УДК: 35.07/.08 DOI: 10.22394/2071-2367-2017-12-3-234-239

БЮРОКРАТИЯ И СПОСОБЫ ЕЕ УПРАВЛЯЕМОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

Кондратьев В.П.[1]

Исследование проблем бюрократии и поиск способов ее управляемой трансформации встречает серьезные затруднения терминологического свойства. Под бюрократией понимается, с одной стороны, часть государственного механизма, включающая в себя персонал, выполняющий от имени государства многочисленные организационные функции, а также нормы и правила его деятельности. С другой стороны, термин «бюрократия» обозначает широкий спектр дисфункциональных проявлений жизнедеятельности государственного аппарата. В этой связи возникает острая необходимость демаркации двух указанных значений и самостоятельного анализа стоящих за ними явлений. Научному осмыслению положительных функциональных ролей бюрократии в государственном управлении после М. Вебера уделялось недостаточное внимание. Развитие таких междисциплинарных направлений, как социальная кибернетика и социология управления, создает условия для более глубокого понимания природы бюрократии.

Ключевые слова: бюрократия, власть, государственный аппарат, государственное управление, государственная служба, социальная кибернетика, социология управления.

BUREAUCRACY AND METHODS OF ITS MANAGED TRANSFORMATION

KONDRATIEV V. P. – Candidate of Philosophical Sciences, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: who25@yandex.ru

The study of the problems of bureaucracy and the search for ways of its controlled transformation encounters serious difficulties in terminological properties. Bureaucracy is understood, on the one hand, as a part of the state mechanism, which includes staff performing on behalf of the state numerous organizational functions, as well as the rules and regulations of its activities. On the other hand, the term «bureaucracy» denotes a wide range of dysfunctional manifestations of the vital activity of the state apparatus. In this connection, an urgent need for demarcation of two indicated values and an independent analysis of the phenomena behind them arises. Scientific understanding of the positive functional roles of the bureaucracy in public administration after M. Weber was given insufficient attention. The development of such interdisciplinary areas as social cybernetics and sociology of management creates conditions for a deeper understanding of the nature of bureaucracy.

Keywords: bureaucracy, power, state apparatus, state administration, public service, social cybernetics, sociology of management.

Термин «бюрократия» в науках о государстве и обществе уже более столетия сохраняет за собой репутацию одного из самых противоречивых. Почти достигнутый широкий консенсус о вреде бюрократии и о необходимости бескомпромиссной борьбы с ней в начале XX века был опрокинут блестящей апологией рациональной бюрократии М. Вебера. Исключительный и

Кондратьев Владислав Павлович – кандидат философских наук, Среднерусский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, д. 5а, e-mail: who25@yandex.ru

притом заслуженный авторитет М. Вебера в общественных науках приоткрыл новые грани явления. Дискуссия о бюрократии перешла в русло сопоставления реальной бюрократии и идеальной ее модели, созданной немецким социологом. Однако и образ бюрократии как одного из социальных пороков продолжил самостоятельное существование.

В нашей стране, на время оказавшейся вне основного потока мировой общественной мысли, теория рациональной бюрократии до поры не была востребована. Исключение понятия «государственная служба» из правовой системы уже в первые годы советской власти должно было устранить почву такого интереса в применении к Советскому государству. Тем не менее борьба с бюрократией, поэтическим провозвестником которой стал В.В. Маяковский, уже в начале 20-х годов XX века, то усиливаясь, то угасая, длилась до конца советской эпохи.

В наши дни, после воссоединения российской и западной общественных наук, проблема бюрократии не потеряла своей остроты. Ситуация осложняется тем, что термин «бюрократия» сохраняет несколько актуальных значений без строгой демаркации между ними. В силу этого обстоятельства практически тождественные аргументы могут вести как к выводу о необходимости борьбы с бюрократией «до конца», так и к признанию укорененности бюрократии в любой развитой управленческой системе. Более того, эти выводы у ряда современных авторов парадоксальным образом объединяются в один тезис. Например, И.А. Гобозов отмечает: «Бюрократы были, есть и будут, пока есть государственное управление. Поскольку бюрократия приносит огромный вред национальным интересам, государству, каждому члену общества, с ней надо вести беспощадную борьбу»[1]. Во многом сходные мысли высказывает Г.В. Мальцев в своей монографии «Бюрократия как правовая и моральная проблема»[2].

Логическая «напряженность» такого рода суждений, а именно призыв бороться с бюрократией, которая в то же время признается неотъемлемым конструктивным элементом государства, заставляет более внимательно отнестись к многозначности исследуемого понятия и по возможности точной идентификации стоящих за ним явлений. В противном случае любые проекты «дебюрократизации» государственного управления обречены терять большую часть боевого запала уже на этапе поиска объекта воздействия; ведь нельзя же, в самом деле, повысить эффективность управления за счет разрушения управленческого аппарата.

Как отмечалось, многозначность слова «бюрократия» заявила о себе одновременно с первыми попытками социологического анализа этого явления. Так, в энциклопедии Брокгауза и Ефрона (1890 – 1907 годы) под бюрократией, с одной стороны, подразумевается «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)», а с другой стороны, как «класс лиц, резко выделенный из остального общества и состоящий из этих агентов центральной правительственной власти». В энциклопедии подчеркивается вред, который несет противопоставление бюрократией себя «остальному обществу».

Следует признать, что до настоящего времени иного термина для общего обозначения людей, персонала, выполняющего от имени государства на создаваемой им правовой базе многочисленных организационных функций, и понимаемого как часть государственного аппарата, ни в научный, ни в обыденный лексикон не введено. Близкие понятия «государственная служба», «государственный служащий» и «чиновник» заменить его не

[1] Гобозов И.А. Управление и бюрократия//Философия и общество. – 2009. – № 4. – С. 21.
[2] Мальцев Г.В. Бюрократия как правовая и моральная проблема: / Монография. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – С. 10.

могут, поскольку имеют более узкие значения и «обременены» официальными трактовками, которые даются им в рамках национальных правовых систем (например, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ); в свою очередь, понятие «государственный аппарат» по значению шире и включает в себя помимо персонала организационную и нормативную составляющую. Кроме того, понятие «бюрократия» используется для характеристики всевозможных злоупотреблений административным ресурсом и нормативно-формалистическим подходом со стороны управленческих структур – как государственных, так и негосударственных.

Таким образом, термин «бюрократия» оказывается заключенным в некую разновидность логического круга, в котором оценочные (преимущественно негативные) суждения о явлении окрашивают все попытки его содержательного изучения, а анализ содержания только заостряет эти оценки, уводя от цели – понимания сущности бюрократии.

Одним из возможных выходов из этого методологического тупика представляется выделение в смысловом поле слова «бюрократия» нейтрального управленческого начала и отмежевание этого начала от различных производных – бюрократизма и самой бюрократии, трактуемой как бюрократизм. Теоретическая реконструкция бюрократии в «чистом» виде как инструмента реализации властных и управленческих функций создаст, на наш взгляд, необходимые условия для корректного анализа природы и эволюции бюрократии, а также ее трансформаций в зависимости от конкретной конфигурации социальных, политических, правовых, культурных факторов. Эта задача лежит в плоскости социологии управления, но при этом требует привлечения дисциплин, концентрирующихся на изучении проблем управления как таковых, в частности общей теории систем, кибернетики.

Следует отметить, что подобные попытки предпринимались, но среди них трудно выделить как успешные, так и доведенные до конца. Упоминания в этом контексте заслуживает работа Меськова В.С., Коломейцева А.Е., Партона Т.А. «Кибернетика живых систем: природа и функции бюрократии»[1]. Эвристически ценным представляется уже сам заявленный подход – изучение бюрократии с точки зрения кибернетики.

Напомним, что буквальное значение слова «кибернетика» – искусство управления. В ее инкарнации середины XX века, осуществленной Н. Винером, кибернетика понимается как наука об общих закономерностях процессов управления и передачи информации в машинах, живых организмах и обществе[2].

Взгляд на бюрократию с точки зрения кибернетики должен показать, при каких условиях состояния сложной организационной системы, которым является государство, складываются необходимые условия и предпосылки для возникновения промежуточных звеньев между правителем и обществом в виде упорядоченной управленческой иерархии.

В упомянутой выше работе Меськова В.С., Коломейцева А.Е., Партона Т.А. такой подход декларируется: «для исследования проблемы бюрократии необходима трезвая оценка инструментальной значимости институтов управления»[3], но реализуется он, к сожалению, лишь отчасти: работа посвящена главным образом изложению концепции рациональной бюрократии М. Вебера. Тем не менее некоторые положения названной статьи могут послужить отправными точками научной дискуссии об управленческой природе бюрократии.

---

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

[2] Norbert Wiener. Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine. (Hermann & Cie Editeurs, Paris, The Technology Press, Cambridge, Mass., John Wiley & Sons Inc., New York. – 1948.

[3] Меськов В.С., Коломейцев А.Е., Партон Т.А. Кибернетика живых систем: природа и функции бюрократии//Актуальные проблемы современной науки. – 2012. – № 4. – С. 37.

Авторы статьи среди прочего отмечают: «Бюрократы существовали всегда и везде: как в древнем Египте и Китае, так и в современной Америке и Европе – они играли и играют ключевые роли на исторической сцене. При этом могут меняться формы правления и государственный строй, но бюрократия как социальный аппарат сохраняется всегда»[1]. Данное утверждение представляется спорным, и как таковое оно затрагивает принципиальные основания кибернетического подхода в понимании бюрократии.

В мировой истории наряду со сформировавшимися еще в древности классическими государственными бюрократическими машинами, имеющими многочисленные сходные черты (Египет, Китай, Месопотамия, Южная Америка и др.), можно найти образцы государств, в которых бюрократия как инструмент управления либо отсутствовала, либо имела весьма редуцированные формы (Древняя Греция – Афины и Спарта, раннесредневековые государства Европы, Древняя Русь и др.).

Бюрократия в качестве государственного института не сложилась в классической Греции, так как компактность, с одной стороны, и географическая разобщенность греческих полисов, – с другой, позволяли всем свободным гражданам участвовать в политической жизни своих полисов и связывала необходимостью выполнения совместно принятых решений. Государства средневековой Европы, как и Древней Руси, также не имели условий для развития бюрократических форм. Отсутствие письменности, коммуникаций, неравномерная распределенность населения служили тому, что власть концентрировалась в руках военной аристократии, не имевшей регулярного представительства «на местах» и бюрократического аппарата.

Сравнение между собой моделей управления, реализованных в «бюрократических» и «небюрократических» государствах, позволяет выделить ряд условий возникновения бюрократии как механизма управления:

1. Наличие сравнительно обширной территории, благоприятной для проживания, имеющей естественные каналы коммуникаций (дороги, водные пути), обеспечивающих торговлю, связь, иное перемещение ресурсов между областями.

2. Наличие связывающих территорию факторов и/или общего интереса населения (система каналов, ирригационных сооружений, угроза неупорядоченных вторжений – набегов извне и т.п.).

3. Сравнительно равномерное распределение населения и населенных пунктов на территории государства.

4. Развитая система письма и счета.

5. Возможность рекрутировать и воспроизводить управленческие кадры, не связанные с племенами и родами, заинтересованными в продвижении своих интересов, например, из числа иноплеменников.

Как справедливо отмечает Г. Дерлугьян, «первые протобюрократии древности возникли там, где размер территории и подчиненное население превысили возможности прямого личного управления, т.е. вождество переросло в раннее государство»[2].

История показывает, что высокоразвитые цивилизации древности, часто независимо друг от друга, приходили к формированию бюрократических аппаратов, которые служили инструментом создания и поддержания могущества государств. За каждым из «чудес Света», как Старого, так и Нового, стоит работа армии чиновников, обеспечивавших мобилизацию

[1] Там же. – С. 24.

[2] Дерлугьян Г. Как устроен этот мир. Наброски на макросоциологические темы. Издание второе, исправленное. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. – С. 218.

необходимых ресурсов на территории государства, их учет, хранение, распределение и т.д. Этот феномен подробно рассматривается в работах американского историка и социолога Л. Мамфорда[1].

В отличие от ранних форм государства, в настоящее время невозможно представить себе реальное государство, которое могло бы обойтись без посредничества между носителями политической власти и остальной частью общества, а также было бы лишено инфраструктурных компонентов осуществления власти и управления. Можно предположить, что именно этот фактор заставляет признать большинство современных исследователей бюрократии (в том числе всех упомянутых в настоящей работе), что в настоящее время бюрократия служит обязательным атрибутом государства: «несмотря на негативные явления, бюрократия – плохо ли, хорошо ли – выполняет важнейшие и сложнейшие задачи, которые невозможно осуществить без административной компетентности, являющейся основным критерием современной организации»[2].

Будучи встроенной в конструкцию государства, бюрократия в то же время образует большую социальную группу, которую составляют государственные гражданские служащие или чиновники, – в данном контексте эти понятия можно считать синонимами. Социальные функции этой группы достаточно многообразны и требуют самостоятельного анализа. Здесь можно отметить лишь, что эти функции не являются производительными и не сводятся к одним только управленческим, так как весомая доля этих функций связана с обеспечением функционирования самого бюрократического аппарата.

Бюрократия, являясь необходимым компонентом государственного механизма, может обладать разными качествами: обеспечивать реализацию амбициозных стратегических планов или подчинить своим интересам большую часть общественной и государственной жизни, быть «лицом» государства в качестве доминирующей статусной группы или отступать в тень на фоне амбициозных правителей. Конфигурация каждого конкретного типа бюрократии, на наш взгляд, может быть описана конечным набором параметров, отражающих политическое устройство, положение государства на шкале «демократия – авторитаризм», национальная организационная и управленческая культура и ряда других. Важно считаться с тем, что разные типы бюрократии как управленческие механизмы склонны к различным «поломкам» и требуют различных путей их исправления. Не менее важно и то, что исправление таких поломок руками самой бюрократии, как показывает опыт, не дает шансов на успех.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что построение современной теории бюрократии требует междисциплинарных исследований на стыке теории управления (в приложении к социальным системам – социальной кибернетики) и социологии управления.

Библиография/References:

1. Гобозов И.А. Управление и бюрократия // Философия и общество. – 2009. – № 4. – С. 5–21.
2. Дерлугьян Г. Как устроен этот мир. Наброски на макросоциологические темы. Издание второе, исправленное. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. – 384 с.
3. Мальцев Г.В. Бюрократия как правовая и моральная проблема: монография. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – 100 с.

[1] Мамфорд Л. Миф машины. Техника и развитие человечества. – М.: Логос, 2001. – С. 253.
[2] Меськов В.С., Коломейцев А.Е., Партон Т.А. Кибернетика живых систем: природа и функции бюрократии//Актуальные проблемы современной науки. – 2012. – № 4. – С. 38.

4. Мамфорд Л. Миф машины. Техника и развитие человечества. – М.: Логос, 2001. – 408 с.
5. Меськов В.С., Коломейцев А.Е., Партон Т.А. Кибернетика живых систем: природа и функции бюрократии // Актуальные проблемы современной науки. – 2012. – № 4. – С. 24 – 38.
6. Norbert Wiener. Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine. Second edition, The M.I.T. Press, Cambridge, Mass. – 1965.

1. Gobozov, I.A. (2009) Upravlenie i biurokratiia [Management and bureaucracy] // Filosofiia i obshchestvo [Philosophy and society]. – № 4. – P. 5–21. (In Russ.)
2. Derlug'ian, G. (2013) Kak ustroen etot mir. Nabroski na makrosotsiologicheskie temy [How this world works. Outline on macrosociological themes]. Izdanie vtoroe, ispravlennoe. – M.: Izd-vo Instituta Gaidara. – 384 p. (In Russ.)
3. Mal'tsev, G.V. (2010) Biurokratiia kak pravovaia i moral'naia problema [Bureaucracy as a legal and moral problem]: monografiia. – M.: Izd-vo RAGS. – 100 p. (In Russ.)
4. Mamford, L. (2001) Mif mashiny. Tekhnika i razvitie chelovechestva [Myth of the machine. Technology and development of mankind]. – M.: Logos. – 408 p. (In Russ.)
5. Mes'kov, V.S., Kolomeitsev, A.E., Parton, T.A. (2012) Kibernetika zhivykh sistem: priroda i funktsii biurokratii [Cybernetics of living systems: nature and functions of bureaucracy] // Aktual'nye problemy sovremennoi nauki. – № 4. – P. 24 – 38. (In Russ.)