

*А.Д.Пахарев*

БЮРОКРАТИЯ ПЕРЕХОДНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ  
СИСТЕМ: СПЕЦИФИКА ФОРМИРОВАНИЯ,  
ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ

*«Человечество должно быть  
принуждаемо к добродетели...»  
(Анатоль Франс)*

Термин «бюрократия» происходит от древнеримского слова «baga». Так называлась ткань, которой накрывали стол, на котором писали государственные документы. Позднее, в государстве франков (V–IX вв.) термин образовался от слова «бюро». Так назы-

вался стол либо конторка для написания документов. С XVIII века термином «бюро» называлась комната либо организация, где составлялись документы. Формализация управления привела к усилению власти документа и канцелярии, а значит и людей, которые там служили — бюрократов. В XIX веке термин «бюрократия» утрачивает свое позитивное содержание и приобретает негативную социальную окраску.

Государственные служащие (бюрократы) выполняют специфические государственные функции, поэтому отношение к этим работникам со стороны общества отражает также и отношение к государственной власти и государству в целом.

Формирование новых политических систем на европейском постсоциалистическом пространстве осуществляется бессистемно, противоречиво, а иногда и абсурдно, балансируя между авторитаризмом и демократией. Причин здесь несколько. Среди наиболее очевидных, на наш взгляд, это: отсутствие практического опыта перехода от социалистических форм хозяйствования и управления к капиталистическим; невысокий, а подчас примитивный уровень общей и особенно — политической культуры большинства представителей властных структур; исторически сформировавшийся менталитет народных масс, ориентированный не на демократические формы правления, а на персонифицированную власть вождей и лидеров; развал социально-экономической структуры общества и вульгарное представление о скорейшем его реформировании и развитии; восприятие большинством населения демократических ценностей как вседозволенности, что входит в прямое противоречие с законодательно-правовыми нормами истинно демократических обществ; плачевное состояние духовности и культуры населения, которое все активнее и агрессивнее подвергается вестернизации и влиянию низкопробных образцов западной «массовой культуры» либо примитивного национализма.

Социально-политическое переустройство постсоветского общества происходит под непосредственным руководством многочисленного чиновничьего аппарата в центре и на местах, который современная политическая наука называет по-разному: «политическими элитами», «правлящим классом», «управленческой бюрократией», а в последнее время в политологический лексикон стало активно внедряться понятие «политический класс».

Автор данной публикации считает, что все вышеназванные определения имеют право на научно-теоретическое обоснование

и применение, ибо тесно связаны с классическими концепциями политического элитизма.

Определение правящего класса, впервые введенное в научный оборот Г. Моска, предполагает административное, военное, религиозное, экономическое и моральное руководство обществом со стороны организованного меньшинства. Обозначались и качественные достоинства этого меньшинства, значение которых в наше время утрачено либо снизилось (военная доблесть, религиозная принадлежность, этические нормы поведения и др.).

Концепция политических элит, родоначальником которой является В. Парето, получила широкое развитие в работах современных американских и европейских политологов, среди которых Р. Даль, Ф. Хантер, Р. Миллс, Р. Патнем, М. Паренти, П. Шарони и другие. Политическая элитология успешно развивается на постсоветском пространстве. Политологи Российской Федерации (Г. Ашин, О. Гаман-Голутвина, А. Понеделков, Л. Васильева, А. Панарин и др.), Украины (Н. Михальченко, Н. Шульга, Ф. Рудич, В. Журавский, О. Кучеренко, Н. Головатый, А. Майборода и другие) внесли весомый вклад в изучение и анализ политического элитизма применительно к новой социально-политической ситуации на постсоветском пространстве.

В последние годы понятие «политический элитизм» все чаще терминологически заменяется названием «политический класс». Некоторые исследователи считают, что большинство представителей управленческих структур по своим интеллектуально-нравственным характеристикам не соответствуют понятию «лучший, качественный, отборный». Хотя для правящей элиты эти ценностные черты не являются главными, определяющими.

Политический элитизм, прежде всего, характеризуется следующими чертами: обладание властью; господство в финансово-экономической сфере и средствах массовой информации, которые позволяют диктовать свою волю во всех областях жизнедеятельности общества и манипулировать массовым сознанием; доступ к государственным тайнам; влияние на международную политику. Политический класс, по мнению автора данной публикации, — это более широкое определение всех участников политического процесса, куда правомерно включать и правящую элиту, и весь управленческий аппарат чиновников от центральных органов до регионов, и весь информационно-пропагандистский корпус страны, и политическую оппозицию, и все политические партии и об-

пественные движения, и политических лидеров, и коллективы учебных заведений, которые готовят профессиональных политиков и управленцев.

Проблема управленческой бюрократии, теоретические основы которой заложил Макс Вебер, получила дальнейшее научное развитие в трудах Ф.Ландберга, Р.Мертон, Ф.Селезника, Л.Мизеса, А.Гоулднера, С.Липсета и других. Современные теории бюрократии сродни взглядам Сен-Симона, который первым обратил внимание на роль организации в развитии общества. Бюрократизация представляется процессом рационального управления обществом.

Вебер определил два типа бюрократии: 1) традиционную патриональную, отмеченную печатью иррациональности, и 2) современную рациональную. Преимущественной сферой влияния бюрократии первого типа была область государственного управления и военной организации, где отрабатывались ее модели, которые распространялись и на другие области общественной жизни. Рациональная бюрократия, по мысли Вебера, сформировалась в новейшее время и своим влиянием первоначально охватывала сферу частнохозяйственной деятельности, а затем уже распространяла его и на другие сферы. Однако это влияние разграничивало экономическую и государственно-политическую деятельности, а тем самым и обозначало два подтипа рациональной бюрократии<sup>1</sup>.

Решающую роль в управленческой организации рациональной бюрократии, согласно концепции Вебера, должны играть технические специалисты, пользующиеся научными методами работы. Он считал, что бюрократическая организация управления должна формироваться на трех основных требованиях: четком разделении обязанностей, профессионализме и жесткой дисциплине. Исходя из данных требований, выдающийся политический мыслитель сформулировал идеальные черты рациональной бюрократии. Набор этих черт выглядит следующим образом: 1) эффективность в работе, которая достигается за счет строгого разделения обязанностей между членами организации, что позволяет использовать высококвалифицированных специалистов на руководящих должностях; 2) строгая иерархизация власти, позволяющая вышестоящему должностному лицу осуществлять контроль за выполнением задания нижестоящими сотрудниками, т.е. строгая субординация; 3) назначение на управленческую должность сугубо по профессиональному признаку, что гарантирует исполнение

формально установленной и четко зафиксированной системы правил и обеспечивает единообразие управленческой деятельности и применение общих инструкций; 4) оплата работы государственных чиновников должна осуществляться соответственно рангу; 5) работа чиновников в государственных учреждениях должна быть основным их занятием и не может совмещаться с бизнесом и иными побочными источниками дохода; 6) бюрократический аппарат управления не принимает политических решений, а лишь готовит необходимые документы на высоком профессиональном уровне для их реализации политическим руководством<sup>2</sup>. Веберовская теория рациональной бюрократии получила дальнейшее развитие, а ее модернизация была предопределена изменениями политической жизни человеческого сообщества в бурном XX столетии.

Признавая эффективность бюрократии, Вебер выражал опасение, что ее тотальное развитие приведет к подавлению индивидуальности, утрате ею личностного начала. Послевеберовская политическая мысль развивалась в направлении обоснования более реалистической модели бюрократии как естественной системы управления обществом, которая включает в себя иррациональные, неформальные, личностные и другие элементы.

Американский социолог Алвин Гоулднер (1920–1980), исследуя тенденции бюрократической организации управления, проанализировал действия системы безличных правил, существующих в этих организациях. Он пришел к выводу, что стихийные, естественные и органические тенденции в бюрократических организациях способствуют уменьшению напряженности в работе. При выведении системы из равновесия в ней начинают действовать специальные внутренние правила, направленные на восстановление равновесия, но при этом значительно возрастает строгость контроля за работой служащих. Изучая проблему легитимации бюрократической власти, Гоулднер пришел к выводу, что существует два типа бюрократии — представительная, для которой характерна власть, опирающаяся на знание и умение, и авторитарная, применяющая различные санкции для упрочения своей власти. Авторитарная бюрократическая организация возникает тогда, когда повиновение превращается в самоцель, а власть узаконивается самим фактором пребывания в должности<sup>3</sup>.

Известный американский социолог Т. Парсонс (1902–1979) формирование административной бюрократии связывает с отде-

лением правовой системы от религии, с развитием рыночной экономики и демократической избирательной системы. Специфику бюрократической самоорганизации он усматривал в наличии таких символических механизмов регуляции, как язык, ценности и др., а также в нормативности, т.е. в зависимости от общепринятых ценностей и норм, и в волюнтаристичности, т.е. в известной иррациональности и независимости от условий среды, но в зависимости от субъективных определений ситуации<sup>4</sup>.

Американский социолог Роберт Мертон (1910–1996), последовательный ученик Питирима Сорокина, считал, что бюрократические функционеры переносят акцент с целей своей организации на ее средства, в результате чего средства (иерархизация власти, строгая дисциплина, неукоснительное следование правилам, инструкциям и т.д.) превращаются в самоцель. Сюда же относится возникновение наряду с рациональными иррациональных целей внутри бюрократической организации, замещение главных целей побочными. Изучая напряжения и противоречия в управленческих структурах, Мертон проанализировал различные типы поведенческих реакций на их деформации и внутренние обострения, обозначив их соответствующей терминологией: «конформизм», «инновация», «реализм», «ретритизм» и «мятеж»<sup>5</sup>.

Определение понятия и сущности современного бюрократизма, социально-политические и психологические последствия бюрократизации подробно проанализировал австро-американский ученый Людвиг фон Мизес (1881–1973). На обширном историко-политологическом материале он раскрывает особенности бюрократического управления в различных типах политических режимов, делая вывод, что это метод, применяемый при ведении административных дел, результаты которых не имеют рыночной ценности<sup>6</sup>.

Таким образом, современные политологические исследования в области административно-управленческого элитизма обуславливают ряд субъективных и объективных факторов возникновения и развития бюрократизма:

- психологическая и социальная неравенность людей, их различные способности, возможности и желания участвовать в политической жизни;
- закон разделения труда, условием которого является потребность профессионального занятия государственным управлением;
- широкие возможности использования управленческой деятельности для получения различных социальных льгот;

- практическая невозможность осуществления эффективного контроля за деятельностью чиновников;
- политическая пассивность большинства населения, основные жизненные интересы которого находятся в социально-экономической сфере, а не политической<sup>7</sup>.

Ныне постсоветская политическая элита рассматривается чаще всего как властная структура, которая вырабатывает политические решения и стремится осуществить их выполнение.

После развала Советского Союза и образование на его просторах 15 независимых государств начался процесс формирования и становления новых административно-управленческих структур, которые были призваны соответствовать новым политическим реалиям. Украина также не осталась в стороне от этого процесса. На смену прежней партийно-советской номенклатуре пришли новые чиновничьи формирования, состав которых был представлен лицами из различных (подчас разновекторных) политизированных слоев общества. Сформировался своеобразный управленческий конгломерат выходцев из прежних советских властных структур, представителей новых промышленно-финансовых кругов и прежних политических оппозиционеров, которых чаще именовали диссидентами. В этих управленческих объединениях бывшие советские чиновники обладали наибольшим профессионализмом, т.е. знаниями и практическими навыками управления обществом. Внутриполитическая жизнь постсоветских обществ развивалась таким образом, что в новой ситуации льготы и привилегии правящей бюрократии постоянно увеличивались, а обязанности перед государством и обществом фактически были утрачены. Бюрократическая элита, которая охватывает представителей аппарата управления, имеющих властные полномочия, фактически единолично влияет на исполнение важнейших государственных функций<sup>8</sup>.

Внутриполитическая обстановка в большинстве постсоветских государств характерна тем, что только президенты выступают в качестве полноценных политических субъектов, тогда как целый ряд иных властных структур функционирует скорее в качестве вспомогательных механизмов управления. Исключение составляют разве что республики Прибалтики, в которых решающим в управлении обществом является внешнеполитический фактор. Он и определяет внутреннюю политику и поведение этих стран в международной жизни.

В Российской Федерации, Украине, Беларуси, республиках Центральной Азии и Закавказья административно-политическая бюрократия, находясь в поле президентского влияния, формируется и действует на пересечении сфер политики и администрирования. Однако функции и роль административно-политической бюрократии в каждой постсоветской республике отличаются и по характеру своей направленности, и по роду деятельности. Эти различия объясняются национальными традициями, менталитетом общества, уровнем политической культуры, состоянием социально-экономического положения, духовно-образовательным уровнем и т.п. Но, независимо от этих различий, высший состав административно-политической бюрократии, как правило, определяется политической элитой.

Постсоветский период развития независимых государств характеризуется численным разрастанием управленческого аппарата и усилением его позиций в обществе. Как утверждают многие исследователи, в деятельности современной бюрократии реализуются три основные цели: государственная — то есть интересы того сообщества, которым бюрократия призвана управлять; партикулярная — общегрупповые интересы управленческого аппарата; личная — интересы конкретного чиновника. Безусловно, содержание политических целей правящей бюрократии могут как совпадать, так и расходиться. Расхождения наиболее явственно проявляются в условиях социально-политических конфликтов или кризисов<sup>9</sup>. В Украине, например, глубокое политическое противостояние (не преодоленное до сих пор) проявилось в условиях внутривнутриполитического кризиса 2004–2008 годов.

Современная политическая наука рассматривает эффективность правящей постсоветской бюрократии с позиций трех измерений ее деятельности.

Наиболее эффективно современное чиновничество действует в реализации личных интересов. Практика коррупционного произвола стала общепризнанным фактом в деятельности бюрократии на всем постсоветском пространстве.

Эффективность в реализации корпоративных интересов правящей бюрократии определяется увеличением ее численности и обеспечением материального содержания управленческого аппарата, что и гарантирует успех в работе.

Эффективность правящей бюрократии в реализации интересов государства может оцениваться по результатам в социально-эко-



номической сфере и в обеспечении конкурентоспособности страны. Анализ социально-экономического положения большинства бывших советских республик, в том числе Украины, свидетельствует, что правящая бюрократия не выполняет своего общегосударственного предназначения, балансируя в данной сфере жизнедеятельности общества между кризисами и стагнацией.

Современная наука политического элитизма, исследуя особенности административно-управленческой бюрократии постсоветских общественных систем, определяет ее и как элиту, и как эрзац-элилу. Считается, что представители правящей элиты обладают когнитивной сложностью мышления, высокой вариативностью поведения и характером установки, позволяющим приносить стране и народу максимальную пользу. Эрзац-элита имеет лишь отдельные черты и свойства, общие с элитой. Однако у этой части правящей бюрократии, которая преобладает во всех властных структурах, отсутствует повышенная вариативность поведения. Характер ценностных ориентаций этой бюрократии сконцентрирован на удовлетворении личных интересов не считаясь с общественной пользой, что породило массовую коррупцию. Удовлетворение личных интересов путем коррумпированности при повышенной способности к социальной адаптации делает эрзац-элилу неполноценным заменителем элиты, ее социальным антиподом<sup>10</sup>.

«Политическая элита Украины, — отмечает Ф.Рудич, — выросшая в условиях союзного государства, оказалась способной решать лишь региональные, но не общегосударственные проблемы. Нынешний этап переходного периода характеризуется перманентной кризисной ситуацией, которая охватывает политическую, экономическую, социальную и духовную сферы»<sup>11</sup>.

Формирование и развитие административно-управленческого аппарата в постсоветский период отмечено определенной эволюцией. За годы самостоятельного государственного существования в бывших советских республиках была создана сеть государственных и частных учебных заведений по подготовке профессиональных управленцев. Были определены критерии компетентности государственных служащих различных рангов. В общих чертах профессиональная компетентность управленцев определяется знанием государственной службы, опытом управленческой деятельности, умением применять эти знания и опыт при выполнении своих служебных функций и желанием профессионально трудиться. Современные программы подготовки высококлассных

управленцев предполагают психологическое, технологическое, информационное и др. обучение, учитывая, что компетентность не может быть долгосрочной. Она требует постоянного обновления и совершенствования.

Определенное место в становлении и деятельности современной постсоветской бюрократии занимает профессиональная этика, которая включает: 1) профессиональное моральное сознание (взгляды, чувства, идеалы, качества) и 2) профессиональное поведение (действия, поступки, этикет). Проблема профессиональной этики государственных служащих обусловлена рядом факторов: невысоким уровнем общей культуры большей части населения; низкой политической культурой общества; недостаточной политической культурой правящих элит; значительной коррумпированностью чиновничьего корпуса; бюрократизацией государственного аппарата; заметным недоверием народных масс ко всем ветвям государственной власти.

Известны и основополагающие принципы профессиональной этики представителей аппарата государственной власти. К ним относятся: уважение к закону; честность в отношениях с людьми, которая должна исключать ложь, вероломство, лицемерие; доверие в деловых отношениях и в общении, что предполагает абсолютную добросовестность и личную порядочность государственного чиновника; социальная ответственность чиновника, что является основой морального поведения и залогом доверия. Жаль, что все эти постулаты только прописаны в пособиях и инструкциях по государственной службе и крайне редко встречаются в управленческой практике.

Проблема повышения авторитета управленческого корпуса власти коренится в преодолении отчуждения общества от власти и чиновников от народа. На сегодня, к сожалению, сложился образ государственного чиновника как казнокрада и коррупционера. Острота внутривластной борьбы за власть политических кланов и группировок вовлекает в этот процесс многочисленную армию чиновничества, обостряя взаимоотношения между представителями различных ветвей власти, между центром и регионами и т.п. Как свидетельствует постсоветская практика государственного управления на всех уровнях, в работе управленческих структур много случайного, интуитивного и формального.

Среди негативных проявлений в административно-управленческой деятельности постсоветского периода наиболее очевидными являются: 1) нестабильность в работе государственных органов,

частая их реорганизация, что снижает престиж государственной службы и авторитет большинства ее институтов (например, в Украине за семнадцать лет независимости функционировало 14 составов Кабинета Министров); 2) слабость нормативно-правовой базы, отсутствие действенного контроля и ответственности чиновников за некачественную и недобросовестную работу; 3) отсутствие объективных, независимых от воли начальства, управленческих технологий; 4) тотальная коррумпированность властных структур; 5) сохранение пережитков прежней системы управления, стиль и методы которой ныне не соответствуют новым социально-политическим и экономическим реальностям.

Особо имеет смысл сказать еще об одном явлении, которое массово проявляется в деятельности постсоветской бюрократии. В политологии оно получило название «хамелеономании» властных элит. Причин данному явлению можно назвать несколько. Это и несовершенство политических систем, и субъективизм в поступках и поведении ведущих политических лидеров, и скандальные, не всегда юридически обоснованные разборки с политическими оппонентами; но главная причина, видимо, коренится в неуемном желании и стремлении сохраниться у власти, сохранить свои привилегированные позиции в обществе<sup>12</sup>.

<sup>1</sup> Вебер М. Избранные произведения. — М.: Прогресс, 1990. — С. 640–648.

<sup>2</sup> Там же. — С. 702–707.

<sup>3</sup> Современная западная социология: Словарь. — М.: Политиздат, 1990. — С. 71–72.

<sup>4</sup> Там же. — С. 257–260.

<sup>5</sup> Там же. — С. 184–185.

<sup>6</sup> Мизес Людвиг фон. Бюрократия. — М.: Дело, 1993. — С. 37–50.

<sup>7</sup> Пахарев А.Д. Державне управління і кадрова політика в сучасній Україні: Навчальний посібник. — К.: Світогляд, 2005. — С. 39.

<sup>8</sup> Журавський В., Кучеренко О., Михальченко М. Політична еліта України: теорія і практика трансформації. — К.: Логос, 1999. — С. 200–209.

<sup>9</sup> Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. — М.: РОССПЭН, 2006. — С. 344–365.

<sup>10</sup> Васильева Л.Н. Элита или эрзац-элита: политическое будущее России // Общественные науки и современность. — 2007. — № 1. — С. 91–102.

<sup>11</sup> Рудич Ф.М. Много ли власти нужно власти? — К.: Довіра, 1999. — С. 34.

<sup>12</sup> Пахарев А. Хамелеономания властных элит в условиях переходных политических систем // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. Вип. 7. — Київ — Миколаїв, 2005. — С. 235–244.