



УДК 328:347.471

© *Е. В. Волкова, 2006*

БЮРОКРАТИЯ КАК РЕСУРС ВЛИЯНИЯ И ИНСТРУМЕНТ ВЛАСТИ НА РАЗНЫХ ЭТАПАХ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА

Волкова Е.В. – ст. преп. кафедры «Иностранные языки» (ТОГУ)

Как форма организации бюрократия представляется самым эффективным средством объединения людей для совместного решения сложных задач. Однако государственный аппарат поставторитарного общества, составляющий питательную среду для появления бюрократии, становится тормозом на пути демократизации общества. Бюрократизм часто выступает как антисоциальное явление, существо которого выражается в отрыве лиц, наделенных государственными полномочиями, от мнения и воли населения.

As a form of any organization, the bureaucracy is the most efficient means of getting people to work together on tasks having great importance and complexity. However the state machinery of the post-authoritarian society, which constitutes favourable medium for bureaucracy appearance, becomes a hindrance on the way to democracy. Bureaucratism is often considered as antisocial phenomenon because people authorized by the state lose contact with the masses and don't take into consideration their opinions and wishes.

Россия на всем протяжении своего существования по сути была типичным бюрократическим государством, в котором не царь, не правитель, а чиновник и его бюрократический аппарат были главным действующим лицом. Российская бюрократия имеет глубокие корни и традиции. Поскольку Россия на протяжении веков была объектом притязаний как с Востока, так и с Запада, то в борьбе за выживание, за сохранение своей независимости вынуждена была постоянно укреплять свое государство.

Так как гражданского общества европейского образца в России никогда не существовало, то российское государство всегда господствовало над российским обществом. Поэтому бюрократия обладала преимуществом по сравнению с другими категориями граждан. Экономические преобразования государства осуществлялись сверху, то есть в интересах прежде всего бюрократии и ею же проводились в



жизнь. Эти интересы не всегда совпадали с интересами привилегированных сословий. Бюрократические государственные интересы проводились в жизнь путем государственного принуждения, насилия над остальной частью общества. Данное государство обладало монополией на любые социальные инициативы. Формы социальной жизни и организации, не навязанные государством, решительно пресекались. На этой почве формировалась бюрократическая традиция политической мысли и практики: граждане есть собственность государства и все их действия либо определяются властью, либо являются покушением на власть.

Централизация власти, осуществленная в 30-е годы И.В. Сталиным, привела к тому, что государство и его управленческий аппарат превратились в монополистов не только средств производства предприятий, а стали жестко диктовать и распределительные отношения, узурпируя результаты труда коллективов, подрывая их заинтересованность в эффективности производства. Свертывание демократических институтов, пренебрежение социалистической законностью привели к тому, что появились и множились органы внесудебной системы репрессий. Происходило постоянное вмешательство в сферу правосудия, предопределяющее содержание приговоров по политическим делам. Периодические чистки партийного и государственного аппарата порождали атмосферу страха, патологию пассивности, подрывали ответственность. Решение любых вопросов тонуло в массе согласований, бумаг и замыкалось в конце концов на бесконтрольной и безграничной власти возглавлявших различные партийные и государственные структуры «вождей».

Политическая система советского общества определяющим образом зависела от функционирования разветвленной структуры бюрократии. Советская номенклатура, прежде всего партийная, являясь высшим эшелонem бюрократии, имела в своем подчинении бюрократию законодательных и исполнительных советских структур. В их иерархиях было много общего. Однако в сравнении с бюрократией современной России в советской номенклатуре отсутствовала жесткая иерархия рангов, обеспечивающая сравнение служебных постов в различных областях государственного механизма, т. к. партийная дисциплина господствовала над должностной и определяла границы возможностей. Если в условиях капиталистического общества чиновники выполняют установки государственных органов, то партийная номенклатура сама диктует волю государственным структурам и иным органам через решения партийных комитетов. Эта партократия являлась важной чертой советской бюрократической командно-административной системы.

Другой чертой этой системы был тоталитаризм, огосударствление всех сфер социальной действительности. И как следствие – наряду с централистским абсолютизмом на всех этажах управленческой иерар-



хии процветали произвол и злоупотребление властью, почти полная социальная незащищенность личности, трудовых коллективов.

Таким образом, бюрократизм выступает как антисоциальное явление, существо которого выражается в отрыве лиц наделенных властью, государственными полномочиями, от мнения и воли населения. Он проявляется в преобладании значимости внешней формы деятельности над ее содержанием, в канцелярщине, волоките, формальном решении вопросов в ущерб существу дела.

А. А. Воронков в своей книге «Бюрократия в российском государстве: историко-теоретический аспект» выделяет пять этапов эволюции бюрократического аппарата СССР / России:

- 1) этап постоктябрьской бюрократии;
- 2) этап культа личности с присущим ему отношением к отдельному чиновнику как к винтику;
- 3) этап развитого социализма;
- 4) этап перестроечных преобразований;
- 5) этап демократических реформ экономической и политической системы.

Ротация политических элит трактуется исследователями в качестве революционного атрибута и представляет собой один из основных законов любой революции. Однако как раз на этом основании часть теоретиков отрицает революционный характер трансформации российского общества.

Исследования, анализирующие состав, роль и место элиты в современной России, можно разделить на три группы.

Одна группа исследователей отмечает, что прежняя номенклатура не только не сошла со сцены, но, напротив, упрочила свои позиции. По данным исследования, проведенного сектором изучения элиты Института социологии РАН, более 75% политической и 61% бизнес-элиты – выходцы из старой советской номенклатуры. Поскольку прежняя политическая элита реализует модели управленческой деятельности, характерные для советской системы, утверждается, что преобразования еще не начинались и что «страна с 1985 г. переживает период судорог и конвульсий старого коммунистического режима».

Теоретическое обоснование этой точки зрения содержится в статье В. Навроцкого «Коммунизм и посткоммунизм: опыт сравнительного анализа».

Автор полагает, что изменилась лишь форма общественного процесса, тогда как его содержание осталось прежним. В пользу этого вывода в качестве одного из решающих приводится уже хорошо знакомый аргумент: «Действительно, большая часть политической элиты переходит в экономическую элиту, получая капитал и собственность в обмен на политическую власть. Меньшая часть переходит в государственную бюрократию или снова возвращается на политический Олимп,

хотя бы в качестве антикоммунистов. Номенклатура по-прежнему владеет средствами производства, хотя и несколько иным образом ... Классический коммунизм оплачивал лояльность граждан определенными социальными гарантиями, посткоммунизм не затрудняет себя даже этим».

Другая группа исследователей полагает, что в России экономическая революция не сопровождалась политической. Так, в статье «Куда несет Россию?» В. Белоцерковский отмечает: «Важно осознать – реформа носила революционный характер, закамуфлированный под названием «шоковой терапии». Она была революцией, произведенной сверху. При том, что в политической сфере революции осуществлено не было. Номенклатура не была устранена от власти и повернула реформу в выгодную ей сторону, по сути, в обратную».

Наконец, третья группа исследователей отмечает, что хотя персональный состав элиты изменился незначительно, она сумела произвести революционные изменения мирным путем. Так, Л. Шевцова, стремясь реализовать более объективный «многомерный» подход, утверждает, что советско-российская номенклатура выполнила тройную функцию. «Во-первых, они оказались реформаторами, ибо преобразовали старую систему мирным способом, сохраняя такой ее ключевой элемент, как самое себя. Во-вторых, они одновременно произвели революционные изменения, отодвинув от власти старых лидеров и прямо, без всяких посреднических механизмов, соединив в своих руках власть и собственность, таким образом изменили основной принцип организации системы. В-третьих, они уже вскоре в своем большинстве превратились в консерваторов, начав препятствовать формированию гибких механизмов ротации и смены власти, появлению конкурирующих элит, а в ряде случаев возвращаясь к прежним способам властвования».

Закон смены политических элит имел место и в новейшей российской истории, но в своеобразной форме: в отсутствие оформленной контрэлиты она выразилась в том, что первый эшелон политических лидеров был отеснен вторым, союзная политическая элита – элитами республиканскими и т. п. Образная характеристика этого феномена достаточно удачно выражается формулами Э. Лимонова «революция замов и экспертов» и А. Солженицына «преображенская революция» (подразумевая мгновенное преобразование радикальных коммунистов в столь же радикальных антикоммунистов) и т.п.

Именно это стремление второго эшелона государственной бюрократии избавиться от власти эшелона первого, стремление республиканских политических элит «освободиться» от элиты союзной, а не «заговор русофобских сил», стало главным непосредственным фактором разрушения прежней государственности.



Своеобразное проявление закона смены элит и бюрократическая форма новейшей российской революции, полузакрытый характер российской политической элиты, ее относительно невысокая мобильность периодически вызывают к жизни такой уникальный феномен, как ложные реставрации отношений советского периода. Так, весной 1995 г., в период, когда журналисты и политики подводили итоги 10-летия перестройки, как никогда обнаружилась тенденция правящей политической элиты вернуться к прежним общественным формам при новом их содержании, сочетая праволиберальный курс в экономике с государственнической, а то и левой фразеологией в политике и идеологии.

Вторично феномен ложной реставрации наблюдался в России вскоре после прихода к власти нового президента – В. Путина. Сам президент в период предвыборной компании во время встречи в Иваново позитивно высказался об И. Сталине. Лидер партии «Единство» С. Шойгу заявил о том, что в партийном строительстве будет использоваться опыт КПСС. И наконец, мелодией гимна постсоветской России была избрана музыка Александрова, а армия получила в качестве официального символа Красное знамя, от которого демонстративно отказались революционеры первой волны.

Основываясь на подобных фактах, теоретики разных направлений, а также правые либералы и часть интеллигенции 1990-х гг. упорно стремились доказать, что в стране ничего не изменилось: кто правил, тот и правит, разве что в начале XXI в. бывших партийных функционеров потеснили генералы из спецслужб и других силовых структур.

В действительности в 1990-е гг. содержание общественных процессов в стране изменилось коренным образом: государственно-бюрократический социализм сменился государственным и еще более бюрократическим капитализмом. Стремление же властвующей элиты частично вернуться к прежним формам означало лишь одно: ранее ограниченные в правах распорядители собственности превратились в ее полновластных хозяев. Революций больше не требуется, нужны стабильность и покой.

Своеобразие проявления в России 1990-х гг. одного из основных законов революции объясняется прежде всего тем, что сама эта революция являлась бюрократической, по крайней мере, по форме и главным движущим силам. Возможность такой революции была предсказана еще марксистской классикой.

Не случайно В. И. Ленин в так называемом «Политическом завещании», т. е. в статьях и письмах 1923 г., предлагал создать систему «защитных механизмов» от бюрократизации путем вовлечения в управленческую деятельность наряду с партийно-политической элитой представителей рабочих и крестьян.



Доказательства бюрократического характера новейшей российской революции содержатся в ответе на известный с древнеримских времен вопрос: кому выгодно? Главные из них состоят в следующем.

1. Численный рост управленческого аппарата. По оценкам специалистов, в Москве за 1990-е гг. он вырос почти в три раза, в регионах – в полтора, два и более раз.

2. Улучшение положения управленцев по отношению к большинству общественных групп, за счет получения доходов от иных видов деятельности (различные виды предпринимательства), а во многих случаях – и по отношению к прежнему уровню их собственных реальных доходов при одновременном росте затрат на обслуживание управленческого аппарата и так называемых привилегий.

3. Предельное ослабление контроля над управленческим аппаратом как «сверху», так и «снизу». Как известно, сталинский режим при всем его тоталитаризме, а может быть благодаря ему, обеспечивал весьма жесткий контроль «сверху» над бюрократическим аппаратом. Как в свое время заметил один из публицистов, Сталин держал свой аппарат «в гончей, поджарой форме». Вместе с тем элементы контроля «снизу» над определенными уровнями аппарата тоже сохранялись: альтернативные выборы первых секретарей райкомов и горкомов не были редкостью, случались и провалы кандидатур, предложенных более высокими партийными инстанциями.

В более мягких режимах Хрущева и Брежнева, с одной стороны, ослаб административно-репрессивный контроль над аппаратом, а с другой, как это ни парадоксально, угасли почти все остатки демократии. Наступивший при Брежневе «золотой век» управленческой стабильности еще раз подтвердил правильность афоризма, согласно которому бесконтрольная власть развратит и святого, и во многом подготовил бюрократическую революцию.

Новейшая российская революция началась с требования покончить с бюрократией или, по крайней мере, поставить ее под контроль, но на самом деле остатки даже такого контроля ликвидировала. Уже 1 Съезд народных депутатов России упразднил Народный контроль, а Российская Конституция 1993 г. – контроль парламента над исполнительной властью и контроль избирателей над депутатами парламента.

4. Присвоение в процессе приватизации непропорционально большей части бывшей государственной («общенародной») собственности. Вопреки активно формируемому публицистикой общественному мнению, именно этот процесс является решающим доказательством бюрократического характера новейшей отечественной революции и по значимости на порядок превосходит процессы, названные выше.

В научной литературе, и особенно в публицистике либерального направления, бюрократический характер новейшей российской революции нередко представляется как отклонение от «генеральной ли-



нии», «извращение» курса «истинных реформаторов» и т.п. При этом используемые формулировки по смыслу, а иногда почти текстуально повторяют все то, что говорили в свое время критики «бюрократических извращений» социализма.

Бюрократическая форма новейших революций в России и республиках бывшего СССР, а также в меньшей степени ряде других стран Восточной Европы позволяет легко объяснить такой отмеченный Р. Саквой феномен, как их «договорной характер» и связанную с ним легкость победы: во всех предшествующих революциях нового и новейшего времени экономически и политически доминировавшие общественные группы теряли, как минимум, часть власти и собственности, а иногда были обречены на исчезновение; в новейших же революциях производственная и (или) государственная бюрократия, которой в условиях «реального социализма» позволялось лишь ограниченно использовать в своих целях государственную собственность, была «обречена» на то, чтобы эту собственность приватизировать, а тем самым умножить и власть. Вполне естественно, что «контрреволюционные» движения в таких условиях были крайне слабы, и не только потому, что они испытывали острейший дефицит политических лидеров.

Таким образом, закон смены политической элиты действовал и в ходе новейшей российской революции, хотя в своеобразной форме. Если в Англии XVII в. с новыми бизнесменами разделила власть старая аристократия, то в России конца XX в. – старая бюрократия. При этом если новые бизнесмены открыто стремились и стремятся получить власть в дополнение к уже приобретенной собственности, то представители прежнего управленческого аппарата не менее открыто и успешно присоединили собственность к власти.

Особенностью российского демократического транзита стало то, что после падения коммунистического режима появилась необходимость перенастройки региона «на домашние цивилизованные задачи» (В. Цымбурский). Надо было создать такие условия, внутренние и внешние, при которых экономика громадной страны могла бы трансформироваться по образцу экономически развитых стран. А это предполагает не стихийное движение капиталов, не принцип выгоды и личных интересов, а регулирование стремительно зародившегося капитализма. Конфликт заключался в том, что, с одной стороны, была очевидна потребность в рыночной экономике, свободной от вмешательства чиновников, с другой – необходимость регулирующей роли государства, чтобы рыночный маховик не разнес вдребезги демократизирующуюся страну, не подорвал ее единство и целостность. Но именно здесь новое, демократически организованное государство пошло по старому, бюрократическому пути. Отдав на откуп частным лицам основные отрасли экономики, приносящие долларовую прибыль, сложив с себя ответственность за управление государственными предприятиями

ми, власть серьезно подорвала свою способность действовать в качестве влиятельного экономического игрока. А раз так, то влияние государства на экономику, на общество стало выражаться главным образом в административном ресурсе, во всеилии бюрократии, центральной и региональной, которая заставила «новых русских» делить с нею прибыль.

Свобода слишком феноменальна, индивидуальна, чтобы развиваться по общим технологическим рецептам. Каждый народ выбирает свою свободу и в каждой исторической ситуации имеет свою меру соотношения и ограничения разных свобод. То же самое можно сказать о демократии, задача которой – не копировать политические формы, избранные другими народами, добившимися успеха на демократическом пути, а выработать политическую систему, способную решить насущные вопросы исторического развития именно данной страны, в данных условиях и на данном этапе эволюции.

Ни в одной стране не было такой плотности, такой универсальности тоталитарных связей, пронизывавших все сферы общественной жизни, как в СССР / России.

Демократическое движение в России, бичевавшее пороки старой системы управления и номенклатуры, создало аппарат, количественно намного превосходящий прежний. Этот аппарат не приучен служить обществу. Возрос размах аппаратной коррупции, ставшей почти нормой поведения. Отсутствует прежний неформальный «кодекс административной морали», сдерживающий разгул бюрократической беззачинности.

Квалификация работников федеральных органов исполнительной власти оставляет желать лучшего. Способные работники идут в коммерческие структуры, посредственности остаются на гражданской службе. Количество структурных подразделений в министерствах и ведомствах постоянно увеличивается. В ноябре 1991 г. при правительстве Е. Т. Гайдара было 32 федеральных органа. Через 10 лет, в ноябре 2002 г. их число достигло 60 – увеличилось почти в 2 раза. В это время было министерств 24, государственных комитетов 6, федеральных служб – 13.

Номинальные расходы на содержание государственного управления и местного самоуправления неуклонно растут, увеличившись за последние годы более чем в 2 раза: с 1,5% в 1996 г. до 3,4% в 2003 г. Следует учесть также то, что ежегодное разворовывание средств, по данным Федеральное Бюро Контроля, составляет порядка 5 – 7 млрд долларов, т. е. величина реальных расходов на государственное управление отличается от номинальных расходов значительным образом.

По данным Всемирного банка, численность чиновников в США значительно превышает численность российских гражданских служащих. В федеральных органах власти и в органах власти Штатов рабо-



тают соответственно 5,9% и 0,75% от общей численности населения. При этом бюджетные расходы на содержание американских чиновников как доля в общих расходах бюджета составляют всего 1,1% от всего американского бюджета.

По утверждению Томаса Паттерсона, доктора политических наук США, «по сравнению с бюрократическими системами других стран федеральная бюрократия США достаточно эффективна».

Чарльз Гудсел, эксперт общественной администрации (США), считает, что «американская бюрократия – одна из лучших в мире. В некоторых странах бюрократия неэффективна и коррумпирована. Задачи решаются медленно или совсем не решаются, пока не уплачена взятка. Есть страны, где бюрократия чрезвычайно жесткая, централизованная и дистанцированная. Правила – важнее, чем цели, для достижения которых они существуют. Ни одна из этих тенденций не свойственна американской бюрократии».

Таким образом, можно сделать вывод, что государственный аппарат, составляющий питательную среду для появления бюрократии в поставторитарном обществе, становится тормозом на пути демократизации общества. Коррупция как неотъемлемая черта российской бюрократии препятствует формированию подлинно демократических идеалов, в то время как демократический аппарат традиционно демократических стран, контролируемый гражданским обществом, оказывается более эффективным в решении сложных современных вызовов.

Бюрократическая власть представляется вызовом фундаментальным идеалам стран, стремящихся к самоуправлению. Однако ни одно правительство не сможет функционировать без бюрократии. Через иерархию и четкие правила бюрократия обеспечивает эффективное управление тысячами рабочих и организаций. Бюрократия – это, по сути, метод организации людей и работы. Как форма организации, бюрократия представляется самым эффективным средством объединения людей для совместного решения задач высокой сложности и важности.

Немецкий социолог Макс Вебер (1864 - 1920), давая характеристику бюрократическим организациям, признавал, что бюрократическая эффективность достигается высокой ценой. Бюрократия трансформирует людей из социальных субъектов в рациональных акторов: они действуют не как личности, но как части организованного целого. Их поведение диктуется не личными чувствами, а их положением и существующими правилами. «Специалистами без души» назвал Вебер бюрократов.

В современных условиях бюрократизм является противником широкого участия трудящихся масс в управлении делами общества. Он всегда абсолютизирует роль централизации, не терпит самоорганизации, самоуправления. Бюрократизм создает огромное число помех, ограничений, которые связывают инициативу людей. Без постоянной,



настойчивой борьбы с бюрократизмом решение многообразных задач по реформированию нашего общества практически невозможно.

Бюрократизм может не только задержать реформы, сделать мучительно долгими, но и задавить их, свести на нет все привлекательные идеи и намерения. Управление такой сложной системой, каковой является Российская Федерация, не может быть жестким, детализированным, каким оно до сих пор является. Необходима система социального и, прежде всего, государственного управления, в которой бы основную роль играли самоуправляющиеся социальные общности (города, регионы, предприятия), а система лишь координировала бы их взаимодействия.

Библиографические ссылки

1. *Воротников А. А.* Бюрократия в Российском государстве: историко-теоретический аспект. Саратов, 2004.
2. *Смолин О. Н.* Политический процесс в современной России. М., 2006.
3. *Граждан В. Д.* Антибюрократическая революция: возможна ли она? // *Власть*. 2004. № 10.
4. *Навроцкий В. В.* Коммунизм и посткоммунизм: опыт сравнительного анализа // *Социально политический журнал*. 1995. № 5.
5. *Шевцова Л. С.* Дилеммы посткоммунистического общества // *Полис*. 1996. № 5.
6. *Белоцерковский В.* Куда несет Россию? // *Свободная мысль*. 1996. № 6.
7. *Patterson, Thomas E.* The American Democracy. 1993 / 2nd edition.