, но и выполнять ряд специфических функций. Она стремится подчинить действительные потребности общества, задачи, нормы и процедуры функционирования своим целям самосохранения и укрепления собственных позиций. В российском государственном механизме на протяжении столетий особое место занимало чиновничество, которое государство использовало для выполнения самых различных функций: административной, военной, судебной, дипломатической, торговой, промышленной и др. Принципом существования и функционирования бюрократии является необходимость все большей эксплуатации ресурсов для поддержания своей работоспособности, выживания, самовоспроизводства.

Одна часть бюрократического аппарата власти связана с государственным управлением в функциональном его понимании, другая часть поддерживает внутреннюю международную устойчивость безопасности государства. Бюрократический аппарат состоит из группы руководителей, осуществляющих руководство учреждением, организацией, а также руководителей отделов, которые осуществляют управленческие функции. Сле-

дующим по значению звеном бюрократического аппарата являются специалисты, к ним относится большая часть кадров аппарата управления, а также технический персонал, который решает организационные вопросы

Распределение функций между бюрократией и общественной властью в широком значении можно представить следующим образом: нижнее звено управления находится по преимуществу в руках общественных учреждений, бюрократия на этом уровне является инструментом, организующим и контролирующим; среднее звено государственного управления сосредоточивается в основном в руках бюрократии, а представительные органы в этом случае выступают в качестве контролирующей структуры; в высшем звене государственного управления исполнительные функции остаются за бюрократией, функции же законодательные и контрольные осуществляются на основе сочетания представительных, судебных и правительственных структур.

В любой политической системе бюрократия выполняет несколько функций, наиболее важными из них являются следующие: **во-первых**, совещательная и консультативная функция; **во-вторых**, функция административного управления, поэтому о ней принято говорить как об «администрации», а о политическом звене исполнительной власти – как о «правительстве». Подавляющее большинство государственных служащих занято исключительно административными делами, управляя программами социальной помощи, регламентируя экономическую деятельность, предоставляя всякого рода лицензии, обеспечивая граждан внутри страны информацией и консультативными услугами; **в-третьих**, функция поддержания политической стабильности, так как бюрократия выступает своеобразным механизмом поддержания стабильности и преемственности политической системы; **в-четвертых**, для бюрократии власть и есть функция, одна из форм осуществления властных функций в обществе, важный элемент механизма и социального регулирования публичной власти; **в-пятых** бюрократический аппарат наделен всеми распорядительными функциями; **в-шестых**, бюрократия проводит в жизнь законы, принятые законодательным собранием страны, и решения, принятые органами исполнительной власти. Современная Россия по-прежнему остается бюрократической страной, бюрократия продолжает играть роль субъекта трансформации в России

Во второй главе «Социально-политический анализ бюрократии в российском обществе», состоящей из трех параграфов, рассмотрен бюрократизм в системе социально-политических отношений, выделены политико-правовые средства преодоления бюрократизма и определены возможные условия ограничения коррупции в современной России

В первом параграфе *«Бюрократизм в системе социально-политических отношений»* понятие «бюрократизм» рассматривается с трех позиций: **во-первых**, как концентрация в своекорыстных целях реальных рычагов власти в руках работников специализированного аппарата; **во-вторых**, как бюрократическая система аппаратного властвования и управления; **в-третьих**, как стиль управления.

Бюрократизм – атрибут любой организационной системы управления в обществе. Как политическое явление он присущ всякому обществу, всем органам власти и управления. Долгое время в политической науке господствовал стереотип, согласно которому все негативные явления, пережитки прошлого не имеют корней в объективной действительности, никаким образом не связаны с существующими общественными отношениями, формами организации общественной жизни. Проблема бюрократических отклонений связана с множеством причин, структурой бюрократии, принципами ее деятельности, статусными и экономическими интересами, связью со средой, типом режима.

Природа бюрократизма находится во взаимосвязи с функционированием бюрократии, является негативным следствием ее деятельности. Именно такого рода связь отражает термин «бюрократизм», природа и значение которого производны от термина «бюрократия» и обусловлены необходимостью отразить негативное социально-политическое явление, издержку функционирования бюрократии в виде совокупности негативных свойств и проявлений ее поведения.

Следует различать понятия «бюрократия» и «бюрократизм». Если первое служит для обозначения определенной организации, системы работы аппарата управления, то второе применяется в негативном смысле как групповая монополия управляющих на функции управления. Бюрократизм представляет собой невыполнение управленческим аппаратом тех общественно полезных функций, которые на него возлагаются и ради которых он создается. Бюрократизм возникает, когда аппарат управления начинает работать не столько ради интересов общества, сколько на самого себя. В государственном аппарате бюрократизм представляет собой дисфункцию, обусловленную объективным несовпадением между реальным и оптимальным выполнением функций управления, вызывающим определенную степень социальной опасности.

Бюрократизм является одной из самых сложных проблем государственного управления. Он существует тогда, когда работник управления всецело поглощен организацией, учетом или контролем как таковыми, без заботы о

конечных результатах деятельности подчиненных ему сфер и всего общества в целом. Непосредственным условием бюрократизма является структурная разобщенность отдельных звеньев управления, способствующая расхождению, противопоставлению интересов управляющих и управляемых.

В России сложилась система бюрократического абсолютизма, то есть бюрократии, претендующей на абсолютное господство над обществом, что привело общество к застою, а его институты к глубокому разложению. Отгороженность аппарата управления от населения, отсутствие демократически институционализированных отношений между властью и обществом сформировали бюрократическую иерархию. В современной России особенно остро стоит двуединая задача по сохранению и укреплению аппарата управления, способного к эффективной работе и одновременно блокированию бюрократизма. Бюрократизм не может проявляться в развитой системе управления, в которой субъекты и объекты управления отделены друг от друга, где субъект управления специализируется и профессионализируется.

Во втором параграфе *«Политико-правовые средства преодоления бюрократизма в российском обществе»* исследуются возможности политических и юридических мер воздействия на поведение бюрократии, исключающих проявления бюрократизма в сферах государственно-управленческой деятельности, опосредующей широкий комплекс прав, свобод и юридических обязанностей граждан и организаций.

Задача ограничения бюрократизма в России связана с рационализацией бюрократической деятельности, которую необходимо рассматривать в качестве одного из важнейших условий минимизации явления бюрократизма в сфере государственного управления. Поскольку бюрократическая деятельность характеризуется забвением социальной значимости как главного признака государственно-управленческой деятельности, поэтому необходимо бороться с бюрократизмом, подчиняя профессиональную деятельность интересам личности и общества.

Поскольку бюрократизм есть порождение определенной системы общественных отношений, то искоренение его возможно лишь с исчезновением породивших его условий. Следует стремиться ограничить причиняемый бюрократизмом вред обществу, не подрывая при этом основ пока единственно возможной бюрократической системы управления. Главное заключается в ограничении бюрократизма, сокращении сферы деятельности и влияния бюрократов. Основной путь к этому лежит через разгосударствление экономики и других сфер жизни общества.

В России при всех имеющихся у общества и государства возможностях противодействия бюрократизму необходимо выделить неостребованность эффективных социально-экономических, политических и юридических мер воздействия на поведение бюрократии. К одним из решающих следует отнести политико-правовые средства, поскольку природа и сущность явления бюрократизма связана с недостатками в этой сфере.

Основной смысл осуществляемых в России перемен состоит в создании предпосылок подлинной демократизации общества, отчуждения человека от власти, ликвидации основ существования бюрократии. Процесс преобразования не предопределяет автоматически положительных результатов, это зависит от исхода борьбы между силами, с одной стороны, выражающими устремления бюрократии, с другой – демократическими силами, выражающими интересы большинства слоев населения. Преодоление бюрократизма невозможно без глубокой и последовательной демократизации всей системы общественных отношений.

Негативные последствия бюрократизма для общественного развития, его социальная опасность обуславливают необходимость создания комплексной системы мер, ориентированных на рационализацию бюрократической деятельности и противодействие бюрократизму. Среди них решающими являются: сменяемость кадров; выборность; преобразование общественной жизни; повышение общей управленческой культуры; сокращение сферы деятельности бюрократов; открытость принятия общих решений, свобода доступа к информации. Борьба с бюрократизмом представляет собой не борьбу с нравами за новые методы и стиль управления, а борьбу за новый общественный порядок, политическую борьбу.

В третьем параграфе *«Условия ограничения коррупции в современной России»* выделена наиболее серьезная и важная проблема, которая имеет в своей основе целый ряд причин, для решения которой нужен целый комплекс мер, в том числе политического и экономического характера.

Политическая коррупция связана с деятельностью чиновников аппарата политической власти. В ее основе лежит неофициальный, бесконтрольный обмен ресурсами между властной элитой и другими структурами общества. Противоречия между интересами правящей элиты, нормами морали и закона возникают не столько из-за взяток, сколько из-за сложившихся клановых отношений, в которых главенствующим является принцип родственных связей. Кроме того, к политической коррупции принято относить и такое распространенное явление как подкуп избирателей во время избирательной кампании.

Коррупция выступает важным элементом влияния российской бюрократии на политический процесс, позволяя отстаивать ей свои корыстные интересы. Слабая законодательная система, туманность постановлений, инструкций и правил, непрерывная инфляция в стране, частая смена руководства государственных ведомств позволяют должностным лицам использовать служебное положение в своих личных интересах.

Злоупотребление служебным положением, вымогательство являются стандартами поведения российских чиновников. Причем в политической сфере негативные последствия коррупции проявляются в следующем: в способности к смещению целей политики от общенациональных к обеспечению властвования олигархических кланов и группировок; предательству интересов национальной безопасности страны; подрыву престижа страны на международной арене, ее политической и экономической изоляции; снижению доверия общества к власти; разочарованию в ценностях демократии; переходу к другой, более жесткой форме государственного устройства – диктатуре.

Уменьшить и ограничить коррупцию можно, только одновременно решая проблемы, ее порождающие. Вместе с тем, решению этих проблем будет способствовать противодействие коррупции со всей решительностью и по всем направлениям. Истребить коррупцию до конца невозможно, общество способно лишь уменьшить ее размеры и сделать ее проявления более редким явлением.

Борьба с коррупцией в России, как и в любой другой стране, приняла общенациональный масштаб, усиление общественного контроля позволит массово устанавливать факты коррупционных действий. Если чиновники поверят в большую вероятность их разоблачения, они не станут рисковать. Авторитет антикоррупционных организаций побудит чиновников жить честнее, и количество коррупционных действий уменьшится.

Поскольку ограничения коррупции неотделимо от коренного реформирования всего государственного аппарата, реализация подобной программы требует серьезного политического обеспечения специфических политических условий, включая консолидацию большей части властных элит. Для преодоления этих препятствий требуется не меньшая политическая воля, чем та, которая демонстрировалась на самых опасных этапах предшествующих преобразований. Между тем сохраняется опасная ситуация, при которой коррупция, являясь актуальной частью политического процесса, используется в клановом противостоянии, но реальных мер по борьбе с ней не принимается.

Способы ограничения коррупции отражены в следующих законах РФ: в Указе Президента РФ от 04.04.1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», в Приказе ГТК РФ от 26.04.1995 г. «О состоянии работы по борьбе с коррупцией, должностными преступлениями и задачах по обеспечению собственной безопасности таможенных органов РФ», в Указе Президента РФ от 08.04.1997 г. «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» и ныне действующем Указе Президента РФ от 24.11.2003 г. «О совете при Президенте РФ по борьбе с коррупцией». Данный Указ был издан в целях совместной государственной политики по противодействию коррупции в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления, устранению причин и условий, порождающих коррупцию, искоренению злоупотреблений, созданию благоприятных условий для развития страны.

В «Заключении» подведены основные итоги диссертационного исследования, сформулированы предложения теоретического и практического характера, направленные на дальнейшее изучение бюрократии в социально-политических условиях современной России.

III. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНО В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ

1. Алиев М.В. Возрастные особенности политической элиты в России // Актуальные проблемы гуманитарных наук: Материалы Межвузовской научно-практической конференции. – Ставрополь: Изд-во ИДНК, 2003. – С. 167-168.

2. Алиева М.В. Бюрократизм в системе социально-политических отношений // Модернизация и сферы социальной жизни: Сборник научных статей. Вып. 3. – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2004. – С. 90-92

3. Алиева М.В. Бюрократизм в системе социально-политических отношений на Юге России // Актуальные проблемы политической регионалистики: Сборник научных статей. Вып. 1. – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2004. – С. 4-11.

4. Алиева М.В. Историко-политический аспект бюрократии как явления политической жизни в условиях глобализации // Россия в условиях глобализации: философские, социокультурные и политические проблемы: Сборник статей и тезисов Межрегиональной научно-практической конференции. – Невинномысск: Изд-во НГГТИ, 2004. – С. 56-68.

5. Алиева М.В. Коррупция бюрократического аппарата власти в России // Актуальные проблемы социогуманитарного знания: Сборник научных трудов. Вып. 13. – М.: Изд-во «Век книги – 3», 2004. – С. 12.

6. Алиева М.В. Проблемы функционирования бюрократии в современной России // Стратегическое управление социально-экономическими и политическими процессами в регионе: история, современность, перспективы: Материалы научно-практической конференции. Вып. – Ростов-на-Дону – Пятигорск: Изд-во СКАГС, 2004. – С. 83-92.

7. Алиева М.В. Феномен бюрократии как элемент власти в России // Социокультурные, политические, этнические проблемы современного российского общества: Материалы 49-й научно-методической конференции «Университетская наука – региону». – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2004. – С. 92-94.

8. Алиева М.В. Собственность как экономическая категория // Социально-экономическая реальность и политическая власть: Сборник статей. – Москва-Ставрополь: Изд-во «Век книги 3», 2004. – С. 9-10.

9. Алиева М.В. Политико-правовые ограничения бюрократизма в России // Социально-экономическая реальность и политическая власть: Сборник статей. Вып. 1. – Москва-Ставрополь: Изд-во «Век книги 3», 2005. – С. 26-28.

10. Алиева М.В. Коррупция в среде российского чиновничества // Социально-экономическая реальность и политическая власть: Сборник статей. Вып. 1. – Москва-Ставрополь: Изд-во «Век книги 3», 2005. – С. 28-32.

Алиева М.В.

Изд. лиц. серия ИД № 05975 от 03.10.2001	Подписано в печать 6.06.2005
Формат 60×84 1/16	Усл. печ. л. 1.28
Бумага офсетная	Тираж 100 экз
	Уч.-изд. л. 1.15
	Заказ 214

Отпечатано в Издательско-полиграфическом комплексе
Ставропольского государственного университета
355009, Ставрополь, ул. Пушкина, 1

№ 14 6 7 9

РНБ Русский фонд

2006-4
10237