

Павроз Александр Васильевич

кандидат политических наук,
доцент кафедры политического управления
Санкт-Петербургского государственного
университета
dom-hors@mail.ru

БЮРОКРАТИЯ В ТРАНЗИТОРНЫХ ОБЩЕСТВАХ

Аннотация:

В статье раскрывается роль бюрократии в ходе демократических реформ. Автор демонстрирует и объясняет специфическое дисфункциональное поведение бюрократии, направленное на соискание ренты. В статье анализируются проблемы и перспективы широкомасштабных административных реформ в условиях транзиторных обществ

Ключевые слова:

бюрократия, дисфункции бюрократии, государственное управление, группы интересов, демократизация, транзиторные общества, коррупция, соискание ренты, административные реформы.

Pavroz Alexandr Vasilyevich

PhD in Political Science,
Assistant Professor of the Political
Administration Subdepartment,
Saint-Petersburg State University
dom-hors@mail.ru

BUREAUCRACY IN TRANSITIONAL SOCIETIES

Summary:

The article reveals the role of bureaucracy during the process of democratic reforms. The author shows and explains the specific dysfunctional behavior of bureaucratic apparatus, which aim is rent-seeking. The paper analyzes problems and perspectives of wide-ranging administrative reforms in transitional societies.

Keywords:

bureaucracy, dysfunction of bureaucracy, public administration, interest groups, democratization, transitional societies, corruption, rent-seeking, administrative reforms.

Классическое представление о бюрократической модели государственного управления, как о профессиональной системе администрирования, было сформулировано М. Вебером. Данная модель управления предполагает наличие следующих основных свойств:

- иерархии – каждый чиновник имеет четко определенную сферу полномочий в иерархической структуре и подотчетен в своих действиях вышестоящему начальству;
- последовательности – должность является основным видом деятельности, дающим жалование и перспективу регулярного повышения по службе;
- безличности – работа производится в соответствии с правилами, которые исключают произвол или фаворитизм, а обо всех действиях дается письменный отчет;
- специальные знания – чиновники отбираются на основе способностей, получают необходимую подготовку и контролируют доступ к служебной информации [1].

Обладая ярко выраженной целевой рациональностью – всеохватывающей направленностью на решение поставленных задач, бюрократическая модель управления значительно превосходила по эффективности все предшествующие формы публичного администрирования и в течение длительного времени воспринималась в качестве безусловного эталона для организации систем государственного управления.

Однако в настоящее время, несмотря на все достоинства и историческое значение, классическая бюрократическая модель государственного управления обоснованно не считается наивысшим олицетворением эффективности. Опыт показал, что такие административные системы подвержены многочисленным дисфункциям – заорганизованность, волокита, расточительность, социальное отчуждение, размывание ответственности и пр., получившим обобщенное определение в термине «бюрократизм». Р. Мертон писал по этому поводу, что в подобным образом организованных административных системах приверженность правилам зачастую превращается в самоцель, а формализм, проявляющийся в результате строгого и не подлежащего обсуждению соблюдения процедур, прогрессирует вплоть до положения, когда первичная необходимость соответствовать правилам становится помехой для достижения целей организации [2, с. 328–329].

Важно подчеркнуть, что приведенное выше представление и о бюрократии и о присущих ей дисфункциях во многом носит идеально-типический характер. Параметры бюрократии, связанные с особенностями занимаемых ею позиций и эффективностью исполнения приписываемых функций, значительно варьируются в различных обществах, будучи детерминированными общей моделью социально-политического устройства. Особенно справедливо данное суждение по отношению к обществам, осуществляющим переход от авторитарных к демократическим

системам правления, где позитивные свойства бюрократии в наибольшей степени размыты, а дисфункции, напротив – максимизированы.

В теоретическом плане закономерности влияния трансформационных процессов на место и роль бюрократического аппарата выявил С. Эйзенштадт, обозначивший три модели взаимодействия политиков и бюрократов в условиях традиционного, переходного и современного обществ:

– традиционная модель характеризуется бесправием чиновника перед политической властью; отсутствием корпоративности, внутренней автономии, гарантий карьеры; чиновник выступает в качестве личного слуги правителей и государства, ими персонифицируемого;

– транзиторная модель характеризуется политико-правовой бесконтрольностью чиновника, уже вышедшего из-под надзора авторитарного государства, но еще не контролируемого сильным гражданским обществом и демократическим государством; должностные лица действуют в своих личных интересах; рекрутирование носит семейственный характер, государственная служба рассматривается как sineкура; в управлении доминируют формализм и чиновничий ритуал;

– модернизационная модель характеризуется правовой и социальной защищенностью госслужащих, их автономной от политической власти организацией, развитостью корпоративного духа; независимость от политики сочетается с подчиненностью правительству, демократическим контролем «снизу» [3, с. 46–47].

Представленная типология, устанавливая связь между общими социальными изменениями и формой политико-административных отношений, четко обозначает особенности положения бюрократии в переходных обществах. В условиях, когда старые авторитарные механизмы политического руководства разрушены, а новые, демократические либо еще не созданы, либо обладают низкой эффективностью, чиновничество превращается в мощную группу интересов, противостоящую как политическому классу, так и гражданскому обществу, целью которой является использование присвоенных должностных позиций для расширения социально-политического влияния и максимизации извлечения административной ренты.

Сущность вопроса заключается в том, что обусловленное крушением авторитарного режима размытие силовых механизмов политического управления административными структурами способствует утверждению транзиторной модели взаимодействия политиков и чиновников, с преимущественной ориентацией бюрократии не на директивы верховной власти или потребности общества, а на свои собственные интересы. В результате в условиях пореформенной слабости государственных и общественных институтов бюрократический аппарат превращается из инструмента для реализации правительственной политики в самостоятельного субъекта социальных отношений, конгломерат институциональных групп интересов, приватизирующий отдельные структуры и функции системы государственного управления.

Интересы бюрократии как корпоративной группы, нацеленной на извлечение ренты, в корне противоречат интересам общества. В основе данного противоречия лежит то обстоятельство, что бюрократия, выступая в качестве конгломерата групп интересов, не просто присваивает себе лишнюю долю общественного пирога, но, добиваясь административной ренты, дезорганизует процессы государственного управления, что приводит к непропорционально большой потере общественных ресурсов.

В этом смысле коррупция не только перераспределяет, но и уничтожает ресурсы. Данное положение объясняется тем, что основой для получения административной ренты является институциональная неопределенность, позволяющая чиновнику произвольно трактовать законодательные нормы, выборочно их применять, покровительствовать одним и притеснять других, принимать волюнтаристские решения и т.д. Подобная неопределенность, расстраивая нормальный порядок государственного управления и внося сумятицу в жизнь общества, серьезно затрудняет экономическую деятельность, принося тем самым издержки, многократно превышающие суммы коррупционных отчислений. Однако чиновники, движимые стремлением к административной ренте, не смотря на то, что данная модель отношений приводит к колоссальным потерям для общества, склонны продуцировать указанную институциональную неопределенность как основу для коррупционной деятельности. И бюрократия, представляя собой группу с ярко выраженными корпоративными предпочтениями, не заинтересована в нормализации процессов государственного управления, так как подобное развитие событий подрывает возможности извлечения коррупционных доходов.

В силу всего вышесказанного подобное рентоориентированное поведение противопоставило бюрократию как политическому руководству страны, так и всему обществу. Прежде всего, коррумпированный, преследующий узкокорпоративные интересы, а, как следствие, неэффективный административный аппарат не способен действительно проводить в жизнь решения госу-

дарственной власти. Сила политического руководства определяется не только широтой полномочий по принятию решений, но и способностью добиваться реализации данных решений, что представляется весьма проблематичным при отсутствии эффективной бюрократии. Кроме того, обусловленная коррупцией и неэффективностью несостоятельность административного аппарата в обеспечении населения элементарным набором публичных услуг подрывает политическую власть, способствуя дестабилизации существующего режима.

Таким образом, первоочередной задачей осуществляющих демократический переход стран является преодоление дисфункций бюрократического аппарата. Создание действенной системы политического и общественного контроля над бюрократией. Проведение широкомасштабных и всеохватывающих административных реформ, направленных на построение профессионального и эффективного бюрократического аппарата.

Методология данных реформ хорошо разработана [4, 5, 6 и др.], основываясь как на классических веберовских принципах рационального управления (иерархия, последовательность, безличность, специальные знания), так и на новейших подходах, связанных с коммерциализацией публичного сектора (новый государственный менеджмент) и действенным участием граждан в процессах выработки и реализации государственной политики (концепция общественно-политического правления, сетевая теория). Практика свидетельствует, что такие реформы приводят к повышению эффективности публичного управления и заметно расширяют функциональные способности государства.

Вместе с тем важно подчеркнуть, что речь в подобных реформах по существу идет о создании нового бюрократического аппарата. Частичные изменения и карательные меры по отношению к существующей бюрократии не могут дать позитивного результата. Для транзиторных обществ жизненно необходимо утверждение новой парадигмы организации государственного аппарата. Преобразование всей институциональной системы публичного управления на основе принципов прозрачности, правовой определенности, рыночной конкуренции, всесторонней регламентации административных процессов и личной заинтересованности чиновников в результатах своего труда.

Ссылки:

1. Битэм Д. Бюрократия // Социологический журнал. 1997. № 4. С. 165–185.
2. Мертон Р. Бюрократическая структура и личность // Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М., 2006. С. 323–337.
3. Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. М., 1999.
4. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Plume, 1993.
5. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003.
6. Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства. М., 2001.

References (transliterated):

1. Bitem D. Byurokratiya // Sotsiologicheskii zhurnal. 1997. № 4. P. 165–185.
2. Merton R. Byurokraticheskaya struktura i lichnost' // Merton R. Sotsial'naya teoriya i sotsial'naya struktura. M., 2006. P. 323–337.
3. Morozova E.G. Politicheskii rynek i politicheskii marketing: kontseptsii, modeli, tekhnologii. M., 1999.
4. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Plume, 1993.
5. Menning N., Parison N. Reforma gosudarstvennogo upravleniya: mezhdunarodniy opyt. M., 2003.
6. Osborn D., Plastrik P. Upravlenie bez byurokratov: pyat' strategiy obnovleniya gosudarstva. M., 2001.