

Российская Академия Наук  
Институт философии

**БЮРОКРАТИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ:  
ТЕОРИЯ И РЕАЛИИ ЖИЗНИ**

Москва  
2008

УДК 35.073.552  
ББК 67.99(2)116  
Б-98

**Ответственный редактор**

доктор филос. наук *В.Н. Шевченко*

**Рецензенты**

доктор филос. наук *К.Х. Делокаров*

доктор филос. наук *Е.А. Самарская*

Б-98 **Бюрократия** в современном мире: теория и реалии жизни [Текст] / Рос. акад. наук, Ин-т философии; Отв. ред. В.Н.Шевченко. — М.: ИФРАН, 2008. — 195 с.; 20 см. — Библиогр. в примеч. — 500 экз. — ISBN 978-5-9540-0090-0.

Коллективный труд посвящен рассмотрению различных точек зрения на положение и роль бюрократии в современном обществе в условиях растущей глобализации. Особенность авторской позиции состоит в том, что анализ особенности бюрократии в прошлом и настоящем, причины бюрократизации тесно увязываются с типом государственности, в рамках которого складывается и функционирует бюрократия. В связи с этим особое внимание обращается на типологическое сходство и различие западной (европейской), российской и китайской бюрократии. Интерес может представить для читателя анализ взаимоотношений государственной власти, принимающей политические решения, с бюрократией как инструментом их реализации в различные исторические периоды.

Книга предназначена для научных работников, преподавателей, аспирантов, а также для широкого круга читателей, интересующихся современными проблемами государственной власти и управления, бюрократизма и борьбы с ним.

## Предисловие

В предлагаемой читателю монографии авторский коллектив сектора философских проблем политики обратился к теоретическому анализу бюрократии и бюрократизма — одной из центральных проблем общественной мысли, которая неизменно находится в центре ее внимания в течение последних двух столетий. Классическая литература, созданная по этой проблематике, огромна — в рамках как конкретных социальных дисциплин — истории, социологии, политологии, так и социальной философии.

Переход человеческой цивилизации к постиндустриальному, информационному обществу привел к важным трансформациям в общественной жизни. Появились и стали весьма острыми новые проблемы, связанные с изменениями в положении и роли государственных служащих, бюрократии в целом.

Сущность этих проблем, к которым все больше обращается внимание ученых и практиков, состоит вкратце в следующем. В современном мире начала XXI в. в условиях нарастания глобального системного кризиса имеет место как огромное усложнение общественных связей и отношений, так и нарастание явлений дезорганизации, потеря стабильности, порядка, предсказуемости, особенно в отношениях между различными странами и регионами. Мировое сообщество с переменным успехом пытается справиться с валом растущих мировых проблем, создав с этой целью большое число новых межгосударственных и неправительственных учреждений и организаций, типичным примером среди которых выступает Всемирная торговая организация (ВТО). Одновременно с быстро растущими масштабами и количеством такого рода организаций наблюдается серьезная бюрократизация их управленческой деятельности, что порождает огромную волну критики при отсутствии серьезных позитивных разработок.

В последние десятилетия XX в. на Западе заметно возрастает внимание к разработке теории государственной службы (Public Administration), которую нередко называют наукой о бюрократии, особенно резкий сдвиг в этой сфере исследований произошел в связи с началом «административной революции».

Административная революция порождена в первую очередь давлением неолиберализма. Она привела к появлению такого совершенно нового феномена, как государственный менеджизм, что означает внедрение рыночных механизмов и стимулов в деятельность государственной службы, в том числе передачу частным организациям выполнения отдельных государственных функций. Эти процессы начались сначала в англосаксонских странах, затем они распространились и на другие европейские страны.

Деятельность государственной бюрократии в наиболее развитых странах Запада становится ареной борьбы двух ориентаций в ее реформировании – тенденции на внедрение рыночных механизмов и на развитие демократических начал при общем векторе в сторону дальнейшей децентрализации власти. Вопреки сложившимся стереотипам в западных странах в целом сложилась благополучная ситуация с точки зрения эффективности поддержания социального порядка и контроля, хотя испытывающая нередко кризисные явления. Весь этот комплекс проблем мало подвергается теоретическому анализу в отечественной литературе по бюрократии, государственному управлению.

Особенно остро стоит проблема эффективности государственного управления в современном российском обществе. Достаточно сказать, что Россия по показателю этой эффективности занимает место в седьмом десятке среди развитых государств мира, и положительной динамики пока не наблюдается. Все это порождает постоянную критику системы государственного управления, другими словами, чиновников и бюрократии как слева, так и справа. «Справа» ее критикует радикальный либерализм за чрезмерное вмешательство в общественную жизнь, в первую очередь в сферу экономики. В черной книге бюрократии, изданной СПС в 2003 г., трудно найти положительные слова в адрес бюрократии вообще и тем более в адрес российской бюрократии как прошлой, так и настоящей. «Слева» бюрократия подвергается критике за самоустранение в решении тех или иных острейших проблем общественной жизни, прежде всего в социальной сфере, но также и в экономике и культуре. Однако те и другие едины в том, что уровень бюро-

кратизации и коррупции общества давно уже превзошел критический порог, и это грозит серьезными потрясениями для страны и, прежде всего, развалом Российской Федерации.

Теоретическое, философское осмысление остроактуальных проблем управления общественными процессами в современной России, места и роли российской бюрократии явно отстает от запросов политики, общественной практики. В этом отношении поучителен опыт разработки проблем эффективной деятельности бюрократии современного Китая, о чем подробно говорится в одном из разделов коллективной монографии.

При изучении наиболее глубоких причин неэффективной деятельности современной российской бюрократии необходимо выйти за пределы традиционного рассмотрения этой проблемы.

Основные положения, взятые за основу исследования, состоят в том, что есть определенный «инвариант» российской государственной власти, который устойчиво существует независимо от господствующей в обществе идеологии. Российская история не смогла в главном изменить сущность этого инварианта, радикально «исправить» онтологию государства и власти, а следовательно, и всю властно-управленческую структуру государства. Эта онтологическая, объективная данность («матрица»), с которой приходится иметь дело не только исследователю, но и политикам, тем более находящимся на верхних этажах власти. Поэтому необходимо строго отделять то, что относится к невежеству и пережиткам, а что составляет онтологическую природу государства и власти, архетипы, с которыми нельзя прямолинейно бороться, пытаться их немедленно и до конца искоренить. К сожалению, онтология российской власти и управления изучены философской и политической мыслью явно недостаточно, особенно применительно к современной ситуации.

Важен также для понимания авторской позиции еще один вывод, сделанный в настоящей монографии. Российское государство должно обладать высшими трансцендентными целями. Если государственная власть имеет политическую волю для реализации целей, то главным средством их достижения выступает российская бюрократия, которая была и остается становым хребтом российского государства. Как только высшая

власть теряет свою волю, бюрократия начинает обращать свою деятельность при отсутствии высших целей себе во благо. В этом разительное отличие российской бюрократии от западной бюрократии по той роли, которую они играли и продолжают играть в историческом развитии своих стран. Из таких утверждений исходил в той или иной мере авторский коллектив при написании настоящей монографии, в частности при раскрытии причин растущей бюрократизации и коррумпированности управленческого аппарата. В работе рассмотрен весь широкий спектр точек зрения на цели и функции современной, в том числе и российской, бюрократии, взаимоотношения ее с высшей государственной властью, возможные пути повышения ее управленческой деятельности.

Авторский коллектив рассматривает настоящую работу как предварительный и вместе с тем необходимый этап для подготовки и написания в дальнейшем фундаментального и обстоятельного философского исследования актуальных проблем бюрократии и бюрократизма в перспективе XXI в.

*В.Н. Шевченко*

## **Западные теории бюрократии и российская действительность**

Когда сегодня начинаются разговоры о бюрократии, то она ассоциируется со служащими аппарата управления любой социальной организации – чиновниками, функционерами, которые имеют огромную власть над другими людьми. Специфику бюрократической формы властвования составляет набор неких процедур, благодаря которым чиновник оказывается единственным лицом, от которого зависит успех или провал решения конкретной проблемы. Такого рода эксклюзивная власть отделяет функционера от обычных граждан, возвышает его над обществом и создает ореол особого «бюрократического менталитета».

Данная интерпретация бюрократии подразумевает, что бюрократические служащие, используя свое положение распорядителя общественными делами, извлекают пользу из этого положения, а принципы, на основе которых они должны действовать, своевольно, волюнтаристски извращают в личных целях. Предполагается также, что эти служащие образуют нечто вроде особой касты – «государство в государстве». Более того, в общественном сознании такая бюрократия представляется как достаточно агрессивное явление, которое стремится узурпировать фактическую власть в государстве, пренебрегая любыми понятиями о «суверенитете народа», о том, что сама бюрократия, по замыслу, должна обслуживать интересы этого

народа. В итоге нередко вырисовывается картина полного господства слоя чиновничества над жизнью народа, картина зависимости общества от слоя бюрократии.

Таков привычный широко распространенный образ бюрократии в массовом сознании не только России, но и западных стран. Однако это всего лишь один из возможных вариантов понимания бюрократии, относящийся к разряду «дисфункциональных» толкований.

Научное осмысление феномена бюрократии началось в XIX в. Первоначально под бюрократией понималась, действительно, власть чиновников, их засилье в государственном аппарате. О том свидетельствует этимология термина бюрократия, восходящая к французскому «bureau», что означает в числе прочего «столопроизводство». (Точное значение слова – «письменный стол». Таким образом, подразумевалась «власть стола».)

В своих истоках исследование предмета бюрократии оформилось в два главных направления. Первое сконцентрировало внимание на изучении бюрократии как политического тела правления, как соотношения государственной бюрократии и общества. Оно оперировало крупными социальными категориями, такими как государство и общество, классы и массы. Бюрократия в нем воспринималась даже не как часть государства, она отождествлялась с государством, являлась выразителем государственных идей и интересов. Второе обратилось к проблемам бюрократии как механизма такого правления. В плеяду авторов, представляющих первую линию анализа, несмотря на большие различия в конкретных теоретических построениях, были включены такие имена, как Гегель, Маркс, Троцкий, Рицци, Михельс, Гелбрейт. Вторая линия исследования видела в бюрократии социальный механизм, совершенно независимый от политической формы и политических отношений в обществе. Сюда относили таких ученых, как Тейлор, Вебер, Мертон, Гулднер, Селзник. Первая линия составила область политического анализа, вторая была отнесена к сфере социологии организаций и сформировала социологический анализ бюрократии.

## 1. Бюрократия в рамках политического анализа

Начало развитию теории бюрократии на поприще политического анализа положил Г.В.Ф.Гегель. Отправной точкой гегелевского анализа явилось положение о том, что задачей бюрократии являлось служение общественным интересам. Смысл этого служения — в сохранении единства общества, его стабильности и устойчивости. Гегель первый выделил ту роль, которую играют служащие, или функционеры, в процессе унификации и рационализации общественного организма, противостоя раздробленности, многоликости и мозаичности отношений на уровне гражданского общества. Объединительная функция государства, практическими исполнителями которой становится слой государственных служащих, соответствует реализации всеобщего интереса. Смысл существования этого слоя и его задачи заключаются в отстаивании и сохранении идеи первичности общества как важнейшей социальной целостности по отношению к идее общества как совокупности разнородных индивидуальных интересов.

Социально-исторические корни такой интерпретации понятны. Во времена Гегеля бюрократия ассоциировалась прежде всего с понятием централизованного европейского государства как прогрессивного для той эпохи явления. И именно в трудах Гегеля идеи рационального устройства такого государства получили наиболее отточенное и завершенное выражение. В «Философии права» он соединил этический рационализм И.Канта и традиции немецкого идеализма, соотнес их с реалиями институционального устройства Прусского государства того времени. Гегель видел в нем идеал устройства человеческого общества как с точки зрения максимально-эффективного способа достижения общего блага, так и в перспективе реализации индивидуальных целей самореализации личности.

Бюрократия, наряду со слоями промышленников и аграриев, в его концепции составляют фундаментальное триединство, ответственное за реализацию общественных нужд. Легитимность таких функций, доверие к слою государственного чиновничества непосредственно связаны с политической культурой этого слоя и их социально-политическим поведением в

обществе. Так рождается мысль о повышении профессионализма и компетентности чиновников, которая впоследствии составит центральное звено построений М.Вебера, видевшего в бюрократии максимально эффективную модель решения проблем цивилизованного общества.

Преемником гегелевской традиции нередко называют К.Маркса. Однако его взгляд на смысл и цели бюрократии в обществе радикально противоположны гегелевским воззрениям. Будучи последовательным антигосударственником и отрицая ценностную социальную полезность государства, Маркс представляет бюрократию как абсолютное зло. Он видит в ней, в первую очередь, политически активный класс, непосредственно связанный с управлением государством, а значит, класс, враждебный прогрессивному развитию общества.

Известно, что марксов анализ основан на критике гегелевской концепции. Гегель усматривал в государстве механизм, стоящий над сословиями и потому могущий объединить общество, предложив ему определенную рациональность социального действия. Маркс понимал бюрократию как социальное тело, которое в обществе, раздираемом антагонистическими противоречиями, использует эти противоречия в своих интересах и стремится учредить порядок, а также такие правовые рамки социального действия, которые привели бы к легальности ее господства. Он упрекает Гегеля в том, что тот «совершенно не рассматривает содержание бюрократии, а дает только некоторые общие определения ее “формальной организации”»<sup>1</sup>.

Специфика марксовой идеи состоит в том, что он придает социологический поворот политическому варианту анализа бюрократии. Самым ценным элементом его позиции является то, что он обнаружил *отчуждение* бюрократического слоя от общества. Его обособленность не есть простая невинная самоизоляция. Сущность последней имеет комплексно-политический характер со множеством губительных последствий как для гражданского общества, так и для самого государства. И несомненная заслуга Маркса состоит в том, что он подробно исследует и излагает эти последствия, предвосхищая критику бюрократических организаций в рамках теорий «человеческих отношений» социологии организаций.

Маркс максимально точно определил негативные черты бюрократии. В макромасштабе он вменял ей в вину замещение «всеобщего интереса» своим узкокорыстным интересом, который она выдает за всеобщий. Тем самым происходит «присвоение государства» армией чиновников, в то время как в действительности чиновничество органически неспособно решать государственные проблемы. Таким образом, бюрократия, вытесняя подлинные и насущные государственные задачи, образует «ужасный организм-паразит, обвивающий точно сетью все тело»<sup>2</sup> общества, затыкающий все его жизненные поры.

Наибольший интерес для развития политической мысли о бюрократии в работах Маркса представляет выявление им конкретных эмпирических характеристик бюрократии. Бюрократия в его интерпретации — это, прежде всего, царство некомпетентности. «Верхи, — пишет он, — полагаются на нижние круги во всем, что касается знания частных; нижние же круги доверяют верхам во всем, что касается понимания всеобщего, и, таким образом, они взаимно вводят друг друга в заблуждение»<sup>3</sup>.

Однако марксов взгляд даже на этот предельно практический дефект бюрократии носит односторонне идеологизированный характер. По мысли Маркса, такого рода некомпетентность порождается классовым характером капиталистической системы. Он подчеркивает, что в условиях капиталистического производства технологически оправданная безличность отношений искажается частнособственническим характером общественных отношений. Государственные задачи превращаются в канцелярские, и наоборот, канцелярские задачи преподносятся как имеющие государственно важное значение<sup>4</sup>. Именно капиталистическая система отношений, полагает он, противопоставляет людей друг другу, в результате чего их общение становится общением персонифицированных функций. Частнособственнический характер отношений приводит к тому, что одним выпадает в обществе роль «безличных винтиков», другие же подчиняют деятельность персонала своим собственным интересам. Тем самым он совершенно исключает из своего анализа реалии индустриального общества как объективные причины растущего человеческого отчуждения.

В то же время, если оставить в стороне классовый акцент марксова анализа, нельзя отказать в глубокой проницательности и обобщающей силе отмеченных им характерных черт бюрократии. Он, например, замечательно описывает механизм действия «бюрократических порочных кругов», которые составляют одно из центральных звеньев бюрократического феномена. Его рассуждения являются классическим образцом логического описания дисфункционального характера бюрократической деятельности. Он рассуждает следующим образом. Эффективность деятельности чиновника определяется через соответствие его действий предписаниям. Деятельность, не соответствующая пользе общества, регулируется с помощью новых предписаний. Так развиваются иррациональные следствия от действия рациональных правил. «Бюрократия, — резюмирует К.Маркс, — есть круг, из которого никто не может выскочить»<sup>5</sup>.

Централизация власти как характеристика бюрократии также рассматривается Марксом как непосредственное отражение в политической сфере процесса возрастания экономической концентрации капитала в руках немногих. Приписывая такие отклонения в деятельности организаций исключительного капиталистической форме общественного устройства, он дает поистине замечательное комплексное описание реального бюрократического механизма в рамках своей знаменитой концепции отчуждения. Возникшие отклонения в деятельности организаций в капиталистическом обществе есть результат развития тенденции отчуждения административного аппарата от общества и реальных потребностей индивидов. Управление превращается в самоцель, в институт с собственной внутренней жизнью, непостижимой для непосвященных. Круг людей, специализирующихся в управлении, становится замкнутой кастой, охраняющей свои секреты, которые способствуют выживанию их как слоя. В этом кроется клановая, мафиозная природа бюрократического действия. «Всеобщий дух бюрократии есть тайна, таинство. Соблюдение этого таинства обеспечивается в ее собственной среде ее иерархической организацией, а по отношению к внешнему миру — ее замкнутым корпоративным характером»<sup>6</sup>.

Бюрократия погружена в «грубый материализм», охоту за должностями, когда главным мотивом деятельности становится стремление сделать карьеру. Истинная сущность властвования тогда вырождается и превращается в «авторитет» в негативно-уничжительном его понимании. Маркс по этому поводу пишет: «...Обоготворение авторитета есть ее образ мыслей. Но в ее собственной среде спиритуализм превращается в грубый материализм, в материализм слепого подчинения, веры в авторитет, в механизм твердо установленных формальных действий, готовых принципов, воззрений, традиций»<sup>7</sup>. Иерархия бюрократии есть «иерархия знания». Знание посредством иерархии превращается из реального в бюрократическое, оно может функционировать только как частичное. Частичное знание — форма существования бюрократического авторитета, «авторитет есть поэтому принцип ее знания, а обоготворение авторитета есть ее образ мыслей»<sup>8</sup>.

Несомненной заслугой марксова анализа, как отмечают западные ученые<sup>9</sup>, является то, что он сделал бюрократию эмпирически осязаемым явлением и представил ее описание, которое не утратило своей актуальности до сих пор. Марксистский критицизм оказался близок некоторым современным теориям бюрократии, которые концентрируют внимание на дисфункциональных чертах, вносимых ею в социальное развитие.

Современные аналитики продолжают отмечать, например, что бюрократия создает порочные круги, на которых зиждется ее функционирование, что нижестоящие чиновники отдают инициативу в разрешении трудных ситуаций в руки начальства среднего звена, а последнее оставляет за подчиненными необходимость справляться с отдельными частными осложнениями, не допуская информацию о них в верхние эшелоны власти (чтобы «не беспокоить начальства»). Такая солидарность на основе некомпетентности тесно связывает нижние звенья иерархии с верхними и со всей бюрократической организацией как системой. Отказаться от бюрократического единения можно, только отказавшись одновременно от своей должности, а заодно от привилегий и от материальных преимуществ, с нею связанных.

Продолжает оставаться актуальной и такая черта бюрократической организации, как карьеризм, выражающийся в том, что сущностный смысл работы подчинен стремлению к сохранению или повышению личного статуса внутри бюрократической иерархии. Современная бюрократия, как и во времена Маркса, предстает в виде огромной взаимопереплетенной сети отношений, основанной на личных связях, услугах и симпатиях, а вовсе не на объективно-меритократических критериях, исходящих из необходимости реального разделения труда в обществе и добросовестного исполнения трудовых функций.

Несмотря на позднейшие классово-нейтральные исследования бюрократии, в последнее время многие отмечают важность политического подхода к оценке этого явления. Выясняется, что формально-структурного анализа бюрократии недостаточно. Такое повседневное явление политики, например, как клановые группировки и их борьба между собой, нередко вытесняет принцип строгого соблюдения иерархически формальных отношений, стремясь подчинить работу организации интересам и личным целям мафиозных образований. Интересно в этом отношении замечание современного исследователя бюрократии профессора социологии университета в Кайене (Франция) Клода Лефора, который пишет, что особенно острой борьба кланов и партий за распределение важнейших постов становится в переходные периоды, озаменованные изменением режима. Бюрократия, теоретически имеющая обособленное от революционных сдвигов — административное поле деятельности, в реальности не является совершенно нейтральной в рамках вновь возникающих политических режимов. После революций господствующие классы легко приспосабливают ее к новым правилам игры, и бюрократия при этом только усиливается. Свидетельством тому, по его мнению, может быть Франция эпохи Освобождения, когда с приходом к власти голлистов появилась новая мощная бюрократия. Он пишет: «...Государственная бюрократия приспосабливается к самым разным режимам, доказательством чему служит пример Франции, где она остается замечательно устойчивым феноменом со времен Первой Империи. Подтверждение того же факта находим и в том, что в периоды войн бюрократический персонал

завоеванных стран совершенно естественным образом используется иностранными властями и продолжает выполнять свои административные функции. Бюрократия в принципе индифферентна к интересам и ценностям, которые отстаивает какой-либо политический режим. И это означает, что она является органом, который находится на службе господствующих сил и классов и помещается в некотором роде между господствующими слоями и теми, над кем последние господствуют»<sup>10</sup>.

Подход Маркса и его последователей (в частности, исследователей, принадлежащих к марксистско-ленинскому направлению общественной мысли), определяя бюрократию только как буржуазно-классовое явление, не проясняет глубинной природы бюрократии. Эмпирические характеристики бюрократии, к анализу которых впоследствии многократно обращались западные ученые, в марксовом анализе настолько тесно переплетаются с классовым анализом, что за ним полностью исчезает исследование ее вневременных организационно-технических качеств. К тому же, сведение смысла бюрократии исключительно к отрицательным свойствам, оставляют необъяснимым исторический факт устойчивости этого явления в разных политических режимах, а также конструктивный характер деятельности бюрократии в некоторых ситуациях.

Эмпирически наблюдаемым фактом стала универсальность бюрократии — ее присутствие во всех государственных системах: как в капиталистических, так и социалистических, а также наличие ее в институализированных обществах с разным уровнем развития — в высокоразвитых и слаборазвитых. Ссылки на способ производства, на монархические, «царистские», «мандаринальные» традиции, на «пережитки прошлого», на особенности психологии руководителей (в частности, попытки объяснения «культы личности» особенностями личного характера советских вождей) только запутывают понимание этого явления и мешают постичь его сущность.

Как организационно-политическое явление бюрократия универсальна и повсеместна. В этом смысле она связана с самой функциональной сущностью института государства. Лики же бюрократии различны и во многом определяются не только особенностями режима, но историческим наследием и осо-

бенностями национальной психологии и конкретного типа общественного сознания. «Опыт показывает, что недостаточно изменить способ производства, социальную систему или систему правления, чтобы исчез риск возрождения бюрократии. Опасения в отношении ее восстановления требуют добросовестного определения причин, ее порождающих, а также сильной политической воли, чтобы избавиться от прежней логики развития и создать условия большей социальной эффективности. Очевидно, что для этого вовсе недостаточно отказа от “всякого государства”», — пишет французский политолог Ани-се ле Пор<sup>11</sup>.

Общепризнанным недостатком марксистского анализа бюрократии является, таким образом, то, что без ответа остаются вопросы ее связи с культурной спецификой страны, привязанность к определенной матрице бюрократического поведения, ее укорененность в сознании граждан.

## **2. Социологический анализ бюрократии**

Второе — социологическое — направление исследования бюрократии берет свое начало в произведениях М.Вебера и сосредоточивается, главным образом, на формально-структурных ее характеристиках. М.Веберу принадлежит разработка концепции рациональной бюрократии, которая призвана преодолеть недостатки патриархальной системы администрирования. В качестве своей задачи немецкий социолог ставил установление инвариантных, т.е. равноценных для любых организаций и любых политических условий, свойств бюрократии.

В отличие от Маркса, который усматривал в бюрократии унифицированный политический факт, Вебер исходил из констатации множественности ее видов, которые присущи традиционному, легальному и харизматическому типам господства. На основе синтеза их общих признаков он построил модель «идеального типа» бюрократии. Представляя бюрократизацию как одну из существенных черт индустриального общества и его рационализации, он выделяет следующие атрибуты бюрократической организации:

– *иерархию*, смысл которой состоит в строгом отграничении места и сферы деятельности работника. Для каждого служащего четко очерчено поле компетенции, область полномочий, и он несет ответственность за свои действия перед вышестоящим начальником;

– *безличность*, задача которой состоит в освобождении от субъективных влияний на процесс принятия решений. Для этого устанавливается набор правил, в соответствии с которыми выполняется всякая работа. В дополнение к этому вводится обязательная письменная процедура регистрации сделок и договоров, обеспечивающая должный контроль за делопроизводством;

– *постоянство*, целью которого является обеспечение лояльности работника по отношению к данной организации. Создаются гарантии долгосрочного пребывания сотрудника в должности и перспективы стабильного продвижения по службе. В социально-организационном плане это достигается посредством обеспечения полной занятости сотрудников в течение всего рабочего времени;

– *экспертиза* – процедура, призванная повысить профессионализм и компетентность чиновников. Служащие отбираются в соответствии с образовательным статусом и проходят дополнительное специальное обучение основам администрирования.

М.Вебер полагал, что исполнение всех вышеуказанных принципов способно создать технически самую совершенную из всех организационных форм бюрократическую систему. И, напротив, нарушение или отсутствие хотя бы одного из перечисленных постулатов, считал он, ставит под угрозу реализацию идеального типа бюрократии.

Осуществление названных правил становится возможным, прежде всего, вследствие особенностей социального положения госслужащих, которые отделены от собственности на средства управления. Управленческая деятельность, таким образом, превращается в самостоятельную профессию. Этому сопутствуют дополнительные объективные обстоятельства, которые нацелены на укрепление общей атмосферы унификации и рационализации жизни организации.

Так, например, круг обязанностей служащих официально закрепляется законами, правилами и административными распоряжениями. В обмен на некоторые материальные гарантии (в частности, гарантию определенного уровня жизни) чиновник призван исповедовать специфический долг верности своей организации. Но для этого необходимо, чтобы он ощущал себя выполняющим волю не какого-либо конкретного лица, а подчинялся служению безличной объективной цели. В качестве персонификации таковой может выступать предприятие, на котором он работает, либо партия, приверженцем идей которой он является, либо государство, общему благу которого он служит. При этом неперенным требованием становится определение суммы культурных ценностей, отображенных в программе или идеологии предприятия, партии, государства.

Другое условие заключается в том, что функции сотрудников, будучи распределены иерархически на различных ступенях управленческой пирамиды, должны быть одновременно объединены в общую систему таким образом, что на всех уровнях власти нижестоящие звенья контролируются вышестоящими. Благодаря этому возможна проверка процедуры принятия решений и их выполнения на любом этапе иерархической лестницы.

Необходимо также создание моральных стимулов. В частности, создаются гарантии того, что работающие в бюрократической организации обладают социальным престижем. Они имеют статус, который обеспечивает им определенные права и привилегии. Создаются условия, чтобы должностные лица посвящали себя целиком и полностью своей функции. Трудолюбие вознаграждается благожелательным отношением со стороны начальства и добрыми отношениями внутри организации, а также продлевает возможность пребывания в рамках организации. Наградой за лояльность выступает карьерный рост, стабильность продвижения по служебной лестнице, регулярное повышение в чине, которые осуществляются поступенчато. При этом прогресс носит независимый от частных пристрастий, почти механический характер.

Важным моментом является то, что соблюдение иерархической дисциплины поддерживается фактом назначения руководителей на свои посты, а не демократической процедурой

голосования. Прямое избрание, считает немецкий социолог, расшатывает дисциплину, т.к. чиновники попадают в зависимость от воли избирателей, которым вынуждены угождать.

Совокупность предложенных свойств идеального типа бюрократии, по мысли Вебера, должна в первую очередь повысить эффективность управления. Одним из главных достоинств такой организации является, во-первых, *предвидимость* результатов принимаемых решений. Поскольку нормы права и управленческие предписания обязательны для всех и известны каждому гражданину, решения бюрократических инстанций становятся прозрачными и предсказуемыми. «Современный судья подобен автомату, который – если в него заложить относящиеся к конкретному делу документы вместе с оплатой – выбросит решение, механически выработанное на основе кодекса»<sup>12</sup>, – пишет М.Вебер.

Вторым преимуществом бюрократии является *рациональность*. Возможность предвидения действий сотрудников ставит исполнителя перед императивом исключения личностно пристрастных и иррационально обусловленных моментов поведения. «Вместо человеческого участия, покровительства, ласки, благодарности и гнева, характерных для традиционного, и, отчасти харизматического господства, современная культура требует от административного аппарата, который ее поддерживает, деловитости и специализации. Современная бюрократия безлична, что дает возможность определить будущее администрации в культуре... Капиталистическое производство требует такого судебного и административного аппарата, деятельность которого должна соответствовать постоянным правовым нормам и рациональной калькуляции подобно тому, как калькулируется эффективность машины»<sup>13</sup>.

Третьей позитивной чертой бюрократии Вебер называет *нивелировку* социальных и экономических различий в обществе, достигаемой благодаря ее деятельности. Такой результат вытекает из существа формального равенства перед законом, которое дополняется возможностями свободного и равного доступа граждан к образованию. Такое стартовое равенство предполагает равноценную вероятность участия в управлении независимо от социального или экономического положения.

Четвертое положительное качество бюрократии — *неуничтожимость* аппарата. Сама сущность государства, главным звеном которого является управление, а значит, бюрократия, предполагает установление и поддержание социального порядка, стабильного развития общества. Выполнение указанных задач порождает факт незаменимости бюрократии для любого социального организма.

Теория Вебера, отмечая некоторые недостатки и отрицательные свойства бюрократии и процесса бюрократизации, в целом расценивает ее как положительное начало государственного функционирования. Однако практика общественной жизни и пристальное изучение последствий бюрократизации, особенно начиная с 30-х гг. XX в., фиксируют недостатки организаций бюрократического типа. Дисфункциональные характеристики порождаются как раз теми принципами, которые Вебер считал фундаментом бюрократической рациональности. Это — иерархия, безличность, централизация, специализация, регламентация через предписания, указы, декреты и т.д.

Жесткая иерархия уменьшает возможность доступа новых идей и информации о практических проблемах в верхние эшелоны власти. Создание привилегий, связанных с должностным положением служащих, способствует возникновению у них консерватизма мышления и действий. Строгая приверженность правилам порождает косность, негибкость организационных структур.

Сам термин «бюрократия» все более наполняется отрицательным содержанием и звучанием. Справедливости ради следует сказать, что основы такого понимания бюрократии возникли уже с первых лет существования термина. Его изобретение приписывают французскому физиократу де Гурнею, которого тревожил тот факт, что реальный дух исполнения французских законов потворствует подчинению общественного интереса интересам чиновников. Результатом становится рождение новой извращенной формы власти. Подобное умозаключение и доньше составляет суть дисфункциональных проявлений бюрократии. Именно тот факт, что благодаря бюрократическим процедурам средства становятся целями, а бюрократическая система власти и правления приобретает независимость от народа, интересам которого она призвана слу-

жить, термин «бюрократия» отождествляется ныне с разного рода системными злоупотреблениями. Возрастающая регламентация как реакция на неуправляемость современных сложных систем, расширение поля применения рационализированных процедур чаще всего приводят к потере ощущения контролируемости системы в целом.

На протяжении XX в. социология посвятила немало усилий развенчанию мифа об эффективности рациональной бюрократической организации. В середине и во второй половине XX в. значительно возросло число работ, посвященных изучению влияния «человеческого фактора» на деятельность таких организаций. Были выявлены как положительные стороны учета поведения субъекта и его психологии для работы организаций, так и возможности деформации, нанесения ущерба их функционированию заинтересованными лицами. Главный вывод, к которому пришли исследователи, состоит в том, что рациональность бюрократической организации не является и не может быть всеобъемлющей. Бюрократическая организация является *ограниченно* рациональной. Это означало необходимость принципиального переформулирования концепции Вебера, ее дополнения на пути анализа роли дисфункций как потенциальных способов укрепления бюрократии, с одной стороны, и исследования путей преодоления дефектов бюрократии, с другой.

Чрезвычайно острую проблему составил вопрос динамики организаций бюрократического типа, особенно в том случае, когда речь идет о *политической* организации, об обществе в целом.

Возникли сомнения относительно приемлемости одних и тех же базовых принципов администрирования для организаций разного типа и разного масштаба. Строгий контроль над информацией по принятию решений вполне допустим для области бизнеса, где существуют определенные секреты производства и где главным мерилom эффективности является критерий прибыльности. Но что касается общественных организаций и тем более правительства, то там должна существовать система обратной связи с народом, который избрал должностных лиц и представителями которого последние являются.

Как уже было сказано, Вебер рассматривал бюрократию в иной перспективе, нежели Маркс. Он видел в ней не специфический социальный слой, владеющий властью, а механизм, способ организации, тесно переплетенный, в частности, с духом индустриального типа общества – капиталистической рациональностью. Немецкий социолог специально не занимался исследованием конститутивных черт бюрократии. Он не стремился объяснить, каким образом она укореняется в социальном бытии и увеличивает свое политическое могущество, свою власть над обществом. Он перечислил главные черты бюрократического типа, но не вскрыл принципов, которые лежат в основании этих черт, делают их единым целым.

В веберовской характеристике, как и в теориях его последователей, бюрократия сведена к уровню «аппарата», механизма, способа, инструмента. Это означает, что все проблемы, ею порожденные и с нею связанные, превращаются в проблемы технические и требуют технических решений для предотвращения дисфункциональных последствий. И действительно, именно в такой перспективе идет развитие теории бюрократии в социологии организаций. Так, Мейо подробно исследует влияние различных аспектов «человеческого фактора» на эффективность работы предприятий; Мертон – гиперконформизм, являющийся следствием бюрократической дисциплины; Селзник – непредвиденные последствия специализации, которая обостряет конфликты частных интересов в среде служащих, нанося тем самым ущерб общему интересу фирмы; Гуднер – отрицательные стороны принудительного, «карающего» режима бюрократического функционирования.

Существование двух ветвей исследования бюрократии – политической и организационной – имеют как свои плюсы, так и минусы. К недостаткам концепций первого типа относят их слишком общий теоретический характер. К недочетам вторых – их чересчур узко социальную природу. В целом, аналитики приходят к выводу, что истина должна находиться на пути синтеза обоих подходов. Именно такой синтез, по мнению западных авторов, имеет место в трудах крупнейшего французского политического ученого и социолога, создателя нашумевших в Европе и за океаном книг – «Бюрократичес-

кий феномен» и «Блокированное общество» — Мишеля Крозье. «Если такой синтез и существует, то его следует искать в работах М.Крозье, в частности в его анализе французского общества, где он конкретно продемонстрировал, как взаимодействуют, помогают друг другу и в то же время друг другу противостоят бюрократия как тип власти и бюрократия как тип организации»<sup>14</sup>, — заявляет составитель одной из статей во Французской социально-политической энциклопедии. Памятуя об этом, следует обратиться к теории бюрократии М.Крозье как совокупному отражению универсальных структурно-организационных ее характеристик и специфических национально-культурных.

### **3. Организационно-культурный анализ бюрократического феномена**

Главным аспектом кризиса современного общества М.Крозье считает бюрократический кризис. Исследование «бюрократического феномена» — центральная тема его трудов. Докторская диссертация французского социолога с аналогичным названием принесла ему известность не только во Франции, но и далеко за ее пределами<sup>15</sup>.

Французский социолог Ж.Рейно заявил, что «Бюрократический феномен» М.Крозье начал новый этап «обновления социологической науки во Франции»<sup>16</sup>, а А.Турен назвал этот трактат «самым значительным трудом социологической мысли нынешнего поколения европейских социологов»<sup>17</sup>. В дискуссиях французской периодической прессы к его исследованиям обращаются как к неоспоримым трудам классика, заложившего основы современного понимания бюрократии<sup>18</sup>.

Несмотря на длительное и достаточно пристальное внимание социологов к данной теме, несмотря на блестящее описание М.Вебером «идеального типа» и всю поствеберовскую литературу, проблема бюрократии, по Крозье, до сих пор не получила должного разрешения. Она все еще остается «идеологическим мифом нашего времени»<sup>19</sup>.

Парадокс проистекает из двойственности самого явления бюрократии, которая в зародыше наметилась уже в работах М. Вебера. С одной стороны, развитие бюрократических процессов есть следствие и проявление рациональности, и в этом смысле бюрократия действительно есть самая совершенная форма организационной рациональности. С другой стороны, создается впечатление, что организации такого типа преуспевают именно благодаря своим плохим качествам, т.е. благодаря тому, что низводят своих членов до ситуации стандартизации. В этом смысле бюрократия выступает «как своего рода Левиафан, который готовится обратить в рабство всю человеческую расу»<sup>20</sup>. Предшествующие исследования бюрократии, по мнению Крозье, недостаточно четко выявили значение этого противоречия.

Веберовская модель, которая составила несомненную основу административных наук XX столетия, нуждается в дополнении и модернизации. Концепция юридически образованной бюрократии, целиком подчиненная идеалу бесперебойного и предвидимого функционирования, не учитывает обратного влияния «человеческого фактора» на работу системы в целом. Человек не является пассивным агентом, дающим стереотипные, т.е. полностью предвидимые реакции на стимулы внешней среды — организации, социальной системы общества. Индивид есть свободный актер, который преследует свои собственные цели.

Крозье исходит из допущения здравого смысла о том, что никакой человек не хочет, чтобы к нему относились только как к средству для исполнения целей организации. Никто, к тому же, не является полностью пассивным существом. У всякого индивида есть свои намерения, цели, планы, которые он стремится реализовать с помощью своих собственных стратегий действия. Он обладает тем, что Крозье называет «рациональным расчетом». Другими словами, индивид оценивает свои возможности с точки зрения тех ресурсов, которые у него есть. Таким образом, рациональна не только бюрократическая организация, как полагал М. Вебер. «Ограниченной рациональностью» обладает и актер, который действует в этой системе.

Поведение такого актора нельзя считать полностью предвидимым. Более того, если допустить, что такое поведение не является исходно предвидимым, то необходимо учесть ко все-

му прочему, что оно постоянно изменяется, т.к. индивид корректирует его в соответствии с изменениями среды и ограничениями, с которыми он сталкивается. При этом главное в его поведении состоит в том, что он стремится извлечь максимум выгоды для себя, исходя из ситуации и преследуя свои цели. Трудно, к тому же, представить себе, что цели индивида всегда и полностью будут совпадать с целями организации, внутри которой он выстраивает свое поведение. Это означает, что поведение актора есть поведение «стратегическое», как его обозначает Крозье, т.е. направленное на достижение личных целей, принимая в расчет ограничения ситуации.

Как иллюстрация сомнения относительно совершенной природы веберовской бюрократической логики весьма показательны так называемые «забастовки усердия», которые не есть отказ от работы, а всего лишь отказ проявлять личную инициативу, «вкладывать нечто от себя». В таких забастовках рабочие скрупулезно следуют предписаниям и регламентациям, вменяемым им организацией, и одного этого оказывается вполне достаточно, чтобы парализовать ее нормальную работу. Пример «забастовок усердия» подчеркивает двусторонний характер власти, двунаправленный характер зависимости начальника и подчиненных и показывает, насколько успех функционирования организации зависит от «доброй воли», от человеческих и творческих качеств индивидов. Этот пример подводит нас к осознанию важности фактора «участия», т.е. активного новаторского инициативного начала в работе организации. Допущения о механическом подчинении работника указам и предписаниям как показателя успешности работы организации оказываются недостаточны.

Обращаясь к истории учений о бюрократии, Крозье устанавливает, что в современной социологии существуют три главные трактовки бюрократии. Первая традиционно отождествляется с государственной бюрократией. Вторая относится к веберовской концепции рационализации социальной деятельности. Третья способствует популярному ее пониманию как распространения рутинных и тормозящих развитие процедур. Именно последний дисфункциональный ее смысл акцентирует Крозье.

Дисфункции современных обществ связаны с анахроничностью средств регуляции и контроля, которые не учитывают изменившихся условий. Системы принятия решений, основанные на производстве многочисленных указов и декретов с целью максимально полной регламентации деятельности, сильно отяжелели. Бесконечная цепь консультаций, потеря контактов с реальной жизнью, чувство отчуждения как руководителей, так и подчиненных — вот ее основные характеристики. Пугающая картина возросла до такой степени, что никто как следует не знает, кто и как принял решение. Реакцией на подобную ситуацию становится дальнейший рост регламентаций и правил, которые только усугубляют бюрократизацию. В итоге возникает «чувство задушенности, порожденное аккумуляцией бюрократических процедур и бюрократических технологий»<sup>21</sup>.

В истории организационных учений о бюрократии французский политолог выделяет три этапа. Первый охватывает период создания теории «идеального типа» М.Вебером, которая соответствует «иллюзии рационалистов эпохи научной организации труда, еще не отошедших от тейлоровской механической модели анализа человеческого поведения»<sup>22</sup>. Веберианская модель связывает развитие капитализма с процессом возрастания рациональности и с такими игнорирующими «человеческое измерение» чертами, как иерархия, безличность, специализация, регламентация. Она концентрирует все свое внимание на проблемах контролируемости и управляемости, которые в поздней социологии переросли в проблему манипуляции общественным сознанием, ориентированным на «одномерного человека» общества массового потребления.

Второй этап открыли теоретики «школы человеческих отношений». Они, хотя и были далеки от опровержения схемы М.Вебера, все же доказали, что «организация, соответствующая “идеальному типу”», очень далека от совершенно эффективной»<sup>23</sup>. Именно открытие важности «человеческого фактора» способствовало возникновению теорий бюрократических дисфункций.

Третий этап характеризуется повышенным исследовательским интересом к негативным проблемам деятельности бюрократии. Оригинальность интерпретации этой темы в трудах Крозье состоит в том, что он увидел в дисфункциях не откло-

нение, а конституирующее свойство бюрократии, ее «латентную функцию». Как это ни парадоксально выглядит на первый взгляд, но именно дисфункции сохраняют и усиливают бюрократию, считает он. «Бюрократическая система организация, — пишет исследователь, — это такая, в которой дисфункции стали главным элементом равновесия»<sup>24</sup>.

Для того, чтобы вскрыть механизм образования бюрократических процессов, необходимо, по его мнению, выделить «бюрократическую модель», или характерный для общества «архетип управления»<sup>25</sup>. Для этого нужно углубиться в изучение отношений власти в социальном ансамбле. «Наш анализ выявил центральный характер проблем власти в генезисе бюрократического феномена»<sup>26</sup>, — пишет Крозье. Именно этот аспект составляет основу его анализа современной бюрократии.

«Французская бюрократическая модель», или «французский архетип управления» базируется, говорит Крозье, на сочетании двух типов власти: официального иерархического и так называемого параллельного. Первый соответствует «рациональным аспектам» бюрократии в веберовском ее понимании и проявляется в склонности ее обладателей к регламентациям, к умножению правил, детально предписывающих поведение каждого работника в различных ситуациях. Второй, напротив, развивается там, где поведение людей нельзя предвидеть, в так называемых «областях неопределенности», на основе «личной способности акторов завоевать контроль над источником неопределенности»<sup>27</sup>.

«Источниками неопределенности» (source d'incertitude) М.Крозье называет такие области, или зоны деятельности в структуре организаций, где из-за ограниченности возможностей сплошного регламентирования предписаний немного или нет вовсе. В такой ситуации у актора возникает возможность по-своему интерпретировать возможности собственного поведения, исходя из определенного расчета. При этом он стремится использовать открывшиеся возможности либо для приобретения власти над другими, либо для обретения личной свободы и независимости. Власть одного актора над другими зависит от его ресурсов и, соответственно, от контроля над «источниками неопределенности», который индивид может осуществить, воз-

действуя на поведение других в рамках правил игры, диктуемых организацией. В зависимости от значимости для функционирования общества конкретной «неопределенности», которую контролирует конкретный актор, возрастает и его власть.

Смысл социального поведения актора состоит в том, чтобы заключить другого в положение детерминированного поведения, а самому остаться достаточно свободным, чтобы пользоваться своей «доброй волей», своей свободой. Сила, богатство, престиж, законная власть – вот те ресурсы, которые дают большую свободу действий. В конечном счете, способности акторов сталкиваются между собой в борьбе за то, чтобы сделать свое поведение для противника менее предвидимым, чем поведение противника для себя.

Характерным примером захвата влияния над «источником неопределенности» является власть ремонтных рабочих в любой мастерской. Трудно регламентируемый характер их деятельности позволяет им не только самостоятельно распоряжаться своим временем, но и ставить в зависимость от своей воли других. Невозможность четкой технологической регламентации области ремонта коренится в природе неисправностей, которые никогда нельзя предвидеть и, соответственно, составить инструкции поведения работников. К тому же задача устранения таких неисправностей может потребовать неожиданного новаторского подхода, который вообще не подлежит регламентации.

В более общем – социальном плане источником неопределенности может оказаться любой «незакрытый» предписаниями участок деятельности. В косном бюрократическом ансамбле инициативный актор в состоянии отыскать множество таких ареалов. Подобным источником неопределенности может оказаться затруднительная моральная, экологическая, политическая ситуация, которую умелый лидер использует для получения своей доли власти в обществе. Приобретая масштабный социальный характер, власть над ключевыми общественными «источниками неопределенности» превращается во власть, способную активно противостоять официальной иерархии. Образуется своеобразная теневая власть в обществе, которую Крозье называет «параллельной».

«Параллельная власть» выступает, с одной стороны, как отклонение от официального типа власти. Она — симптом анахронизма и разрушения формальных иерархических отношений власти. Она, согласно Крозье, является признаком появления на свет нового характера власти, соответствующего требованиям демократизации, — «переговорной власти». Она вызывает к «распылению» власти — к децентрализации и выступает как отрицание «формальной власти», строящейся по образцу абсолютной.

С другой стороны, явление параллельной власти увеличивает растрату ресурсов и общественной энергии. Оно вызывает губительную для общества реакцию со стороны официальной власти. Параллельная власть, стремясь утвердить и расширить источники неопределенности, в которых она зарождается, встречает ответный отклик со стороны официальной власти. Последняя стремится перекрыть такие «источники» все возрастающим, и тем более бесполезным, каскадом правил, который переходит в настоящее «регламентационное безумство»<sup>28</sup>.

Будучи фактором, нарушающим традиционное функционирование бюрократии, параллельная власть превращается, в то же время, в условие укрепления бюрократической модели, в ее «латентную функцию». В обстановке бюрократической изоляции организации от внешней среды, при ускоренном изменении последней, параллельная власть выполняет функцию коррекции и адаптации организационной структуры к внешним трансформациям. Зоны ее проявления — «черные точки системы» — усиливают систему, «обеспечивают ей нечто вроде краткосрочного динамизма», пишет Крозье<sup>29</sup>.

Конкретизируя механизм функционирования французской бюрократической модели, французский социолог выделяет в качестве ее основы «бюрократические порочные круги». По его мнению, они образуются в результате сочетания и взаимодействия четырех фундаментальных характеристик: безличности, централизации, стратификации, с одной стороны, и отношений параллельной власти, с другой. При этом первые три выступают как проявления сущности официального иерархического типа власти.

*Безличность* бюрократической модели включает выработку правил, предопределяющих функции людей в различных ситуациях. Ее цель состоит в стремлении к полной ликвидации произвола и инициативы индивидов через ликвидацию «неопределенностей». В системе, где отсутствует свобода подчиненных в определении ими своих функций, заключает Крозье, роль руководителя сводится к формальному контролю за применением правил. Следовательно, он теряет реальную власть над ними. В свою очередь, служащие лишаются возможности влиять на руководство, т.к. их поведение полностью определено предписаниями свыше.

Вторая характеристика бюрократии – *централизация власти* по принятию решений – выражает тенденцию удаления руководства от того уровня, на котором решения и правила воплощаются в жизнь. Эту черту Крозье обозначает как «создание дистанции». Она тесно связана с безличностью. Для того, чтобы сохранить имперсональную атмосферу, нужно, чтобы все решения принимались ответственными лицами, защищенными от влияния со стороны тех, на кого они воздействуют.

К указанным качествам примыкает явление *стратификации*, т.е. изоляции иерархических категорий («страт») друг от друга. Стратификация ликвидирует возможность взаимного давления руководства и подчиненных. Бюрократическая организация в таком случае предстает как ряд наложенных друг на друга слоев, разделенных барьерами и мало коммуницирующих между собой. Отсутствие внешнего иерархического давления и невозможность из-за барьеров создавать неформальные группы, состоящие из членов разных страт, порождает сильное внутреннее давление страт на своих участников. Оно, по мнению Крозье, и есть один из главных источников «корпоративного духа» бюрократов, или того, что он иначе называет кастовостью.

Однако умножение безличных правил не может элиминировать все источники неопределенности в социальном ансамбле. Всегда возникают зоны, вокруг которых складываются отношения параллельной власти. Стратегическое отношение индивидов в таких областях тем лучше и власть в них тем больше, чем менее многочисленны сами эти источники. Следовательно, *наибольшую значимость параллельная власть приобретает именно там, где сильно развиты бюрократические черты.*

Из указанного взаимоотношения характеристик официальной власти с параллельной вырисовывается специфика бюрократической динамики: усиление неформальных структур ведет к дальнейшему усилению бюрократии. Возникает *порочный круг*. Детально это выглядит так. Бюрократическая система принятия решений не может адекватно и своевременно реагировать на императивы, возникающие внизу иерархической пирамиды. Нарастает давление снизу с целью восстановить утраченное реальное видение действительности. При этом единственным средством действия руководителей наверху остается разработка новых правил в дополнение к уже существующим. Таким образом, происходит дальнейшее укрепление бюрократических черт организации: безличности, централизации, стратификации. Но этот процесс автоматически усиливает значимость областей неопределенности, а значит параллельной власти. Порочный круг базируется на том, что высокая степень бюрократизации увеличивает значение параллельной власти, а развитие последней упрочивает бюрократическую модель.

Негативных последствий такого положения дел множество. Одно из них — нарушение нормальных коммуникационных связей между различными слоями управленческой пирамиды. Феномен «некоммуникации» становится столь существенной чертой французской модели управления, отмечает Крозье, что приводит к образованию на институциональном уровне так называемого «буферного звена»<sup>30</sup>. Последнее — одно из конкретных проявлений коммуникационных барьеров в бюрократическом обществе. Дело в том, что в сложном социальном ансамбле, где связи между частями организации играют главную роль, но где они одновременно затруднены, из этого недостатка извлекают выгоду «промежуточные звенья». Внутри системы возникают центры власти, на которые директивный метод управления повлиять не может. Эти «промежуточные центры власти» сводят на нет все указы. Директивы «увязают» в срединных звеньях. И если внизу они просто игнорируются, то благодаря «заинтересованной деятельности» срединных ступеней иерархии наверх отправляется искаженная информация о результатах.

Эти срединные звенья являются бичом современных организаций. Чрезмерно раздутый штат заместителей, помощников директоров и других «средних начальников» настолько функционально взаимозависим, что никто уже толком не знает, кто и за что несет ответственность и каким образом принимаются решения. Современная французская управленческая структура разбухла и превратилась в «подобие улья, где все зависит от всех», отмечает Крозье. В целях сохранения «поля власти» промежуточные эшелоны задерживают обмен информацией. Возникает «эффект пуховика». «Этот пуховик нельзя пробить ни сверху, ни снизу. В этой бесформенной массе увязают все директивы и все реформы»<sup>31</sup>. Промежуточные структуры, видя свои выгоды в том, чтобы коммуникации осуществлялись плохо, даже не отдавая себе в этом отчета, деформируют и тормозят реформы, стремясь обеспечить свое собственное существование и сохранить реальную власть.

Среди негативных проявлений бюрократизации во Франции Крозье выделяет возникновение так называемого «мира секрета» и «тенденции к монополии». Фрагментированные слои организационной иерархии превращаются, по его мнению, в настоящие «феодалные уделы», которые отгораживаются друг от друга благодаря протекциям. Индивиды внутри таких групп пытаются сохранить завоеванное место, ограничивая доступ к кругу своего влияния и контакты с соседними слоями. Проявлением тенденции к монополии служит особая роль элиты в функционировании французского общества. В результате специфической организации системы образования и отбора кадров малочисленные группы людей во Франции обладают «квазимонополией» на некоторые посты, что превращает современный французский социальный ансамбль в целом в «закрытую» систему.

Несмотря на всю важность и результативность организационного исследования бюрократии, одного такого анализа для полноценного понимания ее динамики недостаточно, полагает Крозье. Остаются непроясненными многие цивилизационные стороны положительного восприятия жизни в таком обществе, отмечаемые при исследовании общественного созна-

ния. Для постижения этой стороны проблемы необходимо дополнить организационный аспект исследования бюрократии культурологическим, утверждает Крозье.

Возникает закономерный вопрос: почему же, несмотря на все свои недостатки, «бюрократический феномен» продолжает существовать? Парадокс ответа на этот вопрос, по Крозье, состоит в том, что сами недостатки системы выступают для ее членов в качестве достоинств. «Хотя люди и восстают против существующего status quo, они страстно, даже невротически привязаны к самим недостаткам этой системы»<sup>32</sup>, — пишет он. Дело в том, что в имперсональной и централизованной организации создается атмосфера формального равенства, а отношения личной зависимости людей друг от друга имеют тенденцию к исчезновению.

Достоинством бюрократической модели с точки зрения индивида, по Крозье, является решение в ее рамках «проблемы участия». Люди, как правило, боятся участвовать, потому что видят в этом угрозу для своей свободы, а также опасность увеличения контроля за своими действиями со стороны других. Но в то же время они склонны к вовлечению в такие действия, «следуя естественному желанию контролировать свое окружение»<sup>33</sup>.

Бюрократическая модель дает возможность примирить эти противоречивые требования. С одной стороны, бюрократические правила «защищают» индивидов от взаимных посягательств, а с другой — внутри области, ограниченной правилами, человек свободен от реального инициативного участия в делах организации.

Помимо подобных психологических достоинств, сохранению бюрократии, считает автор, способствует соответствие главных ее характеристик некоторым национальным особенностям французского образа жизни. Из всего многообразия последних Крозье выделяет «жажду независимости» и «благосклонность к абсолютной власти». Несмотря на внешнюю противоречивость, обе черты хорошо уживаются в национальном характере французов. Проявляя склонность к индивидуализму и автономии, они в то же время считают, что для успеха корпоративного дела необходимо вмешательство могущественной социальной власти. Они полагают, что лучше ограничить себя

определенными рамками, но внутри очерченного таким образом пространства остаться свободными (следует отметить, что французы боятся прямых конфликтов и прямого противостояния с властью — «лицом к лицу»). С другой стороны, их уважение к централизованной власти сохраняет в себе нечто от политической традиции абсолютной монархии.

Объяснением подобного сочетания политических эмоций является, по Крозье, то, что над общественной жизнью Франции довлеют длительные этактистские традиции. В результате многовековой сакрализации государственной власти и так называемого «всеобщего интереса», с ней связанного, создается особо благоприятная среда для определенного типа социального действия и поведения, в которых все подчинено возвеличиванию коллективной жизни, обожествлению общества, политики.

Противоречивые, на первый взгляд требования, по Крозье, идеально согласуются в рамках бюрократической системы организации. Существование безличных правил и централизация власти по принятию решений позволяют одновременно сохранить абсолютистскую концепцию власти и ликвидировать все прямые отношения зависимости.

Помимо двух указанных фундаментальных культурных особенностей Крозье привлекает внимание и к некоторым второстепенным, способствующим упрочению бюрократической модели. Так, сохранению дистанции между социальными категориями помогает, по его мнению, модель «традиционной буржуазной семьи». Она предполагает уважение к аристократическому происхождению, воспитанию и образованию, которое легко уживается с презрением к людям бизнеса и «духу предпринимательства».

Еще одним специфическим качеством функционирования бюрократии во Франции является создание в ней своеобразной «модели демократии доступа». В бюрократической системе, где все охвачено правилами, небольшие остаточные «зоны неопределенности» превращаются в ключевые стратегические «реле коммуникаций». Доступ к ним захватывается «нотаблями», т.е. лицами, обладающими богатством и влиянием. Так как число последних невелико и т.к. они сохраняют между собой постоянный контакт, то цепи «нотабилиарных отношений»

очень коротки. В таких условиях гражданин из самой маленькой деревушки может иметь доступ к самым высоким инстанциям, что создает впечатление равенства. Таким образом, недостатки системы — элитарный характер укорачивания связей, «нотабилиарные реле» — оказываются в бюрократической модели позитивно-функциональными.

Культурологические наблюдения Крозье относительно устойчивости бюрократии во Франции перекликаются с замечаниями других иностранных авторов. Современные исследователи отмечают, что благодаря таким своеобразным французским культурным особенностям, как недостаточная самостоятельность политического руководства и долговременная этактистская традиция в стране, бюрократия во Франции имеет большие претензии на власть и сильные властные позиции. Это кардинально отличает Францию от англосаксонских стран, в частности, от Великобритании и США.

В Англии влияние бюрократических служащих приближается к роли «интерпретаторов» политических идей, посредников в политике. Их влияние велико в сборе информации и формировании общественного мнения, а также в проведении политических решений в жизнь, но в целом бюрократия занимает, очевидно, подчиненное по отношению к политикам место. Сфера ее деятельности ограничена мощной *культурной* традицией «политической нейтральности», в которой возвращаются кадры чиновников<sup>34</sup>.

Объективная ситуация в США, казалось бы, обратная. Назначение чиновников президентом теоретически должно было бы обеспечить сильные позиции политического руководства, оставляя за бюрократией положение подчиненных структур. Однако на практике краткие сроки подбора кадров и пребывания их в должности, отсутствие партийной дисциплины и единой концепции поведения увеличивают власть чиновничества. Значительно дистанцированное от политического руководства, оно имеет возможность осуществлять (хотя и в своей узкой области) совершенно самостоятельную независимую властную политику.

Таким образом, по сравнению с другими странами культурная специфика французского общества приводит к тому, что бюрократическая власть в нем намного более политизи-

рована. В целом, считает Крозье, бюрократизация общественных процессов современного французского общества – кризисное и болезненное явление. Страсть к регламентациям и контролю на верхних ступенях иерархической лестницы достигла своих пределов. В настоящее время французский социальный ансамбль превратился в «нераспускаемый бюрократический корсет». В такой ситуации сама действительность делает проблему реформирования общества необходимой и крайне злободневной.

#### **4. Особенности российской бюрократии**

Специфика социокультурного развития России, которая сильнейшим и неблагоприятным образом отразилась на эволюции власти и государства в стране, состоит в том, что бюрократия, бюрократический слой на протяжении всей ее истории становился единственным реально правящим слоем в стране. Именно с бюрократизацией боролись представители и выразители идеи государства. Именно феномен бюрократизации в широком смысле слова – как системная характеристика всего общественного уклада жизни (в т.ч. такие «знаковые» его черты – косность, «зарегламентированность», негибкость, «застой») – каждый раз вызывал в стране острейший социальный кризис, ставил ее на край пропасти.

Следует признать, что несмотря на постоянство и неизменность властной формулы, бюрократия в России эволюционировала. Страна накопила весьма пестрый опыт в построении своей бюрократической модели. Современные исследователи отмечают в нем несколько пластов.

Первоначальную формулу бюрократии, которая сохранялась в неизменном виде до XVIII века, российская власть заимствовала из китайской «имперской» модели управления, принесенной на Русь вместе с золотоордынскими традициями. «Азиатский» китайский тип бюрократии базировался на идее личной преданности каждого чиновника императору и сложном механизме пресечения малейшей возможности стать (или хотя бы осознать себя) самостоятельной политической силой.

Этому служил последовательно проводившийся в жизнь принцип атомизации бюрократии, призванный предотвратить образование бюрократической корпоративности<sup>35</sup>.

Первая попытка изменения российской бюрократической модели была связана с тягой к европейскому устройению общественной жизни, предпринятой Петром I. Следует, правда, сразу оговориться, что западноевропейское влияние того периода мало компенсировало восточный бюрократический образец, ибо само носило «полуимперский» характер, унаследованный от средневекового абсолютизма. И только во второй половине XIX в., в эпоху реформ Александра II, Россия претерпела первые попытки изменения в духе, близком к современной идее рациональной бюрократии. Именно тогда она получила название «либерально-консервативной просвещенной бюрократии», стала синонимом управленческого «звездного часа» бюрократии, как отмечают авторы<sup>36</sup>.

Влияние это, однако, не смогло сломить глубоко укоренившуюся имперскую бюрократическую традицию. К началу XX в. бюрократия воспринималась в России фактически как слой, узурпировавший доступ к общему благу, и как величайшее бедствие. Б. Н. Чичерин писал: «В настоящее время бюрократия... — корень всего зла; она стала между верховной властью и народом, задерживая правду, распространяя ложь, обращая все на свою собственную пользу.. Она долгое время была всемогуща и употребляла это положение во зло. Медленность, формализм, лихоимство, притеснения, своекорыстные виды, равнодушие к общему благу — вот явления, которые слишком часто встречаются в ее рядах...»<sup>37</sup>. В такой форме российская бюрократия успешно просуществовала до революции 1917 года, благополучно пережила ее и была унаследована советской системой. Более того, именно на советском этапе своего развития она получила наиболее мощный импульс развития, вобрала в себя атрибуты партийности и тоталитаризма.

Бюрократия, таким образом, стала своеобразным символом системы русской власти. «Царская бюрократия», «бюрократический социализм» — общеизвестные наименования в социальной истории России. Отсюда и главная проблема, которая встает при всех попытках переустройства общества, — борьба с бюро-

кратизмом. Эта идея присутствовала во всех проектах преобразований российской власти, начиная с петровских времен вплоть до революционных событий 1917 года. Лозунг борьбы с бюрократизмом выдвигался В.И. Лениным в 20-х гг. XIX в., когда возникла необходимость преодолеть «социалистическую бюрократическую систему». Хрущевские преобразования середины XX в. тоже начинались с Призывов схватки с бюрократами. Эпоха устремления к стабилизации российской государственности начала XXI в., свидетелями которой мы ныне являемся, также отмечена желанием преодолеть всевластие бюрократической машины. И тот факт, что государство разрушено, а бюрократия есть, и она всемогуща и вездесуща, есть свидетельство того, что необходимо различать идею государства и идею управления.

Вся российская политическая философия отмечает масштабность бюрократизации страны, которая отлична от европейского феномена бюрократии количественно и качественно. Это явление даже получило специфическое наименование «средостения» бюрократии. В России в дисфункциональную бюрократию вырождается все: и чиновничество, и партия, и профсоюзы, и хозяйственные единицы, и даже сама Церковь. Вместо позитивных посреднических функций такая бюрократия стремится из средства стать целью. Она переходит из поля конкретно-функционального во властно-политическое. Всякий чиновник желает быть не обслуживающим звеном, а начальником. Причем если западная бюрократия хочет отграничить некоторую «зону власти», чтобы использовать ее как «зону свободы» для себя или свободы от ответственности, то российская бюрократия хочет расширить свою «область власти», чтобы превратить ее во власть над другими, в произвол власти.

Разорвать порочный круг превращения бюрократии в самоцель, по мнению российских мыслителей, может только единоличный властитель, который представляет собой силу, независимую от узкогрупповых интересов. Так, исходя из бюрократической сущности власти и особой бюрократической мощи, обосновывается необходимость державности и укрепления вертикали власти.

Проблема бюрократии для России не есть только проблема косности определенного управленческого слоя. Эта проблема — не организационная, а политическая и философская. Бюрократия в России — это специфическая матрица русской власти. Широко известна характеристика бюрократии как социального слоя, который в целях сохранения status quo, в рамках правил игры капиталистического общества с его индивидуализированными интересами, выдает свой узкокорыстный интерес за «всеобщий интерес». Призванная объединять, она фактически «разъединяет и властвует». В России функция бюрократии глобальнее и губительнее. Укорененность бюрократии как единственной привластной силы, как ведущего правящего слоя тормозит прогрессивное (реальное и теоретическое) разделение власти на власть, отправляемую как суверенитет, и власть, отправляемую как собственность, — разделение, составляющее центральный тезис прогрессивного развития современного общества. Об этом особом характере русской власти хорошо сказано у американского исследователя Р.Пайпса: «Каждый, кто изучает политические системы незападных обществ, скоро обнаружит, что в них разграничительная линия между суверенитетом и собственностью либо вообще не существует, либо столь расплывчата, что теряет всякий смысл, и что отсутствие такого разграничения составляет главное отличие правления западного типа от незападного... В условиях первобытного общества власть над людьми сочетается с властью над вещами, и понадобилась чрезвычайно сложная эволюция права и институтов (начавшаяся в Древнем Риме), чтобы она разделилась на власть, отправляемую как суверенитет, и власть, отправляемую как собственность. Мой центральный тезис состоит в том, что в России такое разделение случилось с большим запозданием и приняло весьма несовершенную форму. Россия принадлежит *par excellence* к той категории государств, которые политическая и социологическая литература обычно определяет как “вотчинные” (*patrimonial*). В таких государствах власть мыслится и отправляется как продолжение права собственности и властитель (властители) является одновременно и сувереном государства и его собственником»<sup>38</sup>.

О том же пишут и русские исследователи. «Различие между происхождением королевской власти на Западе, основанной на феодальном строе, и власти русского Государя, выросшей на почве частнопровольных отношений, стоит в значительной степени в связи с различием в поземельных отношениях у нас и на Западе. Взгляд князей на свое княжество как на свою частную, родовую собственность, как на вотчину, проходит красной нитью через всю историю вплоть до смутного времени», — отмечает известный русский правовед Н.А.Захаров<sup>39</sup>. «Боярская вотчина, — пишет русский историк, специалист по истории XVI—XVII вв. С.Ф.Платонов, — это миниатюра Московского государства, и по первому впечатлению вы не знаете, что подумать — государство ли слагалось по образцу вотчины или частное вотчинное хозяйство по образцу государственного?»<sup>40</sup>.

О том же свидетельствовал исследователь русской истории В.О.Ключевский, указавший на фамильную привычку русских самодержцев волюнтаристски распорядиться вверенными им владениями. Воеводы и князья привыкали своевольно переделывать людей и общество в соответствие со своими хотениями и взглядами. Всякий новый властитель видел «в своем владении не готовое общество, достаточно устроенное, а пустыню, которую он заселял и устраивал в общество»<sup>41</sup>. Следствием этого порочного «вотчинного» начала властвования явилась сохраненная российскими правителями вплоть до современности «метафизика своеволия» — понятия державного дела как удела, составляющего личную собственность владельца<sup>42</sup>.

Приходится признать, что до сих пор власть в России по своей природе предстает как патримониальная, вотчинная, мешая формированию безличного, правового ее характера — социальной механики, дающей возможность отделить собственно власть от собственности на нее. «Вотчинность» российской власти пытался преодолеть своими реформами еще Петр Первый. Как отмечал Н.Н.Алексеев, «у Петра I, если не совсем, то в значительной степени можно считать... изжитыми те патримониальные представления о государстве, которые владели старыми московскими князьями. До Петра... в ходячем политическом сознании народа идея государства сливалась с лицом го-

сударя, как в частном общежитии домохозяин юридически сливается со своим домом»<sup>43</sup>. Однако четыре столетия спустя, в XX в., в начале 90-х либеральная «перестройка» бурно началась и ныне завершается именно в традициях русской «вотчинности» — крупная и средняя собственность оказалась неотделимой от чиновников верхних и средних эшелонов власти.

Вотчинный характер российской власти, отождествляющий отношения власти и собственности, распространялся и на область собственно политической власти. «Между разными видами собственности не проводили никакого различия: вотчиной было и поместье, и рабы, и ценности, и права на рыболовство и разработку недр, и даже предки, или родословная. Еще важнее, что ею была политическая власть, к которой относились как к товару»<sup>44</sup>. Смещение двух видов власти, а точнее, сведение сущности политической власти к административной, вело к изъятию из общественной жизни закона, к господству произвола.

Сегодня в России говорят о возрождении политики, о процессе оформления собственно политической власти, в основе которой лежит особая логика функционирования — логика борьбы идей относительно понимания целей общества, его устройства, трансформации. Проблема переходного периода состоит в том, чтобы при наличии консолидированной бюрократии не дать административной власти перетянуть на себя всю власть в обществе, и таким образом вернуть общество на путь «бюрократического ритма развития»<sup>45</sup>.

Важность существования собственно политической власти для общества исключительно велика потому, что только ее логика, являясь зеркально противоположной логике административно-бюрократической власти — вторым ликом Януса власти — способна в диалектическом взаимодействии с ней двинуть общество по пути конструктивных реформ.

В современном западном анализе государства исследуются различия между этими двумя формами власти — политической и административно-бюрократической. Такого рода работы утверждают, что можно говорить о двух самостоятельных и даже при определенных условиях враждебных друг другу логиках функционирования государственной власти<sup>46</sup>. Проблема эта

восходит к веберовскому анализу структуры государства, представленной слоем чиновников-исполнителей, с одной стороны, и «профессиональных политиков», с другой<sup>47</sup>.

Свидетельством автономности каждого из рассматриваемых типов власти, по мнению французского исследователя А.Леру, является, в частности, то, что каждая имеет особый профессиональный дискурс, свою риторику. Административный язык, например, непонятен и темен для всех, кто не бывал в коридорах бюрократических учреждений. Принудительный и насильственный для постороннего, он в то же время очень содержателен для тех, кто вышагивает по министерским дорожкам. Совершенно иные по характеру, и тоже особые, лингвистические штампы существуют среди людей политики. «Особые диалекты, которые присущи каждой из этих властей, — пишет А.Леру, — есть определенного рода защита, укрывающая каждого из них от другого типа власти»<sup>48</sup>.

В Советской России слияние административного типа власти и политического было настолько тесным, что последний (политический) не имел возможности проявить и утвердить свою собственную логику существования. Более того, власть, называясь политической и создавая впечатление политизации всего и вся (власть КПСС), на деле функционировала по логике власти административно-бюрократической.

Долгое время считалось, что административная власть — это всего лишь государственный аппарат, т.е. механизм, который по природе своей «нейтрален» и может быть приспособлен и подчинен новой идеологии, новой социальной парадигме. В 1917 году большевики, постулировав слом старой буржуазной государственной машины и ее замену новой — социалистической, пытались реализовать теоретический постулат о «нейтральности» административной власти. При этом предполагалось, что именно это ее качество дает возможность быстрого переустройства на основе новой «политической формулы». Однако история со зловещей иронией доказала, что результатом многолетней борьбы с бюрократизмом в новой Советской России стало подлинное торжество бюрократии и построение крепкого бюрократического государства.

Административный тип власти не только автономен и устойчив, он носит экспансионистский характер. Это означает, что бюрократическая модель властвования действует не только в рамках административной функции, а способна захватить ту часть государственной власти, которая должна жить по законам политической логики властвования. Административная власть не только не состоит на службе иных, внешних по отношению к ней интересов, но служит, прежде всего, своим собственным интересам.

В отличие от административной, политическая власть призвана выработать проект существования общества, и потому вовлечена в трудный процесс генерации идей о целях, смысле, задачах и стратегии развития общества. Отличительной чертой логики политической власти является тождество личных амбиций лидеров и судьбы нации. В современном российском контексте такое тождество является исключительно прогрессивным фактором. Именно наличие такого тождества и тем самым возведение общего интереса на адекватный пьедестал и есть признак политического деятеля в отличие от узкоэгоистического «предпринимателя от политики». Проблему разделения политиков на основе мотиваций их деятельности как политиков для себя и политиков ради самой политики поставил еще М. Вебер в своей знаменитой работе «Политика как призвание и как профессия».

Основу административной власти в идеале, писал он, составляет беспристрастность, а стержень политической власти образуют борьба и страсть. В основе разницы интересов между административной и политической властью лежат масштабы действия той и другой. В первом случае они ограничены целями конкретной организации, во втором — государственными приоритетами, т.е. такими конечными целями, которые связаны с жизненными интересами господствующего порядка в целом. Разница размаха деятельности и приверженность разным интересам создают дифференциацию принципа ответственности представителей административной и политической типов власти, выявляя их противоположность и даже антагонизм. «В случае, если вышестоящее учреждение настаивает на приказе, кажущемся чиновнику ошибочным, дело чести чиновника (несмотря на его представления) — исполнить приказ под

ответственность приказывающего, выполнить добросовестно и честно, так, будто этот приказ отвечает его собственным убеждениям. Без такой в высшем смысле нравственной дисциплины и самоотверженности развалился бы весь аппарат. Напротив, честь политического вождя, т.е. руководящего государственного деятеля, есть прямо-таки исключительная личная ответственность за то, что он делает, ответственность, отклонить которую или сбросить с себя он не может и не имеет права»<sup>49</sup>.

Наличие чувства ответственности теснейшим образом связано с понятием внутренней опоры, существующей как в самой политике, так и в политическом деятеле. Эту опору, подчеркивал М.Вебер, может составлять только приверженность служению какому-либо делу, будь то конкретная миссия или идея. Последняя предполагает ту или иную степень концептуализации цели и опредмечивание самой этой веры. Таким образом, первейшим требованием, без которого не может существовать ни государственная власть, ни само государство, является его концептуальная основа – идеология. Идеология же базируется и теснейшим образом переплетается с требованиями, которые соответствуют и исходят из общего блага конкретного народа. В этом и состоит, по М.Веберу, основа основ собственно политической логики действия.

Особенность России состоит не только в том, что в ней долгое время не пытались решить задачу разделения суверенитета и собственности (дворянство, к примеру, владело землей и властью вплоть до 1917 года). Более того, своеобразие ситуации в том, что в России пытались решить эту задачу путем *возвышения* идеи власти *над* идеей собственности. Это делалось благодаря максимизации нравственной категории «служения», которая единственная во все века была призывом к спасению. Звездный час бюрократии потому и был «звездным», что бюрократия была «просвещенной» – светом православной веры и любви к Царю и Отечеству, скрепленными печатью аристократического кодекса чести.

Превознесение идеи служения не достигло полностью своей цели – ликвидации бюрократии в России. Но сегодня все же следует признать, что нельзя полностью игнорировать эту русскую традицию. Ибо европейская интерпретация бюрокра-

тии, несмотря на прагматическое стремление решать социальные проблемы на пути социальной техники, не есть отрицание этических основ бытия. Достаточно напомнить теорию «идеального типа бюрократии» М.Вебера, которая есть не что иное, как высокий призыв к долгу, профессионализму и чести.

Из каждой революции в России, из каждой попытки наступления на бюрократию последняя выходила еще более сплоченной и даже получала новый «более высокий», более могущественный (с точки зрения полноты власти) статус. Так, «царская бюрократия» – это, по сути, та же боярская бюрократия, против которой строил свою абсолютную власть Иван Грозный и которую Петр I преобразовал в «легальную» бюрократию, в «служилое сословие». Это – оппозиционно настроенный монарху слой, который, однако, не несет в себе демократического смысла. Это – та же своекорыстная «не-правовая» власть, но власть не одного лица, а слоя.

Революция 1917 года первой и главной своей государственно-строительной задачей поставила задачу «разбить старую бюрократическую машину». Думали, что речь идет об аппарате управления в европейском значении этого понятия. Однако в России бюрократия больше, чем аппарат. И потому симптоматично, что новым статусом бюрократии после всех попыток ее ликвидации стало ее новое качество – «номенклатура». Этим был сделан очень важный шаг в сторону легализации советского типа бюрократии как властвующего слоя. «Номенклатура» – это советский «статус» бюрократии. Это – не европейская бюрократия веберовского функционального смысла, которая встроена в аппарат управления с целью обслуживания бесперебойной работы механизма управления. Номенклатура – это синтетическое образование, специфически российское, которое есть одновременно и элита, и власть, и социальный слой, и особая политическая культура, и образ жизни со специфическим набором ценностей и особым мировоззрением.

Следующая революционная инициатива – начала 90-х – привела к новому изменению статуса российской бюрократии. Она приобрела мафиозный облик, т.е. фактически стала «кастой» власти нового типа. При этом любопытно то, что новая каста вобрала в себя все ценностные и «культурологические»

установки советской номенклатуры. Она оставила за собой почти весь набор особых благ и привилегий, которыми пользовалось советское высшее чиновничество. Новое, что ее отличает, — это приобретение более устойчивого фундамента — капитализация ее образа жизни. То, что новая бюрократия в России, — не функция, а власть, подтверждается ее проявлением себя как олигархии, которая есть не что иное, как социальный слой, обладающий капиталом и властью.

Такие черты, как своеволие, бесконтрольность, безнаказанность и безответственность российской бюрократии имеют определенные исторические предпосылки. Особое положение бюрократии как слоя, имеющего собственную волю и власть, с одной стороны, и избегающего контроля и надзора за собой обязано специфике российского «института кормления». Как известно, механизм «кормлений» возник еще в Древней Руси и был укреплен во времена Петра I. Древнерусские князья управляли своим имением через приказчиков, которые фактически распоряжались хозяйством. Приказчик исполнял роль администратора и собирал доходы для князя. При этом с его ведома брал за труды ту или иную часть прибыли. Так возникли «кормления» и «пути». Кормленщики очень часто злоупотребляли своим положением, неправомерно увеличивая свою часть дохода, обременяя население поборами. И вот тут проявляет себя один важный и имеющий далеко идущие социально-политические последствия момент, в корне отличающий российскую административную систему от европейского мира. Для борьбы со злоупотреблениями кормленщиков верховная власть не применяла мер публично-правового характера — ревизий или контроля. Население преследовало корыстных управляющих путем челобитных хозяину или царю. Таким образом, из практики изымалась идея суда как инстанции общественного публичного преследования нарушителей. Фигура высочайшего властителя воспринималась как единственная опора и защита обиженных. Предполагалось, что народ ищет правды у царя-батюшки, он же, в свою очередь, опекает народ как «дите малое».

Всевластие бюрократии вкупе с неразвитостью гражданского общества привело к сохранению в России, по сути, монархического восприятия государственной власти. Монархическое

учение о государстве отождествляло теистического Бога с царем или королем. Для теологии, однако, чрезвычайное значение имеет понятие чуда, которое предполагает не что иное, как нарушение законов природы путем непосредственного вмешательства Бога. Аналогично в монархически устроенном государстве подразумевается возможность обращения к царю напрямую, минуя прямую бюрократическую иерархию, испрашивая у него, как у Бога, чрезвычайного вмешательства в действующий (право)порядок. Неизменность бюрократической властной формулы и сегодня подпитывает надежды большой массы населения на решающую роль президента в политической жизни российского общества как представителя высшей воли в стране.

Специфичность русской бюрократии проявляется также в особом психологическом качестве восприятия власти, которое определяется как «жажда начальствования». Дело в том, что сама материя власти понимается как неограниченная. Проблема в том, чтобы приобрести власть, а там уже она видится как всевластие, как произвол — без меры и границ. Возможно, это свойство русского характера имеет истоки в географических особенностях природной среды, в которой живет народ. По точному замечанию Б.Н. Чичерина, «отличительное свойство русского ума состоит в отсутствии понятия о границах. Можно подумать, что все необъятное пространство нашего отечества отпечаталось у нас в мозгу. Всякое понятие является нам в форме безусловной»<sup>50</sup>.

В отношении властных отношений подобное восприятие поразительно характерно для обеих сторон властных отношений — и для руководителя и для нижестоящего. Получив властные полномочия, начальник видит свою власть как безграничную и безусловную и всякое законное сопротивление подчиненного воспринимает как своеволие и неуместный бунт. Со своей стороны, подчиненный априори ставит себя в положение бессловесной жертвы, либо покоряясь всякому требованию начальника, либо замыкаясь в безропотной ненависти к нему и не ища законных мер противодействия.

Такой характер власти создает невозможность реформирования общества снизу через активное уравнивание встречных требований власти и гражданского общества. Но тогда ре-

зонной остается модель развития в форме периодических революционных взрывов действительности с последующей усиленной реставрацией прежних матриц управления.

Как следствие «бюрократической системности» в России «прижился» революционный тип изменения правопорядка. Периоды бюрократической косности и застоя резко сменяются революционными взрывами, которые выливаются в периоды анархии и вседозволенности, «буйства природы». Два властных идеала господствуют в русской ментальности – анархическая вольница и зарегламентированный до мелочей порядок. Система периодически опрокидывается, характер социальных процессов меняется мало.

Как показывает новейшая история, в России не были плодотворны попытки федерализации и парцелляции власти, делавшиеся из благих побуждений по хорошо работающему в США американскому образцу. Такая децентрализация создала больше издержек, затормозила развитие, привела страну к потере исторического и экономического времени. Выстраданное историей и, казалось бы, позитивное стремление разрушить ригидность бюрократической машины через ее «дробление» в конце XX столетия привело к дисфункциональному эффекту плюралистической бюрократии, превратив страну во множество отгороженных друг от друга феодальных уделов, власть «бюрократических князьков» в которых не только не ослабла, но, напротив, консолидировалась и стала непреодолимым препятствием для подлинной модернизации. Реформаторская ошибка здесь связана с волюнтаристским стремлением совершить большой скачок из модели сильного государства в слабое, что является лишь иллюзией трансформации. Сохраняя (по крайней мере, в переходный период) императивную логику сильного государства, следовало идти по пути наращивания профессионализма административного аппарата, приближающего его к веберовской модели, и постепенной передачи части его функций новому гражданскому обществу по мере конституирования последнего, а не ограничиться механическим разделом сфер влияния в условиях полного отсутствия гражданского общества. Результатом скачка явилось то, что матрица бюрократии осталась преж-

ней и бюрократическое равновесие быстро восстановилось, еще более стянув «бюрократический ошейник», мешающий эффективному развитию.

Неизменность «вотчинного» характера российской власти порождает ошибочное отношение к государству со стороны революционеров — инициаторов «взрыва» системы. «Как носители власти до сих пор смешивают у нас себя с государством, — так большинство тех, кто боролся и борется с ними, смешивали и смешивают государство с носителями власти», — писал еще в начале века П.Б.Струве<sup>51</sup>. К великому сожалению, слова его остаются справедливыми и доныне. В России и реакционеры, и революционеры путают «государство» с конкретными физическими лицами, в *данный момент* отправляющими властные функции, — отмечают современные авторы<sup>52</sup>. Но такой взгляд на государство мешает формированию объективно-положительного к нему отношения как принципиально ценностно-прогрессивному институту общества, как воплощению идеи права, участнику и посреднику в создании истинной демократической властной формулы. В итоге мы оказываемся в вечном социально-историческом «порочном замкнутом круге», антигосударственном молохе «бюрократического феномена».

Традиционным противовесом произволу власти является противопоставление ей другой власти. История выработала такой противовес — это развитие независимой судебной власти при одновременном укоренении в общественном сознании ценности правового начала и закона. Однако именно эти условия получили крайне слабое развитие в российской действительности. Правовой нигилизм и правовая неуверенность были и остаются частью общественного сознания всех слоев русского общества: от наиболее образованных (интеллигенции) до самых малообразованных. Б.Н.Чичерин, русский философ и правовед, указывая на эту русскую беду, приводит замечательный пример из немецкой истории. «Фридрих II возрадовался, когда мельник, которому он грозил отнятием имущества, отвечал: “Вам это не удастся; есть судьи в Берлине!” Такой ответ едва ли когда мог раздаться в русской земле, — пишет Б.Н.Чичерин, — Нет, может быть более грустного явления в нашей исторической жизни, как то, что у нас никогда не было праведно-

го суда, который бы внушал к себе доверие общества. Со времени древних тиунов и судей-кормленщиков удельного периода судья в народе считается чуть ли не синонимом с лихоимцем. Это зависит не от учреждений, не от случайного направления власти. Это просто элемент, который исторически не выработался, которого нет в народе»<sup>53</sup>. Эти строки были написаны столетие тому назад. С сожалением приходится констатировать, что мало что изменилось в этом отношении и в наши дни.

Проблема борьбы с бюрократией не есть только организационная проблема. Отчасти это проблема нравственная. Важно нравственное воспитание общества в целом, в том числе «возвышение» бюрократического сознания, четкое определение связанности бюрократических функций с идеями общего блага и общественной пользы.

Являясь частью государственной власти, бюрократия по самой сути своей функции напрямую связана с понятием служения общему благу. Однако общее положение таково, что главные обвинения в ее адрес связаны именно с равнодушием к общему благу, а чаще — со своекорыстием в использовании своего особого положения именно в отношении общего блага и общественной пользы.

Очевидным социальным противовесом бюрократическим извращениям является гласность. Именно в гласности состоит истинная позитивная задача «четвертой власти» — СМИ. Именно гласность позволяет ограничить расползание «бюрократической опухоли» в социальном организме.

Проблема, таким образом, переходит в плоскость духовно-идеологическую. Как и все остальные слои общества, бюрократический управленческий слой попадает в ситуацию отсутствия общих ориентиров государственного служения, проекта общества и перспектив развития. Ситуация усугубляется тривиальным для любого переходного периода положением, когда в условиях общего расстройств и слабости государства и государственной власти бюрократия становится единственной организованной силой, способной удерживать управление страной. Искушение властью оказывается чрезмерным по сравнению с периодами устойчивого и стабильного развития. Единственной мерой, противодействующей этому бюрокра-

тическому дефекту, является, в таком случае, общее усиление государственной власти — единственной силы, способной консолидировать общество и определить главные направления его развития.

## **5. Проблема реформирования бюрократизированного общества**

Универсальность кризиса управления и таких его аспектов, как бюрократизация, превращает дискуссию о реформировании современных обществ в общую проблему для стран с разными режимами и различными уровнями развития. Схожесть ключевых моментов социально-политической истории, какими отмечена судьба Франции и России, создает возможность использования положительного опыта видоизменения общества в этих странах. К штрихам, объединяющим ментальность обеих народов, принадлежат: длительное господство монархической традиции в общественном сознании французского и русского общества; склонность к политическому протекционизму — боязнь потерять свой особый национальный путь развития (страх перед американизацией во Франции и боязнь влияния Запада в России — царской и советской); наконец, индивидуализм асоциального, антигосударственного типа. Если первые две черты в более подробном разьяснении не нуждаются, поскольку стали общим местом в популярной политической литературе, то о третьем моменте следует сказать подробнее.

Во Франции индивидуализм принимает, в частности, форму изоляционизма, постоянной оппозиции по отношению к действующей власти, устойчивой «психологической обструкции» гражданина по отношению к властвующим структурам. Такая позиция хорошо отражается феноменом Фронды как исторической реалии и фрондерства как перманентного психологического состояния французов. На уровне обыденного сознания она отображается в концепции поведения, которая воплощена в популярной французской пословице: «Мой стакан маленький, но я пью из своего стакана». В России социально-политическая ситуация исторически осложнялась и усугубля-

лась отсутствием структур гражданского общества, неразвитостью гражданского правосознания, затянувшимся крепостничеством, укрепившим сознание рабства и бесправия перед властью. В этих условиях индивидуализм принял характерные крайние формы анархизма, нигилизма, бунтарства. Дух индивидуализма выразился в бегстве от общества, в уходе от социальности, в разрыве между народом и властью.

Перечисленные факторы в реальной истории обеих стран обернулись усилением роли государства и идеи государственности в жизни общества, формированием особой — этатистской — традиции, которая идеологически трансформировалась в сакрализацию государства и политики. Идеи превосходства коллективного интереса над частным в Советской России и обожествление Всеобщего Интереса во Франции долгое время поддерживали особое отношение к государству и административным институтам.

В конце XX столетия, однако, в России, как и во многих странах Запада, разразился кризис традиционных моделей управления, который заставил переосмыслить соотношение административной бюрократической власти и общества. Императивом эпохи стала проблема реформирования бюрократизированных сообществ. Осмыслению и концептуализации новой логики такого реформирования посвящены последние работы французского социолога М.Крозье.

Констатируя факт всеобщей бюрократизации общественной жизни современной Франции — страны, оказавшейся к настоящему времени «заблокированной в бюрократическом ошейнике»<sup>54</sup>, — Крозье настаивает на принципиальном пересмотре самого подхода к трансформации социального организма. До сих пор, считает он, французскому обществу был присущ своеобразный «бюрократический ритм развития»<sup>55</sup>. Такой тип социального изменения подразумевал преобразование всей социальной структуры в целом и только тогда, когда дисбаланс в ней достигал катастрофических размеров. Подобный характер преобразований диктовался самой логикой бюрократической системы, отличающейся высокой степенью консолидированности всех ее частей.

Гиперцентрализация сферы принятия решений и, как следствие, скованность инициативы индивидов на нижних ступенях иерархической лестницы наряду с затруднением доступа к руководящим слоям делают постепенное и перманентное преобразование невозможным. В таких условиях изменение может происходить только сверху и только в виде взрыва всего социального организма. Последующая реконструкция общественных отношений приводит к дальнейшему усилению бюрократии и централизации. Возникает «новое бюрократическое равновесие»<sup>56</sup>. Чередование длительных периодов стабильности и коротких эпох трансформации в виде взрыва, или «бюрократического кризиса», и образует особый «бюрократический ритм развития».

Неэффективность подобной социальной динамики приводит Крозье к мысли о неизбежности переосмысления «способа изменения». Если «бюрократический ритм развития» был относительно приемлемым для эпох медленной эволюции, какими фактически были общества XIX в., то он оказывается совершенно неадекватным для современного быстроменяющегося мира. Теперь нужна другая форма — постепенные, постоянные, небольшие, сознательные и ответственные трансформации.

Главная проблема изменения — это не проблема смены политического режима, а организационная проблема. Именно поэтому Крозье выступает против революционных переворотов, которые ничего не способны изменить по существу. Они ведут только к разрушению и непроизводительной растрате ресурсов, отбрасывая общество далеко назад. Революционному менталитету он противопоставляет «идею освобождения потенциалов» — единственное, что, по его мнению, совместимо с успешным преобразованием общества.

Крозье предлагает так называемую «косвенную стратегию изменения»<sup>57</sup>. Современное французское общество, пишет он, в целом представляет собой негибкую структуру, в которой господствуют бюрократические механизмы. Но наряду с ведущими «узлами блокад», которые глубоко интегрированы, ригидны и проявляют сильное сопротивление переменам, существуют и сектора, легко воспринимающие инновации. Стратегия нового подхода состоит в том, чтобы определить внутри социального ансамбля несколько таких областей. Они должны быть,

с одной стороны, важными центрами социальной регуляции, социального управления, а с другой — не должны занимать ведущее положение в государственном аппарате. Иначе такие зоны окажутся столь непроницаемыми, что сведут на нет всякое воздействие и новаторская суть дела будет выхолащенной.

Сферы предполагаемой «социальной интервенции», или «чувствительные точки системы», как их называет Крозье, должны быть доступными для инноваций, способными на быстрое изменение. Воздействие на них инициирует процесс развития, создает сильный импульс к изменению, который со временем должен вовлечь в социальные перемены остальные структуры общества вплоть до самых закрытых и бюрократически устойчивых. Для того, чтобы бюрократия не могла нейтрализовать результаты трансформаций, наступление на «чувствительные точки» должно быть постепенным и длительным.

Для утверждения нового способа изменения необходимо исследование общественных подсистем. Промышленные капиталовложения никогда не предпринимаются без предварительного глубокого изучения их технико-экономического контекста. Область «человеческих отношений» намного сложнее. Однако, как это ни драматично, изменения здесь чаще всего осуществляются при совершенно поверхностном знании социальной реальности<sup>58</sup>.

Существенной составной частью предлагаемого способа изменения выступает формирование новой психологии. Чтобы осуществлять социальные перемены, нужно увеличить число лиц, ответственных за них, а главное — нужно, чтобы инициативы шли снизу, а не предписывались директивами сверху. Но именно здесь и возникают психологические затруднения, т.к. люди в массе своей стремятся избегать напряжений и новых трудных ситуаций. Необходимо поэтому научить их «играть в новые, более сложные игры». Этого можно достичь через пропаганду знаний о человеческих отношениях.

Условием успешной трансформации социального организма является социальное экспериментирование. В современных обществах, погрязших в бюрократической рутине и путанице, следует поощрять новые опыты организационного характера, т.к. именно они могут породить внутри бюрократической мо-

дели новый тип системы. Эксперименты необходимо осуществлять не сверху, через государственное планирование, а через апробирование новых форм организации в отдельных учреждениях — больницах, школах, высших учебных заведениях и т.п. Социальное экспериментирование особенно важно тем, что именно в процессе организационных опытов создаются новые социальные отношения, люди обучаются новым типам социального поведения.

На практике к изменению в обществе ведут так называемые «конструктивные кризисы». Их провоцируют искусственно, из-за чего меняются функции правящих кругов и государства. «Настоящая роль правительства и всех руководящих слоев в социальном ансамбле, — пишет Крозье, — состоит в провоцировании кризисов в нужный момент, в нужном секторе и в нужной перспективе»<sup>59</sup>.

Особую роль в этих процессах призваны сыграть интеллектуалы. В условиях бюрократической системы интеллигенция оказывается единственной реальной силой, которая может создать климат социального критицизма, помочь правительству инициировать «конструктивные кризисы», преобразовать господствующий в обществе способ мышления, помочь индивиду понять существующие проблемы поднять его социальную активность. Но при этом необходимо учитывать изменение характера требований, предъявляемых к интеллигенции. Вместо прежнего умозрительного отношения к действительности теперь от нее ждут активной интервенции (деятельного участия в социальном экспериментировании, в разработке конкретных социальных программ и др.). Наш мир нуждается в «новой расе интеллектуалов — в интеллектуалах мира действия и мира коммуникаций. Пришло время строить, созидать, прилагать свои познания к жизни реального общества», — пишет Крозье<sup>60</sup>.

Исходя из предложенных принципов «стратегического изменения» Крозье разрабатывает конкретную программу социальных преобразований французского общества, включающую «территориальную реформу», «раскрытие системы элит», развитие «духа предприятия»<sup>61</sup>.

Под территориальной реформой он понимает процесс децентрализации власти. Во французском обществе в настоящее время слишком высок престиж парижской администрации по сравнению с провинциальными властями. Крозье предлагает сделать «ставку на провинцию», «на провинциальные силы обновления», где имеются неиспользованные резервы для развития общества. Для достижения желаемого результата необходимо создать открытую конкуренцию за назначение на ответственные посты.

Установка на проведение территориальной реформы — одна из составных частей программы наступления на французскую государственную бюрократию в целом, или, как он выражается, на французский «административный феномен». Последний является самым прочным «узлом», блокирующим преобразование всех остальных социальных секторов. Но прямое вмешательство здесь малоэффективно. В то же время реконструировать его по частям нельзя: государственная бюрократия способна свести на нет все изолированные реформы. Это означает, что в первую очередь нужно реформировать не те сектора, которые максимально централизованы, а те, в которых есть больше шансов преуспеть и «создать процесс развития». Таким образом, рождается приоритет «территориальной реформы» в социальных преобразованиях. Территориальная реформа, по терминологии Крозье, должна стать первым «конструктивным кризисом».

Поскольку административная система в бюрократической организации становится центральным пунктом изменения, то нужно найти в ней такие точки воздействия, которые вовлекут в процесс трансформации «критическую массу» служащих и таким образом сделают возможным реформирование системы в целом. И потому второй «конструктивный кризис» внутри государственной администрации следует спровоцировать вокруг системы элит. Чтобы разбить «бюрократические порочные круги», недостаточно провести территориальную реформу по разделению власти между центром и периферией. Если ограничиться этим, то «конструктивный кризис» начнет регрессировать. Для закрепления результатов региональной реформы необходимо развязать один из главных «узлов блокад» французского общества — «принцип протекции».

В настоящее время административная элита занимает особое место в социальной структуре Франции. В результате специфической организации системы образования и отбора кадров малочисленные группы лиц получают монопольное право назначения на ведущие посты в государственных учреждениях высшего звена. Особую роль в этом играют так называемые Большие школы: Политехническая школа, Национальная школа администрации и др. Для выпускников этих школ резервируются важнейшие руководящие посты. Дипломы других высших учебных заведений практически не дают возможности их обладателям проникнуть в суперэлиту. Своеобразная система отбора позволяет суперэлите устранить конкуренцию, а малочисленность элитарных групп облегчает налаживание контактов между их членами. В результате образуется сеть мощных неформальных связей на основе личных знакомств. Модель руководства, основанная на элитизме, превращает французский управленческий аппарат в закрытую систему.

Для «раскрытия системы элит» необходимо провести реформу Больших школ, полагает Крозье. Система элит является важным узлом регуляции французского социального ансамбля и одновременно заключает в себе возможности его изменения. Ее положение подобно центральному механизму программирования в биологических системах, или механизмах финансового контроля, в которых 1% капитала контролирует огромную империю. В то же время, несмотря на совершенную внешнюю неуязвимость, она имеет две очень чувствительные точки, на которые можно воздействовать. Это — уже упоминавшиеся Большие школы и Большие корпуса. Предлагаемое решение проблемы заключается в том, чтобы усилить конкуренцию при поступлении в них. Отсутствие такой конкуренции мешает развитию «рынка экспертизы», свободной ротации специалистов. Главная задача — сформировать более открытые элиты, ориентированные на развитие.

Говоря о возрождении «духа предприятия», которое, по терминологии французского социолога, составляет сферу «третьего конструктивного кризиса», Крозье призывает к отказу от классовой оценки капиталистического предприятия: «Ассимиляция понятия предприятия с социальными категориями ка-

питализма и господствующего класса, а следовательно, с понятиями прибыли, эксплуатации и насилия, делает предприятие крайне непривлекательным и даже отталкивающим в глазах французов и мешает понять его общечеловеческую вневременную ценность»<sup>62</sup>. Однако экономическое предприятие для общества — это «соль земли», оно — воплощение «пыла созидания, без которого общество склерозируется и чахнет». Никакая реформа, никакое начинание в социальном теле не могут осуществиться помимо предприятия. Пробудить общество, придать ему тонус — это означает прежде всего освободить «дух предприятия»<sup>63</sup>.

Эффективному функционированию предприятий препятствует наличие в них многочисленных промежуточных административных звеньев, которые задерживают обмен информацией между «верхом» и «низом» («эффект пуховика»). Налаживание прямой коммуникации между руководителями и исполнителями возможно путем спрямления иерархической цепи, ликвидации как можно большего числа промежуточных звеньев сокращения численности администраторов, с одной стороны, и утверждения ценности личной инициативы и личной ответственности среди служащих, с другой.

Как можно наблюдать это и в нашей стране, бичом современных предприятий является вовсе не авторитарная, директивная, или по-нашему — командно-административная власть. Ее уже давно нет, и это осознали и сами руководители, и исполнители. Источник торможения в другом — в том, что основную площадь иерархической пирамиды занимает чрезмерно раздутый штат заместителей, помощников директоров и разного рода «средних» начальников. Они настолько иерархически и функционально переплетены и взаимозависимы друг от друга, что уже никто не знает, кто и за что действительно несет ответственность и каким образом принимаются решения.

Но важно понять, что виновниками такого положения являются не люди, а «природа игры». А потому (хотя главной целью преобразования являются сокращение административной цепи, увеличение ответственности и самостоятельности работников) этого невозможно достичь посредством механического сокращения административных звеньев и дарования свободы

индивидуальному предпринимателю. Решение проблемы — в изменении «природы игры», а для этого нужны некоторые косвенные действия и средства. В каждом конкретном случае необходимы такие трансформации отношений низших звеньев и высшей администрации, чтобы лишние неработающие промежуточные эшелоны потеряли свое влияние.

Не приносят положительного результата (а напротив, ухудшают ситуацию) призывы к самоуправлению. «Природа игры» остается той же, меняются только лица, занимающие должности, а потому очень быстро восстанавливается прежняя бюрократическая модель (даже в более жестком варианте). В «самоуправляющихся» единицах усиливается произвол, растет тенденция к деспотизму и расточительности, вседозволенности и бесконтрольности. Не у дел оказываются как раз верхние — «нужные» — эшелоны власти, функцией которых является координация действий, работа по согласованию функционирования всего социального ансамбля. Коммуникация между «верхом» и «низом» окончательно нарушается. Создается иллюзия обременительности всякой власти, всякого руководства. Смысл действительно позитивных перемен в том, чтобы восстановить полноценность функций каждой из составных частей цепи — верхние эшелоны должны координировать, согласовывать действия множества рабочих «единиц», нижние — иметь возможность реализовать собственные инициативы, свой творческий потенциал.

\* \* \*

Теория выделения ригидных «узлов блокад» и «чувствительных точек» системы, в которых возможны инновации; провоцирование «конструктивных кризисов» в нужное время в нужном месте для того, чтобы создать процесс развития в стране, — эти действия применимы ко всем организационным ансамблям, в том числе и к российскому обществу.

Однако проблема стратегии изменения, являясь организационной проблемой, остается чистой теорией без знания того культурно-исторического контекста, в котором, собственно, и

предстоит выделить «узловые» точки системы и делать «главные и второстепенные» ставки в социальной игре. Россия же в этом отношении находится в совершенно уникальном положении. Главная ее социально-культурная проблема заключается в абсолютно неудовлетворительном знании самой себя, в отсутствии целостной социально-культурной национальной идентификации и общего проекта развития.

Осмысление сущности российского национального характера началось в последние годы. Сегодня, когда мы переживаем очередную «кризис идентичности», необходимость выработки целостного и прочного самопонимания становится задачей наипервейшей важности. Только поняв, «кто мы, что мы и куда мы идем», мы сможем верно определить главные «узлы» реформирования нашей социальной системы, ядром которой является бюрократия как организационный и культурный феномен. Только определив свои сильные и слабые стороны, мы сможем найти главные сферы воздействия на бюрократию, выделить в ней ригидные, неподдающиеся влиянию структуры и те «опорные», «якорные» точки, в которых возможно подлинное движение вперед. Таким образом, задача осмысления культурных особенностей российского общества вкупе с разработкой нового проекта развития и новой идеологии существования становятся в ближайшем будущем нашей главной задачей.

### Примечания

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 270.

<sup>2</sup> Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 8. С. 206.

<sup>3</sup> Маркс К. К критике гегелевской философии права // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 272.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же. С. 271.

<sup>6</sup> Там же. С. 272.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> См., например: Lefort Cl. Elements d'une critique de la bureaucratie. P., 1971; Self P. Political Theories of Modern Government. L., 1985.

<sup>10</sup> Lefort Cl. Elements d'une critique de la bureaucratie. P., 1971. P. 294.

- <sup>11</sup> Anicet Le Por L'Etat efficace. P., 1985. P. 65.
- <sup>12</sup> *Weber M.* Staatssoziologie. Berlin, 1956. P. 573.
- <sup>13</sup> *Idid.* P. 574.
- <sup>14</sup> La Sociologie et les sciences de la societe. Sous la direction de J.Cazeneuve. P., 1975. P. 112.
- <sup>15</sup> *Rose M.* Servants of post-industrial power. L., 1979. P. 115; *Gremion P.* Le pouvoir peripherique. P. 1976. P. 21, 276; *Reynaud D. Crozier M.* Le Phénomène bureaucratique // Revue française de sociologie. P., 1964. Vol. 5, № 3. P. 340; *Touraine A.* Le rationalisme liberal de Michel Crozier // Sociologie du travail. P., 1964, T. 2. P. 188; *Piètri M.* Analyse critique; *Crozier M.* On ne change pas la société par décret // Futurable. P., 1979. № 25. P. 144; *Touraine A.* La foi de Michel Crozier // \_ Expansion. P., 1979. № 130. P. 273; *Hartmann B.* Bureaucratie: La force tranquille // Vie française P., 1981. № 19. P. 17; *Ronde E.* Les Français malades de \_ administration // Le Monde Dimanche, P., 1982. 14–15 févr. P. 4.
- <sup>16</sup> *Reynaud D. Crozier M.* Le Phénomène bureaucratique // Revue française de sociologie. P., 1964. Vol. 5, № 3. P. 340.
- <sup>17</sup> *Touraine A.* Le rationalisme liberal de Michel Crozier // Sociologie du travail. P., 1964. T. 2. P. 188.
- <sup>18</sup> *Hartmann B.* Bureaucratie: La force tranquille // Vie française. P., 1981. № 19. P. 17; *Ronde E.* Les Français malades de l' administration // Le Monde Dimanche. P., 1982. 14–15 févr. P. 4.
- <sup>19</sup> *Crozier M.* Le Phénomène bureaucratique. P., 1963. P. 234.
- <sup>20</sup> *Ibid.*
- <sup>21</sup> *Crozier M.* On ne change pas la société par décret. P., 1979. P. 26.
- <sup>22</sup> *Crozier M.* Le Phénomène bureaucratique. P., 1963. P. 235–236.
- <sup>23</sup> *Ibid.* P. 236.
- <sup>24</sup> *Ibid.* P. 257.
- <sup>25</sup> *Crozier M.* La société bloquée. P., 1970. P. 93, 94.
- <sup>26</sup> *Crozier M.* Le Phénomène bureaucratique. P., 1963. P. 193.
- <sup>27</sup> *Ibid.* P. 219.
- <sup>28</sup> *Crozier M.* On ne change pas la société par décret. P., 1979. P. 48.
- <sup>29</sup> *Crozier M.* Le Phénomène bureaucratique. P., 1963. P. 290.
- <sup>30</sup> *Crozier M.* La société bloquée. P., 1970. P. 97.
- <sup>31</sup> *Crozier M.* On ne change pas la société par décret. P., 1979. P. 240.
- <sup>32</sup> *Crozier M.* La société bloquée. P., 1970. P. 107.
- <sup>33</sup> *Crozier M.* Le Phénomène bureaucratique. P., 1963. P. 269.
- <sup>34</sup> *Self P.* Administrative Theories and Politics. L., 1977.
- <sup>35</sup> *Оболонский А.В.* Бюрократия и государство. М., 1996. С. 9–12.
- <sup>36</sup> См.: *Пивоваров Ю.С.* Государство, русское государство, русская мысль. С. 40.
- <sup>37</sup> *Чичерин Б.Н.* Несколько современных вопросов. М., 2002. С. 135–136.
- <sup>38</sup> *Пайнс Р.* Россия при старом режиме. М., 1993. С. 10–11.
- <sup>39</sup> *Захаров Н.А.* Система русской государственной власти. М., 2002. С. 43.

- <sup>40</sup> *Платонов С.Ф.* Лекции по русской истории. СПб., 1913. С. 336.
- <sup>41</sup> *Ключевский В.О.* Соч.: В 9 т. Т. 1. М., 1987. С. 348–349.
- <sup>42</sup> *Ильин В.В., Ахиезер А.С.* Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. М., 1997. С. 143.
- <sup>43</sup> *Алексеев Н.Н.* Российская империя в ее исторических истоках и идеологических предпосылках. Женева, 1958. С. 14.
- <sup>44</sup> *Пайнс Р.* Россия при старом режиме. М., 1993. С. 61.
- <sup>45</sup> Бюрократический ритм развития подробно исследован М. Крозье и представляет собой кризисный вариант социального изменения. Для него характерно чередование двух периодов – длительных эпох «застоя», или бюрократического равновесия, и внезапных катастрофических и бурных эпох революционного взрыва общества, которые приводят к восстановлению прежних структур – «новому бюрократическому равновесию». Подробнее см. параграф 5 настоящей статьи.
- <sup>46</sup> *Crozier M.* Le phenomene bureaucratique. P., 1963; *Crozier M., Friedberg E.* L'acteur et le systeme. P., 1977; *Dupuy F., Thoening J.-C.* Sociologie de l'administration francaise. P., 1983; *Cannac Y.* Le juste pouvoir. Essai sur les deux chemains de la democraties. P., 1983; *Leroux A.* La France des quatre pouvoirs. P., 1989.
- <sup>47</sup> *Вебер М.* Политика как призвание и как профессия // *Вебер М.* Избр. произведения. М., 1990. С. 644–706.
- <sup>48</sup> *Leroux A.* Op. cit. P. 51.
- <sup>49</sup> *Вебер М.* Политика как призвание и как профессия // *Вебер М.* Избр. произведения. М., 1990. С. 666.
- <sup>50</sup> *Чичерин Б.Н.* Мера и границы // Несколько современных вопросов. М., 2002. С. 67.
- <sup>51</sup> *Струве П.Б.* Великая Россия // *Струве П.Б.* Россия. Родина. Чужбина. СПб., 2000. С. 39.
- <sup>52</sup> *Пивоваров Ю.С.* Цит. произведение. С. 43.
- <sup>53</sup> *Чичерин Б.Н.* Что такое охранительные начала? // Несколько современных вопросов. С137.
- <sup>54</sup> *Crozier M.* La société bloquée. P., 1970. P. 9.
- <sup>55</sup> *Crozier M.* Le Phénomène bureaucratique. P., 1963. P. 258.
- <sup>56</sup> *Crozier M.* La société bloquée. P., 1970. P. 149.
- <sup>57</sup> *Crozier M.* On ne change pas la société par décret. P., 1979. P. 226.
- <sup>58</sup> *Crozier M.* La société bloquée. P., 1970. P. 231.
- <sup>59</sup> *Ibid.* P. 219.
- <sup>60</sup> *Crozier M.* On ne change pas la société par décret. P., 1979. P. 292.
- <sup>61</sup> *Ibid.* P. 228.
- <sup>62</sup> *Ibid.* P. 230.
- <sup>63</sup> *Ibid.* P. 242, 250.

### **Бюрократия: «идеальный тип» и реальность**

Термин бюрократия появился сравнительно недавно, если недавними считать времена борьбы с абсолютизмом, предшествовавшие Великой французской революции. Тогда к слову «бюро», обозначавшей ткань, покрывавшую столы французских правительственных чиновников в XVIII в., был присоединен суффикс со значением власть — «кратия» (по аналогии с аристократией или демократией).

В XIX в. этот термин стал употребляться в уничижительном смысле во многих европейских странах, где либеральные критики абсолютистских режимов обычно использовали его для обличения мучительных процедур, связанных с принятием решений и произвола правительственных чиновников. С тех пор это уничижительное значение приобрело всеобщий характер. Представители самых различных политических взглядов использовали его для критики сложных общественных организаций, в которых отсутствовало четкое разграничение ответственности, не было установлено строгих правил и распорядка их деятельности, а также раз и навсегда установленных процедур, применяемых безотносительно конкретного случая. Эти организации характеризовались некомпетентностью чиновников, медлительностью (волокистой) и перекалыванием ответственности с одного чиновника на другого, противоречивыми инструкциями, стремлением к расширительному толкованию своих полномочий и концентрации власти в руках немногих. По-

сле Второй мировой войны этот общераспространенный стереотип получил пародийное подкрепление в виде остроумной формулировки «закона Паркинсона», высмеивавшего работу чиновников, их фактическую бездеятельность и растрату при этом огромных средств. Автор утверждал, что количество чиновников обычно обратно пропорционально объему их работы.

Эта уничижительная коннотация понятия «бюрократия» живуча до сих пор и питается реальными недостатками в работе любых сложных организаций. В обыденной жизни отрицательный смысл этого термина почти всегда перекрывает его положительный смысл, и каждый государственный служащий, если его невзначай назовут «бюрократом» — не без оснований затаит обиду. Однако нельзя забывать, что в социологии и политологии термин бюрократия используется в совершенно другом, скорее позитивном смысле, — как синоним бюрократической организации, созданной для целей управления. Он используется для обозначения и анализа превалирующих в современности способов управления, взятых как в макро-, так и в микромасштабе.

Научная концептуализация этого современного варианта управления лучше всего удалась, как признается в социологической и политологической литературе, немецкому ученому Макс Веберу. Он создал «идеальный тип» бюрократии, умозрительно сгруппировав ее наиболее существенные черты. Как целостное образование этот «идеальный тип» нигде не встречается в действительности, являясь сконструированным с познавательной целью «сгустком» тех черт, которые должны были бы присутствовать в бюрократической организации. Сам по себе будучи «утопией», он служит идеальным образцом, моделью для сравнения и дальнейшего анализа действительно существующих реалий.

Согласно концепции Вебера, бюрократическая организация устанавливает связь между законной верховной властью и подчиненными ей чиновниками и отличается следующими чертами. Она располагает письменно зафиксированными правами и обязанностями, характеризуется упорядоченными на договорной основе властными отношениями. Чиновники являются служащими, работающими за заработную плату с полной

занятостью. Их назначение и продвижение по службе, а также отставка регулируются на основе контракта, а не права собственности на должность. Условием найма чиновников является их техническая квалификация. Их официальные права и обязанности зафиксированы в письменных инструкциях.

В своих исторических исследованиях Вебер показывает, что раньше государственное управление было гораздо более персонализированным и являлось временной работой. Новые характеристики современной рациональной бюрократии применимы, согласно Веберу, не только к государственной администрации, но и к широкому спектру других институтов современного общества. Эти особенности проявляются в организации армии, Церкви, политических партий, науки, университетских исследований и даже промышленных предприятий. Рациональная бюрократия — это горизонтально распространяющийся феномен, пронизывающий все современное общество, это ключевой элемент современности, проявляющийся в виде длительного и всеохватывающего макросоциального процесса. Процесс бюрократизации, по Веберу, есть частное проявление более общей исторической тенденции. Общество уходит от магического мышления европейского средневековья, происходит как бы «расколдовывание» общественных институтов и людей, их мышления и поведения. Осуществляется замена традиционных институтов рационально организованными институтами и новой системой ценностей, в которой главное место занимает наука. Рационализация становится смыслом, сущностью и содержанием современной эпохи. Победное шествие рационализации находит выражение в бюрократизации управления, как своем центральном пункте.

Нельзя не заметить, что Вебер предугадал наступление эры научно-технической революции, видоизменяющей все стороны жизни общества: его структуру, культуру, быт, психологию. Предугадал ведущую роль науки, научного, рационального освоения действительности, создание новой системы ценностей в отличие от недавно господствующей традиционной. Центральное место в этой системе ценностей занимала калькулируемость, точный расчет, обеспечивающий эффективность любого социального действия и института, его целерациональный,

по терминологии Вебера, характер. Рационально организованная бюрократия как итог исторической эволюции системы управления была важнейшим элементом веберовской теории исторического развития.

Однако историческая эволюция бюрократии вызвала не только энтузиазм ученого, она внушала ему одновременно недоверие и страх. В его трудах она предстает двусмысленно — не только как мощный фактор, повышающий эффективность действий государства, как и любого другого органа управления, но и как фактор дегуманизирующий общество. Сама эффективность бюрократии обуславливается дегуманизацией государственных служащих, которые должны исключать любые человеческие чувства — любовь, ненависть, пристрастие и тому подобные проявления, — из своих официальных обязанностей. Для них это не проходит бесследно, и в результате формируется специфическая личность бюрократа — сухого бездушного, «одномерного» человека, заикленного на своей службе, предпочитающего руководствоваться строгими, неизменными, преимущественно консервативными, правилами как бы предписанными всем строем его служебной карьеры. Это «рационализированный человек», сумма привычек, стереотипных навыков и установок. Это «человек организации». Он и не может быть иным в современном мире всеобщей рационализации, проникшей во все сферы и институты общества, как и во все поры индивидуальной жизни.

Процесс бюрократизации начался не сегодня. Он идет издавна и распространяется широким фронтом. В соответствии со своей методологией, конструированию формальной модели современной бюрократии Вебер предварял исторический экскурс, указывая на факт существования бюрократии в прошлые исторические эпохи и в разных частях света. В качестве примера он приводил бюрократические империи Древнего Египта, Римской империи, древнего и средневекового Китая. Так, Китай, по мысли Вебера, близко подошел к бюрократии в том смысле, что назначение на должность осуществлялось в соответствии с квалификацией, подтвержденной сдачей экзаменов, а властные отношения были систематически упорядочены. С другой стороны, основой квалификации китайских чинов-

ников было гуманитарное знание, а не технический опыт. В отсутствие правового порядка, основанного на абстрактных писанных нормах, административная деятельность осуществлялась в идеале на основе принципа справедливости. Кроме того, труд чиновника не являлся работой с полной занятостью, строго отделенной от личных и семейных связей. Поэтому управление в императорском Китае часто называют в литературе протобюрократическим.

Вебер разработал концепцию рациональной бюрократии как определенного способа управления, имеющего шансы достигнуть в современную эпоху наивысшего уровня своего развития и имеющего ряд важных преимуществ перед традиционными способами осуществления власти. Эти преимущества основаны на воплощении в бюрократической организации принципов рациональности. В соответствии со своей методологией Вебер сконструировал «идеальный тип» бюрократии, в котором перечислил ее основные наиболее существенные, с его точки зрения, черты в сугубо абстрактном, формальном порядке, абстрагируясь от деталей и исторических особенностей. Этот «идеальный тип» должен был служить в качестве отправной точки для сравнения с любым историческим вариантом бюрократии, для дальнейшей его спецификации и анализа.

Принципы, составляющие содержание «идеального типа» бюрократии, Вебер изложил в своем труде «Хозяйство и общество» в несистематическом, разбросанном по разным частям произведения виде. Западные социологи излагают их или в свободном переложении, или сводят к четырем-шести пунктам, составляющим квинтэссенцию веберовской концепции.

Мы даем их изложение по книге американского социолога П. Блау «Бюрократия в современном обществе», привлекая в качестве комментария характеристику бюрократии Бенсменом и Розенбергом, которые именуют эти принципы «преимуществами» бюрократии<sup>1</sup>.

Содержание этих принципов сводится к следующему.

1. Бюрократия эффективна. В ней, как в типе организации, существует строгое разделение должностных обязанностей и, следовательно, специализация. Это обуславливает возможность использовать только квалифицированных специалистов (экс-

пертов) и возлагать на каждого из них ответственность за эффективное выполнение обязанностей. Метод работы специалистов превосходит метод работы дилетантов.

2. Организация должностных лиц построена по принципу иерархии. Поэтому каждое должностное лицо находится под контролем и наблюдением вышестоящего, ответственного за действия подчиненных, как и за свои собственные действия перед теми, кто стоит выше его. В связи с этим должностное лицо наделено соответствующими полномочиями давать указания своим подчиненным, обязанным ему подчиняться. Объем и сфера полномочий чиновников определяется только в пределах должности. Расширение власти над подчиненными за рамки должностных полномочий считается незаконным использованием бюрократической власти<sup>2</sup>.

Поскольку бюрократия руководствуется категоричными нормами и принципами, вытекающими из строгой дисциплины и иерархии, вышестоящие должностные лица имеют все основания полагать, что их приказы будут выполнены. Отсюда вытекает такое преимущество бюрократии, как «предсказуемость».

3. В бюрократической организации должностные лица руководствуются системой абстрактных правил и существующим способом применения этих правил к частным случаям. Унифицированность правил обеспечивает для современного управленца возможность разрешать множество проблем на основе общих формул. Быстрое рассмотрение большого количества дел было бы невозможно, если бы при этом приходилось считаться с индивидуальными особенностями каждого дела. Это правило обуславливает такое выгодное качество бюрократии как быстрота действий.

4. Идеальный чиновник исполняет свои обязанности в духе формальной безличности, «*sine ira et studio*», т.е. без гнева и пристрастия, следовательно, без аффектации и энтузиазма. Это делает непопулярными бюрократов в глазах его клиентов. В действительности же отчужденное поведение и отсутствие настоящей заинтересованности в деле служат на пользу клиентам. Чиновник, который лично заинтересован в делах своих клиентов, бывает пристрастным, отдавая предпочтение одному перед другими. Безразличие способствует справедливому отношению ко всем лицам и, таким образом, благоприятствует демократии.

Бюрократия достигает своей чистейшей формы там, где главным принципом является назначение. Выборы делают невозможным достижение даже приблизительно той строгости дисциплины в организации, как при назначении.

В бюрократической организации система повышения по службе (карьера) осуществляется по принципу старшинства и заслуг, или по тому и другому вместе, что способствует развитию чувства лояльности к организации и чувства единства (корпоративного духа) среди ее членов. Это заставляет работников прилагать все больше усилий для достижения целей организации.

Перечисленные выше основные черты бюрократической организации, по мнению Вебера и его последователей, обеспечивают ее превосходство по сравнению с другими типами организации. Полностью развитый бюрократический механизм имеет преимущество, подобное тому, какое имеет машинный способ производства по сравнению с ручным трудом. Бюрократия дает возможность решить проблему эффективности деятельности целой организации, а не отдельно взятого индивида.

Наряду с понятием бюрократии Вебер широко пользовался в своих исследованиях понятием патримониализма, представляющем как бы промежуточный вариант властных отношений между сословным и бюрократически организованным управлением.

В патримониальной бюрократии присутствуют определенные рациональные черты, хотя какие именно Вебер не уточняет. Он указывает на недостаточное развитие этих черт и личностный характер отношений власти в управленческих структурах. Основу власти патримониальной бюрократии образует присвоение чиновниками должностей и связанных с ними привилегий и экономических преимуществ. Как характерный институт традиционного общества, патримониализм постепенно вытеснялся бюрократией рационального типа.

В качестве примеров патримониальной бюрократии Вебер приводил европейские абсолютистские государства, древний Китай, Пруссию и Россию XVII—XVIII вв.

К середине XVIII в. французская абсолютистская монархия становится наиболее бюрократизированным государством Европы. Чиновники получили право распоряжаться своими

должностями в обмен на ежегодный взнос в государственную казну. Широкое распространение получила узаконенная торговля государственными должностями. Положение патримониальных чиновников была чрезвычайно устойчивым, королевская власть не могла полностью подчинить их себе. Королевская казна не могла бы в случае массовой отставки вернуть чиновникам суммы, внесенные ими ранее. В результате провинциальные чиновники постоянно саботировали решения центральной власти, не отвечавшие их интересам. Начиная с первой половины XVII в. в административной системе возрастает роль интендантов, т.е. назначаемых в провинциях королевских чиновников, которые, не имея права собственности на занимаемые должности, находились под контролем центральной власти. Их правовое положение и политические функции существенно отличались от положения и функций чиновников старого типа. Интенданты постоянно соперничали с патримониальными чиновниками и представителями местной знати, но не могли поставить их в подчиненное положение. Параллельное существование двух групп чиновников, одна из которых обладала значительной автономией, препятствовало созданию единой централизованной бюрократической иерархии. Лишь после того, как Наполеоном были отменены продажа должностей и наследственные привилегии чиновников, стала возможной последовательная рационализация управленческой системы.

В Пруссии создание бюрократической системы современного типа происходило эволюционным путем медленной специализации и профессионализации чиновничества. Во второй половине XVIII в. система государственного управления была реорганизована. Был упорядочен набор государственных чиновников, знания которых проверялись посредством экзамена. Формировался «монократический» принцип управления, при котором чиновники образуют иерархию, подчиненную единому главе. Все более безличными становились отношения между монархом и чиновниками, разрабатывалась система формальных правил, регулирующая деятельность бюрократического аппарата, которые в принципе не должны нарушаться даже главой государства. В результате чиновники превращались из слуг короля в государственных служащих, а сам монарх оказы-

вался в роли высшего чиновника. Как отмечал один исследователь, в прусской модели государство получало превосходство над своим главой.

Вебер подчеркивал, что в странах Запада «одновременно с возвышением княжеского абсолютизма над сословиями происходила постепенная передача княжеского самовластия профессиональному чиновничеству<sup>3</sup>. Итогом этого процесса стало бесконтрольное правление государственных чиновников, скрывающееся за фасадом монархии.

Проведенный Вебером сравнительный анализ патримониальных бюрократий позволил ему выявить специфические особенности бюрократического управления в странах Запада. Китайское патримониальное чиновничество служило Веберу примером бюрократической организации, в наибольшей мере отличавшейся от западной рациональной бюрократии. Что же касается российского чиновничества, то Вебер вначале рассматривал его в ряду патримониальных бюрократий, существовавших с древнейших времен, а в статьях о революции 1905 года характеризовал государственный аппарат российской империи как пример современной рациональной бюрократии.

Вебер уделял большое внимание политическому строю России в XVII—XVIII вв. По его мнению, Россия накануне петровских реформ и в течение длительного времени после их завершения являла собой один из характерных примеров патримониального государства. Сформировавшийся в России бюрократический аппарат социолог сопоставлял с китайским чиновничеством. Согласно Веберу, в России, как и в Китае, лишь государственная служба являлась источником политической власти и давала возможность экономического обогащения. В то же время российские дворяне в отличие от китайских мандаринов являлись не только государственными чиновниками, но и патримониальными господами в своих имениях. Однако, несмотря на это, социальное положение в России определялось не владением землей, а прежде всего занимаемой должностью. Вебер отмечал факт отсутствия всякой сословной солидарности в российском дворянстве и его полное бессилие во взаимоотношениях с центральной властью. Ни один западный монарх не мог позволить себе такого своевольного пове-

дения по отношению к землевладельческой аристократии, как могла себе позволить царская власть. Это стало возможным потому, что в результате петровских реформ был устранен принцип родовой чести, имевший важное значение в прежней системе местничества. Если прибавить ко всему этому конкуренцию за чины и царские милости, то понятно, почему дворянство оставалось расколотым и бессильным. В статьях о русской революции 1905 года Вебер отмечал совершившийся переход к рациональной бюрократической организации управления государством.

Однако вернемся к более подробному анализу и комментированию методологии немецкого социолога, а именно его «идеального типа» бюрократии.

Действительностью, которую Вебер «преувеличивал», избирательно фиксируя ее отдельные черты в своем идеальном типе рациональной бюрократии, была Германия конца XIX — начала XX в. Известно, что осуществленное сверху объединение Германии после войны с Францией произошло на прусской основе. Прусское полуфеодалное право, прусское юнкерство, прусский бюрократический аппарат продолжали играть важную роль во вновь образовавшейся империи. Маркс охарактеризовал образованную Бисмарком Германию как пример полицейски охраняемого, бюрократически сколоченного военного деспотизма. Экономическая и социально-политическая жизнь в Германии этого периода характеризовалась концентрацией и монополизацией капитала, созданием в стране немногих больших, бюрократически управляемых монополистических объединений. В политике происходил окончательный отход крупной буржуазии от либерализма и демократии к реакции и консерватизму, к упрочению союза с юнкерством. Делался особый упор на административно-бюрократические методы решения политических вопросов, усиливалась роль и значение бюрократических институтов за счет демократических. Непомерно возрастала роль женщины, ее влияние на политику и экономику. Усиливалось влияние военно-бюрократических методов управления и военной формы организации как классического образца бюрократической организации. В таких условиях бюрократия как социальный слой становилась влиятельной могущественной силой, а бюрократический способ управления — господствующим.

Вебер — выходец из состоятельной буржуазной семьи. Его отец член буржуазной национал-либеральной партии, депутат общегерманского рейхстага и прусского ландтага. По своему положению и мировоззрению Вебер был связан со слоем высших государственных чиновников — буржуа и, создавая свой идеальный тип бюрократии, отразил мысли и иллюзии этого слоя о бюрократии, как самом совершенном способе управления. Бюрократическая действительность Германии этого периода «обюрокративала» социально-политическую мысль. К. Маннгейм справедливо отмечал, что главная тенденция бюрократической мысли состоит в том, чтобы превращать все проблемы политики в проблемы администрации. По его мнению, это может быть объяснено тем фактом, «что сфера деятельности чиновника существует в рамках ранее сформулированного права. Следовательно, формирование и развитие права остается вне сферы его деятельности. В силу социально ограниченного горизонта чиновник не в состоянии видеть, что за каждым принятым законом лежат социально сформировавшиеся интересы и мировоззрения разных социальных групп. Он считает само собой разумеющимся фактом то, что социальный порядок, предписываемый конкретным законом, эквивалентен порядку вообще. Он не понимает, что каждый рационализированный порядок является одной из многих форм, в которых социально противоположные силы находят свое примирение... Классическое выражение этой точки зрения содержится в высказывании, возникшем в этих кругах: «Хорошая администрация лучше, чем самая лучшая из конституций»<sup>4</sup>.

Тенденция идеализировать бюрократию восходит к Гегелю. При сравнении той оценки бюрократии, которую давал Гегель в своей «Философии права» с идеями Вебера, мы найдем много общего. Гегель, например, обращал внимание на необходимость разделения труда при организации правительственной власти. С принципом централизации он связывал величайшую легкость, быстроту, эффективность того, «что должно совершаться во всеобщих интересах государства». Также Гегель отмечал объективность и беспристрастность бюрократии, а в бюрократической иерархии видел средство против злоупотребления властью. Маркс подверг острой критике стремление Гегеля выдать

бюрократию за совершенный способ управления. «Гегель дает нам, писал он, эмпирическое описание бюрократии, соответствующее частью действительности, частью тому представлению, которое сама бюрократия имеет о своем бытии»<sup>5</sup>. Данное замечание можно, по справедливости, отнести и к Веберу. Один из западных критиков Вебера отмечал, что в самих словах, в которых он выражает свое предпочтение назначению чиновников перед их выборностью, подчеркивая особо важную роль иерархии и дисциплины в бюрократической системе, чувствуется прусский восторг перед военной организацией. Поэтому, видимо, он не увидел социальной сущности бюрократии, за пользой не увидел зла. Веберовский «идеальный тип» бюрократической организации не содержал существенных современных черт политического процесса (выборность, подотчетность народу, отношения с законодательной властью, внутренние противоречия и конкуренция между субъектами политики и тому подобное), а был статичной, формальной, умозрительной схемой принципов ее построения и взаимодействия уровней. Впрочем, на это можно возразить, что «идеальный тип» Вебера, как методологический принцип, в соответствии с теми задачами, которые он перед собой ставил, не претендовал на глубокое раскрытие сущностных черт бюрократии, а требовал лишь описания наиболее важных формальных ее свойств. Однако форма и содержание находятся в столь глубоком диалектическом единстве, что концентрация внимания только на одной стороне этого единства, неизбежно вызывает чувство неполноты анализа. Может быть, этим объясняются приведенные выше критические замечания в адрес Вебера.

Вебер считается создателем общей теории бюрократии, ставшей исходным пунктом для анализа механизмов управления в развитом капиталистическом обществе. В XX в. анализ бюрократии стал отдельной, специализированной областью социологических и политологических исследований.

Необходимо отметить, что в трудах Вебера понятие бюрократии имеет несколько значений. Оно употребляется для обозначения метода реализации административной деятельности, характера политической активности, типа управления или осуществления властных полномочий, наконец, особой группы людей или социального слоя.

Об основных чертах бюрократического управления мы говорили выше. Необходимо, однако, несколько расширить анализ этого явления. Важнейшей, справедливо отмеченной Вебером, чертой бюрократии, как способа управления, является профессионализм. Чиновники — это прежде всего специалисты разных областей, объединенные в государственный аппарат управления согласно иерархическому принципу. Развитие денежного хозяйства, расширение публичной сферы общественной жизни, развитие и изменение форм общественной коммуникации породили общественную потребность в централизованном, успешно функционирующем благодаря наличию профессиональных знаний, дешевом аппарате бюрократического управления, который, будучи однажды создан и зафиксирован в правовых актах, сосредоточил в себе все источники «технического превосходства» по сравнению с предшествовавшими формами управления. Рационально организованная бюрократия является, по мнению Вебера, властью, которая изнутри «революционизировала», при помощи находящихся в ее распоряжении технических средств, сначала вещи и процессы, т.е. установленные порядки и правила деятельности, а затем и людей, модифицируя и направляя их способности и возможности приспособления к внешнему миру путем рационально выдвигаемых целей и соответствующих средств. Основным источником преимуществ бюрократии, а также ее существенной чертой было, таким образом, специализированное профессиональное знание, которое составляло «тайну» бюрократии. В этом заключается корень других ее преимуществ, таких как относительная самостоятельность, автономия бюрократии в отношениях с верховной властью, а также с господствующим слоем.

В указанных чертах выражалось преимущество специалиста перед дилетантом. Вебер буквально клеймит дилетантизм в государственной службе, неизменно настаивая на необходимости профессионального образования государственных управленцев, специализации разных родов управленческой деятельности в разных областях и на разных уровнях. Важной чертой бюрократии является формальная нейтральность ее действий, хотя в действительности она зависит от других властей, играя роль инструмента в руках правящей группы, обладающей эконо-

номической и политической властью. Поэтому нейтральность бюрократии носит весьма относительный характер и на деле проявляется в весьма ограниченном масштабе, хотя и достаточном для реализации выгодных для нее самой задач. Вебер понимал, что бюрократия, будучи нейтральной по отношению к поставленным перед ней целям, остается «точным инструментом», орудием, которое может служить каждому, кто располагает действительной властью и в состоянии привести в действие «бюрократическую машину, направить ее соответствующим образом. При наличии противоречивых общественных интересов бюрократия может создавать и распространять легенду о собственной надклассовости и социальной нейтральности, служении исключительно интересам дела, как выражению общегосударственных интересов всего общества. Канонизируя эту абстрактную идею, бюрократия стремится укрепить собственную власть в собственном государстве.

Своеобразный, как бы всеобщее демократический, надклассовый характер бюрократии выражается в том, что с ее точки зрения «все равны» или «равно неравны». Этот «бюрократический эгалитаризм» можно трактовать как миф о формальном, якобы действительном равенстве по отношению к бюрократической машине всех ее клиентов, об одинаковом, «безличном» их толковании этой машиной. Конечно, это утверждения является мифом, долженствующим маскировать действительное неравенство членов общества. Аналогично тому, как островок равенства не может существовать в океане неравенства, так не может институт, якобы воплощающий принципы социального равенства, существовать в обществе антагонистических отношений. Это был элемент (правда, не единственный) иррациональности в веберовском царстве рационализирующегося общества, который подрывал всю его концепцию и который трактуется некоторыми исследователями даже как элемент трагизма в его учении.

Вебер разделял всеобщее поветрие своей эпохи о безудержном прогрессе бюрократической организации, распространяемое многими политическими союзами и группами в Германии. Утверждалось, что нигде на этом свете не существует машины, которая бы функционировала так исправно, так эффективно,

так точно, а кроме того так дешево, как бюрократическая машина. Но не это делает ее неуничтожимой, в еще большей степени необходимость в бюрократии обусловлена тем, что от эффективного ее функционирования зависят судьбы людей. Поэтому утопией является стремление ее ликвидировать. Там, где бюрократизацию управления последовательно провели до конца, утверждал Вебер, будут созданы практически неуничтожимые отношения господства. Бюрократический способ управления приобретал в концепции Вебера ранг «ядра всякого массового управления», «ядра современного западного государства» вообще и не только капиталистического. Автор «Хозяйства и общества» многократно указывал, что «рациональный социализм», т.е. основанный на современном промышленном развитии, неизбежно должен взять на вооружение бюрократическую машину, поскольку без нее не сможет существовать. Ссылаясь на опыт буржуазных революций, всегда сохранявших бюрократический аппарат, немецкий ученый рассматривал «идеальный тип» бюрократии как универсальный, необходимый элемент индустриальной цивилизации.

При всем при том Вебер выступал против безудержного восхваления бюрократизации, характерного для научных и политических сообществ его времени, против исключительно положительной ее оценки без указания на негативные черты и последствия. Как упоминалось выше, в основном принципе функционирования бюрократии «без гнева и пристрастия», в ее безличности и бездушности немецкий социолог усматривал «нечеловеческий», антигуманный смысл.

Нельзя не заметить очевидный для нас недостаток веберовского идеального типа бюрократии, а именно его неисторический характер, хотя этот упрек и может показаться сомнительным в свете тех задач, которые ставил перед собой ученый. Бюрократия трактовалась как необходимый и неизменный инструмент реализации общих национальных интересов. Вместе с тем ученый справедливо указывал, что степень политической зависимости бюрократии может быть и бывает различной, как может различаться и степень использования бюрократического аппарата различными политическими силами. Что касается убеждения Вебера во вневременном, как бы вечном характере

бюрократии, как института, с необходимостью функционирующего при любых государственных устройствах и все более развивающегося в соответствии с возрастающими общественными потребностями в управлении, то история не дает ответа на этот вопрос и даже не формирует какой-либо подсказки на него.

«Вся наша повседневная жизнь заключена в рамки бюрократической организации», — писал Вебер. «Ибо если бюрократическое управление всегда является наиболее рациональным с формально технической точки зрения, то для управления массами оно также является сейчас равно неизбежным. Существует единственный выбор между бюрократизацией и дилетантизмом управления и главным источником преимуществ бюрократического управления является профессиональное знание, необходимость которого обусловлена современной техникой и экономикой производства благ, независимо от того как, капиталистически или социалистически, оно организовано. Если бы (при социализме. — *Е.О.*) была достигнута та же самая производительность и техническое оснащение — это означало бы неслыханный рост значения профессиональной бюрократии»<sup>6</sup>.

Нельзя не согласиться с Вебером, что общественная потребность в эффективно действующей организации управления самых разных масштабов и назначений не иссякнет никогда. Но будет ли при этом меняться историческая форма управления и как? Возникает не до конца проясненный вопрос о совместимости бюрократизации с демократическим способом управления. Например, как совместить тот бесспорный факт, что управлять обществом должны профессионалы, т.е. специально подготовленные для целей управления специалисты, и демократический принцип выборности властей, когда в условиях подкупа и коррупции к управлению зачастую приходят коррупционеры, проходимцы, мошенники, взяточники и невежды, которых нельзя даже близко подпускать к властным структурам. Единственное, что остается, — это уповать на общий подъем образовательного и культурного уровня народа, на пробуждение в нем политической активности при выдвижении и выборе депутатов. При существующем безразличии и пассивности широких масс избирателей, при сравнительно низком уровне политической культуры созда-

ние на выборных основах четко и рационально действующего, эффективного аппарата государственного управления остается несбыточной утопической мечтой.

Веберовский анализ бюрократии в современном обществе далеко не исчерпывается идеально-типической моделью рациональной бюрократии, замечания о функционировании бюрократии разбросаны в разных произведениях социолога и касаются разных вопросов. Согласно Веберу чиновничество представляло собой особую статусную группу со своими собственными интересами, которую отличало стремление к расширению своей власти. «Кодекс чести» этой группы подразумевал веру чиновников в свою высшую компетентность, гордость своей беспристрастностью, внепартийностью, истинным пониманием государственных интересов. Эта последняя идея в силу своей расплывчатости давала возможность чиновникам действовать по собственному усмотрению. Вера чиновников в свое безусловное превосходство соседствует с пренебрежительным отношением к некомпетентным массам, а также к любым не санкционированным свыше формам общественной деятельности. Типичным для чиновников является стремление занять такую должность, которая давала бы достаточное жалование, соответствующее социальному престижу образованного человека, по возможности до конца жизни, а также гарантированное продвижение по службе. Бюрократия не приспособлена к выполнению политических задач общества, и попытки взять на себя не свойственные чиновникам функции имели всегда крайне негативные последствия. Чиновник и политик — два противоположных социальных типа государственного деятеля. Чиновник действует в строгом соответствии с формальными правилами в своей определенной сфере компетенции, не выражая своих личных взглядов и предпочтений. Политик же добивается осуществления своих собственных целей, в открытой борьбе завоевывая сторонников своего политического курса. Их различает даже манера выражения. Чиновника характеризует точная, объективная манера изложения, подходящая для официальных докладов, политик же сражается при помощи слова. Соответствующие навыки нельзя приобрести в ходе канцелярской работы. Типы чиновника и политика противоположны и

в том, какую ответственность они несут за свои действия. Чиновник не несет личной ответственности за проводимый правительством курс, тогда как политик рискует карьерой, отстаивая собственный курс, и должен уйти в отставку в случае его неудачи. У чиновника отсутствуют качества лидера, он не способен оценивать и намечать политические перспективы. Выбор политического курса не должен осуществляться чиновником и присвоение им функции принятия политических решений является злоупотреблением властью.

Так как бюрократическая власть основывается на знаниях, полученных в ходе профессиональной подготовки, а также на официальной информации, полученной по административным каналам, эффективный контроль за ее исполнением возможен лишь при наличии независимых от бюрократического аппарата источников информации.

Усилению позиций бюрократии в ее борьбе за власть способствует широкое использование понятия «служебной тайны», когда доступ к информации, которой располагает бюрократия, жестко ограничивается. Хотя в некоторых сферах административной деятельности (например, во внешней политике) секретный характер ведения дел является объективной необходимостью, бюрократия стремится распространить завесу секретности на всю свою деятельность. Это обусловлено собственными ее властными интересами и желанием избежать какого-либо контроля. Достоянием гласности делаются только те данные статистических отчетов, которые отвечают интересам властей. Манипуляция данными и избирательное обнародование фактов — характерная черта деятельности бюрократии. Слабая информированность, а потому бессилие парламента объясняются в значительной степени подобными ухищрениями бюрократии.

Опираясь на перечисленные моменты, выявленные Вебером и составившие основу для изучения бюрократии, многие западные политологи указывают на факт установления «господства чиновников». В условиях демократического правления эта тенденция сдерживается механизмами контроля за деятельностью управленческого аппарата. Но, по мнению ряда авторов, парламентский контроль над государственным аппаратом не всегда является достаточно надежным и плодотворным.

Многие исследователи указывают на серьезные проблемы, с которыми сталкиваются политические режимы многих развивающихся стран, предпринимающие попытки ограничить власть и привилегии государственных чиновников. Управленческие структуры в таких странах часто критикуют за бюрократический произвол. Однако нельзя пройти мимо некоторых случаев исключения из общего правила. Так, недавно Всемирный банк, давая объяснение восточно-азиатскому экономическому чуду, указал на то, что с институциональной точки зрения «первыми шагами были наем на работу компетентных и относительно честных технократов и изолирование их от повседневного политического вмешательства». Было также отмечено, что «в Японии, Корее, Сингапуре и на Тайване», где произошел мощный экономический рост, «значительной властью обладают сильные, хорошо организованные бюрократии»<sup>7</sup>.

Постараемся кратко суммировать главное из вышесказанного, конкретизировав и несколько разлив при этом некоторые пункты.

Формирование бюрократического способа управления имеет долгую историю. Он был достаточно развит в Древнем Китае и Древнем Риме. Его аналог можно найти в Османской империи и в феодальной средневековой Европе. Бюрократия являлась источником и опорой папского владычества в Священной Римской империи, была инструментом королевской власти при возникновении многих национальных государств.

Бюрократия никогда не обладала четко ограниченным набором функций. Она располагала многими вариантами действий, настолько широкими, чтобы служить средствами, при помощи которых можно было осуществлять большинство функций управления в широком смысле слова.

Управленцы имели тенденцию не только распространять свои широко идущие интересы и соответствующую им деятельность на подзаконные территории, но и вершить свою власть во все большей степени, не взирая на формальные правила и даже вразрез с ними. Это порождало трудные проблемы для лидеров любой государственной системы. Во все исторические эпохи правители сталкивались с проблемами защиты границ своего управления от поползновений управленцев разного уровня, стремящихся сосредоточить власть в своих руках.

В обществах, относительно просто устроенных по сравнению с современными развитыми государствами, при господстве так называемых патримониальных отношений, проблема разрешалась сравнительно легко. Правители были хорошо информированы обо всем происходящем в государстве, особенно если возникала угроза их власти. Размеры бюрократии были относительно невелики, и правители могли поддерживать персональный контакт со многими из своих подчиненных. Обязанности управленцев были не столь специализированы, и один действующий функционер мог легко быть заменен другим, более опытным и ответственным. Случалось и такое, что некоторые незадачливые правители вообще теряли бразды правления, оказавшиеся в руках их служащих, и должны были восстанавливать свой престиж и власть.

Позиции верховной власти радикально изменились в индустриальном и современном постиндустриальном и информационном обществе. Быстро изменялся также род государственной службы и ее объем. Колоссально возросли многообразие, интенсивность техники государственной регуляции экономических и социально-политических отношений. Даже традиционная деятельность правительства — защита от внешней опасности, поддержание внутреннего порядка, организация исполнения правосудия, сбор налогов — все более усложнялась. Соответственно росло число бюрократических учреждений, министерств и ведомств. Возрастали требования к специализации управленцев, их технической оснащенности, знанию различных процедур, а также к проверенной информации. Уже государственные служащие не могли произвольно перебрасываться из одного офиса в другой, а не имеющий специальной выучки человек назначаться на государственный пост. Уже не могла (скажем, не должна была. — *Е.О.*) лояльность к верховному правителю служить главным критерием пригодности к управленческой работе. Для эффективной деятельности нужна была профессиональная компетентность.

К концу XIX столетия большинство индустриальных государств выработало систему заслуг для отбора бюрократических служащих. Произвольно назначаемым управленцам теперь

противостояли служащие, отбираемые на основе образовательного ценза, опыта прежней работы, а иногда даже проводимых экзаменов.

Правительства индустриальных государств, а, следовательно, и власть бюрократии, были весьма неустойчивы. Органы управления, принимающие решения, не только служили альтернативой всем другим государственным органам, но и соперничали с ними. Бюрократия становилась все менее чувствительной к влиянию со стороны первых лиц в правительстве и государстве, в то время как лидерство последних становилось формальным. Слишком быстро росла бюрократия количественно, слишком много людей вовлекалось в управление, слишком техничными становились средства управления, чтобы правители могли по-прежнему реально, а не формально исполнять роль главы государства. Бюрократическая система почти вышла из-под их контроля. Более того, управленцы настолько прочно сидели на своих местах, не имея никакой законно гарантированной защиты и располагая только своим собственным опытом, что сумели присвоить себе многие санкции правителей. Ведь именно от бюрократии верховная власть получала большую часть информации о государственных нуждах и событиях, ведь теперь бюрократы были гораздо лучше информированы и обладали знаниями, каких не имели первые лица государства. Поэтому последние часто передавали своим подчиненным формальное право не только оценки ситуации, но и решения проблемы. Таким образом, политическая власть оказалась в руках бюрократии.

Традиционные органы управления не приветствовали появление многочисленных управленцев-специалистов, к тому же чувствующих себя автономной силой, да и в действительности будучи таковой. Глава правительства проводил реорганизацию за реорганизацией, административную реформу за реформой, чтобы уменьшить автономию административных учреждений и боролся против распространения системы меритократии на верхи управленческих уровней. Законодательные органы с неохотой отдавали власть из своих рук и часто ограничивали власть бюрократии детальными предписаниями относительно того, как ее следует исполнять. Судьи требовали права судить о каче-

стве административных решений и возвращать кажущиеся им недостаточно обоснованные и проработанные. Политические партии часто выступали против системы меритократии, против вознаграждения по заслугам. Группы интересов боролись против создания постоянных учреждений управления, казавшихся им непригодными для проведения в жизнь выгодных для них решений. Одним словом, путь управленцев к политическому влиянию был не гладок.

Но новые требования пробили себе дорогу, и положение бюрократии было институционализировано. Трудно придумать, а тем более создать, другого рода институты, отвечающие потребностям управления в современную эпоху. Но в новое время требовалось новое законодательство относительно объемов и эффективности управления, по сравнению с традиционным. Суды должны были изменить свой подход к проблемам управления. Готовился более квалифицированный персонал, чем тот, который могли предоставить партии, вырабатывались более широкие перспективы деятельности, чем те, которые отстаивали группы интересов. Старые управленческие кадры приняли новшества нелегко, иногда высказывая протест. Но, в конце концов, они смирились и приняли новый усовершенствованный порядок управления.

Итак, управленческие функции бюрократии расширились и укрепились. Управленцы стали сильнейшими партнерами в управляющей коалиции, весомым фактором в расширении управленческой политики и практики.

Бюрократии приходилось считаться со многими общественными силами и институтами, чтобы обеспечить свое автономное существование и влияние. Это были упомянутые выше суды, группы интересов, партии, законодательные органы, принимающие бюджет. Наконец, остро вставала проблема отношения избирателей, с которыми необходимо было находить контакт.

Когда бюрократы действовали в союзе с определенными, обладающими сильным влиянием общественными группами, они приобретали большую свободу действий.

Во-первых, директивы, которые они получали от других участников властного процесса, часто изобиловали абстрактными принципами, сформулированными в весьма общих тер-

минах. Поэтому не было ясности относительно конкретных мероприятий и конкретных средств, необходимых для их реализации. Следствием было то, что управленцы включали в процесс принятия решений свои собственные взгляды и понимание дела, выражали свою собственную позицию. Если же другие участники властной коалиции пытались выработать директивы, упорядочивающие деятельность бюрократии, то обычно они были составлены в столь общих выражениях и касались столь широкого круга явлений и процессов, что управленцы имели полную возможность а иногда даже и право, действовать по своему усмотрению.

Во-вторых, если предпринимались попытки разработать инструкции для деятельности администрации, объем их компетенции достигал такого большого уровня, что неизбежно возникали конфликты и противоречия. В неопределенности своих прав и полномочий управленцы находили оправдание для любого характера и направления своих действий, какой бы они ни выбрали.

В-третьих, даже когда управленцы получали, казалось бы, непротиворечивые указания, у них была возможность действовать либо быстро и без колебаний, либо с опаской и осторожностью. Они могли проявить энтузиазм или высказать свое несогласие. Результат определенной политики в большей степени определялся бюрократическим выбором поведения, чем текстом директив, полученных свыше.

В-четвертых, если другие участники политического процесса пытались внедрить свои собственные идеи относительно соответствующей деятельности управленческого аппарата, бюрократы делали все возможное, чтобы защитить свои позиции. Они могли погрузиться в лабиринты законов, могли мобилизовать своих клиентов и своих друзей в других органах власти или собрать мнения экспертов с целью поддержки своей позиции. Они могут воззвать к широкой публике через средства массовой информации и даже вызвать кризис, чтобы только доказать свою правоту. Какой бы ни была их стратегия, они редко остаются пассивными и послушными, даже когда в дело вовлечены высшие власти.

Влияние бюрократической системы достигает разной силы и объема в различных системах государственного управления. Например, ограничена возможность для бюрократии применять свои способы воздействия на власть в авторитарных и тоталитарных государствах. Так, известно, что Гитлер приказал изгнать из системы управления всех чиновников, выказавших нелояльность по отношению к нацизму. Те группы, на поддержку которых бюрократия могла бы при тоталитарном режиме опираться для достижения и защиты своей автономии, сами подвергаются давлению и проявляют равнодушие и пассивность к любым общественным делам, кроме своих собственных. Количество действующих партий сводится к одной – поддерживающей тоталитарный режим. Однако названные обстоятельства не лишают административный аппарат относительной самостоятельности. Иногда управленцам удается по-своему интерпретировать директивы вышестоящих властей или даже фальсифицировать их в своих интересах. Чтобы обеспечить равновесие общественного порядка, верховная власть прибегает к частым реорганизациям и реформам управленческого аппарата, что свидетельствует о скрытой в нем властной силе, небезопасной для верхов.

Недостатки бюрократии являются оборотной стороной ее достоинств или «преимуществ». Но для народа «преимущества» бюрократии редко проявляются в полной мере, являясь скорее возможностью, чем действительностью, а если действительностью, то какой-то частичной, урезанной. Чтобы в действительности воспользоваться «преимуществами» бюрократической власти, нужно активное социальное действие со стороны индивида или общественного органа, инициатива и напористость, чтобы, пробив толщу бюрократических препон, добиться цели. Только сильному, целеустремленному социальному субъекту удастся привести в движение громоздкую и бездушную бюрократическую машину.

Не желая того, мы возвращаемся к негативному образу бюрократической машины, зафиксированному в литературных источниках и укоренившемся в представлениях людей, имевших несчастье на деле столкнуться с ее «преимуществами».

Бюрократия предстает в них как чудовище о трех головах, одной из которых является формализм, другой — волокита, а третьей — бездушие.

К сказанному необходимо добавить еще одну черту. Принятие управленческих решений является ареной борьбы самых разных общественных сил, применяющих всевозможные, дозволенные и недозволенные, средства для проталкивания нужных им решений. Открывается широкий простор для злоупотреблений. Главной проблемой здесь была и остается коррупция, нивелирующая все «преимущества» бюрократии. Чиновник, как правило, не может устоять перед соблазном обогащения за счет своей должностной функции. «Продажа должностей», как характерная черта периода формирования института бюрократии в абсолютистских режимах Западной Европы, воспроизводится в современных условиях, возрождаясь, как голова упомянутого чудовища, в форме экономической выгоды от занимаемой должности, получаемой в виде взяток. Воспроизводится не только формальная сторона бюрократической организации, но и ее внутренние сущностные качества. «Тайна» бюрократии, кроющаяся в скрытых от глаз широкой публики ее намерениях и целях, обнаруживается и в ее профессиональной психологии и поведении, чертами которых является мздоимство, кормление за чужой счет, подкуп и продажность чиновников, взяточничество. Последнее достигло в настоящее время таких огромных, и при том традиционно воспринимаемых обществом как само собой разумеющихся, размеров, что, если не будут выработаны действенные механизмы контроля, то коррупция грозит разложением в первую очередь системы исполнительной власти и, как следствие, разложением и параличом всей властной системы государства.

Фундаментальный вопрос контроля над чиновниками был сформулирован Гегелем в 1821 г. в «Философии права», где он указывал, что можно воспрепятствовать бюрократии «занять изолированную позицию аристократии и использовать свои образованность и навыки для тиранического произвола», если на нее сверху будет воздействовать суверен, а снизу корпоративные права<sup>8</sup>.

Несмотря на устаревший и ограниченный характер этого гегелевского положения, оно выделяет главные моменты, которые должны учитываться при анализе проблемы контроля за осуществлением функций государственного аппарата: тенденцию к формированию у государственного чиновника сознания своего высокого положения, связанного с его образованностью и навыками; проблему «суверена», контролирующего чиновника сверху, и проблему влияния на административные процедуры и процесс принятия решений тех индивидов и социальных групп, которые являются объектами государственной власти.

Сознание важности своего положения, якобы не допускающего злоупотреблений властью, является, по мнению некоторых западных исследователей, частью исторически сложившегося культурного облика бюрократии, отражением связи государственной должности с привилегиями правящего класса. Это сознание, вероятно, также связано с престижем, которым обладает государственная служба и тем доверием, с которым широкая публика относится к работе правительственных чиновников. Как правило, государство обеспечивает чиновникам высокий уровень экономической безопасности и правовую защиту, чтобы повысить их чувство ответственности за выполнение своей работы. С ростом бюрократизации возрастает важность профессиональных навыков и опыта, равно как и сложность применения принципов подотчетности.

Важным барьером на пути подотчетности, указанным еще Вебером, является тенденция чиновников завышать свое превосходство в качестве специалистов путем сохранения в тайне своих знаний и намерений. В более поздних исследованиях, в частности руководимых американским социологом Р.Мертонем, анализировались противоречия между специалистами и высшим руководством, а также, в более общем плане, сложность проведения различий между принятием политических решений и их административной реализацией, в тех случаях, когда исполнительная власть должна полагаться на специалистов. Известный западный социолог Р.Бендикс считает, что дилемма заключается в том, что любая профессиональная деятельность предполагает элемент доверия к опыту и знаниям специалистов, в то время как подотчетность административных действий

предполагает сомнение в их правильности и критику со стороны вышестоящих. Доверие, присутствующее в отношении к работе профессионалов, находится в противоречии с недоверием, присутствующим при оценке их работы вышестоящими органами. Чтобы считаться «современным», правительство должно доверять специалистам, а чтобы быть ответственным, должно проверять их профессиональную деятельность и ее результаты. Сложность контроля и даже частичной проверки управленческого аппарата заключается в специфике его работы, отмеченной нами выше. Это необходимость в ряде случаев отклоняться от сложно сформулированных директив и полагаться на собственное их понимание, относительные автономия и нейтральность. Однако чиновники не могут не считаться с общим контекстом государственной власти, который предполагает и формирует систему контроля, «улавливающую» возникающие противоречия и возможность нарастания конфликтов. О том, что подобная ситуация может стать угрожающей для верховной власти, говорилось выше.

К средствам контроля за государственными чиновниками относятся правила, касающиеся их гражданского положения. Должны ли чиновники пользоваться всеми теми правами, которыми пользуются все другие граждане или на них следует налагать какие-то особые ограничения, ввиду их властных полномочий и ответственности? Этот вопрос справедлив для тех политических систем, в которых граждане обладают определенными правами, ограничивающими верховную власть. Одни считают необходимым наделение госслужащих всеми правами рядовых граждан и тем самым, отказ от каких-либо ограничений их политической деятельности. Другие требуют принятия для госслужащих специальных ограничений на выражение политических взглядов и участие в партийной деятельности, чтобы обеспечить беспристрастность государственной администрации и доверие общества к этой беспристрастности.

Согласно этой второй точке зрения, государственная служба предполагает доверие общества, которое может быть утрачено, если управленцы будут необдуманно пользоваться своими гражданскими правами. К числу вопросов правового регулирования относится вопрос о том, могут ли вообще и при каких условиях

чиновники баллотироваться на выборные должности. Контроль политической деятельности, как и ограничение их политических прав, якобы служат обеспечению качества и беспристрастности государственной службы.

Конечно, более важным средством контроля является непосредственный надзор. В своей язвительной критике прусской бюрократии Вебер подчеркивал важность парламентских расследований как средства проверки административного исполнения намерений законодателей. Он видел в этих расследованиях основу для повышения престижа политиков. Не конкретизируя в данном случае его взгляды, отметим, что проблемы, поставленные немецким ученым, с тех пор значительно усложнились. Сложности контроля увеличиваются с ростом бюрократии как органа исполнительной власти, осуществляемой специалистами. Выборные представители контролирующей организации слишком малочисленны по сравнению с проверяемыми чиновниками, менее квалифицированы, чем последние, и определенным образом локализованы. Кроме того, с расширением функций правительства политические решения уже предполагают активное участие административной верхушки и затем воплощаются в процесс оказания услуг. В результате становится сложным четко отграничить объект проверки.

Однако законодательный контроль развивается, о чем свидетельствует ежегодное лицензирование государственных агентств или требование получения ими лицензий на осуществление определенных программ. Чтобы держать под контролем исполнительную власть, верхи разрабатывают собственные методы, в частности через бюджетное управление и другие виды финансового контроля.

Сложности контроля связаны также с развитием демократии. По мере демократизации возрастает число участвующих в политическом процессе индивидов и групп, возрастает возможность их влияния на законодательную и исполнительную власть. Тесные и частные контакты между бюрократией и группами интересов поощряются в тех обществах, где эффективная администрация нуждается в информации, которой часто располагают эти группы и где внимание правительства к обществу вкупе со свободой объединений рассматривается в качестве

важной ценности государственного устройства. Результатом этого является соответствующее, как бы демократическое, формирование политики на многих уровнях внутри правительства и за его пределами, например, в лицензионных органах, консультативных комитетах и других подобных учреждениях. В таких условиях частыми становятся контакты между администраторами и заинтересованной социальной группой как по политическим, так и по процедурным вопросам. Закономерно может возникнуть вопрос, насколько глубоко может проникнуть контроль в эту сеть взаимодействий между организованными общественными интересами и бюрократией. Совершенно не обязательно полагать, что вне контроля политиков автономия администраторов возрастет.

Процесс взаимоотношений между органами управления и группами интересов нуждается в законодательном урегулировании. Например, в США в связи с уменьшением прямого политического влияния на административный процесс и ростом влияния групп интересов было разработано законодательство по разрешению конфликтов интересов. Проводя различие между приемлемыми и неприемлемыми видами контактов между чиновниками и представителями групп интересов, эти законы направлены на обеспечение беспристрастного характера государственной службы в повседневной ее деятельности. Там, где подобные рычаги контроля оказываются эффективными, они не только предупреждают и наказывают злоупотребления, возникающие в результате тесных отношений между администраторами и заинтересованными лицами, но также оказывают поддержку администраторам в урегулировании конфликтующих требований на основе принципа нейтральности. То же самое можно сказать об установленном законом контроле над административным процессом со стороны законодательной власти.

Проникновение власти в управленческий процесс все же оказывается, по большей части, недостаточным, о чем свидетельствует скандинавский опыт введения должности омбудсмена — специального уполномоченного парламента, в задачу которого входит разбор жалоб на произвол правительства и строгое наказание нарушителей, независимо от того, нарушили ли они закон или просто пренебрегли своими служебными обя-

занностями. Некоторые исследователи считают, что пока еще непонятно, достаточно ли будет этих новых инструментов контроля наряду с прежними, вроде административных судов, для противодействия нежелательным последствиям влияния групп интересов на беспристрастность и эффективность работы управленческих органов.

В западной политологической литературе обычным является сравнение различных вариантов строительства бюрократии в таких странах, как Германия, Великобритания, США, Япония, а также в развивающихся странах третьего мира. Анализируются различия между бюрократиями этих стран по своему генезису, структурам и способам осуществлять власть. Часто делается заключение, что сравнение, ограничивающееся только идеально-типическими характеристиками бюрократии — способом набора персонала, условиями назначения, вознаграждения, обучения и способом функционирования, — может дать лишь поверхностное понимание причин отличия бюрократий друг от друга и различия в степени их развитости. Проблема состоит в том, что государственную бюрократию нельзя изучать изолированно, Если она является инструментом, то о его пригодности нельзя судить только лишь на основании его характеристик. Необходимо знать, кто пользуется этим инструментом и для каких целей. Бюрократию следует рассматривать в отношении к политической системе в целом, частью которой она является. Важным моментом считается и то, насколько далеко политическая система может продвинуться по пути демократизации. Ответ на этот вопрос позволяет выявить главных хозяев бюрократии и определить степень влияния политического механизма, который приводит ее в действие.

В демократическом обществе политики должны постоянно бороться за народный мандат, полученный в ходе выборов. В первой половине XX в. эта форма конкуренции привела к распространению функций правительства на сферы здравоохранения, образования и социального обеспечения, а после депрессии 30-х гг. — к регулированию экономики, а также к контролю за научно-техническими исследованиями, связанными с обороной. Решения о расширении правительственных функций были продиктованы длительными структурными из-

менениями в западном обществе — ростом населения, урбанизацией, индустриализацией и международной экономической интеграцией. Они явились новой крупной сделкой: namного возросшее нежелание электората платить большие налоги было нейтрализовано расширением системы социального обеспечения и гарантии безопасности со стороны государства.

Обострились проблемы отношений между законодательной властью и бюрократией, а также между законодательной властью и электоратом, которые сложно взаимодействуют друг с другом. Западные политологи, детально исследовавшие эти проблемы, отмечают, что законодательная власть может поднять степень доверия избирателей к своей политике, делегируя ее осуществление органам, жизненный цикл которых ограничен ее собственным электоральным периодом. Передача важных функций постоянным агентствам является еще одним шагом по пути ограничения законодательной властью собственных полномочий ради укрепления доверия избирателей к ранее сделанным обещаниям. Происходящий рост числа ограничивающих законодательную власть агентств вроде «независимых» центральных банков, обладающих правом контроля за монетарной политикой, указывает на то, что потребность в таком укреплении доверия избирателей не уменьшается.

Временной разрыв в стимулах для деятельности законодательной власти и бюрократии заключается в том, что финансируемые из бюджета управленческие органы с постоянным штатом сотрудников и четко установленной иерархией функционируют в ином временном масштабе, чем законодатели, которые в условиях демократии должны регулярно переизбираться. Это делает гражданских служащих (бюрократов) при демократическом режиме менее восприимчивыми к рискам и менее зависимыми от сиюминутных политических импульсов в отличие от политиков. В частности, постоянная должность дает бюрократам преимущество и в борьбе с главой государства. Они могут подождать переизбрания политического хозяина, политика которого их не устраивает. С этой целью они могут затянуть необходимые административные процессы в надежде на замену неугодного законодателя еще до окончательной реализации его политического курса. Вывод, который делают

западные политологи из своего анализа, состоит в том, что наивно полагать, что проведение демократической политики легко поставит бюрократию под демократический контроль.

Бюрократизация пронизывает все уровни государственной структуры, при этом, как отмечают западные исследователи, воспроизводя все качественные характеристики его «головной модели». Одна из важнейших черт бюрократии состоит в том, что во всех подсистемах бюрократизированного общества копируется модель функционирования и поведения, которая задается центральной политико-идеологической бюрократической схемой.

Одной из важных проблем, возникающих в ходе анализа бюрократии и требующих ответа, является вопрос о двусмысленности или двойственной природе бюрократии. Является ли бюрократия жизненно необходимым институтом, в котором нуждаются страны, стремящиеся к экономическому развитию? Или, напротив, она является институтом, постоянно угрожающим заглушить каналы общественного управления, подобно быстрорастущим сорнякам? Эти вопросы, как нам кажется, сформулированы как взаимоисключающие, в то время как в действительности мы встречаемся с ответами, которые принципиально не исключают друг друга, потому что разделены во времени и соответствующим образом локализованы. Невозможно отрицать, что в действительности то здесь, то там реализуется, хоть и не всегда в полном объеме, негативная коннотация термина бюрократия. Но, как бы ни показалось странным для некоторых критиков бюрократии, имеются примеры реализации и положительного значения этого термина, как это имело место в приведенном выше случае с «восточно-азиатским чудом».

Чтобы объяснить двусмысленность бюрократии, американский исследователь Джон Тойе предлагает провести различие между абстрактным и конкретным значениями этого термина<sup>9</sup>. Негативная коннотация присуща абстрактному значению, в то время как конкретное значение, используемое как синоним организованной гражданской службы, может и не иметь такой коннотации. Данное различие позволит нам представить себе бюрократию, которая не является бюрократической в уничижительном смысле. Отсюда можно заключить, что основная

проблема развивающихся стран состоит в создании институционального контекста для положительно действующей бюрократии, бюрократии в исторически конкретизированном смысле. Эта, пока что умозрительная модель не должна иметь целого ряда недостатков, высказываемых обычно клиентами бюрократических учреждений в виде претензий в их адрес. Эти претензии Джон Тойе суммирует следующим образом. Во-первых, это претензия в том, что чиновники отвечают только перед своим начальством, а не перед теми, чьими делами они занимаются. Чиновники получают свою власть в первую очередь по закону и во вторую очередь от начальства, определяющего их права и обязанности в соответствии с официальной иерархией. Ни то ни другое не предполагает отчетности перед объектами управления. Таким образом, бюрократия не подотчетна народу.

Вторая претензия более позднего происхождения и обычно предъявляется экономистами. Бюрократия в той степени, в какой она предоставляет блага и услуги, функционирует вне конкуренции и потому не имеет стимулов для снижения стоимости общественных услуг. Будучи неэффективной — она не совершенствуется.

Третья претензия, также высказываемая экономистами, сходна с предыдущей. Бюрократия предоставляет услуги по регулированию общественных процессов, поэтому существует опасность ее «приватизации» теми частными интересами, деятельность которых она должна регулировать. Если это происходит, «плохая» бюрократия становится источником и распределителем ренты и выгод в частном секторе.

Четвертая претензия связана с тем, что современные бюрократии создают правила, применяемые к определенным категориям людей, и следят за соблюдением этих правил с целью устранения произвола, личного фаворитизма и дискриминации. Однако исключения из общих правил в плане уступок здравому смыслу невозможно предусмотреть и зафиксировать. Тем не менее чиновники стремятся применять писаное правило буквально и точно, не рассуждая и не принимая на себя ответственности за отклонения. Особенно изобилует негативными последствиями подобного буквализма медицина, когда имен-

но отклонение от общего правила может спасти жизнь человека. «Бюрократу не разрешается подстраиваться под субъективные смыслы и нужды, которые может сообщить ему клиент. Бюрократ должен лишь подстраиваться под те смыслы и нужды, которые имеют официальный характер»<sup>10</sup>, — констатирует Ральф Хуммель.

Пятая претензия связана с, казалось бы, бесконечным увеличением должностей и учреждений, функционирующих без должной координации. Это препятствует тщательному и строгому контролю за бюрократией. Делегирование полномочий утрачивает последовательность, и функции управленцев пересекаются или конфликтуют между собой. В результате люди страдают от задержек, связанных с трудностью нахождения нужного им чиновника.

Западные политологи ставят перед собой задачу создания такой модели бюрократии, которая не имела бы указанных негативных черт и способствовала бы достижению целей развития общества, а не тормозила их реализацию. Так, например, Питер Эванс полагает, что эффективность общественных институтов зависит от их «гибридности» — баланса между тремя различными (иногда противоречащими друг другу) способами управления общественным действием». К этим трем способам относятся повышение эффективности бюрократии, определяемой в терминах веберовских идеальных характеристик; следование рыночным сигналам относительно стоимости и выгод общественного использования ресурсов; и наделение развивающегося демократического участия функциями контроля за соответствием действий государства нуждам и желаниям рядовых граждан.

Не приводя графического изображения модели Эванса, отметим наличие в ней демократического элемента. Тем не менее избираемым политикам даже в рамках устоявшихся демократий приходится бороться за установление контроля над бюрократами. Этот факт был юмористически обыгран в популярном английском телесериале «Да, господин министр». Было бы наивно полагать, что с распространением демократии на страны Латинской Америки, бывшего Советского Союза, Азии и Африки там перестала существовать проблема демократической подотчетности.

Вывод, к которому приходят западные исследователи, заключается в том, что несмотря на волну демократизации в последние двадцать лет, необходимо еще многое сделать для поиска новых способов, с помощью которых рядовые граждане могут повысить прозрачность и подотчетность бюрократии.

В некоторых влиятельных международных организациях опасаются, что даже незначительное усиление демократического контроля может сделать бюрократию неэффективной для целей развития. Как указывалось выше, авторы доклада Всемирного банка о восточно-азиатском экономическом чуде полагают, что бюрократии в этих странах оказались эффективными потому, что были изолированы от повседневного политического вмешательства. Однако что понимается под «политическим вмешательством» и какова должна быть степень изоляции? Когда прекращается демократический контроль и начинается политическое вмешательство? Эти нерешенные проблемы современной бюрократии по-прежнему являются объектом научных дискуссий и политических дебатов.

Непростым является вопрос об эффективности работы правительства, как главном органе управления, если рассматривать его в инструментально измеримых терминах. В бюджете содержится информация о стоимости ресурсов, однако не проводится ее сравнение с произведенным продуктом. Поэтому, как указывается в исследованиях этой проблемы, невозможно вычислить эффективность, и в этом состоит основная трудность применения анализа затрат и выгод к государственной службе. Эта ситуация не имеет легкого рыночного решения, констатирует Джон Тойе, тем не менее определенного повышения эффективности можно достичь с помощью таких мер, как аутсорсинг небольших компонентов гражданской службы, создание условий для конкуренции и простое принуждение департаментов к экономии.

Рост административного ресурса происходит в результате концентрации политической и экономической власти, которые становятся взаимозависимыми. В некоторых отраслях промышленности, где преобладает олигократия, фирмы стремятся получить политическую регулируемую власть, чтобы не допустить на рынок новых партнеров. Политические партии заинтересованы в том, чтобы пообещать антиконкурентные формы

регулируемого в обмен на финансовые вложения в их кассы. Аналогичным образом бюрократы заинтересованы в любом виде регулирования, но не в том конкретном, который полезен для общества. Существует сильное стремление к сговору, и его невозможно устранить лишь путем ориентации на рыночные сигналы, поскольку сам рынок подвержен манипуляции. Решить проблему административного ресурса может лишь, по мнению исследователя, радикальное политическое вмешательство, преуспеть в котором может только новое социальное движение.

Применительно к двум другим претензиям исследователь замечает, что применение бюрократических правил, подобно юридическим нормам, всегда остается проблематичным. В писаной норме невозможно предусмотреть всех обстоятельств, при которых она может использоваться. Попытка учесть все возможные случаи неизбежно усложняет норму и снижает возможности людей понять ее. С другой стороны, если предоставить чиновникам свободу в интерпретации правил, возникают другие проблемы. Расширение свободы действий чиновников открывает путь к личному фаворитизму. Следующим шагом станет продажа чиновниками своего благорасположения, что будет способствовать росту коррупции.

Не менее сложной является проблема определения границ ответственности. Исследователь предлагает следующие шаги. В краткосрочной перспективе следует просто более четко разграничить служебные права и обязанности чиновников. В политической сфере кампания за «единое правительство» должна способствовать уменьшению департаментализма. В сфере оказания услуг часто существует возможность организовать работу по принципу «одного окна». Сложность состоит в том, что эти меры, сколь бы ценными они ни были сами по себе, не могут применяться ко всем операциям. Управление гражданской службой должно пониматься творчески, что, однако, чревато злоупотреблениями.

Распределение обязанностей и границы иерархического делегирования полномочий всегда должны, по мнению западного исследователя, оставаться изменчивыми, и некоторая неопределенность относительно того, где они происходят и в какой момент времени, является более или менее постоянной ха-

рактической бюрократии. Но возникают конфликты на почве проводимых или предстоящих реорганизаций. Сильное руководство может ослабить такого рода конфликты, но не может полностью их исключить.

Вывод, вытекающий из приведенного выше анализа, показывает, что двойственная оценка бюрократии не является результатом недостатков в ее работе. Напротив, эта двойственность является фундаментальной и глубоко укорененной в ее природе, в то время как меры по исправлению недостатков часто становятся источником новых проблем и должны осуществляться на постоянной основе.

В свете всего вышесказанного перспектива создания исключительно положительно действующей бюрократии является неосуществимой. Это не исключает необходимости бдительного внимания к функционированию бюрократического аппарата всех уровней и нахождению устойчивого баланса между всеми ее склонными к дисфункциям и постоянно реформируемыми элементами.

В заключение коснемся еще одной немаловажной проблемы.

Перенос акцента с недостатков бюрократии на ее общественно необходимые и, в этом смысле, положительные возможности совершенствования, на которые справедливо указывает в своем анализе Джон Тойе, ставит вопрос о том, насколько правомерным является отождествление всей исполнительной системы власти, всего управленческого аппарата с бюрократией. Может быть, бюрократия и система управления вовсе не являются синонимами? С другой стороны, если оставить за бюрократией только ее уничижительную, негативную коннотацию, то справедливым ли будет, в таком случае, называть всех вообще функционеров исполнительной власти бюрократами? А если нет, то как их следует называть?

Выходит, что языковые проблемы, вернее недостаточное терминологическое богатство профессионального языка, является препятствием для точной формулировки важнейшей государственной проблемы? Поэтому, ожидая, пока наш профессиональный язык обогатится новыми терминами, еще раз подчеркнем, что бюрократия — это не синоним управленческой системы, а бюрократ — не синоним государственного служащего.

го. И если невозможно избавиться термин бюрократия от его, укоренившегося в обыденном сознании, уничижительного, негативного смысла, то и проблему нужно формулировать в соответствующих терминах. Иными словами, совершенствовать нужно не бюрократию, а систему государственного управления, взятую в ее общественном контексте, комплексно, при этом отдавая себе отчет в возможности достижения на данном этапе ясно и конкретно сформулированных общественных целей.

### Примечания

- <sup>1</sup> *Blau P.* Bureaucracy in modern Society. P. 28–30; *Bensman J., Rosenberg B.* Mass, class and Bureaocracy. Prentice Hall, 1963. P. 267.
- <sup>2</sup> *Blau P.* Op. cit. P. 29.
- <sup>3</sup> *Вебер М.* Избр. произведения. М., 1990. С. 658.
- <sup>4</sup> *Mannheim K.* Ideology and Utopia. Brace and company. 1936. P. 105–106.
- <sup>5</sup> *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Изд. 2-е. Т. 1. С. 268.
- <sup>6</sup> *Weber M.* Wirttschaft und Gesellschaft. Tübingen, 1922. Т. 1 S. 669.
- <sup>7</sup> World Bank. The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy. New York/1993.
- <sup>8</sup> *Hegel G.* Philosophy of Right. Oxford, 1942. P. 296–297.
- <sup>9</sup> J.Modern Bureaucracy. Research Paper. 2006/52. UNU-WIDER. 2006.
- <sup>10</sup> *Hummel R.H.* The Bureaucratic Experience. N. Y., 1987.

## **Российское государство и российская бюрократия: ретроспектива и перспектива**

Растущее усложнение общественной жизни во всем мире и, соответственно, усложнение проблем эффективности социального управления, поддержания социального порядка порождает в ответ постоянное увеличение числа как государственных органов управления, так и различных неправительственных учреждений. Бюрократия как рациональная система организации деятельности становится массовым и привычным явлением. Одновременно с бюрократией в обществе приходит ее alter ego — бюрократизация, которая становится всепроникающим явлением на протяжении всего XX в. и которая сопровождается большими и часто невосполнимыми потерями. Бюрократизация была и остается самым грозным вызовом современному обществу, вызовом интеллектуальной мысли и власти.

Общие причины критического отношения к бюрократии в XX в. известны и неизменны. Общество остается глубоко недовольным низкой результативностью многих министерств и ведомств, разных агентств и комитетов. Ученые и политики, журналисты и сами бюрократы постоянно ищут пути и способы реформирования бюрократических систем.

В западной литературе опубликовано большое количество исследований по государственной бюрократии индустриального, капиталистического общества. О них подробно говорится в предыдущих статьях настоящего сборника<sup>1</sup>.

Кризис современной цивилизации по-разному сказывается на судьбах государства и государственной бюрократии в разных странах и регионах. Потребовался пересмотр классических представлений о бюрократии в принципиально новых условиях, когда возрастание масштабов и ускорение процессов глобализации вызывает в обществе многочисленные, плохо прогнозируемые, а нередко практически непредсказуемые последствия<sup>2</sup>.

Если говорить в целом о состоянии современной бюрократии, то в одном можно быть уверенным — в том, что управленческого кризиса нет в бизнес-организациях, прежде всего, в транснациональных корпорациях. Торжество их над всем миром очевидно. Успехи в менеджменте после управленческой революции 80-х гг. XX в., появление американской, японской, европейской моделей менеджмента выглядит особенно впечатляюще на фоне бесконечных разговоров о кризисе государства, государственного управления и росте бюрократии<sup>3</sup>.

Мощное наступление сторонников неолиберализма или рыночного фундаментализма, предпринятое им с конца 80-х г. прошлого века, привело к тому, что институт рынка стал захватывать все новые и новые сферы общественной жизни во всех сравнительно развитых странах мира.

Транснациональные корпорации, крупнейшие финансово-идеологические группы развернули мощное наступление на национальные государства, их правящие элиты с целью дальнейшего внедрения принципов неолиберализма теперь уже в самую ткань государственной власти и управления. Финансовая элита мира поставила вопрос о дальнейшей рыночной трансформации государства, преобразования его в экономического игрока на мировой арене.

Впрочем, это очень опасная позиция. Государство не может рассматриваться как корпорация по предоставлению услуг населению, а ее президент всего лишь как руководитель корпорации. Если государство страны есть просто корпорация, то ее высоколиквидные активы могут быть проданы с большой выгодой для руководителей корпорации, т.е. руководителей страны. Это и означает распродажу богатств страны вплоть до

ее суверенных прав на территорию, сырьевые ресурсы и т.д. Критика подобного взгляда на Россию, имеющего хождение и в отечественной печати, звучит нередко весьма остро.

Неолиберализм глубоко проникает сегодня в публичную политику, что несет в себе реальную угрозу превращения политических лидеров и политических партий, предвыборных программ, а тем более электората (голосов избирателей) в обычные рыночные продукты. Демократический выбор на поверку оказывается очень похожим на рыночную демократию.

Неолиберализм энергично проникает в государственную административно-управленческую систему властных организаций. В середине прошлого века австрийский экономист и философ Людвиг фон Мизес показал характерные черты бюрократического управления, отличающие его от коммерческого управления. Бюрократическое управление, основанное на следовании детально разработанным правилам и предписаниям, он оценивал гораздо ниже коммерческого управления, целью которого является достижение прибыли. Но он был все-таки наивным человеком, когда говорил, что «...не может быть и речи о том, чтобы улучшить бюрократическое управление, реорганизовав его по образцу частного бизнеса. Было бы ошибкой судить об эффективности государственного ведомства, сравнивая его с результатом деятельности предприятия, подвластного игре рыночных сил»<sup>4</sup>. Ныне рынок вторгнулся в те сферы, о чем Л.Мизес не помышлял. Административная, постбюрократическая революция становится возможной на Западе, в первую очередь, именно в результате настойчивых стремлений со стороны как власти, так и общества найти эффективные способы борьбы с бюрократизацией. Но эта революция стала свершаться на путях, предложенных неолиберализмом<sup>5</sup>. Она привела к появлению такого нового феномена, как государственный менеджмент, что означает передачу частным фирмам выполнения отдельных государственных функций. Эти процессы начались, прежде всего, в англосаксонских странах, затем они получили некоторое распространение и в других европейских странах.

США дальше всех продвинулись по рыночному преобразованию политики. Причина, видимо в том, что в Америке оказались очень слабыми общественные силы, способные актив-

но противостоять рыночному фундаментализму. Известный итальянский журналист Дж.Кьеза в книге «Борьба империй. Восток—Запад» напоминает о том, что в американской конституции нет слова демократия. Либерализм на практике ограничен индивидуальной свободой, устойчивые демократические формы участия населения в решении общегосударственных проблем представлены в общественной жизни крайне слабо<sup>6</sup>.

Государственное управление как система возникает в Америке только во времена президента Ф.Рузвельта, в ходе правления которого начинается быстрый рост центральных административных органов. В настоящее время государственная бюрократическая машина по реализации национальных интересов работает исправно, а государственных служащие, т.е. бюрократы, в Америке действуют в этом отношении достаточно эффективно<sup>7</sup>.

Трудно пока говорить и о кризисе власти в Америке, она упивается своим экономическим, информационным и военным могуществом. Однако ее стремление к установлению мирового господства, однополярного мира порождает противодействие во всем мире, и даже хорошо отлаженная бюрократическая машина вряд ли окажется способной справиться с растущим стремлением громадного большинства незападных стран к альтернативному, многополярному миру.

Европа существенным образом отличается от Америки с точки зрения состояния бюрократии. Для нее характерен социально ориентированный рынок с опорой на демократическую культурно-историческую традицию.

Поэтому в континентальной Европе тенденции на внедрение рыночных подходов к работе государственного аппарата управления активно противостоят демократические принципы, имеющие глубокие многовековые корни в западной культуре. Граждане этих стран постоянно предъявляют демократические критерии к деятельности административно-управленческого аппарата. «Духовное родство реформизма и левого либерализма, — пишет известный немецкий философ Ю.Хабермас, — коренится в общей цели — социально-государственной универсализации гражданских прав»<sup>8</sup>.

Чем более низкой является иерархическая ступень властной вертикали, тем сильнее становится в этой вертикали тенденция на демократизацию управленческих структур, на усиление гражданского контроля над деятельностью чиновников через демократические институты гражданского общества, на большую прозрачность низовых уровней власти. Росту и реализации этих требований в немалой степени способствуют современные достижения в области информационных технологий. Но не только. Для повышения эффективности принимаемых управленческих решений бюрократия вынуждена сама внимательно изучать те сферы деятельности людей, которыми ей поручено управлять. Отсюда расширение контактов и связей с населением, то, что называется сегодня связью с общественностью, проведение собственных опросов, обращение к экспертам, сбор разного эмпирического материала.

Деятельность государственной управленческой бюрократии в наиболее развитых странах Запада становится ареной взаимодействия двух ориентаций в ее реформировании — тенденции на усиление политической активности бюрократии, ее стремления к расширению своих властных полномочий и на развитие демократических начал при общем векторе в направлении дальнейшей децентрализации власти. И, следовательно, идущий в западном обществе синтез либеральных и социал-демократических идей имеет место не только на уровне законодательной власти, при принятии государственных политических решений, но и в деятельности административных, управленческих структур. Как отмечает Ю.Хабермас, «мы можем различать власть, рождающуюся в процессе коммуникации, и административно применяемую власть. ... В деятельности политической общественности встречается и перекрещиваются два противоположных процесса: с одной стороны, коммуникативные формирования легитимной власти, которая рождается в свободном от всякой репрессивности процессе коммуникаций политической общественности, а с другой — такое обеспечение легитимности через политическую систему, с помощью которой административная власть пытается управлять политическими коммуникациями»<sup>9</sup>.

Несмотря на большое количество литературы по критике европейской, западной бюрократии, можно говорить в целом о благополучной ситуации в этих странах с точки зрения эффективной деятельности государственного аппарата, поддержания в обществе социального порядка и контроля.

Что касается России, то можно констатировать затяжной кризис государственной власти, неэффективность государственного управления, гигантский рост того, что называется бюрократическим государством или, точнее, государством бюрократии. Кризис бюрократии, ее неэффективность вызвали огромную волну критики. Даже президент В.В.Путин не смог пройти мимо этой ситуации. «Наше чиновничество, — сказал В.В.Путин в своем послании Федеральному Собранию РФ в апреле 2005 г., — еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту». И несколько далее. «В наши планы не входит передача страны в распоряжение неэффективной коррумпированной бюрократии»<sup>10</sup>. В последнее время государственные СМИ и органы печати стараются придать бюрократии более привлекательный вид, и какие-то позитивные изменения в ее деятельности есть. Но в целом ситуация с государственным управлением остается очень тревожной. Бюрократией недовольны все. В качестве примера можно привести данные, полученные в результате двух социологических опросов «Бюрократия и власть в новой России» (руководитель исследования М.Горшков) и «Качества власти: восприятие и представления населения» (ЦИРКОН. 2005). Знакомство с результатами этих опросов позволяет утверждать о предельно низком уровне доверия народа к власти и бюрократии, о глубоко отчуждении власти от народа и общества<sup>11</sup>.

В газетно-журнальной публицистике называются самые разные способы или пути для исправления положения. Первая проблема. Если у государственных чиновников нет нужного образования для решения сложных проблем, то бюрократия должна учиться и, в первую очередь, за рубежом. Впрочем, большое количество российских чиновников уже прошла на западе управленческую переподготовку. Но ощутимых сдвигов пока не наблюдается.

Вторая проблема, о которой постоянно любят говорить журналисты, заключается в том, что у нас слишком много чиновников или бюрократии и поэтому следует решительно сократить их численность. Впрочем, это довольно сомнительный аргумент. Бюрократии в стране не так уж много. Если сравнивать количество чиновников на душу населения, то в США их больше, чем у нас. Но дело, конечно, не в числе чиновников, в спорах о том, сколько их должно быть, нередко отсутствует главное. Важнее третья проблема, суть которой либеральная печать видит в том, что чиновники «не так сидят». Поэтому, мол, российскому обществу остро нужна административная реформа. Вот на Западе появился государственный менеджмент, озабоченный финансовой выгодой от работы государственных органов, и российская реформа должна пойти по этому пути. Опасности такого рода реформ очевидны и, прежде всего, это дальнейший рост коррупции. Но есть еще одна проблема более общего характера, связанная с бюрократией. Кажется, все согласны с тем, что чиновники, бюрократия все еще слишком много вмешиваются в жизнь, которую необходимо решительно освободить от бюрократического контроля и мелочной опеки. Лозунг — направить демократию на борьбу с бюрократизмом — очень правильный и привлекательный. Он появился в обществе сразу, как только началась перестройка. Но наша отечественная история еще раз показала, что бюрократия бессмертна. Именно она победила в антисоциалистической буржуазно-демократической революции, имевшей место в стране в конце 80-х — начале 90-х гг. XX в., и именно она в итоге осталась в выигрыше<sup>12</sup>. Следовательно, вопрос остается в том, как найти действенные, практические меры по деобюрократизации российского общества.

В периодической печати высказано много резких, и, в общем-то, верных суждений по поводу бюрократии. Вместе с тем настораживает обилие критики при малом внимании к глубинным корням бюрократизма. То, что ее время от времени демонизируют, что она из рук вон плохо работает, это понятно. Но суть вопроса не в том, что она плохо работает, а в том, почему она плохо работает и кому выгодно время от времени ее демонизировать. Российская бюрократия действительно не так час-

то в отечественной истории имела привлекательный вид, но тем важнее показать, как возможно стране избавиться не от бюрократии как таковой, а от ее бесконтрольного поведения, которое вызывает вполне определенные чувства и которое ни один раз приводило к большим бедам в российском обществе. С одной стороны, в общественном сознании постоянно витает мысль о том, чтобы представить бюрократию враждебным населению классом или сословием со всеми вытекающими отсюда последствиями. А с другой стороны, в нем стойко существует чувство покорности, страха, бесполезности борьбы при виде такого демонического монстра, коим представляется бюрократия в общественном мнении.

Философская методология анализа российской бюрократии разработана явно недостаточно, особенно применительно к современной ситуации. С философской точки зрения нельзя говорить о бюрократии вне связи с властью и государством, с уровнем развития общества.

Прежде всего, важно рассмотреть взаимную связь и взаимную обусловленность высшей российской государственной власти, принимающей политические решения, и российской государственной бюрократии, призванной проводить принятые решения в жизнь. Конкретная литература по этому вопросу в основном представлена работами исторического, конкретно-социологического, политологического характера<sup>13</sup>. Гораздо меньше проводится исследований с социально-философских и общесоциологических позиций.

Знание истории и теории западной бюрократии, конечно, необходимо для анализа и понимания общих черт российской бюрократии. Но формировалась бюрократия на Западе в принципиально других исторических условиях, чем в России. По этой причине изучение российской бюрократии нельзя проводить лишь в плане выявления ее специфических особенностей по сравнению с западной бюрократией. Здесь на первое место выходят принципиальные различия, а не сходства, что мы стараемся показать и обосновать.

Обращает на себя внимание тот факт, что попытки в 90-е гг. реформирования российской бюрократии происходили сразу по нескольким направлениям. По мнению П.Г.Щедровицко-

го, в российском обществе, «в современной чиновничьей прослойке существуют несколько классов. Это люди, ориентирующиеся на совершенно разные ценности, разные модели государственности, разные представления о том, в чем состоят функции государства. Это люди из разных миров, они говорят на разных языках. Грубо говоря, есть военно-мобилизационная модель государства. Модель патерналистская, модель социального государства и модель либерально-коммерческая, “государство услуг”. Их обслуживают три разных госбюрократии»<sup>14</sup>.

Получается довольно странная и запутанная картина. Постоянно говорится о положительных достоинствах западной бюрократии, рациональной системе административного управления, расширяются масштабы обучения российских чиновников в западных образовательных центрах. Вместе с тем в чиновничью жизнь возвращается многое из того, что относилось к имперскому периоду развития России, например, петровский табель о рангах. И, наконец, известно, как много остается фрагментов советской системы государственного управления, которые также успешно функционируют и по-прежнему имеют немало достоинств. Можно ли соединить в создаваемой новой российской управленческой структуре разные модели в единую целостность с едиными требованиями к квалификации служащих, и, если это возможно, то на каких теоретических и идеологических принципах. Можно ли так просто взять и поставить задачу создания бюрократии по западному образцу, из какого времени брать этот образец. Многие говорят о веберовской концепции бюрократии как эталоне и образце. Но сегодня можно ориентироваться на отдельные ее черты, в целом и на Западе образ и место бюрократии с веберовских времен заметно изменились.

Второе обстоятельство. Кризис бюрократии – это кризис высшей государственной власти, власти, принимающей политические решения и в отношении собственной бюрократии. Если власть ничего не может поделать со своей собственной бюрократией, то либо страна просто погибнет, либо в ходе мощных социальных потрясений власть получит тот новый облик, который позволит ей обрести политическую волю, понимание сути ситуации в стране и своей собственной бюрократии, границ собственных возможностей и практических действий.

И, наконец, третье и главное обстоятельство. Глобализация в ее нынешнем виде поставила под вопрос существование независимых суверенных государств. Рыночный фундаментализм в теории и на практике считает государство анахронизмом. Однако великие державы, такие как Китай, Индия, Иран, целый континент Латинской Америки, пока не намерены отказываться от исторического права следовать своим собственным путем развития.

Власть каждой великой державы ищет свои пути вхождения в глобальные процессы. Россия находится на перепутье. Неэффективность государственного управления есть показатель также и кризиса высшей государственной власти, поскольку до сих пор она не сделала стратегического выбора развития страны. Поэтому и преодоление кризиса российской власти есть непременное условие качественного обновления и структуры административно-управленческого аппарата, и повышения эффективности принятия и реализации управленческих решений.

**Несколько слов о понятийном аппарате.** Прежде всего, необходимо развести понятие государства именно как высшую государственную власть, принимающую государственные политические решения, от понятия управленческой власти, принимающей управленческие властные решения. Будем ли мы прокачивать нефть по трубопроводу, который пройдет рядом с Байкалом, или будем строить трубопровод далеко в обход Байкала, — это государственное политическое решение, которое принял недавно президент под давлением общественного мнения. А вот просчитать, как выгодней проложить трубу и как дешевле и быстрее пустить магистральный трубопровод, должны сделать управленцы. Институты исполнительной власти обладают огромными возможностями ускорить или затормозить выполнение политического решения. Управленцы, чиновники нередко забывают про политический контекст, который определяет границы управленческого властного решения, за что их снимают с работы, несмотря на весь богатый управленческий опыт. Причина — непонимание тонкостей политики.

Тот круг лиц, кто принимает непосредственное участие в принятии политических властных решений, обычно называют властной, правящей элитой, они не могут быть названы управ-

ленцами. Грань эта относительна, но не формальна и не условна. Она содержательна, и об этом у нас пойдет речь. К примеру, в учебнике «Государственная служба» говорится, что государственный аппарат с точки зрения структуры «есть совокупность органов, прежде всего исполнительных (административных), осуществляющих управление государством». С кадровой точки зрения государственный аппарат есть «определенным образом организованная совокупность служащих, иначе называемых кадрами или персоналом госслужбы, занятых повседневной работой по осуществлению исполнительно-распорядительной деятельностью государства»<sup>15</sup>. Государственная служба есть вид трудовой деятельности, заключающейся в практическом осуществлении государственных функций работниками государственного аппарата, главным образом, в трех ветвях власти — в исполнительных органах власти, в законодательных и судебных структурах. В большинстве стран Запада государственная служба называется публичной или гражданской службой или администрацией. Академия государственной службы при Президенте РФ переводится на английский язык как *academy of public administration*.

В публицистике понятия чиновник, бюрократ, госслужащий имеют примерно одинаковый смысл, они синонимичны, но все же возникает вопрос, что лучше употреблять. В российском общественном сознании, в российской традиции понятие «бюрократия» исторически всегда было нагружено явным негативным смыслом. Он выражало и продолжает выражать вполне определенное отрицательное отношение к деятельности профессиональной социальной группы или слоя (государственных) служащих. Суть упрека этой группе со стороны общества состоит в неисполнении ею своих обязательств перед обществом, которые возложены на нее. Понятие бюрократии, по замечанию А.Г.Левинсона, «имеет, таким образом, собственный полемический потенциал, и потому может служить средством любому социальному субъекту, нуждающемуся в том, чтобы обосновать свои претензии интересами всего общества свои претензии к государственной власти (или претензии на государственную власть)»<sup>16</sup>. Вместе с тем сегодня в отечественной литературе предпринимаются определенные усилия с тем, что-

бы реабилитировать понятие бюрократии и говорить, например, о карьерном бюрократе, имея в виду позитивный профессиональный рост госслужащего.

В современном русском языке невозможно придать нейтральный смысл понятию бюрократии и тем самым отдалить его от понятия бюрократизм с однозначно негативным смыслом. Бюрократия и бюрократизм в российском сознании накрепко связаны друг с другом. Примерно так же, как связаны между собой аристократия как круг людей лучших и достойных и аристократизм как соответствующая аристократическая манера, способ поведения. Если проводить эту аналогию, оказывается, что бюрократизм есть способ, манера поведения бюрократии. Представляется удачным следующее определение бюрократизма: «в политическом плане — чрезмерное разрастание и безответственность исполнительной власти, в социальном — отчуждение этой власти от народа; в организационном — канцелярская подмена содержания формой; в морально-психологическом — бюрократическая деформация сознания»<sup>17</sup>. Но можно ли сегодня, когда бюрократизм во всех своих обличиях принял такие размеры, говорить о нейтральном отношении к понятию бюрократ?

По-видимому, бюрократия сможет приобрести в русском языке устойчивый положительный смысл только тогда, когда общество будет надежно избавлено от бюрократического произвола и бесконтрольности. Но в российской истории государственная служба, будучи в глубине своей государевой службой, почти во все времена несла на себе печать грубого и малообразованного бюрократизма. Конечно, это вина не только бюрократии и не столько бюрократии как таковой, постоянно играющей в российской истории глубоко противоречивую роль. Поэтому становится понятным тот факт, что население страны, согласно данным социологических опросов, гораздо положительнее относится к термину госслужащий, чем к чиновнику или тем более к бюрократу<sup>18</sup>.

Вряд ли можно принимать понятия бюрократический капитализм, бюрократический социализм или бюрократическое государство как имеющие нейтральный смысл. Следует признать, что понятие бюрократического государства получило широкое распространение в литературе<sup>19</sup>. Оно имеет два главных смысла.

Бюрократическое государство есть государство, в котором бюрократизм достиг крайних пределов. Но есть и другой смысл, для нас более важный. В бюрократическом государстве высшая государственная власть фактически принадлежит бюрократии.

Тенденции развития глобализации вновь оживили интерес к вопросу о безгосударственной форме самоорганизации жизни различных народов, но уже в новом глобальном контексте. В 90-е г. XX в. идеологи глобализма стали активно пропагандировать идею о том, что государственные национальные границы есть явление устаревшее, границы изжили себя. Эти идеи были поддержаны в нашей стране, в частности, Г.Х.Шахназаровым и А.П.Назаретяном<sup>20</sup>. Но последующие события показали всю идеологическую направленность этих рассуждений о конце национального государства<sup>21</sup>. Роль и функции национального государства меняются в условиях глобализации, но принцип государственности сохраняется, и более того, приобрел еще большую важность как фундаментальный принцип современного мироустройства.

### **Природа государственной власти и государственной бюрократии в России**

Мы говорили ранее в своих работах о природе российской государственности и пришли к выводу, что государственность есть порождение и форма российской цивилизации<sup>22</sup>. Более того, можно утверждать, что российская цивилизация (как, впрочем, и любая другая цивилизация) есть не просто живой социальный организм, а социоприродный организм, существующий в определенном канале исторической эволюции. Этот канал эволюции задает некоторые неизменные параметры локальной цивилизации, делая ее вполне определенным типом цивилизации, что и обуславливает определенный тип государственности в виде некоторого инварианта, как способа организации всей общественной жизни на территории государства.

В философском плане российское государство, т.е. государственная власть, в том числе и административно-управленческая структура власти, имеет свою онтологию. Поэтому самая

глубокая причина неэффективности реформ управления состоит в том, что существуют какие-то объективные ограничения на изменения властно-управленческой пирамиды, ее структуры и функций. Понимание природы этих ограничений открывает реальные пути к разработке методологии создания более эффективной государственной административно-управленческой структуры, современного государственного аппарата применительно к реалиям начала XXI в.

В лоне российской цивилизации сформировался, устойчиво существовал и, видимо, продолжает существовать определенный тип государственности с присущим ему рядом фундаментальных атрибутивных черт. Необходимо принять и выявить этот архетип в качестве данности, а потом уже обсуждать, как относиться к нему, как можно воздействовать на него, если не на сущностное ядро архетипа, то на его периферию, сделать его проявления более современными и подвижными. Не менее важен философский рефлекс и по поводу того, как влияют внутренние и внешние условия существования государства на сам архетип, способствуют ли его сохранению или, напротив, постепенной трансформации или даже утрате своего сущностного ядра.

Современные представления и дискуссии об онтологии российского типа государственности, его базовом архетипе весьма многообразны. Отечественная литература по этой проблеме настолько велика по своей численности, что делает обзор этой литературы чрезвычайно затруднительным делом. Суть этой хорошо известной проблемы состоит в признании многовекового существования в российской истории единоличной власти. Другое дело, что сегодня развернулось острая полемика между теми, кто говорит об исторической неизбежности сохранения традиции единовластия в тех или иных формах в обозримом будущем и теми, кто выступает за решительную борьбу и скорейшее преодоление этой традиции. Одним словом, современной — имперско-монархической, русско-православной, евразийской и ряду других антилиберальных позиций противостоит либеральный взгляд на будущее российской государственности<sup>23</sup>. В этой проблеме и в этой борьбе много аспектов. Самое поразительное явление в современной политической жизни России состоит в том, что и политическая теория, и по-

литическая практика преимущественно ориентированы на воспроизведение некоторых сторон американской модели либерального (буржуазного) конституционализма. Конечно, исторический путь развития России отдельными сторонами похож на путь, пройденный и Соединенными Штатами, и Германией, и Францией. Однако в целом он выглядит более своеобразным, в нем больше различий, чем сходства.

Для нас здесь представляет интерес, прежде всего, все то, что связано с пониманием природы, настоящего и будущего российской бюрократии.

В онтологическом архетипе российской государственности можно выделить следующие наиболее существенные черты.

1. Единоличная власть и жесткая, иерархическая вертикаль власти.

2. Сакральный духовно-православный характер единоличной власти.

3. Государственный управленческий аппарат как инструмент реализации политических решений единоличной власти.

При рассмотрении онтологических основ российского государства главная ее проблема состоит в особенностях онтологического статуса единоличной власти. Концентрация государственной власти в руках одного человека означает определенный способ принятия высших государственных решений и определенный способ организации всей властно-управленческой пирамиды. Это – вертикаль трансляции сверху вниз решений моновласти. Важно и другое. Властно-управленческая структура есть системообразующая социальная связь в российском обществе на протяжении, по крайней мере, последних пяти столетий. Таков инвариант российской власти независимо от господствующей в государстве идеологии, отношение к которому нельзя строить исходя из политических оценок или предпочтений. Напротив, необходимо выявить онтологию «политического» в его российском варианте.

Конкретное общество всегда есть совокупность связей и отношений между людьми, живущими в данном обществе. Если в обществе отсутствуют экономические связи между людьми и, соответственно, между различными региональными территориями, то общество может устойчиво существовать только при

наличии целостной структуры прямых, непосредственных отношений господства и подчинения сверху донизу, т.е. того, что и называется прямой вертикалью государственной власти<sup>24</sup>. Разрушение вертикали власти есть разрушение государства и общества. Преодоление жестко централизованной вертикали власти возможно при появлении эффективной совокупности экономических отношений между людьми в форме товарно-денежных, вещественных отношений между людьми. Но декларация желательности этого перехода должна быть подкреплена анализом реальных возможностей, реальных путей, способов и времени перехода к другой системе отношений между людьми. А пока этого перехода не произошло, страна, если она желает существовать, должна иметь жесткую вертикаль, как некий императив, которому нет альтернативы. Разумеется, при таком устройстве власти политическая сфера в обществе становится чрезвычайно узкой. Особенно это отражается на публичной политике. Отсюда, собственно говоря, и вытекает известная оценка такого государственного устройства, когда в действиях единоличной власти усматривается стремление «загнать» политическую жизнь в сферу административно-управленческую.

В отечественной литературе в ходе обсуждения вопросов укрепления российской государственности значительная часть авторов вынуждена так или иначе признавать невозможность преобразования многовековой матрицы российской государственности в либеральную матрицу, что не исключает встраивания отдельных важных элементов либерально-демократического западного государства в новую историческую форму российской государственности<sup>25</sup>.

Если высшая власть — это то, что нельзя рушить, не разрушая одновременно государственный и общественный строй, не ставя под угрозу само существование цивилизации, то именно поэтому она обретает черты сакральности, т.е. становится абсолютной ценностью. Сакральность обуславливает неразрывность единоличной государственной власти и народа. Персонафикация государства в виде единоличной власти выступает способом, условием его стабильного существования. Духовно-этическая основа государства выражена в императиве едино-

личной государственной власти — следовать идее «общего блага». Первое лицо есть олицетворение воли и благополучия государства и народа.

Первое лицо, по определению, должно представлять свои обликом сгусток политической воли, который удерживает страну от явлений разложения и распада. Огромная концентрация власти и политической воли оказывается естественной и необходимой стяжкой территории страны в единое государственное целое. Структура власти в своей практической деятельности представляет нечто похожее на атомную электростанцию, использующую энергию атома в мирных целях. Она генерирует в рамках парадигмы власти целенаправленную волю и передает по всей управленческой структуре сверху вниз.

Чем больше территория страны и чем меньше число государственных управленцев, «государевых слуг», оказывается проводниками власти, тем более самостоятельными они вынуждены быть в силу конкретных обстоятельств. Отсюда высокий уровень произвольности принимаемых ими решений или попросту произвола. Чтобы уменьшить границы произвола, необходимы не только хорошо выстроенная иерархическая структура управления, но и достаточное число управленцев на единицу населения. К примеру, Петр I провел радикальную реформу системы государственного управления, взяв шведскую модель управления за образец. Эта модель была выстроена в соответствии с камералистским учением о государственном устройстве, которое отличалось двумя характерными чертами: строго функциональным принципом деятельности центральных учреждений и четкой специализацией и регламентацией обязанностей чиновников, коллегиальностью принятия решений. Но Петр распорядился сочетать шведскую систему с русскими обычаями. Это означало одно. «Государь ни с кем власть не делил, никому не делегировал, а лишь поручал выполнить какое-нибудь государево, временное или постоянное, дело»<sup>26</sup>. За выполнение поручения полагалась награда в виде жалования, но это не была заработная плата.

Первый человек имеет ближайшее окружение, небольшое число людей, которые работают рядом с ним и имеют, так или иначе, к нему регулярный доступ. Это личная опора первого

человека, его единомышленники, круг людей, вырабатывающих политическую стратегию. К ним относятся также некоторые из тех, кто занимает ключевые административные посты, разумеется, с согласия первого человека. Это политическое ядро единоличной власти, которое вряд ли можно отнести к управленческой бюрократии. Д.Андреев и Г.Бордюгов назвали это политическое ядро власти доменом единоличной власти<sup>27</sup>.

В историческом плане этот домен или политядро представлял собой сначала царский двор, потом Собственную его императорского величества канцелярию, далее аппарат ЦК компартии, наконец, администрацию Президента. Важно заметить, что правящее политическое ядро обладает практически абсолютной властью. Оно обсуждает и принимает важнейшие государственные решения. Главное — отсутствие гласности и формализма. В этом круге лиц не допускается выражение публичного несогласия с решениями первого лица, а тем более существования открытой оппозиции. В качестве нормы выступает скрытая от посторонних глаз (подковерная) борьба внутри ближайшего окружения за принятие того или иного решения. Тот, кто нарушает неписаные правила, немедленно изгоняется. Все это называется некоторыми авторами византийским наследием российской власти.

Независимо от названия основополагающих документов, идет ли речь о своде законов российской империи или о Конституции, в них ясно говорится о том, что первое лицо определяет основные направления внешней и внутренней политики страны. Разработанные и подписанные первым лицом официальные материалы — указ императора, доклад первого секретаря или послание президента — по сути дела есть определенная им и его ближайшим окружением, политическим ядром, государственная стратегия, а нередко и тактика проведения стратегической линии государственным аппаратом. Единственный человек, перед которым реально отчитывается администрация, центральный комитет или царская канцелярия, — это первый человек.

Следующая отличительная черта российского типа государственности — административно-управленческий аппарат и чиновничество как инструмент реализации политических решений единоличной власти. Постоянно усложняющиеся управ-

ленческие структуры функционально разделены, но не с точки зрения сущности власти, если иметь в виду принцип разделения власти. Интересно, что М.Н.Сперанский, реформатор императорской структуры власти при Александре I, в свою реформу власти закладывал именно принцип функционального разделения законодательной и исполнительной власти, как двух отделений внутри государственного кабинета. Он писал, что «они в существе своем суть два отделения внутри государева кабинета; но во мнении народном представляют места внешние и умеряют собою самодержавие»<sup>28</sup>.

Высший уровень чиновничества можно отнести к правящей властно-управленческой элите, правящему слою бюрократии. Конечно, нет жесткой границы между доменом или политическим ядром, т.е. ближайшим окружением первого человека, и правящей властно-управленческой элитой. Но все же такая граница существует. Единоличное правление требует, как правило, определенной проработки проектов решений, согласования деталей, предварительного уведомления правящей элиты о готовящихся решениях и т.д. Поэтому первое лицо по мере необходимости создает временные или постоянные совещательные органы, в которых отрабатывается механика взаимодействия между первым лицом, его ближайшим окружением и государственными властно-управленческими структурами, например, создается совещательный орган – Государственный Совет.

Ниже, в иерархии властной структуры располагаются чиновники-управленцы, одним словом, бюрократия среднего и низшего уровней, не имеющая явного политического веса и влияния на общегосударственном уровне.

Важным условием эффективности работы вертикали власти является прямой контроль первого лица и его ближайшего окружения за деятельностью и взглядами правящей властно-управленческой элитой, за верхушкой бюрократии. Поэтому при обсуждении вопроса о том, является ли работа в управленческих структурах «государевой службой» или государственной службой приходится констатировать, что, конечно, прежде всего, это государева служба как самая отличительная черта вертикали власти. Но не только. Если в первом лице нераздельно сливаются государственная власть с государством, то «госуда-

рева служба» есть также и государственная служба. Но это во вторую очередь. Преданность отечеству может стоять у конкретного чиновника выше в иерархии ценностей, чем конкретный правитель, однако при публичном объявлении своих предпочтений он многим рискует.

В связи со сказанным трудно согласиться с весьма распространенной точкой зрения о российской бюрократии как о правящей силе. Так, к примеру, А.А.Воротников пишет, что «Русь, Россия на всем протяжении своего существования по сути, но не по форме был типичным бюрократическим государством, в котором не царь, не правитель, а чиновник и его бюрократический аппарат был главным действующим лицом государства»<sup>29</sup>. Независимо от того, как понимать бюрократию, или сугубо негативно, или нейтрально как чиновничество, несомненно, такая позиция является односторонней. Здесь нужен более дифференцированный анализ. Когда В.О.Ключевский процитировал слова императора Николая I о том, что Россией правит не император, а столоначальники, это вовсе не означало превращения бюрократии в главного субъекта власти<sup>30</sup>.

Стягивание огромного пространства российской империи есть очень сложная и тяжелая функция административно-управленческого чиновничества. Государство возникло таким, каким оно возникло, оно занимает огромное и малоосвоенное пространство с многоэтничным и многоконфессиональным населением. Это некая данность, с которой необходимо считаться в первую очередь. Отсюда буквально онтологическая двойственность роли государственного управленца, чиновника, бюрократии. С одной стороны, чиновничество — это хребет государства, его несущая опора, как и сама организационно-управленческая структура. Легко разрушить ее, но исторический опыт показал, как невероятно трудно восстановить даже то, что было разрушено, а о создании нового и говорить не приходится.

Но, с другой стороны, чиновничество, бюрократия может в известные периоды диктовать высшей власти условия, ибо она понимает, что без нее нет государства. Поэтому высшая власть и правящая элита постоянно использует народ в качестве средства давления на административно-управленческую бюрократию с тем, чтобы она меньше думала о себе, а боль-

ше, как любит выражаться власть, о благополучии государства и народа, была надежным приводным ремнем, в первую очередь, для самой власти.

С исторической точки зрения чиновничество, оно же бюрократия, постоянно находится в ситуации между молотом и наковальней. Отсюда ее особая неоднородность по психологическим качествам и ценностным установкам. Одна части бюрократии стремится работать, по мере возможностей, на себя, а другая — честно и добросовестно во имя благополучия страны независимо от обстоятельств и нередко самодурства вышестоящего начальника. Какие настроения являются доминирующими, зависит от конкретного исторического периода, переживаемого страной.

Политическая воля и концентрация власти высшего лица государства должны доходить до самых окраин государства — это условие его прочного существования и функционирования, хотя и нередко застойного. Ценностной составляющей российского умонастроения являлось во все времена твердое убеждение в том, что первое лицо в государстве есть единственный человек, который до конца знает, куда должно идти государство, во имя каких высших ценностей и целей оно существует. И что первое лицо действует в этом направлении, даже если оно прагматически действовало в другом направлении в виду конкретных обстоятельств, а порою и вне связи с ними. Первое лицо, по мнению народа, как обладатель знания, нередко тайного, высших ценностей и целей, стоит выше всех исторических превратностей жизни. Поставить под сомнение мысли и дела первого лица — означало в истории российского государства поставить под сомнение легитимность, законность нахождения у власти первого человека. Отсюда источник волнений и смут, угроза самому существованию государства, его устоям.

Подчеркнем еще раз. Онтологические основы российской государственности, архетипы остаются на протяжении всей истории в главном неизменными. Независимо от идеологических пристрастий нужно признать, что российская история пока не смогла радикально «исправить» онтологию государства и власти, а следовательно, и всю властно-управленческую структуру государства. Вопрос поэтому нельзя ставить так, что, мол,

российские первые лица, власть в целом в те или иные периоды истории были недостаточно решительны в борьбе с бюрократическим наследием прошлого. Дело здесь в другом — в цивилизационной специфике российского общества и его истории. Конечно, с дремучестью, невежеством, непрофессионализмом нужно бороться. Но, прежде всего, следует четко развести то, что относится к невежеству и пережиткам, а что составляет онтологическую природу государства и власти, архетипы, с которыми нельзя прямолинейно бороться, пытаться их немедленно и до конца искоренить. Такая постановка вопроса вовсе не означает, как это нередко трактуется, апологию единоличной власти, ее произвол, нежелание следовать европейским идеям свободы и демократии, а тем более призыв к возвращению монархии, до-революционной империи и т.д.

К сожалению, онтологические основы российского государства и власти поняты философской и политической мыслью явно недостаточно, особенно применительно к современной ситуации. Сторонники либеральной парадигмы, относятся, как правило, к авторитарной модели российской власти как, к традиционализму, который следует решительно искоренять.

В связи с этим можно упрекнуть сторонников либеральной парадигмы в том, что они не хотят считаться с онтологической основой государства как с непреложным объективным фактором. Нельзя проблему власти сводить только к отсутствию политической воли, к принятию чисто политического решения по решительному искоренению бюрократического произвола, бюрократизма с помощью очередного решительного перетряхивания всей административной структуры. Но длительного эффекта от проведения административных реформ, кажется, в истории России не было ни разу. Конечно, бюрократический произвол, как и произвол первого лица, могут иметь самые тяжелые негативные последствия для развития общества. Страна много раз проходила через эти испытания. И как показывает история, стратегически окончательного решения до сих пор не было получено ни в теоретическом плане, ни тем более в практическом. В разные периоды речь шла о том, чтобы найти какое-то прагматически приемлемое решение. Поэтому сегодня вопрос в том, как найти та-

кое решение применительно к современной ситуации в стране, показывающее положительные перспективы развития российского государства на обозримое будущее.

Волюнтаристское пренебрежение онтологической основой государства и власти порождает в социальном организме многочисленные социальные патологии и проблемы, препятствующие дальнейшему развитию. Российская история постоянно демонстрирует нам попытки перенесения на отечественную почву чужих властных структур, Это все равно что пересаживать в организм чужеродные органы и надеяться на то, что они не только не будут отторгнуты, но и начнут немедленно эффективно работать. Медицина научилась все это делать, но далеко не сразу и далеко не всему. Это исключительно сложный и многогранный процесс. А потом политики и многие теоретики государства в такой ситуации удивляются, почему в России периодически происходят социальные потрясения – восстания, бунты, революции и гражданские войны, которые приводят либо к замене одной правящей элиты другой, либо вообще к разрушению всей вертикали власти. Впрочем, к тем же результатам приводит и упорное нежелание высшей власти что-либо менять в административно-управленческой структуре в стране.

Теперь важно посмотреть в динамике, как меняются в истории отношения между первым лицом, правящей политической элитой, государственной административно-управленческой бюрократией. Другими словами, выяснить, какие происходили объективные изменения в ходе исторического развития в онтологических основах власти, как они в той или иной мере осознавались властью и какие делались попытки реформирования всей вертикали власти, в том числе административных структур, как это сказывалось на положении, роли и поведении чиновничества, государственной бюрократии в целом.

Цель сегодняшних исследований и должна состоять в том, чтобы выработать современное понимание оптимальной формы властно-управленческой вертикали, которое бы в полной мере отражало реальную онтологическую сущность государства и власти и, вместе с тем, происходящие в ней реальные изменения. И на этой основе показать реальные рамки дальнейшего совершенствования всей властной вертикали применительно к ситуации, сложившейся в стране и в мире в начале XXI в.

Серьезную помощь может оказать в решении этого вопроса современная методология, особенно системные и синергетические методы в той их части, которые связаны с пониманием процессов исторического развития<sup>31</sup>. К сожалению, особенность многих философских работ, использующих современную методологию, состоит в том, что они не принимают во внимание онтологические основы российского государства и власти. В этой методологической литературе, как правило, отсутствует один самый важный вопрос, связанный с обоснованием границ применимости естественнонаучной методологии для изучения общественных явлений, хода истории вообще, российской истории в частности. Попытки заменить философию истории, философский анализ истории социосинергетикой предпринимались в последнее время не один раз. Для ученых-синергистов здесь никаких проблем нет. С. Гомаюнов, один из активных сторонников создания синергетики истории, утверждает, что «синергетика придает научный смысл проблеме, которая представлена философской метафорой “судьба России”»<sup>32</sup>. Конечно, здесь ему следует возразить, что философские проблемы решаются только в рамках философии. А пренебрежительное отношение к «судьбе России», которую он считает лишь литературной метафорой, означает умаление важности духовной стороны жизни общества, тех непрерывных духовных поисков русской, российской общественной мыслью последних столетий, в отношении выбора Россией своего национального пути развития. Автор имел возможность критически высказаться по этому поводу<sup>33</sup>.

В более широком плане это проблема разработки философского категориального, понятийного аппарата, необходимого для адекватного описания и объяснения российской социальной реальности.

Эффективность применения методологии зависит от того, насколько понята культурно-историческая специфика российского социального организма. Успешно применить методологию с целью создания эффективного управления можно только на основе философского понимания природы власти, бюрократии, государственного управления в целом, на основе философского анализа исторического процесса развития российского общества.

## **Конкретно-исторический взгляд на отношения российской власти и российской бюрократии**

Теперь что касается конкретно-исторического подхода к анализу проблемы российской власти и бюрократии. С исторической точки зрения, т.е. с точки зрения становления и развития российской цивилизации, главное в деятельности государства – это сохранение государства как устойчиво функционирующего социального организма независимо от того, под какими идеологическими знаменами выступает в тот или иной момент власть. Но теоретически состоятельное решение возможно только при правильном учете внешнего фактора, который может оказывать деструктивное по силе воздействие, причем такое, против которого государство становится бессильным.

В судьбе России, как это ни парадоксально звучит, решающую роль всегда играл внешний фактор, который являлся, в конечном счете, определяющим не только с точки зрения выбора стратегических целей развития, но и возможностей самого существования государства и цивилизации в целом. Сегодня, в начале XXI в., это обстоятельство становится особенно очевидным.

Разумеется, внешний фактор принимается во внимание в современной научной литературе, но решающая роль в функционировании и развитии государства, с точки зрения его стратегии, отводится, как правило, внутренним факторам. Конечно, фактор безопасности всегда ставил перед любой властью высшую цель – необходимость удержания и освоения огромной территории, сохранения на ней социального порядка, защиты территории от нападений. Внешняя ситуация, если говорить в общих чертах, очень часто была неблагоприятна для развития страны с точки зрения поставленных целей развития. Обеспечение безопасности требует мощных оборонительных структур, огромной армии, производства современного вооружения и т.д.

В изучении проблемы бюрократии важную роль играет анализ связи безопасности с особенностями экономического развития страны. Общеизвестен исторический факт постоянного отставания России от передовых западных государств, который и выступал главной причиной возникавших военных, эконо-

мических, политических, культурных угроз и вызовов. Проблема заключается в том, как сочетать безопасность и сохранение государства с экономическим развитием, направленным на сокращение разрыва с более передовыми странами. Это задача была, есть и остается для страны стратегической задачей перво-степенной важности. А что касается эффективного решения других управленческих задач, то здесь всегда возникали острейшие проблемы с финансированием, с обеспечением административного аппарата нужным количеством управленцев, чиновников. Чем меньше людей в аппарате, тем ниже, как правило, качество управления, хотя здесь нет однозначно выраженной прямой связи. Могут быть предложены также разные критерии качества.

В России было только в XX в. имели место две национальные катастрофы, приведшие к распаду государства, и сегодня постоянно и всерьез обсуждается вопрос о возможности распада Российской Федерации, хотя и принимаются меры для предотвращения этой угрозы.

Выше говорилось о сходстве в государственном устройстве страны применительно к различным историческим периодам развития страны. Посмотрим теперь на различия.

Две особенности российской истории должны быть приняты во внимание. Первая особенность состоит в том, что развитие страны на протяжении длительного исторического времени носило отчетливо выраженный циклически-волновой характер. Большие циклы истории имеют временное расстояние — от смуты к смуте, т.е. от распада одной конкретно-исторической формы государственности, затем возникновения другой формы, при которой страна достигает своего расцвета, а потом вновь приходит к кризису и к очередному распаду. Внутри каждого цикла можно выделить целый ряд волн, каждая из которых состоит из реформы и контрреформы. Вслед за одной волной приходит другая волна, и эти волны регулярно повторяются. После энергичного начала реформ, при котором страна делает ощутимый рывок, происходит постепенное ослабление масштабов и скорости реформ, возникают контрреформы, значительное торможение и даже застой общего процесса развития, связанные с осмыслением последствий сделанного ранее рывка и преодолением многих негатив-

ных явлений, вызванных реформами. Можно говорить о реверсивном характере не только процессов реформ, но и всей политики государственного управления. Затем, когда растущее вновь отставание от более развитых в экономическом отношении государств осознается первым лицом, его окружением, можно говорить о начале нового периода реформаторской деятельности власти и т.д.

Вот здесь как раз и предстоит исследовать отличия в поведении чиновничества на разных этапах реформаторской деятельности, которые оказываются весьма существенными.

Другая отличительная черта, которая тесно связана с первой и которая касается содержательной стороны в поведении чиновничества, состоит в том, что суть проводимых российской властью реформ на протяжении вот уже нескольких столетий связана с неоднократными попытками европеизации страны. Драма и трагедия реформ, как сегодня стало очевидно, заключалась в том, что, кажется, никогда не было отчетливого понимания тех и позитивных, и негативных последствий для страны, которые вызывает стремление власти к европеизации страны, как бы по-разному она не понималась<sup>34</sup>.

**Поведение бюрократии в имперский период.** Если оценивать в целом цикл развития российской истории от Петра I до революции 1917 года, как одну большую попытку трансформации феодального, традиционного общества в капиталистическое, то она не могла не кончиться, с нашей точки зрения, национальной катастрофой и полным распадом государственных структур.

Как вела себя государственная бюрократия на протяжении всего этого периода? Наступлению очередного витка реформ предшествует появление, как правило, нового первого лица и его окружения, осознающего острую необходимость для страны сделать мощный рывок вперед. Необходимым условием такого рывка выступает идея мобилизации страны, прежде всего, ее финансовых, организационных, людских ресурсов, что означает идеологическую подготовку общественного мнения к новым радикальным по целям реформам, смену ключевых фигур в административно-управленческом аппарате и более того, чистку правящей элиты от противников нового курса реформ<sup>35</sup>.

Особенно важное значение для выстраивания всей работы управленческого аппарата имеет мощный импульс политической воли, исходящий от первого лица. Он подобен мощного магнитному полю, под воздействием которого все стрелки управленческих компасов выстраиваются вдоль силовых линий. Идущая сверху настройка аппарата на реализацию четко обозначенных целей делает малопродуктивными попытки политической элиты и чиновничества вступать в дискуссию с первым лицом и его ближайшим окружением по поводу целей и задач проводимых реформ, вынуждает их к интенсивной работе. Чиновничество становится инструментом проведения в жизнь высших политических решений. Вместе с тем первое лицо и его ближайшее окружение создают своеобразные параллельные структуры управления, в частности, службы надзора над деятельностью даже самых высокопоставленных чинов.

При Петре I некий лейтенант присматривал за членами государственного сената, к которому они были обязаны являться с отчетом, а за деятельностью фельдмаршала Шереметева присматривал некий гвардии сержант Щепотьев. В царском письме Шереметеву говорилось, что сержанту «велено быть при вас некоторое время, и что он вам будет доносить, извольте чинить», т.е. фельдмаршал обязан был слушать сержанта<sup>36</sup>.

В фазе активного проведения реформ нередко создаются разные временные комиссии, цель которых подстегнуть, резко усилить деятельность государственного чиновничества, а нередко попытаться добиться целей реформ, минуя те или иные существующие государственные структуры. Преимущество временных комиссий заключается в том, что в любой момент времени ее можно расформировать в связи с выполнением ею своих функций или трансформировать. Конечно, реформы предназначались, прежде всего, для ускорения экономического, промышленного развития. Реформы во всех других сферах носили, как правило, выборочный характер и направлены были на решение проблем промышленного развития, но последствия этих реформ выходят за рамки конкретных преобразований.

Перенесение европейских достижений в области культуры, науки, гуманитарного знания приводят к серьезным политическим последствиям, главное из которых связано с нежеланием

чиновничества безропотно переносить все тяготы единоличной власти первого лица. Д.Андреев и Г.Богдюгов, авторы книги «Пространство власти от Владимира Святого до Владимира Путина» считают, что оптимальным режимом для носителя единоличной власти выступает мобилизация, а для правящей элиты стагнация, когда она начинает поверхностно копировать западную модель развития. «Заимствование западного опыта модернизации в российских условиях оборачивалось наращиванием деструктивных антигосударственных тенденций»<sup>37</sup>, поскольку правящая элита видела в модернизации наилучший способ собственного обустройства.

Через весь имперский период проходит закономерная тенденция постепенного ослабления результативности политической воли первого лица, мобилизационного импульса, посланного им вниз по всей вертикали власти. Чем дальше уходит российская история от Петра I к Николаю II, тем труднее политической воле первого лица заставить бюрократию работать на безусловную реализацию его решений. Вообще-то говоря, в России всегда наблюдался огромный разрыв между единовластием и весьма несовершенными способами трансляции властного решения вниз, реализации воли первого лица. Но особенно это проявляет себя по мере усложнения общества и, соответственно, административного, чиновничьего аппарата.

Начинается процесс все возрастающего давления на высшее государственное лицо в плане постепенного отказа от единоличного принятия важнейших государственных решений. Высшая власть постепенно уступает целый ряд своих функций правящей элите, привилегированному слою бюрократии, посредством, к примеру, вынужденного согласования шагов, предпринимаемых властью, что используется бюрократией, так или иначе, для своего собственного благоустройства. Бюрократия стремится присвоить себе полномочия высшей власти и править, пользуясь ее именем. Без имени первого лица нельзя, бюрократии вовсе не нужны кардинальные политические реформы с неясным исходом. На это бюрократия сама не пойдет. Но использовать имя первого лица для своих целей — это ее мечта всякий раз, когда заканчивается действие мобилизационного импульса, идущего с самой вершины власти, в том числе и в советский период.

Правящая элита отвоевывает себе отдельные зоны в пространстве высшей государственной власти и, соответственно, добивается все большего признания ее заслуг, ее особого положения в обществе. Признание может означать не просто увеличение привилегий. Бюрократия стремится превратить государственную должность в место извлечения доходов, а затем и собственности.

И все же такое понимание различного поведения правящей элиты и бюрократии в различные фазы волнообразного процесса реформ, реверсивного характера государственного управления раскрывает далеко не все стороны их поведения.

Для более полного понимания роли бюрократии важно представлять, какое место занимала Россия в общеевропейском процессе. Примерно к началу XVIII в. Россия оказалась на периферии мировой капиталистической системы, и в результате сложившегося международного разделения труда она стала представлять интерес для западных стран, прежде всего как поставщик сельскохозяйственных продуктов и природного сырья. Правящая элита, самые разные слои чиновничества становятся все более тесно связанными с торговым капиталом, и потому они стремятся оказывать всяческое содействие отраслям народного хозяйства, работающим на экспорт. Поэтому европеизация страны носит фрагментарный и неорганичный характер. Наступает поистине золотое время для бюрократии, поскольку в выборочной европеизации экономики страны она находит для себя огромную выгоду. Бюрократия, с одной стороны, всячески препятствует развитию низового демократического капитализма в стране, а с другой, выступает в качестве решающей силы, которая препятствует радикальным политическим реформам. И при нарастающем ослаблении высшей политической воли занимает все более консервативные позиции. Она выступает за сохранение феодальной монархии, буржуазная монархия для нее была глубоко враждебна.

Становой хребет государственности, коим является чиновничество, бюрократия, оказывается той силой, которая блокирует импульсы к развитию, идущие как сверху, так и снизу, — от самых различных предпринимательских, научных, культурных и т.д. слоев и групп населения. Но и разрушать этот хребет нель-

зя, ибо с его разрушением падает и само государство. Безвыходность ситуации как раз и подтверждается возникновением социальных конфликтов и революционных ситуаций, в ходе которых появляется, в конце концов, исторический выход — самый дорогостоящий, но единственно возможный — полное разрушение всего недееспособного государства и создание новой исторической формы государства.

**Поведение бюрократии в советский период.** Большой исторический цикл, длившийся три столетия, привел к полному крушению имперской формы российской государственности. Советский период в истории страны продолжался немногим более 80 лет, в течение которого были свои реформаторы и контрреформаторы (Ленин — Сталин; Хрущев — Брежнев; Горбачев). Но он также закончился аналогичным исходом — полным крушением теперь уже партийно-советской формы российской государственности. Советский период начинается с призывов к борьбе против партийно-государственного бюрократизма и заканчивается революционными призывами: бюрократизм — наш злейший враг<sup>38</sup>. Сегодня также очень остро обсуждается в литературе вопрос о том, какова была роль бюрократии как в становлении, расцвете, так и в крушении союзного государства, его распада и появления нового российского государства в его современных границах.

Инвариант структуры российской власти также проявил в этот исторический период времени в полной мере. Анализ поведения партийного и административно-управленческого аппаратов показывает, что, как и прежде, партийные работники и государственные служащие одновременно выступали мощным инструментом проведения реформ, представляли собой важнейший ресурс их реализации, но также и тормозом реформ, причем самым значительным по мощности и эффективности. Партийно-государственная номенклатура являлась стовым хребтом, организационной основой союзного государства, она много делала для его развития и устойчивого существования. Вместе с тем к концу советского режима она представляла собой огромное по численности сословие, стремящееся, особенно в верхних слоях, к своему материальному благополучию, использованию своего положения в корыстных интересах. Полярность, антагонизм ее

объективной роли в советский период редко отмечается в научной литературе, в которой и защита, и критика партийно-государственного аппарата оказываются в известных пределах одинаково справедливыми и обоснованными<sup>39</sup>.

В разные исторические периоды на первое место выходят то несомненные позитивные качества партийно-государственного аппарата, то его глубоко отрицательные черты. Важно показать, как своеобразие исторического периода накладывает свою печать на поведение бюрократии, как российская бюрократия вообще и советская бюрократия в частности, по мере набирания силы и веса, становятся противниками структурных реформ и реформаторские импульсы глушатся в ее среде. Нарастание торможения в длительной исторической перспективе кончается хаосом, смутой, распадом существующей исторической формы российской государственности и невероятно трудными усилиями новой власти по созданию новой формы российской государственности.

Что предшествует началу реформ в самом общем виде? Впервые, каждый из череды реформаторов ярко и доступно излагает свое понимание причин отставания страны от наиболее развитых в экономическом и военном отношении стран. Отсюда — осознание необходимости глубоких и неотложных реформ, появление конкретных целенаправленных программ, направленных на преодоление отставания, ставшего опасным для страны.

Во-вторых, каждый из реформаторов занят поиском необходимых инструментов для проведения реформ и перехода на мобилизационный путь развития. Он видит главное препятствие на этом пути — неготовность и неспособность существующего в тот момент партийно-государственного аппарата для решения новых крупномасштабных целей и задач. Борьба с бюрократизмом на путях открытой публичной полемики вообще является на всех этапах советского периода постоянной целью общественного мнения. Страна тратит много сил и средств на эту борьбу, как только наступает период затишья, застоя, неторопливого движения вперед. Но не это обстоятельство определяет малую эффективность в борьбе с бюрократией и бюрократизмом. Главное — в другом. Вообще говоря, бюрократия,

как только возникает и набирает силу, начинает постепенно вступать в борьбу за доступ к высшим рычагам власти. Это явление вполне объяснимо, оно не противоречит законам функционирования общества как системы. Каждый класс или слой общества пытается занять более достойное место, и вопрос развития страны заключается в нахождении определенного баланса различных устремлений. Другое дело, что в российском и в советском обществе, если и существовал способ обретения бюрократией своего места и своей роли, то очень примитивный. Он был связан или с использованием политической воли первого лица или в виде разрушительной стихии массовых социальных потрясений.

Проблема проведения масштабных реформ в обществе требует превращения бюрократического аппарата в инструмент реформ, вытеснения ее из борьбы за рычаги высшей власти. Радикальное решение этого вопроса состоит в смене высших кругов властно-управленческой бюрократии, замене их теми людьми, которые полностью разделяют и поддерживают мобилизационную модель глубоких структурных реформ. Насколько обоснованы и выполнимы цели этих реформ — это другой вопрос. Причем, как правило, условия выполнения целей реформ оказываются очень трудными для бюрократии. Тем самым задача борьбы с бюрократизмом в мобилизационной ситуации снимается с повестки дня. И вопрос отношения к бюрократии приобретает другой смысл, — насколько бюрократия, весь партийно-государственный аппарат способен реализовать новые поставленные задачи. Поэтому выполнимость грандиозных по замыслу реформ — это важное условие, разумеется, одно из условий, перевода бюрократии в совершенно другой режим работы.

Цели и задачи кардинальных реформ устанавливает первое лицо, который с помощью своего ближайшего окружения вытесняет высший слой бюрократии из борьбы за рычаги высшей власти и заставляет делать все возможное, с тем чтобы создать необходимый инструмент, для проведения этих реформ. Это будет работающий с полной отдачей, нередко на износ, административно-управленческий аппарат, которому приходится доказывать, что он способен эффективно работать и решать задачи, ранее казавшиеся невыполнимыми.

Мощный мобилизационный импульс со временем слабеет. При смене первого человека начинается критика, критический пересмотр предыдущего периода реформ и поиск нового направления реформирования общества. В период критического анализа набирают силу процессы контрреформ, отменяющие некоторые прежние реформы, потому что страна и бюрократия устала от такого мобилизационного рывка и административно-командного режима жизни.

Партийно-государственная бюрократия, которая выполняла задачи мобилизационного периода, приобретает большую значимость и роль, более того, становится «новым классом», и она в период контрреформ начинает борьбу за возвращение в политическую власть<sup>40</sup>. Бюрократия научена горьким опытом, приобретенным в ходе решения мобилизационных задач, начинает борьбу за влияние на первого человека и его окружение, стремится все больше влиять на принятие важнейших государственных решений. Реверсивность процесса реформ и намечаемая попытка перехода к новым реформам резко меняют мировоззрение бюрократии, но, кстати, не только служащего. «Все русские, от грузчика до генерального секретаря, — пишет А.П.Прохоров, — держат в своем сознании два разных варианта поведения, соответствующих стабильному или нестабильному (равнозначно мобилизационному. — *В.Ш.*) состоянию системы управления. В голове у каждого “вмонтирована” некая точка, по достижении которой он переходит в другой режим деятельности, отрицающий предыдущий опыт и выработанные привычки»<sup>41</sup>.

Суть перемен в мировоззрении заключается вовсе не в том, что наступает пора новых реформ и преодоления всех негативных последствий, вызванных жесткими методами проведения предыдущих реформ. Советская бюрократия постепенно меняет свое отношение к Западу, и она очень хочет, чтобы новые реформы принимали во внимание ее интересы. Для России, СССР, Российской Федерации всегда предельно остро стояла проблема отношения к Западу. Влиянию европейских стандартов и качества жизни сильнее всего подвержена именно высшая бюрократия, поскольку она имеет постоянные контакты с

Западом, выполняет важные задачи в деле ознакомления и реализации его передовых достижений. Если внедрение науки, техники и технологии связано с развитием производительных сил, то политико-культурное влияние вызывает вполне предсказуемые изменения в головах государственных управленцев, правительственных чиновников.

В отношении потребительских интересов чиновников их всегда отличало неизменное стремление жить на уровне потребительских стандартов Запада. Но что касается политических реформ по демократизации общества, то к таким стремлениям как первого лица, так и народа, его мыслящей субстанции в виде интеллигенции, она не испытывала никакого энтузиазма. Более того, любые попытки демократизации, которые угрожают власти бюрократии, она торпедирует. Делается это с помощью усиленного торможения развития общественной теории и постоянного стремления к идеологизации всех сфер жизни общества. За решительной борьбой, направленной на сохранение чистоты марксизма, на самом деле стояла проблема сохранения привилегированного положения партийно-государственной бюрократии в советском обществе.

Поворотным пунктом в судьбе советского общества и поведении государственной бюрократии явилось начало правления Л.И.Брежнева, который задумал проведение ряда кардинальных реформ в сфере управления промышленностью. Но реформаторский импульс быстро сошел на нет, этот импульс не был поддержан бюрократией, а после событий конца 60-х гг. о реформах по демократизации экономической, политической и даже научной жизни обществу пришлось забыть. Политическое пространство власти первого лица было в значительной мере захвачено партийно-государственной бюрократией, и участие ее в разработке и принятии важнейших государственных решений означало торжество бюрократии, ее правление под прикрытием авторитета первого лица.

Бюрократия постепенно разворачивается в сторону Запада и начинается принципиально новый этап в отношениях с ним Советского Союза, который вновь встраивается в международное капиталистическое разделение труда, постепенно становит-

ся, как и в дореволюционные времена, крупнейшим поставщиком природных ресурсов в развитые европейские страны. Преследуя свои корыстные цели, бюрократия не способна к выдвижению и реализации стратегических целей развития страны, поскольку она не желала больше служить инструментом реализации радикальных, глубоких реформ, несущей для нее большие перегрузки и новые опасности. Время застоя было золотой порой для бюрократии, как впрочем и советского народа, за которую ему потом пришлось дорого заплатить.

Государственная бюрократия отнюдь неоднородна. Помимо разных присущих ей противоречий, в ней постепенно складывается противоречие между европейски ориентированной бюрократией и национально ориентированной бюрократией. В 70-е гг. XX в. это противоречие понемногу начинает открыто обсуждаться, но резко обнаружит себя позже в перестройку и станет доминирующим противоречием в бюрократии уже в постсоветский период<sup>42</sup>.

М.С.Горбачев, когда он стал первым лицом в государстве, получил такую же неограниченную власть, как и его предшественники. При первых шагах по проведению экономических реформ он столкнулся с растущим сопротивлением всей бюрократической властно-управленческой вертикали. Тогда М.С.Горбачев решил вообще разрушить административно-командную систему, как называлась система партийно-государственного управления в стране. Бюрократизм был объявлен самым главным врагом. Очень скоро бюрократизм превратился в универсальную оценку работы всего партийного и административно-управленческого аппарата. Полное забвение другой стороны бюрократии, как станового хребта государства, привело к тотальному разрушению вертикали государственной власти на всех уровнях. Это происходило одновременно с массовой приватизацией ставшей неожиданно бесхозной государственной собственности. Как писали газеты, летом и осенью 1991 г. власть в стране валялась на улице. Наступил полный паралич всей системы управления. Союзно-советская форма государственности потерпела историческое поражение и перестала существовать.

## Настоящее и будущее современной российской бюрократии

В начале 90-х гг. прошлого века в России проходило бурное, хаотичное становление номенклатурного, бюрократического капитализма под радикально-либеральными лозунгами. Бывшая партийно-государственная номенклатура активно приобретает и присваивает в ходе приватизации бывшую союзную государственную собственность. Не менее двух третей бюрократии нового российского государства составляла бывшая номенклатура. Новая правящая элита старается подавить рост независимого предпринимательства, которое в известном смысле есть демократический, низовой капитализм, сделать его подконтрольным, что немедленно приводит к коррупции, поражающей насквозь всю бюрократическую систему.

Правящая элита предпринимает большие усилия для воплощения классической либеральной модели государственного устройства. Поскольку в этой модели на первом месте стоят индивидуальные гражданские права и свободы, то в ней государство мыслится как ночной сторож, выполняющий с точки зрения внутренних процессов весьма незначительный объем функций, главным образом, охранительные и макрорегулятивные функции рынка.

Правящая элита фактически захватывает пространство президентской власти, активно использует ее ресурс для собственного благоустройства, быстро превращается в замкнутую касту, которая озабочена лишь собственным благополучием.

Государственная бюрократия попыталась сбросить с себя заботу об остальных сферах общества — об экономике, социальной сфере жизни, о науке и культуре. Оно упростило для себя объект управления, предоставив основной массе людей самим решать свои собственные проблемы, выживать по диким законам джунглей. Впервые в российской истории бюрократия поставила такого рода весьма сомнительный и крайне рискованный социальный эксперимент над страной. Она перестала не только считать себя становым хребтом государства, она фактически перестала им быть. Результат — деградация общества практически по все параметрам, предельно низкая эффектив-

ность управления социальными процессами и, что самое страшное, — реальная угроза распада к концу 90-х гг. вслед за Советским Союзом Российской Федерации. Вина за все это лежит, прежде всего, на недалекой и эгоистической бюрократии, приватизировавшей государственный аппарат для решения проблем личного благополучия.

С приходом В.В.Путина к власти на пост президента России начались позитивные изменения в сфере власти. Общественное мнение неожиданно быстро признало своевременным и закономерным появление сильной президентской власти, а также меры В.В.Путина по спасению Российского государства от развала. С тех пор либеральная пресса постоянно высказывает озабоченность по поводу того, что в стране происходит постепенное сужение сферы публичной политики, падение интереса к политике и политическим свободам со стороны различных слоев общества, заметное ослабление роли политических партий. Все эти факты можно по-разному интерпретировать, но восстановление вполне дееспособной «вертикали власти», несомненно, можно отнести к позитивным достижениям В.В.Путина. Президент также проявил интерес к решению проблем социальной защиты населения, снижения размеров бедности и нищеты, он способствовал росту гражданских некоммерческих организаций и гражданских инициатив. Но самое главное в деятельности Путина связано с предельно критическими оценками деятельности государственной бюрократии.

Либеральная пресса заговорила об угрозе нового авторитаризма. Напротив, патриотическая пресса стала активно обсуждать имперскую проблематику и возможности имперского механизма управления для решения насущных российских проблем<sup>43</sup>.

В этой ситуации интересно проследить изменения как в положении российской бюрократии в обществе, так и в отношениях к ней со стороны общественной мысли.

Восстановление в России дееспособной и сильной президентской власти некоторые авторы склонны объяснять проявлением давней исторической традиции самовластья, присущей отечественной истории. С такой точкой зрения следует согласиться. Стоит только добавить, что действие традиции как раз и свидетельствует о том, что страна возвращается к инварианту

государственного устройства, который складывался на протяжении столетий и что складывается новая историческая форма российской государственности. Можно сказать сильнее, что даже в переломные 90-е гг. XX в. страна от своего инварианта и не уходила. В Конституции РФ 1993 г. ясно прописано, что президент является гарантом выполнения Конституции. Он определяет основные направления внешней и внутренней политики. С этой целью президент направляет усилия на то, чтобы сделать законодательную, исполнительную и судебную ветви власти согласованно действующими частями единого целостного властного механизма, которым управляет президент. Федеральное собрание обладает минимальными властными полномочиями. В частности, Положение об Администрации Президента подписывает Президент. Федеральное собрание даже формально его не утверждает<sup>44</sup>.

Провал радикально-либеральных реформ получил в литературе различные объяснения. Одни говорят, что у страны не тот народ, и потому все либеральные реформы обречены. Другие упирают на непросвещенность народа. Третьи видят причину в нерешительности государства, которое сможет достигнуть целей реформ при условии, если будет действовать жестко и авторитарно.

Но если радикал-либералы желают предотвратить дальнейшее усиление роли государства в сегодняшней жизни России, переделать сегодняшнее, по их мнению, авторитарное государство в либерально-демократическое государство с помощью авторитарных методов, то они должны принять во внимание следующие обстоятельства. С одной стороны, учесть реальную историю реформ в дореволюционной России, с другой, содержание дискуссий с участием ученых самых разных направлений, пытавшихся найти теоретические пути постепенной эволюции отечественной самодержавной власти в конституционную монархию.

Как известно, в пореформенной России был проявлен большой интерес к взглядам Гегеля на природу государства. Для современной России гегелевская концепция государственной власти, на мой взгляд, является также весьма актуальной, поскольку она хорошо воспроизводит онтологическую структуру

российской государственной власти и может быть использована, в частности, для интерпретации сегодняшних тенденций в изменениях политического режима.

Что важно сегодня в концепции Гегеля? Гегель говорит о традиционном государстве как о социальном организме в грубоватом, но в чем-то в точном смысле этого слова. «К нему вполне применима басня о желудке и других частях тела»<sup>45</sup>. Природа организма такова, что если одна из его частей полагает себя самостоятельной, то погибнуть должен весь организм. Государство как нравственное целое есть первичное образование. Оно не есть результат механического соединения атомизированных индивидов с их естественными правами и свободами. Все отношения людей в обществе, все иерархически выстроенные права и свободы индивидов, объединений и органов государства должны функционировать и взаимодействовать как органы целостного организма, имея под собой прочную правовую основу.

Государство как организм есть изначально политическое государство, и потому Гегель считает ложным либеральный вариант разделения власти на отдельные ветви, поскольку они становятся враждебными друг другу, каждая из которых стремится к захвату всей полноты власти, но удерживается от этого другими ветвями власти.

Отсюда принципиально иной подход к пониманию механизма взаимодействия между тремя ветвями власти: законодательной, исполнительной и властью государя. Законодательная власть определяет всеобщее, организацию всей жизни в государстве. Исполнительная власть (вместе с судебной) подводит особенные сферы и отдельные случаи под всеобщее. Власть государя, в которой эти две ветви власти сходятся, объединяются, есть вершина и начало государства как органического целого. Государь поставлен над ветвями власти. Такой должна быть, по Гегелю, конституционная монархия. Жизнь в государстве определяется правовыми законами, но высшим гарантом их правильной реализации выступает монарх. Понятно, что Гегель имел в виду, прежде всего, Германию, когда говорил о том, что «развитие государства в конституционную монархию — дело нового мира»<sup>46</sup>. В гегелевской конструкции есть

место, как видно, и сакральности государства, которое является выразителем нравственности и духа народа, при наличии единоличной власти, как гаранта Конституции.

Но теперь возникает другой вопрос, почему в стране вновь, после таких фундаментальных изменений в экономических, политических, правовых отношениях, реализует себя онтологически присущая для российской цивилизации-государства структура, и по каким причинам сегодня Россия не в состоянии преодолеть исторически наследуемый инвариант устройства государственной власти. Решающую роль в начале XXI в. играют внешние факторы, по-видимому, даже в еще большей степени, чем в предыдущие столетия. Именно они в течение последних пяти столетий определяли и продолжают определять направление и темпы изменений в структуре и функциях государственной власти в России.

Традиционный (органический) тип государства в ходе естественного развития, которому возможно придание некоторого ускорения, должен созреть до такого состояния, когда оно сможет перейти (может быть переведено) к другой матрице государственности. Но если реформаторы желают немедленно покончить с традиционной природой российского государства, какой она является и сегодня, тогда нет другого выхода, как раздробить его, разделить на ряд отдельных небольших государств, скажем на 35–40 государств, как в свое время предлагал Гавриил Попов<sup>47</sup>. Абстрактно говоря, в таких мелких государствах будет гораздо быстрее преодолеваются их традиционная природа, унаследованная от прошлого, и гораздо быстрее будут складываться объективные условия для возникновения модели классического либерального государства.

Такой вариант развития для России теоретически возможен, но практически абсолютно нереализуем. В любом случае он будет означать конец истории для того единого социального организма, каким была на протяжении многих столетий Россия. Российская Федерация представляет сегодня нечто вроде государства-инвалида, поскольку оно вернулось к границам трехсотлетней давности. Российская Федерация испытывает сильнейшие фантомные боли, и сможет ли она избавиться от комплекса инвалидности, покажет время.

Теперь что касается конкретно бюрократии. Путин решил одну из важнейших задач восстановления «вертикали власти». Правящая бюрократическая элита из политического пространства президента постепенно вытесняется. Но это не решило проблему эффективности российской административно-управленческого аппарата. Россия занимает место по этому показателю место в седьмой десятке среди развитых государств мира, и положительная динамика пока не просматривается в цифрах последних лет. Правящая элита и высшие слои административно-управленческого аппарата имеют в своей основной массе большую собственность и зарубежную недвижимость, они вообще не живут на государственную зарплату. К примеру, политолог С.Белковский утверждает, что правящая элита сегодня представляет собой «весьма узкий кружок, состоящий примерно из 175 физических лиц: 25 крупных собственников, 50 ключевых чиновников и порядка 100 человек разномастной челяди»<sup>48</sup>.

Проверенный историей способ решительного оздоровления российской бюрократии состоит в следующем. Поворот к резкому увеличению темпов экономического развития становится все более императивным требованием в той крайне опасной ситуации, в которой находится Россия. Некоторые авторы говорят о необходимости нового мобилизационного типа развития. По-видимому, это реальный выход для страны, и результаты нового мобилизационного типа развития могут оказаться значительными. Но при условии, что новая мобилизация общества будет основана не на прямой директиве и командовании, а на инновациях, т.е. на новом типе поведения человека в современном обществе. Значительное усложнение связей и отношений в обществе делает крайне затруднительным и просто невозможным сегодня директивный стиль новой мобилизации общества.

Из этого обстоятельства следует и новое (оно же и многократно повторенное в истории старое) понимание места и роли бюрократии. Необходим мощный политический импульс, идущий от первого лица, который должен будет транслироваться и многократно усиливаться, проходя через все уровни административно-управленческого аппарата. Такой импульс сможет эффективно воздействовать на бюрократическую структуру при условии, если первым лицом будет выдвинута стратегия разви-

тия страны на длительную перспективу, которая позволит утвердиться в российском обществе новой системе духовно-нравственных ценностей.

Как верно заметил А.П.Прохоров, в русской модели управления имеется уникальное ноу-хау для преодоления сопротивления бюрократии в подобных ситуациях. Это параллельные управленческие структуры, о них уже упоминалось выше. «С незапамятных времен рядом с управленцами находились контролировавшие их работу представители параллельных властных структур. Они наделены обширными правами по использованию ресурсов подконтрольных им предприятий и организаций»<sup>49</sup>.

Российская бюрократия, может, конечно, эффективно и целеустремленно трудиться, когда перед ней поставлены большие и трудновыполнимые цели, когда безусловной их реализации требует от нее политическая воля и решимость высшей власти, делающая, прежде всего, управленческий аппарат, бюрократию ответственной за достижение поставленных целей. Но здесь необходимо указать еще на одно условие, без выполнения которого идея мобилизующего импульса не сможет быть реализована. Сегодня мало кто уверен в том, что нынешняя бюрократия согласится на реверс, т.е. согласится искать не привилегий и дополнительных доходов, а самоотверженно повышать эффективность управления развитием национально-ориентированной экономики страны. Произошло сращивание ближайшего окружения президента, его домена или политядра с правящей элитой, с высшими слоями бюрократии, которые прочно освоились в пространстве власти первого лица государства.

Разрешение таких ситуаций в истории России отличалось, как правило, удивительной схожестью. Происходило устранение правящей элиты, высших слоев бюрократии под давлением сверху, со стороны первого лица при активной поддержке снизу. Политические чистки и дворцовые перевороты – привычное дело в российской истории накануне решительного поворота к новой мобилизации общества.

Сегодня перед страной поставлена примерная такая же задача огромной сложности, и нет уверенности в том, что она может быть сравнительно легко и безболезненно решена.

Но здесь есть интересное обстоятельство. Среди правящей элиты, высших слоев бюрократии сегодня наблюдаются серьезные противоречия между теми группировками, которые ориентированы на развитие национальной промышленности и теми, которые ориентированы на развитие экспортных отраслей экономики. Борьба между этими группировками проходит через все структуры и звенья власти вплоть до силовых структур. Если сравнить, сколько получает группировка, которая связана с экспортно-сырьевыми отраслями нашего хозяйства и сколько та, которая занимается подъемом национальной промышленности, можно прийти к выводу, что развитие общества и соответственно рост благосостояния народа идет как бы на двух скоростях. Та часть правящей элиты и бюрократии, которая обслуживает сырьевую часть, в значительной мере выведена из критики. Ее редко кто смеет трогать. Поэтому проблема эффективности административного управления упирается сегодня именно в эту проблему, в выдвижение на первый план той части элиты, которая все больше утверждает приоритеты промышленного развития, инновационного типа развития экономики.

Российское государство должно обладать высшими трансцендентными целями. Высшая власть должна иметь политическую волю для реализации целей, а средством их достижения будет выступать административно-управленческий аппарат, чиновничество, которое было и остается стержнем российского государства. Как только высшая власть теряет свой динамизм, свою политическую волю, бюрократия начинает активно вторгаться в политическое пространство высшей власти и обращать свою деятельность при отсутствии высших целей себе во благо. В этом разительное отличие российской бюрократии от западной бюрократии по той роли, которую она играет в историческом развитии стран.

### Примечания

- <sup>1</sup> Среди отечественной литературы по изучению классической бюрократии: *Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н.* История и рациональность. Социология М. Вебера и веберовский ренессанс. М., 1991; Макс Вебер и совре-

- менная теоретическая социология. М., 1998; цикл работ *В.П.Макаренко*: Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах К.Маркса. Ростов н/Д., 1985; Бюрократия и государство. Ростов н/Д., 1987; Бюрократия и сталинизм. Ростов н/Д., 1987; Вера, власть и бюрократия. Ростов н/Д., 1988; *Ожиганов Э.Н.* Политическая теория М.Вебера. Рига, 1986.
- <sup>2</sup> О причинах нарастания хаоса см., например: *Уткин А.И.* Глобализация: процесс и осмысление. М., 2001. Гл. 4: Глобализация и мировой хаос; *Панарин А.С.* Стратегическая нестабильность в XXI веке. М., 2003. Гл. 3: «Либеральное» разрушение общества.
- <sup>3</sup> Об управленческой революции см.: *Питерс Т., Уотерман Р.* В поисках эффективного управления. М., 1986; *Ансофф И.* Стратегическое управление. М., 1989; Новое мышление в управлении производством // Как добиться успеха. М., 1992; *Друкер П.Ф.* Новые реальности в правительстве и политике, в экономике и бизнесе, в обществе и мировоззрении. М., 1994.
- <sup>4</sup> *Мизес Л. фон.* Бюрократия. Челябинск, 2006. С. 74.
- <sup>5</sup> Об административной революции см.: *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы. Россия – США – Англия – Австралия. М., 2002.
- <sup>6</sup> Дж.Кьеца пишет в работе «Война империй. Восток – Запад»: «В случае с Америкой, где партии в европейском смысле никогда не существовали, можно говорить о гражданском обществе, задушенном в зародыше. ... И я считаю далеко не случайным тот факт, что в американской Конституции слово «демократия» не появляется ни одного раза, даже по ошибке. ... Америка – это свободная страна без демократии. ... Это общество гипертрофированного индивидуализма, где все настолько заняты собственными интересами, что у них не остается времени подумать об общественном благе» (М., 2006. С. 35–36).
- <sup>7</sup> См.: *Соколова Р.И., Спиридонова В.И.* Государство в современном мире. М., 2003. Гл. 2.
- <sup>8</sup> *Хабермас Ю.* Демократия. Разум. Нравственность. М., 1995. С. 44.
- <sup>9</sup> Там же. С. 50.
- <sup>10</sup> Послание Президента В.В.Путина Федеральному собранию. Апрель 2005 г.
- <sup>11</sup> *Горшков М.* Бюрократия и власть в новой России. М., 2005. Раздел !: Бюрократия и власть. С. 7–14; Качество власти в России: Материалы круглого стола 2 нояб. 2005 г. М., 2006. С. 76–89.
- <sup>12</sup> *Гимпельсон В.* Численность и состав российской бюрократии // Вопр. экономики. 2002. № 11; *Симония Н.* Становление бюрократического капитализма в России (1992–1998) // Свободная мысль. 2000. № 3; *Кантор В.* О необходимости у нас бюрократии // Свободная мысль. 1996. № 12.
- <sup>13</sup> Коррупционность российского чиновничества стало настолько острой проблемой сегодня, что отодвинуло на второй план другие, не менее важные аспекты борьбы с государственной бюрократией, которые сравни-

- тельно редко становятся предметом теоретического анализа. См., например: *Петухов В.В.* Бюрократия и власть // СОЦИС. 2006. № 3; *Тихонова Н.Е.* Бюрократия: часть общества или его контрагент? // Там же; Российская бюрократия: состояние и тенденции развития // Социология власти. 2004. № 1; *Комаровский В.С., Гаман-Голтухина О.В.* Бюрократия и современные проблемы реформирования государственной службы // Социально-гуманитарное знание. 2006. № 2.
- 14 Свободное слово. Интеллектуальная хроника. Альманах-2002. М., 2003. С. 131.
- 15 Государственная служба /Отв. ред. А.А.Оболонский. М., 2000. С. 13.
- 16 *Левинсон А.Г.* Термин «бюрократия» в российских контекстах // Вопр. философии. 1994. № 7–8. С. 241.
- 17 Государственная служба. С. 35.
- 18 М.Горшков «Само понятие “государственный служащий” на уровне ассоциаций гораздо положительнее воспринимается, чем тоже понятие “бюрократ” или “чиновник”, причем в 1,5–2 раза» // Бюрократия и власть в новой России. [http: www.svoboda.org/ru/soc/1105/11.110105-9.asp](http://www.svoboda.org/ru/soc/1105/11.110105-9.asp)
- 19 *Хасбулатов Р.И.* Бюрократическое государство. М., 1991.
- 20 *Шахназаров Г.Х.* Глобализация и глобалистика – феномен и теория // Pro et contra. 2000. № 4. С. 187; *Назаретян А.П.* Синергетика в гуманитарном знании: предварительные итоги // Общественные науки и современность. 1997. № 2. С. 97.
- 21 «Русский народ оказался владельцем громадной мировой территории, и размеры этого владения под любым предлогом хотят решительно сократить. ... На самом деле за спиной тех, кто мечтает о десятках маленьких Швейцарий на территории нынешней единой России, стоят алчные проводники передела мира» (*Панарин А.С.* Стратегическая нестабильность в XXI веке. М., 2003. С. 265).
- 22 «Если территория есть та природная среда, в которой живет и развивается локальное традиционное государство, то его вполне можно представить в виде особого живого организма, а именно, социального организма. Жизнеспособность и жизнестойкость этого организма зависит напрямую от того, чем он обладает в пределах своего территориального ареала обитания, какими он располагает способами для выживания, устойчивого производства и воспроизводства» (*Судьба государства в эпоху глобализации* /Отв. ред. В.Н.Шевченко. М., 2005. С. 172).
- 23 Автор обращает внимание на работы только современных авторов. См., в частности: *Необходимость империи.* М., 1998; *Панарин А.С.* Православная цивилизация в глобальном мире. М., 2002; *Величко А.М.* Философия русской государственности. СПб., 2001; *Дугин А.Г.* Проект Евразия. М., 2004; *Пивоваров ЮС.* Государство, русское государство, русская мысль. М., 2002; *Он же.* Русская политика в ее исторических и культурных отношениях. М., 2006; *Кара-Мурза А.А.* Между империей и смутой. М., 1996; Анализ классических работ по монархизму (П.Е.Казанский, А.С.Тихо-

- миров, Н.А.Захаров и др.), по евразийству (П.Н.Савицкий, Н.С.Трубецкой, Н.Н.Алексеев), их влияния на ход современной полемики по вопросам государства, административного управления, роли чиновничества требует отдельного обсуждения. См.: *Пролубников А.В.* Идеи монархической государственности. М., 2002.
- 24 «Вещную связь следует предпочесть отсутствию всякой связи между ними или же наличию всего лишь локальной связи, основанной на самом тесном кровном родстве или на отношениях господства и подчинения. Столь же несомненно и то, что индивиды не могут подчинить себе свои собственные общественные связи, пока они эти связи не создали. Но нелепо понимать эту всего лишь вещную связь как естественную... Эта связь — продукт индивидов. Она исторический продукт» (*Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 46. Ч. 1. С. 105).
- 25 Об этом подробно говорится в упомянутой выше работе « Судьба государства в эпоху глобализации».
- 26 *Анисимов Е.В.* Шведская модель с русской особенностью. Реформа власти и управления при Петре Великом // Реформы и власть. СПб., 1995. С. 15.
- 27 *Андреев Д., Бордюгов Г.* Пространство власти от Владимира Святого до Владимира Путина. Краткий курс. X—XXI вв. Под доменом «подразумевается личная опора правителя в его противостоянии с элитой в пространстве власти. Такая опора может быть как просто силовой, так и более сложной: сословно-корпоративной или институциональной» (С. 9); «Как и носитель власти, элита является неотъемлемым и неизменным «обитателем» пространства власти в силу того, что именно через нее этот носитель исполняет управленческие функции» (С. 8).
- 28 *Сперанский М.М.* Проекты и записки. М.—Л., 1961. С. 126.
- 29 *Воротников А.А.* Бюрократия в российском государстве: историко-теоретический аспект. Саратов, 2004. С. 4.
- 30 *Ключевский В.О.* Соч.: В 9 т. Т. 5: Курс русской истории. Ч. 5. М., 1989. С. 246—247.
- 31 Синергетика и социальное управление. М., 1998; Методологический словарь для управленцев. М., 2002; На пути к постнеклассическим концепциям управления. М., 2005; Управление: социально-философские проблемы методологии и практики. СПб., 2005; *Карпичев В.С.* Основания инновационного прорыва в области государственного управления. М., 2006.
- 32 *Гомаянов С.* От истории синергетики к синергетике истории // Общественные науки и современность. 1994. № 2. С. 102.
- 33 *Шевченко В.Н.* Синергетика или социальная философия // *Шевченко В.Н.* Россия: общество, государство, история. М., 2005. С. 131—144.
- 34 Среди последних книг о последствиях европеизации в истории России следует выделить книгу Б.Ю.Кагарлицкого «Периферийная империя: Россия и миросистема» (М., 2003. Гл. VI—XI), в которой приводится конкретный и обширный исторический материал.

- <sup>35</sup> См.: *Гаман-Голутвина О.В.* Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. М., 1998.
- <sup>36</sup> Цит. по: *Бушков А.А.* Россия, которой не было: загадки, версии, гипотезы. М., 1998. С. 398.
- <sup>37</sup> *Андреев Д., Бордюгов Г.* Цит. соч. С. 13.
- <sup>38</sup> В мае 1922 г. В.И. Ленин говорил о том, «самый худший у нас внутренний враг — бюрократ, это коммунист, который сидит на ответственном (а затем и не на ответственном) советском посту. ... Он не научился бороться с волюнтерской, он не умеет бороться с ней, он ее прикрывает. От этого врага мы должны очиститься» (*Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 45. С. 15). В первые годы перестройки были опубликованы: Сборник публицистических статей «Бюрократия — наш главный враг» (М., 1989; Отв. ред. И.В. Бестужев-Лада); *Комаров Е.И.* Бюрократия — на суд гласности. М., 1989; *Афанасьев М.Н.* Триумф и кризис бюрократии. М., 1990. В конце перестройки началась критика уже всей командно-административной системы в целом, и бюрократия перестала быть в печати самостоятельным объектом критики.
- <sup>39</sup> См. например: История государственного управления России. Ростов н/Д., 2002. Гл. 17.
- <sup>40</sup> См. интересные рассуждения известного историка Н.Верта о персонализации власти и институциональном плюрализме в период правления Л.И. Брежнева: *Верт Н.* История советского государства. М., 1995. Гл. XI.
- <sup>41</sup> *Прохоров А.П.* Русская модель управления. М., 2006. С. 119. Автор приводит любопытные суждения о русском. «Русский — это тот, кто может быть в одну эпоху Стахановым или Корчагиным, а в другую эпоху — Чичиковым или бомжом. ... Как сказал об этом Лесков, “мы, русские, как кошки, — куда нас ни брось, нигде мордой в грязь не ударим, а прямо на лапки встанем, — где что уместно, так себя и покажем: умирать — так умирать, красть — так красть”» (С. 120).
- <sup>42</sup> Суть противоречий между европейски ориентированной элитой и национально ориентированной элитой ясно выразил Ю.М. Лужков, который с момента начала своей политической карьеры не скрывал своего негативного отношения к «западникам». В своей работе «Развитие капитализма в России: сто лет спустя» (М., 2005) он пишет: «Нынешние российские либерал-реформаторы оказываются в полном смысле слова последовательными “большевиками-ленинцами”, поскольку их усилия в построении (да еще и оправдании) в современной России дремучего капитализма по образцам и лекалам конца XIX века являются самым верным путем к новому “семнадцатому году”. ... Характерными чертами капитализма российского остаются “колониальная” и компрадорская по сути политика безудержной эксплуатации сырьевых ресурсов в сочетании с социальной политикой “естественного отбора”» (С. 13, 90).
- <sup>43</sup> Интересное, хотя и весьма спорное сопоставление имперской и либеральной моделей модернизаций применительно к поискам решений актуальных сегодняшних проблем России делает Гавров С.Н. в работе «Модернизация во имя империи» (М., 2004).

- <sup>44</sup> «Положение об Администрации Президента РФ», которая является органом, обеспечивающим деятельность Президента и осуществляющим контроль за исполнением решений Президента, утверждается указом Президента РФ. Аналогично обстоит дело с Советом безопасности РФ. Основным документом, определяющим статус Совета безопасности, является «Положение о Совете безопасности РФ», которое утверждается указом Президента РФ. Оба вопроса законодательно не урегулированы. Имеются робкие попытки привлечь внимание общественности к этим вопросам. Например, член Совета Федерации А.Коробейников опубликовал статью «Нужен отдельный закон о Совете безопасности» // *Российская Федерация сегодня*. 2007. № 3. С. 13.
- <sup>45</sup> *Гегель*. Философия права. М., 1990. С. 213.
- <sup>46</sup> Там же. С. 311.
- <sup>47</sup> «По районам страны (желательно наиболее дробным) проводится референдум о том, в какой из республик хотели бы жить жители района и по большинству голосов формируется на месте СССР три, четыре, а то и пять десятков независимых государств» (*Попов Г.Х.* Что делать? О стратегии и тактике демократических сил на современном этапе. М., 1991. С. 28–29).
- <sup>48</sup> *Белковский С., Голышев В.* Бизнес Владимира Путина. М., 2006. С. 50.
- <sup>49</sup> *Прохоров А.П.* Русская модель управления. М., 2006. С. 149–150.

## **Генезис российской бюрократии**

Возросшая сложность экономических, социальных и идеологических процессов в условиях глобализации и затяжного системного российского кризиса с особой остротой ставит вопрос о состоянии существующих административных структур. Сложившаяся в этой сфере неблагоприятная ситуация грозит выйти из-под контроля и привести к тяжелейшим последствиям. В связи с этим представляется необходимым рассмотреть, каков характер и сущность той социальной группы, которая предназначена для квалифицированного выполнения функции управления в обществе и без которого оно не может существовать, т.е. о группе государственных служащих, называемых бюрократией. Обращение к этому вопросу вызвано не столько академическим интересом, сколько остротой и нерешенностью многих проблем российской бюрократии.

Бюрократия в том или ином виде существовала всегда, без нее не может жить ни одно общество, поэтому бюрократия как социальный слой активно и основательно изучалась, особенно за рубежом. Как известно, систематическое развитие проблематика бюрократии впервые получила у М.Вебера. Бюрократия характеризуется им чисто теоретически как идеальный тип, имеющий характер «модели», с которой затем сравнивается действительность. В качестве основной черты бюрократической организации как типической организации общества Вебер выделял рациональность, считая бюрократическую рациональ-

ность воплощением рациональности капитализма вообще. С этим он связывал решающую роль, которую должны играть в бюрократической организации технические специалисты, пользующиеся научными методами работы. И, несмотря на то, что концепция Вебера оставалась не критичной и не учитывала дисфункции, вызываемые ее применением, было главное — нацеленность на решение задач, стоящих перед обществом и государством, — решение, как можно более эффективное, рациональное. Соответственно этой цели должен осуществляться и подбор квалифицированных специалистов, иначе поставленные задачи не могут быть достигнуты.

Однако применение этой концепции, впоследствии развитой и расширенной такими исследователями, как М.Крозье, Ф.Селзник, А.Голднер, С.Липсет и др., к российской действительности было бы в лучшем случае бесполезным, а в худшем — вредным. Слишком далеко веберовская концепция отстоит от российских реалий по многим критериям, поэтому она способна лишь увести от анализа подлинных причин сложных проблем российской бюрократии.

На Западе бюрократия подвергается широкой и разносторонней критике. Еще К.Маркс обращал внимание на то, что бюрократии свойственно забывать о содержательных целях своей деятельности, больше заботиться о своем самосохранении и укреплении и превращать государственные цели в канцелярские задачи, а канцелярские — в государственные<sup>1</sup>. Не было недостатка и в последующей критике, особенно в послевеберовский период, когда произошел отход от его рациональной модели и были предложены более реалистические модели (Р.Майкелсон, Т.Парсонс, Р.Мертон), большое внимание стали уделять иррациональным, личностным, неформальным моментам в деятельности бюрократии.

В современной России, в условиях продолжающегося доминирования либеральной концепции, утверждающей необходимость ухода государства из всех сфер общественной жизни, проблема российской бюрократизации в научном плане выпадает из всех известных теорий бюрократии (М.Вебера, Р.Мертон, Р.Бендикса, А.Гоулднера, Ф.Селзника, М.Крозье, С.Липсета и др.), ибо их теории отражали реальный процесс бюро-

кратизации всех сфер буржуазного общества в период перехода от «свободного» капитализма к государственно-монополистическому, т.е. к тому обществу, в котором было сильно присутствие государства, а стало быть, необходимо было сосредоточиваться на проблемах эффективности управления, искать методы «рационализации» бюрократизации. И был заказчик разработки таких методов — государство, соответственно, находились и теоретики бюрократии.

Российская бюрократия, помимо общих, «родовых» свойств, присущих любой бюрократии вообще, обладает еще и своими особенными и во многом уникальными чертами, обусловленными историческими и политическими особенностями российской реальности. Понять основные черты и сущность современной бюрократии можно только исследуя ее генезис. Поэтому в данной работе предполагается кратко рассмотреть особенности российской бюрократии через призму ключевых, социально и политически значимых исторических событий (эпоха Батя, Петра I, СССР, эпоха глобализации).

Российское государство возникло не просто в крайне трудных природных условиях, но и почти при невыносимых геополитических обстоятельствах: в течение почти трех веков русские князья изымали из страны значительную часть необходимого продукта и передавали его Орде. На протяжении трех веков страна не могла себя воспроизводить — пустели города, на месте заброшенных полей воцарялись дремучие леса, исчезали целые культурно-исторические районы. И вдруг из этой почти безнадежной ситуации нарождается новое качество — еще не империя в полном смысле слова, но уже государство, нацеленное на то, чтобы стать империей. Как такое могло произойти?

Парадоксальным образом имперское государство вырастает именно из экзистенциальных обстоятельств, навязанных Руси ордынским игом. Дело в том, что у Орды не было другого выхода, кроме как выделить одну из княжеских династий — ею стала московская «группировка» — и передать в ее руки функции надсмотрщика и сборщика дани. В обмен на выполнение этих функций Орда наделила выдвинутого ею князя своим политическим авторитетом и военной силой. Это была уникальная по своей значимости услуга. Веками ни одна их княжеских групп-

пировок не могла получить решающей победы в междуусобной борьбе за главенство на Руси ввиду примерного равенства сил. И вдруг все решается — одна из династий получает решающий перевес благодаря заключению вынужденного союза с Ордой, и геополитическая ситуация на Руси коренным образом меняется. Разумеется, это был страшный симбиоз, он сопровождался чудовищными моральными издержками, ибо русские князья периодически наводили на Русь татар и их руками устраняли конкурентов, но, если взглянуть на вещи объективно и беспристрастно, то следует констатировать, что Орда была использована московскими князьями как своеобразный, уникальный в своем роде ресурс имперского строительства. Без привлечения этого ресурса Русь, скорее всего, так бы и осталась рыхлым конгломератом враждующих между собой княжеств. Никакого «имперского центра» на базе местных ресурсов и условий здесь сформироваться просто не могло.

Сознание русского управляющего слоя монгольского периода формировалось в очень жестких условиях, отнюдь не способствующих закреплению инстинкта бережного отношения к подмандатному народонаселению. Надо было любой ценой «отбиться», не потерять голову и сохранить свой ярлык. **ИМЕННО ТРЕХСОТЛЕТНЕЕ ОРДЫНСКОЕ ИГО СФОРМИРОВАЛО АНТРОПОЛОГИЧЕСКИЙ ОБЛИК РОССИЙСКОЙ ВЛАСТИ И ЕЕ ЭЛИТНОГО СОСЛОВИЯ (НЕ В РАСОВОМ, а В ПОВЕДЕНЧЕСКОМ И КУЛЬТУРОЛОГИЧЕСКОМ СМЫСЛЕ).**

В XIV—XV вв. страна начала освобождаться от вассальной зависимости. Этот процесс успешно завершился в 1480 г., однако государственная власть в ней вместе с ее управленческим слоем так и осталась самодовлеющим и неподконтрольным народу институтом, который со времен ига привык рассматривать население как свою внутреннюю колонию. Как и прежде, из населения выкачивался ресурс, (т.е. отбирался не только прибавочный продукт, но и часть необходимого), только теперь ресурс, прежде изымавшийся Ордой, шел на имперское строительство и содержание управленческой элиты. Правда, нужно сказать, что в течение достаточно долгого времени «выкачивание ресурса» было тяжелой, но объективной необходимостью (переход к явному паразитизму дворянских элит намечился

лишь в XVIII в.). Проблема была в том, что как жизнь в условиях ордынского ига, так и затянувшаяся на века борьба с его последствиями, толкавшие страну на мобилизационные формы ведения хозяйства и модернизационные рывки, способствовали вызреванию общественной системы, в которой «власть» и управленческий аппарат имели тенденцию ко все большей автономии и отрыву от основной массы населения. Фактически имперская «власть» и руководящая элита в России с довольно раннего времени начали воспринимать себя как отдельный народ, ведущий свое происхождение от поставленной татарами вассальной администрации. Сначала этот «народ» был просто прислугой при Орде. Потом Орда канула в небытие, а «народ-прислуга» занял место завоевателей, став «народом-начальником».

Российская управленческая система, таким образом, изначально сложилась как система «внутреннего ига». Роль хана и его ставки была унаследована «царем» (позже — императором и его двором — канцелярией), а функции нукеров, нойонов и вассальных князей начали выполняться удельной знатью, затем дворянами, а еще позже — партийно-советской номенклатурой, которая, впрочем, была не чем иным, как очередным изданием дворянства. Формы конкретно-исторического воплощения этой системы несколько раз менялись, но сама ее организационная матрица неизменно воспроизводилась и переходила от одной фазы исторического развития к другой.

Таким образом, шли века, менялись элиты, менялись идолы (хан, Запад, Сталин, опять Запад) а антропологический «генотип» власти воспроизводился на удивление стабильно. Культурная матрица российских управляющих элит с их безразличием (а временами и ненавистью) к собственному народу, с их презрением к так называемому «простому человеку», с их цинизмом и постоянным отправлением жертв каким-то фетишам и кумирам (как правило, импортного происхождения), не менялась. Она лишь обогащалась новыми сомнительными включениями, вроде пресловутого «низкопоклонства перед Западом» с его позднейшими инверсиями в виде культа «единственно-верного учения» и религии «рыночных реформ».

Кроме того, необходимо помнить, что Русь и позже Россия издавна находились под тройным военно-политическим прессом — с Запада, Востока и Юга. Проходили века и даже тысяче-

летия, но ничего в этом раскладе не менялось — менялись лишь фигуранты, но не векторы геополитических угроз. Это непрекращающееся давление на трех фронтах — нередко со стороны двух, а то и трех цивилизационных универсумов одновременно — не могло не породить жесткого, предельно централизованного государства, находящегося в состоянии постоянной мобилизации для отражения очередной атаки. Все это приводит к пониманию того, что самодержавие в той или иной модификации — это способ управления государством в условиях перманентной «чрезвычайщины», его избыточная брутальность обусловлена объективными обстоятельствами выживания «на пределе возможного». В такой ситуации массированное использование мер принуждения является неизбежным средством обеспечения постоянной мобилизации, а также служит компенсаторным механизмом, призванным восполнить недостаток ресурсов. Отсюда вытекает приоритетная роль государства во взаимоотношениях с обществом, а также определяющее значение политических, а не экономических факторов развития.

Поддержание жизнеспособной государственной системы в условиях «чрезвычайщины» объективно требуют мобилизации всех доступных ресурсов, а это страшное тягло, в которое и наличные управленческие элиты, и народонаселение надо впрягать принудительно. Следовательно, нужен некий построенный на основах единоначалия «мобилизационный центр», который бы сплачивал и организовал компоненты «российского мира» в жизнеспособный организм, противостоящий вызовам и угрозам агрессивной среды. Веками роль такого центра в России выполнял «государь-самодержец», фигура которого была стержнем, вокруг которого формировалась государственная машина, политическое сообщество и единая политическая воля. Всякое ослабление роли самодержца вело к усилению роли управленческих элит, а российские элиты часто оказывались не способными к выработке единой политической воли, проявляли склонность к «измене». В чем тут дело?

Уже отмечалось, что российское имперское государство есть до некоторой степени «аномальное» геополитическое образование, которое возникло при особых исторических обстоятельствах за счет внешнего импульса. Империя была поставлена на

Руси «сверху» по «законам чрезвычайного времени» и состоялась она без естественного вызревания соответствующих ее миссии имперских управляющих элит. Естественное состояние нашей элиты — это распри и местечковость поздниекиевского времени. «Склонность к измене» есть системная реакция элитного сословия на экзистенциальность тех условий, в которых его принуждают существовать объективные интересы и потребности российского государства. Элиты согласны были «тянуть государево тягло» только из-под палки, поскольку это дело трудное и подразумевающее постоянные ограничения. Со времен Ивана Калиты наша элита стремится выбраться из оков «тягла» и дезертировать в царство вседозволенности. Когда над ней висит дамоклов меч «государева гнева», приходится, конечно, ограничиваться и напрягаться, «служа» с разной степенью усердия — выбора-то другого нет. Но едва только «поле мобилизационного напряжения» ослабевает, как активные элементы внутри элитного слоя начинают бунтовать против «тягла» и предаваться злоупотреблениям, которых система не может выдержать. И Смута 1598—1613 гг., главным содержанием которой была «боярская революция», и развернутая операция по дестабилизации монархии, увенчанная революцией 1917 г. и «перестройка», переросшая в «демократическую революцию», неолиберальную реформу и расчленение СССР — все это были этапы «бунта элит» в их многовековом противостоянии имперской самодержавной власти.

Существенную лепту в формирование именно таких черт бюрократической элиты внес петровский период истории. Именно при Петре была создана великолепная и недостижимая для страны «операционная база» для обслуживания будущей дворянской диктатуры. Его табель о ранге создал бюрократию — слой людей, связанных только интересами чиновничества. Он создал свою управительную машину по западным образцам и с обязательным участием иностранцев, от которой, по словам Ключевского, России пришлось похуже, чем от Батяи.

Во времена **Петра** — исключительный бюрократизм разных видов и полное отстранение нации от всякого присутствия в государственных делах делают из якобы «совершенных» учреждений Петра нечто в высокой степени регрессивное, стоящее и

по идее, и по вредным последствиям бесконечно ниже московских управительных учреждений. «Старая Московская, национальная, демократическая Русь, политически стоявшая безмерно выше всех современных ей государств мира, петровскими реформами была разгромлена до конца. Были упразднены: и самостоятельность Церкви, и народное представительство, и суд присяжных, и гарантия неприкосновенности личности, и искусство, и техника»<sup>2</sup>.

Петр I, задумавший сразу перенести на русскую землю рационалистическую административную модель западного типа — геометрически строгий порядок, ошеломил всю народную Россию. С линейной строгостью расчерченная столица, линейная чиновничья иерархия о четырнадцати разрядах, ведомственное деление общественной жизни, нарушающее естественно сложившиеся местные горизонтальные связи, — все это соответствовало тому, что М. Вебер впоследствии назовет бюрократической целенаправленностью, но чему явно не хватало витальной подпитки, идущей от самой народной жизни.

Вся та политическая конструкция, которая возведена была в России в результате петровских реформ, была нерусской конструкцией и никак не устраивала русский народ. «Вся новая империя, созданная Петром I, поначалу была, по большому культурному счету, ходульной военно-бюрократической конструкцией, созданной по “немецким” чертежам. Доказательством этому служат последовавшие за смертью основателя дворцовые перевороты, бириновщина, полный отрыв правящей камарильи от собственного народа»<sup>3</sup>.

В **советский** период произошло логическое завершение этой бюрократической конструкции. Сформировавшаяся «номенклатура» как новая, «закрытая» группа советского общества — результат полной оторванности «верхов» от «низов», его элементарных интересов, «интеллигенции» от «народа», «разума» от «инстинкта». Поэтому-то смысл опричнины Ивана Грозного, конфронтации Петра I с родовой знатью и чисток Иосифа Сталина, — по мнению О.В. Гаман-Голутвиной, — был в одном — в возвращении “боярства” в свое исходное положение служилого класса, хотя историческая форма служилого класса модифицировалась: боярство, дворянство, имперская бюрократия,

советская номенклатура. Но даже Сталину не удалось полностью обуздать сформировавшиеся почти на генетическом уровне устремления чиновников.

Эта же тенденция, но многократно отягощенная современными российскими проблемами, просматривается и сегодня. Российская бюрократия унаследовала все признаки советской бюрократии, присовокупив к ней черты, сформированные сильным влиянием глобализации. В российскую действительность был искусственно, иногда насильственно введен целый ряд элементов, которые не соответствовали ни российской, ни иностранной действительности.

**Глобализация** привнесла те черты в процесс формирования бюрократии, которые обусловлены изменившимся подходом сильных государств в их стремлении к мировому господству. Если раньше они делали ставку на завоевание государства, то в настоящее время используют в основном невоенные средства для достижения господства, эксплуатации ресурсов других народов во имя собственного социального благополучия. Пржнее военно-политическое противоборство стало постепенно трансформироваться в иные сферы борьбы, прежде всего в общественно-психологическую. Победа здесь позволяет достигнуть тех же целей, что и победа в открытой вооруженной борьбе. А средством достижения целей становится формирование в странах-жертвах компрадорской мафиозно-бюрократической элиты, которая способствует получению «договорного» доступа к природным богатствам слаборазвитых стран. Мафиозно-бюрократическая элита является тем инструментом, благодаря которому достигается сокращение населения непривилегированных стран в 2–2,5 раза за счет скрытого геноцида: дорогое медицинское обслуживание и лекарства, навязывание зависимости от потребления алкоголя, табака, наркотиков, разрушение семьи, провоцирование военных вооруженных конфликтов, духовно-нравственное порабощение через СМИ и массовую псевдокультуру и т.п.

На процессы формирования компрадорской бюрократии накладывают свой опечаток и новые информационные технологии, и тесно связанные с ними вопросы подготовки управленческих кадров нового мирового порядка. Так, в 2003 г. Рос-

сия подписала Болонский протокол и уже начался осуществляться переход к подготовке кадров на основе Болонского протокола. В чем заключается его суть?

Попытки унифицировать подготовку специалистов (в том числе и управленческого звена) с высшим образованием для объединенной Европы предпринимались неоднократно. Об этом свидетельствует Великая Хартия Университетов (Болонья, 1988), Сорбонская декларация (Париж, 1998), но окончательно оформились подписанием сорока европейскими странами Болонской декларации (Италия, 1999). Авторы Болонской декларации ориентируются на представление о современной Европе как едином целом, поэтому предполагается, что пестрота образовательных программ в отдельных странах препятствует дальнейшему объединению. Так как единая Европа считает обязательным свободное передвижение рабочей силы и капитала (транснациональные компании), то появляется настоятельная необходимость в интернационализации управленческих кадров, их взаимозаменяемости. Эти процессы требуют качественного изменения подготовки специалистов с высшим образованием. В Болонской декларации, основные цели которой должны быть достигнуты к 2010 г., содержатся 10 принципиальных задач: введение сравнимых квалификаций подготовки студентов, переход на трехступенчатую систему высшего образования, взаимное признание квалификаций специалистов, а также соответствующих документов о высшем образовании и др. Одной из таких задач является обмен не только студентами и преподавателями между университетами европейских стран, но и административно-управленческими кадрами, что реализует новый этап трансформации европейской бюрократии. Этому способствует введение в последние годы уже не двухступенчатой, а трехступенчатой системы подготовки специалистов — бакалавриата (краткосрочное, массовое, упрощенное, «дешевое» высшее образование для утилитарных практических целей экономики), магистратура (более высокий и продолжительный по времени уровень подготовки) и аспирантура (самый длительный процесс обучения). Новая бюрократия объединенной Европы, несомненно, будет формироваться из двух последних университетских ступеней, причем именно для таких специа-

листов (в том числе управленческого звена) формулируются задачи овладения к окончанию обучения «европейскими ценностями» — одним из самых необходимых качеств для работы в едином общеевропейском пространстве. Новая европейская бюрократия посредством Болонского образовательного процесса надежно изолирует себя от масс как воспроизводимую из своего слоя элиту.

После подписания Болонского протокола закладываются основы для еще большей зависимости и контролируемости российской бюрократии со стороны международных наднациональных институтов. Но уже и сегодня влияние глобализационных процессов достаточно сильно сказывается на бюрократии, поэтому необходимо обратить особое внимание на качества современной бюрократии.

Когда российские государственные институты, в силу осуществления либерального тезиса о «минимальном государстве» и по мере развития системного кризиса, уходят из-под контроля общества, то такое общество объективно начинает платить настоящую коррупционную дань корпоративным группам, действующим от имени государства. В России эта ситуация настолько обострилась, что здесь уже более десяти лет существует фактическое двоевластие. С одной стороны, официальный режим, с другой стороны — «коррупционная властная система», включающая в себя, по некоторым данным, почти 2,5 млн членов и контролирующая финансовые потоки, адекватные госбюджету и тысячами нитей связанная с государственными органами. До сих пор не определено место государственной особенности в системе экономических отношений, поэтому она служит не столько инструментом проведения экономической политики, сколько источником формирования частных капиталов и обогащения чиновников.

Коррупцированная бюрократия, паразитирующая на продаже сырьевых ресурсов страны, на самом деле существует как механизм перераспределения. Проблема состоит в том, что страной фактически правит класс бюрократов, который озабочен лишь своими интересами и стремится захватить все ресурсы общества, обретя фантастическую свободу промысла. Исследователи отмечают, что коррупция в России уже давно стала

не только своеобразной нормой, но и составной частью практик в политике, экономике и общественной жизни. Создание коррупционных сетей, т.е. неформальных и нелегальных взаимосвязей между чиновниками как по вертикали управления в одном ведомстве, так и по горизонтали между разными ведомствами серьезным образом препятствует решению стратегически важных государственных проблем, а в общественном сознании порождает ощущение социальной несправедливости<sup>4</sup>. Поэтому чиновничество, желающее сохранить статус-кво, взяло курс на ограничение гражданских свобод.

Как пишет А.С.Панарин, «только поняв, что за благопристойностью и «идеологической нейтральностью» нынешнего рыночного проекта скрывается проект нового тоталитаризма — бесконтрольной власти денежного мешка, мы поймем все неистовство рыночно-либеральной пропаганды, стилистика которой явно не укладывается в нормы прагматическо-экономической рассудочности»<sup>5</sup>.

«Все происходит так, — продолжает Панарин, — будто мир движется от “модели Вебера”, ориентированной на методического накопителя-собственника, к “модели Гоголя”, представляющей глобального спекулянта-кочевника, имеющего вместо реальных работников-производителей одни только мертвые души, под которые он требует себе и землю, и финансы, и все планетарные ресурсы... Гоголь видит истоки всего грехопадения европейского модерна, как и всех грядущих извращенческих “реформ”, в роковом расщеплении предпринимательской (хозяйственной) и служилой (государственно-ответственной) этики»<sup>6</sup>.

В России бюрократия представляет собой симбиоз специфических российских черт, обусловленных историческими обстоятельствами, качеств бюрократии, унаследованных от западной бюрократии, и свойств, связанными с процессами глобализации.

Бюрократия, согласно определению, «особая форма деятельности людей, превращающая функцию управления социальными системами в прямую или скрытую власть индивидов и социальных групп»<sup>7</sup>. То есть бюрократия является не служилым классом, состоящим на службе народа и подчиняющимся реальной власти, а в значительной степени служит анонимной, но могущественной власти и в то же время сама является важ-

нейшим *элементом этой власти*. Незримой властью обладают разные группы в бюрократической иерархии. Служащие специальных государственных органов имеют преимущества в информированности по тем конкретным вопросам, которые входят в сферу их ответственности. Это позволяет им в существенной степени формировать мнения политиков. Тем самым бюрократия располагает огромными возможностями влияния на характер политических решений. При Путине реальная власть перешла от олигархов к чиновникам. И в этом сугубо функциональном смысле мы возвращаемся к социализму, потому что советский социализм был тоже властью чиновников. Общей реакцией людей на это положение становится, с одной стороны, апатия, а с другой — насилие.

Апатия, под которой обычно понимают пассивность, нежелание участвовать в чем-либо — широко распространенное в мире явление, обусловленное как психологией масс, так и социальными причинами. В данном контексте наибольший интерес представляет апатия как результат неравномерности в распределении ресурсов между участниками социального отношения «власть — народ».

В системе власти различают власть видимую и власть реальную. Видимую власть олицетворяет президент. Реальную — олигархи, кланы, могущественная бюрократия, которые переплетены между собой и связаны многочисленными коррупционными нитями. Нередко возникают неформальные коалиции между бюрократическими структурами и группами интересов, отстаивающих принятие одних и тех же решений. Опасность закрытого влияния групп интересов состоит в том, что они могут выйти за пределы присущих им функций, связанных с передачей требований и воздействием на официальную власть, и начать осуществлять собственные властные полномочия под прикрытием официальных государственных институтов. На стороне анонимной, реальной власти сосредоточены мощные ресурсы — материальные, идеологические, правовые. Поэтому на сегодняшний день можно говорить об *абсолютном неравенстве в распределении ресурсов между участниками социального отношения: власть — народ*.

*Ресурсы (компоненты) реальной власти* огромны, разнообразны и всепоглощающи: 1) собственность — в основном принадлежит финансовым группам или корпорациям; 2) информация (СМИ) — осуществление такой информационной политики, которая помогает им навязать массовому сознанию свою волю; 3) финансы — концентрация денежных средств в центре, лишение регионов собственных денежных средств; 4) интеллектуальная элита (использование экспертных знаний); 5) идеология — утверждение ценностей потребительского общества, антипатриотизма; 6) силовые структуры — мощные военизированные охранные подразделения, криминальные группы (наемные убийцы); 7) такое политико-правовое оформление концентрации власти в руках президента (Конституция), которое позволяет его власть перераспределить в пользу реальной власти; 8) поддержка соответствующих международных организаций.

Подробный анализ всех компонентов анонимной, реальной власти позволил бы яснее представить направления теоретической и практической работы по выработке механизмов контроля за этой властью. Но это особый вопрос, выходящий за пределы данной работы.

*Ресурсы народа* характеризуются отсутствием любого из названных выше ресурсов реальной власти, что накладывает глубокий и травмирующий отпечаток на все поведение и мироощущение народа. Поэтому на протяжении последних лет это состояние можно характеризовать как апатия, которая представляет собой довольно неоднородное явление. А ее компоненты частично корреспондируют в негативном смысле с компонентами реальной власти: 1) апатия — один из видов пассивного сопротивления. Большинство народа не понимает проекта «модернизации», «реформ» и не принимает его; 2) апатия — результат крупномасштабного, тотального манипулирования сознанием народа (СМИ, избирательные кампании). Его цель — внушить комплекс неполноценности, неуверенности, отнять надежду; 3) апатия — следствие идущей от советских времен привычки верить на слово правителям и все написанное в газетах принимать за истину; 4) апатия как проявление трусости, страха, въевшегося в народ с ежовско-бериевских времен, боязнь громко протестовать, отстаивать свои права, свое досто-

инство; 5) апатия как следствие приобретенной эгоистичности из-за восприятия ценностей потребительского общества, утраты чувства общинности, коллективизма и взаимовыручки, возобладания психологии «моя хата с краю»; 6) апатия — следствие навязанной народу привычки жить сегодняшним днем, утраты веры в завтрашний день и чувства ответственности за день грядущий, за судьбу потомков, за судьбу Отечества; 7) апатия — результат недостаточной структуризации общества (например, ФРГ состоит из земель, земли состоят из общин, называемых также коммунами), отсутствия умения самоорганизовываться и как следствие — отсутствие таких профсоюзов, которые могли бы эффективно защищать интересы народа. Нынешние российские профсоюзы, в отличие от западных, мало на что способны; 8) апатия из-за идейной интервенции, отсутствия вдохновляющей идеологии, разделяемой всеми гражданами, связанной с надеждами на достойное жизнеустройство нашего народа и независимость Родины; 9) апатия из-за сложившейся в веках традиции отношения к власти, когда на власть идут либо с рогатиной, либо униженно просят у нее защиты, но никогда хладнокровно не требуют от нее элементарного исполнения обязанностей.

Совершенно очевидно, что начатые в России радикальными либералами верхушечные реформы были отторгнуты значительной частью населения страны. Эти реформы раскололи общество на две неравные части, преследующие несовместимые цели. Составной частью «верхнего» слоя общества является государственный аппарат, который возрос в невиданных масштабах. Так, «в нынешней демократической России с населением почти вдвое меньше, чем в СССР, и с 25% оставшейся госсобственности в экономике чиновничий аппарат всех уровней вырос вдвое по сравнению с числом чиновников во всем тоталитарном СССР. При Сталине госаппарат насчитывал 532 тысячи человек, при Горбачеве — 632 тысячи: при Ельцине и Путине — миллион с четвертью»<sup>8</sup>. Никогда прежде бюрократический аппарат не поглощал ресурсы общества столь масштабно, как сейчас. Количественный рост аппарата всегда есть ответ управленческой организации на все возрастающую неэффективность функционирования, его неспособность справиться с ключевыми задачами целеполагания, управления и контроля.

Неэффективность государственного аппарата сопровождается повсеместным воровством и коррупцией, которая как раковая опухоль разъедает страну, формируя экономику квазифеодального типа с иерархией сюзеренов в лице чиновников различных рангов и обслуживающих, полностью от них зависимых хозяйственных структур от крупнейших холдингов до палаточного бизнеса. О каком креативном укладе и преодолении постиндустриального барьера можно говорить в таких условиях? Тотальная бюрократизация, коммерциализация и коррумпированность государства еще более обостряет все негативные процессы в обществе. Результатом становится все расширяющаяся подмена общества клиентеллой, т.е. бесправными и зависимыми от государства слоями населения, самого различного имущественного и социального положения. Но из истории следует помнить, что участники клиентеллы никогда не были настоящими гражданами. Находясь в зависимости от государственного бюрократического аппарата, они всегда были отчуждены от государства, и в критические моменты выступали как враждебная сила. У нас нет оснований полагать, что в будущей российской истории дело может обернуться по-другому. Тот факт, что между властью (реальной, анонимной) и народом образовалась глубокая пропасть, ни у кого не вызывает сомнений, как не вызывает сомнений и то обстоятельство, подтвержденное историческим опытом, что власть, неспособная достичь общественного консенсуса, не сможет удержаться в будущем **на законных основаниях**.

Весь этот содержащийся на налоги многомиллионный аппарат должен, по идее, создаваться для Дела — для того, за что народ соглашается платить налоги. И в конституциях всех цивилизованных стран Дело государству, разумеется, указывается. Текст любой конституции начинается с преамбулы, в которой от имени народа государству указывается его цель, его задачи, его Дело.

Дело было поручено государству и в сталинской Конституции СССР: «Высшая цель Советского государства — создание бесклассового коммунистического общества, в котором получит развитие общественное коммунистическое самоуправление. Главные задачи социалистического общенародного государст-

ва: создание материально-технической базы коммунизма, совершенствование социалистических общественных отношений и их преобразование в коммунистические, воспитание человека коммунистического общества, повышение материального и культурного уровня жизни трудящихся, обеспечение безопасности страны, содействие укреплению мира и развитию международного сотрудничества».

Главе СССР, безусловно, можно было предъявить претензии за неисполнение Дела, указанного Конституцией СССР, — за ухудшение материального и культурного уровня граждан СССР и резкое ухудшение их безопасности.

Но уже Ельцину, Путину и депутатам Госдумы всех созывов такие претензии технически предъявить невозможно, поскольку в Конституции нынешней России государственному аппарату никакой нужной народу задачи не ставится — никакого Дела не дается. Об этом свидетельствует преамбула Конституции РФ:

«Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, соединяя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешними и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».

При всем желании здесь невозможно обнаружить Дело государства, его цель, то, зачем мы его создали. Если в память предков, то это лучше оставить без комментариев. Ведь этому государству не только не ставится в задачу элементарное благополучие народа (государство к нему обещает только стремиться), но даже безопасность не обещается! Но раз нет цели, полезной народу, то значит эта организация народу и не нужна, а ее настоящей целью становится функционирование как самоцель.

Иными словами, «мы, многонациональный народ Российской Федерации», создали организацию, чтобы ее члены имели возможность поглотить собираемые с нас налоги. Вот и вся задача «государства Российского». И оно только с этой задачей прекрасно справляется, а что касается остальных задач, то это «как получится», поскольку решения остальных задач мы от государства в Конституции не потребовали.

При этом уверяют, что российская Конституция создана по подобию американской. Это не соответствует действительности. Конечно, отцы-основатели США тоже не очень были озабочены интересами американского народа и думали в 1787 г. в первую очередь о том, как лучше обеспечить свои собственные интересы. Однако до уровня тех, кто писал Конституцию России в 1993 г., они не опустились. Преамбула Конституции США звучит так:

«Мы, народ Соединенных Штатов, дабы образовать более совершенный Союз, установить правосудие, гарантировать внутренне спокойствие, обеспечить совместную оборону, содействовать всеобщему благоденствию и закрепить блага свободы за нами и потомством нашим, торжественно провозглашаем и устанавливаем настоящую конституцию для Соединенных Штатов Америки». Как можно видеть, здесь присутствует Дело, хотя и убогое по сравнению с Конституцией СССР. Дело в Конституции США – это внутренняя и внешняя безопасность, защита личной свободы и правосудие.

Отсутствие Дела у государства в Конституции России привело к тому, что Дело постепенно исчезает и из законов.

Следующий аспект формирования бюрократии в эпоху глобализации необходимо рассмотреть в соотношении с общественно-политическими моделями развития. Бюрократия, сложившаяся в эпоху классического капитализма и преследующая свои корпоративные интересы, заинтересована в консервации властных позиций узкой группы людей, находящихся на вершине административной иерархии. Поэтому для бюрократии неприемлемо появление **постиндустриального общества**, которое начало складываться на Западе и о создании которого стали говорить в России, ибо оно объективно требовало превращения формальной демократии в реальную «демократию участия». «В постиндустриальном обществе, – пишет А.С.Панарин, –

предприятие — в широком смысле — представляет модель самодетельного демократического полиса, не терпящего узурпации решений ни со стороны бюрократии, ни со стороны бизнеса. Такой проект ни на шутку встревожил сложившуюся систему власти, основанную на альянсе продажной бюрократии и бизнеса, оплачивающего ее услуги в обход общественности. Тогда и было организовано контрнаступление рыночной среды, возвращение к модели “чистого капитализма” XIX в.»<sup>9</sup>. «И у этой среды, — продолжает Панарин, — нашелся союзник на массовом уровне — в лице тех, кто выражал этос «потребительского общества»». Если задаться прямым вопросом, что более страшит носителя потребительской психологии: авторитарная узурпация его воли со стороны тех, «кому положено знать», или необходимость быть постоянно граждански мобилизованным, и в рабочее время и вне рабочее, связанное с ответственной гражданской самодетельностью, касающейся решения общих социальных вопросов повседневности, то закладывается подозрение, что второе страшит больше. «Скосить», «уклониться», переложить заботы на других, уйти от трудного профессионального и гражданского выбора — этот соблазн овладел многими, слишком многими. Либеральная демократия, в отличие от древней республиканской демократии, не столько предоставляла рядовому обывателю свободу решений, сколько свободу уклониться от решений и вести «частную жизнь», сосредоточенную исключительно вокруг «индивидуальных интересов»... Постиндустриальный проект в качестве новейшего воплощения проекта Просвещения, потребовавший, согласно определению Канта, от людей полного совершеннолетия, оказался популярным менее тех проектов, которые дарили людям **инфантильные состояния** избавленности от бремени ответственных решений. Современное рыночное общество добавляет к уже известным типам социальной поляризации еще один: оно делит общество на получивших экономическую, политическую и информационную власть владельцев капитала, и инфантильное большинство, которому предложено пассивно потреблять и слепо верить»<sup>10</sup>.

Выход из создавшейся ситуации многие ученые и политики видят в передаче функций, которые ранее выполнялись бюрократическим аппаратом, самим гражданам или негосударст-

венным организациям, в стремлении развивать самоуправление, т.е. предпринимаются попытки возрождения определенных принципов, которые успешно применялись в истории России<sup>11</sup>. В царской России эффективно работали такие сугубо демократические структуры, как казачьи круги, вече, Земские соборы, крестьянские сходы, земское самоуправление. Видимо, эффективностью работы данных структур объясняется и то, что аппарат управления страной насчитывал около 250 тыс. государственных чиновников — вдесятеро меньше, чем при советской власти, не говоря уже о сегодняшних управленческих штатах<sup>12</sup>. Поэтому современные исследователи полагают, что этот опыт, принципы организации и деятельности земских учреждений должны быть изучены и критически осмыслены с позиции проблем сегодняшнего дня. Если обратиться к истории России, то можно увидеть образцы подлинного народовластия, которые были впоследствии утрачены и основательно забыты. Исторические факты свидетельствуют о том, что саморазвитие и самоорганизация русской экономики на селе осуществлялось в рамках самоуправления общины, создававшей условия для проявления хозяйственной инициативы и предприимчивости каждого отдельного крестьянина. Община была одновременно и органом сельского самоуправления, и общественной организацией, и объединением производственных единиц. Управленческие структуры Общины были непосредственно «вплетены» в основную массу общинников. Межличностные отношения в Общине, особенно на пике ее развития, характеризуются как отношения непосредственного коллективизма.

Территория с центром в сравнительно большом населенном пункте называлась волостью, а население волости миром. Волость на своих собраниях — сходах выбирала старост и других руководящих лиц.

По мере роста населения и числа населенных пунктов волость дробилась на отдельные самоуправляемые общины, избиравшие в волостное управление своих выборных и принимавшие активное участие в разработке «волостной политики». Проходили столетия, но русская деревня продолжала сохранять сложившиеся в глубокой древности традиционные формы об-

щественной жизни. Прежде всего, как и в старину, одна или несколько деревень составляли мир, сельское общество со своим демократическим собранием — сходом — и своим выборным управлением — старостой, десятским, сотским. В деревне, как отмечал Н.П.Павлов-Сильванский в конце XIX в., действительная власть принадлежит не представителям царской администрации, а волостным и сельским сходам и их уполномоченным старшинам и сельским старостам. На сходах обсуждались дела по общинному владению землей, ее разделу и перераспределению, раскладу податей, переселению новых членов общины, проведению выборов, вопросы пользования лесом, строительство плотин, сдачу в аренду рыболовных угодий и общественных мельниц и т.д. На сходах отдельных селений (чаще составлявших только часть общины) регулировались все стороны трудовой жизни села — сроки начала и окончания сельских работ, починка дорог, наем пастухов и сторожей, штрафы за самовольные парубки, неявку на сход, конфликты между членами общины и т.д.

Разумеется, историческое время Общины ушло в прошлое, и она не может возродиться в первоизданном виде, но ее некоторые принципы организации управленческих функций в любом случае заслуживают изучения и осмысления.

В заключение следует подчеркнуть: жизнь доказала, что общество и государство стабильно и динамично развиваются лишь тогда, когда власть и функции управления находятся в руках подлинной, возвращенной и выдвинутой народом национальной элиты, действительно лучших людей страны, а не ставленников враждующих олигархических кланов или корыстных группировок. Прекрасно понимая это, знаменитый русский философ Иван Ильин предлагал разработать политический механизм, как он выражался, «рангового отбора». Государство с неудачным ранговым отбором — слабо, неустойчиво и обречено, доказывал он. Сегодня мы воочию видим, сколь справедливы были эти предостережения русского философа применительно к современному состоянию России. Поэтому практическая разработка механизма, обеспечивающая продвижение во власть настоящих национальных лидеров, является одной из важнейших задач. Но ее решение требует предварительного от-

вета на целый ряд непростых вопросов. Каково то общественное устройство, при котором можно гарантировать наведение «всенародного правопорядка» и утвердить так необходимую России сильную народную власть? Как сформировать моральную атмосферу, которая обеспечит восхождение к вершинам власти лучших людей нации? Как удержать энергию национального возрождения в конструктивных рамках?

Предварительный и самый общий ответ на эти вопросы состоит в том, что наше главное отставание не столько в «области высоких технологий», сколько в области взаимоотношений власти и подвластных. Рост отчужденности граждан от политического процесса все больше усиливает безответственность чиновников и управленцев, приводит к воспроизводству «кризиса доверия» власти в обществе. Выходом из такого порочного бюрократического круга является изменение общественных взаимодействий. Это означает создание новой политико-организационной структуры, которая осуществляет общественный контроль над государственной организацией, создает возможности для непосредственного выражения народом своего отношения к тем или иным постановлениям. Без практического решения вопроса об общественной подконтрольности власти имущих — вплоть до ее сменяемости в любой момент, не может быть и речи ни о стабилизации, ни о преодолении кризиса. Ведь понятно, что отчужденность народа от власти, от политического процесса приводит к росту безответственности поведения чиновников и управленцев, росту всевозможных нарушений и даже преступлений. Отчужденность народа от власти делает неизбежным для правителя снова и снова обращение к бюрократическому воздействию на граждан через указы и предписания, поскольку нет иного пути управлять множеством людей, которые в целом не принимают навязываемую им систему. Если бы существующая власть была бы способна принять во внимание проблему «власть — народ», т.е. проблему взаимодействия власти и народа, она бы в первую очередь проявила волю к созданию таких структур, которые осуществляли бы контроль общества над властью, о чем в свое время писал Гегель. Контроль над властью нужен не только народу. Не в меньшей степени он нужен самой власти (как это ни покажется странным),

если она хочет быть сильной, твердой, стабильной и быть действительно политической властью. Он необходим для того, чтобы государственный аппарат управления не переродился в диктатуру чиновников.

### Примечания

- <sup>1</sup> *Маркс К.* Соч. Т. 1. С. 270–271.
- <sup>2</sup> *Солоневич И.* Народная монархия. М., 1991. С. 35.
- <sup>3</sup> *Панарин А.С.* Русская культура перед вызовом постмодернизма. М., 2005. С. 9.
- <sup>4</sup> См.: *Римский В.Л.* Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России // *Общественные науки и современность.* 2004. № 6.
- <sup>5</sup> Там же. С. 127–128.
- <sup>6</sup> Там же. С. 130.
- <sup>7</sup> *Кемеров В.Е.* Современный философский словарь. М., 1998. С. 126.
- <sup>8</sup> Цит. по: *Владимиров В.* Смысл русской жизни. М., 2006. С. 410.
- <sup>9</sup> *Панарин А.С.* Указ. соч. С. 37.
- <sup>10</sup> Там же.
- <sup>11</sup> См.: *Ковешников Е.М.* Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2002; *Емельянов Н.А.* Местное самоуправление в России: теория и практика. М., 1999; *Ершов А.Н.* Местное самоуправление в РФ: проблемы становления. Париж, 2000; *Мокрый В.С.* Местное самоуправление в РФ: как институт публичной власти в гражданском обществе. Самара, 2003.
- <sup>12</sup> См.: *Владимиров В.* Смысл русской жизни. С. 411.

## **Современная китайская бюрократия**

Любое государство не может обойтись без аппарата государственного управления, т.е. без чиновников, которых принято называть бюрократами. Они представляют особый слой людей, которые призваны обеспечить функционирование государственных и других социальных институтов. Тем более это применимо к Китаю – государству с населением в более чем 1 млрд 300 млн человек, имеющему большую территорию в 36 административных единиц, каждая из которых отличается от другой своей историей, культурой, традициями и т.д.

Современная китайская бюрократия прошла через различные периоды своего формирования и развития. Если брать Китайскую Народную Республику, то в первый период ее существования (50-е – первая половина 60-х гг.) костяк чиновников составляли бывшие командиры и военнослужащие народно-освободительной армии и некоторое число кадровых работников из северо-восточных провинций страны. У них за плечами был большой опыт революционной борьбы, что естественно, но почти не было опыта практики хозяйственной, экономической работы. Он, как правило, подменялся политическим подходом, политической целесообразностью, политической интуицией.

В 50-е гг. существовали отношения сотрудничества и дружбы между Китаем и Советским Союзом, в различных отраслях народного хозяйства работало большое количество советских специалистов, которые передавали свой опыт и профессиональ-

ные знания китайским коллегам. Тогда во многих министерствах, ведомствах, вузах, на предприятиях советские специалисты занимали должности советников. При правительстве (Госсовете) несколько лет работала группа во главе со старшим советником И.В.Архиповым, видным советским хозяйственником.

В китайской литературе последних лет в целом дается положительная оценка деятельности советских специалистов, вместе с тем использование советской модели строительства социализма оценивается как негативное явление. Такая оценка представляется нам односторонней. Действительно, в те годы китайская экономика, точно так же как и советская, базировалась на плановых началах, рыночные отношения отсутствовали, вместе с тем инициатива проведения в 1957–1959 гг. «большого скачка» и организации «народных коммун» принадлежала самому китайскому руководству.

Вместе с тем в годы советско-китайского сотрудничества страна получила тысячи квалифицированных специалистов, подготовленных как в самом Китае, так и в Советском Союзе и странах Восточной Европы, которые вплоть до середины 90-х гг. занимали руководящие должности в китайском партийном и государственном аппарате. Другими словами, первое поколение современной китайской бюрократии было подготовлено с советской помощью.

Конечно, не следует забывать и то, что многие китайские чиновники, не получив специального образования, тем не менее оказались прекрасными администраторами. Здесь прежде всего следует назвать трех человек – Чжоу Эньлая, Чэнь Юня и Дэн Сяопина. Первый в течение почти трех десятилетий руководил правительством. Обладая серьезными организаторскими способностями, большим политическим опытом и природной интуицией, Чжоу Эньлай сумел в течение многих лет достойно руководить всей хозяйственной жизнью Китая, не допустив развала страны во времена хаоса «культурной революции». Он зарекомендовал себя как умелый администратор внутри страны, а также проявил себя на международной арене как искусный дипломат. Именно ему и Неру принадлежит концепция «пяти принципов мирного сосуществования».

Чэнь Юнь известен в Китае как политик и администратор, сумевший, во-первых, самортизировать отрицательные последствия «культурной революции» и, во-вторых, организовать поступательное развитие китайской экономики после ее окончания. Именно ему принадлежат многие предложения по эффективному функционированию государственного управления в период перехода к рыночной экономике.

И, наконец, Дэн Сяопин. Он вошел в историю Китая как автор концепции «социализма с китайской спецификой». Он, безусловно, обладал выдающимися организаторскими способностями, умением в нужный, иногда в критический момент, находить верные политические решения. Не получив систематического теоретического образования (всего лишь несколько месяцев в Москве в школе Коминтерна), он тем не менее всегда находил адекватные ответы на возникающие проблемы. У него был природный дар политика. После Сунь Ятсена это был самый выдающийся деятель Китая XX столетия.

Именно по его инициативе в 1978 г. по всему Китаю была развернута массовая идеологическая кампания «Практика — единственный критерий истины». В ходе нее были отброшены устаревшие, догматические представления о социализме, точнее о том общественно-экономическом строе, который строили в Китае под названием «социалистический» после 1949 г., критически переосмыслена вся история китайского коммунистического движения, роль Мао Цзэдуна. Благодаря этой кампании в 1981 г. удалось принять взвешенное «Решение по некоторым вопросам истории КПК». Это объемистое решение размером в 100 с лишним страниц явилось результатом длительных размышлений, споров, дискуссий на протяжении трех лет. В этом отношении оно выгодно отличается от постановления ЦК КПСС от 30 июня 1956 г. «О преодолении культа личности и его последствий», которое было составлено наспех и в котором практически не были даны ответы ни на один из вопросов, связанных с историей Коммунистической партии Советского Союза и ролью Сталина.

Дэн Сяопин сыграл решающую роль и в событиях 4 июня 1989 г. Суть этих событий состояла в следующем. В начале мая того года на центральной площади Пекина Тяньаньмэнь был

организован палаточный город пекинских студентов, протестовавших против коррупции и своеволия чиновников. Одновременно выдвигались лозунги осуществления по западному образцу свободы слова, собраний, печати. За этими лозунгами стояли прозападно настроенные представители интеллигенции, преимущественно гуманитарии. Они были связаны с западными журналистами и посольствами. Постепенно студенческое протестное движение вышло за рамки Пекина, оно охватило и другие города страны. Его масштабы объективно угрожали политической стабильности. Поскольку организаторы студенческого движения отказались подчиниться требованию властей очистить площадь Тяньаньмэнь, последние пошли на применение силы, в результате погибли сотни, по некоторым данным тысячи людей. Политическое решение о применении силы против студенческого протестного движения принимал лично Дэн Сяопин. По-видимому, он исходил из того, что в противном случае существует угроза «утраты страны». Последующие события подтвердили правоту данного предположения. После 1989 г. Китай смог добиться громадных достижений в развитии экономики. Если же допустить, что студенческое движение не было бы подавлено и власть перешла в руки его организаторов, то Китай ожидала бы такая же судьба, какую пережила Россия в девяностые годы прошлого столетия. Организаторы студенческого протестного движения не имели ни политического (кроме улично-митингового), ни тем более хозяйственно-управленческого опыта.

Распад Советского Союза поставил перед китайским руководством вопросы, связанные с дальнейшим движением по пути политики реформ и открытости, избранной Китаем в 1978 г. В начале 90-х гг. усиливаются консервативные тенденции в китайской партийно-государственной элите, многие из ее представителей начинают выступать за приостановку реформ, поскольку они якобы угрожают социалистическому выбору страны. В январе-феврале 1992 г. Дэн Сяопин совершает свою знаменитую поездку по южным районам страны, как более продвинутым в экономических реформах. Во время посещения этих районов он выступает с целым рядом важных заявлений, смысл которых сводится к следующему — политика реформ и откры-

тости должна продолжаться, не следует поддаваться давлению «левых взглядов», рынок не противоречит социализму, поражение социалистической модели в России и странах Восточной Европы – временное явление.

Процесс обновления кадровых работников различного уровня, т.е. чиновников, бюрократов в китайской терминологии, происходит *планомерно*, ротация совершается в соответствии с существующими внутренними правилами, при этом ее необходимым требованием является обеспечение преемственности без нанесения ущерба нормальному функционированию конкретной партийной, государственной или административной единицы. В настоящее время Китаем, как принято говорить, управляет *четвертое поколение руководителей* во главе с Ху Цзиньтао. *Первое* поколение возглавлял Мао Цзэдун, *второе* – Дэн Сяопин, *третье* – Цзян Цзэминь.

Современная китайская бюрократия состоит из представителей третьего и четвертого поколений. Это люди в возрасте от тридцати до семидесяти лет, многие из них «приобрели» отрицательный опыт «культурной революции», все они имеют высшее образование, значительное число имеют степени магистров и докторов наук, в том числе по менеджменту и экономике. Большое количество китайских управленческих кадров побывало за границей, преимущественно в США и европейских странах на стажировках или в ознакомительных поездках. Однако зарубежный опыт рассматривается лишь как подспорье, его считают необходимым инструментом для принятия грамотных управленческих решений.

Китайский чиновничий корпус представляет собой равномерное сочетание, соединение представителей младшего, среднего и старшего поколений. Возраст высших руководителей страны – в пределах 60–65 лет, руководителей министерств, провинций – в пределах 45–55 лет, а городов, уездов, управлений – в пределах 35–55 лет. Постоянно идет процесс обновления кадров чиновников, однако искусственного омоложения государственного аппарата, как это имело место недавно в России, в Китае нет, сплав опыта и молодости обеспечивает нормальное функционирование государственной машины.

Обновление кадрового состава партийно-государственного аппарата осуществляется в Китае не стихийно, а постепенно, каждый кадровый работник поднимается по служебной лестнице через определенные промежутки времени, он не может как «ракета» молниеносно пройти путь от низового работника до должности в высшем звене. (В этом отношении китайская система выгодно отличается от российской, где доцент университета может легко и быстро стать одним из руководителей центрального правительства.) Естественно, талантливый чиновник имеет преимущества, он может быстрее проделать путь до высокого поста в служебной иерархии, чем чиновник с обычными способностями. Конечно, как и в любой другой стране, успех в чиновничьей карьере в Китае нередко зависит от знакомства, родства и просто случая. В то же время подобное не носит массового характера. Следует заметить, что для занятия определенной должности существуют возрастные ограничения, т.е. если, допустим, до 50 лет он не дослужился до должности начальника отдела, то дальнейший карьерный рост ему уже «не грозит», другими словами, до пенсии, т.е. до 60 лет, он будет занимать свой нынешний пост.

Следует отметить, что в китайском партийно-государственном аппарате существует стройная система кадров, смысл которой состоит в классификации всех чиновников и приравненных к ним лиц по определенным рангам. Наиболее крупными из них являются ранг министра — бучжан, начальника управления — цзюйчжан, начальника отдела — кэчжан, начальника сектора — чучжан. Их заместители соответственно имеют ранг фу бучжан, фу цзюйчжан, фу кэчжан, фу чучжан. Например, ректора крупнейших университетов имеют ранг министра, обычных — ранг начальника управления, точно также ранг министра имеют заведующие отделами ЦК КПК и т.д. При переводе их на другую работу, формально более низшую по значению, чиновник, как правило, сохраняет свой прежний ранг со всем вытекающим отсюда «материальными благами». К примеру, кроме директора Центра изучения развития при Госсовете, имеющего ранг министра, аналогичный ранг имеет один из его заместителей<sup>1</sup>. Следует заметить, что в обращении чиновников между собой принято называть коллегу, собеседника не

по фамилии или имени, а по рангу, например, министр Ван, начальник управления Чжан, начальник отдела Лу, ректор Фань, генеральный директор Линь, президент Ху и т.д. Часто в знак уважения при обращении к лицам, занимающим должности заместителей, используется ранг выше, чем он занимает, к примеру не заместитель министра Ся, а министр Ся, не проректор Лян, а ректор Лян и т.д.

Структура современной китайской бюрократии имеет свою специфику, обусловленную политическим строем страны и его административным устройством. Руководящей силой общества является Коммунистическая партия, поэтому во всех провинциях и городах центрального подчинения (а таких в Китае четыре), в государственных учреждениях, на предприятиях государственных и во многих частных вузах, т.е. повсюду существуют партийные организации. Во главе партии стоит Политбюро Центрального Комитета, а ее высшим органом является постоянный Комитет Политбюро, состоящий в настоящее время из 9 человек, в него входит генеральный секретарь и одновременно председатель Китайской Народной Республики Ху Цзиньтао, председатель Постоянного комитета Всекитайского Собрания народных представителей (парламента) У Баньго, премьер Государственного Совета (правительства) Вэнь Цзябао, председатель Народного политического консультативного совета (НПКСК) – организации единого фронта всех политических партий и общественных организаций Цзя Цинлинь, заместитель председателя Китайской Народной Республики, он же ректор Высшей партийной школы Цзэн Цинхун, умерший недавно заместитель премьера Госсовета Хуан Цзюнь, заведующий орготделом ЦК Лю Ган, и др.

Следует подчеркнуть, что место, занимаемое руководителем любого масштаба – общегосударственного или местного, – строго соответствует их статусу в партийно-государственной иерархии, причем оно, это место, зависит не от личных качеств того или иного руководителя, а именно от занимаемого им поста. Например, председатель ВСНП считается вторым лицом в государстве, а председатель правительства – третьим, точно такой же строгий иерархический порядок существует при перечислении должностных лиц в провинциях, городах, уездах и т.п.

Кроме Коммунистической партии Китая в стране существует еще восемь так называемых демократических партий, которые представлены в парламенте и Народном Политическом Консультативном Совете, их роль в политической жизни страны в последние годы постоянно растет, их все больше привлекают для обсуждения важнейших общегосударственных задач. Однако они не могут сравниться по своей роли с КПК, в каждой из этих партий не более 100 тысяч человек, в то время как в КПК около 70 млн.

Существование КПК как руководящей силы общества накладывает свой отпечаток на структуру управления в центре и на местах. Высшим органом принятия решений является Политбюро ЦК КПК, его Постоянный Комитет, которые оформляются в виде специальных постановлений<sup>2</sup>.

Очень важным для понимания характера функционирования политической власти в Китае является вопрос разграничения полномочий между партийными и государственными органами и одновременно их взаимодействия. Он решается в различных организациях и учреждениях неодинаково, причем очень многое в каждом конкретном случае зависит от взаимоотношений и личностных качеств руководителей партийных и государственных органов. В прежние годы в министерствах (и ведомствах) министр (и руководитель) очень часто совмещает свою должность с постом секретаря парткома. Такое же положение существовало и в других учреждениях. В последние годы произошло разделение обеих должностей. Теперь, как правило, в государственных учреждениях секретарь парткома является заместителем руководителя, например, заместителем директора научно-исследовательского института, проректором вуза, заместителем министра и т.д. Мэр города обычно является заместителем (первого) секретаря горкома, т.е. вторым лицом в городской иерархии. Если брать, например, разделение функций между руководством НИИ и вузов и существующими в них парткоммами, то последние в настоящее время отвечают, как правило, за политико-идеологическую работу, высказывают свое мнение относительно кадровой политики, но в решение конкретных административных вопросов не вмешиваются<sup>3</sup>. Конечно, это не означает, что с ними по этим вопросам не

советуются. Многое зависит и от личных, индивидуальных качеств двух руководителей, нередки случаи, когда секретарь парткома «подминает» под себя первое руководящее лицо.

Эффективность государственного управления в Китае обеспечивается двумя факторами: во-первых, серьезной аналитической работой при подготовке политических решений и, во-вторых, существующей в общегосударственном масштабе системой подготовки кадров или кадровых работников, как их называют.

Принятие в Китае политических решений на любом уровне — это длительный процесс, в нем принимают участие сотни людей. В России существует несколько полугосударственных, полуофициальных фондов и центров, мы называем их так, потому что они финансируются государством, в большинстве случаев через близкие к нему коммерческие структуры. В Китае, напротив, при Центральном Комитете Компартии, Госсовете существует несколько специальных исследовательских центров, которые отвечают за подготовку документов общепартийного и общегосударственного характера. Документы эти затем «ложатся на стол» высшим китайским руководителям. При этом нельзя не отметить одного важного обстоятельства — разработчикам этих документов позволено высказывать любые точки зрения, включая критику существующей в стране политической и экономической системы. Нельзя ставить под сомнение только «четыре основных принципа» — руководящая роль компартии, господствующее положение марксистской идеологии, демократическую диктатуру народа и курс на строительство социализма. Фактически эти «четыре основных принципа» имплицитно также позволено подвергать критическому переосмыслению, поскольку их нынешняя интерпретация значительно отличается от их понимания, допустим, двадцать лет тому назад — перед началом реформ и тем более от периода 50—60-х гг. Имеет место своего рода «эрозия» этих принципов. Во-первых, произошло изменение самой роли компартии. Теперь это уже не сила тотального контроля, а фактор обеспечения политической стабильности, что очень важно в условиях широкомасштабных реформ; во-вторых, изменилось само содержание марксистской идеологии, теперь это уже не представле-

ния во многом догматического характера, а идеи, вызванные к жизни современными реалиями китайского общества; в-третьих, фактически произошло расширение понятия «демократическая диктатура народа», теперь в нее включаются и представители китайской национальной буржуазии, причем не только те, кто существовал до 1949 г., но и те, кто стал капиталистами в результате реформ; в-четвертых, изменилось само понятие «социализма», теперь это уже не общественный строй в классическом марксистском его понимании, а скорее государственный капитализм. Другими словами, фактически произошло *сущностное изменение* содержания четырех основных принципов, осталась лишь их словесная оболочка.

И произошло это в результате серьезной и длительной аналитической работы многих исследовательских учреждений как в центре, так и на местах. Китайские руководители любого масштаба предпочитают принимать политические решения после консультаций с широким кругом ученых, специалистов. При этом следует учитывать, что процесс принятия решений проходит в обстановке серьезных дискуссий, столкновений различных, зачастую прямо противоположных мнений, к примеру, на последней сессии ВСНП был принят закон о собственности. Его принятию предшествовал не один месяц жарких споров, дело в том, что по одному из мнений, бытующему в китайском обществе, этот закон предоставляет юридическое оформление собственности, нажитой так называемыми «новыми китайцами», т.е. нуворишами в ходе реформ. Известно, что перед сессией ВСНП 600–700 членов партии — заслуженных ветеранов обратились с открытым письмом, в котором протестовали против принятия этого закона. Тем не менее этот закон был принят<sup>4</sup>. Принятие закона дало основание некоторым китайским аналитикам говорить о том, что китайское руководство под левыми лозунгами проводит правую политику.

Особого упоминания заслуживает Министерство стратегического анализа, существующее под скромным названием Центр изучения развития при Госсовете, в отделах которого работает несколько десятков специалистов-профессоров по различным отраслям народного хозяйства. Центр имеет четыре научно-исследовательских института, издает несколько жур-

налов, он имеет широкие зарубежные связи, регулярно проводит международные конференции по актуальным проблемам мирового и китайского развития. Аналогичные исследовательские центры, естественно значительно меньшего масштаба, существуют в провинциях и крупных городах.

Серьезная аналитическая работа при подготовке политических решений позволяет делать их взвешенными и продуманными.

Так, например, учитывая широкий интерес к китайскому языку во всем мире и стремясь обеспечить свое политическое и культурное влияние, китайское руководство предприняло в последние годы ряд серьезных шагов в этом направлении. Помимо увеличения количества международных конференций по китайскому языку, предоставления большого количества стипендий для иностранных студентов, желающих изучать китайский язык, была создана специальная канцелярия по китайскому языку (ханьсюэ бангунши). Этот *государственный орган* призван обеспечить распространение китайского языка за границей, поощрять китаеведческие исследования внутри и за пределами Китая. Канцелярия ведет планомерную широкомасштабную работу по созданию в различных странах мира своего рода опорных пунктов по распространению китайской культуры над названием «Институтов Конфуция», которые получают от нее прямую финансовую поддержку. Такие институты уже созданы в США, Германии, Австрии, Франции, России, причем в крупных странах их создается несколько, к примеру, в России к настоящему времени уже имеется пять Институтов Конфуция — два в Москве и по одному в Санкт-Петербурге, Иркутске и Владивостоке. Подобной государственной организации в России нет. Институт им. Пушкина выступает всего лишь в качестве учебно-методического Центра.

Точно так же новому этапу китаизации марксизма предшествовала серьезная аналитическая работа большого количества специалистов. Процесс китаизации марксизма начался в Китае еще в 1930-е гг. У его истоков стоял Мао Цзэдун, который в противоположность ортодоксальному марксизму выдвинул концепции «окружения города деревней» и «новой демократии» (она предполагала союз широких кругов населения, включая буржуазию).

Дальнейший этап «китаизации марксизма» связан с «политикой реформ и открытости», когда произошел отказ от представлений ортодоксального марксизма о социалистической экономике, рыночных отношениях, частной собственности.

В настоящее время идет третий этап китаизации марксизма, содержание которого автор статьи предсказывал еще в 1994 г. — соединение марксизма с конфуцианством, своего рода конфуцианизация марксизма<sup>5</sup>. Речь идет не только о постоянном обращении китайского руководства, членов партийно-государственного аппарата к конфуцианским постулатам, авторитету самого Конфуция и его последователей. Два года тому назад руководители и теоретики КПК выступили с идеей построения «социалистического гармоничного общества», базовые принципы уходят своими истоками, по их собственному утверждению, в древние времена, связанные с учением Конфуция. Настойчиво проводится мысль о том, что китайскому социуму всегда были присущи идеи гармонии, взаимопомощи и сотрудничества людей и что марксизм как бы «реанимирует» эти идеи применительно к новым историческим и социальным условиям.

Выдвижение идей «социалистического гармоничного общества» в настоящее время неслучайно, осуществление «политики реформ и открытости» привело к бурному подъему экономики Китая, несомненному улучшению материального положения населения страны, особенно интеллигенции и чиновников, предпринимателей. Реформы затронули и крестьянство, значительная часть которого, особенно в приморских, восточных, пригородных районах повысила свой жизненный уровень. Одновременно произошло значительное имущественное расслоение, существенный разрыв между богатыми и бедными слоями, в особо трудном положении оказались большие массы крестьянского населения, прежде всего в западных, северо-восточных районах страны. Дело в том, что в процессе реформ имеет место обезземеливание крестьян. Землю у них отбирают под городское строительство, возведение новых промышленных и жилых зданий, высшие учебные заведения, дороги, дачи для богатых китайцев как из самого Китая, так и из Гонконга, Тайваня. К этому следует добавить произвол и поборы со стороны местных властей. Все это не может не вызывать

недовольства крестьянских масс. По различным неофициальным данным только в одном 2005 г. в Китае состоялось от 50 до 80 тысяч крестьянских выступлений, выливавшихся в нападения на местные органы власти, сожжения их зданий, избиения кадровых работников и т.п.

Ситуация в деревнях, естественно, не может не беспокоить нынешнее китайское руководство. За пределами Китая существуют разнообразные прогнозы относительно будущего Китая — от оптимистических до пессимистических. Пессимисты предсказывают крах ныне существующего политического режима в обозримом будущем. В качестве обоснования своей точки зрения они ссылаются на серьезное имущественное расслоение и трудное положение крестьянства. Не случайно поэтому, что в последнее время китайское руководство предприняло ряд шагов, направленных на снижение социальной напряженности в деревне. Прежде всего, был отменен или значительно уменьшен целый ряд налогов для крестьян, введено бесплатное обучение для их детей в начальной школе (6 лет обучения), продумываются мероприятия по введению для них бесплатного медицинского обслуживания. Отсюда можно сделать вывод, что китайское руководство «держит руку на пульсе» страны.

Для улучшения связей с массами, выяснения волнующих их вопросов в партийных и государственных учреждениях существуют так наз. «горячие линии», широко практикуется выезд членов руководства страны на места, практически все члены Политбюро ЦК КПК несколько раз в год посещают различные провинции.

Серьезным элементом функционирования чиновничьего аппарата в Китае является существование широкой сети институтов, школ, курсов по подготовке кадров. В начале 50-х гг. по всей стране были созданы партийные школы различного уровня — начиная с Пекина и кончая районами городов и волостями в провинциях. Например, только в Пекине насчитывается 300 партийных школ — кроме городских районов они существуют также в министерствах, ведомствах, крупных государственных компаниях. В этих школах партийные работники обучаются на краткосрочных, как правило, трехмесячных курсах. В прежние годы курс обучения был более длительным — от шес-

ти месяцев до одного года. Сокращение сроков обучения произошло в результате повышения общеобразовательного и профессионального уровня слушателей, теперь все они имеют дипломы о высшем образовании. Центральная партийная школа в Пекине раньше имела четырехгодичный курс обучения, теперь в ней также перешли на сокращенный курс. Во время обучения слушатели как в Центральной, так и в местных партийных школах прослушивают курсы по актуальным проблемам философии, экономики, партийному строительству, истории партии, международным отношениям. Следует подчеркнуть, что систематическую переподготовку проходят не только представители низшего и среднего звена, в партийных школах обучаются и лица, принадлежащие к высшему слою китайского руководства, например, ректоры крупнейших вузов, руководящие работники министерств и ведомств, высшие офицеры НОА. О том значении, которое придается системе партийного просвещения, свидетельствует тот факт, что партийные школы, как правило, возглавляются одним из секретарей горкома в городе, секретарем парткома в министерстве и т.д. Так, пекинскую партийную школу возглавляет один из секретарей горкома. Центральную партийную школу по установившейся традиции возглавляет заместитель Председателя КНР, он же фактически заместитель генерального секретаря ЦК КПК (официально такой должности не существует). До 2002 г. Центральную партийную школу возглавлял Ху Цзиньгао, в настоящее время — Цзэн Цинхун.

Руководители компартии и правительства регулярно выступают в Центральной партийной школе, очень часто они используют ее трибуну для обнародования важных директив. Точно так же поступают и местные партийные и государственные руководители, они регулярно посещают свои партийные школы и знакомят их слушателей с социально-экономической ситуацией в местах расположения школ. Следует подчеркнуть, что никто из кадровых работников, в том числе высшего звена, не имеет права уклониться от посещения курсов в партийных школах, если он туда направлен. Причем во время учебы он обязан проживать в общежитии, даже если школа находится в его родном городе.

В Пекине находятся и специальные школы для комсомольского и профсоюзного актива. Для членов демократических партий создана «Социалистическая академия», в которой их знакомят с базовыми принципами политики КПК, сущностью экономических и правовых реформ.

Учебой охвачено и высшее руководство страны. С 2003 г. регулярно, не реже одного раза в месяц, Политбюро ЦК организует для своих членов теоретические семинары, на которых заслушиваются доклады ведущих китайских ученых по различным вопросам социально-экономической ситуации в стране, истории, международного положения. Так, например, на этих семинарах обсуждались вопросы экономической и политической реформ, местного самоуправления, оценки роли Сталина.

Усложнение задач руководства экономической и политической сферами общества, обусловленное переходом страны на рыночные отношения и связанная с этим необходимостью их правового регулирования, вызвало к жизни появление новых теоретических дисциплин, которые не укладывались в прежние программы партийных школ. Поэтому в 90-е годы в Китае наряду с партийными школами стали постепенно появляться административные институты, но только в рамках провинций и городов центрального подчинения (Пекин, Шанхай, Тяньцзинь, Чунцин). В абсолютном большинстве эти институты созданы на базе партийных школ, находятся в тех же зданиях, занятия ведут те же самые преподаватели, что и в партийной школе, руководство — одно и то же. Различия заключаются в контингенте слушателей и наборе учебных дисциплин. Слушатели — преимущественно из государственных учреждений, предприятий и компаний, учебные программы партийных школ изменены в сторону увеличения дисциплин по управлению.

Несколько лет назад в Пекине был создан Центральный институт по переподготовке государственных служащих. Это новое учебное заведение, которое стремится занять свое место в системе партийно-государственных школ.

Следует подчеркнуть, что сотрудники партийных школ и административных институтов регулярно бывают за границей, прежде всего в США и Западной Европе (в России только в последние годы), опыт управления на Западе персоналом госу-

дарственных учреждений, промышленных и финансовых корпораций, банков внимательно изучается. Многие преподаватели партийных школ и административных школ центрального и провинциального уровня владеют английским языком, они имеют доступ к англоязычной литературе, которая поступает в страну регулярно.

В течение многих столетий в Китае существовала особая экзаменационная система для отбора кандидатов на государственную службу. Система была трехступенчатой – в уезде сдавали экзамены на звание «сюцай», в провинции – на звание «цзюйжэнь», в столице – на звание «цзинши». Только те, кто выдержал экзамен на предыдущее звание, мог принимать участие в экзамене на последующее. Содержание экзаменов сводилось к проверке знания кандидатами классической конфуцианской литературы, естественно, что в XX столетии подобная система экзаменов была ликвидирована.

Однако необходимость системы отбора чиновников существует и в настоящее время. На Тайване есть специальная экзаменационная палата, которая отвечает за проверку знаний и квалификации кандидатов на государственную должность. В материковом Китае такую функцию как раз и выполняют партийные школы и административные институты. Последнее слово, естественно, остается за партийными комитетами, но они учитывают рекомендации этих учебных заведений.

Одной из сторон теоретической и политической учебы членов коммунистической партии является изучение на партийных собраниях директив руководства, которые посвящены различным актуальным проблемам. Так, например, примерно год тому назад в течение трех месяцев проводилась учеба под лозунгом «повышение *активности* коммунистов в проведении политики реформ». На этих собраниях каждый член партии должен был заявить о том, как он понимает свое личное участие в проводимой в стране экономической и политической модернизации. Проведение подобных политико-идеологических кампаний в немалой степени связано с историческим опытом недавнего прошлого, а именно распадом Советского Союза. Многие китайские специалисты считают, что причины этого печального события кроются не только в

неправильной политике руководства КПСС, прежде всего Горбачева, но и в идеологической путанице, возникшей в общественном сознании советских людей, членов партии, партийно-государственного аппарата. В результате многочисленных исследований был сделан вывод, что для того, чтобы предотвратить в Китае появление подобного явления, необходимо давать населению и прежде всего кадровым работникам четкие идеологические ориентиры и политические установки. Подобные идейно-политические кампании проводятся постоянно. В центре кампании, идущей в настоящее время, — построение социалистического гармоничного общества, гармоничной культуры, гармоничных отношений между людьми. Очевидно, что в Китае извлекли уроки из печального опыта советской перестройки.

Благодаря существующей в Китае системе партийно-государственных школ, описанной нами выше, в нем имеет место постоянный рост экономики, она вошла в число стран — мировых лидеров, многие предсказывают, что через несколько десятилетий Китай станет самой могущественной державой мира. Очевидно, что все его успехи во многом связаны с современной китайской бюрократией. Ее высокий профессиональный, общеобразовательный и культурный уровень, мобильность, умение быстро реагировать на изменяющиеся условия внутри и вне Китая позволяют обеспечивать постоянную политическую стабильность в стране при неуклонном движении по пути сложных реформ. Следует подчеркнуть, что в Китае — в соответствии с традицией — существует уважительное отношение к ветеранам партийно-государственной службы, им сохраняется прежнее денежное и материальное содержание, их приглашают на все торжественные мероприятия и праздники.

Конечно, в Китае существует много серьезных проблем, но его критики вольно или невольно забывают следующие обстоятельства — социально-экономическая отсталость страны к 1949 г., ошибки «большого скачка» и «культурной революции», нехватка квалифицированных кадров к моменту реформ, большая территория, наличие «проблемных регионов» (Синьцзян, Тибет), существование определенных предрассудков и преду-

беждений идеологического и культурного характера, нехватка целого ряда природных ресурсов (нефть, газ,) научно-техническая отсталость. Критики Китая часто ссылаются на пример Тайваня, но нельзя сравнивать несравнимое — маленький остров с большим материком (так в обиходе называют континентальную часть Китая). Они забывают о том, что китайская тайваньская бюрократия формировалась в 50–80-е гг. точно так же, как позднее в 80–90-е гг. формировалась бюрократия на материке. Она действовала такими же авторитарными методами, как позднее бюрократия на материке в годы реформ. Интересно отметить, что в начале 50-х гг. Чан Кайши создал на Тайване целую сеть партийных школ для идеологического и политического перевоспитания кадров Гоминьдана.

Если говорить откровенно, то современной китайской бюрократии приходится решать задачи, которые до нее пытался решить партийно-государственный аппарат только в одной стране — Советском Союзе. Речь идет о масштабах преобразований и сроках их осуществления. Во всех других странах, решавших в XIX–XX вв. задачи модернизации, они решались в более благоприятных условиях и в более продолжительные сроки. Китайские политики и чиновники по существу выступают *первопроходцами* в процессе реформирования одной из крупнейших стран мира.

Конечно, не следует рисовать современную китайскую бюрократию только радужными красками. Главный ее бич — *коррупция*. Коррупционность чиновников различного ранга стала притчей во языцах во всем китайском обществе. Приводят баснословные цифры в юанях (или американских долларах) средств, «заимствованных сотрудниками чиновничьего аппарата» из государственной казны, частных компаний на личные нужды. Нельзя сказать, что борьба с коррупцией не ведется, многих чиновников арестовывают, приговаривают к длительным срокам тюремного заключения и даже расстреливают. Последний такой случай произошел в сентябре 2006 г., когда по обвинению в коррупции, содействии своим родственникам в незаконных махинациях, был снят со своего поста, выведен из состава Политбюро ЦК и ЦК первый секретарь Шанхайского

горкома партии. (В 1991 г. по такому же обвинению двенадцать лет тюремного заключения получил бывший первый секретарь Пекинского горкома, член Политбюро Чэнь Силян).

Кроме коррупции другой социальной проблемой сегодняшнего Китая является *семейственность*. В настоящее время многие отпрыски высшего и среднего звена партийно-государственного аппарата (точно также как и в России) получают образование в США, ушли те времена, когда учиться за границу (СССР и страны Восточной Европы) ехали юноши и девушки из простых китайских семей. Родственные земляческие связи (как и в России) нередко играют немалую роль при занятии должностей в партийно-государственном аппарате. Естественно, что эти моменты отрицательно сказываются на эффективности его работы.

Подобное положение характерно для многих стран, где существует авторитарный режим и однопартийная система. Эти особенности политического строя Китая создают препятствия для развития в управлении демократических начал, ибо конкуренция, соревновательность существуют только в рамках одной партии, и в случае наличия в какой-либо местности замкнутой руководящей группы невозможно справедливое обеспечение прав граждан. Ибо другие так называемые демократические партии играют роль некоего декорума, они представлены на высшем уровне — в центре и провинциях, при их малочисленности их практически нет на местах — в уездах и волостях. Многие случаи беззаконий и злоупотреблений местной власти просто неизвестны центральному руководству, которое поэтому узнает о них только в случае возникновения стихийных волнений масс, недовольных произволом местных чиновников.

Наличие в Китае авторитарного режима не означает, что все вопросы в центре и на местах первое лицо решает *единолично*. На самом деле в процессе принятия политических решений происходит широкий обмен мнениями, выяснение позиций. В процессе обсуждения выслушивается любое мнение, другое дело принимается оно или нет.

В Китае издавна существовала традиция, согласно которой чиновник имел право подавать вышестоящему лицу и даже императору письменный документ с изложением своей точки

зрения. При династии Мин был известен случай, когда чиновник по имени Хай Жуй написал записку о злоупотреблениях министров, когда его записка не была принята, он подал в отставку. Этот исторический сюжет позднее в начале 60-х гг. XX столетия был использован видным политиком и одновременно драматургом У Ханем для написания пьесы «Об отставке Хай Жуй». В ней У Хань в иносказательной форме исторической аллегории подверг критике авантюристический курс Мао Цзэдуна в области экономики и идеологии. Позднее — в годы культурной революции — У Хань подвергся репрессиям.

Другой исторический пример. В 1898 г. целый ряд кандидатов на высшее ученое звание — цзинши от имени собравшихся в то время на государственный экзамен претендентов подали на имя императора Гуаньсюя специальное прошение. В нем они обосновывали необходимость проведения широких социально-экономических преобразований в области экономики, образования, политики и т.д., которые должны были привести к превращению Китая в современное государство. Авторами этого прошения были будущие руководители «движения за реформы» — Кай Ювэй, Лян Цичао, Тань Сытун и др. Гуаньсюй согласился с предложениями, содержащимися в их прошении, и начал их осуществление; правда, через несколько месяцев по приказу императрицы Цы Си реформы были прекращены.

В настоящее время существование авторитарного режима не исключает широкого и серьезного обсуждения любой проблемы. Но оно прекращается после того, как первое лицо решение принимает окончательно.

Серьезным недостатком современной китайской бюрократической машины является невозможность оспаривать решение, принятое первым лицом. Его мнение, представленное наверх, выдается за точку зрения всего представляемого им коллектива<sup>6</sup>.

Другая серьезная проблема, которая существует в настоящее время в Китае, — увеличение в политической жизни роли так называемых «новых китайцев», т.е. людей, разбогатевших в период реформ, многие из них либо связаны с партийно-государственными чиновниками, либо в прошлом сами являлись

такowymi. На рубеже столетий в одном из «левых» журналов были приведены ужасающие цифры об обогащении работников партийно-государственного аппарата<sup>7</sup>. Естественно, что представители этого социального слоя хотят быть членами коммунистической партии и через свое членство в ней оказывать влияние на ее политику, по крайней мере, на данном этапе на местах. Сегодня КПК должна пройти между Сциллой пропагандируемых ее руководством идей «китайского социализма» и Харибдой стремления многих сотрудников партийно-государственного аппарата — членов партии и беспартийных — к личному обогащению. Выдвинутый Цзян Цзэминем лозунг — действовать в соответствии с обстановкой (юйши цзюцзин) может трактоваться двояко — и как постоянный поиск новых подходов, новых решений сложных проблем и в то же время как голый практицизм, желание во имя сиюминутных целей позабыть на время об основополагающих идейно-политических принципах. Конечно, нынешняя внутренняя и международная обстановка прежде всего глобализация требует отказа от многих положений марксизма, которые устарели и уже не работают. Однако у рядовых китайцев неизбежно возникает вопрос: какова конечная цель осуществляемой в настоящее время модернизации — справедливость для всех членов общества или только для некоторой его части. На этот вопрос постоянно приходится отвечать современной китайской бюрократии, прежде всего, ее представителям на местах. Адекватный ответ заключается в их умении решать возникающие проблемы в соответствии с потребностями и запросами масс. Только в этом случае возможно дальнейшее движение китайского общества по пути модернизации.

### Примечания

- <sup>1</sup> В 90-е гг. при Госсовете существовал Центр изучения развития сельского хозяйства (позднее он был объединен с Центром изучения развития). Из девяти заместителей директора семь имели ранг министра, поскольку в прошлом занимали крупные партийные и государственные посты.
- <sup>2</sup> Заголовки важных постановлений, решений пишутся красными иероглифами, точно также красной является печать, которая ставится на них.

- <sup>3</sup> Секретарь парткома одного из провинциальных китайских университетов во время беседы с автором статьи подчеркнул, что в конкретные вопросы учебного процесса он не вмешивается, ибо это прерогатива ректора.
- <sup>4</sup> По словам одного моего знакомого — профессора одного из китайских университетов — цель этого закона состоит в недопущении в дальнейшем появления новых богатых людей, приобретающих свое состояние незаконным путем.
- <sup>5</sup> О возможной тенденции марксизма в сторону конфуцианства автор статьи впервые сказал на международной конференции в Пекине в октябре 1994 г., посвященной 2550-летию со дня рождения Конфуция.
- <sup>6</sup> Автору статьи неоднократно приходилось принимать участие в беседах с китайскими делегациями. Во время этих бесед их члены, как правило, солидаризировались с мнением его главы.
- <sup>7</sup> После обнародования этих цифр журнал был закрыт.

## Содержание

Предисловие .....	3
<i>В.И. Спиридонова</i>	
Западные теории бюрократии и российская действительность .....	7
<i>Е.В. Осипова</i>	
Бюрократия: «идеальный тип» и реальность .....	63
<i>В.Н. Шевченко</i>	
Российское государство и российская бюрократия: ретроспектива и перспектива .....	101
<i>Р.И. Соколова</i>	
Генезис российской бюрократии .....	150
<i>В.Г. Буров</i>	
Современная китайская бюрократия .....	173

Научное издание

## **Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни**

*Утверждено к печати Ученым советом  
Института философии РАН*

Художник *Н.Е. Кожина*

Технический редактор *Ю.А. Аношина*

Корректор *А.А. Гусева*

Лицензия ЛР № 020831 от 12.10.98 г.

Подписано в печать с оригинал-макета 18.09.07.

Формат 60x84 1/16. Печать офсетная. Гарнитура Ньютон.

Усл. печ. л. 12,25. Уч.-изд. л. 9,88. Тираж 500 экз. Заказ № 033.

Оригинал-макет изготовлен в Институте философии РАН

Компьютерный набор *Е.Н. Платковская*

Компьютерная верстка *Ю.А. Аношина*

Отпечатано в ЦОП Института философии РАН  
119991, Москва, Волхонка, 14