DOI: 10.22394/2070-8378-2018-20-4-45-51

Бюрократия: опыт структурно-функционального анализа

ВЛАДИСЛАВ ПАВЛОВИЧ КОНДРАТЬЕВ, кандидат философских наук, доцент кафедры социологии и информационных технологий
Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. (302028, Российская Федерация, Орел, бульвар Победы, д. 5А). E-mail: who25@yandex.ru

Аннотация: В статье предпринимается попытка рассмотрения бюрократии как инструмента государственного управления с позиций методологии структурно-функционального анализа. Использование данной методологии призвано выделить и описать структурные составляющие и элементарные функции, а также структурно-функциональные особенности бюрократии как таковой, вне зависимости от черт, которые она приобретает в конкретной стране в определенную историческую эпоху. Бюрократия рассматривается как элемент социальной структуры, имеющий, в свою очередь, устойчивые принципы внутренней организации. К числу таких принципов относится иерархическая форма организации, при этом формальная иерархия должностей и неформальная иерархия должностных статусов могут не совпадать. Отмечается, что иерархический принцип управления в бюрократических структурах, в отличие от коммерческого менеджмента, не имеет альтернатив и проводится значительно более последовательно. Отдельное внимание уделено анализу терминологических проблем, возникающих в процессе анализа функций бюрократии. Понятие «администрирование», подразумевающее наличие специфических организационных и управленческих процедур, в русском языке до настоящего времени имеет ограниченное использование и сопровождается, как правило, негативными коннотациями. Функции бюрократии предлагается классифицировать по признакам: формальные и неформальные, внешние и внутренние. Выявление неформальных функций бюрократии позволяет выявить ее особенности в качестве большой социальной группы и статусной группы. Анализ внутренних функций также создает дополнительные возможности описания и оценки бюрократии с точки зрения теории и социологии организаций. В заключение указывается на отдельные структурно-функциональные особенности бюрократии, отличающие ее от организационных моделей, характерных для коммерческих организаций и общественных объединений.
Ключевые слова: бюрократия, государство, государственная служба, государственный аппарат, механизм государства, государственное управление

Статья поступила в редакцию 26 марта 2018 года.

Кондратьев В.П. Бюрократия: опыт структурно-функционального анализа. 2018. *Государственная служба.* № 4. С. 45–51.

BUREAUCRACY: THE EXPERIENCE OF STRUCTURAL-FUNCTIONAL ANALYSIS

VLADISLAV P. KONDRATYEV, Cand. Sci. (Philosophy), Associate Professor, Chair of sociology and information technologies
Central Russian Institute of management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (5A, Bulvar Pobedy, Orel, Russian Federation, 302028). E-mail: who25@yandex.ru

Abstract: The article attempts to consider bureaucracy as an instrument of public administration from the standpoint of the methodology of structural and functional analysis. The use of this methodology is intended to identify and describe the structural components and elementary functions, as well as structural and functional features of the bureaucracy as such, regardless of the traits that it acquires in a particular country in a certain historical era. Bureaucracy is seen as an element of the social structure, which in turn has stable principles of internal organization. These principles include the hierarchical form of the organization, and the formal hierarchy of posts and the informal hierarchy of job statuses may not be the same. It is noted that the hierarchical principle of management in bureaucratic structures, unlike commercial management, has no alternatives and is carried out much more consistently. Special attention is paid to the analysis of terminological problems arising in the process of analyzing the functions of bureaucracy. The concept of 'administration', implying the presence of specific organizational and managerial procedures in the Russian language until now has limited use and is usually accompanied by negative connotations. It is proposed to classify the functions of bureaucracy by features: formal and informal, external and internal. Identification of informal functions of bureaucracy allows to identify its features as a large social group and status group. The analysis of internal functions also creates additional opportunities for describing and evaluating bureaucracy from the point of view of the theory and sociology of organizations. In conclusion, the article points to some structural and functional features of the bureaucracy that distinguish it from the organizational models characteristic of commercial organizations and public associations.
Keywords: bureaucracy, state, civil service, mechanism of the state, state apparatus, public administration

The article was received on March 26, 2018.

Kondratyev V.P. Bureaucracy: the experience of structural-functional analysis. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2018. № 4. P. 45–51. In Russian.

Вводные положения

Содержательная неопределенность термина «бюрократия», отсутствие консенсуса среди ученых и экспертов по поводу феномена бюрократии в различных его проявлениях служат препятствием к его всестороннему изучению и, что более важно, к созданию необходимых механизмов контроля и противодействия «бюрократизму» и «бюрократизации».

М. Вебер первым обосновал незаменимость бюрократии как профессионального аппарата управления на определенной стадии развития государства, которая была достигнута большинством цивилизованных стран к началу XX века. Тем не менее, несмотря на огромное влияние М. Вебера на социологическую науку, большинство исследователей в дальнейшем делали упор на анализе дисфункций бюрократии. В настоящей статье предпринимается попытка обращения к веберовскому, конструктивному пониманию бюрократии с позиции социологической теории поствеберовской эпохи. В основе такого подхода лежит допущение о том, что негативные проявления бюрократии – это только одна из сторон в целом нейтрального и на определенном этапе безальтернативного способа организации государственного управления.

Итак, под бюрократией мы будем понимать кадровую составляющую государственного аппарата, включая комплекс формальных и неформальных регуляторов ее функционирования (законы и иные нормативные документы, этические кодексы, нормы корпоративной, или в данном случае – аппаратной культуры, принципы субкультуры социальной группы), а также устойчивые социальные связи и отношения. Выделяя бюрократию как объект исследования, мы придерживаемся концепции дихотомии государственной власти, с разных сторон обоснованной А. Вивьеном, В. Вильсоном и М. Вебером, согласно которой *политическая* и *административная* составляющие власти являются сравнительно самостоятельными видами профессиональной деятельности, и именно административная составляющая относится к бюрократии как к профессиональной группе.

К истории вопроса

В целях исследования бюрократии как инвариантного компонента современного (и не только современного) государства и общества, мы обратимся к инструментарию структурно-функционального анализа. Наивысшее развитие этого метода социологических исследований приходится на 50–60-е годы прошлого века. К числу его основоположников и наиболее ярких представителей относят американских социологов Т. Парсонса и Р. Мертона. Становление и развитие метода невозможно представить без научных концепций и теорий, объектом которых являются процессы функционирования, управления, а также передачи информации в сложных системах – «тектологии» А.А. Богданова, кибернетики Н. Винера, общей теории систем Л. фон Берталанфи и ряда других. Наибольшее влияние на структурно-функциональный анализ как метод изучения социальных систем оказала кибернетика: Т. Парсонс и Р. Мертон нередко прямо говорят о своем «кибернетическом подходе» к рассмотрению тех или иных социальных явлений (напомним, что в переводе с древнегреческого слово «кибернетика» значит «искусство управления»). Сам Н. Винер использовал это понятие как в подобной широкой трактовке, так и в более привычной для нас, связанной с техникой управления информационными массивами.

Кибернетический подход и структурно-функциональный анализ в социологии исходят из предположения, что принципы жизнедеятельности больших и локальных социальных систем имеют устойчивый характер и могут быть последовательно расшифрованы (уместна аналогия с задачей расшифровки генома человека, успешно решенной несколько лет назад).

Следует отметить, что Т. Парсонс, несмотря на то, что его научная карьера начиналась с перевода работ М. Вебера на английский язык, не проявляет большого интереса к теме бюрократии. В своей большой концептуальной статье «Очерк социальной системы» (1961) он отводит ей несколько страниц, излагая свое видение дифференциации политических структур; при этом бюрократия остается вне фокуса внимания социолога. Здесь же можно найти косвенное объяснение такой позиции автора: «По сравнению с некоторыми европейскими обществами, в американском обществе (по крайней мере, до последнего времени) существенно менее интенсивно шло развитие правительственной бюрократии и более интенсивно – ее развитие в сфере экономического производства» [Парсонс, 2002. С. 600]. Т. Парсонс, заложив фундаментальные основания структурно-функционального подхода в социологии, скрупулезно и последовательно анализирует социальные системы и социальные действия на «клеточном» уровне, добиваясь прежде всего «чистоты» метода. Это не благоприятствует его обращению к теме бюрократии, относящейся к разряду противоречивых явлений, необходимость присутствия которых в социальном бытии неочевидна.

Тем не менее, Т. Парсонс касается ряда структурно-функциональных особенностей бюрократии и приводит ряд важных наблюдений в ключе выбранной методологии: бюрократия сохраняет обособленность от структур, обслуживающих другие социальные функции, бюрократия несамостоятельна в «назначении» своих функций, которые определяет внешний *небюрократический* элемент, потребители продукции бюрократии как системы находятся за пределами этой системы [Парсонс, 2002. С. 595].

Р. Мертон, в свою очередь, приложил большие усилия для трансформации структурно-функционального анализа из самодостаточной теории, оперирующей полуабстрактными сущностями, в инструмент прикладных социальных исследований. При этом понимание

бюрократии у Р. Мертона приближается к обыденному восприятию последней – как элемента политической жизни, вызывающего социальную напряженность за счет воспроизводства дисфункциональных схем управления. В своей главной работе «Социальная теория и социальная структура» (1949) основное внимание он уделяет кризисным явлениям, таким как столкновение личности с бюрократией, деформация личности внутри бюрократии, [Мертон, 2006. С. 323]. Таким образом, вынеся в своих работах за скобки бюрократию как социально обусловленный механизм управления, Р. Мертон так же оставил большое поле для ее социологических исследований, в том числе с позиций структурно-функционального анализа.

Попытки раскрытия структуры и функций бюрократии, в том числе с отсылкой к гипотетической модели социальной кибернетики, продолжались и продолжаются в наши дни [Меськов, Коломейцев, Партон, 2012], однако и в этих работах, как правило, основное внимание уделяется ассоциирующимся с бюрократией управленческим порокам. В этой связи задача структурно-функциональной экспликации бюрократии (в значении этого понятия, заявленном в начале статьи) во многом остается открытой.

О структуре бюрократии

Внешнее структурное окружение

Обращаясь к рассмотрению структуры бюрократии, обратим внимание на то, что как большая социальная группа, бюрократия сама является частью социальной макроструктуры в пределах конкретной страны и ее национально-государственных границ (особый и нехарактерный случай – аппараты управления надгосударственных образований, таких, как, например, Евросоюз; возможно, они послужат формированию бюрократии нового типа в будущем, но пока оснований для их рассмотрения в качестве устойчивого социального образования недостаточно).

«Особое» положение бюрократии как профессиональной социальной группы – близость к центру принятия политических решений, контрольно-надзорные и регулятивные полномочия, относительная доступность административного ресурса для решения любых задач, включая собственные,– априори определяет бюрократию или, по меньшей мере, бюрократическую элиту как статусную группу, занимающую не последнее место в иерархии социальных групп.

На практике, однако, социальный статус бюрократии может колебаться в весьма широком диапазоне, в зависимости от большого количества факторов: исторические предпосылки генезиса бюрократии в данной стране, национальная организационная культура, государственная идеология и актуальная государственная концепция управления и т.д. Так, например, выполнение государственных административных функций в Великобритании до середины XIX века являлось по преимуществу почетной обязанностью наследственной аристократии; бюрократия, таким образом, формировалась на сословной основе, что определяло ее высокий социальный статус. Сословность как принцип рекрутирования чиновников на различных этапах истории государства использовался практически повсеместно. В Новое и Новейшее время на Западе он преодолевается, с одной стороны, за счет смягчения сословных различий, с другой – за счет профессионализации госаппарата. В Великобритании этот процесс, как известно, начался с публикации доклада Норткота-Тревельяна в 1854 году. В США сословность как значимый социальный институт не успела пустить глубоких корней, к концу XX века были сняты последние социальные различия по расовому признаку.

В результате описанных выше процессов корреляция между сословностью и статусом бюрократии на Западе была практически устранена. При этом «глобального» выравнивания социального статуса национальных бюрократий не произошло, что говорит о том, что факторы, определяющие этот статус, носят сложный характер и со временем изменяются.

По общему наблюдению проведение в государственном управлении принципа менеджеризма, активное обращение к коммерческим организационным практикам ведет к сближению социальных статусов чиновника и менеджера и к растворению чиновников в общей массе «белых воротничков». Для государств с традиционной парадигмой осуществления властных функций и соответствующей организационной культурой это снижение статуса не свойственно.

Косвенное подтверждение данного тезиса находим в результатах сравнительных исследований национальных организационных культур, проведенных под руководством датского социолога Г. Хофстеде. Значение показателя «дистанция власти», в частности, для России, Китая, США и Германии составляет 93%, 80%, 40% и 35% соответственно[1].

Есть основания предполагать, что позиционирование бюрократии во внешнем структурном окружении так или иначе отражается на ее внутренней структуре. А именно, особый статус и социальная изолированность бюрократии соотносится с подчеркнутым вниманием к кодификации отношений внутри сообщества по вертикали, и наоборот, открытость бюрократии сопровождается смягчением иерархичности во всех ее проявлениях и переносом акцента на горизонтальные связи.

Структура бюрократии. Общие принципы

Внутренняя структура бюрократии может рассматриваться, по меньшей мере, в трех плоскостях:

– формальная служебная иерархия, устанавливаемая специальными нормативными актами;

– неформальная иерархия – административные статусы должностей, которые могут не соответствовать официальным должностным рангам;

– демографическая структура бюрократии.

1 https://www.hofstede-insights.com/product/compare-countries

Формальная иерархия

Формальная служебная иерархия закрепляется нормативными положениями о категориях и группах должностей, классных чинах и иных признаках ранга. Этот элемент необходимо присутствует во всех формализованных моделях организации государственной гражданской службы. В России его официальная история начинается с Табели о рангах Петра I. Упразднение сословий и гражданских чинов после октябрьского переворота соответствующим декретом 23 ноября 1917 года было вскоре компенсировано в полугласном режиме созданием советской номенклатурной модели государственного аппарата со своей достаточно жесткой иерархией и правилами карьерных перемещений. Заметим также, что революционное переустройство страны, вопреки намерениям и ожиданиям его идеологов и глашатаев (вспомним «Стихи о советском паспорте» В. Маяковского), привело не к упразднению бюрократии, а к созданию ее особой версии с акцентом на партийно-идеологическую составляющую.

В постсоветский период иерархический принцип организации государственной службы был восстановлен и закреплен законодательно: статья 2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает категории и группы должностей государственной гражданской службы. В дальнейшем были также учреждены классные чины государственной гражданской службы. Для большинства современных государств, включая Россию, количество рангов (чинов) государственных служащих колеблется от 15 до 18.

Сложившаяся стихийно, одновременно с первыми организациями, иерархическая модель как механизм трансляции властных и/или управляющих сигналов является, возможно, наиболее эффективной. Она позволяет с минимальными потерями доводить эти сигналы до неограниченного количества адресатов, по мере необходимости наращивая количество уровней иерархической пирамиды. Ей неизбежно сопутствует социальное расслоение, неприемлемое с точки зрения всех уравнительных теорий. Среди наиболее заметных и теоретически обоснованных из них – марксизм. Попытки преодоления с марксистских позиций иерархических принципов управления в первые годы советской власти в России не принесли практических результатов и закончились легализацией принципа «единоличия» («единоначалия» – в современной терминологии) во всех сферах государственного управления [Пригожин, 2015. С. 53].

Неформальная иерархия

Характеризуя сам иерархический принцип, следует отметить, что бюрократическая иерархия только отчасти может ассоциироваться с геометрически чистым образом пирамиды, который в качестве идеальной модели управления приложим, возможно, только к армиям древнего образца. Неоднородность функций государства, которые обслуживает бюрократия, влечет за собой неравномерность распределения ресурсов, контролируемых различными органами власти. Так, деятельность финансового органа носит системообразующий характер, тогда как многие иные органы исполнительной власти осуществляют выработку и реализацию государственной политики в узких сферах, имея, соответственно, ограниченный круг межведомственных управленческих транзакций. Численность органов власти может также колебаться от нескольких десятков до нескольких сотен тысяч человек. Это позволяет говорить о потенциально различных статусах должностей, формально относящихся к одному и тому же рангу, в различных органах исполнительной власти. Неравенство, а точнее, неэквивалентность должностей, может быть вызвана также конфигурацией отношений внутри бюрократической элиты.

В практическом плане неконтролируемое расхождение статусов следует признать нежелательным явлением, поскольку снижает управляемость системы в целом. Одним из средств предупреждения этой проблемы, на наш взгляд, является общее повышение компетенции государственных служащих и управленческой культуры.

Иерархический принцип построения бюрократии в целом является не только ее конструктивным организационным преимуществом, но и причиной возникновения управленческих ловушек и источником системных дисфункций, которые не имеют универсального «противоядия». Для иллюстрации этой мысли обозначим лишь некоторые из них.

В соответствии с иерархическим принципом, должность высокого ранга предполагает широту полномочий, круга решаемых задач и сферы ответственности, в жертву которой почти неизбежно приносится владение специальными знаниями и информацией, с которыми имеют дело специалисты нижестоящих иерархических уровней. Усложнение объектов управления, а также технологий государственного регулирования, со временем усугубляет этот разрыв, чем обусловлена потенциальная возможность манипулирования руководителем и косвенного навязывания ему определенных управленческих решений без использования криминальных методов прямой дезинформации.

Еще одна ловушка носит в большей степени потенциальный характер и обусловлена необходимостью последовательного заполнения кадрами всех ячеек управленческой пирамиды. Наиболее справедливый способ заполнения – упорядоченный карьерный рост работников на основе прозрачных правил карьерных переходов. Поскольку иерархическая пирамида кверху сужается, гарантированные возможности карьерного роста для всех должны сочетаться с общеприемлемыми механизмами отбора кандидатов на вышестоящие должности, а также механизмами прекращения полномочий руководителей в связи с достижением предельного возраста, срока пребывания в должности или

иных граничных значений. Решение этого комплекса задач затрагивает не только организационно-управленческие, но и моральные аспекты. В то же время, как показывает опыт, игнорирование указанных принципов влечет за собой частичную или полную блокировку кадровых процессов и неизбежное ухудшение управленческой ситуации.

Так, в процессе строительства советского бюрократического аппарата «с нуля» эти задачи в полном объеме решить не удалось, что на ранних этапах повлекло за собой резкое увеличение численности бюрократического аппарата (его главным героем стал «ответственный работник»[2]), а впоследствии – периодические кадровые репрессии, которые закончились только в эпоху Л.И. Брежнева.

Демографическая структура

Демографический аспект структуры бюрократии наиболее доступен для количественной и качественной оценки, однако корректная интерпретация этой оценки требует учета ряда дополнительных факторов. По ходу истории в этой сфере неоднократно происходили радикальные изменения, заслуживающие внимательного анализа и выявления социально-исторических и социологических закономерностей. Так, конституционный принцип равного доступа к государственной гражданской службе в России (часть 4 статьи 32 Основного закона) послужил повышению однородности демографического состава государственных служащих.

Однако подобный подход к кадровому обеспечению должностей государственной гражданской службы с исторической точки зрения является сравнительно новым. В частности, в России до 1917 года женщины не имели доступа к государственной службе, а до 1906 года имели место большие ограничения для получения гражданских чинов и карьерного продвижения для недворян. Также можно говорить об ограничениях либо преференциях по национальным, религиозным и иным признакам при назначении на должности государственной службы, которые были распространены повсеместно на протяжении практически всей мировой истории государства. В этом отношении, в частности, обращает на себя внимание исторический прецедент назначения чиновников из числа чужеземных рабов, специально воспитывавшихся для этих целей с детства (институт *девширме* в Османской империи).

Основные демографические показатели государственной гражданской службы отслеживаются официальной статистикой и нередко становятся объектом социологических исследований. Однако интерпретация полученных данных, с точки зрения структурно-функционального подхода, осуществляется крайне редко, что, на наш взгляд, оставляет белые пятна в понимании природы бюрократии в целом.

2 Ильф И., Петров Е. Последняя встреча // «Правда», 1935, № 33, 3 февраля.

О функциях бюрократии

Общие подходы к анализу функций бюрократии

Вопрос о функциях бюрократии, с точки зрения классической теории дихотомии власти, решается вполне однозначно: чиновники призваны обеспечивать реализацию вырабатываемого политиками курса и приложение правовых норм к конкретным ситуациям. Такой подход положен в основу определения, данного Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (пункт 1 статьи 3): «государственная гражданская служба Российской Федерации – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации… по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации».

Вместе с тем, на практике ситуация выглядит значительно сложнее: границы между политикой и государственным администрированием размыты. Поэтому функции бюрократии, как и ее структура, могут рассматриваться в нескольких плоскостях: ее функции как кадровой составляющей государственного аппарата и как большой социальной группы.

Формальные функции. Терминологические проблемы

Термин «администрирование», наиболее адекватный, на наш взгляд, для описания политической функции бюрократии, в русском языке имеет двойственную семантику (что роднит его и с термином «бюрократия»). Так, в контексте информационных технологий он имеет нейтральное значение: управление, координация. В приложении к государственному управлению он приобретает негативную окраску. Например, в Большом энциклопедическом словаре (2002) дается следующее определение: «администрирование (от лат. administro — управляю, заведую) – бюрократический метод управления посредством командования». История и мотивы этого определения прослеживаются в отечественных словарях и политической публицистике, начиная с первой половины XX века. Его трудно признать вполне корректным с логической точки зрения (неизвестное определяется через неизвестное), оно небезупречно и по содержанию (бюрократия наделяется «командными» ролями). Тем не менее, оно является наиболее часто встречающимся в данном контексте.

Распространенное на Западе сочетание «public administration» также не имеет точного русского перевода в силу отсутствия «физического эквивалента» этого понятия в России. Часто используемые варианты «государственное администрирование» и «государственное управление» являются, на наш взгляд, не очень удачной версией перевода, поскольку речь идет букваль-

но о «публичном администрировании», обеспечении деятельности публичных институтов. Полное отождествление «государственного» и «публичного» также неправомерно ни с теоретико-правовой точки зрения, ни с позиций социологии права.

Несмотря на обозначенные выше проблемные моменты, понятие «администрирование», на наш взгляд, является наиболее перспективным для дальнейшей разработки темы функций бюрократии. В это понятие предлагается вкладывать следующее значение: деятельность по обеспечению реализации политических решений различного уровня, включая выработку способов реализации и их практическое применение, а также текущая регулятивная деятельность (регламентация процессов, контроль, надзор) в различных сферах государственного управления.

Важно, что бюрократический аппарат для выполнения своих прямых функций получает определенную свободу действий и соответствующие организационные полномочия, ограниченные формально регламентами различного рода и неформально – влиянием и позицией личного или коллективного носителя политической власти. Снижение контроля за бюрократией приводит к ее превращению в самостоятельный центр власти, что было отмечено уже изобретателем слова «бюрократия», французским экономистом XVIII в. В. де Гурне. В развитие этого принципиального тезиса, Г. Дерлугьян говорит, что «суверенитет» бюрократии является предметом непрекращающейся неявной политической борьбы, в которой победитель получает «инфраструктурный контроль на долгий срок» в масштабах государства [Дерлугьян, 2013. С. 221].

Неформальные функции

Неформальные функции бюрократии, как вытекает из сказанного выше, являются продолжением формальных. Они обусловлены тем, что бюрократия как большая социальная группа имеет так или иначе выраженный комплекс групповых интересов. Поэтому, в зависимости от своего фактического статуса, она может выступать средой системного «выращивания» политической элиты, а также средой генерирования и реализации групповых интересов элит (что характерно для многих государств Древнего Востока), или же оставаться в рамках политически нейтральной и лояльной к власти социальной группы, которая за счет своей многочисленности структурирует и стабилизирует общество, во многом погашая оппозиционные движения (высокорациональная прусская бюрократия).

Внешние и внутренние функции

Кроме того, можно говорить о внешних и внутренних функциях бюрократии. Функции, о которых шла речь выше, можно классифицировать как внешние. Внутренние не имеют прямого выхода во внешний мир и направлены на обеспечение управленческого процесса и деятельности самого бюрократического аппарата. Внутренние функции бюрократии – сфера узкой профессиональной компетенции, столь же значимая внутри профессионального сообщества, сколь и безразличная для внешних потребителей. Аналогии можно найти почти во всех сферах деятельности: для артиста это репетиции и работа над ролью, для пилота – проверка летного состояния воздушного судна и т.д.

М. Вебер, затрагивая эту тему, обращает внимание на то, что технологии административной деятельности со временем становятся все более сложными, требуют наличия специальных знаний и все более высокого уровня профессиональной компетенции [Вебер, 2016. С. 263].

Внутренние функции в основном скрыты от внешнего мира, но нередко определяют формат и «тональность» взаимоотношений политиков и чиновников, а также граждан и государства. Этот тезис можно пояснить на следующем примере. Процесс получения сложной государственной услуги может быть реализован по двум сценариям. В первом случае гражданин самостоятельно взаимодействует с некоторым количеством инстанций, собирая необходимые документы и предъявляя их органу, оказывающему услугу. По второму сценарию – гражданин обращается в одну (в идеале – любую) инстанцию, а все необходимые межведомственные транзакции проводятся без его участия. Очевидно, что переход ко второму сценарию, значительно более удобному для гражданина, зависит от готовности административного аппарата к расширению своих внутренних функций и полномочий.

Этот принцип распространяется и на отношения политиков и чиновников: бюрократическая машина может служить наиболее полной реализации управленческих сигналов, исходящих от носителей власти, преобразуя их в конкретные формы активности, либо искажать эти сигналы, либо вовсе глушить их, заменяя реальную деятельность выпуском директив, инструкций и регламентов.

Внутренние функции бюрократии включают в себя накопление и обработку управленческой информации, создание и развитие практических технологий формализации управленческих решений и поручений, организации и контроля их выполнения, планирование деятельности и оценку результатов.

Всем хорошо известно, что гипертрофия указанных функций – признак «плохой» бюрократии: неконтролируемый рост объемов «бумажных» операций требует все большего количества работников и ресурсов и отодвигает на задний план основные «внешние» функции. Тем не менее, необходимость этих функций как таковых не может быть поставлена под вопрос. Они являются базовым конструктивным элементом бюрократии как механизма управления: решение общегосударственных задач требует декомпозиции этих задач и трансляции на нижестоящие уровни управления с сохранением максимального единообразия отдельных операций, что требует формализации всех процессов, а значит, выработки инструкций и т.д. Регулированию, при наличии соответствующей политической воли,

может подлежать только уровень эффективности внутренних функций, который, в свою очередь, характеризуется объемом издержек на деятельность, не приносящую «внешнего» результата.

Структурно-функциональные особенности

В рамках структурно-функционального подхода, как было отмечено выше, имеет смысл рассматривать не только структуру и функции бюрократии, но и ее структурно-функциональные особенности как продукт взаимообусловленности структуры и функций.

В данном случае мы обратим внимание на две особенности, выделяющиеся из большого числа таковых. Во-первых, бюрократия, по общему, глобальному замыслу имеет инструментальное назначение и служит претворению в жизнь политических решений. Однако в силу близости к власти и особого положения в структуре общества она может в той или иной мере подменять власть, создавая множественные центры принятия решений, иногда на уровне конкретного чиновника (Ф.М. Достоевский метко охарактеризовал это явление выражением «административный восторг»). Подмена бюрократией государственной власти – очень сложная в лечении болезнь, поскольку в этом случае более высокой по отношению к бюрократии инстанции, чем она сама, нет, а значит, источник возможных изменений отсутствует. Наличие небюрократического регулятора деятельности бюрократии, является, таким образом, ключевым условием ее правильного организационного позиционирования и социального здоровья.

Во-вторых, бюрократия несамостоятельна в экономическом плане, она не осуществляет какой-либо производительной деятельности; содержание бюрократии в терминологии бухгалтерского учета можно отнести к управленческим расходам. В то же время объем администрируемых бюрократией средств (доходы и расходы государственного бюджета) несопоставимо больше средств на содержание самой бюрократии. Это позволяет, с некоторыми оговорками, сохранять и поддерживать стабильный объем расходов на содержание государственного аппарата независимо от самых ощутимых колебаний экономической конъюнктуры, как отрицательных, так и положительных. В силу обозначенной гетерогенности финансовых потоков и указанных «буферных» механизмов установление материальной зависимости государственного аппарата от эффективности его работы весьма проблематично. А значит, стимулирование деятельности в бизнесе и в государственном управлении должно осуществляться разными способами. Ключевое значение для государственной службы, на наш взгляд, имеют различные виды нематериальной мотивации: карьерные возможности, знаки отличия, корпоративная этика общественного служения и осознание принадлежности к корпорации.

Заключение

Подводя итоги предпринятой попытке структурно-функционального анализа бюрократии на уровне предварительной оценки, можно сделать вывод о том, она является сложным социальным явлением, а как инструмент управления – весьма требовательна к настройкам. В зависимости от конкретной политической и управленческой ситуации она может выступать как безальтернативным по своей эффективности средством государственного управления, так и крайне затратным способом содержания большой социальной группы, навязывающей обществу и властям свои правила игры. Дальнейшее погружение в проблематику структурно-функционального анализа бюрократии, на наш взгляд, позволит предложить обоснованные прикладные методы контроля и управления в данной сфере.

Литература

Вебер Макс. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. В 4 т. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. Т. 1. Социология. 445 с.

Дерлугьян Г. Как устроен этот мир. Наброски на макросоциологические темы. Издание второе, исправленное. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. 384 с.

Мертон, Р. Социальная теория и социальная структура / Роберт Мертон. М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. 873 с.

Меськов В.С., Коломейцев А.Е., Партон Т.А. Кибернетика живых систем: природа и функции бюрократии // *Актуальные проблемы современной науки.* 2012. № 4. С. 24–38.

Парсонс Т. О социальных системах/ Под ред. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. М.: Академический Проспект, 2002. 832 с.

Пригожин А.И. Социология организаций / Отв. ред. Д.М. Гвишиани. Изд. 2-е, доп. М.: ЛЕНАНД, 2015. 264 с.

References

Maximilian Karl Emil «Max» Weber. Economy and society: essays on understanding sociology [Text]: in 4 vol. / Max Weber; [translation from German.]; compilation, general editorship and foreword by Ionina L. G.; National Research University 'Higher school of Economics'. M.: Publishing House of 'Higher school of Economics'. 2016. V. 1 Sociology. 445 p. In Russian

Derlugyan G. How the world works. Sketches on macro-sociological topics. Second edition, corrected. M.: Publishing house of the Gaidar Institute, 2013. 384 p. In Russian

Merton R. Social theory and social structure / Robert K. Merton. M.: AST: Izdatelstvo AST MOSCOW: Hranitel, 2006. 873 p. In Russian

Meskov V. C., Kolomeitsev A. E., Parton T. A. Cybernetics of living systems: nature and functions of bureaucracy. *Aktualnye problemi sovremennoi nauki*. 2012. № 4. P. 24–38. In Russian

Parsons T. About social systems / edited by Chesnokova V. F. and Belanovsky S. A.. M.: Akademicheskiy Prospekt, 2002. 832 p. In Russian

Prigozhin A. I. Sociology of organizations / Executive editor: Gvishiani D. M. 2nd edition, amended. M.: LENAND, 2015. 264 p. In Russian