

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Пензенский государственный университет» (ПГУ)

В. П. Воробьев

СОЦИОЛОГИЯ БЮРОКРАТИИ: КЛАССИЧЕСКИЕ ТЕОРИИ

Учебное пособие

Пенза
Издательство ПГУ
2017

ББК 60.83я73

В75

Рецензенты:

доктор социологических наук, заведующий кафедрой
«История, теория и прикладная социология» социологического
факультета Саратовского национального исследовательского
государственного университета им. Н. Г. Чернышевского

Д. В. Покатов;

кандидат философских наук, доцент кафедры
«Философия и социальные коммуникации» юридического факультета
Пензенского государственного университета

В. И. Носов

Воробьев, В. П.

В75 Социология бюрократии: классические теории : учеб.
пособие / В. П. Воробьев. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2017. – 112 с.

ISBN 978-5-907018-08-2

Издание посвящено анализу бюрократических систем в социологической науке XIX–XX вв. Рассмотрены наиболее известные классические теории бюрократии (К. Маркса, М. Вебера, М. Крозье и др.). Наибольшее внимание уделено анализу феномена государственной бюрократии.

Подготовлено на кафедре «Государственное управление и социология региона» ПГУ и предназначено для магистрантов, обучающихся по направлению подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление».

ББК 60.83я73

ISBN 978-5-907018-08-2

© Пензенский государственный
университет, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
Глава 1. СОЦИОЛОГИЯ БЮРОКРАТИИ КАК ОБЛАСТЬ НАУЧНОГО ЗНАНИЯ.....	6
1.1. Понятие бюрократии. Специфика социологического подхода к анализу бюрократии	6
1.2. Становление теории бюрократии.....	10
Глава 2. ТЕОРИЯ БЮРОКРАТИИ М. ВЕБЕРА	18
2.1. Бюрократия как форма легитимного господства	19
2.2. М. Вебер о добюрократических моделях государственного управления	21
2.3. Основные черты патримониальной бюрократии.....	25
2.4. Рациональная бюрократия	30
2.5. Роль бюрократии в функционировании системы плебисцитарной демократии	34
Глава 3. КРИТИКА ТЕОРИИ ИДЕАЛЬНОЙ БЮРОКРАТИИ.....	39
3.1. Основные направления критики веберовской теории бюрократии. «Реалистическая» концепция бюрократии.....	39
3.2. Проблема тотальной бюрократизации современного общества в зеркале социологии.....	44
3.3. Критика бюрократических отношений в публицистике.....	48
3.4. Концепция «нового менеджизма» и «отзывчивой администрации».....	55
Глава 4. ТЕОРИЯ БЮРОКРАТИИ М. КРОЗЬЕ.....	62
4.1. М. Крозье о специфике «бюрократического феномена».....	62
4.2. М. Крозье об альтернативах бюрократическим методам государственного управления	68
Глава 5. МАРКСИЗМ О БЮРОКРАТИИ. ПРОБЛЕМА БЮРОКРАТИИ В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ ПОСЛЕДОВАТЕЛЕЙ К. МАРКСА	72
5.1. Анализ бюрократии в ранних работах К. Маркса.....	72
5.2. Концепция бонапартизма и идея К. Маркса о необходимости разрушения бюрократического аппарата.....	75
5.3. Бюрократический феномен в теории и практике последователей К. Маркса	78
Глава 6. СОВЕТСКАЯ МОДЕЛЬ БЮРОКРАТИИ КАК ОБЪЕКТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА.....	84
6.1. Особенности советской управленческой системы	84
6.2. Попытки теоретического осмысления советской модели бюрократии	91
ЗАКЛЮЧЕНИЕ. О СУДЬБЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ БЮРОКРАТИИ.....	99

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	102
КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ.....	105
ТЕСТЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ.....	106
ИМЕННОЙ УКАЗАТЕЛЬ	111

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данное учебное пособие посвящено социологическим аспектам функционирования и эволюции бюрократических систем управления. Основное внимание уделено наиболее важным аспектам деятельности государственной бюрократии. В пособии представлен анализ классических социологических моделей бюрократии, прежде всего – теории Макса Вебера и концепций его критиков.

Затронуты как историко-теоретические аспекты заявленной проблемы, так и ряд вопросов, связанных с современными тенденциями эволюции государственной бюрократии. При анализе некоторых концепций автор высказывает собственную точку зрения на анализируемые проблемы.

В ряде случаев автор вынужден был отвлекаться от хронологического принципа при рассмотрении тех или иных теорий. В частности, тема, посвященная взаимосвязи марксистской теории с проблемами бюрократии, для сохранения логики анализа некоторых важных проблем раскрывается после изложения теории М. Вебера – несмотря на то, что марксистская доктрина исторически является более ранней по отношению к социологической теории Вебера.

В пособии не отражено содержание социологических дискуссий, посвященных особенностям современной российской бюрократии. Автор исходил из того, что пока еще рано говорить о целостных, проверенных временем социологических теориях и моделях, описывающих постсоветскую бюрократическую систему. Некоторые авторские соображения по данной проблеме изложены в заключении.

Вставки, напечатанные *мелким шрифтом*, иллюстрируют или уточняют содержание основного текста. В некоторых вставках содержатся положения, представляющие особую сложность для понимания. В последнем случае допустимо пропускать их при чтении.

Тесты, включенные в пособие, предназначены для самоконтроля. При их прохождении надо не только находить правильный вариант ответа, но и контролировать общий уровень знаний по проблеме, обращая внимание на собственную осведомленность, касающуюся авторов, понятий и описаний, представленных *во всех вариантах ответа*.

Автор выражает благодарность кандидату философских наук, доценту В. С. Игнатову за ценные консультации по вопросам, связанным со спецификой управленческой системы в советский период.

Глава 1. СОЦИОЛОГИЯ БЮРОКРАТИИ КАК ОБЛАСТЬ НАУЧНОГО ЗНАНИЯ

1.1. Понятие бюрократии. Специфика социологического подхода к анализу бюрократии

Слово «бюрократия» происходит от французского «бюро» (конторский стол, контора) и греческого «кратос» (власть, господство).

Сегодня в социальных науках бюрократией принято называть любую крупномасштабную иерархическую *организацию профессионального управления* (а также соответствующую *социальную группу*), основная функция которой – проведение в жизнь тех или иных управленческих решений и контроль за соблюдением официальных нормативных актов.

Это лишь первичная дефиниция бюрократии. Для более развернутого определения бюрократии необходим серьезный исторический анализ как эволюции социально-управленческих систем, так и развития соответствующих теоретических построений, призванных описать данные системы.

Однако даже при первичном рассмотрении можно обратить внимание на наличие в слове «бюрократия» дополнительного, неявного значения. Не секрет, что в быденном языке данное слово часто ассоциируется с чем-то нехорошим, неэффективным, аморальным.

При наличии устойчивой дополнительной ассоциации, которая возникает у большинства носителей языка при употреблении того или иного слова, ученые говорят о *коннотации*. В социальных науках особое внимание уделяют *оценочной коннотации*, которая может придавать слову эмоционально-позитивный или эмоционально-негативный оттенок. Стандарты научного исследования предполагают минимальное использование слов с позитивной или негативной коннотацией. Если слова с такой коннотацией используются в науке, то предполагается, что в рамках научного текста они уже не должны вызывать тех дополнительных ассоциаций, которые они вызывают в бытовой речи, в публицистике и пр. В ряде случаев в науке происходит замена слов с позитивной или негативной коннотацией на оценочно-нейтральные синонимы. Так, в социологии слова «наркомания» и «алкоголизм» там, где возможно, заменяют словосочетанием «аддиктивное поведение».

Современные словари дают следующие определения бюрократии: «...организация профессиональных государственных слу-

жащих для квалифицированного, эффективного исполнения общественной политики»¹; «...структура организации, для которой характерны: четкая управленческая иерархия, правила и стандарты, показатели оценки работы, принципы найма, основывающиеся на компетенции работника»².

Как видим, в данных определениях в принципе не содержатся негативные и уничижительные оценки данного социального феномена. Даже допустимые в социологии определения явлений через понятия «дисфункциональный», «неэффективный» и прочие, как правило, не используются в научных словарях и энциклопедиях в отношении бюрократии. Тем не менее, в обычных отечественных словарях еще сохранилась традиция давать бюрократии только негативные определения.

Так, в современном словаре иностранных слов «бюрократия» приравнивается к понятию «бюрократизм»; последнее же понятие определяется как «система управления чиновнической администрацией, защищающей интересы лишь государственного аппарата»³. Даже в социологических энциклопедиях встречаются еще дефиниции бюрократии с негативным «подтекстом»: «Бюрократия – способ осуществления публичных властных функций, специфическая форма устройства социальных организаций в обществе, сущность которой заключается в отрыве центров исполнительной власти от воли большинства членов этой организации, в подчинении правил и задач функционирования организаций целям ее сохранения и укрепления»⁴.

В общественных науках ученые имеют право придерживаться своих трактовок различных понятий. В то же время в справочных изданиях обычно представлены наиболее общепризнанные трактовки того или иного понятия. В рамках же современной социологической науки под бюрократией понимают *определенную систему управления, имеющую свои позитивные и негативные черты и соответствующую конкретной стадии развития общества (либо конкретному типу общественной организации, сообщества)*. В такой интерпре-

¹ Бюрократия // Философия. Энциклопедический словарь. М. : Гардарики, 2004.

² Бюрократия // Финансовый словарь Финам. – URL: <http://www.finam.ru/dictionary/wordf000C5/?page=18>

³ Крысин Л. П. Иллюстрированный толковый словарь иностранных слов. М. : Эксмо, 2008.

⁴ Социология. Энциклопедия. М. : Книжный дом, 2003.

тации данный термин не может быть связан только с негативными оценками и в рамках науки не имеет негативной коннотации.

Для обозначения частных негативных сторон деятельности бюрократии допустимо использовать слово «*бюрократизм*», которое и в научном русском языке имеет явно негативную эмоциональную коннотацию и, как правило, ассоциируется с волокитой, чрезмерным формализмом и т.п. При этом следует осознавать, что, как и любой недостаток, бюрократизм часто является продолжением ее достоинств. Нужно отметить при этом, что бюрократизм – это именно частное проявление деятельности бюрократии либо ее отдельных представителей: некоторые фундаментальные свойства бюрократии, которые при определенных условиях делают бюрократию *в целом* дисфункциональной, данным термином не характеризуются.

В силу того, что бюрократические типы организаций в современном обществе играют важнейшую роль в социальном управлении, они находятся в центре внимания социально-гуманитарных наук. При этом теория бюрократии является сферой междисциплинарных исследований; анализом бюрократических моделей управления занимаются теория менеджмента, экономика, политология, организационная психология и т.д. Для различных социально-гуманитарных дисциплин характерен свой подход к проблемам бюрократического управления.

Спецификой *социологического* анализа бюрократии как социально-управленческого феномена является обращение к тем аспектам функционирования бюрократии, которые в истории общественных наук всегда ассоциировались именно с социологической проблематикой.

Первый аспект социологического анализа бюрократических систем связан с исследованием роли и места бюрократии в функционировании общества как сложной системы. Этот аспект сопряжен с анализом социетальных систем, т.е. суверенных сообществ, имеющих государственный статус. Он касается, прежде всего, изучения государственной бюрократии¹. Здесь на первый план выходит рассмотрение следующих проблем:

¹ С юридической точки зрения, речь должна идти о бюрократии в системе государственного *и муниципального* управления. Однако, по нашему мнению, в социологическом плане различия между этими двумя видами бюрократии в системе публичной власти не носят принципиального характера.

- взаимосвязь бюрократического феномена с различными стадиями общественного развития и с различными цивилизационными моделями;
- место бюрократии в социальной структуре современного общества;
- общественный статус государственной бюрократии как целостной социальной группы;
- взаимодействие государственной бюрократии с иными элементами социальной структуры (с общественными элитами, с социальными классами и т.д.) Особое место здесь занимает рассмотрение вопроса о месте государственной бюрократии в системе согласования общественных интересов;
- функциональные и дисфункциональные свойства бюрократии как факторы, влияющие на общественную стабильность и воспроизводство социальной солидарности;
- перспективы формирования небюрократических моделей регулирования общественных отношений.

Второй аспект (условно его можно назвать *внутрибюрократическим*) связан с рассмотрением бюрократии как *особого сообщества*, как особой группы, характеризующейся коллективной идентичностью и своеобразной субкультурой. Социологический анализ бюрократии в этом случае предполагает анализ таких феноменов, как:

- специфика бюрократического менталитета;
- факторы сплоченности бюрократии как социальной группы;
- статусные различия, характерные для бюрократического общества, и факторы внутригрупповой статусной дифференциации;
- особенности системы социального контроля, действующей в бюрократических системах;
- способы социального воспроизводства бюрократии как группы (в частности, механизмы социального рекрутирования служащих);
- статусные и культурные различия между государственной бюрократией и бюрократическими группами, действующими в рамках гражданского общества (корпоративная бюрократия, партийная бюрократия и пр.).

Эти два аспекта социологического исследования бюрократии частично пересекаются: так, вопрос об источниках рекрутирования служащих связан не только с «внутрибюрократическими» проблемами, но и с общим состоянием социума – с его культурой, спецификой системы образования и т.д.

В силу того, что нас, прежде всего, интересует эволюция системы государственной бюрократии, в данном учебном пособии затрагиваются оба аспекта анализа бюрократических систем управления.

1.2. Становление теории бюрократии

Сам термин «бюрократия» появился благодаря французскому государственному деятелю *Винсану де Гурнэ* (1712–1759). Данное понятие, иллюстрирующее процессы присвоения власти чиновниками, использовалось де Гурнэ в сугубо уничижительном смысле. Характерно, что третирование бюрократии уже с момента появления самого этого термина было теснейшим образом связано с критикой чрезмерного вмешательства государства в экономику: де Гурнэ был авторитетным сторонником свободной торговли и свободной конкуренции. Ему принадлежит знаменитая фраза «*laissez faire*» («позвольте делать» – в смысле «не мешайте»), которая стала своеобразным символом концепции невмешательства государства в экономику.

Позиция В. де Гурнэ по этому вопросу была в свое время озвучена его другом – генерал-контролером финансов при Людовике XXVI, известным экономистом *А. Р. Ж. Тюрго*: «Все его учение основывалось на абсолютной невозможности управлять посредством неизменных правил и постоянного наблюдения за множеством операций, сама необъятность чего препятствует ознакомлению с ними... Поэтому он хотел, чтобы администрация не считала нужным водить всех людей на помочах, чтобы она давала им возможность двигаться самостоятельно и рассчитывала больше на естественную силу заинтересованности, чем на внешнее и искусственное принуждение посредством постановлений»¹. В данном высказывании Тюрго хорошо прослеживается взаимосвязь критики бюрократии и отстаивания принципов «*laissez faire*».

Заметный вклад в теорию бюрократии внес выдающийся немецкий философ *Г. В. Ф. Гегель* (1770–1831). Его идеи о взаимосвязи политической власти и гражданского общества в правовом государстве считаются классическими.

¹ Тюрго А. Р. Ж. Похвальное слово Винсану де Гурнэ // Физиократы. Избранные экономические произведения: Ф. Кенэ, А. Р. Ж. Тюрго, П. С. Дюпон де Немур. М. : ЭКСМО, 2008. С. 566.

Гегеля неоднократно и в целом справедливо упрекали в идеализации современных ему прусских государственных порядков. Его вполне логичный вывод о необходимости почтительного отношения к любым укоренившимся общественным отношениям как к необходимым стадиям прогрессивного развития социума (отсюда – знаменитый гегелевский тезис «Все действительное разумно») сочетался с уверенностью в том, что исторический путь развития «мирового разума» уже близок к завершению¹. Это сочетание привело к тому, что философ вынужденно начал воспринимать существующую политическую систему Пруссии как форму государственности, также близкую к идеальной. По этой причине Гегель в весьма позитивных тонах описывает и княжескую власть, и сословные пережитки, и тогдашнюю государственную бюрократию.

Немаловажным обстоятельством было и то, что Гегель воспринимал бюрократию как основу современного ему «среднего класса».

В то же время многие построения Гегеля, касающиеся социальной роли чиновничества и особенностей бюрократической системы в условиях становления правового государства, оказались весьма глубокими и сохраняют свое значение.

В известной работе «Философия права» (1820) Гегель выдвинул ряд положений, которые до сих пор лежат в основе современной идеологии построения государственной службы. Так, немецкий философ обосновал необходимость гарантий сохранения высокого материального статуса чиновника: «Обеспеченное удовлетворение особых потребностей устраняет внешнюю нужду, которая могла бы заставить искать удовлетворения этих потребностей за счет выполнения служебных обязанностей и долга»². В данном случае Гегель подчеркивает важность *защиты чиновничества от давления частных интересов*. Это необходимо из-за того, что государственные служащие вынуждены представлять государственную волю – по терминологии Гегеля, «общее» (характерно, что Гегель называл чиновничество «всеобщим сословием»).

По сути, Гегель провозгласил, что в определенном социальном контексте бюрократическая, «отчужденная» форма государственного правления более продуктивна по сравнению с самоуправлением и представительной властью.

¹ В конце XX в. эта мысль Гегеля трансформировалась в известный тезис Ф. Фукуямы о «конце истории».

² Гегель Г. В. Ф. Философия права // Сочинения : в 14 т. М. : Соцэкгиз, 1929–1959. Т. 7. С. 318.

В этой связи можно привести интересную цитату из «Философии права», касающуюся возможности использования самоуправленческих принципов в регулировании дел, касающихся отдельных групп гражданского общества: «Управление корпоративными делами своими собственными старостами должно оказываться неумелым, так как, хотя они и знают свои своеобразные интересы и дела, они однако гораздо менее полно знают более отдаленные условия и общие точки зрения. Этому, кроме того, способствуют и другие обстоятельства, например, частые личные встречи и вообще равенство представителей с теми, которые должны быть подчинены им, их многообразная зависимость и т.п.»¹. Здесь немецкий философ обращает внимание не только на то, что в ряде случаев самоуправление страдает от недостаточного профессионализма. Главное заключается в другом: прямая вовлеченность управляющих в дела управляемых, своеобразная зависимость первых от вторых, наряду с плюсами, имеет и очень серьезные минусы. Такое положение дел мешает управляющим в ряде случаев действовать на свой страх и риск, учитывая «более отдаленные условия» развития.

Гегель считал, что пока решаются управленческие проблемы, связанные с реализацией частных интересов, эти слабости небюрократического, прямого самоуправления перекрываются их достоинствами, связанными с сохранением духа «формальной свободы», с ощущением того, что здесь, в сфере реализации частных интересов, граждане являются хозяевами своей судьбы. Но, когда речь идет об общегосударственном интересе, такие игры в самоуправление становятся недопустимыми.

И здесь бюрократические принципы функционирования государственного аппарата берутся Гегелем под защиту. В то же время Гегелю не удалось превратить само понятие «бюрократия» в эмоционально нейтральное – по той причине, что в своих работах он предпочитал использовать иные понятия – «правительственная власть», «всеобщее сословие» и т.д.

Одним из первых ученых, попытавшихся рассмотреть феномен бюрократии с научных, а не с этических или идеологических позиций, был британский экономист, философ и социолог *Дж. С. Милль* (1806–1873). В своей книге «Рассуждения о представительном правлении» (1861) он противопоставил представитель-

¹ Гегель Г. В. Ф. Философия права // Сочинения : в 14 т. М. : Соцэкгиз, 1929–1959. Т. 7. С. 315.

ным формам правления именно бюрократию. С его точки зрения, главным признаком «бюрократических форм правления» является сосредоточение власти в руках профессиональных администраторов, а не в руках выбранных представителей населения.

При этом Милль подчеркивает, что сама по себе бюрократия не является чем-то однозначно плохим или хорошим. Во-первых, по его мнению, «хорошая» форма правления – та, которая соответствует особенностям культуры страны. В связи с этим Милль иронично пишет о попытках защитить идею использования представительной демократии для Англии или Франции «...такими доводами, на основании которых ее можно было бы признать единственно пригодной формой правления и для бедуинов, и для малайцев»¹.

Во-вторых, для бюрократии, как и для любой формы правления, присущи как положительные, так и отрицательные черты. Ученый пишет: «...следует признать, что во многих отношениях бюрократическая организация имеет большое преимущество. Она сосредоточивает в себе опыт, приобретает освященные временем, продуманные и испытанные правила и представляет гарантии, что заведование делами будет предоставлено лицам, знакомым с ними на практике»². К негативным свойствам бюрократического правления Милль относит следующие:

- неизменность бюрократических принципов, враждебность к улучшению, стремление стать «педантократией»;
- подавление индивидуальности наиболее выдающихся представителей системы;
- взяточничество;
- механизация деятельности, утрата энтузиазма, подлинной «души» (сейчас бы сказали – «драйва»).

Таким образом, рассуждения Дж. С. Милля о бюрократии отличаются от гегелевской концепции тем, что Милль свободно и безбоязненно использовал сам термин «бюрократия» – при том, что он фактически отказался от предвзятого отношения к бюрократическим системам управления.

В то же время тенденция анализировать, скорее, негативные качества бюрократии, нежели позитивные, сохранилась в общественных науках.

¹ Милль Дж. С. Рассуждения о представительном правлении. Челябинск: Социум, 2006. С. 40.

² Там же. С. 112.

Так, в работах молодого Карла Маркса (гл 5. наст. изд.) тщательный и даже изоощренный анализ бюрократического феномена осуществлялся почти исключительно в критическом ключе. Отметим, впрочем, что работы Маркса с критикой бюрократии были написаны до публикации книги Милля «Рассуждения о представительном правлении».

Французский социолог *Алексис де Токвиль* (1805–1859) в своих трудах «Демократия в Америке» (1831) и «Старый порядок и революция» (1856) затронул проблему, которая актуальна и сегодня – проблему соотношения демократии, свободы и процессов бюрократизации общества. По мнению Токвиля, демократические тенденции в значительной мере определяют направление общественной эволюции. Поскольку сутью демократии является равенство людей (демократические порядки Токвиль противопоставлял аристократическим), усиление демократических начал в жизни современных обществ при определенных условиях может вступить в конфликт с принципом свободы. В частности, по мнению Токвиля, демократические порядки могут приводить к росту общественного безразличия и снижению уровня реальной активности людей в деле защиты от проявлений деспотизма, а стремление обеспечить социальное равенство вызывает соблазн *использовать государство для снижения неравенства*. Но в этом случае свобода в обществе начинает ущемляться, а бюрократическое вмешательство в жизнь общества – увеличиваться. Подчеркнем: Токвиль, говоря о свободе личности, не имел в виду господство «узкого индивидуализма» – последний для него выступает, скорее, в качестве опасного порождения демократии, угрожающего духу свободы.

В то же время Токвиль был против того, чтобы бороться с равенством во имя свободы: более того, с его точки зрения, в условиях снижения социальной роли ряда традиционных («аристократических») институтов, предназначенных для сдерживания всевластия государства, именно демократические механизмы могут способствовать защите либеральных ценностей, т.е. ценностей личной свободы. Многие демократические институты, созданные для воплощения идеи народного суверенитета (среди них можно выделить *разделение властей и федерализацию*), служат гарантией против появления диктатуры и деспотизма бюрократии. Но для этого нужно выстраивать тонкий баланс между принципами равенства и власти большинства, с одной стороны, и принципом свободы личности, с другой. *В условиях такого либерально-демократического синтеза опасность бюрократизации общественной жизни будет, по мнению Токвиля, минимальной.*

Токвиль настаивал на том, что лучшим вариантом реализации такого синтеза является постепенная демократизация общества; революционный же путь реализации демократических ценностей чреват всплеском иррациональных страстей, после которого происходит отказ от революционных крайностей («термидоризация») и усиление власти военно-бюрократической машины.

В социологии и политологии часто используется понятие «эффект Токвиля». О нем говорят тогда, когда некое социальное зло по мере его устранения воспринимается в общественном сознании все более и более остро, в результате чего ненависть народа к ослабленному деспотизму намного превосходит неприязнь к сильной, устойчивой деспотичной власти. Во время революции «эффект Токвиля» приводит к росту нетерпимости, к завышенным ожиданиям и т.д. Соответственно, развитие революционного процесса часто сопровождается приходом к власти радикальных политических сил, которые для реализации демократических чаяний народа, для немедленного воплощения идеи равенства начинают усиливать государственную «опеку» над обществом, снижая уровень личностной автономии. В итоге происходит усиление роли бюрократии, которая сохраняет свое влияние и после «термидора».

Токвиль подчеркивает, что «форма тирании, называемой деспотизмом демократии»¹, которая приводит к всевластию администрации, имеет во Франции дореволюционные корни. Она связана с радикальным реформаторством, с представлением о том, что разумное общество можно создать административным путем, не заботясь о сохранении традиционных противовесов, ограничивающих центральную власть. По мнению французского социолога, революция страдает той же болезнью, которая была присуща, к примеру, французским экономистам-реформаторам, надеявшимся использовать королевскую администрацию для радикального преобразования общества. Впрочем, Токвиль писал, что абсолютный монарх оказался бы менее опасным новатором, чем народ².

При этом сам процесс демократизации общественных отношений Токвиль считает необратимым. Проблема для него состоит лишь в том, в какой степени этот процесс удастся совместить с сохранением духа свободы, индивидуальной автономии. Здесь есть два крайних варианта: «С одной стороны, это эволюционный путь реформ, постепенно расширяющих масштаб социального равенства

¹ Токвиль А. Старый порядок и революция. СПб. : Алетейя, 2008. С. 146.

² Там же. С. 149.

в сочетании с гарантиями политических свобод (англо-саксонский вариант), с другой – революционный путь, разрушающий старый порядок и ведущий к установлению социального равенства без индивидуальной свободы путем авторитарно-бюрократического регулирования общества»¹.

Для А. де Токвиля – социолога либеральных убеждений – проблема бюрократии как таковая не была основной. Тем не менее, его концепция содержит ряд положений, чрезвычайно существенных, по нашему мнению, именно для развития социологической теории бюрократии. Среди этих положений отметим следующие:

– мысль о неразрывной связи между процессом демократизации общества и ростом влияния бюрократии (Токвиль, «обнадеженный» примером относительно молодых США, не провозглашал эту взаимосвязь в качестве универсальной закономерности, но, тем не менее, обратил на нее внимание);

– идея, согласно которой бюрократический способ мышления (и шире – бюрократический способ отношения к социальной реальности) характерен не только для чиновников и государственных деятелей, но и для многих ученых;

– утверждение об исключительной важности сохранения многих традиционных институтов для предотвращения чрезмерной бюрократизации общества.

Развитию социологических представлений о бюрократических организациях и о специфике бюрократии как социальной группы в XIX в. способствовал процесс совершенствования государственной службы в передовых странах Западной Европы и в США.

В системе административно-государственного управления в это время происходит углубление разделения труда, постепенно увеличивается стабильный управленческий аппарат, комплектуемый не из выдвиженцев политических партий, пришедших к власти, или соратников политических лидеров, а из профессиональных служащих. Повышаются требования к профессиональной квалификации государственных чиновников. Возрастает количество «технических» чиновников, обслуживающих делопроизводство. Идут и процессы, связанные с дальнейшим отделением рутинного государственного управления от политической деятельности.

¹ Медушевский А. Н. Алексис де Токвиль. Социология государства и права // Социологические исследования. 2005. № 10. С. 122.

Процессы рационализации госуправления, вертикальное и горизонтальное разделение труда в государственном аппарате закрепляются в законодательстве. Можно констатировать, что процесс становления национальных моделей государственной бюрократии в большинстве стран Европы и Северной Америки завершился во второй половине XIX в.

В 1883 г. в США был принят первый закон о государственной гражданской службе – *закон Пендлтона*. Этот закон, действующий и в настоящее время, предусматривал проведение специальных конкурсных экзаменов для претендентов на должности государственной службы.

В 1887 г. американский историк и политолог *Вудро Вильсон* (1856–1924)¹ опубликовал известную статью «Изучение администрирования». В ней он обобщил основные положения, на которых строится административно-государственное управление. Уже в этой работе зафиксированы следующие важнейшие принципы взаимодействия между политикой и государственным управлением:

– система государственной службы предназначена для проведения в жизнь разных политических программ, которые воплощают «избранники нации», сменяющие друг друга у власти;

– политическая власть создает законы и разрабатывает государственную политику, а административный аппарат воплощает их в жизнь;

– при этом политические руководители контролируют деятельность административного аппарата;

– смена политического руководства страны в результате выборов не должна влиять на положение несменяемого административного аппарата;

– подбор государственных служащих должен осуществляться не на основе политической преданности или политических заслуг человека, а на основе его профессиональной компетентности.

Кроме того, В. Вильсон одним из первых выдвинул идею своеобразной «менеджеризации» государственной службы: по его мнению, в системе государственного управления нужно активно использовать методики и наработки, созданные в бизнесе. Можно сказать, что Вильсон, обобщив опыт государственного строительства, *на теоретическом уровне попытался обосновать модель бюрократии, совместимую с особенностями либерально-демократической политической системы.*

¹ Впоследствии 28-й президент США (1913–1921) и лауреат Нобелевской премии мира (1919).

Таким образом, и развитие общественных отношений, и прогресс социальных наук постепенно переставили акценты в проблеме бюрократии: к концу XIX в. она предстала, прежде всего, в качестве проблемы рационального использования бюрократических систем управления и, соответственно, чиновничества как социальной группы в процессе развития современного общества.

Важнейшую роль в становлении социологической теории бюрократии сыграли работы выдающегося немецкого социолога *Макса Вебера*, который выдвинул тезис о неразрывной и в каком-то смысле благотворной связи бюрократического управления с современным рациональным капитализмом (подробнее см. гл. 2 наст. изд.). Авторитет М. Вебера во многом способствовал тому, что в социологии понятие «бюрократия» окончательно утратило негативную окраску и превратилось в строго научный термин.

В то же время в сфере обыденного сознания, в публицистике эмоционально негативная окраска данного понятия сохраняется до сих пор.

Глава 2. ТЕОРИЯ БЮРОКРАТИИ М. ВЕБЕРА

2.1. Бюрократия как форма легитимного господства

Макс Вебер (1864–1920) – выдающийся немецкий социолог, основоположник так называемой «понимающей социологии». Научное наследие Вебера отличается необычайной разносторонностью. В частности, его анализ бюрократических структур управления считается классическим; веберовская концепция бюрократии оказала огромное воздействие на развитие научного менеджмента и социологии организации. Среди работ М. Вебера, в которых затрагиваются проблемы бюрократического управления, – «Политика как призвание и профессия», «Хозяйство и общество» и др.

В основе веберовского подхода к исследованию бюрократии – признание того, что механизмы управления в любой организации основаны на *легитимной власти и легитимном порядке* в этой организации. Под легитимностью Вебер понимал внутреннюю готовность большинства членов организации подчиняться как руководству, так и установленным правилам. Иначе говоря, любой стабильный социальный порядок не может быть основан лишь на силе; он всегда опирается на авторитет власти и ее носителей, на убежденность людей в законности, справедливости власти и ее действий. Данная закономерность хорошо иллюстрируется известной пословицей, которая обычно приписывается различным политическим деятелям: «На штыки можно опираться, но на них нельзя сидеть!».

М. Вебер выделил три типа легитимной власти.

Традиционная власть основана на вере людей в нерушимость и святость издавна существующих порядков. Традиционный порядок в организации (социальной группе, в обществе) предполагает рутинное следование неписанным традициям, которые распространяются как на стиль и методы руководства, так и на все остальные организационные отношения. При этом обоснованность самих традиций не подвергается сомнению и обычно даже не обсуждается.

Харизматическая власть опирается на веру людей в необычные, почти сверхъестественные качества конкретного руководителя (реже – группы руководителей). Руководитель-харизматик отличается поразящими воображение характеристиками (необычная

внешность, особая биография, везение, дар предсказателя и прочие), он воспринимается как вождь, указаниям которого нужно подчиняться даже вопреки тому, что эти указания идут вразрез с традиционными ценностями и нормами, господствовавшими ранее. Власть харизмы характерна для таких организаций, как новые религиозные секты, революционные партии и т.д.

Легальная власть опирается на уважение людей к рациональным процедурам, в соответствии с которыми осуществляется отбор руководителей и сама управленческая деятельность. Примером таких процедур являются выборы с четкими правилами и четким механизмом подсчета голосов, формальные инструкции, конкурсы, проводящиеся по заранее утвержденным правилам. Вебер подчеркивал: легальный тип легитимности присущ, прежде всего, индустриальному капитализму, при котором происходит рационализация всей социальной жизни.

Капитализм как хозяйственный уклад, при котором материальное богатство воспринимается, прежде всего, как *способ его постоянного увеличения* (т.е. как капитал), по утверждению Вебера, существовал практически в любой экономической системе. Но доиндустриальный, «авантюрный» капитализм ростовщиков, купцов и финансовых магнатов, появившийся и воспроизводившийся в течение тысячелетий, мог с выгодой для себя уживаться с любыми формами власти и управления. Что же касается индустриального, производительного капитализма, то для него необходима управленческая предсказуемость, правовая и политическая стабильность, без которых невозможно получить заранее рассчитанную, исчисленную прибыль, связанную с постоянным, регулярным выпуском товаров. Все это и предопределяло господство рационально-легального типа власти в индустриальном обществе.

Рационализация при этом не может не коснуться и управленческих механизмов. Возникают своеобразные *управленческие машины*, состоящие из работников с узкой специализацией, подчиняющихся формальным инструкциям. Они начинают господствовать как в экономике, так и в системе государственного управления. Такую управленческую машину Вебер назвал *рациональной бюрократией*. По его мнению, рационально-бюрократическое управление является естественным условием развития современного капитализма, характерной чертой которого является именно рационализм.

Обратим внимание на существенное обстоятельство: бюрократизация управления в условиях капитализма, по Веберу, является процессом, который, по сути, родственен процессу укрепления культурных основ правового государства с его подчеркнутым уважением к конституционным нормам, к формально-юридическим процедурам, к законным, детально регламентированным правилам политической борьбы и т.д. Рост уважения к «букве закона» как к чему-то непререкаемому в определенном смысле можно рассматривать как процесс «бюрократизации» общественного сознания, но, скорее, в позитивном, чем в негативном смысле.

Используя терминологию Вебера, рациональную бюрократию можно назвать идеальной моделью бюрократии. В связи с этим Вебер даже выделял «...бюрократический государственный строй, то есть тот, который в своей самой рациональной форме характерен и для современного государства и именно для него»¹.

Вместе с тем, в работах М. Вебера имеются указания на существование бюрократических систем в доиндустриальных государствах. В то время как развитая, рациональная бюрократия возникает в новейшее время, *патримониальная бюрократия* характерна для ряда традиционных обществ.

2.2. М. Вебер о добюрократических моделях государственного управления

Вебер рассматривает патримониализм как одну из форм традиционной власти. Наиболее простыми формами традиционного управления являются «*первичное*» *патриархальное руководство* (власть одного лица, определяемого на основе традиционных прав наследования) и *геронтократия* – «правление стариков» (власть старейших членов коллектива, лучше всего знакомых со священной традицией). Эти простейшие формы власти часто переплетаются друг с другом.

Патримониальная политико-управленческая система возникает тогда, когда в традиционном обществе между правителем и подданными появляется особый управленческий аппарат («штаб»). При этом немецкий социолог не отождествлял *патримониальную бюрократию* с любой патримониальной системой власти; по его мнению, само появление бюрократии – пусть даже в неразвитой форме – нуждается в целом ряде дополнительных предпосылок в сфере политики и в экономике.

¹ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранное: Протестантская этика и дух капитализма. М. ; СПб. : Центр гуманитарных инициатив, 2013. С. 489.

Теория патримониальной бюрократии интересна в том плане, что она помогает выделить характеристики управленческого слоя, исчезновение которых позволяет говорить не просто о потере системой того или иного уровня формальной рациональности, *но и о полном отсутствии бюрократии как специфической социальной группы.*

Выделение наиболее важных отличительных черт бюрократического типа патримониального государственного управления у Вебера фактически связано с ответами на следующие вопросы:

1. Насколько интересы управляющих связаны с частными интересами управляемых?

2. В какой степени управленческий аппарат с точки зрения наличия властных и материальных ресурсов независим относительно «хозяина» – элитной группы либо отдельного руководителя, стоящих во главе данного аппарата?

3. Насколько развиты механизмы, ограничивающие возможность руководителя реализовывать с помощью своего аппарата произвольные управленческие решения?

Нужно учитывать, что типология патримониальных режимов у Вебера достаточно нечеткая; некоторые виды управленческих систем он то противопоставляет патримониализму, то выделяет в качестве одной из его форм. Тем не менее, отвечая на поставленные выше вопросы, Вебер выделяет два типа доиндустриального управления, которые определенно *не являются бюрократическими.*

Первым таким типом является *сословная (ленная) система* (к примеру, классический западноевропейский феодализм), при которой сеньор «...осуществляет свое господство с помощью самостоятельной «аристократии», то есть *разделяет* с нею господство»¹.

В этом случае вассал, находясь на более низкой ступени управленческой пирамиды, обладает собственными экономическими и управленческими ресурсами: у него есть земля, передаваемая по наследству, иногда – собственные вассалы, которые признают его наследственную власть. Иначе говоря, у вассалов имеются собственные, не зависящие от сеньора источники власти.

В свою очередь, управленческие расходы также ложились на плечи конкретных феодалов. По этому поводу Вебер писал: «Политический союз, в котором материальные средства управления пол-

¹ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранное: Протестантская этика и дух капитализма. М. ; СПб. : Центр гуманитарных инициатив, 2013. С. 489.

ностью или частично подчинены произволу зависимого штаба управления, мы будем называть «*сословно*» расчлененным союзом. Например, вассал в вассальном союзе покрывал расходы на управление и правосудие в округе, пожалованном ему в лен, из собственного кармана, сам экипировался и обеспечивал себя провиантом в случае войны; его вассалы делали то же самое. Это естественно имело последствия для могущества сеньора, которое покоилось лишь на союзе личной верности и на том, что обладание леном и социальная честь вассала вели свою легитимность от сеньора»¹.

Заметим, что интересы аристократии в данном случае оказываются *связанными с интересами управляемых*: феодальный вассал, к примеру, управляет крестьянами, от состояния хозяйств которых сильно зависит его собственное благополучие; по этой причине он *не может быть беспристрастным исполнителем воли своего сеньора*.

К тому же действия сеньора по отношению к вассалу и действия вассалов по отношению к крестьянам в феодальном обществе достаточно жестко регламентируются комплексом негласных традиций, нарушить которые, во-первых, сложно с психологической точки зрения, а во-вторых, небезопасно с точки зрения сохранения своего авторитета и власти в целом (огромное количество восстаний и политических заговоров в Средние века было вызвано именно нарушением каких-либо традиционных, негласных прав подданных).

Вторая небюрократическая модель управления, по Веберу, представлена так называемым «*султанизмом*», при котором правитель властвует над подданными с помощью лично зависимых слуг (часто – военных). Султанистские управленческие отношения, в отличие от феодально-сословных, опираются не на взаимные обязательства между сеньором и вассалами, а на личную зависимость слуг от своего властителя. В этом случае управленческий аппарат часто комплектовался из непривилегированных слоев населения – вплоть до рабов.

Зависимость «штаба» от властителя имеет и экономическую подоплеку: вместо наследственного *лена* (обычно – земельного владения), который в сословной системе принадлежит феодальному вассалу, появляется *бенефиций* – определенное материальное содержание, связанное не с происхождением чиновника, а с выпол-

¹ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранное: Протестантская этика и дух капитализма. М. ; СПб. : Центр гуманитарных инициатив, 2013. С. 489.

нением управленческих обязанностей: «Доход от бенефиция, причитающийся "должности", а не лицу, лишь "предоставляется в пользование", а не в полноправное владение»¹. Сравнивая бенефиции с ленной системой, Вебер подчеркивает, что бенефициарий освобождается от необходимости самому оплачивать управленческие расходы: «С бенефициария зачастую (иногда совсем) снималось бремя несения должностных расходов, или же за ним закреплялись определенные части бенефициального дохода. Ленник должен был своими собственными средствами покрывать тяготы пожалованной должности»².

В этом случае управленческий аппарат правителя находится под его полным контролем, властитель имеет возможность принимать управленческие и политические решения, во многом игнорируя традиционные ограничения. Примерами классического султанизма, по Веберу, являются политико-управленческие системы средневековых монархий Ближнего Востока.

Разумеется, любая деспотия султанистского типа не может быть абсолютной: какие-то традиционные рамки сохраняются и здесь. Об этом писал еще французский философ *Ш. Монтескье* (1689–1755): «Персидский царь может легко заставить сына убить отца, а отца – сына, но не может принудить своих подданных пить вино»³. Однако здесь важно другое: управленческий аппарат в данном случае оказывается почти полностью *независимым от интересов управляемых*; и статус, и материальное благосостояние, а иногда и сама жизнь чиновника определяются милостью правителя – соответственно, такой аппарат создан для того, чтобы являться беспрекословным исполнителем воли руководителя. Следовательно, он приобретает некоторые черты, присущие идеальной «управленческой машине» бюрократического типа. В этом случае, опираясь на аппарат управления, «...господин расширяет дозволенную меру свободного от традиционных ограничений проявления своего произвола»⁴.

¹ Вебер М. Феодализм, сословное государство и патримониализм // Ойкумена: Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. 2011. № 8. С. 229.

² Там же. С. 229.

³ Монтескье Ш. Избранные произведения. М. : Изд-во политической литературы, 1955. С. 151.

⁴ Вебер М. Традиционное господство // Прогнозис. 2007. № 2 (10). С. 156.

В то же время зависимость от милости властителя, экономическое бесправие чиновников могут провоцировать их на коррупционные действия; вместо корпоративной психологии, ориентированной на служение «системе» (очень важный признак бюрократии!), возникает культура служения отдельному руководителю. Парадоксально, но иногда такое положение дел приводит к ослаблению лояльности «штаба» по отношению к руководителю. Отсутствие уверенности в завтрашнем дне, понимание того, что благосклонность правителя не вечна, нередко толкают чиновников на авантюрные действия, на безудержную коррупцию, даже на предательство. Зыбкость положения конкретного чиновника становится особенно очевидной при переходе верховной власти в новые руки (это, прежде всего, характерно для высшего чиновничества); в этих условиях усиливается вероятность участия чиновников и, тем более, военных в различных заговорах и дворцовых переворотах, типичных для «султанизма».

Одновременно отношение чиновника к тем, кем он управляет, в султанистской системе (как, впрочем, и при любой форме патримониализма) регламентируется, прежде всего, не формальными стандартами, а традиционными правилами; эти отношения неизбежно несут в себе элементы деспотизма, личных симпатий и антипатий и т.д., что также не соответствует признакам бюрократической модели управления.

2.3. Основные черты патримониальной бюрократии

В ряде случаев, анализируя традиционный тип управления, М. Вебер использует термины «бюрократия», «бюрократический» и пр. Термин «патримониальная бюрократия» нужен Веберу для того, чтобы выделить особый тип патримониального управления, который имеет нечто общее с идеальной (рациональной) бюрократической моделью. В этом смысле патримониальная бюрократия является переходной моделью от традиционных управленческих структур к современным; моделью, в которой сочетаются бюрократические и добюрократические элементы.

В современных отечественных исследованиях, посвященных теории бюрократии Макса Вебера, акцентируется внимание в основном на отличиях между бюрократическими системами патримониального и рационального типов. С нашей точки зрения, не менее важен вопрос, озвученный выше: о специфике патримони-

альной бюрократии в отличие от иных форм патримониального управления.

Вебер выделял ряд признаков, позволяющих говорить о появлении в традиционном обществе именно бюрократии, хотя и неразвитой.

Первым таким признаком, по мнению немецкого социолога, является появление в управленческой иерархии чиновников с «безличными сферами компетенций». Если говорить о небюрократической патримониальной системе, то в ней компетенции должностных лиц, как правило, четко не очерчиваются и определяются личным авторитетом чиновника. В конечном итоге разграничение компетенций каждый раз осуществляется в ходе конкуренции конкретных должностных лиц и их покровителей. В связи с этим Вебер обращает внимание на название должностей чиновников при патримониализме – эти названия порой ничего не говорят о реальном круге полномочий чиновников. В случае с патримониальной бюрократией речь уже может идти о более-менее четком разграничении этих полномочий, о снижении роли личностных факторов, фаворитизма в определении их границ.

Вторым признаком становится усиление значения *специального образования* чиновников. В этой связи Вебер подчеркивает особую роль *чиновников-писарей и чиновников-счетоводов* в возникновении патримониальной бюрократии¹.

Наконец, *третьим критерием*, позволяющим говорить о появлении патримониальной бюрократии, является некоторая *стабилизация статуса отдельного чиновника*, в том числе стабилизация его материального положения. Зависимое положение чиновника сохраняется, но его официальный экономический статус начинает определяться уже не столько милостью правителя, сколько самой должностью, которая традиционно ассоциируется с определенным, фактически узаконенным бенефициальным доходом. Вебер подчеркивает: «...там, где бенефиции потеряли связь со всеми пережитками патримониального происхождения, бенефициарий являлся обыкновенным пользователем или арендатором с определенными предметными должностными обязанностями, и в силу этого был внутренне сродни бюрократическому чиновнику»².

¹ Вебер М. Феодализм, сословное государство и патримониализм // Ойкумена: Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. 2011. № 8. С. 245.

² Там же. С. 229.

На первый взгляд, стабилизация положения чиновников, уменьшение их зависимости от прихоти властителя снижают возможности эффективного централизованного управления. В какой-то степени это действительно происходит – стабильность положения всегда несколько расслабляет любого работника; но в то же время чиновник, уверенный в завтрашнем дне, становится более лояльным, более предсказуемым как с точки зрения сохранения верности преемникам властителя, так и в плане избавления от коррупционных соблазнов.

По сути дела, социально-управленческий статус чиновника в условиях патримониальной бюрократии приобретает промежуточный характер, если сравнивать его положение с положением управляющего в «султанистской» системе и статусом сословного вассала (табл. 1).

Таблица 1

Сравнение управленческих систем традиционного общества

Параметры сравнения систем	Виды управленческих систем		
	<i>Сословная система</i>	<i>«Султаннизм»</i>	<i>Патримониальная бюрократия</i>
<i>Зависимость «штаба» управления от интересов управляемых</i>	+++	–	–
<i>Материальная зависимость «штаба» от правителя</i>	–	++++	+
<i>Наличие у представителей «штаба» собственных властных ресурсов</i>	+++	–	–
<i>Механизмы, ограничивающие власть правителя по отношению к чиновникам (вассалам)</i>	+++	+	++
<i>Уровень личностных предпочтений и фаворитизма в системе</i>	++	++++	++

Исходя из этого, опираясь на веберовские конструкции и уточняя их, бюрократию можно определить как *группу людей со стабильными управленческими компетенциями, которая построена по иерархическому принципу, отчуждена от интересов управля-*

емых, не обладает правом собственности на средства управления, предназначена для реализации решений высшего руководства и при этом в значительной степени индифферентна по отношению к процессам трансформации власти в данном руководстве. Это определение применимо как к рациональной бюрократии, так и к патримониальной.

Появление бюрократических признаков в системе патримониальных отношений чревато опасностью «присвоения» чиновниками своих должностей и чрезмерного усиления их независимости¹. По этой причине патримониальный правитель создает специальные социально-управленческие механизмы, позволяющие держать бюрократию в определенных «рамках». Среди этих механизмов можно выделить следующие:

- периодические проверки, осуществляемые доверенными лицами властителя;
- ограничение сроков пребывания чиновников на своих должностях;
- назначение чиновников в те области, где у них отсутствуют личные связи и собственные экономические ресурсы;
- формирование системы взаимного контроля чиновников (например, при помощи разделения военных и гражданских функций между двумя конкурирующими назначенцами).

Говоря о патримониальной бюрократии, Вебер приводил в качестве примера систему управления в древнем и средневековом Китае, в Древнем Египте.

Хорошим примером патримониальной бюрократии может служить исполнительная власть, характерная для средневековой Китайской империи. Рассматривая эту систему, следует обратить внимание на некоторые ее особенности, которые и позволяют говорить о китайском чиновничестве именно как о бюрократии.

Прежде всего, следует отметить высокий уровень централизации при назначении китайских чиновников: все они, вплоть до уездных, назначались из центра. В структуре высшей власти существовало специальное ведомство, отвечающее за подбор и назначения чиновников по всей стране.

¹ Возникновение классической сословной системы, при которой происходит дробление единой власти, было вызвано именно усилением экономической и управленческой самостоятельности бывших слуг властителя и их потомков.

Кроме того, функционировал очень мощный механизм контроля над назначенными чиновниками. Имелась специальная палата, надзирающая за должностными лицами. Инспекторы этой палаты обладали широкими полномочиями, они имели право подавать доклады на имя самого императора. Серьезно контролировалась деятельность уездного чиновника: для того, чтобы избежать опасности злоупотреблений, он не мог назначаться в ту местность, из которой происходил; каждые три года данный чиновник перемещался на другое место службы.

Все эти меры позволяли более-менее успешно противостоять угрозе «распыления» государственной власти, характерного для европейского феодализма.

В то же время тогдашняя управленческая система Китайской империи избежала и большинства проявлений классического «султанизма». Причиной этого были некоторые особенности конфуцианства – официальной идеологии государства, а также традиционная система экзаменов на соискание чиновничьего звания.

Система отбора чиновников в Китае называлась *кэцзюй*. Для того, чтобы быть назначенным на чиновничью должность, претендент сдавал специальные конкурсные экзамены с участием специальной комиссии. К организации этих экзаменов подходили очень серьезно. При их сдаче исключался контакт между экзаменуемым и внешним миром: претендентов поодиночке просто запирали в небольших помещениях. Им запрещалось переговариваться между собой. Имена авторов письменных работ зашифровывались. Нарушение правил сдачи экзаменов очень строго каралось, причем это правило касалось не только экзаменуемых, но и членов комиссии.

Для успешной сдачи экзамена нужно было не только хорошо владеть тонкостями иероглифического письма, но и знать труды древних мудрецов, различные традиционные ритуалы, уметь сочинять стихи, стрелять из лука, музицировать. Существовали три степени экзаменов: экзамены на первую степень сдавали в уездах, на вторую – в провинциальных центрах, на третью степень – в столице, в присутствии императора. В экзаменах на вторую и третью степени могли участвовать те, кто уже выдерживал конкурс на предыдущих уровнях. Конечно, при назначении на конкретную должность нередко учитывались не только результаты экзаменов, но и знатность кандидатов. В то же время все победители третьего этапа, вне зависимости от степени знатности, с большой вероятностью получали достаточно высокую должность.

При этом в экзаменах могли участвовать представители самых разных сословий – даже дети крестьян. Разумеется, не все, сдавшие экзамен, сразу становились чиновниками. В то же время многие из них имели право, к примеру, занять место учителей в школах, которые готовили к экзаменам; они могли надеяться на сдачу следующего экзамена спустя некоторое время (экзамены второго и третьего уровня проводились раз в три года). Иначе говоря, лица, сдавшие экзамен, воспринимали себя (и воспринимались в обществе) в качестве представителей *особой привилегированной корпорации с более-менее стабильным, «гарантированным» статусом*, что характерно именно для бюрократии.

Содержание традиционных китайских экзаменов определялось представлениями о том, что чиновник должен быть, прежде всего, добродетельным и культурным человеком. Специфически управленческим, «техническим» компетенциям в Китае уделялось тогда незначительное внимание. Тем не менее, тесная *связь между должностью и образованием* также сближала китайскую чиновничью систему с бюрократической моделью управления.

Другим примером патримониальной бюрократии была система, сложившаяся во Франции, в эпоху абсолютной монархии, когда короли опирались на бюрократический аппарат для утверждения своей власти и для обуздания амбиций крупных феодалов, пытавшихся увековечить свои сословные привилегии.

Реформы государственного аппарата, осуществленные в России Петром I, также усилили бюрократические черты в системе патримониальной власти. В то же время, по нашему мнению, чиновничья система, сложившаяся в Российской империи в XVIII–XIX вв. – особенно после реформ М. М. Сперанского, по некоторым своим параметрам приближалась к стандартам рациональной бюрократии.

2.4. Рациональная бюрократия

Господство рационально-бюрократических формы социального управления характеризует, прежде всего, современный индустриальный капитализм и современное правовое государство.

Описывая рационально-бюрократическую модель управления, М. Вебер, прежде всего, обращался к опыту современной ему Германии. В то же время его построения можно использовать при анализе управленческих систем, характеризующих любое государство на индустриальной стадии развития.

Выделяя характеристики рациональной бюрократии, нужно иметь в виду, что среди этих характеристик, которые перечисляются в большом количестве научных и учебных изданий, имеются как *общие признаки бюрократии*, так и те свойства, которые присущи именно ее *рациональному типу*. Кроме того, можно выделить некоторые специфические черты, которые описывают, прежде всего, современную *государственную* бюрократию.

Общие признаки бюрократии, характеризующие ее любую форму, были даны выше. К ним относятся:

- иерархичность системы управления;
- стабильность компетенций работников;
- принцип назначаемости чиновников – в отличие от принципа выборности;
- отчуждение управляющих от интересов управляемых;
- отсутствие у чиновников права собственности на средства управления;
- неучастие в процессах распределения и перераспределения верховной власти.

Становление рациональной формы бюрократии предполагает появление в управленческой системе еще одного «блока» существенных характеристик:

– деятельность чиновников регулируется системой формализованных правил, зафиксированных официально в законах, подзаконных актах, должностных регламентах, инструкциях; произвол как рядовых чиновников, так и руководителей устранен из бюрократических отношений в максимально возможной степени (этот *принцип формализации* можно считать главной специфической чертой рациональной бюрократии);

– углубленное *разделение труда* в этой системе становится важным фактором обеспечения эффективности работы. Это соответствует общей тенденции к внедрению узкой специализации и конвейерного производства, характерной для фабричной системы.

Вебер был согласен с тем, что узкая специализация и формализация управленческой деятельности создают не самую благоприятную психологическую атмосферу, в которой вынуждены работать чиновники. В то же время Вебер подчеркивал, что узкая специализация стала общей тенденцией современного общества: даже такой профессионал, как ученый, стремящийся не отстать от современного уровня развития науки, должен специализироваться на решении все более и более узких исследовательских проблем – пусть даже такое положение дел и противоречит извечной тяге

интеллектуалов к универсальному знанию. С этой точки зрения, бюрократизация общества и большинства его сфер – не слишком вдохновляющая, но неизбежная тенденция развития рационального капитализма;

– в рациональной бюрократии личные отношения не должны оказывать влияния на процессы управления и на внутриорганизационные отношения; здесь действует *принцип безличности*, предполагающий, что отношение к человеку в системе определяется особенностями должности, а не особенностями личности;

– любые существенные действия в системе *документируются*, что позволяет впоследствии объективно оценить эти действия;

– назначение чиновников на должность осуществляется в соответствии с официально подтвержденной квалификацией и (или) по итогам официального конкурса (экзаменов и прочего);

– чиновники получают регулярную зарплату, которая является единственным (или хотя бы основным) источником их существования;

– жалование чиновника зависит, прежде всего, от уровня иерархии, которому соответствует его должность.

Представленный перечень признаков рационально-бюрократической системы необходимо рассматривать в комплексе: при отсутствии нескольких важных признаков из данного перечня сложно говорить о соответствии управленческой системы современным бюрократическим стандартам.

Так, современная система управления в вооруженных силах по многим параметрам совпадает с бюрократическими стандартами. Тем не менее, говоря об армейской иерархии в целом, обычно не используют понятие бюрократии. Дело в том, что в армии жизнь в большей степени подчинена *командам*, чем формальным процедурам; хотя различные уставы играют немаловажную роль в жизни офицера, но *приказ командира* гораздо более значим. Это связано с тем, что в условиях боевых действий практически невозможно решать серьезные задачи, опираясь лишь на формальные правила. Порой говорят об «армейской бюрократии», но при этом обычно имеют в виду те характеристики военной службы, которые, хотя и напоминают реалии гражданской бюрократии (необходимость написания различных отчетов, планов, обязательных конспектов занятий и прочего), все же не являются главными в жизни военного.

Еще один блок признаков характеризует именно *государственную бюрократию*. Государственная бюрократия, действующая, прежде всего, в системе исполнительной власти, как известно, предназначена для реализации в жизнь различных политических

программ и для осуществления контроля за соблюдением официальных норм, действующих в государстве. В современных условиях она, естественно, должна соответствовать стандартам рациональной бюрократии.

В то же время включенность государственной бюрократии в систему политической власти, ее связь с реализацией государственной монополии на легитимное насилие, опасность широкого распространения коррупционных отношений в этой сфере – все это диктует необходимость реализации некоторых дополнительных бюрократических принципов. Эти принципы не вполне характерны для рационально-бюрократических моделей управления в иных сферах общественной жизни (к примеру – в сфере бизнес-управления).

Спецификой данных принципов является то, что они в той или иной форме отражаются в законодательстве о государственной службе.

Первый принцип можно назвать принципом *постепенной, гарантированной карьеры*. В соответствии с этим принципом карьера государственного чиновника представляет собой последовательное продвижение вверх по иерархической лестнице (невозможно «перескакивать через ступеньки»); в то же время эта карьера носит во многом предсказуемый характер, а повышение в должности в значительной степени определяется формальными показателями – стажем работы на предыдущей должности, уровнем формального образования, отсутствием взысканий и пр. Объясняя логику, которой подчиняется карьера служащего в государственной бюрократии, американский социолог Р. Мертон писал: «Функция гарантированного пребывания должности, пенсий, возрастающего должностного оклада и упорядоченной процедуры продвижения по службе заключается в том, чтобы обеспечить полноценное исполнение служебных обязанностей, несмотря на посторонние влияния»¹.

Говоря о защите от посторонних влияний, ученый, вслед за Гегелем, имел в виду возможность бюрократии выступать в качестве «незаинтересованного», нейтрального механизма управления, не вовлеченного в конкурентное взаимодействие различных субъектов гражданского общества.

Второй принцип – принцип *особой социальной защищенности* государственного чиновника. Стабильность жалования, соци-

¹ Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М. : Хранитель, 2006. С. 325.

альная значимость пожизненного чина, полученного в процессе карьеры, гарантия от произвольного увольнения – все это, как и гарантированность карьеры, делает чиновника более защищенным перед лицом возможных коррупционных соблазнов.

Третий принцип – принцип *политической нейтральности* государственной бюрократии. Политическая нейтральность должна обеспечить возможность чиновников работать под руководством любых политических сил. Реализация данного принципа тесно связана с гарантиями существования современной конкурентной демократии.

2.5. Роль бюрократии в функционировании системы плебисцитарной демократии

Макс Вебер прекрасно понимал, что бюрократизация управления в условиях современного общества чревата целым рядом проблем: возможностью чрезмерного усиления власти бюрократической машины, склонностью бюрократии к стандартизированным решениям и т.д. Тем не менее, он констатировал отсутствие реальных альтернатив бюрократическим системам управления в условиях индустриального общества.

Говоря о неизбежности господства бюрократических структур, он в то же время анализировал и социальные механизмы, которые в современном обществе компенсируют негативные аспекты бюрократизации. Важным фактором, способствующим сохранению функциональности рациональной бюрократии, он считал существование *корпоративных бюрократий* как противовеса могуществу бюрократии государственной. Взаимный контроль государственного аппарата и аппарата хозяйственных компаний, по мнению Вебера, препятствует *одной* бюрократической машине приобрести чрезмерное могущество. По сути, основой существования такого противовеса является наличие определенного институционального «зазора» между политикой и экономикой в условиях частного капитализма.

В связи с этим Вебер весьма скептически относился к социалистическим теориям. С его точки зрения, никакое обобществление производства не устранил необходимость бюрократического управления экономикой; итогом любой национализации станет усиление могущества бюрократических структур. Минусом возможных социалистических преобразований Вебер считал перспективу ликви-

дации частных экономических структур как фактора, сдерживающего всевластие государственной бюрократии.

Заметим, что речь в данном случае должна вестись о взаимном контроле: сила государственной бюрократии в некоторых случаях сдерживает чрезмерные властные амбиции корпоративной бюрократии («техноструктуры», по выражению американского экономиста *Д. Гэлбрейта*). Последнее особенно важно подчеркнуть сегодня, в условиях, когда «техноструктура» крупнейших транснациональных корпораций оказывается более могущественной, чем некоторые государства.

Очень важным фактором, сдерживающим амбиции государственной бюрократии, является политический контроль над ней. В этой связи существенное значение имеет наличие «зазора» между политикой и государственной службой, характерное для либеральной демократии. Здесь Вебер повторяет ряд положений, выдвинутых еще Вудро Вильсоном.

Механизмы представительной демократии предполагают, что бюрократическая пирамида контролируется извне – со стороны правящей политической элиты. Назначение на высшие политические должности осуществляется не по бюрократическим правилам, а в соответствии с так называемой «системой добычи», при которой победивший политик (либо политическая партия) расставляет на наиболее важные посты в системе исполнительной власти либо партийных активистов и руководителей, либо личных политических соратников и друзей.

Таким образом, на самом верху бюрократической системы оказываются профессиональные политики, управленческие и идеологические установки которых формировались за пределами бюрократии – в процессе публичной политической борьбы, политических дискуссий внутри своей партии, при постоянном контакте с населением в ходе парламентских и президентских выборов и т.д. При этом такие политики, в отличие от бюрократов, могут быть переизбраны населением.

По мнению теоретиков либеральной демократии, представители конкурирующих политических элит, сменяющие друг друга у власти, могут реально контролировать бюрократию и тем самым блокировать стремление последней к распространению своих принципов и своего влияния на все сферы общественной жизни. К тому же «небюрократическая вершина бюрократии» придает системе исполнительной власти определенную динамику, обновляя

в процессе политической борьбы те целевые ориентиры и те формальные программы, которые бюрократия привыкла послушно реализовывать.

Тем не менее, по мнению Вебера, для предотвращения опасности, связанной с бюрократизацией общества, простого контроля со стороны политической элиты недостаточно. Необходимо дополнить рационально-легальные механизмы этого контроля *элементами харизматической власти*. С точки зрения немецкого социолога, только сильный политический лидер, обладающий харизмой, в состоянии эффективно использовать государственную бюрократию для развития страны и в то же время успешно противостоять ее могуществу. Но для этого он должен получить властный «мандат» не в результате победы его партии на выборах (этого мало для харизматика), а в результате прямого волеизъявления всего народа. Всеобщее голосование (плебисцит) за конкретного лидера позволяет последнему чувствовать себя уверенно в любом возможном противостоянии как с государственной бюрократией, так и с *бюрократией своей партии*, которая также может помешать реализации решительных реформаторских шагов лидера государства.

Опасность бюрократического застоя и угроза усиления общественного влияния несменяемых чиновников представляются Веберу более существенными, чем опасность установления единоличной власти плебисцитарного лидера: в конечном итоге этот лидер избирается на относительно короткий срок. Соответственно, веберовская схема взаимодействия избирателей, политических партий, политического лидера и государственной бюрократии не противоречит стандартам либеральной демократии. Поэтому данная концепция получила название *плебисцитарной теории демократии*.

Порой плебисцитарную концепцию упрекают в том, что она отводит народу ограниченную роль в политическом процессе: после того, как всенародный лидер выбран, возможности влияния населения на власть становятся ничтожными – до новых выборов. При защите данной концепции ее идеологические сторонники исходят из следующей посылки: иные политические формы значительно *хуже* с точки зрения контроля над бюрократическим аппаратом и в то же время *не лучше* в плане их соответствия демократическим идеалам. Что же касается возможности *буквального* воплощения демократических ценностей в жизни индустриального общества, то уже во времена Вебера в западной социологии и политологии такая возможность, скорее, отвергалась. При обосновании

данного тезиса ученые опирались на положения знаменитого «железного закона олигархии».

«Железный закон олигархии» был сформулирован немецким социологом и политологом *Робертом Михельсом* (1876–1936). Михельс показал, что по мере роста организации ее руководство рано или поздно сосредотачивается в руках небольшой замкнутой группы вождей и функционеров. Этот феномен имеет место даже в том случае, если у истоков организации стоит массовое движение (Р. Михельс сформулировал этот закон, проанализировав тенденции развития одного из самых массовых движений конца XIX – начала XX вв. – социал-демократического). Разумеется, данный закон применим и к государственной организации в целом.

Учитывая действие «железного закона олигархии», можно прийти к выводу о том, что плебисцитарный вариант демократии в чем-то даже ближе к демократическим идеалам. Голосуя за партии, избиратели фактически голосуют за партийную олигархию и партийную бюрократию; выбирая конкретного лидера – даже если он партийный выдвиженец, граждане могут надеяться на то, что он сможет быть более самостоятельным по отношению к партийной «верхушке». В то же время партийному лидеру, *имеющему опыт взаимодействия с партийной бюрократией, легче осуществлять политический контроль над бюрократией государственной.*

Следует, правда, отметить, что эффективность данного контроля зависит не только от качеств лидера, но и от качеств самой бюрократии. В связи с этим Вебер настаивает на максимально возможной деполитизации чиновничества: «Подлинной профессией настоящего чиновника ... не должна быть политика. Он должен «управлять» прежде всего беспристрастно – данное требование применимо даже к так называемым «политическим» управленческим чиновникам, – по крайней мере, официально, коль скоро под вопрос не поставлены «государственные интересы», то есть жизненные интересы господствующего порядка»¹.

Нередко бюрократизацию государственного управления воспринимают как некую угрозу не только для эффективности этого управления, но и для самой демократии. В реальности все обстоит гораздо сложнее: бюрократия, представляющая некоторую опасность для либеральной демократии, в то же время является условием ее выживания. Наличие бюрократии, приближающейся к идеальной управленческой модели Вебера, есть обязательное условие

¹ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранное: Протестантская этика и дух капитализма. М. ; СПб. : Центр гуманитарных инициатив, 2013. С. 500.

реализации основных либерально-демократических принципов. Дело, прежде всего, в том, что без развитой рациональной бюрократии в системе исполнительной власти весьма затруднена безболезненная смена правящих политических элит и политических лидеров, представляющих различные экономические интересы и идеологические доктрины.

Чрезмерная политизированность управленческого аппарата и срастание его интересов с отдельными групповыми и частными интересами чреваты ситуацией, при которой пришедшая к власти новая политическая группировка начинает небезосновательно сомневаться в лояльности «аппарата». Но тогда реализация новой политической программы оказывается сопряженной с необходимостью болезненных чисток в среде чиновничества, а это угроза для стабильности общества. Кроме того, сама возможность эволюционной передачи власти новым политическим силам маловероятна в условиях, когда чиновничество явно «играет» на стороне уже укрепившейся у власти политической элиты.

Бюрократизация (в хорошем смысле слова) государственной службы, кроме всего прочего, означает господство в среде чиновников несколько безразличного отношения к тому, какая политическая программа «спускается» сверху для реализации, какие политические силы приходят к власти, – «веберовский» чиновник готов реализовывать любую программу, коль скоро она не посягает на основы его благополучия и не носит экстремистского характера. Очевидно, что «бюрократизация государственного аппарата», понятая в этом смысле, действительно позитивно влияет на возможность установления демократического политического режима, в основе которого – возможность легального круговорота политических элит и реальной конкуренции политических программ.

Глава 3. КРИТИКА ТЕОРИИ ИДЕАЛЬНОЙ БЮРОКРАТИИ

3.1. Основные направления критики веберовской теории бюрократии. «Реалистическая» концепция бюрократии

Рассматривая бюрократию как идеальный тип рационально-легального господства, Макс Вебер не имел в виду ее «идеальность» в этическом смысле. Речь идет лишь о том, что бюрократический тип управления в наибольшей степени соответствует особенностям индустриального капитализма, при котором происходит «...развитие и превращение современного чиновничества в совокупность трудящихся, высококвалифицированных специалистов духовного труда, профессионально вышколенных многолетней подготовкой, с высокоразвитой сословной честью, гарантирующей безупречность, без чего возникла бы раковая опухоль чудовищной коррупции и низкого мещанства, а это ставило бы под угрозу чисто техническую эффективность государственного аппарата...»¹.

Тем не менее, эта позиция Вебера нередко подвергается критике. Многие ученые полагают, что даже как абстрактная модель веберовская концепция рациональной бюрократии имеет ряд недостатков.

Можно выделить несколько направлений критики веберовской концепции идеальной бюрократии:

- критика недостатков теории, связанных с недооценкой роли *неформальных отношений* в бюрократических системах;
- выделение тех *слабостей* самой рационально-бюрократической системы, которые не рассматривались М. Вебером;
- выдвижение аргументов о фактической *невозможности построения* реальной управленческой системы, которая соответствовала бы веберовской модели.

Первый серьезный удар по веберовской управленческой модели был нанесен «школой человеческих отношений», появившейся в 20–30-е гг. XX в. в процессе развития научного менеджмента, организационной социологии и психологии.

¹ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранное: Протестантская этика и дух капитализма. М. ; СПб. : Центр гуманитарных инициатив, 2013. С. 494.

Основоположником этой школы считается американский социолог и специалист по организационной психологии *Элтон Мэйо* (1880–1949). Эксперименты Мэйо, проведенные в Хоторне (пригород Чикаго), показали, что важные мотивы трудовой деятельности человека связаны с его стремлением к неформальным отношениям с коллегами и руководителями. Самое главное заключается в том, что эти неформальные отношения могут не только мешать, но и – при определенных условиях – помогать успешной работе организации. Более того, по мысли Э. Мэйо, только работая с этими неформальными отношениями, можно обеспечить реальную организационную эффективность. Соответственно, любые научные модели, игнорирующие неформальную структуру организации и делающие упор лишь на формализованные, безличные отношения в ней, оказываются недостаточно точными даже с точки зрения создания абстрактной организационной модели, претендующей на «идеальность».

«Школа человеческих отношений» и так называемый «организационный гуманизм» сосредотачивались в основном на исследовании социально-психологических условий эффективной работы обычных трудовых коллективов. В то же время основные положения данных школ, несомненно, могут быть использованы при анализе проблем, существующих внутри самих управленческих иерархий. В этом смысле критика классических концепций менеджмента со стороны Мэйо и его последователя *Ф. Ротлисбергера* (1898–1974) может быть распространена и на теорию рациональной бюрократии, особенно если речь идет о бюрократии, существующей в рамках хозяйственных организаций.

Еще дальше в критике «идеальной» модели бюрократии фактически пошел американский теоретик менеджмента *Ренсис Лайкерт* (1903–1981). Он показал, что создание эффективных рабочих коллективов невозможно без перестройки формальных структур управления, без серьезной децентрализации полномочий, без развития горизонтальных информационных связей внутри организации. Из построений Лайкерта следует, что задача улучшения организационного управления сопряжена с необходимостью отказа от целого ряда классических рационально-бюрократических принципов (ликвидация жесткой иерархичности, отказ от ряда формальных процедур и т.д.).

Стоит, правда, отметить, что специалисты по менеджменту долгое время анализировали в основном слабости классических

теорий, моделирующих строение предпринимательских структур и управленческие отношения в данных структурах. Государственная бюрократия до поры до времени оставалась вне фокуса этой критики.

В рамках социологии, несмотря на высочайший авторитет Вебера, также анализировались слабые места его концепции.

Крупнейший американский социолог-теоретик, основоположник структурного функционализма *Т. Парсонс* (1902–1979), анализируя веберовскую модель идеальной бюрократии, обратил внимание на то, что эта модель неявно предполагает сосуществование в управленческой системе двух несовпадающих и даже конфликтующих между собой властных оснований: собственно бюрократического (иерархического) и профессионального.

Работающий в бюрократической системе, по Веберу, является профессионалом достаточно высокого уровня – соответственно, профессионализм весьма уважаем в этой системе. Но статус профессионала предполагает, что именно уровень профессиональных знаний, компетентность работника решающим образом влияют на его авторитет, на его влияние. В то же время, как «винтик» иерархической системы, чиновник обязан подчиняться руководителю вне зависимости от уровня компетентности последнего, что не может не отражаться на его профессиональной гордости, самоуважении и пр.

Наличие таких психологических «сшибок» в бюрократических системах само по себе не говорит об ошибочности веберовской теории; тем не менее, возможность размывания ценностей профессионализма под влиянием ценностей иерархии (и наоборот) свидетельствует о том, что «идеальность» рациональной бюрократии в какой-то мере основана на хрупком балансе между реализацией противоречивых принципов.

Последователь Парсонса *Р. Мертон* (1910–2003), используя методологию структурного анализа, попытался более подробно рассмотреть сильные и слабые стороны рациональной бюрократии. Отдавая должное бюрократии как достаточно эффективной и современной управленческой системе, он в то же время сосредоточился на исследовании ее дисфункций.

Мертон обратил внимание на то, что стремление к формализации деятельности, характерное для рациональной бюрократии, – это не просто ее «техническая» характеристика. Для того, чтобы вершина бюрократической пирамиды могла уверенно контролиро-

вать поведение служащих, этот формализм должен стать эмоционально значимым элементом в системе психологических установок чиновников, в результате чего формальные нормы должны восприниматься ими как что-то неприкасаемое, почти святое. Иначе говоря, система должна обеспечить *избыточную прочность* психологической установки на значимость формальных процедур. Но это означает, что формальные правила, созданные для реализации определенных целей организации, могут превратиться в самоцель, что чиновники могут начать забывать о реальных функциях организации.

В связи с этим возникает целый ряд проблем. Во-первых, «поклонение процедуре» может привести к тому, что чиновник начнет предъявлять к клиенту (коллеге и прочим) *избыточные формальные требования*, ссылаясь на «значимость» тех инструкций, которые в свое время принимались как чисто технические и буквальное соблюдение которых по большому счету ничего не дает ни с точки зрения закона, ни с точки зрения целесообразности. С этой точки зрения даже сам профессионализм чиновника, его гордость за собственную компетентность могут способствовать проявлениям бессмысленной «бюрократической виртуозности» (выражение Р. Мертон).

Кроме того, поклонение стандартам может иметь негативные последствия там, где чиновник вынужден общаться не с коллегами, а с клиентами: в процессе такого общения служащий часто проявляет некоторое высокомерие, бездушие¹. Он недооценивает тот факт, что для отдельного человека его проблема всегда кажется уникальной, в то время как для чиновника эта проблема – не более чем один из стандартных случаев, который нужно «подогнать» под требование официального стандарта.

Описывая случаи чрезмерного бюрократического формализма и высокомерия, Р. Мертон не рассматривает эти явления как однозначно негативные. С его точки зрения, здесь можно говорить о проявлении *латентных функций*, препятствующих «дезинтеграции бюрократической структуры»². На самом деле оборотной стороной бюрократического «бездушия» является негативное отношение к таким явлениям, как фаворитизм, взяточничество, nepotизм (семейственность) и т.д.

¹ Здесь имеется в виду не чиновник, наслаждающийся своей властью: такой служащий попросту не соответствует бюрократическим стандартам. Речь идет именно о честном «служаке», бездушие которого проистекает из искреннего преклонения перед законом и процедурой.

² Мертон Р. Бюрократическая структура и личность // Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М. : Хранитель, 2006. С. 335.

Наконец, и это гораздо важнее, любые правила имеют смысл лишь при реализации конкретных целей. Но для самой бюрократии правила в чем-то гораздо важнее результатов. По этой причине управленческая система бюрократического типа плохо адаптируется к новым, нестандартным условиям. «Действия, которые основаны на обучении и навыках, успешно применяемых в прошлом, могут в итоге превратиться в несоответствующие реакции при изменившихся обстоятельствах»¹.

Здесь можно было бы возразить Мертону: проблема изменения формальных правил решается на *небюрократической вершине* бюрократической пирамиды, где руководители (политики либо предприниматели) не отличаются чрезмерным формализмом, привыкли работать в условиях неопределенности, риска и т.д. Этот аргумент является довольно существенным, но он не разрушает логику Мертона полностью.

Американский социолог вслед за Вебером подчеркивает, что стабильность отношений в системе управления, минимизация карьерных и иных рисков в этой системе – важнейшее условие сохранения социальной и политической нейтральности чиновничества. Поэтому радикальное изменение правил обычно воспринимается чиновниками как угроза стабильности, как что-то крайне нежелательное. При этом у бюрократии достаточно формальных и неформальных рычагов, чтобы блокировать деятельность правящей элиты по «перекройке» привычных бюрократических правил. Чиновники могут блокировать часть реальной информации о проблемах, возникающих из-за устаревших процедур, у них есть возможность завалить начальство массой бумаг и тем самым не дать ему заниматься реформами аппарата либо похоронить эти реформы, доведя их до абсурда, и т.д.²

Важное направление современного анализа веберовской модели бюрократии связано с *критикой положения Вебера о строгом отделении функций бюрократии от функций политической элиты*. Модель Вебера основана на том, что сначала на политическом уровне правящие элитные группы выдвигают некоторые цели, а затем на их основе принимаются решения, которые должна реализовать государственная бюрократия.

Современные исследования доказывают, что в условиях быстро меняющейся среды отделить политические решения от чисто

¹ Мертон Р. Бюрократическая структура и личность // Социальная теория и социальная структура. М. : Хранитель, 2006. С. 326–327.

² Там же. С. 330–331.

административных просто невозможно. В результате появляется система, где бюрократические и политические функции переплетаются. Это, по сути, означает, что бюрократия в системе современной власти имеет определенные рычаги влияния на политические решения, что противоречит модели Вебера.

Анализируя концепцию «идеальной бюрократии», ее критики призывают к реализации более тонкого подхода к анализу бюрократии и к проблеме осуществления общественного контроля над ней. Можно сказать, что после внесения тех «поправок» в модель Вебера, о которых говорилось выше, возникла *«реалистическая концепция бюрократии»*.

В то же время социологи и теоретики государственного управления в течение длительного периода не предлагали практические меры, в соответствии с которыми построение системы государственной службы происходило бы на принципиально иных основаниях, нежели тех, которые соответствуют веберовскому представлению о роли и месте бюрократии в политической системе правового государства. При всех своих теоретических дефектах модель М. Вебера, в своей основе, рассматривалась как безальтернативная, даже там, где речь шла о политике по совершенствованию государственного аппарата. Иначе говоря, ученые признавали: хотя реальная бюрократия действует не совсем «по Веберу», другие модели построения государственной службы вообще не будут работать.

Попытки отказаться от принципов рациональной бюрократии на практике начали предприниматься сравнительно недавно, и эти попытки были связаны с разработкой концепции «нового менеджизма» (п. 3.4 данной главы).

3.2. Проблема тотальной бюрократизации современного общества в зеркале социологии

Среди социологических теорий, актуализирующих веберовскую модель бюрократии в связи с рассмотрением ряда современных проблем, особое место занимают концепции, которые анализируют процессы экспансии бюрократических принципов во все сферы общественной жизни. В этих работах не всегда можно обнаружить прямую критику самой концепции Вебера; тем не менее, картина распространения бюрократической рациональности на неуправленческие сферы общественной жизни, на обыденную жизнь людей, как правило, получается довольно пугающей.

Американский социолог Дж. Ритцер (род. в 1940 г.) выделил те свойства и принципы рациональной бюрократии, которые могут быть реализованы в неуправленческой сфере.

Первым таким принципом является *упор на количественные, строго исчисляемые показатели*. В частности, идеальный вариант разделения труда в этой системе связан с возможностью количественного измерения результатов работы на каждом рабочем месте. Как правило, даже проблемы качества рациональная бюрократия стремится решать с использованием количественных измерений (с этим связана популярность различных *рейтингов, индексов*, которые используются даже там, где количественные оценки затруднены, например, при оценке работников, связанных с творческим трудом). Некоторая грубость количественных методов при измерении «неудобных» показателей в рационально-бюрократической системе считается «меньшим злом» по сравнению с отсутствием таких методов.

В качестве **второго** принципа Ритцер выделяет *предсказуемость* рационально-бюрократической модели управления. Эта предсказуемость характерна как для внутренней среды данной системы, так и для ее клиентов и партнеров: последние могут быть уверены, что они получают конкретный продукт или услугу определенного качества, причем получают в определенное время в определенном месте. В радикальном варианте бюрократизации предсказуемость распространяется и на внешний вид обслуживающего персонала (униформа, стандартные прически и пр.).

Третьим принципом, выделяемым Ритцером, является *детальный контроль* над деятельностью работников (а порой и над клиентами). Социолог, говоря об этом принципе, подчеркивает, что в бюрократической системе существует «диктат правил, норм и структур». Формализованный контроль касается способов выполнения работы, характера и способа оказания услуг и т.д. В идеале этот принцип реализуется благодаря использованию технических свойств и роботов и полного устранения «человеческого фактора».

Четвертый, итоговый принцип рационализации¹ – принцип эффективности. Именно ради эффективности реализуются первые три принципа.

Опираясь на веберовские разработки, Дж. Ритцер сформулировал концепцию «макдональдизации» общества, в которой, на

¹ Сам Ритцер, перечисляя принципы рациональной бюрократии, ставит его на первое место.

примере деятельности известной сети ресторанов быстрого питания, показал, что рационализация в ее крайней бюрократической форме характеризует сегодня огромное количество явлений и процессов.

Социолог показал, как реализация принципов эффективности, исчисляемости, предсказуемости и контроля превращает все новые и новые сферы жизни в своеобразный «Мак Дональдс», где происходит бюрократизация производства и потребления услуг и где даже клиенты становятся частью рациональной контролируемой машины потребления. При этом Ритцер отметил парадоксальность процесса «макдональдизации», при котором стремление к рационализации в реальности может приводить к победе иррациональных тенденций. В частности, Ритцер обратил внимание, как бюрократизация деятельности персонала ресторанов быстрого питания может подтолкнуть работников к стихийному процессу, сводящему на нет всю рационализацию: «Озлобление на нечеловеческие технологии... часто заставляет служащих сокращать или полностью саботировать действия, связанные с этими технологиями. В конце концов, то, что было задумано как высоко рациональное действие, становится совершенно иррациональным»¹.

Ритцер однозначно связывает процесс «макдональдизации» с общим процессом рационализации современного общества, своеобразной перекройки этого общества по рационально-бюрократическим лекалам. Он обращает внимание на то, что некоторые признаки «макдональдизации» проявлялись даже в таких трагических событиях, как массовое уничтожение узников нацистских концлагерей.

В этой связи Дж. Ритцер обращается к работам английского социолога польского происхождения *З. Баумана* (1925–2017), который продемонстрировал связь современной бюрократической рациональности с процессом уничтожения евреев нацистами. Холокост, по мнению Баумана, при всей своей экстраординарности не является «отступлением от современности»; напротив, он по своему согласуется с теми принципами, которые характеризуют современное общество.

Высокая «эффективность» Холокоста была бы невозможна, если бы для расправы с «неполноценными расами» нацисты использовали только традиционные методы типа массовых погромов.

¹ Ритцер Дж. Макдональдизация общества 5. М. : Праксис, 2011. С. 110.

На самом деле специфика нацистских репрессий была связана с высоким уровнем рационализации такого иррационального процесса, как геноцид. Служащие концлагерей при этом воспринимали людей как сырье, а смерть – как конечный продукт, подлежащий строгому исчислению. Естественно, что использование «фабричных» технологий уничтожения было сопряжено с предельной бюрократизацией данного процесса на всех его стадиях. Бауман при этом отмечает: рациональная бюрократия – вопреки Веберу, утверждавшему, что такая управленческая система «ценностно нейтральна», – в реальности в большей степени «заряжена» именно для антигуманных акций.

Дж. Ритцер пошел еще дальше: он обратил внимание на сходство методов и принципов Холокоста с конкретными технологиями, применяющимися в ресторанах быстрого питания. Принципам «макдональдизации» соответствует и конвейерный подход к организации убийств, и жесткое планирование соответствующих показателей эффективности «производственного процесса», и даже вовлечение самих жертв в процесс уничтожения (предварительная бюрократическая работа по подготовке людей к уничтожению возлагалась нацистами на самих жертв – подобно тому, как в ресторанах быстрого питания вводятся элементы самообслуживания).

С этой точки зрения Холокост, безусловно, является одним из первых примеров экспансии принципов рациональной бюрократии в неуправленческие сферы общественной жизни.

Ритцер приводит и другие, менее ужасные, примеры «макдональдизации» общества. С его точки зрения, такие разные процессы, как замена экзаменов на тестирование в школах, рост количества кинофильмов-сиквелов со стандартным набором персонажей, переход медицины к реализации стандартных «протоколов» лечения различных болезней, свидетельствуют об усилении влияния рационально-бюрократических принципов в современном обществе.

Тенденции к экспансии рационально-бюрократических принципов в новые сферы общественной жизни можно наблюдать в высшей школе. К примеру, канадский ученый *Г. Минцберг* (род. в 1939 г.), рассматривая типы организационной структуры, еще в 80-е гг. XX в. относил университеты к *профессионально-бюрократическим* организациям, в которых при жестком контроле над навыками исполнителей (преподавателей-«операторов») в минимальной степени формализуется сама их деятельность: «На работу в организацию принимают соответствующим образом обученных и воспитанных специалистов-профессионалов, формирующих опера-

ционное ядро, отличие которого состоит в том, что его члены в значительной мере самостоятельно контролируют процесс труда»¹. Таким образом, предполагалось, что процесс профессионального обучения можно подчинить рационально-бюрократическим правилам лишь частично. В то же время современные тенденции развития высшего образования свидетельствуют, скорее, о формировании более «чистой» модели бюрократической организации, которую Минцберг характеризовал как *механистическую бюрократию*. О последней Минцберг писал: «Механистическая бюрократия – это структура, "одержимая" контролем»; «... разнообразные правила и инструкции насквозь пронизывают механистическую бюрократию; формальные коммуникации преобладают на всех ее уровнях; решения принимаются в соответствии с цепочкой полномочий»². Трансформацию профессиональной бюрократии в механистическую мы наблюдаем и в российской системе высшего образования.

Обращает на себя внимание то, что усиливающаяся бюрократизация «неуправленческих» сфер общественной жизни во многих странах идет, по сути, параллельно с процессом усиления теоретической критики бюрократических принципов в системе государственного управления и с широким использованием «постбюрократических» мероприятий в ходе реформирования государственной службы.

3.3. Критика бюрократических отношений в публицистике

К научной критике бюрократических изъянов примыкает их критика в публицистических произведениях. Некоторые произведения, посвященные бюрократии, стали довольно популярными; закономерности, описанные в них, обсуждались и обсуждаются не только в литературных, но и в научных кругах. Наиболее известными из таких закономерностей стали «закон Паркинсона» и «принцип Питера».

Закон Паркинсона – шуточный закон, сформулированный британским публицистом и специалистом по теории управления *С. Н. Паркинсоном* (1909–1993) на основе анализа деятельности ряда британских государственных структур. Согласно данному закону «работа заполняет время, отпущенное на нее».

В административной сфере «закон Паркинсона» проявляется в том, что количество служащих в организации и объем работы,

¹ Минцберг Г. Структура в кулаке: создание единой организации. СПб. : Питер, 2004. С. 153.

² Там же. С. 136.

выполняемый ею, совершенно не связаны между собой. Как иронично пишет Паркинсон, «...чиновники в той или иной степени подвержены размножению». При этом прирост количества служащих не изменится от того, уменьшилось или увеличилось количество и сложность функций, выполняемых организацией. Данный закон Паркинсон проиллюстрировал анализом числа служащих в британском Адмиралтействе: по мере снижения количества кораблей и количества моряков число чиновников Адмиралтейства неуклонно возрастало.

Паркинсон пишет, анализируя период с 1914 по 1928 гг.: «...прирост администрации примерно вдвое больше, чем прирост технического персонала, тогда как действительно нужных людей (в данном случае моряков) стало меньше на 31,5 %. Впрочем, последняя цифра, как доказано, к делу не относится – чиновники плодились бы с той же скоростью, если бы моряков не было вообще»¹.

Похожие процессы постоянного роста бюрократического аппарата происходили, как показывает Паркинсон, и в британском министерстве колоний: даже после утраты множества колониальных владений количество служащих этого министерства не переставало расти.

Паркинсон объяснил действие данного закона следующим образом: *чиновник стремится множить число подчиненных, а не число соперников*. Поэтому, если кому-то покажется, что он перегружен работой, этот человек потребует себе двух подчиненных (один, равный ему, помощник или же один подчиненный будет восприниматься как соперник, в то время как несколько подчиненных будут конкурировать друг с другом и, таким образом, контролировать друг друга). Если один из подчиненных пожалуется на перегрузку (а он пожалуется), тому, в свою очередь, предложат двух подчиненных, а затем, чтобы не обижать его коллегу, двоих подчиненных дадут и ему.

Затем начинает действовать другой фактор роста штатов: *чиновники работают друг на друга* – они снабжают друг друга бумагами, растет внутренняя переписка, начинают проявляться проблемы координации, увеличивается количество совещаний и т.д. По мнению Паркинсона, при достижении определенной численности организация может полностью автономизироваться, т.е. стать «административно самодостаточной» – в ней хватает и той

¹ Паркинсон С. Н. Законы Паркинсона. М. : Прогресс, 1989. С. 15.

работы, которая создается чиновниками друг для друга. Такой организации вообще не нужны какие-то «внешние» функции. В крайней форме начинает проявляться «*эффект Паркинсона*»: «Объем работы возрастает в той мере, в какой это необходимо, чтобы занять время, выделенное на ее выполнение».

В ряде случаев «эффект Паркинсона» приводит к тому, что организация стремится увековечить те проблемы, ради решения которых она создавалась: ведь если эта проблема будет решена, то организация ... станет ненужной. В связи с этим Паркинсон вспоминает исторический анекдот про городского крысолова: когда того приглашали для очистки амбара от крыс, он отлавливал грызунов, затем умерщвлял всех, но одного самца и одну самку вновь тайно запускал в амбар. Таким способом крысолов гарантировал сохранение работы для себя.

«Закон Паркинсона» во множестве публикаций трактуется как проявление одного из наиболее существенных пороков любых бюрократических систем. Обычно об этом законе говорят тогда, когда имеет место непрогнозируемый рост управленческого аппарата и управленческих расходов в какой-либо организации либо в рамках всей государственной бюрократии. В то же время апелляции к данному закону порой сопровождают огульную критику самой идеи государственного регулирования общественных отношений, а иногда и критику всех сколь-нибудь крупных организационных структур.

Анализируя процессы роста управленческого аппарата и намечая меры по его совершенствованию, следует отличать действие закона Паркинсона от действия закона *Эшби*¹. Согласно этому закону – а он является одним из краеугольных камней кибернетики и, в отличие от закона Паркинсона, не носит шуточного характера – «простое не может управлять сложным». С точки зрения кибернетики для того, чтобы одна система могла управлять другой, она должна быть сложнее этой системы². Если простая система пытается контролировать сложную, она начинает либо усложняться сама либо последовательно упрощать управляемую систему. С этой точки зрения усложнение любой управленческой системы может быть следствием структурного усложнения управляемой системы, а не просто показателем стремления бюрократии

¹ Закон сформулирован Уильямом Эшби (1903–1972) – одним из известнейших специалистов в области кибернетики и теории систем.

² В данном случае под управляемой системой подразумевается совокупность тех конкретных параметров управляемого объекта, которые контролируются управляющей системой.

к постоянному росту. Известно, к примеру, что в ряде передовых отраслей промышленности управленческие расходы могут составлять более половины фонда заработной платы.

Кстати, именно действием закона Эшби можно объяснить резкий рост численности государственных служащих в современной России. Казалось бы, сокращение государственного сектора в экономике и ликвидация параллельных партийных органов управления после разрушения советской экономической системы должны были привести к быстрому удешевлению государственного аппарата. На самом деле начались прямо противоположные процессы: резко выросла численность служащих в налоговых органах, появились разветвленные государственные структуры пенсионного и социального страхования и т.д.

Обычно рост госаппарата в постсоветской России объясняют именно действиями «закона Паркинсона». Соответственно, периодически поднимается вопрос о директивном централизованном сокращению количества чиновников. Между тем, наиболее серьезная причина здесь связана с относительной простотой советской модели социально-экономической системы и с кардинальным усложнением экономических отношений и, соответственно, механизмов социальной защиты в условиях современного либерального общества. Поэтому, к примеру, даже для минимального государственного регулирования экономики сейчас нужны бóльшие ресурсы, чем для детального («тоталитарного») контроля над всей хозяйственной системой в советский период.

Разумеется, последнее не означает, что в ряде конкретных случаев за постоянным разбуханием бюрократического аппарата – и не только в государственном управлении – не стоят процессы, описанные в свое время С. Н. Паркинсоном.

Принцип Питера – положение, которое сформулировал канадский педагог *Лоуренс Питер* (1919–1990). Формулировка данного принципа такова: *«В иерархической системе любой работник поднимается до уровня своей некомпетентности»*.

Согласно принципу Питера служащий в любых иерархических системах (бюрократия, система образования, вооруженные силы и прочие) повышается в должности в том случае, когда на предыдущей должности он проявил себя как компетентный работник; по этой причине он рано или поздно должен оказаться на такой должности, на которой уже не будет справляться со своими обязан-

ностями (Питер назвал эту ситуацию «достижением собственного уровня некомпетентности»).

При этом возможность отказа сотрудника от последнего, рокового повышения почти исключена: даже если он чувствует, что новая должность является его «уровнем некомпетентности», он, скорее всего, согласится с новым назначением из-за карьерных амбиций, давления семьи и сослуживцев (в конечном итоге, отказ от повышения может восприниматься как неуважение к начальству и проявление опасного чудачества, неблагонадежности).

В свою очередь, если человек поднялся на свой «уровень некомпетентности», его очень трудно удалить с этого уровня. Во-первых, его предыдущая должность к тому времени уже будет занята, во-вторых, начальство, давшее в свое время санкцию на его повышение, вряд ли признает свою ошибку, в-третьих, само понижение в должности не всегда возможно по формальным критериям. К примеру, в классических бюрократических системах понижение в должности является своего рода нарушением принципов рациональной бюрократии с присущей ей установкой на стабильный и до какой-то степени гарантированный карьерный рост.

Существуют две категории работников, от которых иерархия все же избавляется: это *сверхнекомпетентные* и *сверхкомпетентные*. Первые наносят слишком большой вред иерархии, делая ее совершенно неработоспособной. Но гораздо опаснее сверхкомпетентные: их новации и качество их работы полностью парализуют согласованную работу обычных сотрудников. Так, учитель, который за год успешно прошел со своими учениками весь курс математики, создает неразрешимые проблемы для тех учителей, которые преподают математику после него; чересчур яркий сотрудник какого-либо отдела своими нестандартными инициативами может так разозлить коллег, что совместная работа станет невозможной. Процесс удаления этих двух категорий работников Питер назвал «шелушением иерархии».

В результате действия «принципа Питера» значительное количество должностей в иерархии оказывается занятым сотрудниками, не справляющимися и, по сути, не имеющими шансов справиться со своими обязанностями, что серьезным образом снижает эффективность системы. Удаление же некомпетентного сотрудника в такой системе происходит либо путем его дальнейшего повышения, которое осуществляется специально для устранения сотрудника («ударная возгонка», «возвышение пинком»), либо путем его пере-

вода по горизонтали – на другую должность того же уровня («пас в сторону»). Разумеется, на новом месте работник, уже достигший своего уровня некомпетентности, продолжает способствовать дезорганизации. Система продолжает выполнять свои функции за счет того, что *в ней остается достаточное количество работников, еще не достигших своего уровня некомпетентности.*

Но в целом, согласно «принципу Питера», количество сотрудников, достигших уровня некомпетентности, имеет тенденцию к увеличению, что способствует снижению самих критериев компетентности в иерархии. Таким образом, имеет место общая деградация системы.

В своих работах Л. Питер приводит многочисленные примеры проявления некомпетентности чиновников, абсурдных законов, инструкций и т.п.

Вот примеры таких абсурдных законов и инструкций: установленные правительством Канады правила пользования воздушным транспортом, запрещают пассажирам «входить в самолет во время полета», закон штата Оклахома гласит, что водитель «любого транспортного средства, вовлеченного в дорожное происшествие, сопровождающееся смертельным исходом, обязан немедленно остановиться... и сообщить свое имя и адрес потерпевшему», по правилам, принятым в Данвилле, штат Пенсильвания, «состояние всех пожарных кранов подлежит проверке за час до начала пожара».

Питер в полушутливой форме описывает признаки достижения работником «уровня некомпетентности»: обострение хронических заболеваний, склонность к выдумыванию детальных инструкций, стремление обзавестись огромным рабочим столом и т.д. Совокупность этих признаков он называет «синдромом конечной остановки».

Питер также задается вопросом: что делать человеку, который чувствует, что возможное повышение приведет его на «уровень некомпетентности»? По мнению американского ученого, необходимо предпринять все, чтобы избежать самого предложения занять более высокую должность (как уже говорилось, просто отказаться от повышения не так просто). Для этого нужно *в мягкой форме симулировать некомпетентность*: к примеру, можно изредка приходить на работу, надев все драгоценности, злоупотреблять парфюмерией, время от времени совершать экстравагантные поступки. Подобные трюки должны создать у начальства представление о том, что данный человек уже достиг своего уровня некомпетентности и поэтому не годится для дальнейшего повышения в должности. Важно при этом выбрать такие формы симулирования «синдрома конечной

остановки», которые в наименьшей степени влияют на реальную эффективность Вашей работы.

Если же роковое повышение уже состоялось, у человека остаются возможности хотя бы сохранить здоровье и душевное равновесие: можно найти «побочную специализацию» и реализовать себя в ее рамках, сохраняя самоуважение, а порой – уважение коллег и начальства.

В книге Питера рассказывается о человеке, явно не справляющемся с ролью директора школы. Его главной страстью стало решение проблемы устранения столкновений и пробок, которые возникают, когда масса школьников и учителей заполняет коридоры и лестницы: «На крупномасштабные планы школьного здания он нанес сложнейшую схему людских потоков. На стенах и полах школы появились разноцветные линии и стрелки. Он настаивал на строгом соблюдении своих правил внутришкольного движения. Школьникам строжайше воспрещалось пересекать белые разделительные линии. Например, во время урока какого-нибудь мальчика посылают с поручением в класс напротив. Перешагнуть через линию, проходящую посередине коридора, он не может, а потому должен пройти весь коридор и вернуться назад уже по другой стороне». Эта бурная деятельность помогает директору сохранить уверенность в собственной нужности. Если в качестве заместителя у такого руководителя имеется заместитель, еще не достигший своего «уровня некомпетентности», то и деятельность организации в целом может быть достаточно эффективной.

Кроме того, можно использовать прием «видимость вместо сути». Так, Л. Питер описывает не очень хорошего учителя математики, который вместо преподавания своего предмета сосредотачивается на разговорах о важности математики, о жизни великих математиков и т.п., – этот учитель не только чувствует свою нужность, но и воспринимается учащимися, родителями и коллегами как хороший педагог.

Наконец, достигнув своего «уровня некомпетентности», можно просто переключиться на другое дело: увлечься спортом, рыбалкой, благотворительностью.

Хотя стиль книги Лоуренса Питера носит ярко выраженный публицистический и сатирический характер, в ней затронут ряд реальных проблем, присущих современным иерархическим системам. В современных условиях в ходе разработки предложений по совершенствованию бюрократии ученые учитывают «принцип Питера». К примеру, выдвигается предложение дополнить «должностной» принцип в определении уровня материального вознаграждения чиновника «компетентностным» и меритократическим (по заслугам)

принципами. Именно при господстве «должностного» подхода в иерархических системах и начинает проявляться «принцип Питера»: система заставляет работника стремиться к более высокой должности, и, в конце концов, он оказывается на «уровне некомпетентности».

Между тем, многие работники могли бы приносить гораздо большую пользу на более низких должностях, но лишь при условии, что им были бы гарантированы внутридолжностная карьера и соответствующий рост материального благосостояния. Это может достигаться за счет более серьезного учета недолжностных факторов при определении вознаграждения госслужащего (стаж, квалификация, наличие государственных наград и т.д.) В этом случае зарплата наиболее квалифицированных и заслуженных работников на низших должностях, возможно, будет превышать начальную зарплату на более высоких должностях.

3.4. Концепция «нового менеджеризма» и «отзывчивой администрации»

В конце XX – начале XXI вв. начали осуществляться попытки радикального переосмысления принципов, на основе которых традиционно выстраивалась система государственной службы. Возникла концепция *новой менеджеризации* государственного управления. Сознательно практикуемое в развитых западных странах частичное размывание рационально-бюрократических («веберовских») основ функционирования государственного аппарата связано с целым рядом обстоятельств:

– с очевидным желанием избавиться от давно известных издержек, характерных для бюрократических систем управления, которые к тому времени были относительно хорошо исследованы и получили широкое отражение как в науке («реалистическая» концепция бюрократии), так и в публицистике;

– с развитием научного менеджмента, наработки которого можно использовать в сфере государственной службы и государственного управления;

– с процессом информатизации управления и развития информационного общества.

В то же время нужно отделить процесс дебюрократизации и менеджеризации государственного аппарата от более фундаментальных процессов конца XX – начала XXI вв., связанных с общим изменением роли суверенных государств в регулировании общественной

жизни. С этой точки зрения стоит выделить два фактора, повлиявших на эволюцию современной государственной бюрократии.

Первым таким фактором стало общее усложнение общественных отношений, сознательное регулирование которых, в соответствии с законом Эшби, становится все более сложной теоретической и практической проблемой.

Вторым фактором являются глобализация бизнеса и усиление могущества транснациональных корпораций, политическое и экономическое влияние которых стало соизмеримым с влиянием едва ли не большинства современных государств.

В этих условиях в большинстве развитых стран начал осуществляться последовательный демонтаж той системы государственного регулирования, которая была характерна для так называемого «общества всеобщего благоденствия». Эта модель общества, в котором роль государственного регулирования чрезвычайно велика, оказалась не вполне совместимой с глобальными процессами, которые предполагают огромное *усиление наднациональных центров власти*.

Сегодня роль суверенных государств начинает пересматриваться в сторону ее уменьшения: провозглашаются обязательное подчинение всеми государствами «правилам игры», которые выработаны «мировым сообществом» за пределами зон большинства национальных суверенитетов; при этом сама сфера общественного регулирования социальных и экономических процессов продолжает сужаться в большинстве государств.

Но сворачивание государственного регулирования общественной жизни означает *сужение сферы действия демократических механизмов*: эти механизмы действуют именно в рамках государства. Следовательно, в «дерегулируемом» обществе во многом утрачивается сама суть демократии. Какой смысл говорить о демократии, когда твое государство вынуждено играть по чужим правилам, а зона его ответственности все время сужается?

Здесь возникает важная идеологическая проблема: современное либеральное общество сохраняет стабильность во многом за счет апелляции именно к ценностям демократии. В ряде стран до сих пор сильны идеи патриотизма и культурного национализма. Слишком прямые атаки на идею государственного регулирования с этой точки зрения не вполне безопасны, так как они могут быть разоблачены как антидемократические и антинациональные. В условиях господства современных СМИ и повышения уровня

«мозаичности» общественного сознания такое разоблачение – цель очень непростая, но, в принципе, достижимая.

Впрочем, задача приучения людей к признанию «несовременности» патриотизма частично уже решена. А вот прямое указание на то, что в условиях глобализма демократия тоже несовременна, пока еще опасно для стабильности западных обществ.

И здесь на помощь приходит классическая идеологическая схема, при которой острие критики направляется не на государство как таковое, а на государственную бюрократию, которая традиционно не пользуется любовью населения.

В реальности довольно сложно отделить антибюрократические теории и мероприятия от призывов к демонтажу системы государственного регулирования. Тем не менее, анализируя эволюцию системы государственной службы в ряде стран Запада, нужно всегда иметь в виду развивающиеся процессы «десуверенизации», идущие в современном мире.

Именно с этих позиций можно рассматривать концепцию «нового менеджизма» в государственном управлении. В ней можно выделить несколько блоков¹.

Блок первый содержит те мероприятия, которые не противоречат «веберовским» подходам и которые носят чисто технологический характер. Здесь стоит выделить, прежде всего, концепцию *информатизации* отношений между гражданами и государственными органами и в более широком плане – информатизации государственного управления в целом. Нетрудно понять, что управленческое взаимодействие с помощью обезличенных компьютерных программ полностью соответствует представлениям об идеальной бюрократии как «управленческой машине». Здесь веберовские идеи о формальной рациональности в управления воплощаются даже ярче, чем в случае с «классической» бюрократией.

Блок второй содержит идеологическую переформулировку принципов государственной службы при сохранении ее традиционных основ. Речь в данном случае идет, прежде всего, о концепции государства как *поставщика публичных услуг клиентам*, т.е. гражданам; при этом в терминах государственной услуги описываются все традиционные функции государства – оборона, охрана порядка

¹ Подробнее о «постбюрократических» моделях государственного управления см.: Осборн Д., Пластик П. Управление без бюрократов. М. : Прогресс, 2001 ; Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы – Россия, США, Англия, Австралия. М. : Дело, 2002.

и пр. Если при этом сохраняется установка на то, что государство в целом, государственный орган и отдельный чиновник при оказании «услуги» воплощают всеобщий (публичный) интерес и при этом не встают на сторону одного «клиента», ухудшая положение других «клиентов», то данная идеологическая интерпретация, по сути, ничего не меняет в традиционном положении государственной бюрократии.

В то же время официальное признание того, что отношение между гражданами и чиновниками носят клиентский характер, может способствовать частичному снижению уровня того бюрократического высокомерия, которое Р. Мертон связывал с чрезмерным уважением к формальным процедурам. Таким образом, концепция государственного управления, ориентированного на клиентские отношения (в данной интерпретации!), влияет, скорее, на стиль поведения государственных служащих, чем на реальное содержание их деятельности.

У идеологической формулы «оказания публичных услуг» можно обнаружить и обратную сторону: приверженность идее *служения* обществу и государству в течение длительного времени была важным фактором формирования корпоративной этики чиновничества и тем самым – серьезным препятствием коррупционным проявлениям. Идея же *обслуживания* общества и граждан является вроде бы более «человечной», но в то же время менее возвышенной. В нашей стране аналогичная идеологическая операция, проведенная в системе здравоохранения и образования (переход к концепции оказания медицинских и образовательных услуг) вызвала серьезную критику со стороны медиков и педагогов, привыкших воспринимать свои профессии в более романтическом ключе.

Блок третий связан с осуществлением стандартных мероприятий по снижению уровня государственного регулирования общественных отношений. Речь идет о сокращении государственного сектора в экономике, о передаче некоторых регулятивных функций структурам гражданского общества. Повторимся: эти процессы, вызванные современной глобализацией, логично связывать не с де-бюрократизацией, а с общим снижением роли государства, хотя бы потому, что приватизация часто означает переход управления от одной бюрократии (государственной) в руки другой бюрократии (корпоративной).

Блок четвертый включает в себя меры по внедрению ряда новых принципов и технологий, используемых современным менеджментом, в деятельность государственной бюрократии. Здесь

мы имеем дело с такими мерами, содержание которых в определенной степени противоречит традиционному представлению о специфике государственной службы. Среди этих мер можно выделить следующие:

– *отказ от принципа постепенной, гарантированной карьеры чиновника.* Заметим, что потенциально этот отказ можно усмотреть даже в провозглашении конкурсной системы замещения должностей государственной службы. Тонкость здесь в том, что допускается возможность победы в конкурсе «вне очереди», в некоторых случаях – победы человека «со стороны», не являющегося чиновником. В результате совокупность таких формальных факторов, как общий стаж, безупречное поведение, формальный уровень образования, предыдущая должность, уже не является гарантией повышения должностного статуса.

Справедливости ради следует отметить, что, к примеру, в современной России при проведении конкурсов на замещение большинства должностей (кроме низших) «привилегированными» кандидатами в реальности становятся те чиновники, которые претендовали бы на данную должность в соответствии с «системой заслуг». Здесь сказывается сохранение традиционных, «веберовских» установок членов конкурсных комиссий – установок, в соответствии с которыми «карьерная неопределенность» будет не столько мотивировать чиновников, сколько снижать уровень их лояльности, провоцируя на коррупционные действия;

– *отказ от принципа жесткой взаимосвязи между должностью и жалованием чиновников;* внедрение количественных показателей работы чиновника, в соответствии с которыми исчисляется его реальная заработная плата. Идея здесь заключается в том, что реальный доход чиновников должен зависеть не только от того, на какой должности он находится, но и от эффективности его деятельности. Специфика управленческой деятельности такова, что не всегда можно выделить количественные критерии ее эффективности. Тем не менее, в современной практике такие попытки осуществляются: к примеру, можно оценить деятельность чиновника, на основе анкетирования клиентов, получающих государственные услуги;

– *отказ от принципа стабильности социального положения государственного служащего.* Речь в данном случае идет о широком внедрении срочных контрактов, иначе говоря, о приравнивании государственных служащих к обычным наемным работникам, над которыми постоянно довлеет угроза потери рабочего места.

Блок пятый связан с реализацией наиболее радикальных мер по трансформации государственной службы в некую «постбюрократическую» модель. Здесь можно говорить не только об отрицании веберовских принципов построения *рациональной* бюрократии, но и о полном или частичном отказе от реализации бюрократических принципов как таковых.

Наиболее последовательно эти меры осуществлялись в США и Великобритании. В последнем случае преобразования государственного управления были связаны с именем премьер-министра М. Тэтчер. Осуществляя последовательную либерализацию страны, Тэтчер не ограничилась обычными мерами по сокращению государственного регулирования экономики и приватизации государственной собственности. Она осуществила мероприятия, в результате которых произошло некоторое размывание граней между частным сектором и системой государственной службы.

Частный бизнес на конкурсной основе был допущен к оказанию государственных услуг: при условии соблюдения государственных стандартов частные организации могли заменять государственные в целом ряде отраслей¹. В ряде случаев при государственных учреждениях были созданы «фирмы», оказывающие услуги населению. При этом они заняли промежуточное положение между обычной системой государственной службы и частным сектором: с одной стороны, они находятся в договорных отношениях с государственным органом, финансирующим их, с другой – внутри них действуют правила, более характерные для частного бизнеса (самоокупаемость, стремление к максимальной экономии выделенных средств, возможность более свободно распределять фонд заработной платы и т.д.) В данном случае ставилась задача «тестирования рынком» всей системы оказания государственных услуг.

В конечном итоге произошло фактическое разделение системы государственного управления на два уровня. На первом, верхнем, уровне сохранились основные стандарты, характерные для классической государственной бюрократии (жесткая формализация, стабильность материального статуса и т.д.). Второй уровень представлен своеобразными «полугосударственными» организациями, реализующими конкретные услуги населению и функционирующими, скорее, по правилам коммерческого менеджмента.

¹ В США существуют даже частные тюрьмы, в которых отбывают наказание преступники, лишённые свободы по приговору суда.

Подводя итог, можно сказать, что в Великобритании и в США административные реформы проводились в соответствии с новыми концепциями государственной службы. Основные цели реформ заключались, в том, чтобы сократить расходы на содержание аппарата и повысить эффективность труда чиновников. Главным же содержанием реформ была попытка отказаться от реализации ряда принципов классической рациональной бюрократии в деятельности государственного аппарата.

При этом следует отметить, что радикальность этих реформ при всем неоднозначном отношении к ним (со стороны ученых, политиков, населения и самих чиновников) не привела к каким-то фатальным системным сбоям в функционировании государственного аппарата. Возможно, это связано не только с социальной адекватностью идеологии данных реформ, но и с тем, что они проводились в странах с уже устоявшимися бюрократическими традициями, которые явились своеобразным противовесом «соблазнам», неизбежно влияющим на чиновничество при внедрении рыночных и квазирыночных принципов в деятельность публичных служб.

Глава 4. ТЕОРИЯ БЮРОКРАТИИ М. КРОЗЬЕ

4.1. М. Крозье о специфике «бюрократического феномена»

Французский социолог *Мишель Крозье* (род. в 1922 г.) – один из классиков современной теории бюрократии. Крозье считается одним из наиболее известных французских социологов; в течение некоторого времени он был президентом Французского социологического общества. С его точки зрения, изучение феномена социальной организации позволяет затронуть важнейшие проблемы современного общества, анализ организационных систем общества помогает раскрыть специфические особенности современной культуры, современных властных отношений и т.д. Наиболее известными работами М. Крозье являются книги «Бюрократический феномен» (1963), «Блокированное общество» (1970).

В 50–60-х гг. XX в. Крозье провел эмпирические исследования, предметом которых были отношения внутри государственных и частных бюрократических структур. По итогам этих исследований Крозье сделал вывод о том, что психологический климат и властные отношения внутри реальных организаций были весьма далеки от тех, которые присущи веберовской модели рациональной бюрократии. Основная масса служащих оказалась абсолютно отчужденной как от официальной цели бюрократии, так и от корпоративного бюрократического духа, наличие которого постулировал Вебер. Исследование показало, что служащих отличает так называемая «негативная солидарность», основанная на неприязни, на страхе по отношению к начальству (свою работу некоторые из интервьюируемых сравнивали даже со службой в «штрафном батальоне»). При этом особенно негативное отношение служащие демонстрировали по отношению к высшему руководству; руководители низшего ранга также не пользовались авторитетом и охотно критиковались, но они хотя бы не становились объектом злой неприязни или ненависти.

Анализируя властные отношения внутри управленческих систем, Крозье показал, что они также не совпадают с веберовскими схемами: вместо реализации безличных иерархических правил в организациях процветают неформальные, «переговорные» отноше-

ния, сопряженные с постоянными аппаратными «играми», в основе которых – конфликты по поводу власти и влияния.

Крозье выдвинул тезис о том, что подобное положение дел является не результатом отступления от принципов рациональной бюрократии, а естественным следствием стремления создать управленческую систему, основанную на этих принципах. Данный тезис основан на признании фактической невозможности создания сколь-нибудь действенной социальной системы, опирающейся только на формальные регуляторы.

Это хорошо иллюстрируется феноменом, который обычно называют «итальянской забастовкой»: деятельность, осуществляемая в полном соответствии с официальными инструкциями, может привести к производственному коллапсу. Поэтому «работа по правилам» может быть столь же деструктивной, как и официальный отказ от работы. В реальности любая деятельность в любой сложной социальной системе (в том числе и управленческой) включает огромное количество действий, контактов и договоренностей, которые носят неформальный характер. В ряде же случаев успешная деятельность невозможна и без нарушения некоторых формальных процедур.

Многочисленные отступления от нормативных, узаконенных схем функционирования, характерные для реальной бюрократии, М. Крозье рассматривает именно как необходимые, как дисфункциональные явления, которые, тем не менее, помогают бюрократии оставаться «на плаву». Когда чрезмерная сложность или быстрые изменения внешней среды делают формально-бюрократическое управление беспомощным, именно негласные регуляторы придают некоторый динамизм и гибкость бюрократической системе.

Одна из центральных проблем в теории Крозье – проблема распределения власти в бюрократической системе. Идеальная модель бюрократии, где формализуются все управленческие отношения, предполагает, что любой руководитель в этой системе фактически лишен дискреционной (нерегламентированной) власти: он не может выйти за пределы формальных ограничений в отношениях со своими подчиненными и только контролирует реализацию установленных выше процедур. Обязанности подчиненных также регламентируются безличными инструкциями, должностными регламентами и т.п. Таким образом, вроде бы исключается возможность произвольного влияния начальства на подчиненных и подчиненных на начальство.

Проблема в том, что в реальности нельзя регламентировать всю организационную деятельность. В любой системе возникают незарегламентированные *источники неопределенности*, контроль над которыми и позволяет конкретному работнику осуществлять реальную власть и обмениваться неформальными услугами с другими носителями реальной власти в процессе своеобразных «аппаратных игр».

Неформальная власть, основанная на контроле источников неопределенности, в концепции Крозье называется *параллельной властью*. Ей могут обладать как руководители, так и отдельные работники. Многие руководители в условиях бюрократической системы могут, оставаясь в рамках узаконенных регламентов, фактически создать щадящие условия работы одному работнику и почти невыносимые условия другому. К примеру, любой педагог знает, что при жестко регламентированной (т.е. формально *одинаковой*) учебной нагрузке два учителя, в зависимости от степени благоволения директора школы, могут выполнять несоизмеримый объем работы: этот объем в реальности зависит от особенностей класса, учебной дисциплины, от самого типа нагрузки и т.д.

«Параллельную власть» в бюрократической системе нельзя полностью отождествлять с обычной неформальной властью, которая существует в любых группах и сообществах. «Параллельная власть» часто выступает в виде *неформальной власти, возникающей в результате формализации*. Многие «источники неопределенности» появляются не только вопреки, но и благодаря регламентации организационной деятельности. Скажем, власть обычного вахтера, который может «в виде исключения» впустить студента в общежитие глубокой ночью, возможна лишь благодаря тому, что время свободного доступа в общежитие официально регламентируется. Приведенный выше пример неформальной власти директора школы неявно также связан с формализацией процесса распределения нагрузки: скажем, при нерегламентированности этого процесса явная несправедливость директора могла бы натолкнуться на более серьезное массовое неприятие его действий, на рост официальных жалоб и т.д. В нашем же случае фактическое своеволие руководителя прикрывается, обосновывается формальным соблюдением правил (всегда можно сказать: «Не я же эти правила выдумал»).

Рядовые сотрудники тоже могут иметь доступ к контролю над источниками неопределенности. Так, хорошо известно привилегированное положение работников ремонтных подразделений: их деятельность сложно регламентировать (прежде всего, из-за чрезвы-

чайного разнообразия возможных поломок), и только от них зависит, в каком порядке, насколько качественно и быстро будут проведены ремонтные работы. Естественно, ремонтники пользуются этим, поэтому они в реальности обладают властью, не совпадающей с их официальным статусом. «Параллельной властью» обладают секретари и личные шоферы высокопоставленных руководителей, работники диспетчерских служб и т.д.

Взаимодействие официальной и «параллельной» власти приводит к появлению *«бюрократических порочных кругов»*. Лица, обладающие «параллельной властью», стараются утвердить за собой и расширить «зоны неопределенности». Это способствует фактическому распылению той официальной власти, которая воплощена в высшем руководстве. Естественно, официальная власть пытается «атаковать» эти зоны, устранить их, но в условиях бюрократической системы единственным орудием борьбы с «параллельной властью» является все та же регламентация, но уже более изощренная, более детальная. В результате регламентирующая система чрезвычайно усложняется, возникает практически неразрешимая проблема эффективного надзора за соблюдением правил. Все это может привести к появлению новых «зон неопределенности» – в итоге «параллельная власть» сохраняется.

Даже если удастся сократить *количество* «зон неопределенности», проблема «параллельной власти» не становится менее острой: чем меньше таких зон, тем выше их неформальная ценность, тем ожесточеннее борьба за контроль над ними. В итоге Крозье делает внешне парадоксальный вывод о том, что *роль «параллельной власти» тем выше, чем более бюрократический характер носят отношения внутри организации*. Полное же устранение источников неопределенности исключено хотя бы потому, что без «параллельной власти» формальная организация, как уже говорилось, не может решать сколь-нибудь нестандартные проблемы.

Взаимодействие неформальной и формальной структур власти в бюрократической системе, таким образом, помогает как-то решать наиболее сложные управленческие проблемы и в то же время способствует дальнейшей бюрократизации системы.

С точки зрения М. Крозье, процессы взаимодействия между формальной и «параллельной» властью касаются всего общества, а не только системы государственной службы: и национальное образование, и система обновления политических элит становятся все

более неповоротливыми и неспособными справляться с усложняющимися проблемами социального развития. Возникает феномен «некоммуникации»: в огромном массиве бюрократических посредников, расположившихся между центрами принятия стратегических решений и непосредственными исполнителями этих решений, происходит замедление, искажение и блокирование командных (сверху–вниз) и контрольных (снизу–вверх) управленческих сигналов.

Традиционной альтернативой бюрократическим методам социального регулирования выступают самоуправленческие механизмы. Вопрос о возможности развития таких механизмов связан с «проблемой участия». При рассмотрении этой проблемы М. Крозье демонстрирует скептическое отношение к тезису, согласно которому участие в самоуправлении с эмоциональной точки зрения несравненно более привлекательно для человека, чем существование в качестве «винтика» в бюрократических структурах. На самом деле стремление к прямому участию в делах организации и общества для обычного человека не является некой глубинной психологической «нормой» – такое участие требует от личности высокого уровня самоотдачи и самоотверженности, а потому часто воспринимается как слишком тяжелая ноша.

С этой точки зрения законы бюрократических систем – как формальные, так и неформальные – являются для человека по-своему привлекательными. Даже те люди, которые, существуя внутри бюрократической организации, критикуют ее порядки, издеваются над ней, высмеивая своих руководителей, – даже они могут быть внутренне сроднившимися с этой системой (порой, не осознавая этого). М. Крозье характеризует последний феномен как «невротическую привязанность», имея в виду, что речь идет о привязанности к тому, что одновременно вызывает ненависть, презрение и т.д.

В принципе, для любого человека привлекательна идея контроля над своим окружением – она созвучна стремлению к безопасности, к защите от возможных внешних посягательств. Соответственно, самоуправленческие принципы тоже в чем-то созвучны человеческой природе. Но эти же принципы воспринимаются большинством людей как источник чрезмерного психологического напряжения, связанного с ответственностью, с возможностью утраты независимости и пр.

И здесь бюрократия с ее формализацией, четкой иерархией и безличностью предоставляет людям некоторое подобие компромисса, который позволяет примирить стремление к гарантированной защите от внешних посягательств с желанием избежать ответственности. В бюрократической системе личность, с одной стороны, достаточно защищена от внешнего произвола совокупностью формальных правил и безличным характером управленческих отношений, а с другой стороны, благодаря жесткой иерархичности и той же формализации, избавлена и от необходимости проявлять инициативу, рисковать, брать на себя сколь-нибудь серьезную ответственность. При этом, существуя в бюрократической системе, неявно разделяя ее ценности, можно еще и посмеиваться над ней, оберегая повышенную самооценку.

Система «параллельной власти», существующей в рамках бюрократических структур, также по-своему притягательна, в том числе и для граждан, находящихся за пределами управленческой пирамиды. Как известно, количество «источников неопределенности» в бюрократической системе ограничено, а контроль над ними очень важен с точки зрения доступа к реальной власти. Столь же важна возможность быстрой коммуникации между носителями «параллельной власти» (Крозье называет их «нотаблями»¹). Поэтому *структура неформальных связей между ними достаточно проста*. Это способствует ускорению вертикальной и горизонтальной коммуникации внутри неформальной властной сети, что и обеспечивает временное усиление адаптивных возможностей бюрократии при решении нестандартных управленческих задач.

В итоге любой человек, имеющий постоянные неформальные коммуникации с каким-либо «нотаблем» (к примеру, в качестве земляка, школьного товарища и прочего) либо добившийся ситуативной благосклонности «нотабля», может небезосновательно надеяться, что его проблема будет за короткое время рассмотрена в той «точке» бюрократической пирамиды, в которой принимается нужное ему решение. Такое положение дел создает иллюзию своеобразного равенства граждан перед лицом «управленческой машины» и ощущение, что данная машина по-своему способствует соблюдению демократических принципов.

¹ От фр. Notables, так во Франции иногда называют лиц, выдающихся («видных») с точки зрения их социального статуса.

4.2. М. Крозье об альтернативах бюрократическим методам государственного управления

Для решения проблем, связанных с поиском альтернативных, небюрократических методов регулирования современного общества, Мишель Крозье предлагал, прежде всего, перестать смешивать понятия «регулирование» и «регламентирование». Стандартная логика бюрократических систем предполагает, что любая проблема должна решаться при помощи разработки и внедрения каких-то формализованных процедур, т.е. путем регламентирования. Альтернативная модель решения социальных проблем связана с идеей *дерегулирования*, с использованием исключительно рыночных механизмов. Идея дерегулирования часто обосновывается именно путем критики неэффективности бюрократических (а по сути дела – любых государственных) методов социального управления.

Крозье утверждает, что сама эта критика во многом обусловлена именно предположением о том, что общественное сознательное регулирование может осуществляться только путем регламентирования.

В то же время французский социолог подчеркивает, что представление об «автоматизме» современных рыночных механизмов далеко от реальности: «Наряду с автоматическими механизмами, которые лежат в их основе, ... рынки включают всегда и другие регуляции, которые обеспечиваются писаными или неписаными правилами, одни из которых устанавливаются общественной властью, другие – по привычке, третьи – почти неосознанно»¹.

Исходя из двух тезисов – о неэффективности чрезмерной регламентации и о невозможности нерегулируемого рынка, Крозье выдвигает четыре принципа «новой стратегии изменения»².

Первым принципом является уважение к неформальным культурным регуляторам общественной жизни и всемерное использование этих регуляторов. В сущности, данный принцип предполагает отказ от чрезмерного формального регламентирования там, где более-менее успешно действуют неформальные регуляторы.

¹ Крозье М. Современное государство – скромное государство. Другая стратегия изменения // Социология власти. 2011. № 2. С. 191.

² Сам Крозье перечня этих принципов специально не дает, но они вытекают из логики его рассуждений.

Увлечение бюрократическим регламентированием, кроме всего прочего, опасно и в том плане, что оно нередко разрушает психологические механизмы неформального регулирования. К примеру, жесткая формализация деятельности вузовских преподавателей приводит к постепенному размыванию традиционной этики данной социальной группы, а привыкание к детальному формализованному контролю вызывает появление массовых представлений о том, что там, где контроль пока еще недостаточно жесткий (а он и не может быть таким во всех значимых областях трудовой деятельности), можно нарушать дисциплину. Подчеркнем: речь идет о тех правилах, нарушение которых до этого воспринималось как что-то абсолютно недопустимое, чреватое потерей самоуважения и уважения коллег. В данном случае возникает система с положительной обратной связью, в которой вновь проявляется эффект «порочного круга»: формализация вызывает ослабление традиционных неформальных регуляторов, что, в свою очередь, приводит к необходимости еще более разветвленного формализованного контроля. Все это в конечном итоге может спровоцировать своеобразный управленческий паралич.

Второй принцип – вовлечение всех заинтересованных сторон в процесс создания регулирующих правил и структур. Крозье неоднократно подчеркивает, что формирование новых механизмов, связанных с решением тех или иных социальных и экономических проблем, не должен отдаваться на откуп государственным чиновникам. При этом речь идет не только о привлечении представителей гражданского общества к подготовке конкретных государственных решений. Прежде всего, здесь имеется в виду сотрудничество государственных и негосударственных структур в создании действенных механизмов (в том числе негосударственных и даже неформальных механизмов) разрешения возникающих проблем – при вовлечении максимально возможного количества заинтересованных граждан и общественных структур в этот процесс.

Третий принцип – максимальное использование потенциала чиновничества в решении проблем. Крозье весьма негативно относится к традиции огульно критиковать государственных чиновников. Он исходит из того, что чиновничество объективно является весьма влиятельной группой в обществе; если оно из-за бездумной критики становится противником каких-либо общественных мероприятий, то реализовать эти мероприятия становится довольно трудно. Кроме того, французский социолог подчеркивает, что система государственной службы является – при разумном использовании – мощнейшим ресурсом общественных изменений. Отсюда задача – привлечь государственную бюрократию на сторону про-

гресса, не давая ей слишком широкие полномочия, но используя ее там, где она достаточно эффективна.

Четвертым принципом является использование новых, более тонких и в то же самое время более простых методов социального регулирования. Концепция Крозье предполагает, что стандартной реакцией бюрократической системы на усложнение управляемых процессов является усложнение регламентации. Регламентирующие и координирующие механизмы внедряются в общественную систему и делают ее еще сложнее. Вновь возникает эффект «порочного круга». Следовательно, классические бюрократические методы социального регулирования перестают действовать в современном, «переусложненном» мире. В этом мире нужны нестандартные управленческие методы.

Уточним: речь в данном случае должна идти обязательно о необходимости упрощения регулирующей системы в условиях постоянного усложнения социума (это не всегда возможно из-за действия закона Эшби); французский социолог пишет, скорее, об *упрощении управленческого воздействия*. Идея заключается в том, чтобы создать более современные (а возможно – более сложные) механизмы анализа общественных процессов и систем, нуждающихся в общественном регулировании. По мысли Крозье, это позволит найти такие решения, которые помогут осуществлять «точечное» и эффективное воздействие в нужное время и в нужном месте.

Последний принцип может быть проиллюстрирован примером, приведенным самим М. Крозье. Он проанализировал процесс решения актуальной для определенного периода развития Франции проблемы, связанной с отставанием отечественного станкостроения. На преодоление этого отставания были затрачены огромные финансовые ресурсы; государство реализовало сложные программы в сфере науки, развития технологий и образования. Итоги реализации этих программ были более чем скромные. Между тем, как показал углубленный анализ, решение проблемы едва ли не в решающей степени тормозило традиционно слабое внимание, уделяемое преподаванию механики во французских инженерных школах. «Точечные» и относительно простые мероприятия в данной сфере могли, по мнению Крозье, радикально исправить ситуацию.

Фактически Крозье провозглашает необходимость создания таких социально-управленческих механизмов, которые сочетали бы элементы самоуправления, традиционных неформальных регуляторов, минимальной бюрократической регламентации, органичной межорганизационной и межинституциональной координации, сло-

жившейся в процессе развития гражданского общества и в ходе его сотрудничества с государственными структурами: «Скромное государство, которое мы должны создать, не есть государство «свободного предпринимательства»..., это государство, которое действует не для того, чтобы навязать априорные взгляды своих технократов через командование или регламентацию, а чтобы способствовать трансформации глубинных регуляций реальных человеческих систем»¹.

¹ Крозье М. Указ. соч. С. 196.

Глава 5. МАРКСИЗМ О БЮРОКРАТИИ. ПРОБЛЕМА БЮРОКРАТИИ В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ ПОСЛЕДОВАТЕЛЕЙ К. МАРКСА

5.1. Анализ бюрократии в ранних работах К. Маркса

Теория Карла Маркса (1818–1883) является одной из наиболее авторитетных и универсальных социальных концепций. В рамках данной теории, прежде всего, рассмотрен комплекс философских, экономических и социальных (в том числе социально-управленческих) проблем индустриального общества. Разумеется, Маркс не мог оставить в стороне и проблемы функционирования государственного аппарата.

Вопросы о сущности, а также о корнях бюрократии и бюрократизма были в центре внимания молодого Карла Маркса. Наибольшее внимание данным проблемам было уделено в статьях Маркса в «Рейнской газете», в частности в статье «Оправдание мозельского корреспондента» (1842), а также в рукописи «К критике гегелевской философии права» (1843).

В отличие от Гегеля, молодой Маркс воспринимал немецкую (прусскую) бюрократию как одно из величайших зол своего времени. Анализируя феномен бюрократии, Маркс выделяет ее управленческие дисфункции и подчеркивает ее общий антигуманистический характер, ее несоответствие человеческой природе. Критика бюрократии была важной предпосылкой перехода Маркса на радикальные антикапиталистические позиции, а его концепция построения коммунистического общества носила не только антибуржуазный, но и антибюрократический характер.

Маркс в ранних работах показывает некоторые фундаментальные черты бюрократии, которые он воспринимает как негативные.

Прежде всего, анализируя текст Гегеля, К. Маркс выражает серьезные сомнения в том, что чиновничество как «всеобщее сословие» действительно выражает всеобщий интерес. По его мнению, реальность такова, что бюрократия, будучи «замкнутым обществом в государстве», прежде всего заботится о своем корпоративном интересе – и при этом официально выдает свой интерес за

государственный. Именно поэтому те, кто борются с бюрократией, объявляются врагами государства. *В результате бюрократия превращает государство в свою частную собственность* («бюрократия имеет в своем обладании государство»¹).

Важным дефектом бюрократической системы Маркс считает претензии бюрократов на особую компетентность и бюрократическое представление о том, что чиновники обладают *монополией на знания*. В силу того, что в системе управления существует жесткое разделение труда, а авторитет чиновника в бюрократической пирамиде зависит от его должности, выстраивается так называемая «*иерархия компетентности*», в которой фактически происходит разрушение целостного представления о мире. В результате бюрократия начинает оперировать *искаженной информацией о социальной реальности*: «Верхи полагаются на низшие круги во всем, что касается знания частных; низшие же круги доверяют верхам во всем, что касается понимания всеобщего, и, таким образом, они взаимно вводят друг друга в заблуждение»².

Маркс также обращал внимание на особое стремление бюрократии к созданию в процессе своей деятельности *атмосферы таинства*. Болезненная тяга чиновников к засекречиванию любой информации (в том числе и о своей работе) вытекает из стремления сохранить видимость монополии на знание и представление об особом статусе чиновников как своего рода жрецов, реализующих какие-то «исключительные» функции.

Еще одним свойством бюрократии, как отмечал Маркс, является *волюнтаризм* – вера в то, что мир можно произвольно менять, не обращая внимания на какие-либо объективные ограничения. Неумение бюрократии поставить границы претензиям на всемогущество управленческой системы связано с формализацией деятельности чиновников. Бюрократия имеет дело не с реальным миром, а с его отражением в инструкциях, аналитических отчетах и пр. В результате возникает иллюзия того, что реальность абсолютно «податлива» по отношению к деятельности управленческой машины: «...государственные задачи превращаются в канцелярские задачи, или канцелярские задачи – в государственные»³.

Историки социальных наук порой трактуют антибюрократические выпады Маркса вне общего контекста его теории. На самом

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 273.

² Там же. С. 271–272.

³ Там же. С. 271.

деле критика бюрократии даже у молодого Маркса не была самоцелью. Развивая свои идеи, Маркс в уже упомянутой работе, посвященной гегелевской философии права, пришел к выводу, что сама бюрократия может выдавать свой интерес за государственный отнюдь не только благодаря обычной демагогии. Дело в том, что, по мысли Маркса, в рамках современного ему общества воспроизводится острый конфликт между частными интересами. Он констатирует: сила бюрократии проистекает от того, что современное общество расколото, и государственная бюрократия в условиях жесткого конфликта социальных интересов может представить себя в качестве «посредника», выразителя общегосударственных интересов: «...каждая отдельная корпорация желает сохранения бюрократии как противовеса против другой корпорации, против чужого особого интереса»¹.

Хотя молодой Маркс и не утверждает прямо, что бюрократии *в рамках критикуемого им общества нет альтернативы*, этот вывод можно сделать на основе логики его работ.

Очевидно, что в общественной системе, где интересы отдельных групп и отдельных личностей находятся в состоянии острого конфликта, а управление существует на профессиональной основе, единственным способом избежать массовой коррупции и превращения управленческого аппарата в совокупность «групп давления» является именно отчуждение интересов управляющих от частных интересов управляемых. Это свойство государственного управления, отмеченное Гегелем, лежит в основе реализации принципа публичности государственной власти.

Таким образом, критика бюрократии трансформируется у Маркса в критику всего современного ему буржуазного общества как общества классового, несправедливого, не соответствующего глубинным гуманистическим идеалам. Такую критику, используя терминологию философа и психолога Э. Фромма, можно охарактеризовать как *радикально-гуманистическую*, ориентированную на провозглашение пути к «здоровому обществу», в котором природа человека сможет по-настоящему раскрыть свой творческий потенциал.

Интересно, что на определенном этапе горбачевской «перестройки», когда борьба с бюрократией стала одним из главных лозунгов либеральных реформаторов, призывы к усилению рыночных, конкурентных начал в обществе прямо сочетались с лозунгами искоренения бюрократии. При этом лозунги дебюрократизации парадоксальным образом обосновывались именно авторитетом

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 271.

Маркса – одного из наиболее последовательных критиков рыночного общества, а также прямыми цитатами из его ранних работ.

По мере развития антибуржуазных взглядов Маркса менялась и сама степень его интереса к проблемам бюрократии и бюрократизма. Так, в знаменитом «Манифесте коммунистической партии» (1848), написанном в соавторстве со своим другом и соратником Ф. Энгельсом (1820–1895), утверждалось: «Современная государственная власть – это только комитет, управляющий общими делами всего класса буржуазии»¹. Проблема дисфункциональности государственной бюрократии, таким образом, оказалась как бы в тени; на первый план вышла критика классового характера государства как орудия сохранения классового угнетения. В трудах последователей Маркса постепенно закреплялось небесспорное (в том числе и для самого основоположника марксизма) представление о государственной бюрократии просто как о части «машины подавления» угнетенных классов. Именно эта позиция в нашей стране в советское время и стала частью официальной идеологии, что, в свою очередь, позволило «похоронить» саму традицию критического анализа бюрократии и бюрократизма как отдельного направления марксистской теории².

5.2. Концепция бонапартизма и идея К. Маркса о необходимости разрушения бюрократического аппарата

Буквально через несколько лет после «Манифеста коммунистической партии» Маркс отказался от мысли, что бюрократия (как и государство в целом) всегда является послушным слугой экономически господствующего класса. Противоречия между буржуазией и государственной бюрократией наиболее ярко были показаны в процессе разработки Марксом *теории бонапартизма*, в частности, в известной книге «Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта» (1852).

В данной работе анализировались социальные и политические механизмы установления во Франции так называемой Второй Им-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 4. С. 426.

² Заметим, что наиболее яркая работа Маркса, содержащая критику бюрократических принципов, «К критике гегелевской философии права» была впервые опубликована только в 1927 г. Публикация была осуществлена в СССР на немецком языке.

перии. Как известно, после революции 1838 г. установившаяся во Франции республика не смогла укрепиться надолго: при поддержке крестьянства к власти пришел племянник Наполеона Бонапарта – Луи Наполеон, который в 1852 г. стал императором под именем Наполеона III.

По мнению Маркса, причиной государственного переворота Луи Бонапарта стал страх буржуазии перед революционным движением французских рабочих; в результате буржуазия отказалась от республиканских идей и, по сути, согласилась с установлением императорской власти. *Для того, чтобы сохранить свое экономическое господство, буржуазия фактически вынуждена была согласиться на утрату политического господства.* Здесь стремление бюрократического аппарата к отчуждению от общества сыграло, по мнению Маркса, ключевую роль. Маркс обращает внимание на сохранение иллюзорного представления буржуазных политиков о том, что парламентский контроль над бюрократией гарантированно обеспечивает буржуазным партиям политическое господство: «...парламентарная республика оказалась в своей борьбе против революции вынужденной усилить вместе с мерами репрессии средства и централизацию правительственной власти. Все перевороты усовершенствовали эту машину вместо того, чтобы сломать ее. Партии, которые, сменяя друг друга, боролись за господство, рассматривали захват этого огромного государственного здания как главную добычу при своей победе»¹.

Исходя из опыта исследования истории и механизмов государственного переворота Наполеона III, Маркс сделал ряд существенных выводов относительно природы *бонапартистского режима*, имеющих прямое отношение к проблемам бюрократии и бюрократизма²:

– бюрократия может отчуждаться (выходить из-под контроля) не только от народа в целом, но и конкретно от экономически господствующего класса;

– диктатор, опираясь на бюрократию, армию, «отсталые» слои населения и лавируя между классами, может фактически отстранить буржуазию от политической власти;

– в итоге государственная власть приобретает авторитарную форму и огромную самостоятельность.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 8. С. 26.

² При этом Маркс не всегда использовал термины «бюрократия», «бюрократический аппарат» и т.д.

Исходя из этих положений, Маркс выдвинул идею об опасности старого аппарата исполнительной власти и для будущей пролетарской революции, заявив, что этот госаппарат в процессе революционной борьбы надо *не завоевывать, а разрушать*. Речь у Маркса шла не просто о замене кадрового состава и способов внешнего контроля над старой государственной машиной: фактически провозглашалась негодность самой бюрократической формы государственного управления.

При этом, в отличие от анархистов, Маркс полагал, что само государство после победоносной антикапиталистической революции сохранится и отомрет лишь спустя некоторое время. Разумеется, в этой связи встал вопрос о том, как будущее государство будет функционировать на небюрократической основе. Отвечая на данный вопрос, Маркс опирался на опыт Парижской Коммуны, которую он назвал примером реальной «диктатуры пролетариата». В работе «Гражданская война во Франции» (1871) Маркс указал на три мероприятия Коммуны, которые, по его мнению, позволили продемонстрировать хотя бы общие контуры будущего небюрократического, не отчужденного от народа, государства. Это следующие мероприятия:

- выборность и сменяемость всех чиновников сверху донизу;
- отказ от постоянной армии и всеобщее вооружение народа;
- установление чиновникам зарплаты, которая не превышала бы зарплаты рабочего.

Опыт Коммуны реализовывался в особых, весьма нестандартных условиях (относительно небольшое, более или менее организованное и сплоченное сообщество парижских горожан, очень краткий срок существования, состояние гражданской войны с официальными властями – «версальцами», фактическая блокада города). По сути, история Парижской коммуны не позволяла однозначно утверждать об эффективности той системы управления, которая стихийно сложилась в рамках отдельного города, особенно если речь идет о возможности прямого переноса парижского опыта на целые страны, в которых пролетариат может свергнуть буржуазию, захватить политическую власть и начать строительство нового общества.

Тем не менее, идея Маркса, высказанная в «Гражданской войне во Франции», многими его последователями была воспринята как едва ли не окончательное решение вопроса о посткапиталистическом (социалистическом) варианте системы государственного

устройства, свободного от серьезных форм бюрократии и бюрократизма.

5.3. Бюрократический феномен в теории и практике последователей К. Маркса

В целом последователи Маркса поддерживали антибюрократический пафос своего учителя. Вместе с тем, в их работах достаточно слабо разрабатывались конкретные альтернативы бюрократическому управлению. Вероятно, это было связано не столько с благоговением перед опытом Парижской Коммуны, сколько с постепенным отказом лидеров европейских социал-демократических партий II Интернационала от попыток скорейшего осуществления революционных преобразований.

К концу XIX – началу XX вв. ранняя, очень жесткая модель капитализма постепенно трансформировалась в модель более мягкую и демократичную. При этом в результате борьбы угнетенных слоев населения появились элементы социального государства (рабочее законодательство, бесплатность начальных уровней образования и пр.) В этих условиях некоторые лидеры социал-демократии фактически сделали ставку на эволюционную трансформацию капитализма, другие же, сохранив в целом революционную риторику, по сути, отказались от реальной подготовки к революции. Очевидно, что при таких обстоятельствах вопрос о «постбюрократическом» государстве терял свою теоретическую остроту.

Серьезная критика бюрократической модели государственного аппарата по-прежнему велась *анархистами*, но они решали проблему просто: после свержения буржуазной власти государство *в целом* будет сразу же ликвидировано. Анархисты считали, что сама необходимость государства вызвана только тем, что в обществе существует угнетение; как только оно будет устранено, необходимость в государстве отпадет.

При этом анархисты порой демонстрировали необычайный оптимизм относительно перспектив сохранения социального порядка в новом, справедливом обществе. Так, П. А. Кропоткин (1842–1921) доказывал, что высочайший уровень морали и стремление к солидарности заложены в нас самой природой, что все дурное в человеке проистекает от общества. Он приводил многочисленные примеры взаимопомощи в природе и подчеркивал: «Нам говорили, например, что нет более высокой добродетели, нет более высокого торжества духовного над телесным, как самопожертвование для блага людей. На деле же самопожертвование для блага муравьиного гнезда или для безопасности стаи птиц, стада антилоп или сообщества

обезьян есть факт зоологический, ежедневно повторяющийся в природе»¹. Исходя из этой посылки, он сделал следующий, действительно оптимистический вывод: «Нам [анархистам] не страшно сказать "Делай, что хочешь, делай, как хочешь", потому что мы уверены, что громадная масса людей, по мере того, как они будут развиваться и освобождаться от старых пут, будут поступать так, как лучше будет для общества; все равно, как мы заранее уверены, что ребенок будет ходить на двух ногах, а не на четвереньках, потому что он принадлежит к породе, называемой человеком»². Таким образом, здесь проблема будущего бюрократии решалась решительно и просто.

В начале XX в. среди российских марксистов появилась группа радикально настроенных революционеров-большевиков во главе с В. И. Лениным (1870–1924), всерьез ориентированных на осуществление в России революции. При этом речь шла не только о скором свержении монархии, но и о ликвидации буржуазных порядков в России. Нужно учитывать, что первоначально большевики рассматривали российскую революцию как часть европейской: предполагалось, что на помощь относительно отсталой России, осуществив победоносные революции в своих странах, придет передовой европейский пролетариат. Соответственно, вопрос о конкретных формах будущей государственности также не рассматривался детально – видимо, сказывались надежды на «экспорт» этих форм из передовой Европы.

В 1917 г., уже в ходе развития второй российской революции В. И. Ленин написал известную работу «Государство и революция», в которой, по сути, повторил оптимистические идеи Маркса, озвученные в свое время в «Гражданской войне во Франции» и касающиеся основных характеристик будущего небюрократического государственного аппарата (всеобщее вооружение народа, выборность и сменяемость всех чиновников и т.д.).

Тем не менее, приход большевиков и их союзников к власти поставил перед ними вопрос о новом государственном аппарате очень остро. Опыт Парижской Коммуны, как оказалось, нельзя было использовать в широких масштабах, особенно в такой большой и относительно отсталой («среднеотсталой», по выражению Ленина) стране, как Россия.

К примеру, надежды на эффективность добровольной армии рухнули уже после появления первых серьезных военных угроз (гражданская война и интервенция иностранных государств).

¹ Кропоткин П. А. Избранные труды. М. : Политиздат, 1981. С. 53.

² Там же. С. 305.

Ко всему прочему, надежды на большую европейскую революцию в целом не оправдались: в частности, революционные выступления с коммунистическими лозунгами в Германии и Венгрии были подавлены. Государственный аппарат пришлось создавать, в значительной степени опираясь на опыт функционирования ненавистной бюрократической системы. По сути, большевики вынуждены были воспроизвести элементы обычной бюрократии в новой системе власти. Нужно отметить: проявив себя после укрепления у власти в качестве трезвых и прагматичных политиков, новые руководители России выстраивали советский госаппарат энергично, во многом опираясь на старые кадры и на российские традиции государственного управления¹.

Нередко Ленина и его сподвижников упрекают за это. Учитывая опыт истории, следует сделать вывод: упрекать большевиков следует, скорее, за недостаток усилий в разработке реалистической программы строительства новой государственной бюрократии в ходе подготовки революции. Воспроизводство (по большей части импровизированное) большевиками основных принципов бюрократии в государственном строительстве, видимо, было неизбежным и позитивным процессом: оно в значительной мере обеспечило как укрепление новой власти, так и восстановление государства почти в границах Российской империи.

Среди иных русских марксистов в целом сохранялось крайне негативное отношение к бюрократии. Так, первый русский марксист *Г. В. Плеханов* (1851–1918) еще до революции предостерегал социал-демократов от взятия власти в отсталой стране, считая, что в этом случае бюрократическое перерождение государства неизбежно.

Известный ученый, философ и революционер *А. А. Богданов* (1873–1928), анализируя тенденции развития капитализма, писал о перспективах превращения управленческой интеллигенции в так называемую «социал-бюрократию», которая должна, по сути, трансформироваться в новую форму существования буржуазного класса. При этом он полагал, что эти процессы – и на Западе, и в России – ускорились благодаря Первой мировой войне, в условиях которой происходило расширение вмешательства государства в экономическую жизнь и, соответственно, усиление могущества государственной бюрократии. Разумеется, эти выкладки Богданова можно было применить и при анализе революционных и послереволюционных процессов в России.

¹ На это обращают внимание многие отечественные историки (напр.: Коржихина Т. П., Сенин А. С. История российской государственности. М. : Интерпракс, 1995. С. 176).

Вопросы о дисфункциях бюрократии, о возможности выхода государственного аппарата из-под контроля новых политических сил, о преодолении разрыва между населением и профессионалами-управленцами оставались и в повестке дня победивших большевиков: Ленин и его соратники все же предполагали, что «старый аппарат» – дело временное, что «власть для народа» должна постепенно смениться властью самого народа. В 20-е гг. XX в. в Советской России, а затем в СССР издавалась масса публицистических и научно-популярных книг и брошюр, посвященных проблемам бюрократии и бюрократизма, обсуждались методы борьбы с ними. Сам В. И. Ленин высказывался в том смысле, что если что-то и может погубить большевистскую власть, то это бюрократизм.

В то же время Ленин после революции уже более скептически относился к радикальной идее скорейшего искоренения бюрократии. Он писал: «Можно прогнать царя, – прогнать помещиков, – прогнать капиталистов. Мы это сделали. Но нельзя «прогнать» бюрократизм в крестьянской стране, нельзя "стереть с лица земли". Можно лишь медленным, упорным трудом его *уменьшать*... "Сбросить" нарыв такого рода *нельзя*. Его можно лишь *лечить*. Хирургия в *этом* случае абсурд, *невозможность*; только *медленное лечение* – все остальное шарлатанство или наивность»¹.

Одновременно Ленин до конца опасался бюрократического перерождения новой власти (особенно *правлящей партии*) и в своих последних статьях и письмах (1923) пытался наметить пути противодействия такому перерождению, предлагая реализовать меры по усилению массового «низового» контроля над аппаратом. Особые надежды им возлагались на Рабкрин – рабоче-крестьянскую инспекцию, в которую входили бы представители трудовых масс и которая инспектировала бы различные звенья госаппарата, блокируя возможность их бюрократического перерождения.

Другой лидер большевистской революции – *Л. Д. Троцкий* (1879–1940) – использовал критику бюрократизма и бюрократических тенденций в партии, борясь за власть в последний год жизни Ленина и полемизируя с Зиновьевым, Каменевым и Сталиным в работе «Новый курс» (1923). Впоследствии, уже после высылки из СССР, он прямо говорил о бюрократическом перерождении социализма в России в 30-е гг. XX в. как о свершившемся факте («Преданная революция», 1936). При этом он опирался на уже упомянутую теорию бонапартизма К. Маркса.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 5. С. 193.

Следует отметить, что большевистские лидеры связывали особую опасность бюрократизации новой политической системы с относительной отсталостью России и с отсутствием победоносных революций в Европе. Главной проблемой в этой связи выступал низкий культурный уровень населения России. В знаменитом высказывании Ленина о необходимости обучать трудящихся управлению государством («Мы требуем, чтобы обучение делу государственного управления велось сознательными рабочими и солдатами и чтобы начато было оно немедленно») проявлялась надежда компенсировать процесс усиления регулирующей роли государства при социализме широкой демократизацией этого управления – и, тем самым, избежать опасности бюрократического отчуждения «аппарата» от широких народных масс.

По-видимому, такие акценты в анализе причин «советского» бюрократизма свидетельствовали о недооценке более фундаментальных причин сохранения и даже усиления бюрократии и бюрократизма в условиях индустриального общества – вне зависимости от его социальной и политической формы. Именно на эти причины в своих работах обращали внимание исследователи концепции Макса Вебера, подчеркивающие, что «... бюрократическая рационализация как основа современного общества выживает при любом режиме собственности, изменение же характера собственности не приводит к перерождению современного общества»¹.

Результатом многолетней внутрипартийной борьбы после смерти Ленина стал приход к власти группировки во главе с И. В. Сталиным (1878–1953). Вероятно, одной из причин победы Сталина стало его особое отношение к бюрократическому аппарату, укреплявшемуся в течение 20–30-х гг. XX в. Сталин, будучи опытным аппаратчиком, не испытывал чрезмерной «идеологической» неприязни к бюрократии. Он сделал все, чтобы использовать ее потенциал – как для укрепления личной власти, так и для индустриального развития СССР в условиях враждебного окружения и обострения международной обстановки.

В своих выступлениях и публикациях Сталин нередко совершал антибюрократические выпады, однако у него речь шла о борьбе с чисто управленческими недостатками государственного аппарата («борьба с бюрократизмом»). Вместо постановки политического

¹ Арон Р. Этапы развития социологической мысли. М. : УНИВЕРС, 1993. С. 528.

вопроса об опасности выхода государственной бюрократии из-под контроля народных масс на первое место выходила проблема борьбы с конкретными недостатками отдельных чиновников и отдельных звеньев партийного и советского аппарата. При этом Сталин повторял в общем-то справедливый тезис Ленина: «без аппарата мы бы давно погибли».

Своеобразным символом отказа от амбициозной идеи широкого участия народных масс в государственном управлении стало упразднение в начале 1934 г. Рабоче-крестьянской инспекции, которая, впрочем, к тому времени, превратилась в обычный «аппаратный» орган.

В связи с этим в официальном советском общественном сознании произошло окончательное упрощение марксистской теории революции. Эта теория начала привычно трактоваться в том смысле, что Маркс якобы предлагал разрушить «буржуазную государственную машину» и создать новый государственный аппарат именно из-за того, что старый аппарат создан для обслуживания интересов буржуазии, а потому не пригоден в новом обществе. Между тем, реальная идея Маркса, в каком-то смысле, была прямо противоположной. Повторимся: по мысли Маркса, если бюрократический аппарат в свое время вышел из-под контроля буржуазии, то он может выйти и из-под контроля рабочего класса, и поэтому его надо разрушить и заменить «небюрократическим».

Самое интересное заключалось в том, что такое упрощение мысли Маркса не мешало огромными тиражами печатать «Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта» и рекомендовать изучение этого произведения в вузах и партийных школах. В силу того, что чтение Маркса часто носило ритуальный характер, лишь немногие внимательные читатели обращали внимание на противоречия между содержанием учебников марксизма и текстами самого Маркса.

Таким образом, при фактическом – на практике – признании утопичности идеи о радикальной дебиюкратизации управления при социализме *в теории* эта идея (как, впрочем, и сама *проблема* бююкратизации общества) просто затушевывалась.

Что же касается самого понятия «бююкратия», то оно стало применяться только для описания проблем западного общества.

Глава 6. СОВЕТСКАЯ МОДЕЛЬ БЮРОКРАТИИ КАК ОБЪЕКТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

6.1. Особенности советской управленческой системы

При Сталине в 20–30-е гг. XX в. был создан и укрепился мощный управленческий аппарат, который по большому счету существовал до крушения СССР. Разумеется, сталинская модель государственного управления не соответствовала радикальным антибюрократическим идеям Маркса. Вместе с тем, в условиях леворадикального социалистического режима и военно-политического противостояния с Западом, при господстве эгалитарной (уравнительной) идеологии буквальное воспроизводство классической государственной бюрократии, характерной для большинства индустриальных государств Запада, также было невозможным.

Во-первых, советская модель управления предполагала, что на всех уровнях общественного управления существовали параллельные управленческие пирамиды – система собственно государственного управления (исполнительные органы советской власти) и система партийной власти. Партийные и государственные органы в целом занимались решением одних и тех же проблем. При этом партийные структуры разрабатывали стратегию развития страны, а также осуществляли политический контроль над всей хозяйственной, культурной и иной деятельностью, в том числе и над управленческой деятельностью.

Степень партийной власти и партийного контроля зависела от особенностей сферы общественной жизни, от уровня управления. Так, на уровне центральной и территориальной (областной, районной) власти партийные руководители фактически были «первыми лицами»; на предприятиях и при реализации инновационных проектов, руководимых так называемыми *генеральными конструкторами*, они были на вторых ролях, хотя иногда могли серьезно вмешаться в некоторые процессы. В моногородах наиболее значимой фигурой, как правило, был директор градообразующего предприятия. В армейских структурах, где принцип единоначалия играет особую роль, власть партийных руководителей реализовывалась, как правило, за пределами основных военно-управленческих компетенций – к примеру, в социальной и политико-воспитательной

сфере (исключением были некоторые военные периоды, когда роль партийных комиссаров в войсках была очень велика). При этом возможность вмешательства *высшего* партийного руководства существовала всегда и практически в любой сфере.

Важнейшим условием партийного контроля над общественными процессами была так называемая *номенклатурная система*, при которой любое назначение на важную должность должно было осуществляться с согласия соответствующего партийного комитета. К примеру, кандидатура директора обычной школы согласовывалась с районным комитетом коммунистической партии, для назначения директора завода нужно было согласие областного или же Центрального комитета партии – в зависимости от важности и величины конкретного предприятия. Таким образом, у каждого партийного органа была своя строго определенная *номенклатура* (перечень) руководящих должностей, за которые этот орган отвечал. Немаловажным было и то, что большинство «номенклатурных» должностей могли занимать только члены партии – в результате они оставались в сфере партийного контроля и после назначения.

При выдвижении работников на ответственные должности в номенклатурной системе учитывались как деловые качества претендентов (прежде всего, проявленные на предыдущем месте работы), так и ряд жестких формальных и полуформальных критериев¹, в том числе тех, которые отражали идеологическую специфику номенклатурной системы. Так, преимущественным правом на должностной рост пользовались члены партии (в большинстве случаев партийность кандидата была обязательной), выходцы из семей рабочих, семейные, отслужившие в Вооруженных силах, не имеющие родственников за границей или родственников, побывавших в плену, и т.д. Практически непреодолимым препятствием для занятия большинства официальных должностей была официальная принадлежность к церкви. Очень серьезным формальным барьером в личной карьере молодых работников было отсутствие членства в комсомоле.

Говоря о формальных требованиях, которым должны были соответствовать претенденты на ту или иную номенклатурную должность, нельзя обойти вниманием образовательный статус. Требования к уровню формального образования, разумеется, эволюционировали во времени. Так, в позднесоветский период для продви-

¹ Среди этих критериев можно выделить и ряд негласных: так, начиная с конца 40-х гг. XX в., серьезным препятствием для карьерного продвижения во многих сферах общественной жизни была принадлежность к ряду этнических групп (в официальных анкетах она была отражена в знаменитой 5-й статье). В наибольшей степени это относилось к этническим евреям.

жения на должности определенного уровня необходимо было иметь диплом о высшем образовании; серьезная партийная карьера, начинаемая с определенного уровня, предполагала обязательное окончание Высшей партийной школы – ВПШ (часто это означало получение второго высшего образования). При этом для поступления в ту же ВПШ, в свою очередь, необходимо было уже проявить себя в качестве успешного номенклатурного работника либо достичь выдающихся результатов в производственной деятельности.

Важным показателем неразделимости партийно-политического руководства и хозяйственного управления являются схемы типичных «номенклатурных» карьер. Эти схемы часто включали в себя переходы работника из системы партийного руководства на хозяйственную работу и обратно, перевод с партийной или комсомольской работы на должности в органах исполнительной власти, своеобразные периоды «испытания» будущего партийного руководителя областного уровня на различных (не обязательно партийных) руководящих должностях в районе и т.п.

Во-вторых, советская номенклатурная система гораздо в большей степени, чем классическая государственная бюрократия, была ориентирована на *командное* управление. Западная модель государственной службы основана, прежде всего, на использовании механизмов формального регламентирования деятельности чиновников (инструкции, должностные регламенты и т.д.). В СССР государственная бюрократия была в этом смысле, скорее, аналогом западной модели управления отдельным предприятием или же (в определенные периоды времени) – аналогом армейского управления. Организационные структуры, характерные для таких типов управления, в классическом западном менеджменте тоже относят к бюрократическому типу; в то же время содержание управленческих отношений в таких структурах тяготеет больше к командному стилю, чем к формально-бюрократическому. Не случайна, с этой точки зрения, весьма высокая эффективность советской системы государственного и хозяйственного управления в период Великой Отечественной войны.

Командный стиль управления в данной системе во многом обеспечивался за счет наличия параллельной партийной власти: партийное руководство могло потребовать от любого руководителя не только соблюдения каких-то процедур, но и реализации управленческого решения, формально выходящего за пределы инструкций – по принципу «соблюдения партийной дисциплины». В то же

время наличие партийного руководства в какой-то степени снижало опасность произвола вышестоящих руководителей, имевших значительную, нерегламентируемую власть над нижестоящими работниками: если действия руководителя выходили за пределы неформально установленных границ «начальственного деспотизма», то партийные органы могли всегда «поправить» такого руководителя.

В-третьих, советская модель управления была основана на идее о том, что механизмы сознательного централизованного управления, которые в условиях индустриального капитализма действовали в рамках государственной бюрократии и *отдельно* – на уровне частных и корпоративных хозяйственных единиц, в новых условиях должны реализовываться в рамках *единой системы, охватывающей практически все общество*.

Если говорить конкретно о регулировании экономической деятельности, то предполагалось, что управление всей экономической системой должно осуществляться так же, как при капитализме осуществляется управление отдельными предприятиями: все общественное хозяйство уподоблялось одной большой фабрике с единым централизованным руководством.

В результате этого в советской модели *отсутствовало четкое институциональное разделение между государственным и хозяйственным управлением*, а карьера государственного руководителя нередко начиналась с низших звеньев хозяйственного управления (мастер на заводе, бригадир колхозной бригады и т.д.). Институт государственной службы как таковой в советской системе отсутствовал: в известном смысле и директор завода, и школьный учитель, и работник министерства, и партийный либо комсомольский руководитель – все служили государству.

Такое положение дел воспринимается как ненормальное в рамках классических западных концепций государственной службы, прежде всего из-за опасности срастания интересов чиновников с интересами отдельных хозяйственных структур. Не секрет, что даже при господстве государственной собственности на основные средства производства в советской хозяйственной системе происходила дифференциация экономических интересов – по отраслям народного хозяйства, по отдельным предприятиям, категориям работников и т.п.

Чтобы обеспечить реализацию общегосударственного, публичного интереса, еще со времен Гегеля власть и госуправление провозглашались стоящими над частными интересами. В условиях

срастания государственного и хозяйственного управления это было возможным лишь при наличии некоего отдельного «сверхвластного» политико-управленческого механизма, параллельного государственному и при этом в минимальной степени «привязанного» к отраслевым, территориальным и прочим интересам. Именно идеологическая власть партии и номенклатурная модель партийного контроля над государственным аппаратом в течение определенного исторического периода воплощала данный механизм в советской системе.

В-четвертых, отсутствовало и явное *институциональное разделение между политической элитой и государственной бюрократией*, играющее столь важную роль в веберовской концепции плебисцитарной демократии. В СССР политическая элита формировалась не из профессиональных политиков, закаленных политической борьбой, публичной деятельностью и прочим, а из людей, прошедших школу бюрократического управления, впитавших «дух» рутины и послушания. В элиту могли пробиться только весьма компетентные работники, хорошо знающие особенности управляемой системы, но в то же время отличающиеся некоторой безынициативностью, нерешительностью, боязнью радикальных инноваций.

Соответственно, представители элиты в советской системе с точки зрения их психологических качеств были чересчур привержены бюрократическим представлениям и стандартам, даже если учесть, что атмосфера советского «аппарата» в условиях командной, менее формализованной системы несколько отличалась от психологической атмосферы, характерной для классической бюрократии.

К тому же, бюрократический способ формирования элиты, при котором работник должен был обязательно проходить все основные уровни управленческой иерархии, начиная с самого низшего, приводил к формированию *геронтократии* (системы, где верховная власть принадлежит только пожилым руководителям).

Исключение составляли первые поколения элиты. Первая советская элита формировалась из профессиональных революционеров, участников Гражданской войны, отнюдь не зараженных бюрократическим безволием и боязнью новизны. Кроме того, в условиях войны и массовых «чисток» государственного аппарата при И. В. Сталине скорость оформления геронтократической системы была несколько замедлена: многие перспективные работники могли быть включены в политическую элиту в относительно молодом возрасте.

В-пятых, значительную роль в управленческой деятельности играли *неформальные взаимодействия*, также компенсирующие недостаточную развитость бюрократических, формальных регуляторов. Они опирались как на личные отношения конкретных руководителей, так и на различные традиционные, неписанные номенклатурные правила. В условиях, когда государственное регулирование проникло во все сферы общественной жизни, а система рыночных регуляторов была сведена к минимуму, реальное управление было невозможным без широкого распространения системы неформальных правил.

По всей видимости, без воспроизводства каких-то неформальных правил управленческой деятельности функционирование любой реально существующей бюрократии невозможно (см., например, основные положения теории М. Крозье). Тем не менее, в условиях западной государственной бюрократии сфера этих взаимодействий не столь широка; на официальном уровне такие взаимодействия воспринимаются как отступления от корпоративных стандартов. В советской же управленческой системе отступления от формальных стандартов иногда даже пропагандировались.

Можно констатировать, что если советская правящая элита и вся партийно-идеологическая система в постсталинский период оказались слишком бюрократичными, то основная масса представителей государственного аппарата, благодаря слабости формальных механизмов внутриерархического регулирования, была, *с точки зрения западных стандартов*, недостаточно бюрократической.

В то же время при наличии относительно стабильной номенклатурной этики, дополняемой системой жесткого (в определенные периоды – репрессивного) контроля партии, спецслужб и прочих, разветвленность неформальных управленческих взаимодействий до поры до времени не приводила к массовой коррупции и была совместима с достаточно высокой эффективностью государственного управления, особенно на тех участках, которые воспринимались высшим партийным руководством как стратегические, решающие.

В свою очередь, сам характер внутрибюрократического контроля в значительной степени определялся негласными традициями, установившимися в системе. Так, массовые репрессии с использованием карательных органов, обычные для сталинского времени, негласно начали восприниматься руководством как «табу» при позднем Н. С. Хрущеве и при Л. И. Брежневе (последнее было характерным не только для отношений внутри управленческой пирамиды, но и для всей системы социального контроля в СССР).

В-шестых, советская управленческая система обеспечивала лояльность служащих не столько за счет предоставления хорошего денежного содержания, сколько за счет прямых льгот, которыми пользовались представители высшего и среднего слоя номенклатуры. Речь идет о государственном жилье, дачах, казенных автомобилях, специальном медицинском обслуживании, возможности покупать по государственной цене дефицитные товары в специальных магазинах. Эти льготы, в отличие от денежных средств, нельзя было накапливать и передавать по наследству (обычно за исключением жилья)¹ – они терялись в случае выбывания из привилегированных групп. Более того, в советское время существовали негласные, но довольно жесткие ограничения на наличие личной собственности у представителей «номенклатуры»: им нельзя было строить слишком большие дачи, приобретать заграничные автомобили и пр.

Специфика материального положения «номенклатуры», с одной стороны, вроде бы привязывала работника к системе, гарантируя его верность, а с другой стороны, со временем начала вызывать подспудное недовольство некоторых высших управленческих работников несоответствием между высоким положением в советской иерархии и скромным размером личной собственности.

Интересно, что наличие «номенклатурных привилегий» в позднесоветский период весьма негативно воспринималось и населением: в условиях товарного дефицита на ряд продуктов эти привилегии казались крайне несправедливыми. При этом такая несправедливость на уровне массового сознания не компенсировалась фактами, связанными с относительно низким (в сравнении с мировыми стандартами) уровнем денежного содержания основной массы номенклатуры и с негласными ограничениями на размер личной собственности руководителей.

Заметим, что использование чиновничьих привилегий характерно и для западных государств, но там неденежные льготы играют не столь значительную роль: главными привилегиями чиновничества в рамках классической западной государственной бюрократии являются стабильность материального положения, предсказуемость должностного роста и защита от безработицы.

¹ Формально обычная квартира не могла передаваться по наследству, так как она не была личной собственностью, но фактически права наследников обычно обеспечивались тем, что они, будучи зарегистрированными («прописанными») в этой квартире, не могли быть из нее выселены.

Таким образом, советский тип государственного аппарата обладал многими чертами рациональной бюрократии: четкая иерархия, серьезная роль фактора компетентности при выдвижении на должность, детальное разделение управленческого труда, относительная социальная защищенность чиновничества (особенно в постсталинский период), наличие достаточно мощной корпоративной этики, сравнительно низкий уровень коррупции. В то же время советский государственный аппарат нельзя считать идеальным образцом рациональной бюрократии – при всех ее позитивных и негативных чертах. «Номенклатурная» система демонстрировала целый ряд важнейших признаков, которые противоречили веберовской модели рациональной бюрократии.

6.2. Попытки теоретического осмысления советской модели бюрократии

В условиях жесточайшей идеологической борьбы периода «холодной войны» советская система государственного управления и ее специфика оказались под пристальным вниманием большого количества западных специалистов по советской системе в целом (советологов), по советской элите («кремленологов») и т.д. Кроме того, за рубежом печаталось немало «антиноменклатурных» теоретических и публицистических работ бывших граждан коммунистических государств, ставших инакомыслящими (диссидентами).

В то же время сама специфика идеологического противостояния не способствовала тому, чтобы советская управленческая система анализировалась со строго научных позиций. Советские идеологи идеализировали сталинскую модель бюрократии, подчеркивая реальное или мнимое соответствие советского государственного аппарата идеям К. Маркса и В. И. Ленина, и противопоставляли ее «буржуазной государственной машине». В то же время большинство западных теоретиков и отечественных диссидентов либо повторяли идеи позднего Троцкого и демонстрировали противоречия между советской реальностью и идеальными построениями классиков марксизма, либо противопоставляли «ненормальный» советский аппарат «нормальной» западной управленческой системе, основанной на принципах представительной демократии и либерализма.

Отсюда – большое количество публикаций, где воспроизводился марксистский классовый подход, и при этом в качестве ново-

го господствующего класса рассматривалась именно советская бюрократия, «номенклатура» и т.д.

Между тем, принципы научного познания и описания общественных явлений предполагают *ненормативность* – недопустимость в научных текстах нравственных оценок социального явления; эти же принципы ориентируют исследователя не на сравнение явления с какой-то идеологической моделью, а на рассмотрение его реальной внутренней структуры, на признание его функциональности и на поиск реальных границ такой функциональности.

К анализу советской модели государственного управления вполне применима мысль, которую в «Критике гегелевской философии права» выдвинул Маркс, назвавший «догматичной» ту критику, которая «везде находит противоречия» и «борется со своим предметом». По мнению Маркса, подлинная критика государственного строя «... не только вскрывает его противоречия как реально существующие, но и объясняет их, она постигает их генезис, их необходимость»¹. Многие же известные концепции советской бюрократии периода «холодной войны» страдали либо чрезмерной апологетичностью, либо чрезмерной критичностью, иначе говоря – недостаточным вниманием к реальной логике данной системы.

В какой-то степени исключением из этого правила была концепция М. Джиласа (1911–1995). Югославский политик и литератор, опубликовавший в 1957 г. известную книгу «Новый класс», одним из первых заявил, что в коммунистических государствах в рамках номенклатурной системы сложился новый господствующий класс.

Джилас, опираясь на мысли В. И. Ленина, обратил внимание на ключевую особенность социалистической революции в России: если прежние революции «расчищали» путь тем экономическим отношениям, которые уже «работали» в рамках старой системы, то коммунистическим революциям *предстояло создать* экономический фундамент нового строя. По этой причине жесткая централизация революционной партии, неизбежная в условиях захвата власти и гражданской войны, не теряет свою актуальность и после укрепления новой власти. Задачи ускоренной индустриализации общества, *осуществляемой централизованно*, диктуют необходимость сохранения жесткой партийно-бюрократической системы государственного управления в течение длительного времени. В результате, по мнению Джиласа, плодами борьбы народных масс, как

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 325.

это всегда происходит после революции, начинает пользоваться новым господствующий класс – в данном случае бюрократия, сформировавшаяся в основном из пролетариата.

Обратим внимание на то, что, анализируя коммунистическую систему, М. Джилас использует классовый подход, причем по сути – в его марксистской интерпретации¹.

Он специально подчеркивает, что политическую бюрократию в коммунистических государствах можно считать классом – собственником основных средств производства: «Собственность нового класса проявляется в виде исключительного права, монополии партийной, политической бюрократии на распределение национального дохода, регламентацию уровня зарплаток, выбор направлений хозяйственного развития, а также как распоряжение национализированным и другим имуществом»².

При этом главным достижением «реального социализма» югославский автор считает не формирование нового общества, альтернативного капитализму, а создание в относительно отсталых странах индустриальных основ для будущего демократического общества. С этой точки зрения он оценивает коммунистов XX в. как людей, которые проявили максимальный реализм при решении задачи, на которую у них «хватило сил», и, тем самым, выполнили свое историческое предназначение.

Интересна мысль М. Джиласа о том, что отсутствие частной собственности на основные средства производства в коммунистических государствах *маскирует* существование нового господствующего класса, в том числе и для самой бюрократии. Фактически речь в данном случае идет о господствующем классе, лишенном *классового сознания*, что косвенно свидетельствует о некоторой неадекватности самого классового подхода к анализу коммунистической бюрократии.

Большей степенью идеологизации отличается содержание книги советского диссидента М. С. Восленского (1920–1997) «Номенклатура». Книга была нелегально обнародована в СССР в 1970 г. В ней Восленский, ссылаясь на радикальные идеи, содержащиеся в книге В. И. Ленина «Государство и революция», продемонстрировал несоответствие позднесоветской социальной реальности этим

¹ В современной социологии если классовая модель социальной стратификации и используется, то обычно лишь для анализа современного индустриального общества.

² Джилас М. Лицо тоталитаризма. М. : Новости, 1992. С. 204.

идеям. При этом Восленский ссылается и на положение о государстве как «машине угнетения», и на тезис об отсутствии классового антагонизма в СССР: «...если справедлива пропагандируемая ныне в СССР сталинская схема структуры советского общества, то неверна марксистско-ленинская теория государства; если эта теория верна, то советское государство – тоже машина (причем гигантская) для подавления господствующим классом других классов, и тогда все рассуждения о неантагонистическом характере социалистического общества попросту обман»¹.

Исходя из этого, автор «Номенклатуры» утверждает, что в реальности советское общество состоит из двух классов – *управляющих и управляемых*, что отношения между этими классами носят антагонистический характер. Тонкость заключается в том, что в теоретическом плане данный вывод можно признать логичным лишь в том случае..., если ты являешься сторонником марксистской теории (которую Восленский в целом критикует, особенно в ее ленинском варианте). Если согласиться с тем, что в рамках классической марксистской теории нельзя адекватно описать советское общество и советскую управленческую систему, то в этом случае повисает в воздухе и теоретическое обоснование тезиса о номенклатуре как «угнетающем классе».

Несколько большую ценность представляет собой описание в «Номенклатуре» реальной жизни советской бюрократии, формальных и неформальных правил ее функционирования. М. Восленский в своей книге приводит много интересных фактов, которые не афишировались в советское время. Правда, и здесь автор чаще просто критикует систему, чем анализирует ее сильные и слабые стороны. Даже обычные качества представителей элиты и высшей бюрократии в любом обществе (любовь и стремление к власти, привычка к определенному комфорту и прочие) описываются Восленским как что-то отвратительное там, где речь идет о советских реалиях, видимо, потому что эти качества не соответствуют «идеальному образу коммуниста». Широко известные на Западе проявления «принципа Питера» (к примеру, «пас в сторону») трактуются как уникальные свойства советской номенклатурной системы.

Аналогичным образом Восленский пишет, к примеру, о стремлении советской номенклатуры к геополитической экспансии.

¹ Восленский М. С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. Лондон: Overseas Publications Interchange Ltd., 1990. С. 26.

Это стремление, присущее отнюдь не только политике СССР, им гневно осуждается – и опять же с опорой на мысли Маркса и Энгельса об экспансионизме русского царизма.

Очень характерными являются те описания позднесоветской системы, которые касаются ее действительно крайне специфических черт. К примеру, говоря о дефиците потребительских товаров в Советском Союзе, Восленский вместо констатации очевидного дисбаланса между уровнем заработной платы и ростом ее товарного обеспечения (в условиях контролируемых, нерыночных цен этот дисбаланс приводил не к обычной инфляции, а именно к дефициту товаров) выдвинул тезис о «кризисе недопроизводства» в коммунистических странах. Между тем, в позднем СССР в число дефицитных товаров попадало даже сливочное масло – вопреки тому, что его потребление на душу населения было выше, чем в большинстве передовых стран. Теория «кризиса недопроизводства» появляется у М. Восленского (вновь!) для того, чтобы описать недостатки советской системы с использованием советского же идеологического инструментария (рассуждения о неизбежности *кризисов перепроизводства* при капитализме были важным идеологическим штампом советских идеологов).

По сути дела, главное содержание «Номенклатуры» – демонстрация очевидных противоречий между советской системой и идеями классиков марксизма (но в парадоксальном сочетании с критикой самих классиков). Соответственно, ее можно характеризовать не столько как аналитическую, сколько как пропагандистскую.

Имеются попытки описать политическую и управленческую систему Советского Союза, используя веберовскую концепцию патримониальной бюрократии. К сторонникам идеи о патримониальном характере советской бюрократии, в частности, относится известный американский историк-советолог *Ричард Пайнс* (род. в 1923 г.), считающийся одним из наиболее радикальных критиков коммунистической системы. Он утверждает, что Советский Союз «унаследовал» этот тип государственного управления от Российской империи.

Действительно, некоторые признаки патримониальной бюрократии, выделенные Максом Вебером, можно проследить в истории СССР (полная зависимость чиновников от высшего руководства при Сталине, относительная слабость формальных управленческих процедур и т.д.) В то же время стоит подчеркнуть, что советская модель бюрократии функционировала в условиях осуществления индустриализации и быстрой культурной модернизации страны; в этих обстоятельствах была неизбежной серьезнейшая рационализация государственного и хозяйственного управления. По всей видимости, с научной точки зрения, советская модель управления

может быть отнесена к особому, ранее не описанному типу бюрократических систем.

Известный советский и российский социолог *Ю. Н. Давыдов* (1929–2007) в 80-е гг. XX в. выдвинул идею, согласно которой советская управленческая модель может быть охарактеризована как *тоталитарная бюрократия*. Подход Ю. Давыдова позволяет акцентировать внимание на том, что система управления в коммунистических странах функционировала как единая командная иерархия во всех сферах общественной жизни (в экономике, культуре, в образовании и т.д.).

В то же время понятие «тоталитаризм», использованное российским социологом, многими учеными воспринимается как чрезмерно идеологизированное, не соответствующее стандартам строгой науки (оно служит в большей степени для пропаганды, для обличения какого-либо явления, нежели для его строгого анализа)¹.

Кроме того, концепция тоталитарной бюрократии оставляет в тени многие существенные черты номенклатурной системы, в частности – чрезвычайно важную роль традиционных норм и ограничений, которые, кроме всего прочего, обуславливали наличие определенной «степени свободы» как для отдельных представителей управленческого аппарата, так и для обычных граждан при взаимодействии с этим аппаратом.

В период горбачевской «перестройки» особую распространенность приобрела точка зрения, согласно которой советская «командно-административная система» была некоей *деформацией* – как исторический период и как управленческий механизм. Первоначально «деформированность» данной системы обосновывалась путем ее сравнения с «ленинскими принципами» построения государства, с идеями К. Маркса. Затем, по мере усиления критики коммунистической системы в целом, начали говорить о том, что и сама она является деформацией – отклонением от «нормального хода истории».

Широкую популярность приобрели идеи о советском управленческом аппарате как о паразитическом наросте на теле общества, о том, что бюрократия стала классом-угнетателем и т.д. Наличие в СССР 18 миллионов работников сферы управления воспринималось как что-то ужасное – вопреки тому, что, к примеру, в США соответствующие показатели были гораздо более высокие.

¹ См., например: Масловский М. В. Анализ концепции тоталитарной бюрократии // Социологические исследования. 2000. № 4. С. 93–96.

Разумеется, такая «догматическая», по определению Маркса, критика не могла зафиксировать реальные социальные механизмы, которые действовали внутри «командно-административной системы», выявить причины ее ситуативной эффективности и факторы ее упадка.

Вместе с тем, в потоке публикаций того времени встречались и серьезные разработки. Достаточной глубиной и тонкостью отличались мысли, изложенные экономистом *Г. Х. Поповым* (род. в 1936 г.)¹ в статьях, опубликованных в журнале «Наука и жизнь». Г. Попов, анализируя произведения советских прозаиков, посвященные сталинской эпохе, выделил ряд факторов, которые делали тогдашнюю систему управления эффективной, но действие которых со временем неизбежно ослабевало.

Первым таким фактором, с его точки зрения, была относительная простота экономической системы в период 30–50-х гг. XX в. Эта простота позволяла, при наличии грамотного высшего руководства, осуществлять эффективный контроль над экономикой и ее успешное развитие без использования рыночных механизмов, несмотря на отдельные ошибки, которые, возникнув на вершине управленческой иерархии, должны были послушно воспроизводиться на низших уровнях.

Вторым фактором эффективности сталинской административной системы было уже упомянутая выше «небюрократическая» психология первых поколений управленцев, представители которых отличались почти религиозной убежденностью в правоте своего дела, аскетизмом, очень высокой работоспособностью, принципиальностью, требовательностью, доходящей до жестокости, нередко – достаточно широким кругозором.

В качестве *третьего* фактора, который частично переплетался со вторым, Г. Попов выделил наличие на всех уровнях общественной иерархии компетентных работников («зубров»), готовых в определенных случаях идти на риск, нарушать номенклатурные правила, порой игнорировать прямые указания и отстаивать свою точку зрения даже под угрозой возможных репрессий. Эти работники, по-разному относящиеся к сталинской системе, придавали ей динамизм и некоторую гибкость, порой компенсируя своими смелыми и своевольными действиями дефекты указаний, идущих «сверху». Это явление в чем-то перекликается с теми феноменами, которые в 60-е гг. XX в. на примере французской бюрократии описывал Мишель Крозье.

¹ Впоследствии довольно известный политик и первый мэр Москвы.

Выделив указанные факторы, Г. Х. Попов выявил и главные проблемы сталинского аппарата управления. Они связаны с тем, что данный аппарат не мог успешно воспроизводить все эти факторы: его реальные успехи все время усложняли управляемую систему, а работники, воспитанные *внутри* аппарата, утрачивали качества «зубров». В силу того, что административный аппарат и соответствующая «аппаратная» психология проникали во все сферы общественной жизни, приток «свежей крови» в систему все больше затруднялся.

В конце 1980-х – начале 1990-х гг. появились также концепции, согласно которым, по мере развития советской модели управления, она, по сути дела, теряла командно-бюрократические черты, благодаря чему ее эффективность снижалась. Сторонником данной точки зрения, в частности, был известный советский экономист В. Н. Богачев (1929–1991). По его мнению, в послесталинский период интересы влиятельных структур, связанных с государственным управлением, начали срастаться с интересами хозяйственно-корпоративных групп.

На смену «солдату партии» в хозяйственное управление пришел не бюрократ, а предприимчивый технократ, представляющий уже не столько интересы «системы», сколько интересы конкретного завода либо отрасли (типичным примером такого управленца В. Н. Богачев считал инженера Прончатова – героя известного произведения В. Липатова).

Возникла коллизия, на опасности которой косвенно указывал еще Гегель: *управляющие элементы системы* (отдельные звенья госаппарата) *оказались в чрезмерной зависимости от управляемых элементов* (от подконтрольных отраслей народного хозяйства). В результате этого многие управленческие органы постепенно утрачивали бюрократические характеристики и приобретали некоторые черты, характерные для лоббистских группировок, «проталкивающих» на уровне правительства, Госплана и даже ЦК партии решения, выгодные своей отрасли. Соответственно, реальные возможности высшего политического руководства проводить серьезные инновационные программы (а они неизбежно затрагивали интересы влиятельных отраслевых кланов и связанных с ними масс работников) оказались серьезно ограничены.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. О СУДЬБЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ БЮРОКРАТИИ

В России, начиная с Петра I, развивалась государственная бюрократия, которая, при всех ее недостатках, обеспечивала управление огромным государством. Российское чиновничество отличалось относительно низким уровнем коррупции (во всяком случае, в сравнении с большинством азиатских стран), достаточной образованностью, сильными элементами корпоративной этики – со всеми ее положительными и отрицательными чертами. Можно констатировать, что в среде российского чиновничества постепенно складывались традиции, сближающие данную социальную группу с классической западной рациональной бюрократией. В этой связи стоит вспомнить известную фразу А. С. Пушкина о правительстве как «единственном европейце в России» – она характеризовала не только политическую элиту, но в определенной степени и российское чиновничество.

Нельзя обойти вниманием и процессы, связанные с совершенствованием государственной бюрократии в советский период российской истории: трудно представить себе победу в Великой Отечественной войне или, к примеру, общеизвестные успехи в освоении космического пространства без наличия в стране достаточно современного и эффективного государственного аппарата.

В то же время к моменту начала либеральных реформ 90-х гг. XX в. государственный аппарат оставался весьма своеобразным; он сохранял ряд важных черт, характерных как для добюрократических систем управления, так и для патримониальной бюрократии.

Определенное влияние на процессы становления института государственной службы в постсоветской России оказывает и особое отношение к самому феномену бюрократии, характерное не только для населения, но и для большинства российских интеллектуалов. Если в советское время негативное отношение к бюрократическим принципам было связано с марксистской идеологией и некоторой спецификой номенклатурной системы, то на этапе так называемой «перестройки» бюрократию и бюрократизм «назначили» едва ли не главным врагом реформ в чисто политических и даже пропагандистских целях – вопреки тому, что в условиях классического правового государства одной из предпосылок функционирования реального гражданского общества и политической

демократии является формирование *рационально-бюрократической системы государственной службы*.

В результате реформ 1990–2000-х гг. и развития современного законодательства о государственной службе российский государственный аппарат начал приобретать такие классические признаки рациональной бюрократии, как:

- построение четкой и довольно сложной иерархии чинов и должностей государственной службы;
- детальная формализация правил и процедур, регулирующих деятельность чиновничества;
- провозглашение деполитизации системы государственной службы и ее автономизации относительно властной элиты;
- стремление законодателя отделить интересы государственных служащих от частных интересов и обеспечить нейтральность госслужащих в ситуациях конфликта частных интересов.

При этом нужно учитывать: реформы российской государственной службы происходят в условиях, когда на Западе все большую популярность приобретают идеи радикального отказа от бюрократической модели публичного управления, формулируются задачи построения «отзывчивой администрации» и менеджеризации государственного аппарата.

И здесь перед российским руководством встает дилемма: продолжить формирование нового российского государственного аппарата по модели «идеальной бюрократии» или же, вслед за рядом западных стран, начать осуществление частичной дебюрократизации данного аппарата, проводя в этой сфере рыночные (либо квазирыночные) эксперименты.

Стоит отметить, что большинство современных оценок состояния российского государственного аппарата (и прежде всего, различные «индексы коррупции») диагностируют усиление, скорее, коррупционных, нежели бюрократических его черт. Это усиление связано с ростом влияния «рыночных соблазнов» в условиях бурного развития капиталистических отношений.

Плохую услугу реформам оказывают и продолжающиеся идеологические нападки на саму идею рациональной бюрократии, которая в наших условиях является безусловным шагом вперед в становлении современной системы государственной службы. Даже сама постановка вопроса об исторических заслугах чиновничества в развитии российского государства в современном интеллектуальном контексте воспринимается как крайне экстравагантная.

По нашему мнению, в условиях относительной слабости классической бюрократической культуры государственной службы в России чрезмерно активное использование «постбюрократических» методик ее улучшения чревато размыванием основ административной этики и усилению «довеберовских» характеристик системы государственного управления (произвол начальства, срастание интересов госслужащих с частными интересами, коррупция). Не всегда удачные попытки использования института аутсорсинга¹ в Вооруженных силах хотя и являются частным случаем, но в то же время служат прямой иллюстрацией данного тезиса.

Неожиданный эффект может быть и у перевода госслужащих на условия «эффективного контракта»: при относительно низких базовых зарплатах госслужащих и слабости административной этики это даст, скорее, демотивирующий эффект, ставя чиновника в незащищенное положение, а в условиях сохранения огромной роли неформальных связей внутри административной пирамиды – еще и оставляя его не защищенным перед произволом начальства (об этом, в частности, косвенно свидетельствует опыт внедрения «эффективного контракта» в системе образования).

Учитывая специфику развития современного российского государственного аппарата, наиболее оптимальным вариантом его совершенствования является первоочередная реализация принципов рациональной бюрократии. Без достраивания рационально-бюрократического фундамента государственной службы ее дальнейшее совершенствование, по нашему мнению, маловероятно.

¹ Аутсорсинг – реализация организацией части своих постоянных функций с помощью иной организации. В данном случае речь идет о том, что государственное учреждение использует негосударственные структуры для осуществления некоторых функций (когда, к примеру, бухгалтерскую отчетность государственного органа по договору ведет частная фирма).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Арон, Р. Этапы развития социологической мысли / Р. Арон. – М. : УНИВЕРС, 1993.
2. Баранов, И. Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения / И. Н. Баранов // Российский журнал менеджмента. – 2012. – Т. 10, № 1. – С. 51–64.
3. Вебер, М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранное: Протестантская этика и дух капитализма. – М. ; СПб. : Центр гуманитарных инициатив, 2013. – С. 485–528.
4. Вебер, М. Традиционное господство / М. Вебер // Прогнозис. – 2007. – № 2 (10). – С. 150–165.
5. Вебер, М. Феодализм, сословное государство и патримониализм / М. Вебер // Ойкумена: Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. – 2011. – № 8. – С. 225–255.
6. Восленский, М. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза / М. Восленский. – Лондон : Overseas Publications Interchange Ltd., 1990.
7. Гайденко, П. П. История и рациональность: Социология Макса Вебера и веберовский ренессанс / П. П. Гайденко, Ю. Н. Давыдов. – М. : Политиздат, 1991.
8. Гегель, Г. В. Ф. Философия права / Г. В. Ф. Гегель // Сочинения : в 14 т. – М. : Соцэкгиз, 1929–1959. – Т. 7.
9. Герасимов, А. В. Государственная бюрократия в системе властных отношений / А. В. Герасимов // Социально-гуманитарные знания. – 2014. – № 6. – С. 140–157.
10. Давыдов, Ю. Н. Тоталитаризм и тоталитарная бюрократия / Ю. Н. Давыдов // Наука и жизнь. – 1989. – № 1. – С. 44–51.
11. Джилас, М. Лицо тоталитаризма / М. Джилас. – М. : Новости, 1992.
12. Кабашов, С. Ю. Бюрократия. Теоретические концепции : учеб. пособие / С. Ю. Кабашов. – М. : Флинта, 2011.
13. Коржихина, Т. П. Советская номенклатура: становление, механизм и действие / Т. П. Коржихина, Ю. Ю. Фигатнер // Вопросы истории. – 1993. – № 7. – С. 25–38.
14. Крозье, М. Современное государство – скромное государство. Другая стратегия изменения / М. Крозье // Социология власти. – 2011. – № 2. – С. 190–200. – URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=16344990&>

15. Ленин, В. И. Государство и революция / В. И. Ленин // Полное собрание сочинений. – Т. 33.
16. Лугвин, С. Б. Традиционное общество и патримониальная бюрократия / С. Б. Лугвин, Б. Я. Кочетков // Вестник Московского университета. Сер. 12, Политические науки. – 2005. – № 3. – С. 41–47.
17. Макаренко, В. П. Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса (очерк проблематики и методологии исследования) / В. П. Макаренко. – Ростов н/Д : Изд-во Ростов. ун-та, 1985.
18. Маркс, К. Критика гегелевской философии права / К. Маркс, Ф. Энгельс // Сочинения. – 2-е изд. – Т. 1.
19. Маркс, К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта / К. Маркс, Ф. Энгельс // Сочинения. – 2-е изд. – Т. 8.
20. Маркс, К. Гражданская война во Франции / К. Маркс, Ф. Энгельс // Сочинения. – 2-е изд. – Т. 17.
21. Масловский, М. В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология / М. В. Масловский. – Н. Новгород : Изд-во ННГУ, 1997.
22. Масловский, М. В. Анализ концепции тоталитарной бюрократии / М. В. Масловский // Социологические исследования. – 2000. – № 4. – С. 93–96.
23. Медушевский, А. Н. Алексис де Токвиль. Социология государства и права / А. Н. Медушевский // Социологические исследования. – 2005. – № 10. – С. 119–128.
24. Мертон Р. Бюрократическая структура и личность / Р. Мертон // Социальная теория и социальная структура. – М. : Хранитель, 2006. – С. 323–337.
25. Мертон, Р. Роль интеллектуалов в государственной бюрократии / Р. Мертон // Социальная теория и социальная структура. – М. : Хранитель, 2006. – С. 338–359.
26. Мигранян, А. М. Плебисцитарная теория демократии Макса Вебера и современный политический процесс / А. М. Мигранян // Вопросы философии. – 1989. – № 6. – С. 148–158.
27. Мизес, Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность / Л. Мизес. – М. : Дело, 1993.
28. Милль, Дж. С. Рассуждения о представительном правлении / Дж. С. Милль. – Челябинск : Социум, 2006.
29. Минцберг, Г. Структура в кулаке: создание единой организации / Г. Минцберг. – СПб. : Питер, 2004.

30. Михельс, Р. Принципиальное в проблеме демократии / Р. Михельс // Социологический журнал. – 1994. – № 3. – С. 89–93.
31. Оболонский, А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы – Россия, США, Англия, Австралия / А. В. Оболонский. – М. : Дело, 2002.
32. Оболонский, А. В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии / А. В. Оболонский. – М. : Фонд «Либеральная миссия», 2011.
33. Осборн, Д. Управление без бюрократов / Д. Осборн, П. Пластик. – М. : Прогресс, 2001.
34. Паркинсон С. Н. Законы Паркинсона / С. Н. Паркинсон. – М. : Прогресс, 1989.
35. Патрушев А. И. Расколдованный мир Макса Вебера / А. И. Патрушев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1992.
36. Питер Л. Принцип Питера, или Почему дела идут вкривь и вкось / Л. Питер. – М. : Попурри, 2003.
37. Ритцер, Дж. Макдональдизация общества 5 / Дж. Ритцер. – М. : Праксис, 2011.
38. Токвиль, А. Демократия в Америке / А. Токвиль. – М. : Прогресс, 1992.
39. Токвиль, А. Старый порядок и революция / А. Токвиль. – СПб. : Алетейя, 2008.
40. Троцкий, Л. Преданная революция / Л. Троцкий. – М. : Политиздат, 1991.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Как Вы думаете, почему именно в нашей стране термин «бюрократия» приобрел едва ли не самый негативный оттенок?
2. В чем принципиальное отличие гегелевской концепции бюрократии от предыдущих концепций?
3. Почему, по мнению Гегеля, срастание интересов чиновников с интересами управляемых является негативным явлением? Выскажите свое мнение по данной проблеме.
4. Как А. Токвиль обосновывал связь между развитием в обществе демократических тенденций и ростом влияния бюрократии?
5. Каковы основные различия в социальном положении и психологических установках представителей политической элиты и государственной бюрократии в условиях правового государства?
6. Какое свойство рациональной бюрократии позволяет отнести бюрократические способы правления к легальному виду господства?
7. Каковы общие черты рациональной и патримониальной бюрократии в представлении М. Вебера?
8. Каковы позитивные и негативные последствия особой социальной защищенности представителей государственной бюрократии в правовом демократическом государстве?
9. Каковы основные отличия между теорией рациональной бюрократии и «реалистической» концепцией бюрократии?
10. Как Вы относитесь к идее перевести на частичную самокупаемость современный чиновничий аппарат?
11. Как соотносятся между собой феномены бюрократизма и коррупции?
12. Как соотносятся между собой закон Паркинсона и закон Эшби?
13. Где та грань, за которой «отзывчивая бюрократия» превращается в небюрократическую управленческую систему?
14. В чем отличие понятий «параллельная власть» (в интерпретации М. Крозье) и «неформальная власть»?
15. Как связано отношение Маркса к бюрократии и его идея слома государственной машины в ходе революции?
16. Как связана марксистская критика бюрократии и идея о всеобщем вооружении народа?
17. С чем связан относительно низкий уровень коррупции в государственном аппарате времен Сталина?
18. Каковы общие черты и различия, характерные для анализа советского бюрократического аппарата М. Восленским и М. Джиласом?

ТЕСТЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Признаком «идеальной бюрократии», по М. Веберу, не является...

- а) безличность;
- б) иерархичность;
- в) профессионализм;
- г) патернализм.

2. Автором работы «Оправдание мозельского корреспондента», в которой бюрократические принципы подвергнуты резкой критике, был...

- а) К. Маркс;
- б) М. Вебер;
- в) Дж. С. Милль;
- г) В. Вильсон.

3. В качестве авторов работ, анализирующих «советский» тип бюрократии, известны...

- а) М. Джилас и М. Восленский;
- б) Т. Парсонс и Р. Мертон;
- в) М. Крозье и Р. Дарендорф;
- г) А. Богданов и Л. Красин.

4. Из данных теорий или школ исторически самая поздняя – это...

- а) теория идеальной бюрократии;
- б) концепция М. Крозье;
- в) теория Р. Мертона;
- г) теория «отзывчивой администрации».

5. К. Маркс пропагандировал антибюрократические мероприятия Парижской Коммуны в следующей работе:

- а) «Критика Готской программы»;
- б) «Гражданская война во Франции»;
- в) «Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта»;
- г) «Критика гегелевской философии права».

6. Патримониальной бюрократии присущи, по М. Веберу, следующие признаки:

- а) получение бенефиция в качестве вознаграждения за работу;
- б) договорные отношения с руководителем;

- в) абсолютное бесправие чиновника;
- г) срастание интересов чиновников с интересами управляемых.

7. «Железный закон олигархии» фиксирует следующую взаимосвязь:

- а) между идеологией общества и особенностью государственного управления;
- б) между функциями организации и ее численностью;
- в) между величиной организации и закрытостью руководства;
- г) между сложностью организации и сложностью внешней среды.

8. Советской модели государственной бюрократии не присущи следующие характеристики:

- а) относительно низкий уровень коррупции;
- б) срастание хозяйственного и политического управления;
- в) жесткий формализм;
- г) большая роль традиционных регуляторов.

9. «Была бы должность, а работа для нее найдется». Этим высказыванием иллюстрируется следующее организационное явление:

- а) «эффект Паркинсона»;
- б) закон Эшби;
- в) феномен «негативной солидарности»;
- г) бонапартизм.

10. «Чем сложнее производство, тем более дорогой и изощренной должна быть система управления этим производством». Этим высказыванием иллюстрируется следующее организационное явление:

- а) закон Паркинсона;
- б) закон Эшби;
- в) принцип Питера;
- г) «параллельная власть».

11. Так называемый «синдром конечной остановки» описал...

- а) Ф. Ротлисбергер;
- б) Р. Мертон;
- в) М. Крозье;
- г) Л. Питер.

12. Система, при которой во главе несменяемой бюрократии стоит сменяемый, всенародно выбранный политик, действующий в пределах определенного срока на свой страх и риск, называется...

- а) султанизм;
- б) тоталитарная демократия;
- в) меритократия;
- г) плебисцитарная демократия.

13. Закон Паркинсона фиксирует следующую взаимосвязь:

- а) между уровнем бюрократической иерархии и компетентностью руководителя;
- б) между объемом функций, выполняемых организацией, и ее численностью;
- в) между величиной организации и закрытостью руководства;
- г) между сложностью организации и сложностью внешней среды.

14. Негативное явление, связанное с правилом, согласно которому единственным способом повышения статуса в бюрократической системе является должностной рост, называется...

- а) «эффект Паркинсона»;
- б) принцип Питера;
- в) «эффект Токвиля»;
- г) закон Эшби.

15. «В те времена, когда партия только зарождалась, любой рабочий мог встретиться с лидерами движения, поговорить с ними, предложить что-то, даже покритиковать. Теперь партия имеет вторую по численности фракцию в парламенте, ее членами являются несколько сот тысяч человек и ее руководство полностью оторвалось от рядовых партийцев. Что же касается генерального секретаря партии, то он стал просто "священной коровой": любая критика в его адрес сразу же пресекается». В данном отрывке описано следующее явление:

- а) султанизм;
- б) «железный закон олигархии»;
- в) «эффект Токвиля»;
- г) «параллельная власть».

16. «Когда вы создаете, к примеру, "Отдел по борьбе с организованной преступностью", вы должны учитывать, что данная организация будет выполнять свои функции до определенного момента: если ее деятельность будет слишком успешной, она... окажется ненужной! Ни одна бюрократическая система не заинтересована в таком абсолютном успехе». В данном отрывке описано следующее явление:

- а) «эффект Паркинсона»;
- б) «эффект Хоторна»;
- в) патримониальная бюрократия;
- г) «параллельная власть».

17. «Единственные непредставительные формы правления – монархические и аристократические – где крупные дарования и политические таланты не составляли исключения, были по существу бюрократиями». Данное высказывание может принадлежать...

- а) А. де Токвиллю;
- б) Г. Ф. В. Гегелю;
- в) Д. С. Миллю;
- г) Р. Михельсу.

18. «Бюрократическая система организации – это такая система, в которой *дисфункции стали главным элементом равновесия*». Данное высказывание принадлежит (опирайтесь на особенности подхода того или иного автора к анализу бюрократии)...

- а) К. Марксу;
- б) М. Веберу;
- в) Г. В. Плеханову;
- г) М. Крозье.

19. «Так как бюрократия делает свои "формальные" цели своим содержанием, то она всюду вступает в конфликт с "реальными" целями. Она вынуждена поэтому выдавать формальное за содержание, а содержание – за нечто формальное». Данное высказывание может принадлежать...

- а) М. Веберу;
- б) К. Марксу;
- в) Г. Ф. В. Гегелю;
- г) В. Вильсону.

20. «Члены правительства и государственные чиновники представляют собой главную составную часть среднего сословия, в котором сосредоточились развитой ум и правовое сознание всей массы народа». Данное высказывание может принадлежать...

- а) Г. Ф. В. Гегелю;
- б) М. Джиласу;
- в) Т. Парсонсу;
- г) Р. Мертону.

2.1. При анализе бюрократии понятие «параллельной власти» использовал...

- а) А. А. Богданов;
- б) Р. Лайкерт;
- в) М. Крозье;
- г) Дж. Ритцер.

22. Опыт бизнес-управления в процессе совершенствования работы государственного аппарата предлагал использовать...

- а) Д. С. Милль;
- б) Л. Питер;
- в) В. Вильсон;
- г) Э. Мэйо.

23. О возможной связи между процессом демократизации общественной жизни и усилением роли бюрократии впервые заявил...

- а) К. Маркс;
- б) А. Токвиль;
- в) Ш. Монтескье;
- г) Д. С. Милль.

24. Используя закон Эшби, можно анализировать следующее соотношение между явлениями:

- а) между формальной и неформальной властью в организации;
- б) между уровнем бюрократической иерархии и величиной властных ресурсов;
- в) между скоростью социальных реформ и степенью массового недовольства властью;
- г) между сложностью управляемой системы и сложностью управляющей системы.

ИМЕННОЙ УКАЗАТЕЛЬ

- Арон Р., 82
Бауман З., 46, 47
Богачев В. Н., 98
Богданов А. А., 80
Брежнев Л. И., 89
Вебер М., 18–37, 41, 43, 44, 82, 95
Вильсон В., 17
Восленский М., 93–95
Гегель Г., 10–12, 72
Горбачев М., 96
Гэлбрейт Дж., 35
де Гурне В., 10
Давыдов Ю. Н., 96
Джилас М., 92, 93
Зиновьев Г. Е., 81
Каменев Л. Б., 81
Коржихина Т. П., 80
Крозье М., 62–71, 89
Кропоткин П. А., 78, 79
Лайкерт Р., 40
Ленин В. И., 79–83, 91–93
Липатов В., 98
Маркс К., 14, 72–79, 84, 91, 92, 95, 96
Мертон Р., 33, 41–43, 58
Милль Дж. С., 12, 13
Минцберг Г., 47, 48
Михельс Р., 37
Монтескье Ш., 24
Мэйо Э., 40
Наполеон I (Бонапарт), 76
Наполеон III (Луи Наполеон), 76
Оболонский А. В., 57
Пайпс Р., 95
Паркинсон С. Н., 48–51
Парсонс Т., 41
Петр I, 30, 99
Питер Л., 51–55
Плеханов Г. В., 80
Попов Г. Х., 97, 98
Пушкин А. С., 99
Ритцер Дж., 45–47
Ротлисбергер Ф., 40
Сперанский М. М., 30
Сталин И. В., 82–84, 88
де Токвиль А., 14–16
Троцкий Л. Д., 81
Тэтчер М., 60
Тюрго А. Р. Ж., 10
Фромм Э., 74
Фукуяма Ф., 11
Хрущев Н. С., 89
Энгельс Ф., 75
Эшби У., 50, 51

Учебное издание

Воробьев Владимир Павлович

**СОЦИОЛОГИЯ БЮРОКРАТИИ:
КЛАССИЧЕСКИЕ ТЕОРИИ**

Редактор *Т. Н. Судовчихина*
Компьютерная верстка *Р. Б. Бердниковой*
Технический редактор *Р. Б. Бердникова*
Дизайн обложки *А. А. Стаценко*

Подписано в печать 27.12.2017. Формат 60×84¹/₁₆.
Усл. печ. л. 6,51. Тираж 38.
Заказ № 849.

Издательство ПГУ.
440026, Пенза, Красная, 40.
Тел./факс: (8412) 56-47-33; e-mail: iic@pnzgu.ru