

relations of two countries are caused, both legislative norms, and influence of modern political trends in a society. At the same time prospects of development of the Russian-Belarus relations have the far-reaching

purposes providing mutually beneficial cooperation.

Key words: the Constitutional bases, the Russian-Belarus relations, a referendum, political parties, development prospects.

УДК 342.9.07:32

Абрамов А.В.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРАТА ОБЩЕСТВА: ДИСКУССИИ И ПРОБЛЕМЫ*

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы, связанные с определением роли государственных служащих в политике и выявлением их места в политической структуре общества. По мнению автора, государственные служащие (чиновники, бюрократы) оказывают существенное влияние на процесс принятия властно-управленческих решений и потому могут считаться политической стратой общества.

Ключевые слова: государственные служащие, бюрократия, политическая стратификация.

Объем властно-управленческих полномочий является основанием для дифференциации личностей и социальных групп в политике. Если, вслед за Т. Парсонсом, представить, что власть подобна деньгам (9, с.31-32), становится очевидно, что в любом социуме есть весьма «богатые» индивиды, имеются люди со «средним достатком» и, наконец, нищие, в кармане которых позвякивает всего несколько монет, да и то не всегда. Таким образом, в обществе можно выделить несколько иерархически расположенных социальных слоев (страт), состоящих из индивидов, имеющих разный доступ к власти и управлению. Процесс и результат такого расслоения можно определить как политическую стратификацию.

Высшей стратой общества является политическая элита. Ступенью ниже расположены государственные служащие, играющие важную роль во властно-управленческом процессе. Однако изучение госслужащих как политической страты вызывает определенные сложности в силу ряда нерешенных проблем.

Прежде всего, возникает сложность с разграничением понятий. Обычно в качестве синонимов исследователи используют такие категории «госслужащие», «чиновники» и «бюрократия».

По нашему мнению, синонимичными понятиями являются «государственные служащие», или «чиновники», – это профессионалы-госуп-

равленцы или, как выразился американский социолог П. Мотт, «специалисты, организованные в иерархически в границах, – чем выше ступень, тем больше власть» (5, с.42). Госслужащие занимают особым видом деятельности – исполнением государственных функций или «государственной службой». Проще говоря, госслужащие – это люди, а государственная служба – их род деятельности.

Третье из вышеназванных понятий – «бюрократия» – является наиболее широким. Это слово представляет собой лексическую конструкцию, искусственно составленную из двух разноязычных понятий «бюро» (от франц. bureau – конторка, служебный стол) и «кратия» (от греч. kratos – власть) и имеет множество трактовок: а) рациональная, деперсонализированная и эффективная система государственного управления, б) госслужащие как социальный слой, в) канцелярская волокита. Если отбросить последнее определение, являющееся простонародной «фигурой речи», то понятие «бюрократия» используют, и для обозначения государственной службы, и для обозначения госслужащих. Чтобы избежать смешения людей с их деятельностью, правильнее было бы для обозначения чиновников использовать слово «бюрократы», а термин «бюрократия» применять для характеристики государственной службы.

Принципиально важным вопросом, связанным с характеристикой госслужащих как особой страты общества, является определение их роли в публичной политике. Следует отметить, что имеются разные точки зрения на эту проблему.

Первая точка зрения восходит к работам американского юриста Вудро Вильсона и немецкого социолога Макса Вебера и заключается в том, что функции у политиков и чиновников различны: первые – принимают решения, вторые – их реализовывают. Таким образом, государственные служащие являются лишь инструментом в руках политической элиты, исполнителями решений, принимаемых руководством страны.

Эту позицию В. Вильсон изложил в статье

* © Абрамов А.В.

«Исследование администрирования» (1887), где обосновывал тезис о различии в государственном управлении двух видов деятельности: политической и административной. Соответственно, предлагалось различать политиков-лидеров и администраторов-бюрократов (19).

Сходными были и воззрения М. Вебера. «Превращение политики в «предприятие», которому требуются навыки в борьбе за власть и знание ее методов, созданных современной партийной системой, – писал ученый, – обусловило разделение общественных функционеров на две категории, разделенные отнюдь не жестко, но достаточно четко: с одной стороны, чиновники-специалисты, с другой – «политические» чиновники» (2, с.661). «Политические чиновники» тесно связаны с судьбой парламентского большинства и могут быть смещены после выборов; «чиновники-специалисты» как необходимый элемент процесса управления подвержены политической конъюнктуре в гораздо меньшей степени.

Позиция М. Вебера становится более понятной, если рассмотреть ее в более широком контексте, в связи с веберовской моделью «рациональной бюрократии». Считая современность эпохой торжества рациональности, М. Вебер характеризовал современное государственное управление, прежде всего, как организованное на разумных началах. В отличие от патримониальной госслужбы традиционного социума, для современного управления (в качестве синонима современного управления М. Вебер использовал термин «бюрократия») характерны:

- строгое разделение обязанностей между членами организации, что дает возможность использовать высококвалифицированных специалистов на руководящих должностях;

- строгая иерархизация власти, позволяющая вышестоящему должностному лицу осуществлять контроль за выполнением задания нижестоящими сотрудниками и т. д.;

- формальноустановленная и четко зафиксированная система правил, обеспечивающих единообразие управленческой деятельности;

- безличность административной деятельности и эмоциональная нейтральность отношений, складывающихся между функционерами организации, где каждый из них выступает не как индивид, а как носитель социальной власти, представитель определенной должности

- денежное вознаграждение чиновников за службу и пр. (4, с.47).

Таким образом, современные государственные служащие видятся М. Веберу компонентами сложного механизма рационального управления обществом, и потому не имеют права на функциональную самостоятельность вне тех рамок, кото-

рые заданы системой управления в целом. Иначе говоря, чиновники являются всего лишь исполнителями решений политической элиты в силу рационального разделения труда в обществе, где руководителям предписано только определять направления политического курса, а госслужащим – только их реализовывать.

У концепции Вильсона-Вебера немело приверженцев и сегодня. Современная версия такого подхода содержится, например, в книге Джефри Прессмана и Аарона Вильдавски «Реализация», описывающей выполнение программы занятости в Окленде (12). Считает чиновников послушным орудием в руках политической элиты и французский исследователь Р. Драго. «Цели администрации никогда не бывают первичны, – отмечает, ученый, – они всегда вторичны и состоят в выполнении заданий, порученных ей основополагающими государственными органами. Таким образом, администрация всегда предстает как совокупность средств, позволяющих осуществлять решения политической власти» (6, с.5).

Но на рубеже 1970-1980-х гг. взгляд на чиновников как на послушных исполнителей воли элиты был подвергнут резкой критике как весьма упрощенный. Критики (Ч. Линдблом, М. Липски, Б. Хьерн, Р. Элмор и др.) отмечали, что бюрократы являются активными участниками политического процесса: они часто привлекаются к процессу выработки решений в качестве экспертов, а также могут «корректировать» принятые решения в процессе их осуществления. Нежелание аппаратчиков реализовывать какие-либо начинания могут погубить политическую карьеру даже весьма популярного лидера.

Таким образом, делал, например, вывод Чарльз Линдблом, «бюрократы выступают в качестве активных участников процесса принятия решений, поскольку административные органы обычно модифицируют и даже устанавливают ту или иную политику в ходе попыток ее внедрения в жизнь, причем нередко бывает, что сами же выборные политики поручают исполнительным органам вырабатывать политический курс». В результате «принятие политических решений в значительной степени находится в руках чиновников, за исключением лишь нескольких сфер, когда решения вырабатываются другими людьми» (17, р.59).

Еще решительнее высказался американский политолог Майкл Липски. По его мнению, политический курс эффективно «вырабатывается» теми людьми, которые его осуществляют в реальности, то есть судьба решения зависит, прежде всего, от его внедрения в жизнь со стороны чиновников – «низовой» или «уличной» бюрократии» (7, с.527-529).

По мнению современных исследователей,

участие госслужащих в принятии политических решений в частности выражается:

- в выработке административными учреждениями собственных ведомственных норм;
- в информационно-аналитическом обеспечении процесса принятия политических решений;
- в использовании профессиональных знаний как ресурса власти;
- в использовании власти, делегируемой аппарату «политическими назначенцами»;
- в прямом участии госслужащего высшего эшелона в принятии решений;
- в самостоятельной интерпретации госслужащим законодательных актов и политических решений и др. (13, с.18).

Определение чиновников как политических акторов может быть понято в контексте критики веберианской теории «рациональной бюрократии», развернувшейся в середине XX столетия.

Особая заслуга в утверждении новой «реалистической модели» принадлежит американскому социологу Роберту Мертону, применившему к изучению бюрократии понятие дисфункции (негативной функции). По мнению Р. Мертона, чиновники стремятся превратить средства организации (иерархия власти, строгая дисциплина, следование правилам) в цель (8).

Эта мысль нашла дальнейшее выражение в работах леворадикального социолога Алвина Гоулднера, пришедшего к выводу о существовании двух типов бюрократии: представительной, власть которой опирается на знание и умение, а сам аппарат служит обществу; и авторитарной – действующей в собственных интересах, стремящейся подчинить себе общество, применяя наказания для упрочения своей власти. Современное западное общество А. Гоулднер характеризовал как авторитарное (4, с.47).

Удивительно, но к сходным выводам пришли и сторонники прямо противоположных, чем А. Гоулднер, политических взглядов – «новые правые». Результатом их изысканий стало применение к бюрократии основных положений теории «рационального выбора». Центральной мыслью книги «Политика бюрократии» Гордона Таллока стала мысль о том, что бюрократы стремятся к максимизации своей выгоды, поэтому их деятельность направлена не на благо общества, а на повышение собственных зарплат и привилегий, на удовлетворение личных амбиций. К сходным выводам пришел и Уильяма Нисканен в работе «Бюрократия и представительное правление». К сходным выводам пришел в своей работе «Бюрократия изнутри» Энтони Даунс. Проповедуя либеральные принципы, сторонники теории «рационального выбора» выступили за уменьшение роли государства, а

значит и за радикальное сокращение чиновничества (10, с.141-142).

Противоречие между сторонниками «рациональной» и «реалистической» моделями бюрократии некоторые исследователи попытались снять в рамках интегральных концепций.

С такой теорией бюрократии выступил, например, израильский социолог Шмуэль Эйзенштадт. Ученый, как и М. Вебер, связал типы бюрократии и типы обществ. Впрочем, наряду с традиционным и современным (модерным) обществом, ученый выделил еще один тип общества: переходное или транзитное. Для каждого из этих типов обществ, по мнению Ш. Эйзенштадта, характерны различные типы бюрократии.

Традиционная («бюрократия, ориентированная на правительство») характеризуется бесправием чиновника перед политической властью (часто компенсируется его же произволом в отношении общества); отсутствием какой бы то ни было корпоративности, внутренней автономии, гарантий карьеры; чиновник выступает в качестве личного слуги правителей и государства, ими персонифицируемого.

Модернизационная («бюрократия, ориентированная на общество») характеризуется правовой и социальной защищенностью госслужащих, их организационной автономией (что гарантирует своевременное продвижение по службе), развитостью корпоративного духа; относительная независимость от политики сочетается с подчиненностью правительству (в том числе посредством контроля за бюджетом государственных учреждений), демократическим контролем «снизу».

Транзиторная («бюрократия, ориентированная на саму себя») характеризуется политико-правовой бесконтрольностью чиновника, уже вышедшего из-под надзора авторитарного государства, но еще не контролируемого сильным гражданским обществом и демократическим государством; высшие должностные лица действуют в своих личных интересах; рекрутирование носит семейственный характер, государственная служба рассматривается как синекура (необременительная работа); в управлении доминируют формализм и чиновничий ритуал (15, р.130-131).

Как видно, концепция Ш. Эйзенштадта представляет собой синтез теории М. Вебера и взглядов его противников.

Как своеобразный компромисс в споре сторонников и противников идеи о госслужащих как политических акторах выглядит концепция американского политолога Фреда Риггса. Исследователь даже составил типологию чиновников в зависимости от их политизации и партийной ориентации. Под политизацией ученый понимал ориентацию бюрократов на самостоятельное ре-

Типы чиновников в зависимости от степени их партийности и политизированности

		Степень политизированности	
		высокая	низкая
Степень партийности	высокая	Партийные и политизированные (Гана при К. Нкруме)	Партийные и неполитизированные (Израиль)
	низкая	Непартийные и политизированные (Таиланд)	Непартийные и неполитизированные (Великобритания)

шение политических проблем, их независимость от решений высших органов государственной власти; под партийной ориентацией – взаимосвязь чиновника с политической партией, которая рекрутировала его в государственный аппарат, и мнение которой бюрократ вынужден учитывать при принятии решений.

Комбинация уровней партийной ориентации и политизации позволила Ф. Риггсу выделить четыре типа чиновников (см.: таблицу) (18, р.260).

Как видно из таблицы, степень участия чиновников в выработке политического курса может варьироваться от неучастия в принятии политических решений до наивысшей точки политической активности.

Другую попытку обобщить результаты дискуссии и сформулировать интегративную теорию взаимоотношения политиков и бюрократов предприняли в 1981 г. политологи Дж. Эбербах, Р. Патнем и Б. Рокман. По их мнению, возможны следующие варианты такого соотношения:

1) политики принимают решения, а чиновники их выполняют. Это веберовская модель, которая идеальна и идеалистична;

2) политики и чиновники совместно разрабатывают и принимают решения, выполняя различные функции: политики придают решениям четкую идеологическую направленность, а бюрократы выступают нейтральными экспертами. Такая модель реальна для большинства демократических стран, но политика постепенно профессионализируется, а бюрократы часто выступают как выразители определенных групповых интересов;

3) политики и чиновники участвуют в принятии решений: политики агрегируют разрозненные общественные интересы, а бюрократы – интересы организованных клиентов. Это «конвергирующая» (сближающая) модель;

4) в будущем возможно разница между роля-

ми политика и бюрократа исчезнет. Это приведет к формированию новой «гибридной» модели (14).

Как видно, дискуссия далека от своего разрешения. Очевидно одно, характеризуя современное общество с позиции иерархии социальных слоев, выделенных по властно-управленческому принципу, мы не можем игнорировать страту государственных служащих.

Вне зависимости от своего отношения к государственным служащим (бюрократам), исследователи сходятся в том, что без них невозможно осуществление политической власти и функционирование политической системы. Как пишет Я. Коханович, «подобно флагу, национальному гимну, военной униформе или Президентской резиденции, она (бюрократия. – А.А.) является символом, через который государство - и вся нация - воспринимаются. Граждане, которые должны общаться с неэффективными или коррумпированными чиновниками, не будут уважать государство, и тогда связи, соединяющие общество воедино, ослабнут» (16, р. 202).

Сказанное выше как нельзя лучше подходит к России, современное состояние которой можно охарактеризовать как демократический транзит (переход). В этой связи замечания Ш. Эйзенштадта о транзитной бюрократии, уже неподконтрольной правителю, но еще неподконтрольной гражданскому обществу, и потому действующей самостоятельно, – звучат весьма актуально.

Выйдя из-под опеки советских партийных лидеров российские государственные служащие так и не стали настоящими слугами народа. Неконтролируемые ни политической элитой, ни гражданским обществом отечественные бюрократы превратились в корпорацию, живущую для самих себя.

Полученный вывод подтверждают и данные состоявшегося в 2002 г. социологического опроса

государственных служащих. Отвечая на вопрос о выполняемой роли на работе в органах власти, 38,2 % бюрократов назвали себя «слугами государства», 30,6% – «слугами» руководителей органов власти или подразделений, 14,4 % – «слугами народа» и 11 % отметили, что служат самим себе (3).

Заметим, что российские чиновники не ставят знак равенства между народом и государством, очевидно, подразумевая под последним не совокупность граждан, а установившийся комфортный для чиновничества порядок существования. Таким образом, почти половина госслужащих (38,2 % «служителей государства» и 11 % «служителей самих себе») склонна отстаивать не интересы общества, а собственные корпоративные интересы.

При этом, социологи отмечают следующую тенденцию: к типу чиновников, «служащих самим себе» относятся служащие не только низших, но и средних и верхних этажей власти. При этом, чем моложе государственные служащие, чем меньше стаж их работы в госорганах, тем чаще они склонны игнорировать обязательные для госслужащего нормы нравственности (1).

На то, что государственные служащие отстаивают не интересы государства, а свои собственные обратил внимание и Президент страны Д.А. Медведев. «...Государственная бюрократия по-прежнему, как и 20 лет назад - руководствуется все тем же недоверием к свободному человеку, к свободной деятельности. Эта логика подталкивает её к опасным выводам и опасным действиям. – заявил Президент в своем Послании Федеральному Собранию. – Бюрократия периодически «кошмарит» бизнес - чтобы не сделал чего-то не так. Берет под контроль средства массовой информации - чтобы не сказали чего-то не так. Вмешивается в избирательный процесс - чтобы не избрали кого-нибудь не того. Давит на суды - чтобы не приговорили к чему-нибудь не тому. И так далее.

В результате, государственный аппарат у нас в стране - это и самый большой работодатель, самый активный издатель, самый лучший продюсер, сам себе суд, сам себе партия и сам себе в конечном счете народ. Такая система - абсолютно неэффективна и создаёт только одно - коррупцию. Она порождает массовый правовой нигилизм, она вступает в противоречие с Конституцией, тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии.

Сильное государство и всесильная бюрократия - это не одно и то же. Первое нужно гражданскому обществу как инструмент развития и поддержания порядка. Для защиты и укрепления демократических институтов. Вторая - смертельно опасна для него» (11).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Бойков В., Малышев М. Этика и культура государственных служащих. – URL: <http://www.ptmuc.ru/journal/number2/bojkov.htm> (дата обращения: 20.12.2009)
2. Вебер М. Избранные произведения. – М., 1990. – С.661.
3. Государственная служба: взгляд изнутри и извне (Социологический анализ). – http://www.rags.ru/s_center/opros/01.2003/01_2003.shtm
4. Давыдов Ю.Н., Фомина В.Н. Бюрократии теории // Современная западная социология. Словарь. – М., 1990.
5. Дмитриев А. Политическая социология США. Очерки. – Л., 1971.
6. Драго Р. Административная наука / Пер. с фр. – М., 1982.
7. Липски М. «Уличный» уровень бюрократической системы управления: важнейшая роль чиновников данного уровня // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Д. Шафритца и А. Хайда. – м., 2003.
8. Мертон Р. Бюрократическая структура и индивидуальность // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Д. Шафритца и А. Хайда. – м., 2003.
9. Парсонс Т. Система современных обществ. – М., 1998.
10. Политология / Отв. Ред. В.С. Комаровский. – М., 2002.
11. Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 г. – URL: <http://www.rg.ru/2008/11/05/poslanie-kremlin.html> (дата обращения: 15.01.2010)
12. Прессман Дж. Л., Вильдавский А. Реализация программы // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Д. Шафритца и А. Хайда. – м., 2003.
13. Чернявская Ю.В. Модификация политической роли государственной бюрократии в современном обществе: сравнительно-политологический анализ / Автореферат дисс... канд. полит. наук (23.00.02). – М., 2003.
14. Aberbach J.D., Putnam R.D., Rockman B.A. Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. – Harvard, 1981.
15. Eisenstadt S. Les problemes du bereaucratie naissante dans les regions en developpement // Hoselitz B.F., Moore W.E. Industrialisatijn et societe. – Mouton, 1963.
16. Kochanowicz J. Reforming Weak States and Deficient Bureaucracies. In: Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe. – Washington DC, ODC, 1994.
17. Lindblom Ch., Woodhouse E. The Policy-Making Process. Upper Sadle River, 1993.
18. Riggs W.F. The structure of government and administrative reform // Political and administrative developpement / Braibanti R (ed.). – L., 1969.
19. Wilson W. The Study of Administration // Political Science Quarterly. – 1987. - № 2.

A. Abramov

THE CIVIL OFFICERS AS POLITICAL group of the SOCIETY: CONTROVERSIES And PROBLEMS

Abstract. In the article the problems, bound with definition of a role of the civil officers in policy and detection of their place in a political structure of society are reviewed. In opinion of the writer, civil of-

ficers (officials, the bureaucrats) render essential influencing on process of acceptance of the imperious - administrative solutions and consequently can be considered political group of the society.

Key words: the civil officers, bureaucracy, political stratification.

УДК 374.32

Ахвледуани Н.Р.

ПРОГРАММЫ ПАТРИОТИЧЕСКОГО ВОСПИТАНИЯ МОЛОДЕЖИ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Аннотация. На сегодняшний день, понимая актуальность обеспечения молодежи социальными гарантиями и возможностями для реализации своего потенциала, большинство субъектов Российской Федерации, не дожидаясь принятия федерального закона, уже приняли свои законы о поддержке молодых людей. Из всех субъектов Российской Федерации только в девяти отсутствуют законы о молодежной политике. При этом следует отметить, что, данные программы призваны способствовать эффективному вовлечению молодежи в общий процесс социально-экономического, политического и культурного развития, на формирование у молодых граждан патриотизма и уважения к истории и культуре отечества и к другим народам проживающих на территории России.

Ключевые слова: молодежь, регион, государственная политика, молодежная политика, закон, программа патриотического воспитания.

Молодежь России – это социальный слой общества, который, с одной стороны, является самой активной частью общества, способной реально содействовать социально-экономическому и духовному развитию страны, а, с другой стороны, наиболее уязвимой социальной группой населения. Наследуя уже достигнутый уровень развития общества и государства, молодежь формирует и образ его будущего. Однако, не имея реальных возможностей реализовать свою социальную активность, молодежь зачастую оказывается на периферии социально-политических процессов, что создает у молодых людей чувство ущемленности. Это во многом связано с тем, что в настоящее время практически отсутствует законодательная база для участия молодежи в общественно-политической жизни страны.

Понимая актуальность обеспечения молодежи социальными гарантиями и возможностями для реализации своего потенциала, большинство субъектов Российской Федерации, не дожидаясь принятия федерального закона, уже приняли свои законы о поддержке молодых людей. Из всех субъектов Российской Федерации только в девяти отсутствуют законы о молодежной политике [9]. При этом следует отметить, что в четырех субъектах Российской Федерации из этих девяти действуют точечные законы, касающиеся, молодых граждан или приняты региональные программы, направленные на поддержку молодежи.

Перечислим несколько субъектов Российской Федерации, которые активно занимаются реализацией молодежной политики. Например, в **Кировской области**, в 2007 году была принята Концепция развития молодежного самоуправления в городе Кирове. Молодежное самоуправление это процесс участия молодых граждан в вопросах организации и реализации мероприятий общественной молодежной политики. Концепция ставит целью создание дополнительных общественных и административных условий для развития молодежного самоуправления в городе.

При этом, задачами Концепции являются: развитие взаимодействия между муниципальными органами по работе с молодежью и общественными объединениями; формирование условий для конструктивного диалога между муниципальными органами по работе с молодежью и общественными молодежными организациями и объединениями; развитие условий для синтизации государственного заказа и общественных потребностей в сфере молодежной политики в городе Кирове [10].

Администрация города **Южно-Сахалинска** разработала Комплексную целевую программу «Воспитание гражданина и патриота» до 2010

* © Ахвледуани Н.Р.