ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Теоретические аспекты проблемы эволюции бюрократических структур

ВЛАДИСЛАВ ПАВЛОВИЧ КОНДРАТЬЕВ[a]
a Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-6-13

Аннотация: До настоящего времени бюрократия как элемент конструкции государства и как большая социальная группа изучалась преимущественно в статике. Предметом внимания традиционно служит место чиновничества в политической системе, его способность быть эффективным инструментом социального управления, представлять почти идеальную иерархическую организационную систему и в то же время его склонность формировать и проводить клановые интересы. Сложность и противоречивость этого явления, неоднозначность оценок, которые ему даются с разных теоретических и идеологических позиций, оставляют в тени способность бюрократии к трансформации, существенному изменению функциональных характеристик в пределах сравнительно коротких исторических отрезков. Косвенные признаки таких изменений можно встретить в истории государств и государственной службы. Далеко не всегда эти изменения можно трактовать как прогресс, движение к более совершенным формам. Напротив, административный аппарат государства иногда регрессирует, становится затратным, малоэффективным, обременительным как для государства, так и для общества. Важно, что правовая система государства, политический порядок при этом не претерпевают заметных изменений. Цель: выявление принципов и механизмов изменения бюрократических организаций, включая модель «жизненного цикла», оценка возможностей выявления закономерностей таких изменений. Методология исследования – анализ источников по теории бюрократии, сопоставление с эмпирическими данными из истории государственного строительства в России и за рубежом. В результате исследования выявлены отдельные недостатки концепции «жизненного цикла бюрократии», предложенной Э. Даунсом, намечены подходы к выявлению внутренних и внешних предпосылок и закономерностей изменения бюрократических структур.

Ключевые слова: социология управления, бюрократия, теория бюрократии, жизненный цикл организации, жизненный цикл бюрократии

Дата поступления статьи в редакцию: 27 мая 2022 года.

Theoretical aspects of the evolution problem in bureaucratic structures

RESEARCH ARTICLE

VLADISLAV PAVLOVICH KONDRATIEV[a]
a Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Abstract: To date, the bureaucracy as a structural element of the state and as a large social group has been studied mainly in statics. Traditionally, the subject of consideration is the place of officialdom in the political system, its ability to be an effective instrument of social management, to represent an almost ideal hierarchical organizational system, and, at the same time, its tendency to form and carry out clan interests. The complexity and contradictory nature of this phenomenon, along with the ambiguity of assessments assigned to it by various theoretical and ideological aspects, do not take into account the ability of bureaucracy to transform and significantly change its functional characteristics within relatively short historical period. Indirect signs of such changes can be found in the history of states and public service. These changes cannot always be interpreted as progress or movement toward more advanced forms. On the contrary, the administrative apparatus of the state sometimes regresses, becomes costly, inefficient, and a burden on both the state and the society. At the same time, the state's legal system and political order do not undergo notable changes. The goal of the study is to identify the principles and mechanisms of bureaucratic organization change, including the «life cycle» model, to assess the possibility of identifying patterns of such change. The methodology of the study is the analysis of sources on the theory of bureaucracy, as well as a comparison with empirical data from the history of state-building in Russia and abroad. As a result of the research, certain shortcomings of the concept of the «life cycle of bureaucracy», proposed by E. Downs, were revealed, and methods for identifying internal and external prerequisites and patterns of change in bureaucratic structures were outlined.

Keywords: sociology of management, bureaucracy, theory of bureaucracy, organization life cycle, bureaucracy life cycle

Received: May 27, 2022.

Введение. Постановка проблемы

Русский философ и ученый В.Н. Тростников в одной из своих статей [Тростников, 1991. С. 162] остроумно заметил, что эволюция знаний о строении атома и важнейшие открытия в этой области физики были сделаны под влиянием образа Солнечной системы, где в центре расположено Солнце, а на различном удалении от него по почти круговым орбитам совершают движение планеты. Однако основу нашей планетной системы могла бы составлять двойная или даже тройная звезда – такое явление нередко встречается в доступной для наблюдения части нашей галактики. В этом случае, отмечает мыслитель, наука двигалась бы, возможно, совсем иными путями и пришла бы к иным результатам, чем известные нам из школьного курса наук.

Социальное знание также нередко опирается на недостаточно обоснованные аналогии, которые ведут к переносу свойств теоретической модели явления на все, так или иначе подпадающее под устоявшееся хрестоматийное описание этого явления. В полной мере это можно отнести к такому противоречивому феномену социальной жизни, как бюрократия.

Известно, что оценка бюрократии Карлом Марксом безоговорочно негативна. Переустройство общества в интересах справедливости, по его мнению, требует самой решительной борьбы с ней. В то же время Макс Вебер, исследовавший бюрократию с позиций понимающей социологии, видит в ней незаменимый инструмент государственного управления, построенного на рациональных началах. Однако для спора между Марксом и Вебером по поводу бюрократии, если бы он мог состояться в действительности, почти не было бы оснований: мыслители говорят о разных «бюрократиях». И это различие касается не только теоретических концептов двух немецких ученых, но и исторически удаленных друг от друга – почти на сто лет – фаз существования европейской, германской (прусской) бюрократии, которые пришлись на годы их жизни.

Подчеркнем, Вебер с его тяготением к системности и энциклопедизму старается привлечь предельно широкий исторический и культурный материал для создания своей фундаментальной теории бюрократии, что позволяет, помимо прочего, обеспечить логичность и последовательность предложенной им концепции. Несмотря на то, что с момента ее создания прошло уже более ста лет, она во многом сохраняет свою актуальность. Маркс не ставил перед собой такой задачи, бюрократия и бюрократизм для него – это те составляющие современного социального порядка, которые следует преодолеть, изменяя мир. Для многих исследователей, исключая М. Вебера, такой подход, а именно взгляд с позиций текущего момента, является основным. В осмыслении бюрократии ученые ориентируются преимущественно на реалии своей эпохи, состояние государственного аппарата и характер его взаимоотношений с миром. Это произвело, с одной стороны, определенный эвристический эффект и способствовало теоретическому освоению новых граней явления, а с другой – предопределило уязвимость новых концепций, поскольку они оказываются применимыми в сравнительно узком культурно-историческом контексте.

Так, сравнение бюрократических технологий управления государством с подходами, получившими развитие в бизнесе, впервые предпринял Л. фон Мизес, опираясь на *европейскую* по преимуществу модель бюрократии и *американскую* модель бизнеса. М. Крозье, описывая феномен бюрократии, ориентируется на французскую послевоенную бюрократию, а У. Нискенен в своих попытках построения экономической теории бюрократии исходит из той модели государственного аппарата, которая сформировалась в США в 70–80-х годах XX века, и соответствующей, достаточно специфической трактовки понятия «бюро». Эти авторы, внесшие большой вклад в понимание явления, работы которых сегодня по праву считаются классическими, по умолчанию оставляли за скобками возможные трансформации бюрократии внутри одной и той же исторической эпохи, перемещая акцент на значимость открываемых ими законов и закономерностей явления «здесь и сейчас».

А.В. Оболонский, один из первых российских ученых, обратившихся к табуированной прежде, в эпоху СССР, теме бюрократии как легитимного элемента государства, обращает внимание на то, что «бюрократии в различных государствах и в разные времена, при всех их общих чертах, сильно отличаются одна от другой по своему социальному и юридическому статусу, уровню организованности и эффективности, по месту в структуре государственной власти…» [Государственная служба…, 2000. С. 9]. Развивая эту мысль, он предлагает свой вариант типологии бюрократии, подкрепляя тем самым свой тезис о различиях фактическим материалом.

Нам же представляется важным обратить внимание на другую сторону проблемы: актуальные тип и стадия эволюции бюрократии во многом предопределяют конкретный исследовательский подход к этому явлению. Таким образом, имеет место гносеологический круг: корректно истолковать определенную теорию бюрократии можно только при достаточно глубоком понимании контекста ее возникновения (то есть прежде всего современного автору состояния бюрократии), но для такой интерпретации необходимо иметь достаточно широкие представления о вариантах существования бюрократии и о диапазоне ее трансформаций.

Возможным направлением выхода из этого круга, на наш взгляд, могло бы стать исследование процессов и закономерностей изменения бюрократий, а также механизмов таких изменений.

Концепция «жизненного цикла»

Развитие социологии управления, социологии организаций, а также теории и практики менеджмента к настоящему времени принесло весьма значимые результаты в осмыслении проблемы жизненного цикла организации. Наиболее проработанным видится вопрос жизненного цикла коммерческой организации. Он раскрывается в классической работе И. Адизеса «Управление жизненным циклом корпораций» [Адизес, 2014] и фактически стал обязательной составляющей современных учебников по менеджменту.

С точки зрения менеджмента жизненный цикл корпорации рассматривается по аналогии с жизненным циклом любого организма: от зарождения к расцвету, эпохе продуктивного существования, затем к увяданию и смерти. Внимание к этому аспекту закономерно: он находит практическое применение в управленческом консалтинге и демонстрирует большую эффективность в преодолении «возрастных» проблем бизнеса.

Однако использование подобных моделей для описания социальных систем имеет свои ограничения: биологический и социальный организм не тождественны. Очевидно, например, что организм не может «масштабироваться», далеко отступая от размеров, предопределенных его генетическим кодом, как и не может жить дольше предельно отпущенного срока, даже при самых благоприятных условиях. Для организаций нет таких естественных ограничителей, и рост бизнеса до размеров транснациональной корпорации, а также его существование на протяжении нескольких столетий подряд не признаются аномалиями. А значит, необходимо более глубокое понимание того, в каких случаях организация ведет себя как организм, а в каких – как самостоятельная сущность с новыми качествами.

Еще один важный аспект использования такой «органической» модели – оценка границ его применимости по отношению к разным типам организаций. Для подобной оценки важно определить степень «субъектности» организации и уровень влияния на нее внешних факторов и обстоятельств. С этой точки зрения бизнес-структуры в контексте рыночной либеральной экономической модели находятся в более «естественной» среде, позволяющей им свободно зарождаться, расти, отстаивать свои позиции в конкурентной борьбе и сходить со сцены, когда источники их существования и развития исчерпаны, замыкая тем самым свой жизненный цикл.

Бюрократическая организация, под которой понимается государственный административный аппарат как большая профессиональная социальная группа и соответствующая система внутренних и внешних отношений, с одной стороны, обладает всеми формальными признаками организации. Она представляет собой группу людей, деятельность которых координируется для достижения общих целей. В то же время проекция на нее «органической» модели, о которой речь шла выше, показывает существенные отличия ее, в частности, от коммерческой организации (оставим за скобками организации, создаваемые для достижения политических, благотворительных, духовных и иных целей).

Государственный аппарат в той мере, в которой он соответствует нейтральной научной трактовке бюрократии, восходящей к М. Веберу, имеет иные цели и ограничен в своей жизнедеятельности такими внешними факторами, как право (комплекс документов, регулирующих деятельность чиновников), политика (сфера принятия политических решений) и само государство, в которое он встраивается как один из компонентов. Эта структурная *связанность* предопределяет то, что судьба бюрократии, то есть конкретной бюрократической организации лишь отчасти зависит от тех процессов, которые протекают внутри нее; внешние факторы во многих случаях доминируют. Известно, что административные реформы второй половины XX – начала XXI века в развитых странах, призванные существенно повлиять на деятельность государственных аппаратов, инициировались политиками и экспертами, но не чиновниками.

«Жизненный цикл бюрократических структур» Э. Даунса

В свете заявленной темы стоит уделить внимание попытке описания трансформаций бюрократии с точки зрения теории жизненного цикла. Одна из глав известной работы американского экономиста, специалиста в области государственного управления Э. Даунса «Внутри бюрократии» [Даунс, 1967] носит название «Жизненный цикл бюрократических структур». Работа имеет значительную эвристическую ценность, и прежде всего потому, что в ней, возможно, впервые описывается эволюционная трансформация бюрократической организации. Вместе с тем позиция автора работы уязвима в тех аспектах, которые кратко были намечены выше:

– в качестве объекта исследования автор принимает современную ему американскую бюрократию 50–60-х годов XX века. В данном случае слово «бюрократия» должно рассматриваться как производное от «бюро», понимаемого как обобщенный тип организаций, которые создаются для некоммерческих целей и получают финансирование из внешних источников. В качестве примеров бюро Э. Даунс называет, в частности, военно-воздушные силы США, НАСА, почтовую службу. С позиций европейской и российской традиции словоупотребления такой подход представляется спорным: создатель слова Венсан де Гурнэ в первоначальной трактовке делал акцент на *принадлежности государственной власти*, на ее неправомерном присвоении «конторой», чиновниками в масштабах всего государства, а не на бюро и способах их существования в качестве отдельных

единиц государственного механизма. В последующем изменялось отношение к такому присвоению или передаче власти, обобщенная же трактовка бюро как совокупности исполнительных органов государства (исключая силовые) в контексте термина «бюрократия» оставалась доминирующей;

– исходя из гипотезы жизненного цикла, Э. Даунс буквально следует естественной последовательности фаз развития живого организма от рождения до смерти. Такое расширение аналогии, возможно, допустимо при описании американской конкурентной модели управления, где государственные органы в отдельных ситуациях стоят перед необходимостью отстаивать свое право на существование (характерно, что в качестве примера зарождения новой бюрократической организации Э. Даунс использует процесс отделения ВВС США от сухопутных войск и превращения их в самостоятельную структуру в годы Второй мировой войны), нормой является соперничество за бюджетные ресурсы и политическое влияние. Отметим, что эта национальная модель обеспечила фактологическую почву для разработки экономической теории бюрократии современником Э. Даунса У. Нисканеном. Однако данная парадигма не вполне совместима с европейским, российским и восточным (прежде всего китайским) пониманием бюрократии как части государственного механизма, то есть как инструмента, ограниченного в своей автономности и субъектности. В этом свете формирование и расформирование (рождение и смерть) бюрократических структур вне американского контекста почти не зависит от их внутренних интересов и целей, а является решением неких инстанций или следствием сочетания обстоятельств более высокого по отношению к бюрократии уровня.

Несмотря на эти особенности, теория Э. Даунса представляет интерес как новаторский опыт разработки рассматриваемой проблемы, поэтому следует остановиться на ключевых ее положениях.

Итак, согласно Э. Даунсу, молодая бюрократическая организация независимо от причин и обстоятельств ее возникновения стремится к обеспечению собственной организационной автономии, упорядочению отношений с внешним окружением и устранению угрожающих ее жизни факторов. Вместе с тем не выживание, а выполнение заявленных социальных функций составляет основную задачу членов группы на этой стадии [Даунс, 1967. С. 344].

Рост организации, отмечает автор, как и ее спад, определяется главным образом внешними факторами. При этом происходящие изменения сопровождаются кумулятивными эффектами: интенсивное развитие организации, в частности, изменяет ее внутреннюю структуру и существенно влияет на качество кадрового состава. Растущая организация создает благоприятные условия для работников, ориентированных на карьерный рост, в ней повышается концентрация карьеристов, особенно на руководящих постах. Такие работники значительно увереннее чувствуют себя в ситуации неопределенности, но, как правило, менее компетентны в профессиональном плане. Консервативно настроенные сотрудники, которые предпочитают стабильность вероятностной возможности роста, в такой организации отодвигаются на второй план и нередко покидают организацию.

После фазы первоначального оформления и быстрого роста организация, как правило, сталкивается с препятствиями для дальнейшего развития. Э. Даунс называет три фактора сопротивления: ресурсное обеспечение может отставать от потребностей роста; расширение функций может вызвать сопротивление со стороны структур, выполняющих аналогичные функции; увеличение организации в масштабах влечет за собой новые сложности в управлении, и значительная часть усилий руководства переключается на решение административных вопросов. И если растущая организация имеет успех в привлечении амбициозных людей, то при достижении некоторой критической массы таких сотрудников в кадровом составе возникающие между ними конфликты, интриги и соперничество отвлекают их от выполнения должностных функций, снижая общую эффективность организации.

Если внешние факторы не перезапускают процесс роста бюро (например, за счет принятия решения о расширении его полномочий), оно замедляется в своем развитии, переходит к стабильности и в дальнейшем, возможно, к спаду. Это также отражается на качестве кадрового состава. При снижении темпов роста карьеристы стремятся покинуть организацию, лишь часть из них довольствуется «горизонтальным» развитием карьеры. В конечном счете их количественное соотношение с консерваторами меняется в пользу последних. Преобладание консерваторов изменяет характер деятельности организации и ее реакции на внешние вызовы: она утрачивает способность использовать возникающие возможности для роста и укрепления позиций.

Период относительной стабильности сам по себе не означает, что организация не изменяется. Растущий спрос на услуги организации может обеспечить рост ее эффективности, а также среднего уровня квалификации работников без изменения ее масштабов. Вместе с тем, отмечает Э. Даунс, расширение организации является ее постоянной естественной потребностью по множеству причин: крупная организация является сравнительно более устойчивой по отношению к внешним угрозам, она имеет больше возможностей для целенаправленной проработки вопросов планирования и развития, она дает более весомый социальный статус руководителям, она смягчает конкуренцию на руководящих должностях, поскольку более свободна в формировании руководящей структуры и создании новых должностей и т.д.

Возраст организации, по мнению Э. Даунса, определяет ее качества, хотя и не может быть сопоставлен с точными временными параметрами. Организация, которая существует сравнительно долго, эффективнее выполняет стандартные функции, поскольку имеет отлаженные внутренние процессы. Кроме того, она по определению имеет более обширный практический опыт решения нестандартных проблем. Стремление сделать функционирование организации более стабильным ведет к формализации всех процессов и процедур. Это упрощает взаимодействие между подразделениями, но отвлекает управленческие ресурсы на разработку и согласование правил, а затем и на контроль за их выполнением. В свою очередь, это порождает один из наиболее характерных рисков бюрократизации – риск подмены цели. При реализации этого риска организация сосредотачивает основные усилия на формализации всех процессов и неукоснительном соблюдении планомерно множащихся правил, отодвигая на второй план свои внешние функции.

Возможно и сознательное изменение целей организации, которое предпринимается ее руководителями в период стабильности, для диверсификации профиля деятельности, что дает дополнительные импульсы ее развитию и, как следствие, повышению устойчивости.

Еще одной чертой стареющей организации, согласно Э. Даунсу, является увеличение доли руководящих работников в штате организации, а также среднего возраста основного персонала. При этом доминирующее положение занимают консерваторы, которые постепенно вытесняют амбициозных карьеристов, включая процессы превращения карьеристов в консерваторов на высших руководящих постах. Все это обуславливается возрастными эффектами, которые создают целую сеть причинно-следственных связей между длительностью существования организации, ее текущей фазой роста или угасания, возрастом и установками лиц на руководящих постах. В этом отношении, по мнению автора, бюрократическая организация имеет большое сходство с коммерческой.

Наиболее весомым вкладом Э. Даунса в изучение закономерностей трансформации бюрократии является, во-первых, научное закрепление факта изменения бюрократических организаций в рамках устойчивых институциональных форм. Во-вторых, установление признаков корреляции между возрастом организации, текущей фазой ее развития, внутренними и внешними целевыми установками руководства и характеристиками кадрового состава. В-третьих, основание подходов к прогнозированию реакции бюрократической организации в зависимости от фазы ее развития на внешние воздействия, в качестве которых могут выступать функциональные задачи, вызовы финансового и экономического характера и т.д.

Трансформации на макроуровне

Особенности теории Э. Даунса, о которых говорилось выше, предопределяют ее применимость в сравнительно узком диапазоне условий. Основное ограничение обусловлено тем, что отдельное бюро в трактовке американского ученого не может быть масштабировано до размеров национальной бюрократии и жизненный цикл отдельного бюро не может быть масштабирован до жизненного цикла национальной бюрократии, прежде всего в таких фазах, как «рождение» и «смерть».

«Рождение» бюрократии, даже если речь идет о национальной бюрократии, – это длительный исторический процесс, который лежит в русле становления основных государственных институтов; «смерть» бюрократии – это единовременный акт, синхронный с прекращением существования конкретного государства либо длительный, сопоставимый с генезисом бюрократии процесс частичного или полного перерождения государственного аппарата в иные формы организации государственного управления. В конечном счете сам Э. Даунс признает, что большинство государственных ведомств прекращают свое существование одновременно с тем государством, которое инициировало их создание, как, например, произошло в Римской империи [Даунс, 1967. С. 360].

Поэтому проблема установления закономерностей, движущих бюрократию в ее переходах из одного состояния в другое, в целом остается открытой. Как было отмечено выше, признаки таких трансформаций можно наблюдать у всех бюрократий, история которых достаточно хорошо документирована: китайской, османской, прусской, российской и прочих.

На самых ранних этапах властные и административные функции в государстве не разделены, количество чиновников исчисляется десятками, они выполняют техническую работу, служат писцами. В ходе эволюции при образовании иерархической структуры управления и специализации отдельных чиновников и подразделений («палат», «приказов») такой аппарат может более или менее долго оставаться вне каких-либо властных функций. Эту стадию можно назвать «протобюрократической», поскольку складывающиеся организационные формы, внешне близкие к бюрократическим, здесь лишены специфического социально-психологического содержания: новая профессиональная группа еще не осознает себя как социальная группа, имеющая собственные цели, интересы, инструменты влияния.

Дальнейшее развитие ведет (при должном стечении обстоятельств) к качественному скачку в отношениях сторон: функции и полномочия государства приобретают столь обширный, разветвленный и сложный характер, что роль исполнительных органов в управлении государством становится соизмеримой по весу и значимости с ролью верхов-

ного правителя (единоличного или коллективного). Превращение протобюрократии в бюрократию характеризуется осознанием административного аппарата своей субъектности, способности влиять на все сферы жизни государства и практической возможности достигать своих внутрикорпоративных целей, которые могут отличаться как от целей политиков, так и от целей государства в широком смысле слова. Подобное явление и закрепил в своем термине «бюрократия» его автор Венсан де Гурнэ во Франции в середине XVIII века. Эта ситуация создает перманентную напряженность в конструкции государственного механизма, поскольку в той или иной мере ограничивает возможности, права и полномочия высшей власти – при полной внешней видимости сохранения легального и легитимного порядка. На наш взгляд, именно с этого момента следует отсчитывать историю бюрократии в собственном смысле слова, а значит, и оценивать трансформации в полной мере сформировавшегося явления.

Наше предположение о том, что изменения бюрократии носят циклический характер и лежат в определенном диапазоне, исходит из того, что, с одной стороны, полный отказ от административного аппарата в рамках традиционной парадигмы государственного управления практически невозможен, с другой – рост его роли и политического влияния имеет естественные пределы. Безусловно, как сложное социальное явление, на котором отражаются особенности исторической эпохи, национальной модели управления и ее корни, бюрократия может трансформироваться во многих направлениях. В данном случае важно показать, что эти изменения имеют свою внутреннюю логику и подчиняются определенным закономерностям.

Одним из главных факторов трансформации бюрократии является упомянутая выше потенциальная напряженность между высшей государственной властью и административным аппаратом, которая может вести их как к конструктивному и взаимно мотивированному сотрудничеству, так и к противоборству, следствием которого станет доминирование одного института над другим.

Известно несколько путей нейтрализации или смягчения этого скрытого противостояния. Поскольку исторически власть в полном объеме принадлежала правителю, ранние «технологии» контроля чиновников ориентировались прежде всего на обеспечение его интересов. Так, в Древнем Китае поддерживалась высокая конкуренция между чиновниками (в том числе благодаря одобрению высшими властями доносительства и поддержанию высокой численности претендентов на вакансии), которая повышала ставки в регулярных экзаменах на высший чин и способствовала растущей разобщенности между конкурентами по мере восхождения по ступеням властной иерархии. Кроме того, происходила регулярная ротация служащих между провинциями Китая, которая не позволяла им формировать устойчивые социальные связи на конкретном месте службы, что вместе с отсутствием частной собственности на землю, принадлежавшей императору, минимизировало горизонтальные и усиливало вертикальные связи, носившие исключительно административный характер.

В Османской империи XV–XVI веков глава государства стремился к тому, чтобы замещать все наиболее ответственные должности инородцами, точнее, специально подготовленными при дворе кандидатами из числа молодых людей, невольников, изъятых из немусульманских семей в форме особого налога – девширме. Эта безродность и социальная изолированность чиновников обеспечивала их лояльность к султану и препятствовала продвижению интересов как национальных кланов, так и османской бюрократии.

Отметим, что упомянутые выше и аналогичные им меры требовали непрерывной заботы верховного правителя для поддержания status quo, особенно при усилении высшей аристократии и впоследствии купечества, олигархата. В конце XIX – начале XX века была предпринята одна из самых значимых попыток концептуального урегулирования отношений между правителями и административным аппаратом государства на рациональных началах. В основе теории дихотомии государственной власти, которая ассоциируется с именами А. Вивьена, В. Вильсона и М. Вебера, лежит тезис о взаимодополнительности и взаимоисключительности политиков и чиновников, что проявляется в различии их полномочий, функций, способов назначения на должности и сфер профессиональной ответственности. Рациональное разграничение функций призвано минимизировать соперничество за сферы влияния.

Принимая во внимание фактическую интегрированность принципа дихотомии власти в конституционные основы большинства современных государств (включая Россию), можно констатировать, что ожидаемый эффект от его реализации в полном объеме достигнут не был. Во-первых, на практике взаимодействие между политиками и чиновниками имеет непрерывный, сложный и многомерный характер, который трудно зафиксировать одной лишь «буквой» закона; во-вторых, соблюдение принципов в этой сфере требует выраженной политической воли и заинтересованности всех сторон и не может быть осуществлено «автоматически». По этим и многим другим причинам система «политики – чиновники» испытывает не всегда явные колебания, в которых одна из сторон «захватывает» прерогативы и вытекающие из них возможности противоположной стороны.

В идеальном случае роль политиков состоит в провозглашении стратегических приоритетов развития страны и государства, а также ответственной

и быстрой реакции на все возникающие вызовы государственного уровня «здесь и сейчас», а функция чиновников – в реализации приоритетов с помощью профессиональных административных технологий. При этом ключевым признаком здорового государства, не изменившимся со времен «Политики» Аристотеля, является приверженность всех участников благу целого, а не частным интересам одного человека или одной из групп.

Доминирующий правитель может ориентироваться на создание лояльного административного аппарата, способного к самостоятельному и результативному решению государственных задач на основе определенного политического курса и достигнутого по его поводу консенсуса элит и общества. Эту задачу удалось, в частности, решить во второй половине XX века премьер-министру Сингапура Ли Кан Ю, что превратило страну в одну из самых передовых не только в Юго-Восточной Азии, но и в мире. Опыт авторитарных режимов XX века показал, что эффективные бюрократии полувоенного типа могут создаваться и использоваться лидерами также вне «добровольного» социального консенсуса; в этом случае их сплочению и мобилизации служит идеология борьбы с врагом – внутренним или внешним, тотальный страх выпадения системы, за которым следует духовное, а возможно, и физическое уничтожение.

На противоположном полюсе – бюрократическое государство с явным доминированием клановых интересов, в котором чиновники используют преимущества своего положения в пользу влиятельных групп, в число которых нередко входит и сама бюрократия. Эта сторона диапазона также может иметь вариации. В противопоставлении себя политической власти бюрократия может проявлять себя как слабоструктурированное социальное тело, в котором движущей силой является личный карьерный и материальный интерес и способное погашать любые властные импульсы, исходящие от правителя. Подобная модель стала фоном, на котором развиваются события в романе Оноре де Бальзака «Чиновники» (1837). С другой стороны, защищая свои интересы и пользуясь слабостью высшей власти, бюрократия, напротив, может укрепляться, формировать прочные внутренние связи, иерархию и социальные лифты, обеспечивая себе фактически суверенный статус «государства в государстве» [Дерлугьян, 2013. С. 205].

Поскольку текущая административно-управленческая реальность для любого государства складывается из огромного количества факторов, в каждом конкретном случае можно судить только об актуальном состоянии бюрократии и направлении ее «дрейфа» в ту или иную сторону, если есть признаки изменений. Так как административный аппарат не имеет внутренних регуляторов, приводящих его в состояние равновесия, о чем говорилось в ряде наших предыдущих работ[1], он в любом случае будет стремиться к расширению и укреплению своего влияния. В свою очередь, реакция на этот процесс со стороны политиков или влиятельных социальных институтов может привести к существенным изменениям в достаточно короткие с исторической точки зрения сроки. В этом отношении заслуживают упоминания реформы Штейна – Гарденберга в Пруссии в начале XIX века и Норткота – Тревельяна в Великобритании во второй половине того же века, которые привели к глубокой реконструкции систем государственного управления в обеих странах.

Можно предположить, что при активном реформировании административных структур (как и при их деградации) механизмы жизненного цикла, представленные Э. Даунсом на уровне единичного бюро, переходят на уровень государственной макросистемы. Так, развивающиеся структуры управления порождают спрос на активных чиновников-карьеристов, при этом средний уровень компетентности и профессионализма снижается. Свойственная «высокому веку» бюрократии сбалансированность организационной системы при отсутствии внешних корректирующих воздействий сменяется процессом бюрократизации в негативном значении слова. При этом растет доля консервативно ориентированных работников, увеличивается доля высших должностей в штате. Организация утрачивает способность оперативной реакции на внешние управляющие сигналы, все процессы замедляются.

Выводы

Задача данной работы заключалась в том, чтобы показать способность бюрократии как социальной и организационной общности к трансформации в пределах одной национально-исторической и политической модели. Недооценка этой способности, на наш взгляд, ведет к существенному огрублению выводов общей теории бюрократии.

Возвращаясь к «спору» между Марксом и Вебером о сущности бюрократии, мы должны обратить внимание на тот фактический материал, с которым имели дело два великих ученых.

Наиболее активная критика бюрократии Марксом относится к периоду его сотрудничества с «Рейнской газетой» (начало 40-х годов XIX века) [Марксистская философия в XIX веке, 1979]. К этому времени прусская бюрократия уже во многом преодолела черты, обусловленные ее армейским происхождением. Из бездушной военной машины, инструмента, беспрекословно выполняющего все приказы монарха, она постепенно превращалась в высокорациональную организацию с элементами самостоятельного выбора в принятии решений. В этом качестве она

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

была мощной силой поддержания и сохранения сложившегося государственного и социального порядка. Французская бюрократия того же времени имела намного более хаотичную структуру, была затратна и неэффективна, при этом она претендовала на политическую власть. Очевидно, ни та, ни другая модель не соответствовала идее Маркса о переустройстве мира в интересах пролетариата. К началу XX века прусская бюрократия стала образцом рафинированной, совершенной организации, вооруженной высокими технологиями управления и опытом формирования и поддержания системы в работоспособном состоянии при сильных и негативных внешних воздействиях [Лугвин, 2014. С. 75-86]. Вебер ориентировался на эту актуальную модель, к тому же задача переустройства мира не имела для него такого решающего значения, какое она имела для Маркса. Можно сделать предположение, что и по этой причине Вебер создал одну из самых глубоких теорий бюрократии, избавив ее от исключительно негативных трактовок.

Литература

Адизес И. Управление жизненным циклом корпорации; пер. с англ. В. Кузина. М.: Манн, Иванов, Фербер, 2014.

Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. Отв. ред. А.В. Оболонский. 2-е изд. М.: Дело, 2000.

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

Даунс Э. Жизненный цикл бюрократических структур. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2003.

Лугвин С.Б. Прусская бюрократия в контексте процессов рационализации государственной службы. *Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество).* 2014. № 3. С. 75–86.

Марксистская философия в XIX веке: В 2 кн. М.: Наука, 1979 // Кн. 1: от возникновения марксистской философии до ее развития в 50–60-х годах XIX века, 1979.

Тростников В.Н. Роль и место крещения Руси в общеевропейском духовном процессе второго тысячелетия христианской истории // Русское зарубежье в год тысячелетия крещения Руси: Сборник. М.: Столица, 1991.

References

Adizes I. Managing corporate life cycle; translation from English by V. Kuzina. Moscow: Mann, Ivanov, Ferber, 2014. In Russian

Public service (a comprehensive approach): Textbook. Ed. by A.V. Obolonsky. Second edition. Moscow: Delo, 2000. In Russian

Derlugyan G. How the world works. Sketches on macrosociological topics. Second edition, revised. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaydara, 2013. In Russian

Downs E. The life cycle of bureaucratic structures. Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 2003. In Russian

Lugvin S.B. Prussian bureaucracy in the context of processes of streamlining the public service. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21. Upravleniye (gosudarstvo i obshchestvo)*. 2014. No. 3. P. 75–86. In Russian

Marxist philosophy in the XIX century: In 2 vol. Moscow: Nauka, 1979. Book 1: from the emergence of Marxist philosophy to its development in the 50–60s of the XIX century, 1979. In Russian

Trostnikov V.N. The role and place of baptism of Rus' in the Pan-European spiritual process of the second Millennium of Christian history // Russian abroad in the year of the millennium of baptism of Rus': Collection. Moscow: Stolitsa, 1991. In Russian

Информация об авторе:

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 (Российская Федерация, 302028, Орел, бульвар Победы, 5А). E-mail: who25@yandex.ru

Ссылка для цитирования: *Кондратьев В.П.* Теоретические аспекты проблемы эволюции бюрократических структур. *Государственная служба.* 2022. № 3. С. 6–13.

Information about the author:

VLADISLAV PAVLOVICH KONDRATIEV, Candidate of Sci. (Philosophy), Associate Professor, Department of Sociology and Information Technologies
Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (5A, Boulevard Pobedy, Orel, 302028, Russian Federation). E-mail: who25@yandex.ru

For citation: *Kondratiev V.P.* Theoretical aspects of the evolution problem in bureaucratic structures. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 6–13.