



ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 351/354

Е.П. МАЛЬЦЕВА, выпускница Пермского государственного университета, историко-политологический факультет, специальность «Государственное и муниципальное управление», специалист управления Росреестра по Пермскому краю.
Электронный адрес: zhenya_m14@rambler.ru

ТЕОРИЯ БЮРОКРАТИИ М. ВЕБЕРА И МОДЕРНИЗАЦИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ БЮРОКРАТИИ

В современной России процессы модернизации имеют сложный характер, обусловленный тем обстоятельством, что предыдущий этап модернизации (переход от традиционного общества к индустриальному) при всех своих успехах до конца завершен не был. Переход от индустриального общества к постиндустриальному, который мы наблюдаем сегодня в России, отмечен большей широтой и сложностью стоящих перед нами задач, нежели это было в западных странах во второй половине XX в. Социально-экономическая многоукладность современного российского общества не позволяет использовать доктрины и программы модернизации, сформулированные на Западе во второй половине XX в., во всей полноте. Теория модернизации, представленная в трудах Дж. Бернхема и Д. Белла, которые указывали на особую роль группы управляющих, была сформулирована на ином культурно-цивилизационном материале. Так, Дж. Бернхем утверждал,

Актуализируются процессы модернизации, происходящие в современной России, и в первую очередь, касающиеся довольно специфического слоя российского общества – бюрократии. Данное явление рассматривается с позиций немецкого классика-социолога М. Вебера. Сквозная мысль – несоразмерность российских административных реформ реальному положению бюрократии, наличных административных практик и традиций, существенное опережение замысла, идеологии, подходов и основных направлений административных реформ наличному состоянию современной российской бюрократии. Кроме этого, даются некоторые научно обоснованные рекомендации по изменению направления и идеологии реформирования института государственной службы в ракурсе устаревшей для Запада веберовской модели рациональной бюрократии.

Ключевые слова: теория бюрократии; административная реформа; веберовская теория бюрократии; патримониальная и рациональная тип бюрократии; модернизация государственного управления

мультиплицированные на Западе во второй половине XX в., во всей полноте. Теория модернизации, представленная в трудах Дж. Бернхема и Д. Белла, которые указывали на особую роль группы управляющих, была сформулирована на ином культурно-цивилизационном материале. Так, Дж. Бернхем утверждал,

что в индустриальном обществе всем будут заведовать менеджеры вместе с технократами и бюрократами [3]. Его последователь, Д. Белл, говоря о постиндустриальном обществе, в котором главным ресурсом станет информация, ввел понятие меритократии – слоя общества, заменяющего бюрократию и технократию, обладающего в новом обществе самым высоким уровнем интеллектуального развития [2]. Оба опирались на учение М. Вебера, который исследовал, прежде всего, переход от традиционного общества к индустриальному и говорил, что на смену капитализму в целях рационального управления придет бюрократизированное общество. Почти каждую характеристику Д. Белла постиндустриального общества можно рассматривать как продолжение и переработку мысли М. Вебера о бесконечном процессе рационализации в западных индустриальных обществах [11].

Между тем в нашей работе мы вполне можем использовать концептуально-теоретическое наследие М. Вебера. Он является классиком всей современной социологии и политологии, его работы до сих служат предметом для проведения исследований. Описанная им реальность присутствует в России и сегодня, т.е. его подходы не утратили научной актуальности. Понимая, что идеи М. Вебера не могут удовлетворить наши запросы полностью, решаем вторую – сугубо теоретическую – задачу: выяснить насколько актуальны подходы Вебера сегодня.

Научная проблема, которая стоит перед нами, двойственна. Во-первых, исключительно важна реформа государственной службы в контексте проведения административной реформы. Административные реформы проводятся сейчас в русле нового менеджизма, как в передовых западных странах. Трудность реформы государственной службы заключается в том, что мы можем оказаться в пространстве двух теоретических моделей вследствие явной недостаточности теоретического осмысления. Думается, что основной резерв модернизации института российской государственной службы содержится в адаптации концепции М. Вебера к нашим условиям. Во-вторых, у нас появляется возможность проанализировать наследие М. Вебера на предмет его актуальности.

В ходе данного научного исследования были проанализированы процессы модернизации современной российской бюрократии сквозь призму теоретико-методологического инструментария немецкого социолога Макса Вебера, при помощи его модели политического господства, и бюрократии в частности.

С понятиями господств Вебер непрерывно связывал понятие идеальных бюрократий. Он противопоставляет идеальный тип патримониальной бюрократии типу рациональной бюрократии. Использование веберовских конструкций поможет лучше понять пройденный нашей страной путь, правильно оценить современное состояние российской политической системы и обозначить ее динамику в будущем.

Анализ современного российского законодательства в сфере реформирования государственной службы на предмет его соответствия теории рациональной бюрократии М. Вебера позволяет выявить главные изменения в идеологии института государственной службы и установить вектор ее развития.

Законодатели заявляют, что наша бюрократия уже является рациональной, о чем свидетельствует ряд нормативных актов, в первую очередь Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», и выбирают направление реформирования по рыночной модели: оплата труда госслужащих по результатам, внедрение количественных показателей результативности открытость и прозрачность. При этом сами акты в области реформирования имеют ряд недостатков, которые большей частью связаны с непоследовательностью в идеологическом плане. Кроме того, имеется риск подмены реформ технологическими проектами. Также было уделено некоторое внимание административной реформе, в русле которой и идет реформа госслужбы. Нужно сказать, что первая опережает вторую идеологически даже в формальных приоритетах, не говоря уже о реальности. Определение институциональных характеристик имеет значение для выявления и демонстрации разрыва между юридической и фактической сторонами вопроса, что необходимо для корректировки последующих изменений.

В итоге мы получаем огромное расхождение формальной стороны и практики. Лишь некоторые пункты Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» действуют в нашей стране на самом деле. Остальные же либо приукрашиваются, либо грубо нарушаются, что, например, касается коррупции. Реально основные особенности российского политического развития на современном этапе можно определить с помощью понятия неопатримониализма. Можно говорить о неопатримониальной модификации патримониальных отношений. Важнейшей особенностью функционирования неопатримониального режима в стране является положение бюрократии как основного актора политического процесса. Таким образом, для российской неопатримониальной бюрократии характерны следующие черты: идеология государственного служения с беспрекословным подчинением государю; клиентарные отношения, или отношения личной зависимости и покровительства, между чиновником и господином; корпоративизм чиновничества как особой группы; собственническое отношение к занимаемой должности, из чего вытекает связь бюрократии с бизнесом и политикой; патримониальной бюрократии присущи некоторые особенности рациональной бюрократии. Главным для нас было прощупать почву для реформ и определить, какая бюрократия реально у нас сформировалась.

На основе выявленной специфики процесса модернизации современной российской бюрократии мы сформулируем ряд рекомендаций по дальнейшему проведению реформ в сфере государственной службы.

Во-первых, имеют значение *темпы реформирования*. Необходимо заметить, что в России на протяжении всего исторического периода наблюдается отсутствие традиции эволюционных преобразований в государственном аппарате. Все реформы осуществлялись на основе кардинального отказа от старой системы и построения новой системы бюрократического аппарата. На современном этапе, благодаря теоретическим наработкам второй половины 1990-х гг, принятой Концепции по проведению административной реформы в Российской Федерации 2006 - 2010 гг. и основным федеральным законам, те

поэтапности, можно говорить о возможности постепенного усовершенствования института госслужбы.

Во-вторых, чтобы обеспечить успех преобразований, необходимо «подстроить» тактические цели под стратегические, причем в русле конкретной идеологии, т.е. определить *теоретический путь* и спроецировать его на законодательство. Как уже отмечалось выше, в наших законах присутствует совмещение обеих моделей бюрократического управления, при этом в самых разных вариациях. Ни одна из теорий не удовлетворяет практиков государственного управления, более того, они выходят за их пределы и изменяют их фундаментальным принципам. Нас по-прежнему интересуют два пути реформ. О.В. Гаман-Голутвина правильно говорит, что «с сожалением приходится констатировать, что российский госаппарат весьма далек не только от современных моделей «отзывчивой» бюрократии, но даже от классической веберовской модели рациональной бюрократии» [4]. Несмотря на присутствие в законах рациональных принципов, реально мы не достигли и половины из них. Значит, для нас по-прежнему актуальны реформы в данном направлении. Более того, как в плане административной реформы, так и реформы госслужбы мы начинаем двигаться в русле новой теории, которая имеет не меньше недостатков и до которой мы попросту еще не дозрели. Это касается критики рыночных механизмов в государственном управлении. Таким образом, самыми главными являются противоречия между нерыночной по своей природе госслужбой и попыткой ее реорганизации на рыночной основе, что приводит к утрате госслужбой своей специфики и разрушению института госслужбы, прежде всего этики [8]. Отсутствие регламента поведения чиновников является следствием гибкости распределения полномочий рыночной модели управления. Большая свобода чиновников способствует злоупотреблению инициативностью и коррупции. Открытость и ориентация на клиента приходят в противоречие с мероприятиями, которые требуют закрытого режима принятия решений.

Обратимся к административным реформам по новому менеджериству в других странах. Многие исследователи указывают на очевидно негативные результаты [1; 10]. Вот точка зрения Н.Н. Юрченко: «В Великобритании и США выявились противоречия между нерыночной по своей природе государственной службой и попыткой ее реорганизации на рыночной основе. В Германии отмечался рост бюрократизма, значительное сокращение кадров при одновременном сокращении государственных услуг, также кадров из госсектора и падение общего престижа государственной службы» [12, с. 67-70, с. 119]. А.Г. Барабашев имеет свое мнение на этот счет, довольно примечательное. Он полагает, что новый менеджериств на Западе используется как идеология реформ, «как требование подчинить государственную службу общественным запросам, как рычаг давления на государственный аппарат с целью смягчения его корпоративизма» [1, с. 22].

Особый аспект связан с тем, что готовность к проведению реформ государственного управления в странах Западной и Восточной Европы была различной. «В отличие от государств с многолетними традициями в сфере государственной службы и сложившейся административной культурой, в начале 1990-х годов в странах Центральной и Восточной Европы не существовало

мощных бюрократических преград, препятствующих проведению административных реформ», - пишет в своем исследовании Т. Рандма-Лийв [9, с. 75]. Значит к этапу внедрения технологии нового менеджизма посткоммунистические страны, в том числе и РФ, не только не решили своих проблем, но еще получили и новые. Все это - свидетельства актуальности веберовских традиций.

Ценную для нас мысль сформулировал А.В. Клименко: «Несмотря на то, что реформы государственного управления зачастую ассоциируются исключительно с NPM, в практике реформирования совершенствованию традиционной бюрократии также уделяется много внимания. Это объясняется не только тем, что технологии нового государственного управления применимы далеко не во всех областях общественного сектора и типах органов исполнительной власти, но и тем, что модель идеального бюрократа так же неисчерпаема по своему потенциалу, как и NPM» [6]. Вспомним, что для нашей страны являются актуальными ряд положений веберовской теории бюрократии. В этой связи интересно суждение А.Г. Барабашева: NPM не составляет единого целого, принципы этой теории можно использовать по отдельности [1]. Следовательно, на основе некоторых принципов и стратегии нового менеджизма, которые могут быть использованы и как самостоятельные, можно минимизировать слабые стороны веберовской бюрократии. Неэффективность расходования бюджетных средств, замедленное принятие решений и безынициативность могут быть компенсированы принципом оплаты по результатам, конкуренцией и новыми информационными технологиями. Вместо закрытости бюрократии и отсутствия обратной связи – открытость, прозрачность и контроль со стороны гражданского общества. А.В. Клименко предлагает также свой вариант: «Чем труднее замерить результаты, тем больше подойдет Вебер, чем легче – то NPM» [6].

В-третьих, важна *широта преобразований*. Это вытекает из того положения, что реформа госслужбы является главным ответвлением административной реформы. В.С. Комаровский по этому поводу пишет: «Суть проводимой реформы заключается в адаптации модели государственной службы к фундаментальным изменениям в экономике и обществе в целом, что требует концептуально осмысленных и целенаправленных действий политического руководства» [7, с. 31].

В-четвертых, имеет первостепенное значение *проведение реформы вглубь*. Чтобы ослабить негативные традиции, нужны изменения в самом политическом режиме, который является неопатримониальным по своей сути. Назначение аппарата – служить государству, а нужно бы сориентировать его на служение обществу. Поэтому важно внедрять демократические принципы и развивать гражданское общество, упрочить практику сотрудничества с ним. Кроме того, что касается самой рационализации, важно не только совершенствовать должностные регламенты и законы о коррупции, а глубже внедрять механизмы рационализации: как при исполнении полномочий, так и в поле общественного сознания. О.В. Гаман-Голутвина утверждает, что «реформа базируется лишь на нормативных и организационно-процедурных аспектах» [4]. Главным аспектом здесь должно стать развитие принципов «merit system»,

что является основой современной госслужбы в развитых странах, а именно: установление критериев и процедур оценки уровня профессионализма госслужащих, формирование механизма обновления состава госаппарата, создание современных программ подготовки и переподготовки кадров [12, с. 11 - 53]. Еще один важный аспект - формирование у государственных служащих качественных этических и нравственных установок. Особое внимание в данном контексте к служебной этике и моральным кодексам как механизмам ее регулирования уделил А.В. Оболонский [8].

В-пятых, *институциональная форма проведения преобразований*. В данном случае мы говорим о том, что нужная теоретическая схема должна быть закреплена в законодательстве и общество обязательно должно быть с ней ознакомлено, чтобы контролировать ее осуществление. Законодательное оформление может иметь вид новой Концепции реформирования государственной службы, которая ряд позиций может заимствовать из Концепции по проведению административной реформы в Российской Федерации 2006–2010 гг. При этом должно учитываться мнение гражданского общества, а сроки проведения не следует затягивать.

В-шестых, *сориентированность на перспективу*. Любое преобразование, должно быть открыто для эволюции, должно быть органичным в плане дальнейших изменений, и не только в части административной реформы, но и в самых различных сферах жизни.

Предлагаемые рекомендации могут быть полезны в деятельности по реформированию института государственной службы в нашей стране, на основе тесной связи с гражданским обществом.

Список литературы

1. *Барабашев А.Г.* Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы гос. и муниц. управления. 2007. Т. 1, №1.
2. *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М., 1999.
3. *Берхнем Дж.* Менеджеральная революция. М., 1993.
4. *Гаман-Голутвина О.В.* Не отзывчивые. Даже не рациональные // Независимая газета. 2010. 26 янв. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ng.ru/scenario/2010-01-26/12_reforms.html (дата обращения: 13.03.2010).
5. *Ирхин Ю.В.* Проблемы реформирования государственной службы в России в зеркале общественного и экспертного мнений // Среднерус. вестн. обществ. наук. 2007. №3.
6. *Клименко А.В.* Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // ЧиновникЪ. 2005. № 5(39) [Электронный ресурс]. URL: <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=605> (дата обращения: 3.05.2010).
7. *Комаровский В.С.* Государственная служба и СМИ. Воронеж, 2003.
8. *Оболонский А.В.* Политическая этика, власть, право // Вопросы гос. и муниц. управления. 2007. Т. 1, №1.

9. Рандма-Лийв Т. О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах // Вопросы гос. и муниц. управления. 2008. №2. С. 75.

10. Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от Нового государственного менеджмента к концепции «Governance» // Полис. 2003. №4 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.politstudies.ru/N2004fulltext/2003/4/5.htm> (дата обращения: 1.12.2010).

11. Уэбстер Ф. Теории информационного общества. М., 2004.

12. Юрченко Н.Н. Теоретико-методологические аспекты политологического исследования Административной реформы в современной России // Изв. Саратов. ун-та. 2009. Т. 9, вып. 2.