

---

---

И. Н. ИВАНЕНКО

**К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАТИКЕ  
ОТЕЧЕСТВЕННОЙ БЮРОКРАТИИ:  
СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКОЕ  
РАССМОТРЕНИЕ\***

*Статья представляет собой попытку непредвзятой оценки роли отечественной бюрократии в контексте социально-исторического процесса. При всей разноплановости имеющихся теоретических подходов к феномену отечественной бюрократии анализ исторических фактов показывает, что эффективность демонстрировала только централизованно спаянная авторитарная модель, обеспечивающая реализацию мобилизационного потенциала. В ходе исторической эволюции государственного аппарата сформировалась политико-управленческая традиция – исторически сложившаяся, устойчивая и повторяющаяся система норм и правил, определяющая тип отношений прежде всего в рамках политико-административной сферы. В настоящий момент отечественная бюрократия представляет собой одно из основных противоречий для национальной общественной системы, играя одновременно роль тезиса и антитезиса. С одной стороны, сложившийся государственный административный аппарат органически связан с обществом и его разрушение неизбежно приведет общественную систему к системному кризису, а то и к быстрому краху. С другой стороны, деструктивное влияние бюрократизации очевидно и сводится к следующим моментам: 1) недостаток гибкости и быстроты в принятии решений, что актуально для современного быстро меняющегося мира; 2) тенденция минимизации низовых инициатив, о возможностях которых социальное большинство не имеет адекватных представлений; 3) отчуждение между населением и чиновниками-управленцами, все сильнее замыкающимися в обособленную группу, что работает против общественного единства и целостности.*

---

\* *Для цитирования:* Иваненко И. Н. К вопросу о проблематике отечественной бюрократии: социально-философское рассмотрение // *Философия и общество*. 2024. № 2. С. 52–69. DOI: 10.30884/jfio/2024.02.03.

*For citation:* Ivanenko I. N. On the Problems of the Domestic Bureaucracy: A Socio-Philosophical Consideration // *Filosofiya i obshchestvo = Philosophy and Society*. 2024. No. 2. Pp. 52–69. DOI: 10.30884/jfio/2024.02.03 (in Russian).

*Философия и общество, № 2 2024 52–69*

*DOI: 10.30884/jfio/2024.02.03*

**Ключевые слова:** модели бюрократии, российская бюрократия, онтологические основы российской власти, исторические типы государства, политико-управленческая традиция.

*The article is an attempt at an unbiased assessment of the role of the Russian bureaucracy in the context of the socio-historical process. Despite the diversity of the available theoretical approaches to the phenomenon of domestic bureaucracy, the analysis of historical facts shows that only a centrally soldered authoritarian model that ensures the realization of mobilization potential demonstrated effectiveness. In the course of the historical evolution of the state apparatus, a political and managerial tradition has been formed – a historically established, stable and repetitive system of norms and rules that determines the type of relations primarily within the political and administrative sphere. At present, the domestic bureaucracy is one of the main contradictions for the national social system, playing the role of thesis and antithesis at the same time. On the one hand, the established state administrative apparatus is organically connected with society, and its destruction will inevitably lead to the social system into a systemic crisis, or even to a rapid collapse. On the other hand, the destructive influence of bureaucratization is obvious and boils down to the following points: 1) a lack of flexibility and speed in decision-making, which is relevant in today's rapidly changing world; 2) a tendency to minimise grassroots initiatives, the potential of which is not adequately understood by the majority of the population; 3) alienation between the population and administrative officials, who are increasingly becoming a separate group, working against social unity and integrity.*

**Keywords:** models of bureaucracy, Russian bureaucracy, ontological foundations of Russian power, historical types of the state, political and managerial tradition.

Область российской государственной политики рассматривается в трудах ученых и публицистов нередко с критических оценочных позиций. Например, умеренно либеральный социолог М. Афанасьев считает основной отечественной проблемой «плохое качество государства», что ведет к крайне неэффективному использованию национальных ресурсов, их недоразвитию и деградации. В настоящий момент стабилизировавшийся в 2000-х гг. политический порядок в России представляет собой «неопатримониальный режим, при котором господствующей элитой (господствующим классом) является частногосударственный патронат держателей власти-собственности». Подобная политическая структура нацелена на воспроизводство бюрократозависимого рынка и олигархического капитализма [Афанасьев 2008: 220, 225].

Противоположную точку зрения предлагает политолог В. В. Иванов, который подчеркивает то, что современная демократия – весьма расплывчатый феномен с довольно-таки условными стандартами. Демократия в классическом виде «уже много веков реализуема лишь при организации самоуправления на уровне устойчивых общин, коммун и пр.», в то время как современная демократия совмещается с любыми ценностями и целями. Современные демократические процессы управляемы элитами, тогда как участие масс в политике минимизировано. При демократическом фасаде тем не менее неизбежно немалое, если не решающее участие аристократического, а то и олигархического элемента [Иванов 2010: 272]. Тем самым Иванов не то чтобы представляет российскую власть в положительном свете, но подчеркивает общий тренд выхолащивания демократического принципа. Подобная позиция подкрепляется работами западных исследователей. Так, британец П. Крауч характеризует внутривнутриполитическую ситуацию в западных странах как пост-демократию, в рамках которой элитам удалось переориентировать работу демократических институтов именно на свой групповой, а не общественный интерес [Крауч 2010: 192]. Итальянец Д. Дзоло с тревогой констатирует, что возрастающая сложность современных обществ фактически превратила демократию в симулякр [Дзоло 2010: 320].

В то же время успокаиваться на осознании того, что везде плохо, отнюдь не самый лучший выход. Потому было бы логично заняться выявлением реальных проблем российской политической системы, тем более что в настоящий момент ее устойчивость и крепость как никогда важны. Обозначенное проблемное поле, несомненно, находится на стыке социологии, политологии и в некоторой степени культурологии, потому его анализ целесообразнее проводить в рамках социальной философии, предполагающей синтез обществоведческих наук. «Плохое качество» российского государства нередко связывается с коррумпированной бюрократией, что обычно является общим тезисом для исследователей любого идеологического уклона. В связи с вышесказанным объектом данного исследования избрана отечественная бюрократия. Прав А. В. Оболонский, констатируя, что «проблема роли чиновничества в эпоху политической трансформации – одна из ключевых для науки и практики» [Оболонский 1996: 67].

Цель настоящей статьи – уточнить историософскую сущность и роль отечественной бюрократии, соотнеся ее со шкалой функцио-

нальности – дисфункциональности. Поставленную цель планирует реализовать через решение следующих задач: во-первых, рассмотреть отечественную бюрократию как теоретический феномен; во-вторых, определить динамику бюрократической составляющей в рамках процессов политогенеза; в-третьих, посредством привлечения ряда эмпирических данных выявить некоторые результаты бюрократизации институтов местного самоуправления. Объем статьи не позволяет охватить анализом все управленческие сферы отечественного социума, да и феномен бюрократизации выходит далеко за ее рамки. Поэтому было принято решение сосредоточиться именно на обозначенном уровне, ведь субъектность государства здесь сталкивается с инициативами, идущими снизу. В подобных обстоятельствах любая государственная власть так или иначе допускала и даже культивировала, «пусть и вынужденно, пусть и в минимальных пределах, пусть и формально, территориальное, корпоративное и т. п. самоуправление» [Иванов 2010: 35].

Либеральный подход Э. Миженской тесно увязывает бюрократизацию с типом политического режима: она считает именно деспотизм определяющим условием государственно-административного произвола, который гораздо более затруднителен при демократии [Миженская 2007]. Однако современные западные страны вовсе не лишены проблем бюрократизации, причем в течение довольно продолжительного времени. Об этом неоднократно упоминает К. Крауч, рассматривая бюрократизацию в качестве одной из ключевых составляющих упомянутой постдемократии [Крауч 2010: 192]. Бюрократизации не избежала даже реально «повернутая к человеку» скандинавская модель, в рамках которой усиление административного регулирования местных властей способствует отчуждению от самоуправления рядовых граждан [Могунова 2008: 67]. Помимо упомянутой слишком идеологизированной позиции Э. Миженской, существуют иные и куда более взвешенные подходы, стремящиеся уточнить сущностные черты отечественной бюрократии и содержащие определенное рациональное зерно. При всем своем стремлении к универсальному рационализму бюрократия, развиваясь в определенных исторических и культурных условиях, так или иначе приобретает черты национальной специфики.

Политолог и правовед А. В. Оболонский рассматривает четыре типа бюрократии, сформированных теоретическими разработками. Это модели М. Вебера, К. Маркса, «азиатская» (или имперская) и реалистическая [Оболонский 1996: 67]. М. Вебер в своей извест-

ной трактовке видит в бюрократии идеальный тип четко организованной структуры, воплощающей функциональную целесообразность. К. Маркс, напротив, полагал бюрократию орудием классового государства, которое подменяет общественный интерес собственным групповым, отчуждается от социального большинства и пр. Будучи последовательным противником классового государства, К. Маркс, естественно, не мог видеть ничего позитивного в формах государственного управления.

Имперская модель получила практическое воплощение главным образом в азиатских государствах и, несмотря на внешнюю схожесть с веберовской моделью, все же противоположна ей с позиции фундаментальных принципов. Чиновники восточных империй полностью зависели от милости первого лица (императора, царя и т. п.), а вовсе не закона, как предполагала веберовская модель, жалование азиатских госслужащих было небольшим, что развивало коррумпированность, отсутствовали какие-либо гарантии от необоснованных увольнений, наконец, возможности служебной карьеры были крайне ограничены. Как считает А. Оболонский, в рамках «восточной» модели армия чиновников работала на обеспечение нужд не людей, а центральной власти и своих собственных [Оболонский 1996: 67].

Реалистическая модель предполагает определенную модернизацию веберовского подхода, дополнения к нему. Здесь основной вклад сделала Школа человеческих отношений, делающая упор на рассмотрении организации как человеческой системы, изучающая социально-психологическую составляющую поведения ее членов. Дополняющими работами к веберовской модели стали труды М. Крозье, Г. Саймона, В. Острома и др. В целом веберовская модель была несколько расширена теорией неформальной организации, где фактически решающую роль играет субъективный фактор. Но последний рассматривается не столько как источник «помех», которые следует устранить или хотя бы уменьшить, сколько в качестве неотъемлемого и существенного компонента любой структурной организации.

Тем самым подход А. В. Оболонского фактически предполагает цивилизационное различие западных и азиатских бюрократий. Отечественную бюрократическую практику Оболонский без колебаний относит к азиатскому (имперскому) типу, который на определенных этапах пытался включить некоторые элементы европейских бюрократий. В то же время период большей открытости для

западных либерально-демократических веяний неизменно сменялся попятными движениями, которые на сегодняшний момент так и не позволили осуществить преобразования в сторону придания отечественной бюрократии подлинного цивилизационного характера. Например, Великие реформы Александра II вроде бы придали импульс размягчению абсолютистской формы правления, однако затем контрреформы Александра III, а позже советская система положили конец любым тенденциям к какой-то смене отечественного внутриполитического принципа подавления личности административно-политической системой [Оболонский 1994: 352].

При всей основательности данного подхода он не лишен идеологизированности, так как автор все же исходит из западного понимания бюрократии как должного, хотя в своих работах А. Оболонский не идеализирует административные практики западных стран, соглашаясь с наличием там существенных недостатков. Тем не менее он убежден, что опыт отечественной административной системы однозначно хуже. В связи со сказанным ранее возникает закономерный вопрос: а смог бы СССР выдержать тотальную войну с Германией, которую поддерживала фактически половина Европы, не имея он управленческих институтов тоталитарного режима? По мнению автора – нет, данное обстоятельство не могло иметь места именно в той ситуации, а отвечая на данный вопрос шире – в свете поставленных перед страной задач форсированной индустриализации тоталитарный режим являлся самым адекватным. Только ему по силам быстро сконцентрировать общественные ресурсы, направив их в необходимую сторону.

Довольно распространенный взгляд на происхождение жесткости российской государственной системы содержится в работе Р. И. Соколовой. Она делает упор на фактор ордынского ига, следствием которого стал феномен «внутреннего ига», при котором «функции нукеров, нойонов и вассальных князей начали выполняться удельной знатью, затем дворянами, а еще позже – партийно-советской номенклатурой, которая, впрочем, была не чем иным, как очередным изданием дворянства». Формы «внутреннего ига» менялись, но воспроизводилась собственно организационная матрица [Соколова 2008: 154]. Административные реформы Петра I Соколова оценивает резко критически, видя в них торжество деспотизма, который сопровождался полным отстранением нации от любых государственных дел, притом что вновь сформированные институты носили максимально регрессивный характер, нанеся ку-

да больший вред, чем московские управительные учреждения. В советский период «произошло логическое завершение этой бюрократической конструкции. Сформировавшаяся “номенклатура” как новая “закрытая” группа – результат полной оторванности “верхов” от “низов”, их элементарных интересов» [Соколова 2008: 156–157].

Р. И. Соколова не отрицает фактора особых исторических обстоятельств, в которых возникла отечественная государственность. Речь идет о состоянии постоянного напряжения, вызванного возможностью актуализации внешних угроз, причем с разных сторон. Жизнеспособность российского государства поддерживалась в условиях «чрезвычайщины», что объективно настраивало на мобилизацию всех общественных ресурсов, и подобный пресс накладывался как на элиты, так и на социальное большинство. Отсюда, как считает указанный автор, «склонность к измене» – естественная реакция элитного сословия на подобного рода обстоятельства. «Элиты согласны были “тянуть государево тягло” только из-под палки» и постоянно стремились «выбраться из оков “тягла” и дезертировать в царство вседозволенности» [Соколова 2008: 156]. Следствием этого стали «боярская революция» периода Смуты, а также ликвидация монархии в феврале 1917 г. фактически элитой. Кроме того, результатом стала масштабная коррумпированность, отличающая отечественную систему государственного управления, в которой в постсоветский период обозначилось нечто вроде двоевластия: с одной стороны – официальный режим, с другой – «коррупционная властная система», включающая в себя, по некоторым данным, почти 2,5 млн членов, контролирующая финансовые потоки, адекватные госбюджету, и тысячами нитей связанная с государственными органами [Там же: 160].

Представляется, что фактор ордынского ига, возможно, сыграл определенную роль в формировании государственного управления, но придавать данному событию решающее значение весьма сомнительно и нецелесообразно. В одной из уже написанных автором работ было отмечено, что моноцентричная модель, ставшая собственно матрицей отечественного самодержавного стиля и способа правления, начала формироваться задолго до прихода монголов, а именно во Владимирско-Суздальском княжестве в XII в. Затем моноцентричная модель выиграла конкуренцию с полицентричной, так как попросту оказалась предпочтительнее для государственного управления в плане сохранения внутреннего социально-поли-

тического единства и решения насущных задач [Тамбиянц и др. 2021: 2372–2378]. Хотя полицентричная модель не была ликвидирована окончательно и продолжает существовать до сих пор, а ее проявлениями можно считать упомянутую Р. И. Соколовой «боярскую революцию» периода Смуты, отстранение Николая Второго, да и современные либеральные прозападные (проукраинские) симпатии немалой части современного российского социума.

Также сомнительно отрицать функциональный эффект деятельности Петра I и ставить сформированные при нем политические институты намного ниже московских. Московское царство с трудом отбивалось от внешних угроз и едва не лишилось политической независимости в начале XVII в. А вот петровские преобразования, при всех их несомненных (и порой ненужных) издержках, причислили Россию к ведущим европейским державам, закрепив за ней имперский статус. В имперский период для нашей страны уже не существовала угроза потери независимости, если не считать 1812 г. На первый план вышли внутренние проблемы, которые в определенный момент оказались непреодолимыми, вызвав грандиозные революционные события XX в.

Наиболее близко к мнению автора видение отечественного феномена бюрократии, предложенное В. Н. Шевченко. Этот ученый совершенно оправданно ставит вопрос об онтологических основах российской власти, которая представляет собой аспект цивилизационной специфики России. «Онтологические основы российской государственности, архетипы остаются на протяжении всей истории в главном неизменными. Независимо от идеологических пристрастий, нужно признать, что российская история пока не смогла радикально “исправить” онтологию государства и власти, а, следовательно, и всю властно-управленческую структуру государства... Конечно, с дремучестью, невежеством, непрофессионализмом нужно бороться. Но, прежде всего, следует четко развести то, что относится к невежеству и пережиткам, а что составляет онтологическую природу государства и власти, архетипы, с которыми нельзя прямолинейно бороться, пытаться их немедленно и до конца искоренить» [Там же].

По мысли В. Н. Шевченко, основные черты онтологического архетипа отечественной государственности следующие:

- 1) единоличная власть и жесткая, иерархическая властная вертикаль;
- 2) сакральный характер единоличной власти;



3) государственный управленческий аппарат как инструмент реализации политических решений единоличной власти [Шевченко 2008: 115].

Таким образом, бюрократический аппарат играл роль стового хребта российской государственности, разрушение которого автоматически означало ее конец. Сюда удачно вписывается выражение В. И. Спиридоновой о том, что отечественная бюрократия есть «специфическая матрица российской власти» [Спиридонова 2008: 39]. Между тем специфика отечественной истории как раз заключается в решающей роли внешнего фактора, одним из вариантов влияния которого являлись регулярные попытки пересадить на российскую почву чужие властные структуры, что часто приводило к управленческим деформациям и сбоям.

Самодержавный характер государственной власти предполагал решающую политическую волю первого лица. В. Н. Шевченко сравнивает ее с магнитным полем, «под воздействием которого все стрелки управленческих компасов выстраиваются вдоль силовых линий». Чиновничество становится инструментом проведения в жизнь политических решений, и над ним существуют другие надзорные институты (фискалы и т. п.). Однако со временем государственный аппарат усложняется, бюрократические структуры разрастаются дальше, бюрократический аппарат осознает свой особый групповой интерес, отвоевывает себе отдельные зоны в пространстве высшей власти, добиваясь все большего общественного признания. Отсюда закономерно, что каждому новому российскому императору было все труднее заставлять административный аппарат концентрировать усилия исключительно на реализации принятых решений. В России, как пишет В. Н. Шевченко, всегда существовал громадный разрыв между единовластием и далеко не всегда эффективными методами трансляции властного решения вниз. Является это проявляется по мере усложнения общества [Шевченко 2008: 128–129]. Бюрократия становится барьером для радикальных преобразований, занимая консервативные позиции. Но в этом и заключается серьезное общественное противоречие. «Становой хребет государственности, коим является чиновничество, бюрократия, оказывается той силой, которая блокирует импульсы к развитию, идущие как сверху, так и снизу... Но и разрушить этот хребет нельзя, ибо с его разрушением падет и само государство». Отсюда, как пишет Шевченко, российский социум приходит к единственно возможному выходу – полному разрушению недееспособного госу-

дарства и созданию новой государственной системы [Шевченко 2008: 130–131]. Однако тот же СССР во многом воспроизвел аналогичную политико-управленческую матрицу, и становым хребтом советского государства стала номенклатура, которая была в значительной степени как функциональна, так и дисфункциональна. Постсоветская бюрократия оказывается тесно связана с торговым капиталом, ориентированным на экспорт, и, соответственно, мало заинтересована в развитии низового национального капитализма, что сейчас работает только против национальных интересов России.

Из вышеприведенного краткого обзора теоретических подходов об определении сущности отечественной бюрократии можно заключить, что, с одной стороны, несомненны различия в национальных и даже цивилизационных моделях организации внутривнутриполитического управления; со второй стороны, подобные структурные принципы складываются и устанавливаются под воздействием контекста исторических обстоятельств (в России это особые географические, геополитические и прочие условия); с третьей стороны, складывающаяся модель приобретает устойчивость как в объективном, так и в субъективном плане. Например, в российской истории эффективность демонстрировала только централизованно спаянная авторитарная модель, которой А. П. Прохоров придает мобилизационный смысл [Прохоров 2002: 376]. В нашем историческом прошлом нет фактов, которые бы подтверждали действенность в макросоциальных масштабах каких-то иных альтернативных подходов.

Помогает дополнительно прояснить сущность отечественной управленческой проблематики историософский подход волгоградского ученого Л. Е. Гринина, касающийся процессов политогенеза и стейтогенеза. Гринин предлагает обширный исторический и пространственный ракурс рассмотрения эволюционных процессов политико-управленческих институтов. Общая историческая динамика политогенеза характеризовалась поначалу конкуренцией разных моделей властной организации, и лишь с течением времени в данной конкуренции побеждает именно государственный вариант, а большинство обществ в своем политическом развитии берут на вооружение именно государственную форму (стейтогенез) [Гринин 2011: 368]. Коньком государственной формы выступает как раз таки бюрократический аппарат, на первых порах проявляющий прежде всего свою конструктивную сторону.

Л. Е. Гринин предлагает различать три стадии стейтогенеза, дифференцированных прежде всего степенью соответствия государственных и общественных институтов. Так, форма *раннего государства* отличается весьма слабой взаимной подгонкой структур общества и государства, что во многом заставляет их развиваться с невысокой зависимостью друг от друга. Волгоградский философ определяет раннее государство как «неполное», «недостроенное» [Гринин 2006: 11–12], ему присуще довольно слабое развитие аппарата государственного управления, то есть бюрократии. Но уже стадия *развитого государства* предполагает куда большую взаимную «притирку» государства и общества. Здесь имеется более естественная форма макросоциальной организации, где развитая бюрократия уже обязательна. Управленческий аппарат централизован и располагает широкими возможностями контроля социальных процессов повсюду, в том числе и на местах. Причем в рамках развитого государства бюрократия проявляет расширительные тенденции, порой вопреки их функциональности, что вызывало тревогу у таких сильных управленцев и политиков государственного масштаба, как А. Ж. Ришелье, Ж.-Б. Кольбер. Однако административные сокращения обычно не достигали целей, поскольку упраздненные должности, как правило, возрождались вновь, пусть и зачастую под иными названиями [Токвиль 2008: 272]. Стадий развитого и зрелого государства конкретные политические системы достигали в разное время. Что касается отечественной государственности, то развитым наше государство стало после реформ середины XVI в. в правление Ивана Грозного, тогда как стадия зрелого государства наступила после реформ Александра I.

*Зрелое государство* характеризует большинство государственных систем современности. Такой тип выступает уже органической макрополитической формой, «вне которой общество (и население) быть не может в принципе» [Гринин 2006: 26]. Другими словами, общество и государство здесь фактически слиты в единое целое и при подобных условиях попытки радикального изменения сложившихся и устоявшихся системных политических принципов, которые не учитывают «онтологические основы государственности и верховной власти» [Шевченко 2008: 124], неизбежно повлекут негативный результат, как это случилось в постсоветской России 1990-х гг. И дело не только в том, что объективно сложившаяся модель управления доказала свою эффективность, но и в сформировавшейся некоей политико-управленческой традиции.

Последнюю целесообразно понимать как исторически сложившуюся устойчивую и повторяющуюся систему норм и правил, определяющих тип отношений прежде всего в рамках политико-административной сферы. Такая традиция имеет собственные сущностные особенности, выступая результатом тесного переплетения факторов как постоянного, так и переменного смысла, воздействующих в течение всего исторического периода существования данного общества и его политической системы. Механизм формирования политико-управленческой традиции может быть объяснен посредством привлечения теории структуризации современного классика социологии Э. Гидденса. Им констатируется как бы «двойная включенность» индивидов и социальных структур. Хотя институты и создаются в результате индивидуальных действий, данные институты обратным образом воздействуют на создавших их людей, в том числе и в субъективном плане, формируя групповое сознание тех же госслужащих. Отсюда, по мысли Э. Гидденса, «структуральные свойства социальной системы выступают и как средства производства социальной жизни в качестве продолжающейся деятельности, и одновременно как результаты, производимые этой деятельностью» [Гидденс 2005: 70].

Смысл термина «политико-управленческая традиция» предполагает социокультурный уклон, касающийся и бюрократического феномена, что будет рассмотрено далее в настоящем исследовании. Собственно, уже М. Вебер отнюдь не отрицал дегуманизирующего аспекта деятельности чиновников-бюрократов. Отечественный государствовед И. А. Исаев предлагает следующее диалектическое видение: «...для бюрократии характерным является не только ее численное и количественное разрастание как спонтанный и непрогнозируемый процесс, но также и потеря на определенном этапе ее развития способности к эффективному самоконтролю и рациональному планированию» [Исаев 2009: 81]. Этим во многом объясняются факты последовательного, но не всегда целесообразного роста количества чиновников.

Н. В. Джагарян предпочитает различать категории бюрократии и бюрократизма, наделяя социально-политическим смыслом первую и социокультурным – вторую. Бюрократизм трактуется как социальная патология, проявлениями которой служат «искаженно-деформированное (внеконституционное, нигилистическое) профессиональное сознание публичных служащих; практическое вытеснение корпоративно-служебными правилами, обыкновениями, ори-

ентациями конституционно-нормативных принципов деятельности соответствующих органов; экспансия и утверждение бюрократического порядка и стиля отношений в сферах, для этого непригодных, включая функционирование депутатского, судейского корпуса» [Джагарян 2014: 66–67]. Надо сказать, что современный тренд бюрократизма выходит далеко за рамки административной сферы, что отражено в других работах [Тамбиянц, Шалин 2021].

Исходя из того обстоятельства, что бюрократическим институтам априори присуще четкое определение функциональных рамок, бюрократизация по своей сути является по возможности максимальной рационализацией иррационального. В рамках подобной логики ключевым моментом выступает правовая легитимация, где в расчет принимается «не только более высокая компетенция и, следовательно, авторитет вышестоящего чиновника, но прежде всего его формальный статус» [Исаев 2009: 76]. Однако историческая практика демонстрирует, что попытки беспредельной тотальной рационализации дисфункционально преобразуют институты бюрократии, поскольку в данном процессе они становятся неспособными к рефлексии реальной действительности. Подобный тезис проходит красной нитью через работы известных ученых, исследующих бюрократический феномен, – М. Ориу, М. Крозье, К. Касториадиса и др.

В работах греко-французского мыслителя К. Касториадиса бюрократический континуум характеризуется как целиком пропитанный воображаемым. Здесь вырабатывается символика, интерпретирующая насущные факты исключительно с точки зрения рациональной регламентации, что делает такую символику малоадекватной для отражения значительно более сложной реальности. Социальное многообразие сводится к формализованной системе правил [Касториадис 2003: 178]. Из этого совершенно неизбежен консерватизм бюрократической логики, что усиливает значение в ее рамках процедур и ритуальных действий. Результат бюрократических действий – кристаллизация структур и функциональная рутинизация монотонного выполнения повторяющихся задач. Отсюда формируется некая бюрократическая традиция, приобретающая устойчивость в силу потери рациональности. По мысли И. Исаева, внутренне присущая бюрократии структурно нарастающая тенденция последовательно увеличивает количество функций без какого-либо учета их реальной целесообразности [Исаев 2009: 78].

В результате одновременно с выхолащиванием бюрократических функций происходит деградация административных кадров. Дореволюционный мыслитель Л. Тихомиров констатировал, что всевластие бюрократии неизбежно ухудшает ее качественные характеристики, так как «главное требование от чиновника состоит в дисциплине, исполнении приказаний и знании формы. Все это совместимо с очень ограниченными умственными способностями и даже лучше достигается у человека малоэнергичного и не самостоятельного по природе». При этом образующаяся властная монополия не допускает до власти «людей способных, которые могли бы низвергнуть монополиста, уже захватившего место. Еще более эти монополисты опасаются допустить людей честных, которые не пойдут на компромиссы, на продажу себя...» [Тихомиров 1998: 569].

Тем самым получается, что в ходе процессов политогенеза масштабы бюрократизации во многом отражают степень политического развития, что особенно актуально на стадиях раннего и развитого государства. Однако с течением времени имманентное разрастание административных структур вызывает все большие деструктивные последствия.

Рассмотрение влияния бюрократии было решено провести на примере институтов местного самоуправления, поскольку именно здесь логика управления сверху сталкивается с объективной необходимостью предоставления самостоятельности низовым структурам.

В одном из предыдущих исследований автора трехлетней давности опрошенные местные жители констатировали серьезные проблемы в плане морально-нравственной составляющей служащих местных управленческих институтов. Приблизительно половина респондентов отмечала безответственность, более 40 % – недостаток честности, и примерно 44 % констатировали отсутствие стремления к реальной заботе о народе [Тамбиянц, Иваненко 2019: 190–191]. Здесь следует заметить, что на многих местных чиновников действуют тенденции, как заложенные в политико-управленческой традиции, так и транслируемые со стороны общественной среды в целом. Речь идет об индивидуализации, которая в понимании У. Бека означает предпочтение ориентации исключительно на собственные интересы и потребности [Бек 2000: 383].

Анализ эмпирических результатов, предоставленных лабораторией проблем сельских территорий Кубанского государственного аграрного университета, наметил ряд любопытных тенденций, затрагивающих социальную среду местного самоуправления. Следу-

ет отметить чрезмерный уровень бюрократизации местных администраций, в которых были опрошены жители. Анкетирование работников местных администраций показало, что они субъективно постоянно испытывают спускаемый «сверху» грандиозный бумажный пресс. Только треть опрошенных местных чиновников оценивают как «терпимый» объем времени, отведенный на различного рода не имеющие существенной пользы совещания, около 70 % считают, что такого рода мероприятий проводится куда больше, чем следовало бы.

Отношение к местной власти собственно жителей в целом заметно более лояльно, чем к вышестоящим властным структурам. Две трети опрошенных респондентов оценивают удовлетворительно работу местных властей, почти четверть (24 %) не удовлетворены подобной работой, в то время как 9 % посчитали возможным оценить работу на «хорошо». Между тем подобные оценки противоречат восприятию главы исполнительной власти. Больше всего респондентов (43 %) видят в нем назначенную вышестоящей властью фигуру, около трети (31 %) рассматривают главу как ориентированного на свои личные интересы деятеля. И лишь пятая часть (21 %) считает главу сельского поселения «своим» человеком, заботящимся о вверенных ему жителях поселения. Выходит, что, несмотря на удовлетворительную в целом оценку работы местных институтов управления, громадное большинство жителей не рассматривает глав администраций как подлинных народных лидеров.

Очень слабо опрошенные жители информированы о работе местного самоуправления. О «достаточной» или «более чем достаточной» степени информированности заявило около 30 %, тогда как 48 % являются «недостаточно» информированными, а 22 % утверждают, что не располагают вообще никакой информацией. Следует констатировать оскопление политической субъектности местных жителей, по крайней мере в субъективном плане. На вопрос: «Известно ли Вам, что жители населенных пунктов имеют право принимать участие в решении местных вопросов?» лишь 11 % опрошенных заявили, что это знают и активно взаимодействуют с местными властями; 39 % слышат об этом впервые; 42 % отметили ответ: «Слышал, но думал, это где-то на Западе возможно».

Оскопление потенциала политической субъектности в целом подтверждается характером практик взаимодействия жителей с местной властью. Больше всего популярны посещения главы поселения в часы для «личного приема» (53 %), а также практики, связанные

с бюрократической волокитой, – обращения за справками (41 %). Заметно меньше распространены мероприятия, предполагающие реальный диалог с властью простых людей: о гражданских сходах упомянуло чуть менее трети (31 %) респондентов, и чуть более трети (35 %) указывают на выездные встречи представителей районных властей с населением.

В связи с подобными данными не вызывают удивления только 5 % поставивших на первое место «благополучие сельского поселения, где я проживаю» при ответе на вопрос: «Что важнее для Вас лично?» Более чем в 10 раз чаще (54 %) упоминалось «благополучие моей семьи, близких». Тем самым имеются все основания заключить, что налицо тенденции отчуждения рядовых граждан от местных властей. Отнюдь не последнюю роль здесь играет усиливающийся тренд бюрократизации. С одной стороны, вал бумажной работы объективно сокращает время для реальной работы с людьми. С другой стороны, бюрократическая культурная среда сама по себе способствует увеличению социально-психологической дистанции между чиновниками и народом.

В качестве заключительного вывода автором предложены следующие соображения.

Прежде всего, в социетальных масштабах отечественная бюрократия представляет собой одно из основных противоречий национальной общественной системы, играя на сегодняшний момент роли как тезиса, так и антитезиса, по Г. В. Ф. Гегелю, причем в сопоставимых пропорциях. С одной стороны, сложившийся административный аппарат государственного управления органически связан с обществом и оба эти субъекта взаимно подпитывают друг друга. Разрушение данного аппарата неизбежно приведет общественную систему к системному кризису, а возможно, и к быстрому краху, тем более в современной ситуации. С другой стороны, деструктивное влияние бюрократизации сводится к следующим моментам. Во-первых, недостаток гибкости и быстроты в принятии решений, что чрезвычайно важно для современного быстро меняющегося мира. Во-вторых, происходит минимизация низовых инициатив, о возможностях которых социальное большинство не имеет адекватных представлений. В-третьих, увеличивается дистанция, отчуждение между все сильнее замыкающимися в обособленную группу чиновниками-управленцами и остальными людьми, что работает против общественного единства и целостности, в перспективе содействуя социальной атомизации.



*Литература*

Афанасьев М. Н. Качество государства – главная проблема России // Прогнозис. 2008. № 1. С. 220–232.

Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну. М. : Прогресс-Традиция. 2000.

Гидденс Э. Устроение общества: Очерк теории структуризации. М. : Академический проект, 2005.

Гринин Л. Е. О стадиях эволюции государства. Проблемы теории // История и современность. 2006. № 1. С. 3–45.

Гринин Л. Е. Государство и исторический процесс: Эпоха формирования государства. М. : УРСС, 2011.

Джагарян Н. В. Местное самоуправление и бюрократия: конституционные аспекты отношения взаимовлияния // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 6. С. 64–81.

Дзоло Д. Демократия и сложность: реалистический подход. М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010.

Иванов В. В. Теория государства. М. : Территория будущего, 2010.

Исаев И. А. Солидарность как воображаемое политико-правовое состояние. М. : Проспект, 2009.

Касториadis К. Воображаемое установление общества. М. : Гнозис, Логос, 2003.

Крауч К. Постдемократия. М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010.

Миженская Э. Истоки бюрократизации современной России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2007. № 3. С. 24–33.

Могунова М. А. Самоуправление в Швеции как способ обеспечения общегосударственных и местных интересов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 4. С. 48–71.

Оболонский А. В. Драма российской политической истории: система против личности. М. : Ин-т государства и права, 1994.

Оболонский А. В. Бюрократия и государство. Очерки. М. : Ин-т государства и права РАН, 1996.

Прохоров А. П. Русская модель управления. М. : Эксперт, 2002.

Соколова Р. И. Генезис российской бюрократии // Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни / отв. ред. В. Н. Шевченко. М. : ИФРАН, 2008. С. 150–172.

Спиридонова В. И. Западные теории бюрократии и российская действительность // Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни / отв. ред. В. Н. Шевченко. М. : ИФРАН, 2008. С. 7–62.

Тамбиянц Ю. Г., Гринь М. В., Иваненко И. Н. Модель отечественного политического процесса: фактор внутриэлитных противоречий (статья 2) // Манускрипт. 2021. Т. 14. № 11. С. 2372–2378.

Тамбиянц Ю. Г., Иваненко И. Н. Государство. Общество. Местное самоуправление. Краснодар : Изд-во КубГАУ, 2019.

Тамбиянц Ю. Г., Шалин В. В. Бюрократизация отечественного высшего образования: факторы и перспективы // Общество: философия, история, культура. 2021. № 5(85). С. 31–39.

Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. М. : Облиздат, Алир, 1998.

Токвиль А. де. Старый порядок и революция. СПб. : Алетейя, 2008.

Шевченко В. Н. Российское государство и российская бюрократия: ретроспектива и перспектива // Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни / отв. ред. В. Н. Шевченко. М. : ИФРАН, 2008. С. 101–150.