
БЮРОКРАТИЯ В ПРОЦЕССАХ МОДЕРНИЗАЦИИ: СУБЪЕКТ ИЛИ БАРЬЕР?

И.С. Игнатъев

Кафедра сравнительной политологии
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается роль современной российской государственной бюрократии в процессах модернизации, анализируется ее возможности выступить в них в качестве движущей силы либо тормозящего фактора.

Ключевые слова: административная реформа, бюрократия, государственная служба, государственное управление, модернизация, политическая система.

Вопрос модернизации является одним из ключевых для современной России. Ее общая логика задана масштабными задачами плана «Стратегия-2020», выдвигающими в центр проблемы обеспечения конкурентоспособности страны. Причем в современное понятие конкурентоспособности включаются не только экономические критерии, но и социальное измерение [6].

Комплексный характер модернизации предполагает не просто частные технологические улучшения, а создание инновационной экономики, невозможной без развитого гражданского общества. Необходимость рыночных перемен требует и политической модернизации, связанной, прежде всего, с созданием эффективной политической системы, способной улавливать импульсы к изменениям, которые идут из самых разных сфер, и трансформировать их в соответствующие решения с целью повышения адаптивности всего социума и обеспечения его развития [11].

Зарубежный опыт успешных экономических модернизаций последних лет показывает, что важнейшим их условием выступает наличие системы горизонтальных связей, широких социальных сетей между родственными по интересам группам в обществе, между административными и коммерческими структурами, между бизнесом и профсоюзами, создающих платформу для выработки общих правил, их выполнения и контроля [5. С. 152].

Установление подобных партнерских отношений выносит проблемы стратегического развития за пределы парламента или исполнительной власти в институты гражданского общества, которые как субъект не менее заинтересованы в устойчивом развитии государства, обеспечении собственного стабильного состояния. Дефицит доверия между основными акторами часто компенсируется властными вертикалями и жестким планированием.

В нынешней российской политической системе, выстроенной вокруг властной вертикали, наблюдается серьезное нарушение механизма обратной связи, а доверие основным государственным и общественным институтам находится на стабильно низком уровне. (Так, по данным ВЦИОМ по состоянию на сентябрь 2012 г. деятельность Совета Федерации одобряли 32% опрошенных, Государственной Думы — 33%, правоохранительных органов — 37%, Общественной палаты РФ —

32%, политических партий — 29%.) Среднего класса в России как активной силы, способной на изменения, практически нет. Крупный бизнес по большей части не имеет собственных политических амбиций, тесно связан с высшей властью и не заинтересован в демократии и общественном самоуправлении, в свободном рынке, конкуренции и правовом государстве [4. С. 90].

Подобная ситуация делает фактически невозможным развитие социального капитала и инновационного потенциала страны, смещая акцент модернизационного проекта в сторону создания системы «горизонтальной» ответственности [7], развитие полноценной среды, позволяющей гражданскому обществу полностью реализовывать свои функции.

По всей видимости, российской властью был выбран вариант авторитарной модернизации, предполагающий ее сведение к технологическим изменениям, ограничением ее сферой экономики и не допускающий существенных преобразований политической системы и режима [8. С. 5]. Она не является политической по своему характеру, а представляет способ легитимации власти. Ее перспективы связываются не с развитием гражданского общества, а усилением патерналистского государства и проведением политики «великой державы». Главным фактором модернизации выступает само государство в лице бюрократии.

С одной стороны, институт государственной службы в трансформирующейся политической системе, несомненно, может способствовать политической социализации граждан, развитию демократической политической культуры, которая является неотъемлемой частью демократии [9. С. 1]. С другой, бюрократия может выступать и препятствием на пути многих процессов, обуславливающих позитивные преобразования, в том числе модернизации.

Бюрократический аппарат всегда ориентируется на прошлый опыт, поэтому отторгает радикальные преобразования. Все подчинено тактике внесения незначительных поправок в действующие организационные структуры, процессы, технологии. Еще К. Мангейм отмечал, что административно-юридическое мышление конструирует лишь замкнутые статические системы, сопротивляется любым общественным силам, не инициированным государственными структурами, стремится избегать политических проблем и решать их с помощью соответствующих постановлений [10. С. 61].

В. Гельман отмечает, что лидеры авторитарных режимов могут использовать один из трех институтов: бюрократию, «силовиков» или доминирующую партию (в той или иной комбинации) [3. С. 25]. В случае бюрократической авторитарной модернизации требуется высокая автономия государства, то есть изоляция бюрократии от влияния со стороны групп интересов, и «веберовское» качество государственного управления [15], позволяющее реализовать избранный политический курс.

По оценкам Всемирного банка (WGI), индекс эффективности государственного управления в России в 2011 г. составил 42,2, что значительно ниже, например, аналогичного показателя для США или Германии (88,6 и 91,9 из 100 соответственно) [14].

Собственно, важнейшими факторами подобной неэффективности являются отсутствие политической конкуренции и централизация власти, вызывающие ги-

пертрофию ее административных функций и сокращающие возможности для гражданского участия в политике. Контролируемая только «сверху» бюрократия не может быть никакой другой, кроме как служащей не обществу, а начальству, и преследующей в первую очередь свои собственные, корпоративные и личные интересы. В этих условиях транзакционные издержки становятся предельно высокими, а коррупция выступает системным элементом. Сложившаяся модель принятия государственной политики и управления часто характеризуется исследователями в терминах государства-корпорации, в котором объединяются интересы бюрократии и крупного бизнеса.

Слабая рационализация деятельности госслужбы и ее неэффективность, высокая степень коррумпированности, неразвитость институтов гражданского общества в конечном счете привели и к неудаче реализации административной реформы, которая лишь оптимизировала поверхностные слои управления. Здесь можно поставить вопрос о возможности перехода к менеджерскому принципу госслужбы, минуя этап вебберовской модели рациональной бюрократии.

Однако, пожалуй, одной из наиболее существенных причин неудач стала «недостаточная концептуальная проработанность модели административной реформы применительно к условиям России и, в частности, вопроса о роли и функциях современного государства» [2. С. 31].

В то время, когда все современные развитые государства переходят к новым, современным функциям государства в связи с ростом требования населения к качеству жизни и переходом общества к новой ступени своего развития — информационному обществу, в России преобладает минималистская трактовка государства, его дальнейшая редукция. Между тем в контексте комплексной модернизации важнейшее значение приобретают именно современные функции государства, а именно — политика государства в таких сферах, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, фундаментальная наука.

Очень показателен в этом плане финансово-экономический кризис, полноправным участником которого стала Россия. Во многих странах он вызвал не только своеобразный «ренессанс» государства, выражающийся в том числе в усилении контроля над экономикой во многих странах, но и вынудил государства брать на себя функции корпораций. Так, государственная помощь банковской системе во многих странах осуществлялась в обмен на акции.

Кризис поставил под сомнение известный тезис (Д. Харви и др.) о том, что в условиях глобализации осуществляется переход к власти финансового капитала над национальными государствами. Государство как признанный легитимный актор способно в критической ситуации поддерживать основания экономики, продвигать сделки, регулировать курс национальной валюты и миграционные потоки, обеспечивать ответственный инвестиционный климат.

«Ренессансу» государства способствовал и тот факт, что традиционно в эпоху кризисов государственные структуры оказываются более конкурентоспособными на рынке труда. Государство, в отличие от коммерческих структур, всегда имеет в своем распоряжении финансовые ресурсы и может гарантировать чиновникам постоянную оплату и социальные льготы. Даже если государственная зарплата ниже «коммерческой», многие профессионалы делают выбор в пользу государ-

ства, поскольку оно обещает большую стабильность. В силу этого популярность государственной работы значительно возрастает в периоды кризисов. Роберт Хиггс отмечает, что результатом кризисных процессов, хоть и на непродолжительный период, становится улучшение качества бюрократии, позитивные изменения в деятельности всего государственного аппарата и вооруженных сил [14].

При всех своих разрушительных последствиях кризис, ставший мощным модернизационным запросом, мог бы оказать благоприятное воздействие на сферу государственного управления в России. Неповоротливость государства в выработке антикризисного курса создает предпосылки для осуществления трансформации, поскольку ставит власть в такое положение, при котором она не может управлять по-старому. Успешный выход из кризиса требует гибких творческих решений, подрывающих жесткость административной вертикали, требует гражданской инициативы. Однако вместо привлечения квалифицированных кадров была принята программа сокращения численности чиновников, продолжилась редукция госрасходов на социальную сферу.

Прошедшие в 2011 и 2012 г. выборы депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации, несмотря на относительный успех «Единой России» и победу в первом туре В.В. Путина, весьма отчетливо показали неудовлетворенность граждан темпами социально-экономического развития страны, реализуемым курсом «партии власти», характером развития политической системы, качеством государственного управления. Очевидно, что отсутствие реакции на очередной модернизационный запрос может вызвать серьезные социальные потрясения.

Несмотря на негативное отношение общества к чиновничеству, его критику как со стороны оппозиции, так и власти, на наш взгляд, бюрократия все же может выступить субъектом реальной модернизации.

Во-первых, существуют исторические прецеденты, когда в системах, где публичная политика либо отсутствует, либо вытеснена на периферию, модернизаторскую функцию выполняет передовая часть госслужащих, вышедшая за пределы личных и корпоративных интересов и решающая задачи общенационального масштаба [1]. При этом происходит расслоение бюрократии, наиболее подвижные пласты вытесняют архаичные элементы.

Во-вторых, бюрократия традиционно играет в России важную политическую роль.

Существует два основных исторически сложившихся типа взаимодействия между бюрократией и обществом. Первый характерен, прежде всего, для США или Великобритании. В этих странах длительное время существует жизнеспособная либерально-демократическая система. Они не нуждались в бюрократии для поддержания стабильности: они сначала создали эффективную политическую систему, способную к постоянному обновлению, а потом подстраивали под ее нужды бюрократический аппарат. Поэтому на правительство в этих странах работает небольшое количество людей, а многие задачи осуществляются сегодня крупными частными подрядчиками. Бюрократию нельзя назвать здесь особой социальной группой. Соответственно, модернизация в США и Великобритании на этапе транс-

формации индустриального общества в постиндустриальное (времена Рейгана и Тэтчер) иницировалась политиками, а не госслужащими.

В странах же, перенесших революционные волнения и политические потрясения, был необходим огромный бюрократический аппарат, выступающий ядром государства, вносящий элемент стабильности и способствующий преодолению длительных периодов политической модернизации. Для таких стран, как Франция, Япония и, конечно, Россия, характерна модель, когда работа в бюрократической сфере — это карьера длиною в жизнь и когда бюрократия представляет собой особый социальный слой. Так, в Японии (реставрация Мейдзи) и Турции времен Ататюрка лидерами модернизационных процессов, связанных с переходом к индустриальному обществу, были как раз «государственные люди», бывшие офицерами и чиновниками.

Таким образом, на наш взгляд, существует два возможных сценария, при которых бюрократия способна выступить движущей силой модернизации:

— цели бюрократии совпадут с целями модернизационного проекта (в противном случае его деятельность будет всячески тормозиться);

— успешная модернизация самой государственной службы, результатом которой станет накопление в ее составе динамичного слоя экспертов и отсеечение коррумпированных и инертных элементов.

Возможно, подобную постановку вопроса постепенно начинает разделять и политическое руководство страны. Так, заместитель председателя правительства Владислав Сурков в интервью газете «Ведомости» призвал прекратить террор в адрес госслужащих, ограничить сокращение кадров и укреплять, в том числе с помощью материальных стимулов, средний уровень чиновничества [16].

Сочетание низкого уровня оплаты труда с мерами повышенного контроля приводит к так называемому негативному отбору, что естественным образом отрицательно сказывается на качестве государственного управления и его модернизационном потенциале. Политолог Глеб Павловский, одобряя подобные инициативы правительства, подчеркнул, что речь идет не просто о бюрократическом звене, а «об огромной и очень важной группе общества, может быть, принципиальной группе. Собственно говоря, от нее зависит будущее власти, в больше степени, я думаю, чем от оппозиции» [16].

Вероятно, именно для реализации модернизационной функции госслужбы официально создан кадровый резерв, находящийся под патронатом Президента страны. Кроме того, кадровый характер анонсированной реформы государственной службы, разработанной в рамках проекта «Открытое правительство», отражает необходимость обновления аппарата, которое также может заставить реально работать те инструменты, которые были созданы в ходе административных преобразований первого десятилетия XXI в.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бунин И. Государственная служба: модернизация и политика. 2010. URL: <http://www.politcom.ru/9521.html>
- [2] Гаман-Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. — 2007. — № 4.

- [3] *Гельман В.* Тупик авторитарной модернизации // Pro et Contra. — 2009. — Сентябрь—декабрь.
- [4] *Гудков Л., Дубин Б.* Иллюзия модернизации: российская бюрократия в роли «элиты» // Pro et Contra. — 2007. — Май—июнь.
- [5] *Иновационная модернизация России. Политологические очерки / Под ред. Ю.А. Красина.* — М.: Институт социологии РАН, 2011.
- [6] *Иноземцев В.* Призрак конкурентоспособности // Независимая газета. — 4 февраля 2007 г.
- [7] *Иноземцев В.* Призыв к порядку // Российская газета. — 01.10.2008.
- [8] *Красин Ю.А.* Модернизация российского общества: соотношение экономики и политики // Власть. — 2010. — № 2.
- [9] *Латыпов Д.А.* Реформа государственной службы в Польше и России: сравнительно-политологический анализ // Вестник Московского университета. — Серия 21. Управление (государство и общество). — 2006. — № 4.
- [10] *Мангейм К.* Идеология и утопия // Диагноз нашего времени. — М., 1994.
- [11] *Рябов А.* Модернизация и политическая система России. Доклад на международной научной практической конференции Барнаул XVII «Модернизация России и гражданское общество». — 2010. URL: <http://altapress.ru/story/53727>
- [12] *Смирнов С.Н.* Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации // Мир России. — 2009. — № 4.
- [13] *Сумбаева Д.В., Безгласная Е.А.* Бюрократизация как сдерживающий фактор модернизации экономики. 2011 // Научный электронный архив. URL: <http://econf.rae.ru/article/6435>
- [14] *Хиггс Р.* Кризис и Левиафан. Поворотные моменты роста американского правительства. — М.: ИРИСЭН; Мысль, 2010.
- [15] *Эванс П., Раух Дж.* Бюрократия и экономический рост: межстрановой анализ воздействия «веберианизации» государственного аппарата на экономический рост // Экономическая социология. — 2006. — Т. 7. — № 1.
- [16] Официальный сервер газеты «Коммерсант». URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2051134>
- [17] Governance and Anti-Corruption. WGI 1996—2009 Interactive. URL: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp

BUREAUCRACY IN THE PROCESSES OF MODERNIZATION: A SUBJECT OR A BARRIER?

I.S. Ignatiev

The Department of Comparative Politics
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article tells about the role of the modern Russian public bureaucracy in the process of modernization and analyzes its possibility to speed the modernization up or to slow it down

Key words: administrative reform, bureaucracy, civil service, public administration, modernization, political system.