

ФЕНОМЕН СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ БЮРОКРАТИИ

И.А. Козлова

Каждое общество сталкивается с феноменом бюрократии и пытается бороться с негативными ее проявлениями. Россия не исключение. На протяжении столетий в нашей стране господствовала авторитарно-политическая культура, составной частью которой является бюрократическое управление. Но в какой мере можно говорить о проявлении бюрократизма как общей тенденции русской культуры? Смена социально-политического устройства не приводит к немедленному изменению ментальности и внутренних настроений людей. Поэтому в ежедневных проявлениях бюрократизма постоянно угадываются тени прошлого, которые оставили глубокий след в индивидуальном и коллективном сознании общества.

Затрагивая историографию феномена бюрократии в России, важно отметить, что, несмотря на актуальность данной проблемы, социальные науки еще не имеют надежной теории, объясняющей природу бюрократии на различных этапах общественного развития. Причиной тому служит то, что тема была практически закрыта для исследований. В советское время в основном разрабатывались общие проблемы социального управления и критиковались западные теории в этой области. Свою оценку бюрократии, которую никто из советских социологов не решался пересмотреть или оспорить, давал еще В.И. Ленин, отмечая ее «всевластие», но его оценка распространялась на дореволюционные времена, где господствовали капиталистические производственные отношения, которым и служила старая государственная машина подавления и угнетения. Но слом старой машины не привел к ликвидации бюрократии, она приобрела другие формы и совсем дру-

гие властные возможности. Его последователи, учитывая мощь и традиции бюрократии в России, находили определенную форму компромисса с ней. Они проводили отдельные декларативные кампании, не задаваясь целью глубокого исследования. После 1985 г. вопросы, связанные с технологией управления, продолжали разрабатываться. Проблемы бюрократии затрагивались во многих работах перестроечного периода, начало которым было положено многочисленными публикациями в периодической печати. Позже многие из них легли в основу первых изданий по этой теме. Для них характерны определенный эмоциональный настрой и антибюрократическая эйфория, в которых ярко выражались стремление высказаться о назревших проблемах общества и твердая уверенность в возможности их быстрого решения. Научная разработка проблемы бюрократии и бюрократизма началась лишь с 1985 г. В основном это были работы, обращенные к анализу нашего недавнего прошлого. Появились научные публикации, в которых было показано, что бюрократия остается значимым фактором истории и нашего сегодняшнего дня. Вышли в свет и работы, в которых утверждается, что на рубеже 20–30-х годов Сталин осуществил государственный переворот, и в дальнейшем своем развитии Советское государство опиралось не на живое творчество масс, как требовал Ленин, а на партийно-государственную бюрократию. Но можно ли говорить о живом творчестве масс, если практически оно рано или поздно трансформируется в живое творчество отдельных людей, которое с течением времени превращается в живое бумаготворчество?

Современные западные социологи и политологи считают бюрократизацию социальных и политических отношений самоочевидным фактом. Еще Макс Вебер, которого некоторые из его современников склонны были называть «свирипым», в начале века говорил, что на горизонте современной цивилизации маячит бюрократия древнеегипетского типа, усовершенствованная по последнему слову науки и техники. Другим интересным исследователем феномена бюрократии является всемирно известный английский публицист-сатирик, историк и политолог С.Н. Паркинсон. Его работы написаны очень живым языком со свойственным англичанам юмором, не без помощи которого вскрываются всеобщие законы кошмарной бюрократической нелепицы.

*Рациональная бюрократия
и ее отличительные черты*

Преодоление бюрократических тенденций не должно препятствовать эффективному функционированию рациональной бюрократии, которая как кадровая и исполнительная основа деятельности организаций рассматривалась многими авторами.

Первым ученым, давшим систематизированный анализ государственной бюрократии, был немецкий социолог М. Вебер (1864–1920). Основным источником, в котором наиболее полно представлена теория бюрократии немецкого социолога, является его фундаментальный и итоговый труд — «Хозяйство и общество» (1922 г.), который остался незавершенным. Проблема власти бюрократии рассматривалась Вебером в политических статьях, в частности в его статье «Парламент и правительство в преобразованной Германии» (1917 г.)¹.

Вебер выдвинул концепцию идеальных типов власти (трех типов легитимного господства)²: легального (рационального), традиционного и харизматического. Все три типа власти определяются мотивами подчинения или характером легитимности, признанной управляемым индивидом. Рациональное господство основывается на вере в обязательность легального установления и в легальность носителей власти, осуществляющих господство; традиционное (патриархальное) — основано на вере в священный характер старых традиций и в легитимность тех, кто в силу традиций призван осуществлять власть; харизматическое господство предполагает выходящую за рамки обыденной личную преданность, вызванную наличием священного дара или доблести у какого-то человека, и доверие к найденному или установленному им порядку.

От «первичного» патриархализма производный патримониализм отличается прежде всего тем, что в распоряжении правителя оказываются подчиненные лично ему военная сила и аппарат чиновников (отсутствующий при патриархализме), позволяющие ему в некоторых случаях не считаться с предписаниями традиции. При патримониальном господстве назначение на государственную должность зависит от милости монарха, которая может быть оказана лишь лично преданным ему слугам. Границы полномочий различных чиновников являются неопределенными и устанавливаются в ходе борьбы за власть, которую ведут между собой эти чиновники. Чиновник рассматривает свою власть (должность) как личную привилегию. Когда традиция не требует от него обязательного совершения каких-либо действий, они производятся по собственно-

¹ Вебер М. Избранные произведения. М., 1990 ; Вебер М. Политика как призвание и профессия / Избранные произведения / пер. с нем., сост. и общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова. М. : Прогресс, 1995.

² Вебер М. Идеальный тип рациональной бюрократии / Масловский М.В. политическая социология бюрократии / Институт социол. образования Рос. центра гуманит. обр. / отв. ред. А. Согомонов. М., 1997.

му усмотрению и нередко лишь в расчете на вознаграждение. Таким образом, наряду с личностным характером отношений власти патримониальное управление отличает собственническое отношение чиновников к занимаемой должности и связанным с ней экономическим преимуществом.

Отсутствие регулярного денежного жалования у чиновников в патримониальном режиме компенсируется бенефицием (представляющим собой, к примеру, земельный участок), который дается им, как правило, пожизненно и предполагает определенные «права на должность» и тем самым ее присвоение. Присвоение должностей делает обладающих ими чиновников практически несменяемыми, что позволяет им накладывать существенные ограничения на власть патримониального правителя и противодействовать любым планам последнего, не отвечающим их собственным интересам. В результате в патримониальном государстве происходит непрерывная борьба между правителями и чиновниками.

Вебер характеризует патримониальное чиновничество и рациональную бюрократию как два во многих отношениях противоположных типа, но не проводит между ними непреодолимой границы. Промежуточное положение между этими двумя типами занимает в его теоретических построениях патримониальная бюрократия. Согласно Веберу при чисто традиционном господстве управленческий персонал не обладает такими чертами бюрократической администрации, как четкое разграничение полномочий, рациональная иерархия должностей, назначение на основе добровольного контракта, специальная подготовка как условие занятия должности и постоянное денежное жалование. Однако все вышеперечисленные признаки, кроме, по-видимому, лишь контрактно-договорных отношений, могут в той или иной мере присутствовать в патримониальной бюрократии.

Таким образом, в отличие от чисто традиционных управленческих структур, патримониальная бюрократия содержит и некоторые рациональные элементы. Но определяющим признаком патримониальных бюрократий (как и патримониального управления) служит личностный, а не формально-правовой характер отношений власти. Поэтому элемент иррационализма неизбежно присутствует в патримониальной бюрократии, поскольку глава такой бюрократии не связан какими-либо формальными правилами и во многих случаях может действовать совершенно произвольно.

Как указывает М.В. Масловский³, понятие «патримониальная бюрократия» в работах М. Вебера обозначает, по-видимому, не идеальный (чистый) тип, а лишь конкретные примеры управленческих структур, обладающих определенными рациональными чертами, но действующих в условиях традиционного господства. Помимо личностных отношений между главой государства и чиновниками, патримониальные бюрократии отличает тенденция к апроприации государственных должностей занимающими их чиновниками. Основу власти патримониальной бюрократии образует прежде всего присвоение чиновниками должностей и связанных с ними привилегий и экономических преимуществ. Но определенное развитие тенденции к такому присвоению означает утрату чиновничеством бюрократического характера и трансформацию патримониальной бюрократии в децентрализованное «сословное» господство, которое уже не является бюрократическим.

Если патримониальные государства существовали повсеместно в различные исторические эпохи, развитый бюрократический аппарат сформировался в

³ Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. Н. Новгород, 1997. С. 50.

них лишь в отдельных случаях. Историческими примерами относительно высокоразвитых форм бюрократического управления в условиях патримониального государства служат Веберу бюрократии, существовавшие в Древнем Египте, в Китае, в поздней Римской и Византийской империях, а также в Западной Европе в эпоху абсолютизма.

Рациональная бюрократия исследуется Вебером в ходе анализа легального господства. Для такого господства характерно, что члены организации подчинены системе безличных абстрактных правил, которые могут быть изменены в соответствии с принятыми процедурами. Наиболее чистый тип легального господства осуществляется бюрократическим управленческим аппаратом, который состоит из чиновников, действующих в соответствии со следующими принципами⁴:

- 1) они лично свободны и подчинены власти только в том, что касается их безличных должностных обязанностей;
- 2) они организованы в четко установленную иерархию должностей;
- 3) каждая должность обладает строго определенной сферой полномочий;
- 4) чиновник занимает должность на основе добровольного договорного соглашения;
- 5) кандидаты на замещение должности отбираются на основании их специальной квалификации на конкурсной основе по прохождении экзаменов или по предпочтению дипломов, что требует от кандидатов наличия соответствующего специализированного образования;
- 6) чиновники назначаются на должность, а не избираются;
- 7) вознаграждением служит постоянное денежное жалованье с правом на пенсию;
- 8) должность рассматривается как единственный или, по крайней мере,

основной род занятий занимающего ее лица;

9) существует система служебного продвижения в соответствии со старшинством или заслугами;

10) чиновник отделен от владения средствами управления и не присваивает свою должность;

11) он подчинен в своей деятельности жесткой и систематической дисциплине и контролю;

Эти принципы и должны лежать в основе рациональной бюрократии.

Вебер отмечал, что повсеместное распространение бюрократии (в государственном аппарате и политических партиях, в университетах, в армии и т.д.) вызвано прежде всего тем, что она оказывается более эффективной, чем любая другая форма управления. Точность, надежность, быстрота, безличность, дисциплина, предсказуемость, знание, постоянство управленческого процесса и преемственность, унифицированность, единоначалие, субординация, специализация, сведение к минимуму конфликтов и экономичность — все это, считает немецкий социолог, достигает наивысшего развития в бюрократической организации. Кроме того, бюрократическая организация — наиболее рациональное институциональное устройство для решения сложных задач управления в современном обществе, и основа ее рациональности состоит в обезличенности ее функционирования, что дает гарантии от произвола конкретных исполнителей. Тенденция бюрократизации современного — массового общества (как и процесс рационализации) определялась немецким социологом как «судьба эпохи»⁵.

По мнению Вебера, бюрократия в современном ему обществе представляет собой не просто безличный инструмент управления, но также и особую социальную группу со своими собствен-

⁴ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 650.

⁵ Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. Н. Новгород, 1997. С. 76–98.

ными взглядами и ценностными ориентациями («кодексом чести»). Например, помимо чувства служебного долга, такой кодекс подразумевал гордость чиновников своей беспристрастностью, высокой компетентностью и истинным пониманием национальных интересов, что, с точки зрения самих служащих, возвышало их над членами парламента и представителями общественности. Но под видом интересов государства они во многих случаях отстаивали свои собственные интересы. Последние включали в себя прежде всего заинтересованность в уменьшении власти и значения парламента, а также и любых других неподконтрольных бюрократии социальных сил и, напротив, расширении сферы влияния самого бюрократического аппарата.

По Веберу, идеальный тип рациональной бюрократии не предполагал наличия в руках чиновников какой-либо власти, выходящей за пределы их полномочий, определенных формальными правилами. Но на практике власть бюрократии в его время была очень значительной. Эта власть опиралась, как и сейчас, на знание, которым обладает бюрократический аппарат, на специальные навыки, полученные чиновником в ходе профессиональной подготовки, на специальные источники информации.

Предельная реализация бюрократией стремления к монополии на власть может привести к установлению «господства чиновников», т.е. к такому политическому режиму, в котором функция определения политики узурпируется бюрократическим аппаратом. «Под господством чиновников Вебер понимал такое положение дел, — пишет Д. Битем, — когда бюрократия занимает ведущие государственные посты либо формально, если чиновники назначаются на министерские должности, либо неформально, если в результате слабости политического лидерства чиновники фактически присваивают себе функцию определения

политики»⁶. Германия и Россия начала XX в. служили Веберу примером стран, в которых «господство чиновников» приняло довольно развитую форму: за фасадом монархической власти скрывалось бесконтрольное правление бюрократии.

Вебер утверждал, что политический глава административного аппарата, если только он не обладает достаточной компетентностью в вопросах управления и не имеет независимых источников информации, оказывается беспомощным перед лицом специализированного чиновничества. Если политик не стремится выработать механизмы эффективного контроля над бюрократическим аппаратом, то победа в борьбе за власть оказывается бесполезной, ибо бюрократия перехватывает инициативу и преобразует любые политические вопросы в административные.

Вебер считал, что способность бюрократии влиять на выработку политического курса имела крайне негативные последствия, что было обусловлено прежде всего отсутствием у чиновников качеств, необходимых подлинному политическому деятелю. Вебер подчеркивает существенные различия между чиновником и политиком как двумя во многом противоположными типами⁷. Идеальный тип чиновника включает следующие человеческие свойства:

- готовность выполнить любой приказ;
- бесстрастность и безличность;
- умение эффективно действовать в рамках существующих законов и предписаний;
- профессиональная квалификация;
- предпочтение чувства долга всем остальным.

За собственно политический курс чиновник не несет личной ответственности.

⁶ Цит. по: Масловский М.В. Теория бюрократии Маркса Вебера и современная политическая социология. Н. Новгород, 1997. С. 65.

⁷ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 545.

Вебер полагал, что чиновник не должен делать именно то, что всегда и необходимым образом должен делать политик, — бороться. Ибо принятие решений, борьба и страсть — стихия политика, который должен рисковать своей карьерой, отстаивая собственный курс, и быть готовым уйти в отставку в случае его неудачи. Политик должен быть свободным в своем мышлении, суждениях и действиях, уметь бороться за власть, находить сторонников и союзников, заключать компромиссы и обладать независимым материальным положением.

Таким образом, бюрократия, которая служит эффективным орудием управления в современном обществе, совершенно не подготовлена к тому, чтобы исполнять функцию определения государственной политики. Вторжение бюрократии в политическую сферу, когда она превращается из исполнителя в орган принятия политических решений, расценивалось Вебером как злоупотребление властью.

Вебер называет бюрократический аппарат машиной. Но если обычная машина безжизненна, то бюрократическая машина — живая, причем обе машины представляют собой сгустившийся, застывший дух⁸. И коль скоро это обстоятельство дает уже мертвой машине власть принуждать человека к служению ей («как это происходит на фабрике»), в тем большей степени его подчиняет «живая машина» бюрократической организации. Доведение до конца универсальной бюрократизации в условиях всевластия государственной бюрократии, создающей адекватную себе форму капитализма — государственный капитализм, означало бы превращение этого общества в единую фабрику со строго иерархизированными отношениями, вновь заставляющими вспомнить об индийском или египетском кастовом строе.

Таким образом, бюрократия в позднебуржуазном обществе, по мнению Вебера, способна превратиться в практически неконтролируемую обществом группу с особым «статусом». Это, в свою очередь, может вызвать конфликт между нею и институтами буржуазной демократии. Перспективы разрешения такого конфликта виделись социологу в неблагоприятном для «демократии» свете. Сама крупномасштабность госмонополитических структур, сложность задач управления большими системами делали технически невозможной «непосредственную» демократию и лишали тем самым массы управляемых тех свобод, которыми они еще располагали в эпоху домонополистического, «либерального» капитализма.

Как уже отмечалось ранее, теория бюрократии Вебера стала вершиной классического рационализма и во многом послужила основой для развития административных наук в XX столетии.

Дальнейшее развитие теорий бюрократии происходило по двум основным направлениям. Первое направление связано с развитием государственного аппарата управления, а второе — с развитием промышленности, в результате которого исследовалось новое содержание управленческих функций, связанное прежде всего в современном понимании с менеджментом и теорией организации. Кстати сам Вебер различал две формы бюрократии — государственную и частную, что дало основание считать его одновременно и классиком теории организаций, и основоположником современных концепций государственной бюрократии.

Дальнейшее развитие теория бюрократии получила в XX в. в трудах представителей «классической школы» (А. Файоля, Л. Уайта, Л. Урвика, Д. Мини и др.), одной из целей которой была разработка принципов административно-государственного управления.

Французский ученый А. Файоль сформулировал 14 общих принципов

⁸ Зверев А.Ф. Теория бюрократии: от М. Вебера к Л. Фон Мизесу // Советское государство и право. 1992. № 1. С. 89.

управления: разделение труда, власть (право отдавать распоряжения и сила, принуждающая им подчиняться), дисциплина, единство распорядительства, единство руководства, подчинение частных интересов общим, справедливое вознаграждение персонала, централизация, иерархия, порядок (каждый должен знать свое место), справедливость (равная оплата за равный труд), постоянство состава персонала, инициатива, единение персонала («корпоративный дух») ⁹.

Именно эти принципы, по мнению Файоля, должны позволять сформулировать рациональную и эффективную систему управления, лишенную критических точек (узлов), связанных с принятием и реализацией конкретным элементом управления (чиновником, бюрократом) управленческого решения.

В 30-е годы возникла школа «человеческих отношений» как реакция на недостатки классического подхода, в ответ на его неспособность осознать человеческие отношения в качестве основного элемента эффективности организации. Представители этого направления (например, американские ученые А. Маслоу, Э. Мэйо, М. Фоллет и др.) сделали акцент на организации как человеческой системе, на социологических и социально-психологических аспектах поведения ее членов. В своих исследованиях они обратили внимание на анализ психологических факторов, вызывающих удовлетворенность работников своим трудом, поскольку в ряде экспериментов удалось добиться повышения производительности труда за счет улучшения психологического климата и усиления мотивации.

Дальнейшие исследования показали, однако, что хорошие отношения между служащими не ведут автоматически к увеличению производительности труда административных организаций, а мотивация, ориентирующая сотрудников на достижение высоких результатов, имеет более важное значение, чем простая удовлетворенность работой. В рамках движения за человеческие отношения были разработаны различные мотивационные модели, которые используются в теории административно-государственного управления.

Так, А. Маслоу разработал иерархию потребностей, которая вошла во все учебники по научному управлению. В соответствии с его концепцией мотивами поступков людей являются в основном потребности не экономические (как полагали «классики»), а социальные, эгоистические, позволяющие реализовывать творческие и другие возможности, которые могут быть лишь частично и косвенно удовлетворены с помощью денег. А. Маслоу указал, что после удовлетворения одной потребности индивидуум переходит к удовлетворению другой, от элементарных потребностей к более высоким, создавая определенную их иерархию. «Пирамида основных потребностей», с точки зрения американского социолога, включает следующие элементы (по восходящей): психологическое равновесие — безопасность — принадлежность к группе — уважение — самореализация. Основываясь на этих выводах, А. Маслоу рекомендовал использовать приемы управления человеческими отношениями, включающие создание благоприятного психологического климата в коллективе, консультации со служащими и предоставление им более широких возможностей для реализации своего творческого потенциала в работе ¹⁰.

Основное внимание необходимо уделить функциональному подходу к исследованию бюрократии, ярким представителем которого был американский

⁹ L'art et le science de la gestion / A. Faeuil, G. Emerson, F.Taylor, G. Forg. Paris, 1997. P. 20–86.

¹⁰ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Логос, 2000. С. 41.

социолог А. Гоулднер. Бюрократия рассматривается им как нормальный и «здоровый» институт, а негативные проявления бюрократической практики в виде формализма, косности, волокиты и т.д., т.е. всего того, что обозначается термином «бюрократизм», характеризуется как дисфункции, «патологии».

А. Гоулднер в своих работах отмечает: «Мелочная опека загоняет управление в порочный круг: начальник видит отсутствие мотивации у работников, он начинает бдительно следить за ними и придирается к ним, это вызывает недовольство работников и усиливает их апатию. Начальник приходит к тому, с чего начал. Мелочная опека не решает проблем». Таким образом, правила, выработанные для того, чтобы, устраняя личное начало, уменьшить или устранить напряженность, свойственную отношениям подчинения и контроля, в результате закрепляют эту напряженность «подхлестыванием» низкой мотивации работников¹¹.

В целом западные ученые отмечают, что бюрократическое управление эффективно, если условия среды постоянны, а управленческие задачи и ситуации являются однотипными. Если же проблемы разнообразны, быстро изменяются, выступают в различных аспектах и взаимосвязях, то бюрократическая организация сталкивается с трудно преодолимыми препятствиями, принципы иерархии, специализации, безличности и нормативного регулирования всех сторон деятельности организации только усугубляют ситуацию. Так, следование правилам может привести к отсутствию гибкости. Безличный характер отношений порождает бюрократическое безразличие и бесчувственность. Иерархия препятствует проявлению индивидуальной ответственности и инициативы.

Очень часто административная деятельность бюрократии рассматривается в тесной взаимосвязи с поли-

тическими аспектами, но в контексте настоящей работы мы рассматриваем бюрократию лишь с «государственно-управленческой» («технической») точки зрения.

С начала 60-х годов для изучения бюрократии стали широко использоваться системный подход (Д. Истон, Г. Алмонд и др.) и ситуационные теории¹².

Проведенный анализ основных теоретических подходов к исследованию проблем рациональной бюрократии показывает, что представители разных школ прежде всего акцентируют внимание на разных аспектах: либо на формально-структурных, либо на человеческих сторонах административной организации. При этом каждая из теорий выявляет в объекте исследования присущие ему элементы и процессы, которые существуют как противоречивое взаимодействующее единство, что позволяет этим теориям сосуществовать, дополнять или конкурировать друг с другом, расширяя тем самым поле общего научного поиска, органично включающее достижения различных научных школ.

В условиях современной России значимость изучения рациональной бюрократии и ее эффективного использования на благо развития общества новоготипа приобретает особое значение. Во многом это связано с изменением экономического базиса и политической надстройки общества.

Таким образом, практически все авторы единодушны в оценке бюрократии, но существуют разные подходы к определению его истоков и, исходя из этого, к методам его преодоления, а также и к самой возможности такового. Автор данной статьи ставит перед собой задачу по возможности представить точки зрения различных исследователей на феномен бюрократии в целом и российской бюрократии в частности, его социальную и

¹¹ Василенко И.А. Указ соч. С. 41.

¹² Kast F.E., Rosenzweig J.E. Organisation and management. A Systems and Contingency Approach. N.Y., 2000.

политическую сущность, современные проблемы, связанные с бюрократизмом, и возможности преодоления его проявлений.

Периоды имперской и советской бюрократии

В России орудием управления государством всегда выступала бюрократия. Можно говорить, что в нашей стране публичная политика, в которой участвует все общество, появилась достаточно поздно. А именно — 17 октября 1905 г., в день обнародования царского манифеста, который провозгласил создание Государственной Думы, свободу печати, слова и собраний. Появилась возможность выражать интересы, отличные от интересов государства, законным образом, в рамках парламента, а не в закулисной борьбе и путем заговоров. Это и означало рождение феномена политики в современном понимании. Ведь политика есть столкновение разнонаправленных интересов. В условиях монополии государства на политическое управление истинной политике, с участием всего общества, места нет, она поглощена административным управлением. Вот почему можно утверждать, что в России административное управление традиционно замещало полноценную политику.

Особенностью российского управления было то, что административно-политическая бюрократия у нас выступала в качестве элиты. Вот почему российская элита (бюрократия) была иерархически организованной. Это радикальным образом отличает российскую политическую элиту от западной. Западный политический истеблишмент формируется в процессе сложного взаимодействия двух сторон — государства и гражданского общества. Поэтому там элита никогда не является монолитным образованием, представляя собой некую совокупность властных групп. Теории плюрализма довольно точно описывают структуру западной политической элиты.

У нас же в течение длительных исторических периодов высший эшелон бюрократии выступал в качестве единого властного класса Российского государства.

Нельзя сказать, что жизнь российского чиновника была особенно радостной. Тем не менее отношение к чиновнику в России всегда было резко негативным. Не случайно в русской литературе практически невозможно найти хоть сколько-нибудь положительный образ чиновника. Лучшее, что приходит на память, — это Алексей Каренин; да и то авторские (а следовательно, и читательские) симпатии отнюдь не на его стороне, хотя дело происходит в 60-е годы XIX в. — пожалуй, в «звездный час» российской бюрократии, и вполне вероятно, что он допоздна засиживался как раз над проектом одной из великих либеральных реформ.

Широко распространено утверждение, что чиновников в России всегда было чрезвычайно много, однако их было значительно меньше, чем требовалось. В середине XVIII в. в Пруссии пропорционально площади ее территории чиновников насчитывалось в десять раз больше, чем в России. Соотношение численности правительственного аппарата и численности населения у нас всегда значительно отставало от соответствующих показателей развитых европейских государств. В середине XIX в. в России на десять тысяч человек приходилось двенадцать-тринадцать чиновников, что в три-четыре раза ниже аналогичных показателей в странах Западной Европы. К началу XX в. численность управленческого аппарата составляла треть численности населения во Франции и половину — в Германии¹³.

Бытующее мнение о всесии чиновничества обусловлено не столько численностью последнего, сколько его неэффективностью. Среди важнейших

¹³ Гаман-Голутвина О.В. Иерархический за-
ряд // Персона. 2004. № 1. С. 6—11.

причин этой неэффективности следует назвать низкий уровень оплаты значительных категорий чиновничества, негибкость системы чиновпроизводства, необоснованно высокую роль сословных привилегий в процессе карьерного продвижения, невысокий уровень образования. Результат — разграбление государственной казны. Это, пожалуй, и есть та главная причина, по которой население так негативно относилось к чиновничеству.

В СССР дореволюционная иерархия должностей была реанимирована и воспроизведена в виде номенклатурной системы. В этом отношении советская эпоха распадается на два существенно различных периода — раннесоветский и позднесоветский¹⁴.

Раннесоветский период отмечен серьезными достижениями, когда был реализован проект индустриальной модернизации страны, что действительно преобразовало страну. И во многом благодаря тому, что Сталин использовал петровские идеи. Вообще реформы Петра I стали важным этапом в истории российской бюрократии, внесли существенные изменения в чиновничий аппарат. Наиболее значимые из этих перемен — замена принципа служебной доблести в качестве основания служебного продвижения и введение Табели о рангах, изменившей чиновничью иерархию.

Табель о рангах положила конец замкнутости отдельных категорий чинов. Петр I продвигал «служилых» людей по принципу личной доблести и служебной заслуги. В период его государственного правления даже высшие государственные должности оказались доступны для представителей различных слоев общества. Чем более значимы заслуги перед государством, тем выше получаемая за заслуги должность и выше зарплата. В основе иерархии должностей — иерархия заслуг. Критерием выдвижения в рамках петровской Табели о рангах ста-

ли заслуги на ниве служения государству и обществу.

Другое дело, что в реальной практике эта иерархия искажалась. «Птенцы гнезда Петрова» отличались не только крупными заслугами перед государством, но и неслыханным мздоимством. Самый яркий пример явил Меншиков, прославившийся и заслугами перед государством, и страшным казнокрадством. После отставки «светлейшего» инвентаризация его состояния показала, что только денежная часть превышала годовой бюджет Российской империи.

Но, несмотря на все это, идея Петра Великого была революционной — чем лучше ты служишь обществу, тем лучше ты живешь. Государство становится воплощением идеи общего блага населения, живущего на данной территории. Эту идею Петра и унаследовал Сталин. Суть сталинской революции сводилась к возможности вертикально мобилизоваться тем, кто был к этому способен. Подразумевалось, что чем значимее заслуги перед государством, тем выше позиция человека в служебной иерархии и тем больше он получает. Зарплата сталинских наркомов отличалась от средней по стране на порядки. Столь же значительным был разрыв и в других сферах — науке, культуре, образовании¹⁵.

Однако на смену этой модели пришел знаменитый брежневский принцип «стабильности кадров». Он предполагал стабильность пребывания у власти, низкую степень ротации кадров и падение разрыва в доходах между разными категориями госслужащих. Эта мера, только на первый взгляд кажущаяся социально справедливой, на самом деле лишь тормозила возможности профессионального продвижения. Нивелирование стимулов профессионального продвижения стало ахиллесовой пятой советской системы. В этом отношении иерархия — достижение, поскольку она делает до-

¹⁴ Там же.

¹⁵ Ключевский В.О. Курс русской истории : в 8 т. М., 1958. Т. 3. С. 12.

ступной вертикальную мобильность, возможность для способных и энергичных людей пробиться наверх.

Современная российская бюрократия

Сегодня бюрократия уже не выполняет функции политической элиты. Теперь истеблишмент формируется в процессе сложного взаимодействия между различными элитными кланами. А администрация высшего уровня выступает как объект конкуренции между соперничающими политико-финансовыми кланами. И хотя бюрократия по-прежнему стремится играть ведущую роль, тем не менее, она уже не является безраздельно доминирующей, как это было в Российской империи и в СССР. Можно сказать, что социально-экономические реформы 90-х годов стали революцией даже более глубокой, чем та, что произошла в 1917 г. Потому что тогда на смену царской бюрократии пришла советская номенклатура, формировавшаяся по тому же принципу «привилегии за службу». Хотя с точки зрения идеологического антуража она радикально отличалась.

За 90-е годы в нашей стране поменялось практически все, кроме административной машины. Ее лишь «на ходу» пытались подстроить под решение новых задач. Изменения происходили либо ситуативно, либо по принципу «перетягивания каната», т.е. на основе зачастую несовместимых взглядов на развитие госслужбы. Это отразилось и в первом в нашей истории Законе 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации», явно отразившем борьбу двух подходов — демократического и корпоративного. За одним стоят намерения привести наш госаппарат в соответствие с современными стандартами и потребностями, за другим — желание создать режим воспроизводства и неприкосновенности чиновничьей корпорации.

В целом сегодня можно говорить о том, что качество госаппарата снизилось, а хаотичность, неэффективность, а зачастую и контрпродуктивность его дей-

ствий возросли. Помимо двойственности Закона, непосредственных причин тому несколько. Во-первых, произошло «вымывание квалификации». Лучшие кадры аппарат покинули, а адекватной замены им не нашлось. Число вакансий, которые не удается заполнить, исчисляется в некоторых ведомствах сотнями. В то же время доля работников предпенсионного и пенсионного возрастов составляет в ряде министерств около половины персонала. Во-вторых, с исчезновением прежней «хозяйки» аппарата — КПСС, к сожалению, не произошло его поворота к обычному для демократических стран статусу «слуги общества». Скорее, между разными силами в течение нескольких лет шла борьба за роль его нового «хозяина». А это, разумеется, придало аппарату большую самостоятельность, меньшую подконтрольность, что, в свою очередь, стимулировало рост коррупции и позволило легализовать кастово-корпоративные интересы бюрократии. Последнее нашло отражение, в частности, и в возрождении «табели о рангах». В-третьих, утратили силу прежние нормы административной морали, составлявшие своего рода неформальный «этический кодекс» чиновника. Конечно, советская версия этого «кодекса» была крайне далека от совершенства. Но проблема в том, что сегодня до сих пор вместо «этического кодекса чиновника» не сложилось никакого другого, а возник моральный вакуум с присущими ему вседозволенностью, тотальным цинизмом, коррупцией. В итоге, хотя закон заложил юридическую базу и для позитивных перемен, все же думается, что в нынешнем состоянии аппарат не отвечает современным, и тем более перспективным, потребностям общества и служит скорее тормозом, нежели мотором преобразований¹⁶. Любой аспект жизни и деятельности политико-управленческой

¹⁶ Оболенский А. В. Бюрократия для XXI века? М., 2002. С. 144–157.

элиты, к которой, безусловно, относится бюрократия, — это проблема прочности и эффективности власти, ее жизнеспособности и авторитета. Ведь бюрократия как аппарат государственного органа играет роль, образно выражаясь, центральной нервной системы общества. Бюрократическое управление — это управление в рамках четко разработанных правил и предписаний.

Но у бюрократии сегодня еще слишком много недостатков, которые необходимо ликвидировать для того, чтобы этот аппарат государственного института мог функционировать продуктивно и своим существованием облегчать, а никак не усложнять жизнь людей, которым часто приходится сталкиваться именно с недостатками аппарата. Сегодня демократическое общество нуждается в социально продуктивном бюрократическом аппарате, т.е. в таком руководстве, которое:

1) искренне стремится к решению проблем, касающихся развития общества в целом, когда в его деятельности доминируют не эгоистические, узкокорпоративные интересы, а интересы общественного развития в целом. Иначе говоря, если ему присущ тип деятельности, который Аристотель при классификации политических режимов называл «правильным». Разумеется, такая бюрократия не будет также забывать или пренебрежительно относиться к интересам доминирующего в данный исторический момент слоя, из которого она сама вышла и частью которого является. Но ее деятельность только тогда будет социально продуктивной, если интересы этого слоя в определенной степени будут совпадать с интересами общественного прогресса или когда она, элита, сможет обеспечить процесс подключения других социальных слоев к деятельности слоя, утрачивающего историческую перспективу;

2) обеспечивает возможно более широкое — для данных исторических условий — участие социальных сил в управ-

лении обществом, т.е. если вектор ее деятельности направлен на расширение демократических начал в социальном управлении;

3) умеет налаживать «демократический» тип отношений не только с гражданским обществом, но и с другими (неполитическими) элитами;

4) способно построить идеальную систему связи и отношений внутри себя, между разными входящими в ее состав субъектами¹⁷.

Решение этих и других задач и способно обеспечивать стабильность развития общества. Это в принципе и есть то, что входит в обязанности бюрократического аппарата.

Существуют ли способы преодоления проблемы?

Современные исследователи отвечают на этот вопрос с различной степенью оптимизма. Российские специалисты в области теории управления, понимая всю сложность этой проблемы, тем не менее предлагают основные направления, по которым можно выйти из этого тупика. Сложность преодоления заключается прежде всего в том, что у бюрократии очень прочны традиции, которые отложили свой отпечаток на каждого человека. Родившись, человек начинает сложный путь социализации, которая пронизана сложнейшими иерархическими системами. В этих системах и подсистемах человек приучается играть множество социальных ролей, не все из которых исполняются искренне. Растущий конформизм, попадая в питательную почву, способен развиваться в закоренелый бюрократизм. Поэтому различные проявления бюрократизма свойственны нам всем, это — глубинная часть нашего «Я», и начинать сложный путь выхода из этого лабиринта следует прежде всего с самоанализа и самопреодоления.

¹⁷ Ашин Г.К., Охотский Е.В. Курс элитологии. М., 1999. С. 345–348.

Многие исследователи сходятся во мнении, что существенным противодействием бюрократическим тенденциям может стать демократизация общественной жизни, совершенствование системы управления и создание правового государства. Так, Конституция Российской Федерации 1993 г. предусматривает право граждан обжаловать в судебном порядке решения и действия (или бездействие) органов государственной власти местного самоуправления и должностных лиц. Другими немаловажными принципами, сдерживающими тотальную или «универсальную» бюрократизацию, должны стать развитие частно-хозяйственной деятельности и децентрализация в управлении экономикой. Кроме того, должна быть хорошо отлажена система взаимного контроля, основанная на демократическом принципе разделения властей, а также разработана эффективная политика в отношении подбора и назначения кадров аппарата управления. Не вызыва-

ет никаких сомнений, что, для того чтобы все перечисленные мероприятия имели положительный эффект, необходимо глубокое научное исследование феномена бюрократии, проблем бюрократии и социальной природы человека, бюрократии и аппарата управления, бюрократии и государства.

Автор работы считает, что создание рационального и эффективного бюрократического аппарата в системе государственного управления возможно. Одной из сторон такого создания должно стать преодоление бюрократических и взаимосвязанных с ними тенденций, имеющих, безусловно, негативное значение. Оно должно опираться на научные концепции и теории, учитывающие исторические, национальные и другие особенности развития России, опыт построения государственных систем управления в развитых демократических государствах, использующих в том числе и элементы рациональной бюрократии.