СОЦИОЛОГИЯ

УДК 316.3

Зинченко Я.Г., к. соц. н., доц.

Бюрократия: динамика и трансформация

Аннотация. На основе пространственного подхода рассматриваются социальные параметры, динамика и трансформация современной государственной бюрократии в России.

*Ключевые слова и словосочетания**:** бюрократия, социально-профессиональная общность, «слоевая» модель бюрократии, социальное пространство, социальное поле, социальные параметры, индексы, индикаторы, переменные.*

Бюрократия давно «прописана» в российском обществе. Чиновники занесены в реестр должностей особой корпоративной общности, встроенной в социальную структуру. Она представляет собой относительно замкнутое целостное образование, характеризуемое общностью условий существования, административной формой деятельности, единой системой ценностей и норм, а также сходными чертами образа жизни. Это реальная, эмпирически фиксируемая, статусная группа людей, воспроизводство которой связано с осознанием чиновниками своих интересов, их самоидентификацией и механизмами самоорганизации.

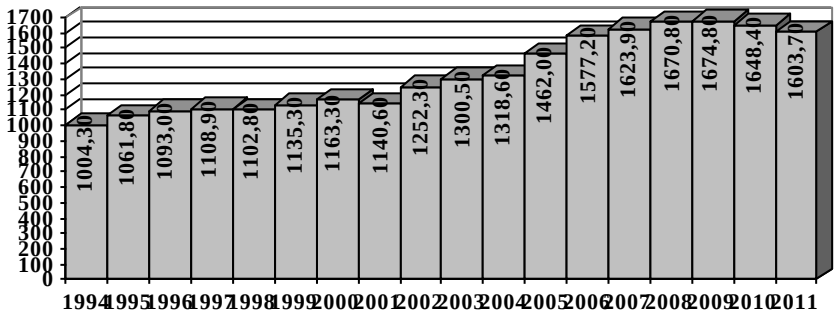
В российском обществе сложилось неоднозначное отношение к бюрократии. Одни оценивают ее как высокостатусную группу, признают престиж и привилегированость административного труда. Другие полагают, что это не обычная профессиональная группа, а обособившийся слой или даже класс, «присвоивший» себе государство. Им инкриминируются корысть и произвол, формализм и карьеризм, паразитический образ жизни.

Безусловно, смена общественного строя, административная реформа должны были изменить основные социальные параметры данной группировки. В связи с этим следует обратить внимание на два обстоятельства. Во-первых, на динамизм перехода от идеократического к профессиональному основанию функционирования бюрократии. Во-вторых, трансформационный характер этого процесса, связанный с движением как вперед, так и вспять.

Основные данные о численности сотрудников органов государственной и муниципальной власти, используемые в данной статье, взяты из источников Госкомстата России. Они собираются, начиная с 1994 г. в ходе сплошного единовременного обследования. Самое последнее из них фиксирует состояние на 11 октября 2011 г. [1]. Численность чиновников в стране имеет тенденцию к разрастанию (см. гр. 1).

График 1

Динамика численности работников органов государственной власти и местного самоуправления (тыс. чел.)



Объектом нашего исследования является государственная бюрократия. В России она росла по разным причинам. Во-первых, в связи с активизацией процесса разделения властей и укрепления органов законодательной, судебной власти, прокуратуры и др. Во-вторых, за счет формирования новых служб и агентств органов исполнительной власти. В-третьих, по причине издержек перераспределения функций и полномочий от федеральных органов власти к региональным и местным. В-четвертых, из-за внутренне заложенной тенденции бюрократии к размножению независимо от объективных факторов.

Очевидно, динамичное развитие бюрократии сопровождается ее трансформацией. В социологии сложились разные подходы к исследованию данной социальной общности в сопряжении с различными парадигмами [2]. Определенные перспективы открывает пространственный подход.

Нынешняя российская бюрократия предстает перед социологом как пространство различных групп (федеральных, региональных, ведомственных и др.), действующих порой противоречиво. Социальное пространство объединяет совокупность полей (П. Бурдье), в которых группы занимают определенную позицию.

Поле представляет собой конфигурацию связей между позициями, которые объективно определены, во-первых, их актуальной и потенциальной ситуацией в структуре распределения различных видов капитала, во-вторых, связями с другими позициями (доминирование, подчинение и т.д.) [3].

Понятие «поле» отражает функциональную дифференциацию общества на относительно замкнутые сферы практик: экономических, политических, культурных и др. Для каждого поля можно определить индексы и провести соответствующие замеры. Так, политическое поле репрезентирует индекс *власти*, который выражает следующие переменные: наличие подчиненных; полномочия; управленческие функции, стаж служебной деятельности. *Экономический* индекс проявляют такие переменные как доход, наличие в собственности чиновника акций и недвижимости (основное и вспомогательное жилище, земля, культурно-бытовые предметы длительного пользования) и т.п. Индекс *культуры* складывается посредством переменных, отражающих уровень образования, квалификацию, ценности, престиж, образ жизни и др. [4].

Таким образом, пространственный подход позволяет предложить «слоевую» модель бюрократической общности. Всю совокупность государственных чиновников можно разложить на слои, имеющие близкие характеристики по трем указанным индексам. В результате мы выделим страты, различающиеся между собой местом в служебной иерархии, пространственной локализацией и другими доминирующими признаками (см. табл. 1).

Государственная бюрократия подразделяется на политическую и профессиональную [5]. И те, и другие занимают определенные должности. Под должностью понимается первичная организационная единица, характеризующая роль и полномочия лица, занимающего ее. Это базовая штатная структура государственного аппарата. Политическую бюрократию составляют лица, замещающие государственные должности, а профессиональную – лица, замещающие должности государственной гражданской службы.

Исходя из полномочий, выделяются профессионально-квалификационное и структурно-функциональное разделение труда. Профессионально-квалификационное разделение труда учитывает виды и сложность выполняемых работ. Структурно-функциональное разделение труда обусловлено уровнем и сферой деятельности государственного органа, отраслевой и территориальной спецификой.

Вследствие вертикального разделения труда формируются группы государственных служащих среднего и нижнего уровней администрирования; в результате горизонтального разделения труда образуются группы служащих, специализирующихся на выполнении конкретных функций администрирования.

Таблица 1

Виды бюрократии	**Политическая**	**Профессиональная**			
Категории чиновников	**Лица, замещающие государственные должности**	**Лица, замещающие должности государственной гражданской службы**			
		Руководители	**Помощники**	**Специалисты**	**Обеспечивающие специалисты**
Социальные слои	Верхний	Средний	Субсредний	Нижний	Субнижний
Власть	Есть подчиненные	Есть подчиненные	Нет подчиненных	Нет подчиненных	Нет подчиненных
Доход	Богатые	Зажиточные	Обеспеченные	Среднеобеспеченные	Низкообеспеченные
Образование	Высшее	Высшее	Высшее	Высшее	Высшее, среднее

Это классифицированные государственные служащие, т.е. имеющие классные чины, ранги, звания, от которых в определенной мере зависят их полномочия.

По состоянию на 11 октября 2011 г. в государственных органах РФ находилось 827503 работников. Укомплектованность составила 91,8 %. В том числе в федеральных государственных органах законодательной власти 3683 человек, исполнительной власти – 484533, судебной власти и прокуратуры – 114000, других государственных органах – 1558 чел.

В государственных органах субъектов РФ насчитывалось 221645 работников. Из них в органах законодательной власти 9174 чел., исполнительной власти – 182609, судебной власти – 21055, других государственных органах – 8807 чел.

Политическая бюрократия (лица, замещающие государственные должности) в целом по стране насчитывает 36936 чел. Это верхний слой чиновников (административно-политическая элита) составляющий всего 4,5 %. Среди них 42,9 % мужчин и 57,1 % женщин. Абсолютное большинство этих лиц – 36086 чел. действует на региональном уровне.

Состав политической бюрократии по возрасту: до 30 лет – 2,4%; 30-39 лет – 31,3 %; 40-49 лет – 34,1 %; 50-59 лет – 25,7 %; 60-65 лет – 2,3 %; старше 65 лет – 0,1%. Статистика свидетельствует об обновлении данного слоя людей. Ключевые позиции покинула «старая гвардия» советского

периода. Их место заняла «новая генерация», получившая опыт работы в современных административных структурах.

Процесс обновления элиты отражает также группировки бюрократии по стажу: 1) вновь нанятые в течение года (3,5 %); 2) нанятые в период президентства Медведева со стажем от 1 года до 5 лет (8,8 %); нанятые в период первого и второго президентства Путина со стажем от 5 до 15 лет (36,0 %); 4) нанятые в период первого и второго президентства Ельцина со стажем от 15 до 25 лет (31,4 %); 5) нанятые в период президентства Горбачева со стажем от 25 лет и старше (20,2 %).

Политическая бюрократия обладает наибольшими властными полномочиями и ресурсами. Для нее характерен довольно высокий уровень доходов, позволяющий относить этих людей в группу «богатых»: от 1871318 руб. (Попов М.М., помощник Секретаря Совета Безопасности РФ) до 484014080 руб. (Хлопонин А.Г., полномочный представитель Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе). Кроме того, у них в собственности находятся земельные участки, недвижимость, автомобили и др. [6].

Политическая бюрократия обладает также символическим капиталом в форме высшего образования (99,9 %). В их числе лиц, имеющих два и более высших образования – 12,6 %; послевузовское образование – 2,9 %; ученую степень кандидата наук – 5,4 % и доктора наук – 1,2 %. По укрупненным группам специальностей и направлениям подготовки состав кадров распределен следующим образом: гуманитарные и социальные науки – 90,7 %, из них 89,6% – юриспруденция; экономика и управление - 3,7 %, в том числе по специальностям – государственное и муниципальное управление – 1,1%, управление персоналом – 0,1 %; физико-математические и естественные науки – 0,5%, образование и педагогика – 1,1 %, здравоохранение – 0,4 %, культура и искусство – 0,1 %, сельское и рыбное хозяйство – 0,7 %, другие – 2,7%. Статистика показывает снижение технократического влияния на систему публичного администрирования. Если 20 лет назад значительная часть региональной элиты (79,5 %) испытывала недостаток знаний в сфере права, то в настоящее время таких единицы [7].

Профессиональная бюрократия представлена лицами, замещающими должности государственной гражданской службы: руководителями, помощниками, специалистами и обеспечивающими специалистами. Все они составляют профессиональное сообщество, которое приобрело свою современную форму в процессе длительного исторического развития. В результате осознания «чисто технической неизбежной потребности управления» – подчеркивал М. Вебер, – в европейских развитых государствах в XVII в. «происходила постепенная передача княжеского самовластия (Selbsthennsehft) профессиональному чиновничеству» в трех ключевых об-

ластях: управлении финансами, военном деле и судопроизводстве [8].

В этот период профессия государственной службы приобретает социально выраженную форму, закрепляется за определенными группами людей (придворными), стала наследоваться, передаваться через специальное обучение, т.е. воспроизводиться в социальной форме. Со временем на смену средневековому чиновнику приходит новый специалист государственной службы, не скованный сословными ограничениями, не прикрепленный к знатному сообществу, а подготовленный на основе рационального использования научных знаний.

Историческое развитие профессии государственной службы осуществляется через социальные механизмы семьи, культуры, образования, через накопление профессиональной памяти и передачу традиций, когда «незримый университет» распространяется не только вширь, но и в глубь веков. Субъектом социальных форм профессии являются группы государственных гражданских служащих федерального и регионального уровня.

Профессия гражданской службы в современной России приобретает высокий статус, который закрепляется социальными механизмами престижа, оплаты труда, льгот, гарантий и т.д. Высокостатусная профессиональная группа требует особых способностей, определенного уровня профессионализма, которыми обладают индивиды.

Тем не менее, гражданская служба нуждается в профессионализации. Речь идет не просто о развитии профессиональных способностей чиновников, а о формировании профессионального подхода к обеспечению ими полномочий государственных органов. Профессионализация гражданской службы – это социальное явление, обусловленное изменениями в содержании административной работы, связанное с возникновением новых специальностей в сфере государственной службы, новых технологий, форм и методов профессиональной деятельности.

Иерархическое строение профессионального сообщества определяет социальную диспропорцию между средними и нижними слоями бюрократии, демографические, социокультурные и другие различия.

К средним слоям профессиональной бюрократии относятся руководители и помощники. Доля руководителей составляет 16,1 %. Половозрастные группы руководителей соразмерны по численности друг другу (см. табл. 2, 3). Одна треть – тридцатилетние, устремленные к инновациям. Другая треть – сорокалетние, использовавшие для своего карьерного роста возможности, предоставленные рынком и демократией. Наконец, еще одна треть – пятидесятилетние, обеспечивающие устойчивость традиций. В состав руководителей входят лица, занимающие довольно сильную социальную позицию. Они возглавляют государственные органы и их структурные подразделения, представительства, т.е. обладают властными ресурсами. Авторитет руководителей опирается на солидный стаж граж-

данской службы (см. табл. 4). По уровню дохода руководителей можно отнести к зажиточным (см. табл. 5).

Значительная часть руководителей (40,9 %) имеет образование по экономике и управлению, в том числе по государственному и муниципальному управлению только 4,5 %, а по управлению персоналом лишь 0,7 %. Между тем, для данной категории служащих типична управленческая форма труда. Они выполняют функции по планированию, организации, координации, мотивации, регулированию, анализу и контролю за состоянием дел. Таким управленцам важнее умение работать бригадным методом, «сколачивать» команду.

Доля помощников (советников) в структуре бюрократии невелика – 4,0 %. В большинстве своем это молодые люди с юридическим образованием (см. табл. 3, 7), содействующие руководителям в исполнении властных полномочий. У них нет подчиненных, но имеются возможности влияния, как на специалистов, так и на руководителей. Официальные данные о доходах помощников отсутствуют, но, судя по социологическим опросам помощников можно отнести к обеспеченным.

К нижним слоям профессиональной бюрократии относятся специалисты и обеспечивающие специалисты. Их доля составляет соответственно 57,7 % и 17,7 %. Это наиболее феминизированные группы служащих. Большинство из них лица в возрасте до 39 лет (см. табл. 2). Анализируемые страты близки друг другу по отсутствию подчиненных и по стажу служебной деятельности (см. табл. 3). По величине доходов специалистов можно отнести к среднеобеспеченным, а обеспечивающих специалистов к низкообеспеченным.

Рассматриваемые слои отличаются по уровню образования. В составе обеспечивающих специалистов значительная часть лиц, имеющих среднее профессиональное образование (см. табл. 5). Это допустимо, поскольку для данной категории работников характерна операторная форма труда, связанная с обработкой документов, сбором, учетом и хранением информационных баз данных. Специалисты занимаются в основном администрированием в той или иной отрасли хозяйства и оказанием публичных услуг населению.

Об особых навыках этих категорий чиновников можно судить по укрупненным группам специальностей и направлениям подготовки базового высшего профессионального образования (см. табл. 7).

Как видно, данные статистического обследования чиновников дают возможность оценить размеры, динамику и трансформацию российской государственной бюрократии и проанализировать ее основные социально-демографические характеристики.

У российской бюрократии «женское лицо» (71,3 % женщин). Безусловно, это во многом определяет социальную ориентацию и административ-

ную культуру чиновников, «женское» восприятие общественных явлений и процессов. Вместе с тем, четко просматривается тенденция: чем выше слой бюрократии, тем больше в нем мужчин: обеспечивающие специалисты – 15,4%; специалисты – 29,3 %; руководители – 38,6 %; лица, замещающие государственные должности – 42,9 %. Гендерный дисбаланс можно объяснить влиянием традиционных представлений о «мужском характере» деятельности руководителя, а также низким размером оплаты труда, особенно обеспеченных специалистов, что не могут себе позволить многие мужчины.

Имеет место тенденция влияния возраста на распределение бюрократии по слоям. В нижних слоях чиновников доминируют лица в возрасте до 30 лет, в средних от 30 до 39 лет, в верхнем от 50 до 59 лет. В целом возрастная структура бюрократии достаточно попорциональна. Вместе с тем в структуре бюрократии увеличивается доля молодежи в возрасте до 30 лет и составляет в настоящее время 26,9 %. Она в основном концентрируется на младших и старших должностях. Это закладывает тенденцию длинной очереди на служебное продвижение молодежи, снижения ее мотивации. Ни материально, ни социально деятельность молодых специалистов не стимулируется.

Фиксируется прямая зависимость возраста и стажа служебной деятельности. Среди обеспечивающих специалистов доминируют чиновники со стажем от 1 до 5 лет, специалистов – от 5 до 10 лет, руководителей и лиц, замещающих государственные должности – от 15 до 25 лет. Вместе с тем, наблюдается обратная зависимость возраста и материального благополучия. «Новая генерация» чиновников имеет более высокие доходы по сравнению со «старой гвардией».

Современная бюрократия представляет собой одну из самых образованных профессиональных общностей в России. Абсолютное большинство чиновников имеет высшее образование (90,6 %), обладают ученой степенью. Например, в органах законодательной власти 9,9 % служащих кандидаты наук и 2,1 % – доктора наук.

Анализ данной социальной общности по профилю образования показывает, что управленцы среди чиновников составляют всего 4,1 %. Вряд ли данный факт отражает востребованность в служебной деятельности управленческих компетенций. Вместе с тем, возможно, что характер деятельности профессиональных чиновников в большей мере носит не управленческий, а административный характер.

Дальнейшая логика исследования бюрократии требует дополнить объективные характеристики этой социально-профессиональной общности субъективными, такими как профессионализм, корпоративность, идентичность и др.

Социологи получают сведения об этом методом опроса. Особое значение имеет идентичность, которая выражает интегральную характе-

ристику группы профессиональной бюрократии в рамках социального пространства.

Цель идентификации состоит в интеграции чиновника в группу профессионалов и самой этой группы в социальную структуру общества. Идентичность облегчает взаимодействие индивида с группой. Она повышает солидарность, кооперацию, мотивацию, взаимовыручку между гражданскими служащими.

Подводя итог анализу основных социальных параметров российской бюрократии, можно сделать вывод, что в настоящее время они представляют собой профессиональную полузакрытую общность с четкими стратификационными очертаниями. Институциональные изменения российского общества формируют новую модель бюрократии, ее слоевую социокультурную дифференциацию. В настоящее время можно эмпирически зафиксировать и проанализировать ясно выраженные позиции социальной самоидентификации. Для этого социологи используют следующие индикаторы:

1. *Общность ценностных установок.* В совокупности ценностей, разделяемых государственными служащими, выделяются: профессиональная честь, служение Отечеству, секретность, взаимное доверие, патриотизм, постоянство, самопожертвование, честность и неподкупность, нейтральность.

2. *Социальная самоидентификация*. Степень осознания служащими специфики администрирования достаточно высока. Эмпирически установлено, что свобода в выборе путей решения управленческих задач способствует реализации творческого потенциала личности в профессиональной деятельности.

3. *Сходство мотивации.* Самой значимой для большинства чиновников является установка на карьеру, связанные с должностным продвижением социальные, организационные и правовые статусы. .

4. *Общие принципы служебного поведения.* В административной среде утверждается кодекс поведения чиновников, представляющий собой нравственные основы деятельности должностных лиц.

5. *Осознание идентичности.* Материалы социологических исследований показывают достаточно высокую степень осознания бюрократией своей принадлежности к государственной службе. Несмотря на снижение престижа профессии, нестабильность служебного положения, чиновники ориентированы на особый характер труда в сфере администрирования, связывают с ней свои социальные ожидания.

Итак, статистика фиксирует тенденцию становления качественно новой социально-профессиональной общности государственных служащих. Вместе с тем, этот процесс протекает противоречиво в условиях напряженности административной среды. Причины этого кроются в затя-

нувшемся процессе институционализации современной государственной службы, полузакрытости ее формальных структур, устаревшей профессиональной культуры, низком уровне самоорганизации чиновников.

Таблица 2

	Состав кадров по полу в %			
	руководители	помощники	специалисты	обеспечивающие специалисты
мужчины	38,6	24,2	29,3	15,4
женщины	61,4	75,8	70,7	84,6

Таблица 3

	Состав кадров по возрасту в %					
	до 30 лет	30-39	40-49	50-59	60-65	старше 65
руководители	5,6	28,0	30,9	31,3	4,2	0,0
помощники	36,7	43,0	12,3	6,3	1,5	0,1
специалисты	28,0	31,8	20,8	17,5	1,9	0,0
обеспечивающие специалисты	46,5	23,2	13,9	14,8	1,6	0,0

Таблица 4

	Состав кадров по стажу гражданской службы в %					
	до 1 года	от 1 года до 5 лет	от 5 до 10 лет	от 10 до 15 лет	от 15 до 25 лет	25 лет и свыше
руководители	1,3	6,8	19,5	19,6	34,5	18,3
помощники	2,7	24,7	38,5	17,4	12,8	3,9
специалисты	6,7	23,8	27,2	15,1	19,7	7,6
обеспечивающие специалисты	16,3	36,9	22,9	8,1	10,8	4,9

Таблица 5

	Среднемесячная начисленная заработная плата			
	руководители	помощники	специалисты	обеспечивающие специалисты
В федеральных гос. органах: на федеральном уровне на региональном уровне	122236 39634	нет данных	57307 25983	38936 18334
В государственных органах субъектов РФ	65181	нет данных	36498	25794

Таблица 6

	Состав кадров по образованию в %						
	Имели профессио-нальное образование		Не имели профессионального образования	Справочно из числа лиц с высшим профессиональным образованием			
				2 и более высших образования	послевузовское образование	ученую степень	
	высшее	среднее				кандидатов наук	докторов наук
руководители	99,4	0,5	0,1	18,1	2,8	3,5	0,3
помощники	99,2	0,3	0,4	14,2	1,4	1,9	0,2
специалисты	94,2	4,4	1,5	10,5	1,2	1,0	0,0
обеспечивающие специалисты	66,5	30,6	3,0	6,1	0,4	0,2	0,0

Таблица 7

	Имели базовое высшее профессиональное образование по укрупненным группам специальностей в %													
	гуманитарные и социальные науки	из них по направлениям подготовки		экономика и управление	из них по специальностям		физико-математические и естественные науки	образование и педагогика	здравоохранение	культура и искусство	информационная безопасность	сфера обслуживания	сельское и рыбное хозяйство	другое
		юриспруденция	международные отношения		государственное и муниципальное управление	управление персоналом								
руководители	26,3	23,0	0,3	40,9	4,5	0,7	3,5	4,1	3,3	0,4	0,2	0,2	2,9	18,1
помощники	88,4	86,2	0,1	4,8	1,3	0,2	0,6	1,8	2,2	0,1	0,0	0,1	0,4	3,5
специалисты	30,9	27,0	0,3	37,1	4,2	0,7	3,5	5,1	2,2	0,3	0,4	0,3	3,5	16,8
обеспечивающие специалисты	27,5	22,8	0,2	46,0	5,7	1,1	3,3	6,4	0,4	0,4	0,6	0,4	1,9	13,0

Литература

1. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. www.gks.ru

2. Зборовский Г.Е. Теоретические основания изучения социальной общности// Социологические исследования. 2010. № 4.

3. Bourdien P. Wacguant L.J.D. Responses. Por une anthropologie reflexche. – Paris: Seuil, 1992.

4. Зинченко Г.П. Госслужащие региона: состав и социальные особенности // Социологические исследования. 1999. № 2.

5. В нашей стране пока не существует четкого разделения между политической и профессиональной бюрократией, так как при смене властных элит в некоторых госструктурах состав профессиональной бюрократии чуть ли не полностью меняется.

6. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера федеральных государственных служащих Администрации Президента Российской Федерации, а также их супругов и несовершеннолетних детей за период с 1 января 2009 г. по 31 декабря 2009 г. // http://президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/7427

7. Зинченко и др. Государственный служащий: проблемы и перспективы. Ростов н/Д. 1992. С. 29.

8. Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 658.