

## ПОСТСОВЕТСКАЯ БЮРОКРАТИЯ

*По инициативе кафедры политической теории Южного Федерального университета состоялось два крупных мероприятия: летняя школа «Постсоветская бюрократия: генезис, структура, формы проявления» и всероссийская конференция с аналогичным названием.*

*Летняя школа проходила с 8 по 14 сентября на базе «Лиманчик» близ посёлка Абрау-Дюрсо, расположенного на побережье Чёрного моря. В течение недели работа на семинарах и лекциях дополнялась активным отдыхом на природе. Атмосфера моря и солнца позволила студентам и преподавателям вырваться за рамки обычного общения в университете. Участники Летней школы договорились и впредь проводить такие выездные сессии, более того - превратить их в традицию.*

*Формат Летней школы был рассчитан на студенческую аудиторию. Научные баталлии развернулись в Донской государственной публичной библиотеке с 8 по 10 октября. В гости к ученым ЮФУ приехали коллеги из Москвы, Санкт-Петербурга и Таганрога. Организатором встречи выступила кафедра политической теории во главе с заслуженным деятелем науки РФ, академиком Академии педагогических наук Украины, профессором В.П. Макаренко.*

*Вступительное слово ректора Южного Федерального Университета профессора Владислава Георгиевича Захаревича задало общий тон дискуссии. Поприветствовав всех участников на донской земле, проф. В.Г. Захаревич заметил, что тема бюрократии актуальна не только в академической среде, но и в обществе в целом. Управление социумом – самое сложное из всех возможных видов управления, и важно, кто его осуществляет. Не менее важна и сама система управления, как на общероссийском, так и на местном уровнях. Только совместными усилиями можно выйти на новый уровень управления, реализовав теоретические задумки в реальности, – был вывод проф. Захаревича.*

### **Многоликая бюрократия**

Проблематикой бюрократии на протяжении более 30 лет занимается профессор **В.П. Макаренко**. Результаты его работы представлены во множестве статей и монографий, но его доклад нес массу новаторских идей. Общую задачу исследователя бюрократии проф. Макаренко усматривает в целенаправленном и независимом от внешних воздействий поиске причин и истоков наличного положения дел. В российской социальной науке развита и преобладает другая установка – умолчание по поводу реальных проблем в угоду власти. Поэтому

дистанцирование от властной конъюнктуры – неременная составляющая адекватного политологического анализа.

На основе ранее разработанной теории бюрократии, В.П. Макаренко констатировал, что уже в начале 19 века политическая бюрократия в России в её различных модификациях включала в свои ряды два класса: авторитарный слой государственного аппарата и класс властителей-собственников. Эти классы воспроизводятся в российском обществе и по сей день, порождают целый ряд свойств социального характера: эмпиризм и оппортунизм, административный волюнтаризм, индивидуальный и групповой макиавеллизм как преобладающий тип политической этики и т.д. Эти свойства, по мысли Макаренко, в полной мере отражаются в искусстве внутренней дипломатии. Суть этого искусства сводиться к игре общественным мнением, ради сохранения status quo. Для этого могут привлекаться всевозможные идеологии, идеи, теории в различных комбинациях и формах. К примеру, новомодный государственный проект суверенной демократии использует веберовскую теорию рациональной бюрократии, выступая апологетикой существующего режима. Отечественные институты демократии не справляются со своими функциями, и помочь в этом деле сможет концепция, способная теоретически опровергнуть любые ценностные основания властно-управленческого аппарата. А в практическом плане необходимо разорвать *circulus vitiosus* отношений власти, собственности и идеологии – к такому заключению пришел проф. В.П. Макаренко.

О бюрократизации в среде высшего образования рассказал участникам конференции профессор **А.В. Лубский** (ИППК ЮФУ). Он выделил три модели управления в сфере образования: дистанционную (невмешательство в учебный процесс, свобода в составлении программ и курсов), мобилизационную (активное вмешательство и контроль) и индикативную (приоритет отдается комбинированной деятельности, ставка на инновационность). Каждая из моделей может воплощаться в двух подходах: креативном (взращивание имеющихся потенциалов) и реактивном (ситуативное реагирование). Соответственно, российская стратегия управления в высшей школе имеет креативно-мобилизационный характер.

В своем выступлении профессор Лубский выдвинул проблему структурной экспансии: в связи с массовостью высшего образования в университетах растет число специальностей, отвечающих преимущественно запросам государства. Вследствие этого университеты наследуют родовые механизмы самого госаппарата. Это накладывает отпечаток на сознание, и в конечном счёте университетский мир идей уступает место миру прагматического и механистического мышления менеджеров и администраторов. Частным примером этого служит разработка стандартов образования – попытка «причесать», по мысли Лубского, как гуманитарные, так и естественные дисциплины одной нормой. В большинстве своем эти нормы задают шаблоны и стереотипы, и безразличны к тонкостям и особенностям каждого предмета. Эволюции этих неоднозначных

тенденций может противостоять лишь автономизация высшей школы. И в завершении проф. Лубский подчеркнул, что только субъектность учёных и преподавателей сможет вернуть университетам их истинное лицо.

С позиции неомарксистского подхода сущность постсоветской бюрократии рассмотрел в своем выступлении профессор **И.Д. Коротец** (факультет социологии и политологии ЮФУ). По его мнению, современная система экономического воспроизводства устарела, и классическое понятие «эксплуатации» не раскрывает сложность всего процесса: происходит сверхэксплуатация населения. Правила общественно-экономической «игры» изменились, и отразилось это первым делом на социуме. Развивая посылки экологического мировидения, проф. И.Д. Коротец заметил, что лишь изменение паттерна (общего образца) функционирования всей социо-политической целостности приведет к желаемой картине действительности.

Проблему соотношения демократических норм и бюрократии развивал в своем выступлении **И.А. Иванников** (Ростов-на-Дону). Обращаясь к Конституции РФ он заметил, что формально политический режим в современной России вполне демократичен: в нем заложены принципы народовластия, свободы, правового равенства, солидарности т.д. Но детальный анализ политических практик показывает колоссальный разрыв писаной нормы и реальной политики. И реализация классического принципа конституционализма – принципа разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную – тоже весьма сомнительна и дискуссионна. В России, по мысли И.А. Иванникова, эти ветви власти не имеют четкой сепарации между собой, и по большому счёту воспроизводят один и тот же интерес – интерес госаппарата. И *causa causalis* такого правления учёный предлагает искать в механизмах политического мышления и в управленческой культуре. И то и другое предельно бюрократизировано. «Следовательно, наши важнейшие задачи как исследователей и граждан – устранять правовой и политический нигилизм на всех уровнях правительства и законодательства», - заключил И.А. Иванников.

### ***Креативная бюрократия***

Необычайная сложность человеческой деятельности находит своё отражение в языковых и символических формах. И соответственно бюрократия, как явление комплексное, имеет и неинституциональные измерения. Одно из таких измерений попытался проиллюстрировать доц. **С.П. Поцелуев** (факультет социологии и политологии ЮФУ) в своем докладе: «Диалог с бюрократией как пространство политической власти». Применяя коммуникативный подход (акцент на ситуативное созидание власти посредством речевых практик), он исследовал властный потенциал бюрократического языка. По С.П. Поцелуеву, современная Россия служит частным примером бюрократизации политической поле-

мики: в диалоге чиновник всячески стремится утвердить власть над гражданином. В ход идут всевозможные языковые средства и коммуникативные ловушки. В своем выступлении С.П. Поцелуев подробно показал это на примере обсуждения в российской Думе программы приватизации 1994 года. Вслед за М. Вебером, С.П. Поцелуев определил российское законодательство местом «мнимого парламентаризма», где искусство переговоров предстает своего рода языковой игрой, которая мастерски воплощается политическими актёрами. Выступавший подчеркнул, что бюрократический дискурс не стоит на месте, но постоянно меняется и смысл «клиента» для бюрократии: то он подданный, который «никогда не прав», то клиент, который «всегда прав». Однако в любом случае бюрократ – это политик, искусно упражняющий свою власть посредством переговоров и диалоговых игр. На этом основании учёный подчеркнул важность включения в теорию бюрократии коммуникативного аспекта: он формируют более целостную и объективную картину происходящего.

Тему конструирования национальной идеи и истории развил в своем докладе профессор **В.А. Шнирельман** (институт этнологии и антропологии РАН). Бывает так, что учёные с лёгкой руки власти занимаются откровенным мифотворчеством – от создания «научно обоснованных» теорий этногенеза, и до написания простых школьных учебников. Затем эти идеологемы выдаются обществу за истину, и *ipso facto* определяют его будущую жизнь и развитие. Распад СССР на самостоятельные государства привел к тому, что любые, даже самые малые этнические общности на бывшей советской территории стремятся обзавестись своей особой историей, пытаются отыскать источники своей идентичности в веках. Проф. Шнирельман отметил, что это не всегда получается, и тогда на помощь приходит «наука», со своей богатой фантазией и воображением. Политики публично посещают памятники культуры, создают националистические повести и нарративы о «великих предках», и вносят вклад в копилку символического капитала. В своё время известный философ М. Фуко заявил тезис: «власть сама устанавливает, что является научной истиной, а что нет». Доклад проф. В.А. Шнирельмана убедительно подтвердил выводы французского коллеги.

Политическая идеология национализма по мнению многих исследователей с каждым днем захватывает все больше и больше умов власть имущих: отечественная модификация этой идеологии предстает в формате «бюрократического национализма». Рассмотреть эту модель аналитически взялся **И.В. Кузьменко** (факультет социологии и политологии ЮФУ). По И.В. Кузьменко, концепция бюрократического национализма возникает в Российской империи. Она формируется как своеобразный ответ на революционные и национальные движения в странах Европы. Становлению такой модели в Царской России способствовало множество факторов: всеобщее принудительное образование, контролируемое государством; монополия правительства на пропаганду; официальная

разработка и переработка истории страны и т.д. И происходило отождествление интересов страны с ростом бюрократического аппарата. В современной России, согласно И.В. Кузьменко, такая логика управления лишь набирает обороты: благодаря нововведениям в законодательство РФ власть имущие усиливают значение государственных органов и их представителей. Подобные изменения позволяют обезопасить чиновничий аппарат не только от прямых посягательств, но и от вполне рациональной критики. К сожалению, принципы бюрократического национализма начинают заимствовать отдельные государства и регионы – от стран бывшего СССР и до республики Дагестан.

### *Вчера, сегодня ...*

Элементы бюрократии, помимо университетов, мы можем видеть и в академиях наук. Попытку исторического анализа таких структур предпринял профессор **Э.И. Колчинский** (Санкт-Петербург). Он поведал участникам конференции об интересном факте, что в XVIII-XIX веках научная элита пребывала преимущественно в государственных министерствах и ведомствах. С приходом советской власти научные институты приобретают массовый характер, что вполне отвечает тогдашним запросам растущей экономики и промышленности. В военный период полным ходом начинает формироваться мобилизационная структура науки (обеспечивающая интересы властной верхушки), со множеством вертикальных и горизонтальных связей, а холодная война лишь закрепляет такое положение учёных.

Когда пришла пора политического застоя, то, по проф. Колчинскому, на поверхность стали выходить многочисленные системные недостатки, в частности: предельная закрытость в отношении научных контактов, военизированность в ущерб более перспективным областям знания, падение жизненного уровня учёных и т.д. И к началу 90-ых годов российская наука подошла в состоянии стагнации – общее состояние нестабильности и экономического кризиса коснулось и учёных. Период «оптимизма» начался с 1995 года: появляются финансовые возможности для контактов с зарубежными коллегами, становление научных фондов дает шанс получить гранты и стипендии на исследовательские разработки, государство предоставляет идеологическую свободу и т.п. Сегодня, по мнению проф. Колчинского, российская наука имеет ряд серьёзных недостатков, среди которых он выделил главные: невостребованность обществом самого научного продукта, бюджетное финансирование исследований по остаточному принципу и слабый приток молодежи в науку, как результат низкого престижа и мизерных зарплат. Учёный убеждён, что решение этих проблем и определит будущее российской науки.

С подобной оценкой ситуации согласилась и **Н.А. Ащеулова** (Санкт-Петербург). Она поделилась результатами своих социологическо-научковедческих

исследований. На примере Санкт-Петербургского академического сектора Н.А. Ащеулова наглядно показала, что даже при увеличении финансирования в последние годы техническая база науки устарела. Но если эти вопросы ещё можно решить финансированием, то проблему старения научных кадров деньгами «не поднять». По последним данным, средний возраст российского учёного переваливает за 49 лет. Это объясняется тем, что воспроизводство научных кадров за счёт молодежи не происходит в необходимом объеме. И если такая тенденция сохранится, то российская наука как общественный институт вымрет окончательно. В этой связи Н.А. Ащеулова предложила развивать международное сотрудничество на всех уровнях: «Только в качественно новом формате работы молодые исследователи смогут реализовать свой личностный потенциал».

Если коллеги из Санкт-Петербурга рассказывали о бюрократии во взаимодействии с наукой, то **Н.А. Кравцов** (юридический факультет ЮФУ) развил концепт «бюрократического зазеркалья». По сути, постсоветская бюрократия предстает той самой, советской бюрократией, но в новых, изменённых условиях: и как зеркало может изменить очертания предмета, он все равно останется самим собой. Получается парадокс: новые условия задают иной характер поведения, а советский бюрократ еще мыслит и живёт в старой парадигме. Формально одни инструкции и предписания отменены, другие ещё не введены – в таком правовом вакууме любое политическое решение таило определённый заряд произвола. С введением норм «бюропроизводства» ситуация более-менее стабилизировалась. А современный чиновник стал идеологически нейтральнее своего советского прототипа, хотя и наследовал некоторые привычки, – считает Н.А. Кравцов (см рис 3). Какова же будет дальнейшая эволюция бюрократического *modus vivendi* – можно только гадать.

Интересную идею предложил слушателям в своем докладе «Бюрократия и интеллигенция» **А.В. Байлов** (Таганрог). По его мысли историю российского государства и общества следует рассматривать сквозь призму противостояния этих двух социальных групп: и чем сильнее и ожесточённее противоборство, тем трагичнее и драматичнее раскручивается клубок истории. Интеллигенция всегда стремиться сдерживать бюрократию в рамках разумности, а последняя пытается держать в «ежовых рукавицах» интеллигентов. Исход этой борьбы сегодня и определит характер исторического развития России – заметил А.В. Байлов.

Традиции сдерживания бюрократии прослеживаются и в истории традиционных и докапиталистических обществ. О них поведал участникам конференции **М.А. Петров** (факультет социологии и политологии ЮФУ) в докладе «Механизмы сдерживания бюрократии: исторический опыт и современная российская действительность». Выделив два основных типа политической организации – этатистско-бюрократический и сословно-этатистский, ученый соответствующим образом классифицировал и механизмы сдерживания бюрократии.

В традиционном Китае, выступающем определенным эталоном этактистского общества средством контроля бюрократии служили внутрибюрократические механизмы, которые несмотря на сложную управленческую практику, показали свою весьма ограниченную эффективность. В политических системах сословно-этактистского характера, естественным противовесом чиновничеству выступала система сословий и традиционных корпоративных структур. В этактистских империях исламского мира, дополнительным противовесом бюрократии служили такие влиятельные и относительно самостоятельные институты, как церковь и армия. Исторически и те и другие оказались более действенным средством, препятствующим установлению всевластия бюрократии. М.А. Петров проводит параллели с современным положением в России, и отмечает, что отсутствие действенных внешних механизмов контроля над бюрократией в перспективе может возыметь весьма негативные последствия.

*А.А. Криволапов*