DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-6-10

Понятие бюрократии: социологический аспект

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

Аннотация: В статье рассматриваются особенности термина «бюрократия» в контексте смежных понятий – «государственная гражданская служба (служащие)», «чиновники», «государственный аппарат». Негативно-оценочный смысл, заложенный в термин «бюрократия», долгое время препятствовал исследованию соответствующего комплекса явлений, игнорировалась роль бюрократии как необходимой составляющей механизма государства и как социального института. Наиболее заметным это влияние оказалось в отношении теории государственной гражданской службы. На Западе частичная реабилитация понятия бюрократии началась в середине XIX века. Этому способствовали попытки аргументированного разграничения между политической и государственно-административной деятельностью в целях рационализации государственного управления. В рамках этого процесса М. Вебер построил модель идеальной бюрократии. Одновременно было отмечено сходство между бюрократическими аппаратами, обеспечивавшими выполнение государственных функций как в древних, так и в современных государствах, указывающее в определенных условиях на инвариантность данной организационной модели. В XX веке бюрократия изучалась с позиций теории систем, социологии. В России понятие бюрократии до настоящего времени имеет чаще всего негативные коннотации. Отсутствие теоретического консенсуса в зарубежной и в отечественной науке, касающегося разграничения негативного значения термина, как порока механизма управления и его нейтрального значения, как универсального механизма управления и социального института, по-прежнему служит препятствием к построению современной теории государственной гражданской службы. В статье предлагается программа исследований по трем базовым направлениям: общая теория бюрократии, механизмы трансформации бюрократии в рамках различных организационных культур, формы и закономерности негативной инверсии бюрократии и механизмы противодействия им.
Ключевые слова: бюрократия, государство, государственная служба, государственный аппарат, механизм государства, государственное управление

Кондратьев В.П.. Понятие бюрократии: социологический аспект. *Государственная служба*. 2017. № 6. С. 6–10

THE CONCEPT OF BUREAUCRACY: SOCIOLOGICAL ASPECT

VLADISLAV P. KONDRATYEV, Cand. Sci. (Philosophy), Associate Professor of sociology and information technology
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 discusses the features of the term ‘bureaucracy’ in the context of related concepts – ‘state civil service (employees)’, ‘officials’, ‘the state apparatus’. Negative-evaluative meaning, embedded in the term ‘bureaucracy’, prevented the study of the corresponding complex of phenomena for a long time, ignored the role of bureaucracy as a necessary component of the mechanism of the state and as a social institution. This influence was most noticeable in relation to the theory of the state civil service. In the West the partial rehabilitation of the concept of bureaucracy began in the mid-nineteenth century. This was facilitated by attempts to provide a reasoned distinction between political and public-administrative activities in order to rationalize public administration. Within the framework of this process, M. Weber constructed a model of an ideal bureaucracy. Simultaneously, a similarity between bureaucratic apparatuses ensuring the performance of state functions in both ancient and modern states, indicating under certain conditions the invariance of the given organizational model, was noted. In the twentieth century the bureaucracy was studied from the standpoint of systems theory and sociology. In Russia, the concept of bureaucracy up to the present time has had almost exclusively negative connotations. The absence of the theoretical consensus in the foreign and domestic science dealing with the delineation of the negative meaning of the term as a defect in the management mechanism and its neutral significance as a universal management mechanism and social institution continues to serve as an obstacle for the construction of a modern theory of the state civil service. Based on the results of the article, a research program is proposed in three basic areas: the general theory of bureaucracy, the mechanisms for transforming bureaucracy within the framework of various organizational cultures, the forms and patterns of negative inversion of the bureaucracy and the mechanisms for countering them.
Keywords: bureaucracy, state, public service, state apparatus, state mechanism, public administration

Kondratyev V.P. The concept of bureaucracy: sociological aspect. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2017. № 6. P. 6–10. In Russian.

Введение

В научном и публицистическом обиходе понятия «государственная (гражданская) служба (служащие)», «государственный аппарат», «чиновники», «бюрократия» часто используются как взаимозаменимые. При этом полной синонимии между ними нет. С одной стороны, это позволяет уже в используемом наименовании достаточно четко акцентировать отношение говорящего к явлению, с другой стороны, имеющаяся терминологическая неопределенность создает значительные трудности как в системном изучении этого явления, так и выработке практических рекомендаций по усовершенствованию соответствующей сферы государственного управления.

Представляется, что вопрос терминологии в этом случае требует более внимательного изучения, обсуждения и, возможно, конвенции по употреблению отдельных терминов в научной литературе. Отметим, что среди перечисленных понятий «бюрократия», несмотря на имеющийся традиционный негативный подтекст, является, на наш взгляд, наиболее перспективным для социолого-управленческого анализа организационных структур и моделей в сфере государственного управления.

Смежные понятия в управлении

В развитие этого тезиса следует прежде всего кратко охарактеризовать смежные понятия.

Сочетание «государственная (гражданская) служба» как юридический термин является наиболее однозначным, ограниченным сферой соответствующих правоотношений, и редко выходит за пределы официальной лексики. Согласно Федеральному закону от 27 апреля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «государственная гражданская служба Российской Федерации – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность… 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». Современное российское законодательство относит понятие государственной гражданской службы только к работникам органов государственной власти, в то время как в большинстве зарубежных стран оно распространяется на всех, получающих заработную плату из государственного бюджета, в том числе, работников государственных организаций, учреждений и предприятий. Кроме того, согласно Конституции Российской Федерации, к числу государственных служащих не относятся лица, замещающие государственные должности (их отличие в том, что они облечены полномочиями по принятию государственных решений в соответствующих сферах – члены правительства, министры, депутаты, прокуроры, судьи), а также, по определению, муниципальные служащие.

С точки зрения социологии управления и теории организаций, разграничение между государственными и муниципальными служащими (особенно если речь идет о крупных муниципальных образованиях численностью более 1 млн человек) достаточно условное. В ряде случаев условным является и разграничение между государственными гражданскими служащими и лицами, замещающими государственные должности, особенно если последние относятся к органам исполнительной власти.

Значительная юридическая «нагруженность» понятия государственной гражданской службы, игнорирующая устойчивые неформальные взаимодействия между служащими, закономерности их социального позиционирования в качестве особой статусной группы, ограничивает возможности его использования для социологического исследования организационных процессов в сфере государственного управления.

Понятие «чиновник» в узком смысле является содержательным эквивалентом понятия «государственный гражданский служащий», но при этом лишено официальной компоненты. В широком смысле оно используется для обозначения человека, занимающегося административно-распорядительной деятельностью, в том числе, в составе общественной и религиозной организации. Возникновение этого понятия в России связано с введением в 1722 году «Табели о рангах». Этим документом все государственные служащие, независимо от вида службы, были наделены классными чинами согласно занимаемому месту в служебной иерархии. В отличие от понятия «чин», термины «чиновник» и «чиновничество» сохранили исключительно разговорное и литературно-публицистическое звучание. В этой связи их хождение в научной литературе также ограничено.

Понятия «государственный аппарат» и «механизм государства», напротив, используются чаще всего в официальном и научном контексте, но наряду с совокупностью государственных гражданских служащих, включают в себя еще ряд обязательных компонентов, прежде всего органы государственного управления. Поэтому для анализа социальных групп и отношений эти понятия практически не применимы.

Более сложный, неоднозначный и вместе с тем обладающий большим эвристическим потенциалом комплекс значений содержит понятие «бюрократия», на историческом формировании и современном значении которого следует остановиться более подробно.

Возникновение понятия «бюрократия»

Европейская традиция связывает возникновение слова «бюрократия» с именем французского экономиста Винсента де Гурне. Согласно воспоминаниям Барона фон Гримм, в одном из своих писем тот сетовал, говоря о современной ему Франции: мы изобрели четвертую или пятую форму правления, которую можно назвать «бюрократия» [1]. Этот неологизм, буквально значивший

1 https://en.wikipedia.org/wiki/Bureaucracy

«власть бюро» или «власть конторы», был эмоциональным отражением факта наводнивших Францию в середине XVIII века чиновников, «отнимавших» власть у тех, кому она принадлежит по праву – королю или народу, в зависимости от выбранного угла зрения.

Действительно, формирование абсолютизма во Франции сопровождалось бурным ростом государственного аппарата: к структурам, унаследованным из предыдущей эпохи, обслуживавшим высшие государственные чины из числа наследственной аристократии (отличавшимся достаточно хаотичной организацией и «узаконенной» продажей должностей), добавились центральные органы управления, подчиненные активно концентрировавшему власть в своих руках монарху, имевшие значительно более строгое распределение функций и порядок назначения чиновников, исключавший торговлю должностями. Как следствие, количество чиновников существенно превышало реальные потребности государства и всех сословий, за исключением самой корпорации чиновников.

Однако при этом происходил процесс, который поначалу оставался в тени полемики о социально-политической ситуации в Европе, пришедшейся на время расцвета французского Просвещения: шло образование профессионального административного аппарата, ставшего одним из первых национальных аппаратов в новоевропейской истории.

Вместе с тем, с общеисторической точки зрения, формирование бюрократии во Франции не было чем-то исключительным. Концентрация в руках монарха инструментов господства над обширными и достаточно однородными в географическом, демографическом и социально-экономическом отношении территориями естественным образом вела к формированию механизмов властвования и социального управления, обладающих большим сходством с аналогичными сложными социальными структурами в древних и средневековых государствах Египта, Месопотамии, Китая, Мезоамерики, Византии и т.д. Впоследствии это позволило распространить термин «бюрократия» во всей его оценочной неоднозначности и на них.

Заметим, что возникновение бюрократии в Европе могло бы состояться и раньше, если бы условия обитания здесь были сопоставимы с теми местами на нашей планете, где возникали ранние государства, например, ареал «благодатного полумесяца» (долина Нила, восточное побережье Средиземного моря, междуречье Тигра и Евфрата). Однако для создания сопоставимого уровня общественной жизни и коммуникаций между территориями в центральной и северной Европе понадобилось не одно тысячелетие. Тем не менее, европейцам было удобнее считать именно европейскую государственность (а также культуру, науку и т.д.) вершиной эволюции. Поэтому отнесение отчасти карикатурного понятия к «экзотическим» формам правления, открываемым европейцами в различных частях света, оказалось совершенно закономерным.

Все это формировало сложный комплекс значений, преимущественно негативных, связанных с термином «бюрократия», что, в свою очередь, отражалось на низкой привлекательности соответствующей области общественного знания для исследователей.

Практический смысл понятия «бюрократия»

Однако это понятие потенциально предполагало, как минимум, еще одно значение, которое для Винсента де Гурне, возможно, не было очевидным. Для более выпуклого его представления можно провести следующую аналогию. Слово «аристократия» отражает не только и не столько теоретический конструкт, никогда не воплощенный в реальности, которым античные авторы (прежде всего Аристотель) обозначали форму правления, характеризующуюся властью «лучших», «достойных», но и определенный социальный слой, «элиту». Подобным же образом слово «бюрократия» заключает в себе не только значение полумифической «власти конторы», но и определение собственно чиновничества как сравнительно обособленной социальной группы и профессиональной общности вместе с ее внешними ролями и функциями, а также специфическими отношениями внутри этой группы, независимо от формальной институционализации этой части общества и государственно-административного аппарата.

Таким образом, с развитием общественных наук, прежде всего социологии управления, вовлечение бюрократии в их орбиту было предопределено и было лишь делом времени. Но наступление этого момента для разных стран оказалось разнесено более чем на столетие, а для России, возможно, только наступает.

«Бюрократия» в российской истории

Остановимся коротко на судьбе этого термина в нашей стране. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона, отражающий положение дел на грани XIX и XX веков, дает ему следующие определения: «направление, которое принимает государственное управление в странах, где все дела сосредоточены в руках органов центральной правительственной власти, действующих по предписанию (начальства) и через предписание (подчиненным); затем под Б. разумеют класс лиц, резко выделенный из остального общества»[2]. Далее словарь подробно описывает «невыгоды подобного административного строя», вызванные обособленностью чиновников от общества и их склонностью к произвольному пониманию своих функций – вмешательству в сферы, не требующие регулирования, и склонностью усложнять любые процессы, где это регулирование действительно необходимо.

После Октябрьской революции к негативному и ранее пониманию бюрократии добавилось мнение К. Маркса о бюрократии как атрибуте государства, построенного на принципах угнетения одного класса другим, ставшее частью государственной идеологии. По замыслу строителей советского государства, из-

2 http://www.vehi.net/brokgauz/

бавиться необходимо было от всего ряда сопряженных понятий: бюрократия, чиновник, государственная служба и государственный служащий. И если существование интеллигенции как «социальной прослойки» допускалось, то понятие государственной службы было фактически исключено из официальных документов (частично реабилитировано оно было только в конце советской эпохи).

«Бюрократия» в рамках науки о государственном управлении

Основная масса литературы постсоветской эпохи, посвященная бюрократии, хотя и снижает идеологическую нагруженность критики бюрократии, рассматривает ее как серьезную болезнь общества и государства, с которой необходимо бороться самым решительным образом [Мальцев, 2010]. Однако это, как справедливо замечает Г.П. Зинченко [Зинченко, 2016. С. 70], не является препятствием для дальнейшей бюрократизации сферы государственного управления. Классические труды М. Вебера, ознаменовавшие радикальный поворот в оценке роли бюрократии на Западе, хотя и становятся все доступнее российскому читателю, пока в большей степени играют роль одной из позиций в сфере «истории политических и правовых учений» и не имеют очевидных точек соприкосновения с практикой.

На Западе в это время складывалась несколько иная картина в отношении попыток изучения бюрократии, хотя и ее нельзя назвать завершенной. В США, Германии и Франции сложились свои научные школы и традиции в сфере наук о государственном управлении. Мы коснемся только нескольких наиболее важных, на наш взгляд, вех в этой истории.

Мысль о целесообразности разделения власти на политическую и административную ветви, высказанная в середине XIX века французским социологом Александром Вивьенном и развитая позднее американским социологом Вудро Вильсоном, условно поделила всех занятых в государственном управлении на две неравные по количеству группы – политиков и администраторов, то есть чиновников. Это разделение, призванное повысить эффективность работы основных государственных институтов, закрепило за чиновниками особый вид деятельности – администрирование (который пока только в весьма усеченном значении прижился в русском языке) и одновременно послужило выделению «в чистом виде» и узакониванию бюрократии как профессиональной и социальной группы.

Концепция М. Вебера

М. Вебер, продолжая эту линию, выстраивает свою концепцию «рациональной бюрократии» как наиболее эффективной модели организации государственного аппарата. Вебер, в отличие от упомянутых его предшественников, прямо использует термин «бюрократия», наделяя его конструктивным смыслом, логически вытекающим из всего исторически предшествовавшего хода мысли.

Заслуга Вебера не только в обосновании теории «рациональной бюрократии», которая не требует подробного представления, но и в глубокой и методичной оценке форм и типов господства, которые *не ведут* к построению бюрократических моделей [Вебер, 2016]. К ним, в частности, может быть отнесена прямая гражданская демократия (аттические образцы государств-городов без господства как такового), харизматическое господство (власть героев, шаманов, святых), традиционное господство (военная аристократия древнерусских княжеств). В свою очередь, это подтверждает «предрасположенность» всех современных государств к реализации бюрократических моделей управления.

С другой стороны, подробно описав тип бюрократии, построенной на принципах целерациональности, Вебер данным типом и ограничил свою теоретическую конструкцию. Осталось недостающее звено в общей теории бюрократии, которое описывало бы не то, какой должна быть идеальная бюрократия, а то, какой она вообще является без акцентирования парадигмы, которая ей сообщается тем или иным политическим и культурно-историческим контекстом.

Эта задача стала предметом исследований ряда ученых уже в середине и второй половине XX века, прежде всего потому, что были созданы инструменты, в той или иной степени пригодные для ее решения. Все эти инструменты носят «междисциплинарный» характер – общая теория систем, социальная кибернетика, социология управления, теория организаций. К числу тех, кто наиболее активно развивал это направление, можно отнести Р. Мертона, Ф. Селзника, П.М. Блау, М. Крозье, С. Липсета. Заметим, что большинство названных авторов, с одной стороны, пытались построить обобщенную модель бюрократии, а с другой – выявить причины неэффективности бюрократии и даже вредоносности.

Заметим, что на протяжении последних двух столетий традиция теоретизирования по поводу способов изживания бюрократии, как абсолютного социального зла, на Западе также не прерывалась.

К концу XX века количество смыслов, вкладываемых в понятие бюрократии, было столь значительным, что его семантика стала предметом самостоятельных исследований [Riggs; 1979].

Заключение

Подводя краткие итоги уже состоявшейся истории осмысления бюрократии в контексте смежных понятий (государственная служба, государственный аппарат, механизм государства), а также стоящих за ними социальных, правовых организационных институтов и отношений, можно наметить три, на наш взгляд, перспективные направления исследования в данной сфере:

1. Построение общей универсальной модели бюрократии как совокупности ее атрибутивных элементов и свойств (с точки зрения социологии управления и социологии организаций, теории управления, общей теории систем).

2. Установление закономерностей трансформации и адаптации общей модели бюрократии в конкретно-историческом контексте, ее приспособления к господствующей модели организационной культуры (очевидны, например, различия между русской бюрократией, немецкой и американской).

3. Причины, направления и формы негативной инверсии бюрократии, которые превращают ее в порочную управленческую практику и антисоциальное явление.

Результаты этих исследований, на наш взгляд, позволят существенно усовершенствовать управление государственной гражданской службой.

Литература

Вебер Макс. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии [Текст]: в 4 т. / Макс Вебер; [пер. с нем.]; сост., общ. ред. и предисл. Л.Г. Ионина; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. Т. 1. Социология. 445 с.

Зинченко Г.П. Государственная служба в предметном поле социологии. *Социологические исследования*. 2016. № 2. С. 70–75.

Мальцев Г.В. Бюрократия как правовая и моральная проблема: монография / Г.В. Мальцев. М.: Издательство РАГС, 2010. 100 с.

Riggs F. Introduction: Évolution sémantique du terme «bureaucratie». *Revue internationale des sciences sociales.* Revue trimestrielle publiée par l'Unesco, Paris, Vol. XXXI (1979), № 4. P. 605–628.

References

Maltsev G.V. Bureaucracy as a legal and moral problem: the monograph / Maltsev G.V. M.: Izdatelstvo RAGS. 2010. 100 p. In Russian.

Riggs F. Introduction: Évolution sémantique du terme 'bureaucratie'. *Revue internationale des sciences sociales.* Revue trimestrielle publiée par l'Unesco, Paris, Vol. XXXI (1979), № 4. P. 605 – 628. In French.

Veber M. Economy and Society: Essays on Understanding Sociology: in 4 volumes / by Max Weber; translated from the German. Compilation, General editorship and Foreword by Ionin L. G.; National Research University 'Vysshaya schkola ekonomiki'. M.: Publishing house of the 'Vysshaya schkola ekonomiki'. 2016. V 1 Sociologia. 445 p. In Russian.

Zinchenko G. P. Public service in a substantive field of sociology. *Sociologicheskie issledovaniya*, 2016. № 2. P. 70–75. In Russian.

ЧТО ЧИТАТЬ



Вебер М. Город [пер. с нем. М. Левина]. М.: Strelka Press, 2017. 250 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.



Вебер М. Избранное. Протестантская этика и дух капитализма. М.,СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2017. 656 с.

Книга, первое издание которой (1990) разошлось мгновенно, представляет собой сборник работ по социологии (среди них первое место занимает «Протестантская этика и дух капитализма») и методологии науки. В публикуемых работах нашли отражение идеи М. Вебера о связи социологии и истории, о «понимающей» социологии, концепция «идеальных типов» и др. Книга рассчитана на социологов, философов, историков и всех интересующихся вопросами теории общественного развития.



Вебер М. Власть и политика [пер. с нем. Б.М. Скуратова, А.Ф. Филиппова ; вступ. ст. А.Ф. Филиппова; коммент. Т.А. Дмитриева, А.Ф. Филиппова]. М.: РИПОЛ классик, 2017. 431 с.

Многовековый спор о природе власти между такими классиками политической мысли, как Макиавелли и Монтескье, Гоббс и Шмитт, не теряет своей актуальности и сегодня. Разобраться в тонкостях и нюансах этого разговора поможет один из ведущих специалистов по политической философии Александр Филиппов. 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.