УДК 323.37+321.01+321.022

Прибытков Ю. Б.[1]

КОНЦЕПЦИИ БЮРОКРАТИИ И ГУБЕРНАТОРСКАЯ ВЛАСТЬ

Аннотация. Предлагаемое исследование сосредоточено на обобщении теоретических аспектов губернаторской власти как сегмента бюрократии современной России. Рассматриваются различные концепции бюрократии в их темпоральной последовательности и даются их характеристики. Приводится современная концепция инновационной бюрократии. Даются характеристики губернаторской власти как сегмента бюрократии современной России. Предлагаются авторские выводы о деятельности губернаторской власти в отражении бюрократии современной России.

Ключевые слова: российская губернаторская власть, концепции бюрократии, инновационная бюрократия, реалистическая концепция, губернаторство.

Pribytkov Yu.

CONCEPTS OF THE BUREAU AND GOVERNOR AUTHORITY

Abstract. The proposed study focuses on summarizing theoretical aspects of the governor's power as a segment of contemporary Russian bureaucracy. Various concepts of bureaucracy are considered according to their time sequence and their features are provided. A modern notion of innovative bureaucracy is given, as well as the characteristics of governor's power as a part of bureaucracy in modern Russia. The author offers conclusions on the notion of governor's power reflecting the modern Russian bureaucracy.

Keywords: Russian governor's power, bureaucracy concepts, innovative bureaucracy, realistic concept, governorship.

Губернаторская власть в современной России неотделима от объективных и субъективных факторов трансформации всей системы управления в современной России. Категория «губернаторская власть» отражает как формальные и неформальные полномочия главы региона – субъекта Федерации, в системе политического внутригосударственного правления, его включенность в механизмы взаимодействия центральной, региональной и муниципальной власти. Руководитель региона, обладающий губернаторской властью, задействован в функциональном комплексе бюрократической системы в условиях современной России.

Потребности модернизации бюрократии и её позитивного сохранения во втором десятилетии XXI века ставят задачи по повышению открытости социально-политической среды и внедрению новых форм организации государственного управления и механизмов эффективного взаимодействия бюрократии с управляемой социальной средой.

В настоящем исследовании автором под бюрократией понимается профессиональный субъект подсистемы организационного обеспечения государственного управления, являющая отдельный социальный слой в обществе, охватывающий уровни власти и выполняющие профессиональные функции управления: формирование концепции управления, организация и реорганизация управляющих струк-

[1] *Прибытков Юрий Борисович*, аспирант, Волгоградский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственно службы при Президенте Российской Федерации, e-mail: pribytkow@mail.ru
Yuri Pribytkov, Postgraduate Student, Volgograd Institute of Management, Branch of RANEPA, e-mail: pribytkow@mail.ru

тур, контроль и наблюдение за деятельностью структур в процессе управления, координация взаимодействия структур, ликвидация или поддержание работоспособности институтов и составленных из них структур.

Оболонский А.В. исследования бюрократии, по существу, сводит к 4 основным концепциям: «имперской» («азиатской»), марксовой, веберовской, современной [7]. В современных условиях складывается новая концепция, связанная с инновациями, названная «инновационной» концепцией бюрократии [1]. Большинство из приведенных концепций являются идеализированными, но в российских условиях бюрократия имеет особенности, включающие комбинации и гибридизацию существующих форм. Логично исходить из «реалистической» концепцией, адаптированной под современные российские условия и факторов обеспечения деятельности государственных институтов и формируемых институтов гражданского общества, переживающих стадию «сервильного» типа. В нашем исследовании актуализируем рассмотрение 5 концепций: имперская, марксова модель, веберовская, инновационная и реалистичная. Выбор объективирован временем возникновения и формирования концептуальных рамок бюрократической модели.

«Имперская» («азиатская») концепция

Рассматриваемая концепция в политической истории реализовалась в странах азиатско-тихоокеанского региона и особо в классической форме сфокусирована в китайской бюрократии. Восточные империи уступали Китаю по уровню организованности бюрократической системы, оказывались менее стабильными и устойчивыми.

Чиновники обеспечивают эффективную власть Императора – Сына Небес, владельца всех земель. Задачей бюрократии является и смягчение негативных последствий, но не служение общественным интересам. Система рекрутирования чиновников была организована так, чтобы кандидат проходил проверку на лояльность и способность эффективно служить императору, обеспечивал устойчивость властной системы [2]. К числу таких механизмов подчинения чиновника относимы:

1) отсутствие узкой специализации и взаимозаменяемость;

2) избыток кандидатов на должности;

3) крайняя ограниченность сроков пребывания на службе;

4) личная зависимость чиновников от императора;

5) пресечение неформальных связей в среде чиновников.

6) финансовая зависимость чиновника и недопустимость использования своих должностных полномочий в личных целях;

7) отсутствие у чиновников гарантий от произвола вышестоящих по иерархии руководителей;

8) постоянный контроль за бюрократией секретной полиции.

9) отличиями восточной и западной моделей являются отсутствие публичной службы в восточной модели и работа чиновников на обеспечение нужд центральной власти.

Концепция Маркса

К. Маркс отрицал универсальную социальную пользу государства, характеризуя бюрократию как социальное зло, подменяющее общественный интерес частными интересами власть имущих и конкретного исполнителя властных полномочий, неспособное к решению реальных задач, извращающее восприятие действительности. Также К.Маркс в труде «К критике гегелевской философии права» выделяет такие признаки бюрократии: отрыв от действительности; предвзятость и произвол к низу от вершины бюрократической иерархии; корпоративность и своекорыстие; карьеризм как эгоистическая основа; формализм и претензия на монопольную компетентность [10.].

Согласно К. Марксу, «Государственная машина и парламентаризм не составляют действительной жизни господствующих классов, но являются организованными общими органами их господства, политическими гарантиями, формами и выражениями старого порядка вещей» [10]. На основе обобщения опыта Парижской Коммуны он утверждал, что функции центрального правительства должны перейти коммунальным чиновникам, подчиненным коммуне, тем самым сохраняя бюрократию в

ином, децентрализованном виде [11]. Можно утверждать, что антибюрократическая классовая концепция Маркса непоследовательна: в дальнейшем он выступает за сохранение бюрократического аппарата на период перехода к первой фазе коммунизма.

Российский политолог XXI века В.П. Макаренко критикует веберовскую концепцию рациональности, за отсутствие полностью рационально действующих акторов в процессе управления и утверждает, что «…были, есть и будут индивиды и группы, поступающие спонтанно и стихийно, под влиянием чувств, обстоятельств и множества иных факторов» [3]. Бюрократия таким образом определяется как социальное зло с низким производственным потенциалом, с которымнеобходимо бороться: «…это социальный организм-паразит на всем протяжении своегоисторического существования, отражение социальных конфликтов иматериализация политико-управленческого отчуждения» [4].

В.П. Макаренко обосновывает введение ряда новых понятий в теорию бюрократии: бюрократическое отношение, государственный формализм; политический рассудок [4]. В процессе анализа русской власти в исторической перспективе ученый формулирует ключевое положение: «Бюрократическое государство формируется при наличии данных феноменов и централизации власти в руках бюрократии» [5]. Суть современного бюрократического государства – это преобладание интересов бюрократического класса в принятии общественно-политических и публичных решений.

Концепция М. Вебера.

В конце XIX – начале XX в. Макс Вебер с позиции ценностно-нейтрального позитивиста предложил первую в истории концепцию бюрократии как наиболее системного субъекта организации общества, которое сменило патримониальную форму организации. По М. Веберу – бюрократия это определенный тип политического господства, характеризуемого единством политической и экономической сфер, при котором распорядители властных полномочий используют своё положение в личных и (или) групповых интересах обогащения.

В рациональной бюрократии дела ведут в соответствии с законодательством и процедурой наиболее компетентные и бесстрастные исполнители, свободные от субъективных влияний. Основной гарантией от влияния субъективного человеческого фактора становится унификация и регламентация.

Основные характеристики бюрократии по М. Веберу:

1) компетенция каждого бюрократического уровня нормативно зафиксирована;

2) иерархическая организация бюрократической структуры установлена на принципедолжностной субординации;

3) письменные документы является основой формальной внутри организационной деятельности;

4) все должностные лица компетентны в своей профессиональной деятельности и в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом [14].

Концепция инновационной бюрократии

«Инновационная» бюрократия возникает в постиндустриальную эпоху. Барков С.А. считает концепцию связанной с идеями временности, постоянном изменении, научно-техническим и социальным прогрессом. Современное состояние характеризуется увеличением частоты изменений в единицу времени, ускорением информационно-коммуникационных взаимодействий [1].

База инновационной бюрократии:

1) отработанная и надежная последовательность действий, или рутина, способствующая минимизации издержек и позволяющая раскрывать потенциальные возможности реализации политики инноваций.

2) инновация не меняет деятельность организации, но вносит коррективы в ее структуру, минимизируя издержки и закрепляя механизм своего внедрения.

3) поиск новых идей и решений в бюрократической системе происходит адекватно изменениям реальности [12].

В системе инновационной бюрократии критерием эффективности становятся творческие и научные усилия, деятельность не только выполнения правил, но и их изменений, количество предложенного и внедренного «но-

вого». Создание и внедрение инноваций на высшем уровне влечет реакцию к созданию и внедрению инноваций на среднем и низовом уровнях, порождая потребность в постоянном научном поиске новых инструкций, без которых инновационная бюрократия немыслима.

Э. Тоффлер полагает, что глобальный социальный прогресс связан с движением по пути перехода от бюрократии к адхократии [13]. Adhoc — означает «специально для этого», «по особому случаю». Адхократия – новая организационная форма, основана для создания временных оперативных групп и проектных команд для эффективности при решении краткосрочных задач.

Реалистическая концепция российской бюрократии

Особенностью российской бюрократии является промежуточное положение между восточной и западной традициями. В России исторически сочетаются различные модели. До XVIII в. основой функционирования чиновничьего аппарата была смесь византийского и монголо-татарского вариантов. Петровские реформы добавили элементы европейского абсолютизма. С XIX же века включаются элементы рациональной западной бюрократии. В советский период «имперская модель» получила новый мощный импульс в тотальности советского типа командно-административной системы и государственной бюрократии.

А.И. Соловьёв называет современный российский режим «управляемой демократурой», постепенно трансформирующийся в «административный режим» [8]. Выявляются и институциональные предпосылки формирования бюрократического слоя, основной целью которого является осуществление контроля за основными властно-управленческими рычагами. Главы регионов – субъектов РФ являются частью властно-управленческой бюрократической системы, связующим медиативным звеном: Центр-Регионы-Муниципалитеты. В моделях реализации губернаторской власти в субъектах РФ происходит также упрочнение партийного новономенклатурного принципа, поскольку в большинстве регионов России главы регионов – это руководители региональных исполнительных представительств федеральной партии власти. Повышение эффективности государственной машины происходит за счет выстраивания в России новой рецентрализации и «властной вертикали», позволяющей государственной бюрократии в симбиозе с крупным капиталом и опоре на силовые структуры быть основным социально-политическим сегментом российского современного государства.

Исследователи Л.И. Никовская и В.Н. Якимец указывают на бюрократическую стабилизацию ко второму сроку президентства В.В. Путина, но в условиях слабого «сервильного» гражданского общества механизмы бюрократического управления в интересах бюрократии превращаются в силу, создающую противоречия [6]. Данная управляющая сила становится властью по своей сути, которая проецируется и на региональных глав. Они исполняют заданную политическую повестку в регионе, они же являются главными бенефициарами государственной бюрократической системы и её интересов в региональном масштабе.

Губернаторская власть как сегмент бюрократической системы современной России зависим от трансфертов федерального центра и установленного жесткого контроля за её деятельностью с формой зависимой опоры на поддержку населения и с возможностью отстранения от должности по причине утраты политического доверия.

Губернаторская власть как политический и управленческий феномен является относительно изолированным средним иерархическим уровнем бюрократии, выстраивающий параллельным и неформальным способом новые механизмы коммуникации по иерархии и с внешней средой, однако ограничена рецентрализацией на своем уровне принятия решений.

Рациональная бюрократия постепенно преобразуется в инновационную и губернаторская власть становится более гибкой, научаясь внедрять в свои структуры и компетенции инновационные технологии и навыки.

Выводы из концептуализации бюрократии и анализа губернаторской власти как сегмента бюрократической системы современной России следующее:

1. В теоретическом плане необходимо соотносить 5 концепций бюрократии как идеальные типа: «имперская», Маркса, Вебера и инновационную и реалистическую. В практических аспектах возможны их сочетания;

2. Российским обществом востребован переход бюрократической системы управления от рационалистической к перспективной инновационной;

3. Губернаторская власть является связующим звеном в бюрократической системе управления России, объединяя в себе формальные управленческие полномочия глав регионов и неформальные политические лидерские качества и функции в условиях новой рецентрализации системы политического управления;

4. Губернаторская власть в РФ сочетает в себе элементы бюрократических концепций.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Барков С.А. Инновационная бюрократия. – ЭКО. – 2018. – №2. – С. 72–89.
2. Книга Правителя области Шан (Шанцзюнь шу). Изд. 2-е, доп. Пер. с кит., вступ. Ст., коммент., послесл. Л.С. Переломов. – М.: «Ладомир». – 1993. – 392 с.
3. Макаренко В.П. Политическое отчуждение и проблема доверия к власти – Проблемы политической философии: переводы, комментарии, полемика: коллективная монография, под ред. В.П.Макаренко. – Ростов-на-Дону: Изд. Ростиздат. 2012. – С. 12-48.
4. Макаренко В.П. Русская власть и бюрократическое государство, часть 1: монография. – Ростов-на-Дону: «Март». – 2013. – 642 с.
5. Макаренко В.П. Русская власть (теоретико-социологические проблемы.) – Ростов-на-Дону: изд. Северо-Кавказского научного центра высшей школы. – 1998. – 448 с.
6. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Развитие публичной политики в России и Украине – Публичная политика: Сборник статей. Отв.ред. М.Б. Горный и А.Ю. Сунгуров. СПб: Норма. – 2006. – С. 27–41.
7. Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. – М.: Фонд «Либеральная миссия». – 2011. – 448 с.
8. Соловьев А.И. Технологии администрирования: политические резонансы в системе власти современной России – Полис. Политические исследования. – 2004. – № 6. – С. 105-108.
9. Deleuze G. 1992. Postscript on the Societies of Control. – JSTOR. – October. Vol. 59. – pp. 3–7.
10. Marx K., Engels F. 2010a. Letters 1843 – august1844 Vol. 3. — Electric Book: Lawrence&Wishart – 670 p.
11. Marx K., Engels F. 2010b. Marx and Engels 1870-71 Vol. 22. – Electric Book: Lawrence&Wishart – 785 p.
12. Nelson R., Winter S. 1985. An Evolutionary Theory of Economic Change. – London: The Belknap Press of Harvard University Press. – 437c.
13. Toffler A. 1970. Future shock – New York: Random House – 505 p.
14. Weber M. 1947. Theory of Social and Economical Organization. – N.Y. – 436 p.