DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-6-13

Основная гипотеза элементарной теории бюрократии

ВЛАДИСЛАВ ПАВЛОВИЧ КОНДРАТЬЕВ, кандидат философских наук, доцент кафедры социологии и информационных технологий
Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС (302028, Российская Федерация, Орел, бульвар Победы, 5А). E-mail: who25@yandex.ru

Аннотация: В статье предпринимается попытка обоснования взаимосвязи между конструкцией традиционного бюрократического административного аппарата, его ролью в качестве незаменимого инструмента государственного управления и одновременно склонностью к порождению дисфункций, трансформации в псевдоуправленческие, разорительные для государства и общества структуры. Сделано предположение, что особенности бюрократии обусловлены ее специфической структурной ролью: не имея формального права выработки и принятия политических решений, она представляет собой главный «административный ресурс», не имея собственности, она включена в процесс управления основными ресурсными активами государства. В отличие от политических акторов, населения, субъектов предпринимательства, бюрократия не имеет прямой заинтересованности в процессах и результатах их отношений между собой: она сосредоточена на выполнении административных функций. Однако такая номинально-инструментальная роль бюрократии может поддерживаться только в узком диапазоне условий, к которым относятся: четкое разграничение политических и административных ролей, ясность целей и задач государства, открытость процессов принятия решений и управления, наличие эффективных этических регуляторов работы чиновников, совершенная система их материальной и нематериальной мотивации и многие другие. Недостаточное внимание к этим факторам приводит к тому, что административный аппарат по умолчанию расширяет свои полномочия, переориентирует внешние задачи на собственные нужды, привлекая к их достижению доступные публичные и частные ресурсы. Этот оформившийся солидарный интерес профессионального сообщества, склонность его к социальной самоизоляции и даже приобретению внутригосударственного «суверенитета» приводит к превращению работоспособного административного аппарата в бюрократию в негативном звучании этого слова. Вместе с тем есть основания признать этот деструктивный процесс естественным: при отсутствии иных стимулов человек и сообщество сосредотачиваются на личных/групповых потребностях.

Ключевые слова: бюрократия, государство, государственное управление, государственный аппарат, государственная гражданская служба

Статья поступила в редакцию 28 марта 2019 года.

Кондратьев В.П. Основная гипотеза элементарной теории бюрократии. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 6–13.

THE BASIC HYPOTHESIS OF THE ELEMENTARY THEORY OF BUREAUCRACY

VLADISLAV P. KONDRATYEV, Cand. Sci. (Philosophy), Associate Professor of the 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 substantiate the relationship between the design of the traditional bureaucratic administrative apparatus, its role as an indispensable tool of public administration and at the same time the tendency to generate dysfunctions, transformation into pseudo-administrative structures, ruinous for the state and society. It is suggested that the features of the bureaucracy are due to its specific structural role: having no formal right to develop and make political decisions, it is the main 'administrative resource', without property, it is included in the management of the main resource assets of the state. Unlike political actors, the population, business entities, bureaucracy has no direct interest in the processes and results of their relations with each other: it focuses on the performance of administrative functions. However, this nominally instrumental role of bureaucracy can be supported only in a narrow range of conditions, which include: a clear distinction between political and administrative roles, clarity of goals and objectives of the state, openness of decision-making and management processes, the presence of effective ethical regulators of officials' work, perfect system of their material and non-material motivation, and many others. Insufficient attention to these factors leads to the fact that the administrative apparatus by default expands its powers, refocuses external tasks to its own needs, attracting available public and private resources to achieve them. This established solidary interest of the professional community, its propensity to social self-isolation and even the acquisition of domestic 'sovereignty' leads to the transformation of a working administrative apparatus into a Bureaucracy in the negative sense of this word. At the same time, there are reasons to recognize this destructive process as natural: in the absence of other incentives, people and the community focus on personal/group needs.

Keywords: bureaucracy, state, public administration, state apparatus, state civil service

The article was received on March 28, 2019.

Kondratyev V.P. The basic hypothesis of the elementary theory of bureaucracy. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. № 3. P. 6–13. In Russian

Введение

На протяжении двух последних столетий представления о феномене бюрократии стали значительно более глубокими и обширными. Если Г. Гегель и К. Маркс рассматривали его главным образом с точки зрения философии истории и политической науки, то М. Вебер дал ему социологическую оценку. Расширение границ и инструментария самой социологии привело к возникновению оригинальных концепций бюрократии Р. Мертона [Мертон, 2006], М. Крозье [Crozier, 1963], П. Бурдье [Бурдье, 1999. С. 125–166]. В середине XX века она становится объектом внимания исследователей в области экономики и управления, среди которых Л. фон Мизес [Мизес, 1993] и У. Нисканен [Niskanen, 1968. P. 293–305]. Формирование и активное развитие междисциплинарного комплекса наук Public Administration в наше время создает предпосылки для построения обобщающей теории бюрократии.

Вместе с тем требуется обратить внимание на то, что фундаментальные социальные, политические и экономические факторы, лежащие в основе этого явления, могут оказаться под серьезным давлением исторических условий и национальной организационной культуры. В этой связи имеет смысл говорить о двух ветвях теории бюрократии – «элементарной», абстрагирующейся от культурно-исторических факторов, и «общей», учитывающей системные закономерности их влияния.

В данной статье рассуждения будут ограничены пределами первой из указанных ветвей.

Постановка проблемы

Построение элементарной теории бюрократии предполагает создание общей концептуальной модели, которая объясняла бы в рамках единой организационной логики возникновение бюрократии; строение типичных для нее организационных структур; причины дисфункций бюрократии.

Отметим, что в основных европейских языках, включая русский, слово «бюрократия» имеет, как минимум, двоякий смысл. В зависимости от контекста оно может характеризовать профессиональное сообщество работников государственных органов (государственных гражданских служащих, чиновников) нейтрально либо резко негативно. Эта особенность словоупотребления имеет объективные основания: параметры эффективности государственного аппарата, его место и роль в государственном управлении, социальный статус работников могут колебаться в весьма широком диапазоне. При этом конструктивно бюрократия практически всегда воспроизводит организационную модель иерархии с высокой степенью регламентации. Стоит ли при этом говорить, что и политики, и общество – основные спонсоры и потребители услуг бюрократии как органа управления и как профессиональной группы – заинтересованы в ее «доброкачественности»?

Принцип, определяющий возможность инверсии свойств бюрократии при неизменности конструкции мы станем именовать «основной гипотезой элементарной теории бюрократии». Речь идет именно о гипотезе, предположении, поскольку выдвигаемый тезис требует дополнительного подтверждения на основе анализа более широкого исторического и современного опыта, чем это было сделано в ходе подготовки данной работы. Другими словами, переход гипотезы в разряд «концепции» возможен в случае ее верификации в рамках общей теории бюрократии.

Ключевые понятия

Прежде всего требуется закрепить значение основных понятий для целей настоящей статьи, поскольку семантическое поле в этой частной сфере общественных наук продолжает оставаться весьма зыбким, малоопределенным.

Под бюрократией мы будем понимать профессиональное сообщество работников, обеспечивающих выполнение предусмотренных законами функций государства, а также реализацию задач, поставленных политиками, лицами, облеченными правом принятия государственных решений высшего уровня. Организационные структуры бюрократии – формализованная и воплощенная в виде определенной служебной иерархии кадровая и субординационная составляющая государственного аппарата. Дисфункции бюрократии – мнимые, созданные искусственно или притянутые функции и их прямые негативные следствия (искажение и «поглощение» управляющих сигналов, неумеренная формализация всех деловых процессов и отношений, раздувание штатов, рост расходов на содержание аппарата при снижении его эффективности и многое другое) – все то, что принято называть бюрократизмом.

Выдвигаемая гипотеза элементарной теории бюрократии

Основная гипотеза теории бюрократии, состоит в следующем: функциональные особенности бюрократии обусловлены ее ресурсно-организационным положением, а именно, ролью элемента ***разомкнутых*** и независимых друг от друга ресурсного и организационного контуров.

Являясь посредником в транзакциях между государством с одной стороны, гражданами и субъектами экономической деятельности – с другой, бюрократия не имеет прямой заинтересованности в результатах своего труда, за исключением профессионального долга и связанных с ним мотивов.

Политические решения, задачи и текущие функции государства ориентированы «сверху вниз»; ресурсы на их обеспечение (налоги, иные доходы государства) – «снизу вверх». Администрирование этих процессов – основное назначение бюрократии. Однако влияние на их качество и содержание (перераспределение управляющих импульсов и ресурсов, любая

активность от собственного лица), с точки зрения логики управления, бюрократии противопоказано. Идеальный аппарат призван быть беспристрастным, нейтральным инструментом.

Однако человеческий фактор во всем многообразии его проявлений определяет дистанцию между «идеальным типом» и живой организацией. Важно и то, что отсутствие цепей обратной связи (вышеупомянутая *разомкнутость контуров*) не дает возможности возникновения механизмов саморегулирования. В силу этих двух факторов при выходе административного аппарата из состояния равновесия развитие пороков как в количественном, так и в качественном отношении происходит интенсивнее, чем в других организационных системах: бюрократия тонет в бюрократизме.

Этот контурный набросок требует определенных пояснений. Риск неверной интерпретации высок в связи с тем, что рассматриваемая сфера, к сожалению, в большей степени является предметом публицистической полемики, чем научных исследований.

Прежде всего следует сделать важную оговорку о том, что в масштабах целого государства цепи управления и ресурсные каналы замкнуты и связаны между собой. Успешная деятельность политиков, проявляющаяся среди прочего в эффективном использовании государственного аппарата, ведет к процветанию государства, общему росту благосостояния, которое сказывается и на чиновниках как гражданах государства и как представителях профессиональной группы, прямо причастной к этому созидательному процессу. Изменение вектора развития на противоположный в конечном счете негативно отражается и на чиновниках. Но эти причинно-следственные связи слишком длинны и состоят из многих звеньев. Реакция системы на конкретное действие, процесс или даже сбой в работе аппарата, как правило, мало ощутима для системы в целом, если только речь не идет о тяжелой хронической патологии.

Поток ресурсов на содержание административного аппарата государства также имеет весьма ограниченное влияние как мотивирующий или «карательный» фактор. Тезис о том, что налогоплательщики, прежде всего граждане, кормят бюрократию – гипербола политической публицистики[1]. Доля участия населения в содержании государственного аппарата сравнительно невелика. Законных способов влияния граждан на эту долю в случае их неудовлетворенности деятельностью государственных органов не предусмотрено. С другой стороны, управленческие расходы в сравнении с иными расходами государственной казны составляют, как правило, столь малую величину, что обращают на себя внимание как возможный резерв экономии средств только во время жесточайших кризисов. В случае же кризиса, каковы бы ни были его причины, государственные работники, благодаря инерционности бюджетного процесса и ряду других факторов, оказываются в более защищенном положении, чем предприниматели и сотрудники коммерческих организаций.

Отметим, что такое положение не ведет с необходимостью к тому, что бюрократическая машина всегда и в любом случае становится неэффективной. Речь лишь о том, что естественные *внутренние* стимулы к самосовершенствованию бюрократии как таковые отсутствуют.

Косвенные подтверждения гипотезы

Для выявления особенностей структурной роли бюрократии целесообразно провести сравнение с соизмеримыми организационными структурами, в частности, с бизнесом и с армией. В том и другом случае также присутствуют механизмы управления. Эти механизмы имеют определенное сходство с конструкцией государственного аппарата, хотя это сходство проявляется в каждом случае по-разному. При этом нельзя не заметить, что критика способов управления в названных сферах никогда не имеет такой остроты, которая свойственна полемике вокруг государственной бюрократии. Значит ли это, что подобные пороки управления свойственны только государственному аппарату? Или их наличие в других сферах не столь чувствительно для общества?

Бюрократия в бизнесе

Коммерческие организации по определению ориентированы на получение прибыли. В мелких организациях управление деятельностью и ресурсами сосредоточено в одних руках. Поэтому успех или неуспех бизнеса в равной степени воспринимаются как стимулы для предпринимателя к совершенствованию работы: регулирование деятельности укладывается в простейшие экономические схемы. Почва для бюрократии отсутствует.

В крупных фирмах организационная модель сложнее, управление и основная деятельность, как правило, структурно обособлены. Дифференциация функций создает условия для бюрократизации управленческого аппарата. Подобно тому, как это происходит в государственном управлении, цепи обратной связи удлиняются, связи между частными административными процессами и конечными результатами бизнеса становятся все более размытыми. При устойчивом финансировании и политической поддержке таких подразделений (внутри организации) они тяготеют к самодостаточности, становясь воплощением законов

1 Так, например, в России в настоящее время налог на доходы физических лиц составляет около 13% всех платежей в бюджет. Причем этот налог распределяется между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами в соотношении 85% и 15% (http://novaum.ru/public/p669). В свою очередь расходы по статье «Функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций» составят в 2019 году 0,047% расходной части федерального бюджета.

Паркинсона. Формируются «тихие заводи» организационной структуры, в которых на профессиональной основе ведется имитация деятельности: процессы доминируют над результатами, процессы всесторонне формализуются, для чего издаются бесчисленные инструкции, проводятся бесконечные совещания.

И хотя крупные корпорации сегодня по многим характеристикам все более походят на самостоятельные государства, условия рынка, острая конкуренция и целенаправленная политика по дебюрократизации со множеством приемов и методов, обсуждаемых на многочисленных семинарах по менеджменту во всех концах глобализованного мира, существенно снижают эффект «разомкнутых контуров»[2]. Тем более что организационные изменения в бизнесе, в отличие от государства, не обременены столь длинным и сложным законотворческим циклом.

Подводя краткий итог проведенному сравнению, можно сказать, что в ретроспективе доиндустриальной эпохи бюрократия в коммерции была минимизирована ресурсными ограничениями. В наше время помимо тех же ограничений, обусловленных жесткой рыночной конкуренцией, она подавляется целенаправленными мерами по дебюрократизации, которые превращаются в отдельное направление теории и практики менеджмента.

Армия и государственный аппарат

Армия является органом государства, сопоставимым по масштабам и важности выполняемых функций с административным аппаратом. Сходство проявляется и в том, что армия ничего не производит, является «чистым» потребителем ресурсов. К ней так же, как и к госаппарату, не приложимы категории рыночной стоимости, рентабельности.

Отметим, что расходы государства на армию в подавляющем большинстве случаев значительно превышают расходы на бюрократию, если государство не лишено права иметь вооруженные силы. Этот перевес в силу естественных причин остается неизменным на протяжении истории человечества[3].

Почему организационные проблемы армии, если и обсуждаются публично, остаются темой дискуссии узких специалистов? Тому, как можно предположить, есть две очевидные причины:

– армия, как правило, не является публичным институтом (среди немногих и неполных отступлений – Армия обороны Израиля), ее связи с гражданским населением ограничены фиксированным набором отношений, в который входит прежде всего воинская обязанность;

– качество армии, в том числе эффективность управления войсками, проверяется в реальной войне, когда законы и принципы мирной жизни теряют силу, при этом его оценка в большинстве случаев *дискретна*: победа или поражение.

Отметим здесь, что государственный аппарат и качество его работы, напротив, проявляют себя в повседневной жизни государства в *непрерывном взаимодействии* с обществом и конкретным гражданином.

И хотя защищенность государства от внешних угроз является предметом заинтересованности каждого гражданина, общественное обсуждение средств, которыми достигается эта защищенность, в силу вышеуказанных причин возможно только в весьма узких рамках. Сама оценка качества вооруженных сил, которое складывается из множества факторов (от технического оснащения до боевого духа и моральных установок военнослужащих), до тех пор, пока функции армии потенциальны (нет войны), является условностью.

Поэтому, не углубляясь в специальные вопросы военного управления, можно сказать, что, несмотря на значительно более высокую цену, которую общество вынуждено платить за содержание регулярной армии, отношение к армии и к военной службе как виду государственной службы всегда было и будет более лояльным и сдержанным, чем отношение к армии чиновников.

По результатам проведенных сравнений отметим, что склонность государственного бюрократического аппарата к «дисфункциональности» в отличие от других крупных организационных структур не компенсируется действием внутренних регуляторов. Другими словами, бюрократия не имеет естественной защиты от впадения в бюрократизм. При этом создаваемые бюрократизмом проблемы являются заметно более чувствительными для общества, чем управленческие пороки других организационных структур.

Осмысление проблем бюрократии в новоевропейской истории неоднократно приводило к тезису о необходимости полного уничтожения всякой бюрократии. Такую позицию отстаивал, в частности, К. Маркс [Маркс, 1957. С. 253]. Как правило, за этим тезисом стояло не всегда оправданное отождествление понятий «бюрократия» и «бюрократизм». Практическая реализация замыслов Маркса в нашей стране привела к формированию номенклатурной модели государственного аппарата, воссоздавшей под новыми именами традиционные бюрократические структуры.

Поиск способов решения проблем требует дальнейшего углубления в теорию бюрократии. Рассмотрим в контексте предложенной гипотезы главные сущностные аспекты этого явления: генезис, структуру, дисфункции.

---

2 Тема противодействия бюрократии в бизнесе последовательно проводится, в частности, И. Адизесом (https://adizes.me/posts/burokrat-nepravylnyi-management/)

3 Например, доля в общем объеме расходов федерального бюджета Российской Федерации по разделу «Национальная оборона» в 2018 и 2020 годах составит 16,8%, в 2019 году этот показатель незначительно снижается до 16,2% (Федеральный закон № 459-ФЗ от 29 ноября 2018 года «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»).

Элементы теории бюрократии

Генезис

Процесс возникновения бюрократии как профессиональной группы сам по себе не является предметом научных споров. К настоящему времени он достаточно глубоко осмыслен с точки зрения истории и теории государства, теории организаций и социологии.

В предельно упрощенном виде генезис бюрократии предстает как процесс создания и развития организационного механизма управления в ситуации, когда возможности непосредственной личной власти правителя исчерпаны, а за ними исчерпаны и возможности управления через ближайших доверенных лиц.

М. Вебер справедливо отмечает, что традиционная модель властвования (господства, Herrschaft (*нем.*)) [Вебер, 2016. С. 109] отличается тем, что основой организации здесь служит традиция и авторитет правителя. В бюрократической модели, которая является следующей ступенью организационной эволюции, правитель и чиновники не связаны личными отношениями (термин «правитель» в данном случае используется условно, как обозначение высшей политической инстанции. Он может быть индивидуальным, как в Древнем Египте, или коллегиальным, как в древних государствах Месопотамии, что в данном случае не играет решающей роли). Другими словами, о становлении профессионального бюрократического аппарата можно говорить лишь тогда, когда административные функции и роли исполняются свободными наемными работниками за установленную плату.

Уже в самой ранней фазе существования бюрократии формируется комплекс весьма сложных управленческих, организационных, психологических и статусных отношений, определяющих ее специфику как социальной профессиональной макрогруппы.

Разомкнутость организационного и ресурсного контуров, о которой выше шла речь, изначально проявляет себя в том, что чиновник, как правило, получает плату за определенную работу, а не за ее видимый результат в широком, политическом, смысле. Результат же, в широком смысле, может заключаться просто в сохранении государственного статус-кво, поддержании неизменного положения дел. Акцент делается именно на четком исполнении очерченного круга обязанностей, без «личного усмотрения», поэтому должностные инструкции в том или ином виде являются естественными спутниками бюрократии. Тем же самым определяются и весьма специфические требования к работнику, среди которых – «заинтересованная незаинтересованность», способность качественно выполнять ответственную работу без прямого стимула.

Важнейшая особенность этой профессиональной деятельности состоит в том, что она связана с чувствительными для гражданина, общества, экономической деятельности граждан и сообществ вопросами: предоставление разрешений, обеспечение запретов, регистрация тех или иных гражданских отношений, взыскание средств (налогов и пошлин). Все это, служа стабильности и прочности государства, при определенных обстоятельствах может идти вразрез с ближайшими задачами и интересами граждан и сообществ. Поэтому нейтральный социальный статус чиновников, каким он мог бы быть в идеале, являлся и является таковым скорее в качестве исключения.

«Статусный» диапазон чиновников как социальной группы очень широк. В Евангельском повествовании мытари (сборщики налогов) и грешники всегда стоят в одном ряду, олицетворяя слой отверженных обществом людей. В Древнем Китае чиновники, совмещавшие на протяжении тысячелетий роли жрецов, традиционно занимали самые высокие ступени социальной иерархии. В России новейшего времени социологические исследования диагностировали «амбивалентный» статус государственных служащих: низкий уровень доверия к чиновникам и одновременно престижность государственной гражданской службы[4]. Еще одна распространенная комбинация – низкий социальный статус низших чинов и высокий – высших; ей, как правило, сопутствует особая, нелинейная карьерная модель (не каждый солдат может претендовать на пост маршала).

Из всего сказанного видно, что возникая как инвариантная организационная конструкция, построенная на универсальных принципах, бюрократия может приобретать и имеет достаточно многообразные практические воплощения.

Попытаемся далее ответить на вопрос о том, насколько вариативна организационная структура бюрократии.

Структура

Возникновение и кодификация права, иных регламентирующих систем, благодаря унификации социальных отношений и управленческих решений, позволили масштабировать бюрократическую модель, создавая организационные системы в составе десятков и сотен тысяч человек, как основы крупнейших древних и современных государств.

При этом организационная структура государственного аппарата, если исходить из доступного набора исторических и современных образцов, как правило, укладывается в рамки традиционной иерархии.

Можно сделать предположение, что та же самая разомкнутость контуров, взаимная удаленность целей, процессов и результатов деятельности, отсутствие системной конкуренции всегда способствовали тяготению структуры государственного аппарата, как и армейской, к наиболее простым и надежным схемам.

Формальная иерархия как модель организационной структуры наиболее естественна во многих отношениях:

– позволяет мультиплицировать без значительных потерь управляющий сигнал, охватывая почти

4 http://ego.uapa.ru/ru/issue/2013/01/08/

неограниченное количество объектов и распространяя его на обширные территории;

– позволяет на каждой ступени и в каждом звене управления формировать комфортный объем одновременно решаемых руководителем задач;

- позволяет наиболее достойным кандидатам подниматься по управленческой и карьерной лестнице без необходимости обязательного внешнего контроля этого процесса в рамках формализованных процедур (стаж работы, обучение, аттестация).

Переход к индустриальной фазе развития человечества, а затем и постиндустриальной, повлек за собой создание и реализацию множества организационных моделей в экономике, отличных от классической иерархии. И сегодня теория менеджмента, несмотря на свою молодость, значительно богаче и многообразнее, чем теория государственного управления или теория публичного администрирования.

Отсутствие значительных прорывов в попытках применить успешный управленческий опыт крупного бизнеса в госуправлении (например, концепция New Public Management) объясняется, среди прочего, той же общей причиной: прямая мотивация к совершенствованию организационных структур здесь отсутствует, и в той мере, в которой выбор предоставляется самой бюрократии, она будет возвращаться к наиболее простым и экономным для себя схемам.

Дисфункции

Сказанное выше позволяет отметить, что бюрократия как инструмент управления в силу объективных конструктивных особенностей сочетает в себе не только уникальные способности к концентрации и мобилизации человеческих и материальных ресурсов, но и склонность к болезням и поломкам. Классики структурно-функционального анализа Р. Мертон и Т. Парсонс в своих трудах эти пороки часто называют дисфункциями бюрократии [Мертон, 2006, С. 326; Парсонс, 2002. С. 598], и этот термин можно считать наиболее точным в данном контексте.

Отмеченные особенности профессионального поля бюрократии: разрыв между трудом и его результатом, между усилием и вознаграждением, между масштабом полномочий и формальным регламентом их применения – создают целую систему «узких мест» в этой конструкции, которые служат потенциальными источниками дисфункций. При этом дисфункции могут иметь внутренний и внешний характер.

Внутренние пороки бюрократии провоцируются неискоренимым формализмом этой управленческой модели. Уже М. Вебер отмечает, что идеальная бюрократия помещает работника в жесткие рамки инструкции, ограничивая его собственно человеческое, созидательное, творческое начало. В этом немецкий социолог видит потенциальную угрозу данной модели управления [Вебер, 2016. С. 263]. Р. Мертон, глубоко исследуя этот вопрос, находит в бюрократии разрушающие личность структурные источники сверхконформизма [Мертон, 2006. С. 329].

Эти деформированные личности составили узнаваемый тип литературного героя XIX–XX вв., чиновника, богато представленный в произведениях Бальзака, Гоголя, Достоевского, Чехова, Кафки и других великих писателей.

Однако значительно большей проблемой для государства и общества являются не эти карикатурные и трагические персонажи, а собственно бюрократизм, способный делать управление государством крайне неэффективным.

Частичность вклада работника в общий результат и сама неопределенность результатов ведет, как уже говорилось, к тому, что плохо исполненная локальная задача может почти не влиять на деятельность системы в целом. Неопределенность, плохая структурированность задач может вести к постоянному росту штатов, поскольку невозможно оценить трудозатраты на решение этих задач. Функции регулирования и контроля имеют склонность разрастаться, опираясь на легистскую аргументацию, и преодолевать все разумные границы регулирования. Это всё – различные аспекты разрыва организационного и ресурсного контуров.

Другими словами, простое игнорирование *инструментальной* роли бюрократии со стороны политиков и необходимости «внешней руки» для поддержания приемлемого уровня работоспособности этого инструмента является почвой для его перерождения. Наиболее тяжелой формой такого перерождения является формирование «суверенной бюрократии», сообщества чиновников, получившего относительную независимость как от правителей, так и от населения [Дерлугьян, 2013. С. 221]. Справедливости ради следует отметить, что Винсент де Гурне, предложивший термин «бюрократия» в середине XVIII века, имел в виду именно суверенную бюрократию, которая в силу цепи исторических обстоятельств получила почти полную независимость от французского короля [Малов, 1991. С. 10]. После того, как термин приобрел множество дополнительных значений и отчасти был реабилитирован моделью «идеальной бюрократии» М. Вебера, это уточнение стало принципиальным.

Суверенная бюрократия, вживленная в структуру государственного аппарата, приобретает контроль над ресурсами и инфраструктурой, который в пределе превышает возможности политических рычагов формальных лидеров. Эта герметизация аппарата блокирует возможности легитимного государственного управления, поскольку оно теперь принадлежит преимущественно не наследственным законным правителям или народным избранникам, а сообществу выдвигаемых из своей среды назначенцев. В такой ситуации неизбежен рост социальной напряженности и его разрешение через конфликт.

Еще одна особенность бюрократии, определяющая ее конструктивную предрасположенность к системным сбоям – разрыв ресурсных потоков. Чиновники, как уже отмечалось, получают денежное содержание из бюджета (казны), которая наполняется за счет налоговых и неналоговых поступлений в рамках бюджетного цикла. При этом материальные ресурсы, являющиеся предметом администрирования чиновника, в большинстве случаев на много порядков превышают его заработную плату. Этот разрыв может быть «компенсирован» двумя в равной степени криминальными способами.

Первый – присвоение или растрата средств. Второй способ требует больших организационных усилий. Он подразумевает прямую оплату услуги чиновника или его решения, выгодных для конкретного лица или сообщества. Для всех участников этой сделки она будет квалифицирована как преступление коррупционной направленности (взятка). Коррупция – это, по существу, введение отсутствующих в норме ресурсных «перемычек» между регулятором и «бенефициаром», имитирующих вознаграждение за результат. Конструкция государственного административного аппарата не позволяет исключить коррупциогенность в принципе, однако действие этих факторов, как показывает практика, может быть сведено к минимуму.

Выводы и рекомендации

Как сохранить принцип работы бюрократии как неотъемлемого элемента современного государства и сократить при этом негативные эффекты ее структурной роли?

С точки зрения предложенной гипотезы, попытки оптимизации государственного аппарата можно разделить на два типа. В первом случае основные усилия прилагаются к устранению симптомов бюрократизма, во втором – акцент делается на устранение, хотя бы частичное, их причин, обусловленных описанным выше «разрывом контуров». Как и во врачебной практике, второй путь – более сложный и долгий, но, в конечном счете, более результативный. В то же время не стоит рассматривать их как взаимоисключающие.

Приведем несколько примеров, относящихся к первому типу.

Эффективность административного аппарата может быть повышена за счет регулярной количественной оценки деятельности работников, подразделений, отдельных государственных органов. База данных за длительный период позволяет оценивать трудозатраты, планировать их с учетом выполняемых функций и избегать их произвольного завышения. Тем самым отдаленные политические цели дробятся на частичные измеримые задачи и приближаются к конкретному исполнителю. Проблематичность этого способа определяется тем, что административная работа с трудом поддается корректной количественной оценке (при том, что плановые цифровые показатели сами по себе являются слабым стимулом к труду), а также необходимостью создания самого контролирующего органа, то есть дальнейшего количественного разрастания чиновничьего аппарата.

Уровень коррупции может быть снижен за счет развитой системы учета доходов и расходов чиновников и ужесточения наказания за неправомерное обогащение. Отметим, что эти действия правомерны даже при минимальном уровне коррупции. Однако возможность использовать служебное положение в личных интересах имеет многочисленные вариации, которые ограничиваются только фантазией чиновника, и сама угроза преследования при неизменных прочих условиях не является надежным средством защиты от поиска «безопасных» схем.

Второй тип «исправления» бюрократии опирается на сочетание двух взаимосвязанных тезисов: об *инструментальной* роли аппарата и целесообразности сокращения контуров, в которых задействован этот инструмент. Это предполагает, во-первых, максимальную конкретизацию политических целей и задач, ставящихся перед исполнительными органами, и непрерывный волевой контроль их выполнения. Поскольку речь идет о государственных задачах, есть все основания для придания этим процедурам широкой огласки. Во-вторых, требуется последовательная передача – делегирование государственных функций (где это возможно и оправданно) на нижестоящие уровни управления. Это позволяет сблизить конкретные административные действия и их социально значимые результаты, сократить разрыв между спонсорами бюрократии (налогоплательщиками) и ее работодателями. Развитие гражданского общества, публичных институтов и их электронных атрибутов создает условия для непосредственного текущего контроля общества за работой органов власти и муниципалитетов.

В этой связи характерны вытеснение понятия «государственная служба» понятием «публичная служба» и соответствующая институциональная перестройка, которые наблюдаются на Западе на протяжении последнего столетия [Волох, 2006. С. 152–160]. Итогом этих мер должно стать достижение политического и общественного консенсуса о смысле и содержании деятельности чиновников.

Поскольку в юридическом смысле основу профессиональной бюрократии составляет служба (государственная, гражданская, публичная), большое значение имеет закрепление в общественном сознании тезиса о службе как о *служении*. Это предполагает демаркацию коммерческой и публичной деятельности с различными соотношениями материальной и нематериальной мотивации и, соответственно, разными этическими парадигмами выбора профессии.

Литература

Бурдье П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля / Пер. с фр. *Поэтика и политика. Альманах Российско-французского центра социологии и философии Института социологии Российской Академии наук.* М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 1999. С. 125–166.

Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: В 4 т. Т. 1. Социология. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016.

Волох О.В. Политико-правовой опыт строительства институтов публичной службы в странах Западной Европы. *Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена.* 2006. № 16. С. 153–162.

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

Малов В.Н. Ж.-Б. Кольбер. Абсолютистская бюрократия и французское общество. Монография. М.: Наука, 1991.

Маркс К., Энгельс Ф. К критике гегелевской философии права // Собр. соч., изд. 2, т. 1. М.: Политиздат, 1957.

Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ, 2006.

Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М.: Дело, Catallaxy, 1993.

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

Crozier V. Le Phénomène bureaucratique. Paris: Editions du Seuil, 1963.

Niskanen W. A. The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review.* 1968. Vol. 58. No. 2. P. 293–305.

References

Bourdieu P. The spirit of the state: Genesis and structure of the bureaucratic field / Translation from French. *Poetics and politics. Almanac of the Russian-French center of sociology and philosophy of the Institute of sociology of the Russian Academy of Sciences*. M.: Institute of experimental sociology; St. Petersburg.: Alethea, 1999. P. 125–166. In Russian

Crozier V. Le Phénomène bureaucratique. Paris: Editions du Seuil, 1963. In French

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

Malov V. N. Z.-B. Kolber. Absolutist bureaucracy and French society. Monograph. M.: Nauka. 1991. In Russian

Marx K., Engels F. To criticism of Hegel's philosophy of law // Collected works, edition 2, volume 1. M.: Politizdat, 1957. In Russian

Merton R. Social theory and social structure. M.: AST, 2006. In Russian

Mizes L. Bureaucracy. Planned chaos. Anti-capitalist mentality. M.: Delo. Catallaxy, 1993. In Russian

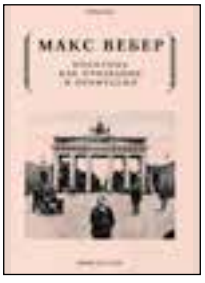
Niskanen W. A. The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review.* 1968. Vol. 58. No. 2. P. 293-305. In English

Parsons T. About social systems / Edited by V. F. Chesnokova and S. A. Belanovskiy. M.: Akademicheskiy Prospekt, 2002. In Russian

Veber M. Economy and society: essays on interpretive sociology: Шn 4 volumes. Volume 1. Sociology. M.: Publishing house of the Higher school of Economics, 2016. In Russian

Volokh O. V. Political and legal experience in the construction of public service institutions in Western Europe. *Izvestia Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im A. I. Gertsena*. 2006. No. 16. P. 152–160. In Russian

ЧТО ЧИТАТЬ



Вебер М. Политика как призвание и профессия.

М.: РИПОЛ классик, 2019. 289 с.

Макс Вебер — один из крупнейших политических мыслителей XX века. Он активно участвовал в политической жизни Германии, был ярким публицистом и автором ряда глубоких исследований современной политики. Вебер прославился прежде всего своими фундаментальными сочинениями, в которых, в частности, предложил систематику социологических понятий, среди которых одно из центральных мест занимают понятия власти и господства. В работах, собранных в данном томе, соединяются теоретико-методологическая работа с понятиями, актуальный анализ партийно-политической жизни и широкое историко-критическое представление эволюции профессии политика на Западе в современную эпоху, эпоху рациональной бюрократии и харизмы вождей. Данное издание в составлении доктора социологических наук Александра Филиппова включает в себя работы: «Политика как призвание и профессия» и «Основные социологические понятия».



Вебер М. Город.

М.: Strelka Press, 2018. 252 с.

Великий немецкий социолог Макс Вебер одним из первых попытался понять, каким образом на пересечении политических, экономических и военных функций человеческого поселения возникает город как социальный институт. Исторический очерк Вебера позволяет не только узнать, из какого разнообразия социальных форм сложился тот город, в котором мы живем сегодня, но и научиться видеть это разнообразие в современной эпохе.