УДК 323.37:316.422

СОЛОНЕНКО О.А.

Механизм политического участия государственной бюрократии в модернизационном процессе

В статье раскрыта политическая роль государственной бюрократии в процессе разработки и реализации модернизационного проекта.

Ключевые слова: политика, бюрократия, бюрократизм, чиновник, модернизация, рациональное управление.

В начале XXI века Россия взяла курс на модернизацию. Как показывает мировая практика реализации модернизационных проектов, одним из условий их успешности является наличие социальных сил, способных стать инициаторами и проводниками перемен. В условиях, когда институты гражданского общества еще не достигли своей зрелости, именно государство становится основным субъектом системной модернизации общества. Процесс, безусловно, противоречивый, но констатация этого факта требует признать и государственную бюрократию в качестве весьма значимой действенной силы по преобразованию общества.

Однако нельзя забывать, что конечная цель проводимой модернизации общества – рост уровня жизни населения и построение зрелого гражданского общества. Это предполагает помимо прочего сокращение управленческих расходов и определение пределов участия государственной бюрократии в общественно-политической жизни, оптимизацию количества людей, задействованных в процессах администрирования.

Решение столь комплексных задач невозможно без понимания механизмов политического участия бюрократии, на основе знания которых возможна адаптация ее корпоративных интересов к интересам всего модернизирующегося общества.

Методологической основой исследования места и роли бюрократии в процессе модернизации является анализ взаимоотношений или взаимодействия «политиков» и «бюрократов», политики и управления, политической элиты и власти аппарата. Предлагаются различные варианты такого взаимодействия. Так, Ш. Эйзенштадт, один из первых основателей теории модернизации, выделил три варианта возможной взаимосвязи политики и управления: традиционная, модернизационная, транзитная формы[1].

Традиционная форма. В этом случае бюрократия ориентируется на правительство и является бесправной перед властью политиков. Вместе с тем и общество по отношению к чиновникам находится в положении бесправия. Карьера и возможности чиновника зависимы от его политического покровителя.

Модернизационная форма представляет тот тип взаимодействия, когда бюрократия ориентируется на общество. Бюрократия – это часть общества, характеризующаяся правовой защищенностью, автономией и зависимостью от политики

(бюджетный контроль и т. д.), развитостью корпоративных интересов, контролем со стороны институтов гражданского общества.

Транзитная форма определяет бюрократию в качестве самодостаточной силы. Это такой тип господства, при котором чиновник, лишившись надзора авторитарного государства, находится вне правового, политического и общественного контроля, так как институты гражданского общества еще не приобрели достаточной общественной власти.

Американский социолог Ф. Риггс различает две модели связи органов политического руководства и бюрократии, которые зависят от возможностей бюрократии воздействовать на правительство:

1) «Партийно ориентируемую» – рекрутирование и продвижение по службе зависят от поддержки партии, которая благодаря этому стимулирует активиста за участие в политической борьбе; в своей профессиональной деятельности чиновник учитывает позицию своей партии; принимаемые им решения носят характер определенного фаворитизма.

2) «Собственно политизированную» – бюрократию, которая стремится к исполнению самостоятельной политической роли, а не к послушному исполнению решений, принятых высшими органами государственной власти[2].

Системный подход, позволивший связать воедино проблему внутренней самоорганизации бюрократии с воздействием окружающей среды, открыл новые методологические возможности для анализа взаимоотношений бюрократии и власти, влияния бюрократии на свое окружение. Наиболее концентрированно это влияние было выражено в понятии «бюрократическая или административная власть». Для ряда авторов суть этого явления заключалась в том, что бюрократия в силу своих профессиональных качеств и специфики работы могла оказывать непосредственное воздействие на публичных политиков. Обобщая взгляды данной группы исследователей, Е. Этциони-Хейлви писала: «В связи с ростом сложности и технологичности политические решения все в большей мере требуют специальной экспертной оценки. Осуществляет экспертизу бюрократия, так как политические лидеры, в том числе министры, не обладают для этого достаточными знаниями и навыками. Из-за нехватки подобных знаний они не могут реально контролировать свои министерства и сами неизбежно начинают зависеть от них»[3].

Все представленные варианты взаимоотношений политики и бюрократии так или иначе отражают реалии функционирования современных политических систем. Одновременно большинство моделей ставят вопрос об институциональном и нормативном ограничении власти чиновничества. Однако ни одна политическая система не может полностью совпадать с описанными выше моделями, хотя и способна приближаться к идеально-типическим построениям. Например, для американской политической системы более всего характерна ситуация, когда политики принимают решения, а чиновники их осуществляют. Здесь господствует фактор политического выбора. Во Франции бюрократия контролирует большинство сфер жизнедеятельности общества и управляет в качестве экспертов, чем обеспечивается стабильность и преемственность управления. В Японии ведущую роль играет бюрократия[4]. В ряде других зарубежных стран имеют место различные формы кооперации и единства политиков и чиновников[5].

Сказанное позволяет сделать вывод, что сводить деятельность бюрократии к одной из сторон функционирования политико-административных структур – управлению, неполитическому сообществу, политической элитарности или формализму – неверно.

Давно замечено, что бюрократия – государство в государстве, которое в определенных условиях может быть мощным инструментом политической элиты в проведении ее политики, а в других условиях – не только ее тормозом, но и преградой, а то и могильщиком. И дело не только в том, в какой степени государственная бюрократия заинтересована в проведении преобразований и модернизации в особенности. К слову сказать, ни одна бюрократия ни в од-

ной стране никогда объективно не заинтересована в радикальных переменах, то есть в основательной модернизации. Она, наоборот, заинтересована в сохранении статус-кво, которое для нее и щит, и броня.

Бюрократия работает по действующим законам, подзаконным актам, инструкциям, регламентам, а реформы, и тем более модернизация, строящаяся на радикальных преобразованиях, уничтожают привычную для нее среду обитания. Поэтому государственная бюрократия и модернизация – естественные и объективные антагонисты. При устойчивой политической системе бюрократия обретает именно ту среду обитания и ту твердую почву под ногами, которые являются для нее наиболее комфортными и в которых она может объективно быть эффективной. Трансформирующаяся система для нее первый враг.

Однако исторические прецеденты свидетельствуют о том, что в архаичной системе, в которой публичная политика либо отсутствует, либо вытеснена на периферию, активную модернизаторскую функцию выполняет передовая часть госслужащих, вышедшая за пределы личных и корпоративных интересов и решающая задачи общенационального масштаба. Таким образом происходит расслоение госслужбы, интересы ее динамичных и архаичных групп становятся противоположными. В Японии (реставрация Мейдзи) и Турции времен Ататюрка, переходивших от крайней отсталости к индустриальному обществу, лидерами модернизационных процессов были «государственные люди», бывшие офицерами и чиновниками.

Модернизация в рамках индустриального общества (послевоенные Германия и Япония) проводилась с меньшим участием госслужащих, но потому, что ключевую роль в ее инициировании играл внешний фактор, а в Германии госслужбу вообще пришлось создавать заново. В то же время в послевоенных Италии и Франции активную модернизаторскую роль играли не только политики, но и госслужащие, участвовавшие в Сопротивлении. Достаточно вспомнить историю государственной нефтяной компании ENI, созданной Энрико Маттеи, связанным с левым крылом христианской демократии и бывшим участником Сопротивления. В модернизации Индии существенную роль играли как политики различных регионов, консолидированные в составе ИНК, так и чиновники, воспитанные еще в традициях британской госслужбы. В столь разных модернизационных процессах, происходивших в Корее и Китае, роль госслужащих была крайне велика (в Корее значительная часть политиков в 50-е годы была вовлечена в коррупционные отношения, а в постмаоистском Китае политика была неотделима от государства). Модернизация на этапе трансформации индустриального общества в постиндустриальное в США и Великобритании (времена Рейгана и Тэтчер) инициировалась политиками, но в этих странах демократические традиции прочно укоренены. Политический класс там оказался способен выдвигать из своих рядов людей, способных к инновационным решениям, хотя их и меньшинство.

Разумеется, можно и нужно повышать роль политического фактора в современной России, но надо понимать, что это длительный процесс, тогда как модернизация стоит на повестке дня уже сегодня. Оценка способности госслужащих к восприятию модернизационных идей является особенно важной в связи с тем, что именно от них в условиях пассивности большей части общества во многом зависит реализация политико-экономического курса, выработанного президентом и правительством.

Цели модернизации, безусловно, отражают баланс групп интересов, сложившийся в обществе, но вместе с тем предполагают изменение этого баланса. Изменение общественного выбора в пользу тех или иных групп интересов задает вектор модернизационному проекту. Поскольку в демократическом обществе выразителями общественного выбора являются политики, то именно на них, а не на бюрократов, ложится главная ответственность за формулировку целей модернизации. Точно так же политики, а не бюрократы несут большую часть ответственности за успех модернизационного проекта.

Если же бюрократия осуществляет постановку целей преобразований (что обыч-

но является делом политиков) на основе рационального выбора, то она выполняет политическую функцию. При этом возникает противоречие между демократическими целями модернизации и бюрократическими способами ее осуществления, так как бюрократия применяет в политике методы администрирования. Если политик облечен полномочиями и несет ответственность перед избирателями, то чиновник, исполняющий несвойственные ему политические функции, остается частью высокоорганизованной, почти самодостаточной управленческой системы со своим этическим кодексом.

На стадии реализации установленных политиками целей и задач модернизации бюрократы должны обеспечить их исполнение с полной лояльностью, при условии достижимости установленных целей. При этом бюрократы не могут нести ответственность за правильность выбора политических целей модернизации, а лишь за достижение непосредственных (возможно, промежуточных) результатов отдельных мероприятий.

Такая постановка вопроса соответствует принципу политико-административной дихотомии, т.е. рациональному разделению политики и администрирования, провозглашенному в начале прошлого века В. Вильсоном, который утверждал, что «...администрирование находится вне сферы политики. Административные вопросы не являются вопросами политическими. Политики не должны иметь возможность манипулировать органами исполнительной власти, а лишь устанавливать задачи для администрации»[6]. Возможности манипуляции сужаются, если политики вместе с высшими чиновниками (политическими назначенцами) детализируют цели модернизации (цели верхнего уровня) до целей конкретных мероприятий и задач (целей среднего уровня) и средств их достижения. Иерархия целей позволяет разделить ответственность за результаты модернизации между политиками и бюрократами и на этой основе создать механизмы стимулирования реализации модернизационного проекта.

Бюрократическое целеполагание имеет тот плюс, что цели соотносятся с возможностями и способами их осуществления, так как именно исполнительная вертикаль отвечает за их выполнение, и это придает им реальный характер, в отличие от многих политических целей. Данное обстоятельство может стать также залогом социальной эффективности при условии, если решения, выведенные из-под контроля общества на этапе принятия, не окажутся под влиянием целей организации. Однако если демократический контроль за деятельностью бюрократии будет слабым, то инструментальные функции аппарата управления трансформируются в целеполагающие, и он превращается в самодовлеющую силу общества.

Наряду с обоснованностью определения целей разного уровня успех модернизации, как и любой иной программы действий, зависит от согласованности обеспечивающих ее мероприятий, последовательности, ресурсной и экспертной поддержки. В большинстве стран, где эти вопросы были решены корректно, модернизационные преобразования оказались результативными. Там же, где модернизационные проекты были лишь провозглашены политиками и полностью отданы на откуп бюрократам, положительных изменений достичь не удалось. Более того, сама идея модернизации оказалась дискредитированной.

В условиях четкого разделения ответственности, надлежащей организации и внятного определения результатов модернизации бюрократия с ее системой иерархического контроля, исполнительской дисциплины и лояльности становится не препятствием, а созидательной силой. И наоборот: необоснованное требование решить сложную проблему в короткий срок заведомо ставит исполнительную власть в неловкое положение, отводит чиновникам роль консерваторов, отягощающих жизнь граждан и бизнеса. Те бюрократы, которые из принципа лояльности соглашаются со сверхамбициозными целями, становятся на какое-то время положительными героями, а более ответственные и менее лояльные их коллеги оказываются в роли противников прогресса.

Как отмечает А.В. Клименко, «принцип презумпции оппортунистического поведе-

ния бюрократов неверен постольку, поскольку в бюрократической среде существует конкуренция, основанная на долгосрочных карьерных стратегиях. В этих стратегиях большое значение имеет репутация чиновника, его профессионализм, формируемые в рамках не одного, а нескольких электоральных циклов, периодической смены политического руководства. Именно поэтому принцип лояльности перед политиками не всегда соблюдается, а те цели, которые они формулируют, подвергаются обсуждению среди исполнителей с точки зрения их обоснованности и достижимости»[7]. Практика показывает, что чиновники успешно решают амбициозные задачи, требующие дополнительных усилий, компенсацией которых служат наращивание опыта и навыков решения неординарных задач (человеческого капитала), надежда на то, что заслуги будут учтены и скажутся на карьерном росте. Это в полной мере относится и к российским чиновникам, восприимчивым к нововведениям в области новых технологий управления, готовых проявлять разумную инициативу.

В странах, осуществляющих догоняющую модернизацию, сложилась парадоксальная ситуация: сильное государство и бюрократия являются главным проводниками модернизации, и одновременно бюрократия является тормозом инноваций. На низовом уровне это может выражаться в слабом исполнении политики высшего руководства страны. Это становится очевидным по мере анализа реализации государственных программ. Сформировавшийся сильный бюрократический аппарат может быть не только тормозом в развитии, но и изменить всю систему восприятия политики населением.

В обществах, переживающих догоняющую модернизацию, бюрократия в идеале должна исполнять функции инженеров, ставящих строительные леса для возведения и роста государства и общества, и от того, как правильно они поставлены, зависит последующая целостность всей конструкции. Поэтому, прежде чем ставить строительные леса, инженер должен представлять заранее всё здание. Так и государственный служащий должен осознавать всю важность государственной политики на своем участке работы и четко представлять значение и роль своего звена в этой сложной конструкции.

В арабских странах закрытость бюрократического аппарата привела общество к социальному взрыву, ибо бюрократия руководствовалась узкокорпоративными, а не государственными интересами. Таким образом, в транзитных странах большую опасность представляет бюрократический аппарат государства. В отличие от арабских стран в нашей стране, которая также переживает модернизацию, эти проблемы активно решаются. Реализуемая государственная политика по дебюрократизации общества направлена на снижение непосредственного контакта госчиновника с населением через развитие центров обслуживания населения и организаций по принципу «одного окна», Электронного правительства и пр.

Период модернизации особенно благоприятен для политизации государственной бюрократии. Так, Т.А. Подшибякина справедливо отмечает, что первый этап в развитии государства в странах неорганического типа модернизации чаще всего является бюрократическим, потому что именно государственная бюрократия берет в свои руки осуществление реформ (становится субъектом модернизации), если нет достаточной социальной базы демократических преобразований, а также при слабости политической власти (или, иными словами, «дефиците политического руководства»)[8].

Государственная бюрократия в условиях модернизации в силу своей активной роли и позиции в осуществлении реформ неизбежно формируется и функционирует как политико-административный институт. При этом политизация государственной бюрократии предстает как стремление к монополизации государственным аппаратом власти в благоприятных для этого политических условиях. Политизация чиновничества проявляется не только в совмещении государственной службы и участии в деятельности политических организаций, использовании слу-

жебного положения в интересах политических партий, но также в способности самостоятельно генерировать политические решения, исходя из интересов бюрократической организации, и во вмешательстве исполнительной власти в дела политических партий, движений, установлении контроля над ними, что способствует встречному процессу бюрократизации партий и политических движений по причине особого способа их формирования под политических лидеров.

Причина политизации государственной бюрократии заключается не только в политической слабости политиков, но и в аполитичности социальных групп. В России это объясняется наличием исторических и социокультурных предпосылок, привычкой подчиняться власти, незавершенностью формирования соответствующих демократических институтов, социальной апатией, вызванной негативными последствиями самих реформ.

Политизация деятельности государственной бюрократии, хотя она и необходима на определенном этапе реализации модернизационного проекта, имеет особенности, не способствующие эффективности ее результатов. Специфика реализации политики бюрократическими структурами определяется анонимностью и скрытым характером, что открывает простор для многих негативных явлений, имеющих в своей основе личные связи и контакты политической, бюрократической и предпринимательской элит.

Таким образом, реальная политическая власть чиновничества определяется его позиционированием в процессе выработки и реализации целей модернизации и средств их достижения. При этом период модернизации особенно благоприятен для политизации государственной бюрократии. Политизация, понимаемая как отказ от веберовского принципа политической нейтральности, артикулирование и защита чиновниками групповых интересов в ущерб общенациональным, являясь реальностью современного государственного управления, не может не тревожить легитимную политическую власть, институты гражданского общества как субъектов политической модернизации. Именно поэтому задача деполитизации бюрократии, лишение ее возможности оказывать решающее воздействие на принятие политических решений является одной из центральных в развернувшемся ныне процессе административной реформации.

---

[1] См.: Эйзенштандт Ш. Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций. М., 1999.

[2] Термин «политизированность» в данном случае означает, что бюрократическая элита стремится самостоятельно разрабатывать и принимать решения, а не выполнять решения, принятые правительством. (См.: Политико-административное управление: Учебник / Под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. М., 2004. С. 87).

[3] Etzioni-Halevy E.Bureaucracy and Democracy. London., 1983. P. 58.

[4] См.: Альт Дж. И., Алезина А. Политическая экономия: общие проблемы // Политическая наука – новые направления. М., 1999. С. 641.

[5] См.: Питерс Гай Б. Гражданская служба в условиях укрепления демократии // Международный журнал социальных наук. 1997. № 10. С. 158–164.

[6] W. Wilson. The Study of Administration, Political Science Quarterly (June 1887), reprinted in Frederic C. Mosher, Basic Literature of American Public Administration, 1787–1950. N-Y.: Holmes and Meier, 1981. P. 74.

[7] Клименко А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // Чиновник. 2005. № 5 (39).

[8] Подшибякина Т.А. Государственная бюрократия в системе политико-административного управления современной России: Проблемы взаимодействия, тенденции развития: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Дону, 1999.