УДК: 316.334.3 DOI: 10.22394/2071-2367-2020-15-4-79-102

ТЕОРЕТИКО–МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ N-МЕРНОЙ МОДЕЛИ БЮРОКРАТИИ

Кондратьев В.П., Ряжская Т.В.[1]

Аннотация. *Цель статьи* – раскрыть сущность феномена бюрократии с целью выработки инструментария для построения её N-мерной модели. Общепринятое определение бюрократии представляет это явление как профессиональную деятельность определённой социальной группы для реализации государственных функций и одновременно как саму эту группу. Более глубокое понимание явления охватывает не только формальные отношения, но и некодифицированные связи внутри бюрократического аппарата, а также его взаимосвязь с политической сферой и с населением. С этой позиции бюрократии различных государств имеют много общего.

Концепция построения N-мерной модели бюрократии с возможностью внесения в неё количественных показателей основана на выделении параметров, установлении чётких связей и зависимостей как внутри определённой исторически сложившейся бюрократии, так и при сравнении подобных организационных систем между собой.

Тезаурусный поход изысканий охватывает вопросы социологии управления, социологии организаций, а также анализ периодов зарождения и развития бюрократий в государствах с разным географическим положением и существовавших в разные исторические эпохи.

В *результате* наличие такой развернутой и содержащей количественные оценки модели бюрократии позволит определить закономерности в формировании бюрократических аппаратов, возможность прогнозирования дальнейшего развития бюрократии или предполагать вытеснение её устойчивых принципов технологиями public administration.

Ключевые слова: бюрократия, исторические модели бюрократии, организационная и управленческая структуры бюрократии, организационная культура в сфере государственного управления.

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

Ряжская Татьяна Владимировна – кандидат социологических наук, Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, д.5а, e-mail: tatiana-ry@yandex.ru

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS OF CONSTRUCTION OF N-DIMENSIONAL MODEL OF BUROCRACY

KONDRATEV V.P. — Candidate of Philosophical Sciences, Associate Professor, Central Russian Institute of Management – Branch of RANEPA (Russian Federation, Orel), e-mail: who25@yandex.ru

RYAZHSKAYA T.V. — Candidate of Sociological Sciences, Central Russian Institute of Management – Branch of RANEPA (Russian Federation, Orel), e-mail: tatiana-ry@yandex.ru

Abstract. The purpose of the article is to reveal the essence of the phenomenon of bureaucracy in order to develop tools for building its N-dimensional model. The generally accepted definition of bureaucracy represents this phenomenon as the professional activity of a certain social group for the implementation of state functions, and at the same time as this group itself. A deeper understanding of the phenomenon covers not only formal relations, but also uncodified ties within the bureaucratic apparatus, as well as its relationship with the political sphere and with the population. From this position, the bureaucracies of different states have much in common. However, there are no grounds for confidently claiming the existence of a generalized model of bureaucracy at present.

The possibility of building such a model stems from the institutional similarity of the bureaucracies of different countries and historical eras. As a social object, it also has the characteristics of a social process. The concept of building an N-dimensional model of bureaucracy with the possibility of introducing quantitative indicators into it is based on identifying parameters, establishing clear connections and dependencies both within certain historically established bureaucracy and when comparing similar organizational systems with each other. The thesaurus research approach covers the sociology of management, the sociology of organizations, as well as an analysis of the periods of the birth and development of bureaucracies in states with different geographic locations and existed in different historical eras.

As a result, the presence of such a detailed model of bureaucracy containing quantitative assessments will make it possible to determine the patterns in the formation of bureaucratic apparatus, the possibility of predicting the further development of the bureaucracy, or to suppose that its stable principles will be replaced by public administration technologies.

Keywords*:* bureaucracy, historical models of bureaucracy, organizational and managerial structures of bureaucracy, organizational culture in the field of public administration.

Введение

Теория бюрократии характеризуется наличием достаточно большого количества концепций, которые ориентированы на осмысление бюрократий, являющихся частью социальной и политической жизни, современной авторам этих концепций. О европейской бюрократии первой половины XIX в. рассуждал в своих критических статьях К. Маркс. Прусско-германская бюрократия начала XX века стала своего рода эталонным образцом в исследованиях М. Вебера. Американская бюрократия послевоенной эпохи стала объектом социологических исследований основателей школы структурно-функционального анализа Т. Парсонса и Р. Мертона. Аналогичные подходы во многом прослеживаются у французских социологов М. Крозье и П. Бурдье. При этом обобщающая теория бюрократии, которая позволила бы исследовать это явление в том числе на основе сопоставления исторических образцов, в настоящее время только формируется.

Целью настоящей работы является разработка инструментария для построения N-мерной модели бюрократии. Задачи, определяющиеся этой целью, состоят в обосновании общих принципов использования такого инструментария, а также критериев, по которым могут быть сопоставлены бюрократии, относящиеся к различным эпохам, странам, цивилизациям.

Данная цель на основе тезаурусного подхода реализуется путём сравнительного анализа бюрократии с позиций социологии управления и социологии организаций.

Бюрократия, рассмотренная в рамках одной только социологии управления, имеет несколько измерений. Устоявшееся в современной науке нейтральное понимание бюрократии как профессиональной социальной группы работников государственного аппарата не исчерпывается системой формальных отношений, возникающих по поводу реализации некоторого набора государственных функций. Большую роль играют и всевозможные некодифицированные связи: они определяют как состояние внутренней среды бюрократии, так и характер взаимодействия между чиновниками и политиками, чиновниками и населением.

Бюрократии различных исторических эпох имеют много общего, возможно, больше сходства, чем различий. Но это не даёт нам возможности с уверенностью достаточно подробно реконструировать историческую модель бюрократии, сведения о которой сохранились лишь частично. Так, немецкий исследователь истории Золотой Орды Б. Шпулер [1] на основе изучения широкого круга первоисточников отмечает, что даже это кочевое государство имело свою бюрократию в лице многократно упоминающихся государственных должностей разного уровня, а также лиц, их занимавших. По вопросу более детальной реконструкции её структуры Б. Шпулер занимает подчёркнуто ответственную исследовательскую позицию. С одной стороны, говорит он, есть все основания

[1] Шпулер Б., Монголы на Руси. 1223 – 1502 / Пер. с нем. С.Ю. Чупрова. – М.: ЗАО Центрполиграф, 2019. – 415 с.

полагать, что бюрократия Золотой Орды в процессе своей эволюции приобретала отдельные черты государственных аппаратов, более развитых в культурном отношении соседних государств – Китая и Персии, приближаясь тем самым к некому общему, универсальному типу. С другой стороны, он подчёркивает, что имеющихся данных недостаточно для воссоздания модели бюрократического аппарата Золотой Орды[1].

Приведённый пример показывает, что любая бюрократия, оформившаяся в своих основных родовых чертах (кадры, иерархия управления и субординация уровней, образ действия), имеет и достаточно существенные особенности. Данное обстоятельство, в свою очередь не позволяет «автоматически» переносить паттерны между образцами без риска получить результаты, очень далекие от настоящего положения дел.

Наличие институционального сходства между всеми бюрократиями, независимо от страны и эпохи, и в то же время собственного неповторимого лица наталкивает на мысль о возможности и необходимости построения некоторой единой системы координат для их строгого научного описания. И эта возможность должна быть реализована с учётом того, что бюрократия как социальный объект, в отличие от физического тела и живого существа, не имеет материальной структуры, а имеет лишь структуру связей и отношений, процессов и событий.

Продолжая аналогию с геометрией, можно сказать, что в нашем случае совокупность проекций по осям координат будет представлять собой стандартизированную и при этом уникальную картину конкретной исторической бюрократии.

Всякая аналогия, как известно, имеет свои пределы. Так, идея 3D-модели бюрократии стала бы заведомо ложным ориентиром, если только не подразумевать под ней попытку максимально полного, «объёмного» описания объекта. В целом едва ли можно говорить о *конечном* наборе измерений для характеристики такого сложного социального явления, каким является бюрократия. Всякое утверждение о надлежащем и точном количестве таких измерений всегда может быть оспорено. Тем не менее мы можем утверждать, что некоторые из них достаточно широко и полно представлены в современной теории бюрократии, некоторые – меньше, другие же только заявлены. Так, теория бюрократии М. Вебера, которая явилась фактически первым в европейской науке опытом её системного анализа, в XX в. неоднократно подвергалась критике, признавалась устаревшей и т.д. Такие суждения принадлежат, в частности, отдельным представителям Вирджинской школы политической экономии (Дж. Бьюкенен, Г. Таллок, Э. Даунс), которые предприняли попытку построения экономической теории бюрократии[2]. При более внимательном анализе ситуации

[1] Там же, с. 267.

[2] Подробнее см.: Кондратьев В.П. Экономические теории бюрократии // Среднерусский вестник общественных наук. – Том 14 – № 5, – 2019 г.

можно увидеть, что ключевые для теории Вебера вопросы генезиса, функций и организационной структуры бюрократии – в лице её идеального типа – в ходе упомянутой критики не подверглись пересмотру. Американские авторы сделали акцент на ресурсной стороне жизнедеятельности бюрократии, влиянии на неё финансовых и экономических факторов, которым Вебер уделил мало внимания. Таким образом, новая – экономическая – теория бюрократии не опровергала концепцию Вебера, а осваивала не освоенное ранее измерение этого явления. Этот пример, когда на волне критики одной теории создаётся новая, но не опровергающая первую, не является единичным как в социальных и гуманитарных науках в целом, так и в истории изучения бюрократии.

Замысел предлагаемой N-мерной модели бюрократии состоит в упорядочении и обосновании системы координат и, соответственно, проекций для её идентификации и анализа. У такой модели два возможных назначения. С одной стороны, она может послужить инструментом описания и сравнения конкретно-исторических типов бюрократии. С другой стороны, сама проблема обоснования набора возможных измерений бюрократии аналогична поиску периодической системы химических элементов: она требует углубления методологии социологии управления, но при этом и претендует на серьёзное расширение её горизонтов и открытие, возможно, новых элементов.

Слово «измерение» предполагает возможность количественной оценки. Это ещё одна важнейшая методологическая задача, требующая решения в рамках предлагаемой модели. Учитывая, что многие исторические образцы бюрократий недоступны для количественной оценки, за исключением немногих параметров, характеристика на уровне «больше» или «меньше» усреднённых либо граничных значений уже дала бы ключи к открытию закономерностей в формировании и эволюции бюрократических аппаратов. Это также позволило бы более объективно подойти к исследованию процессов эрозии классической бюрократической модели, которая наблюдается в наше время в ряде западных стран, в частности в связи с внедрением технологий public administration.

N-мерность

Как выявить первичный, элементарный набор возможных измерений? Для этого следует представить обобщённый образ бюрократии и основные аспекты её жизнедеятельности.

Государство в лице его высшего органа формирует бюрократический аппарат из некоторого числа работников, обладающих определённым набором требуемых компетенций, начиная с минимальных навыков счёта и письма. Аппарату передаются некоторые управленческие и административные функции, поскольку само его появление – это реакция на превышение возможностей правителя выполнять эти функции лично. Выступая в качестве инструмента управления и ориентируясь на управленческие по преимуществу задачи, аппарат образует

формальную структуру должностей и отношений руководства – подчинения. Совместная деятельность людей, связанных такого рода отношениями, порождает организационную среду с её формальными и неформальными ролями и статусами, мотивами, установками поведения и т.д. Эта способность социального организма к видоизменению для бюрократии нередко оборачивается столь значительным отклонением от исходного замысла, что инструментальная роль бюрократии отходит на второй план. Она сама вырабатывает управленческие сигналы, и сама же их поглощает, становясь всё более самодостаточной. Это явление обозначается тем же словом – бюрократия – в его негативном значении. Поскольку чиновники сами не производят никаких благ, для любой бюрократии актуален вопрос источников и форм материального обеспечения её деятельности в целом и трудовой мотивации работников в частности.

Из этого схематического описания можно вывести некоторый набор характеристик, которые будут свойственны большинству существовавших в истории и современных бюрократий, но значения их будут колебаться в достаточно широком диапазоне. Среди них, в частности, следующие:

– социально-демографические: общее количество чиновников, их доля в населении государства, уровень образования, соотношение половозрастных параметров с иерархическими группами управленческой структуры и т.п.;

– функциональные: задачи и функции бюрократии в актуальной конфигурации властных институтов, уровень их формальной кодификации, объём и распределение;

– управленческие, характеризующие формальную структуру организации, количество иерархических уровней, формальные требования к должностям соответствующих уровней и условия перемещения между ними;

– организационные, характеризующие основные параметры формальной и неформальной организации, статусы, ритуалы, мотивы, управляющие большинством членов социального организма, особенности взаимодействия с внешним миром;

– дисфункциональные: степень отклонения актуальной бюрократии от её условно-идеального типа; наличие и эффективность мер предупреждения «бюрократизации» бюрократии;

– ресурсные: объём расходов на содержание аппарата, его доля и место в структуре государственных расходов, источники и уровень доходов чиновников; предпосылки и уровень коррупционной активности.

Приведённый перечень – всего лишь иллюстрация идеи универсального набора характеристик бюрократии, потенциально поддающихся измерению. Так, например, очевидно, что количество и диапазон функций древних бюрократий сравнительно уже, чем у современных; так называемые восточные бюрократии в среднем отстают от западных по уровню кодификации и дифференциации функций; часть

национальных бюрократий характеризуется наличием стабильного официального денежного содержания чиновников, другая часть – его отсутствием и т.д. Принципиально важным для нас является связанный с предшествующими рассуждениями тезис о том, что любая бюрократия может быть описана количественно. Причём это описание имеет смысл, когда рассматривается сразу несколько образцов, и чем их больше, тем объективнее полученная картина.

Как уже отмечалось, определение достаточного набора измерений для системного описания бюрократий – большая самостоятельная задача, в связи с чем более подробно рассмотрим те из них, которые представляют, на наш взгляд, наибольшую важность.

Измерения

А) Статистические показатели

Любой государственный административный аппарат можно оценить двумя взаимосвязанными элементарными показателями: общей численностью чиновников и долей, которую они составляют в численности населения страны (например, в пересчёте на 10 000 населения). Высокая доля чиновников говорит прежде всего о «нормальности» этой профессиональной группы в социальной структуре.

Так, по примерным оценкам, в 1670 году в России доля чиновников (или тех представителей государственных органов – «палат», «изб» и т.д., которых можно отнести к этому разряду) составляла 1,25 человека на 10 000 населения, всего – около 1700 человек. Государственный аппарат в России того времени имел лишь немногие черты бюрократии, причём и он был локализован преимущественно в Москве. Всё это говорит об узости профессиональной группы чиновников, их социальной «особости» на данном историческом этапе.

К 1800 году упомянутый показатель вырос до 4,5 человека на 10 000 населения, то есть в 3,6 раза. За этими изменениями стоит утверждение Петром I Табели о рангах (а вместе с ней и введение в языковой оборот самого понятия «чиновник»), установление первым русским императором обязанности для всех дворян состоять на одном из видов государственной службы и другие масштабные реформы государственного управления, осуществлявшиеся на протяжении всего XVIII века. Добавим, что в конце XIX века этот показатель уже превысил 30 человек на 10 000 населения.

Таким образом, доля чиновников в численности населения является признаком социальной «нормальности» и косвенным показателем зрелости бюрократии.

К важным статистическим показателям следует отнести также уровень образования чиновников. Отметим, что для большинства цивилизаций древности и средневековья грамотность была одним из признаков, отличавших представителей именно этой профессии. Карьерная траектория чиновников также во многом зависела от их учёности и успехов в сдаче регулярных квалификационных экзаменов. В Новое время в Европе этот показатель стал терять вес на фоне роста

образованности населения и появления множества других профессий, всё более требовательных к уровню образования.

Может представлять определённый интерес социально-демографический состав государственного аппарата. Отметим, что до XX века на государственной службе практически ни в одном из государств не было женщин. В настоящее время в нашей стране, согласно данным Росстата, женщины составляют более половины численности гражданских служащих. При этом, однако, наблюдается смещение в распределении этой численности для женщин в сторону должностей среднего и младшего уровня.

Статистические показатели при том, что являются наиболее измеримыми, имеют множество ограничений и не могут использоваться в отрыве от прочих измерений.

Прежде всего следует отметить недоступность, за редким исключением, этих показателей для крупнейших древних цивилизаций, имевших развитые бюрократические машины, – Египта, Персии, Китая. Многочисленные прямые и косвенные признаки высокого уровня бюрократизации этих государств, к сожалению, на основе имеющихся знаний не могут быть оценены количественно.

Даже в настоящее время сопоставление численности чиновников в разных странах представляет очень сложную задачу, поскольку критерии отнесения работников государственного сектора к этой профессиональной группе заметно отличаются. Часто к ней относятся все представители бюджетной сферы, в том числе преподаватели вузов, врачи, работники государственных предприятий. В России законодательством о государственной службе границы этой категории работников очерчены достаточно чётко, тем не менее точные сведения о численности чиновников сравнительно труднодоступны.

Ещё один фактор, который следует учитывать при анализе статистических показателей, – политический контекст и организационная среда функционирования бюрократии. Известно, что после Октябрьской революции 1917 года в России борьба со старой системой государственного управления была среди прочего ориентирована на устранение царских чиновников. Однако спустя несколько лет пришедшая им на смену армия советских ответственных работников по численности превысила старый государственный аппарат в несколько раз. Не оправданный задачами управления рост численности работников государственного аппарата может расти и на фоне сравнительно стабильной политической ситуации, как это было, например, во Франции эпохи Абсолютизма, когда появилось само слово «бюрократия» (Винсент де Гурне, середина XVIII в.).

Таким образом, статистические данные в случае их наличия дают достаточно поверхностную характеристику бюрократии и требуют верификации за счёт других измерений.

В) Функции

Если железные дороги принято называть кровеносной системой экономики, то

административный аппарат по своим функциям сравним с центральной нервной системой государства. Как и ЦНС, он обеспечивает многие процессы жизнедеятельности государственного организма, часто в автономном режиме, даже если руководящая воля правителей не выражена или сконцентрирована в данный исторический момент на частных вопросах.

Можно говорить о двух уровнях понимания функций бюрократии. С одной стороны, это повседневная деятельность чиновников, которая практически не меняется от эпохи к эпохе, от государства к государству. Она включает в себя подготовку государственных решений (в самом широком смысле этого слова), перевод их в официальную и/или нормативную форму и обеспечение их исполнения, а также сопутствующую учётную, аналитическую, контрольную деятельность. Это функциональная константа бюрократии, её родовой признак, характеризующий её как профессиональную деятельность. Вместе с тем такая деятельность ведётся не сама по себе, а *по поводу* выполнения государством некоторого набора *своих* функций. Эти функции, в отличие от первых, многообразны и изменчивы, несут на себе отпечаток конкретной эпохи, конкретного государства. Таким образом, второй уровень оценки функций бюрократии – это исследование актуального поля деятельности государства, которое «обрабатывается» бюрократией. Остановимся на каждом уровне несколько подробнее.

В осмыслении функций первого рода большую роль сыграла концепция дихотомии государственной власти, предложенная А. Вивьеном, а затем поддержанная В. Вильсоном и М. Вебером. Согласно этой модели разделения труда в государственном управлении, прерогатива *выдвижения, публичного обоснования, принятия* государственных решений остаётся за политиками, тогда как административная власть ответственна за их всестороннее *обеспечение*. Вместе с тем границы между подготовкой, принятием и обеспечением выполнения решений весьма условны.

Российская история представляет множество примеров, когда монарх не только формулировал решение, но и лично контролировал его выполнение (таким был, например, запрет Павла I на ношение круглых шляп). В то же время роль Александра II в подготовке Манифеста об отмене крепостного права не позволяет считать его основным автором и проводником крестьянской реформы в России, – оно долгое время готовилось, многократно меняя своё содержание, на уровне отдельных сановников и противоборствующих партий внутри имперской бюрократии. Оба примера показывают, что дихотомия власти нередко представляет скорее желаемое, чем реальное положение вещей. Границы полномочий могут нарушаться с обеих сторон. В самом термине «бюрократия» зашифрован тезис о том, что распространение её полномочий на уровень принятия политических решений несёт больше рисков, чем притязания политиков на исполнительную

власть, на чём мы ещё неоднократно остановимся в дальнейшем.

Как измерить функции первого рода? Этот показатель, на наш взгляд, можно определить как производную функций государства (отнесённых нами ко второму роду) и структуры исполнительных органов. На самых низших уровнях бюрократической пирамиды названия должностей, как правило, соответствуют элементарным государственным функциям. Так, согласно современному определению, налоговый инспектор – это чиновник, который осуществляет контроль над полнотой и своевременностью поступлений разного рода в бюджет государства с налогоплательщиков всех категорий. Похожую роль в Древнем Китае играли низшие чиновники Приказа Великих припасов[1]. Близкие аналоги можно встретить в Древней Персии, Египте, доколумбовой Мезоамерике.

На более высоких уровнях пирамиды управления отраслевая специализация сменяется всё более общими административными функциями (координация деятельности подчинённых, учёт, анализ, контроль, подготовка распорядительных документов). Соответственно общее представление о функциях первого рода в численном отношении можно получить, сопоставив ширину основания пирамиды, то есть количество чиновников низшего звена, и её высоту, то есть количество иерархических уровней от низшего до высшего чиновника исполнительного органа. Можно предполагать, что в этом отношении бюрократии современности будут иметь минимум отличий от древних.

Оценка функций второго рода даёт намного более пёструю картину. Набор функций государства определяется по меньшей мере двумя почти случайными факторами: волей правителей к упорядочению и кодификации всех функций, а также внешними обстоятельствами и жизненными приоритетами данного конкретного государственного образования.

В своих Лекциях по философии истории Г.В.Ф. Гегель, сравнивая древние Китай и Индию, отмечает: «В Китае моральное начало, которое составляет содержание законов, обратилось во внешние, точно определённые отношения, и на всё простирается патриархальная заботливость императора, который, как отец, одинаково заботится обо всех своих подданных. Наоборот, у индусов субстанциальным началом оказывается не это единство, а их различие: религия, война, ремесло, торговля, даже ничтожнейшие занятия становятся постоянно обособляющимися…» [2]. Действительно, из Древнего Китая до нас дошли подробнейшие реестры должностей чиновников, аналога которых мы не встречаем в Индии ни на одном из этапов её истории. И хотя в самом этом различии Гегель видит историософскую закономерность, для нас важнее, что два соседних

[1] Рыбаков В.М. Танская бюрократия. Часть 1: Генезис и структура. — СПб.: Петербургское Востоковедение, 2009. – С. 331 (Orientalia) – URL: http://rybakov.pvost.org/?page_id=354 (дата обращения: 26.06.2020).

[2] Гегель Г.В.Ф. Лекции по философии истории. – СПб.: Наука, 1993, 2000. – С. 203.

государства столь радикально разошлись в подходах к упорядочению сферы государственного управления.

Как уже отмечалось, различия в функциях государства могут быть продиктованы внешними причинами. Так, основой хозяйства государств Месопотамии стала система ирригационных сооружений, которая требовала постоянного централизованного надзора за состоянием каналов, что существенно повлияло на функции административного аппарата. В Древнем Китае большую роль в управлении государством играли ритуал и гадания, что отразилось на создании целого набора государственных органов с церемониальными и мантическими функциями. Отметим здесь, что какими бы экзотическими ни представлялись подобные элементы государственного управления с позиций иных культур, в своём месте и в своё время они несут всю полноту рационального смысла и не могут быть произвольно исключены из общей картины, как несущественные.

С учётом этих обстоятельств функции государства в силу большой стохастической составляющей имеют ограниченную применимость для построения общей теории бюрократии в рамках предложенной концепции. На наш взгляд, продуктивнее исследовать эту сторону жизнедеятельности бюрократии в динамике, сопоставляя процессы формирования и отмирания государственных функций, с одной стороны, и трансформации административного аппарата – с другой.

Заметим, что кодификация государственных функций сама по себе не часто становится предметом внимания государства. Комплекс задач, которые решает государственный аппарат, формируется и эволюционирует на протяжении длительного времени, при этом возникают новые функции, отмирают утратившие свою актуальность. Осознанная необходимость получить «мгновенное фото» всего набора функций, как правило, связывается с планами масштабной ревизии деятельности государственных органов.

Такой подход в новейшей русской истории был представлен в Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации, утверждённой Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. [1] Предлагалась классификация функций по характеру на политические, ресурсно-распорядительные, контрольные, учётные, аналитические и т.д., а также их деление на основные и обеспечивающие (инфраструктурные). В дальнейшем на основе этого подхода Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 была утверждена обновлённая система и структура федеральных органов исполнительной власти. В рамках административной реформы были предприняты значительные усилия по формированию полного перечня государственных функций (которых на тот момент было выявлено более 800) и упорядочению полномочий всех федеральных органов. Предполагалось, в частности, упразднить

[1] Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации, утверждённая Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. № Пр-1496.

дублирующиеся и избыточные функции, скорректировав соответственно структуру и штатную численность государственных органов. По различным причинам, которые требуют самостоятельного исследования, эта задача не была решена в полном объёме. Но как прецедент построения механизмов контроля над бюрократией она, безусловно, имеет большое значение.

Отметим, что этот пример в истории является далеко не единственным. Известно, что правители династии Тан в средневековом Китае на протяжении нескольких столетий последовательно проводили политику упорядочения всех сфер общественной и государственной жизни, одновременно совершенствуя административный аппарат. Им удалось создать образцовую, высокоразвитую бюрократию, глубоко интегрированную в названные сферы и охватывающую всё обширное государство. С другой стороны, нельзя не заметить, что при этом численность чиновников выросла в несколько раз, и со сменой правящей династии эта сложная система, лишённая прежнего внимания верховных правителей, начала необратимо разрушаться[1].

Анализ и замеры функций бюрократии в двух обозначенных ракурсах позволяют не только сравнивать бюрократии между собой, но и судить о степени их управляемости. Любой аппарат объективно имеет набор внутренних, обеспечивающих функций: кадровая работа, юридическое обеспечение, делопроизводство, регламентация деятельности и т.д. Эти функции в определённых обстоятельствах могут вытеснять собой основные. Об этом, в частности, говорит один из приписываемых С.Н. Паркинсону законов – «Закон тысячи»: организация численностью больше тысячи человек становится «административно самодостаточной» и не нуждается более в связях с внешним миром. Этот аспект жизнедеятельности бюрократий мы более подробно рассмотрим ниже.

C) Структура управления

Под структурой управления по отношению к бюрократии мы будем понимать формальную организацию, которая устанавливается официальными регламентирующими документами. В идеальном случае она представляет собой «чистый» образ аппарата, ориентированный на эффективное и точное выполнение им всех его функций. От структуры управления следует отличать организационную структуру, которая помимо формальных имеет неформальные составляющие. Следуя этому различию, мы разграничиваем управленческие и организационные параметры бюрократии.

Отметим, что формальные рамки и требования, касающиеся как структуры управления, так и организационной структуры, довольно часто задаются

[1] Рыбаков В.М. Танская бюрократия. Часть 1: Генезис и структура. — СПб.: Петербургское Востоковедение, 2009. – 512 (Orientalia) – URL: http://rybakov.pvost.org/?page_id=354 (дата обращения: 26.06.2020).

нормативными актами. Среди них важное место занимает законодательство о гражданской службе. Наличие и развитость профильного законодательства могут свидетельствовать об уровне развития института государственной службы. Вместе с тем отсутствие закона не является признаком отсутствия чиновничества. Так, в Советском Союзе по идейным соображениям нормативное регулирование государственной службы не вводилось вплоть до развала самого государства – при фактическом наличии мощного, хорошо организованного бюрократического аппарата.

Важно, что структура управления для всех бюрократий идентична и представляет собой пирамиду, которая масштабируется в сторону увеличения и уменьшения без серьёзной перестройки структуры. Однообразие конструкций бюрократических пирамид в наше время контрастирует с многообразием управленческих моделей, реализованных в бизнесе. Ещё более ощутим этот контраст в сравнении их с транснациональными корпорациями, сопоставимыми по численности с целыми государствами. Высокая конкуренция, требующая минимизации всех издержек и повышения управленческой эффективности, создаёт благоприятные условия для поиска новых схем менеджмента. При этом развитие получают горизонтальные, распределённые структуры управления, отличающие именно коммерческий подход и до не давнего времени совершенно не свойственные для государственных аппаратов. Однако сравнение двух этих управленческих моделей и поиск причин различий не входят в задачи настоящей работы[1].

Количество уровней управления является сравнительно легко измеримой величиной. Представление о нём в отношении, например, федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации дает Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы». Согласно реестру, в федеральных органах власти насчитывается от 40 до 60 уровней управления. В Китае эпохи Тан, согласно уже упомянутому исследованию В.М. Рыбакова, в различных органах империи насчитывалось до 30 таких уровней.

При наличии ограниченного числа уровней управления количество официальных должностей, распределённых по этим уровням, с учётом их отраслевой специализации, значительно больше. Так, египтолог У.Д. Мэнчип говорит о примерно 2 тысячах титулов, упомянутых на гробницах Пятой и Шестой династий Древнего Египта [2] . В аппарате Золотой Орды, по данным В. Шпулера, насчитывалось всего несколько десятков должностей.

---

[1] См.: Кондратьев В.П. Основная гипотеза элементарной теории бюрократии // Государственная служба. – М.: Изд-во РАНХиГС, 2019, – № 3. – С. 6–13.

[2] Мэнчип У.Дж. Боги и люди Древнего Египта. – URL: https://document.wikireading.ru/36022 (дата обращения: 26.05.2020).

Отметим в этой связи, что реестры должностей также являются частью формальной структуры управления, и общее число должностей служит косвенной характеристикой зрелости бюрократии.

В целом, оценивая структуру управления, характеризующую конкретную историческую бюрократию, следует говорить о количестве уровней управления, количестве и разветвлённости системы должностей, а также – в качестве дополнительного параметра – о степени возможного отклонения от классической иерархии, лежащей в основе всей этой структуры. Сразу же оговоримся, что такого рода отклонения относятся в большинстве своём к новейшему времени и вызваны влиянием технологий менеджмента на государственное управление.

D) Организационные параметры

Как было отмечено выше, организационная структура, в отличие от управленческой, имеет как формальные, так и неформальные составляющие. Эти понятия, во многом пересекающиеся, требуют более чёткого разграничения.

Организация представляет собой управленческую схему «во плоти»: она имеет определённую численность, её структурные ячейки заняты конкретными людьми, вход в систему и переходы между ячейками определены правилами. Кроме того, организация имеет некоторую программу деятельности, предусмотренную регламентирующими документами, текущими задачами и планами. Перечисленные атрибуты организации являются формальными. Им в наши дни соответствуют специальные типы документов – положение, штатное расписание, ведомость и т.д.

На грани формального и неформального расположен такой род документов, как присяга, этический кодекс гражданского служащего. Они являются преимущественно моральными регуляторами, но их нарушение может повлечь за собой санкции правового характера. Для любого вида службы присяга имеет большое значение как форма нематериальной мотивации, что в целом отличает службу от предпринимательской деятельности. Вместе с тем как атрибут гражданской службы она встречается лишь в отдельных государствах.

Взаимодействие между людьми в любой организации порождает неформальные отношения, модели поведения, придавая ей черты и особенности, свойственные социальной организации как таковой. Так следует говорить о коллективной идентичности членов организации, определяющих их место внутри некоторой общности, отношения с внешним миром. Для бюрократической организации важны статусные иерархии, субординационные отношения – отношения представителей высших должностей к низшим и наоборот, а также коллективное мнение по поводу этих отношений.

В методологическом плане переход к изучению неформальных сторон бюрократической организации имеет принципиальное значение, поскольку требует активного использования инструментов эмпирической социологии. Соответственно сокращаются возможности изучения на этот предмет исторических образцов: оно

возможно только на основе косвенных сведений – описаний историографов, записок путешественников, литературных источников.

Заметим, что М. Вебер как создатель первой системной модели бюрократии, несмотря на привлечение обширнейшего эмпирического материала, практически не выходил за границы описания и взаимного логического согласования формальных параметров бюрократии. На наш взгляд, это обстоятельство является одной из главных причин универсальности и устойчивости его модели.

Тем не менее неформальные параметры требуют введения в оборот теории бюрократии, по крайней мере в тех пределах, в которых это возможно. К ним мы отнесём, в частности, следующие:

a) Показатели групповой идентичности: большинство чиновников ассоциируют себя:

– с государством и властью;

– со своим государственным органом;

– со своей социальной группой – работников государственного аппарата и т.д.;

b) Показатели субординации:

– авторитарная модель, значительная дистанция между руководителями и подчинёнными;

– демократическая модель, иерархические уровни дифференцированы в основном по функциям;

c) Мотивация работников:

– преимущественно материальные факторы, включая социальные гарантии;

– престиж профессии, высокий социальный статус;

– идеологические факторы;

– другое;

d) Организационная культура как показатель прочности внутренних связей организации:

– атомарный тип, разобщённость;

– групповой тип, развитые внутренние связи.

Как уже было отмечено, наиболее полную и точную картину неформальных отношений внутри организации могут дать только эмпирические исследования. Тем не менее их косвенная оценка может быть проведена по образу бюрократии в культуре, который составляется из произведений самых разных жанров. Так, древнеегипетские скульптура, пиктография, иероглифика сами по себе дают достаточно подробное представление о многих аспектах жизни чиновничества. Безусловно, намного более полное, чем все официальные документы, описание дореволюционного российского чиновничества – в его неформальной ипостаси – даёт русская литература.

Ещё одним важным параметром для характеристики конкретной бюрократии следует считать наличие или отсутствие инструментов внешнего управления её

неформальной средой. В Китае Ханьской эпохи (II в. до нашей эры – II в. нашей эры) правители использовали целый арсенал средств для взаимного разобщения чиновников: частая ротация кадров, отсутствие управленческой специализации, создание избытка кандидатов на должности и, как следствие, высокой конкуренции за места и т.д. Целью этих мер было создание максимально предсказуемого управленческого механизма, «инструментализация» государственного аппарата. Не в последнюю очередь это способствовало реализации таких масштабных проектов, как строительство Великой стены.

Специфические элементы управления неформальной средой также присутствовали в Османской империи в институте девширме. Он представлял собой особую форму налога с немусульманского населения в форме принудительного набора мальчиков из христианских семей для их последующего воспитания и несения ими государственной службы. В этом случае чиновники, будучи чужеродцами, противопоставлялись национальной элите, их вертикальные взаимоотношения с султаном доминировали над всеми прочими отношениями.

Наконец, к числу организационных параметров мы отнесём те, что характеризуют взаимоотношения бюрократии с внешней социальной средой в широком смысле: социальный статус чиновников (включая его возможную дифференциацию в зависимости от ранга), репутация гражданской службы как профессии.

Е) Системные параметры

Измерения и проекции бюрократии, о которых речь шла выше, обладают сравнительной автономностью и могут использоваться как инструменты анализа независимо друг от друга и в различных комбинациях.

Вместе с тем бюрократия как устойчивое социальное образование, безусловно, должна оцениваться и на более высоком теоретическом уровне, в том смысле, что живые организмы требуют более тонких исследовательских инструментов, чем физические тела, а социальные образования – ещё более тонких, чем живые организмы. Бюрократия представляет собой сложнейшее социальное образование, «поляризуемое» и структурируемое его базовыми функциями – функциями управления.

Важно, что бюрократический аппарат на протяжении всей истории цивилизации воплощается каждый раз в форме «стандартных» структур даже без взаимной «передачи опыта» между ними. Это позволяет предположить возможность введения синтетических параметров, которые характеризовали бы бюрократию именно как *живую* социальную систему. Такие параметры требуют основательной проработки, однако упоминание здесь о них представляется совершенно необходимым.

На протяжении последнего столетия предпринимались неоднократные попытки построения теорий анализа и синтеза сложных систем и систем управления,

изучения фундаментальных принципов их функционирования. К ним относятся, в частности, тектология («всеобщая организационная наука») А.А. Богданова, общая теория систем Л. фон Берталанфи, кибернетика («искусство управления» Н. Винера), синергетика – в её социологических приложениях («глобальный эволюционизм») – и многие другие концепции, как оригинальные, так и созданные по их мотивам.

Практически все исследователи в создании этих теорий ориентировались на описание их средствами социальных объектов. Однако практическая реализация этих замыслов, как правило, сталкивалась с большими трудностями. Примером может служить школа структурно-функционального анализа в лице двух её главных представителей – Т. Парсонса и Р. Мёртона. Т. Парсонс предпринял попытку создания теории социальных систем, сосредоточив основные усилия на выработке специальной методологии. При этом его конструкция оказалась крайне тяжеловесной, сложной и вместе с тем ограниченной в прикладном отношении. Р. Мёртон стремился к созданию компромиссной модели (или, согласно его терминологии, «теорий среднего уровня»), более ориентированной на исследование реальных социальных явлений, включая бюрократию. Но при этом в жертву была частично принесена «системность» подхода. Всё это, однако, не умаляет заслуг названных американских социологов в развитии теории бюрократии. Благодаря Р. Мёртону, в частности, в научный обиход вошло важное понятие «дисфункции бюрократии».

Несмотря на известные сложности в изучении социальных объектов с точки зрения общей теории систем и аналогичных ей, некоторые тезисы, касающиеся бюрократии, уже сегодня можно считать достаточно надёжными. Так, бюрократия может быть с уверенностью отнесена к разряду открытых систем, обладающих устойчивыми внутренними закономерностями, включая способности к самоорганизации. При этом она весьма чувствительна к воздействиям извне, которые могут производить эффекты, несоизмеримые с силой такого воздействия от полного погашения сигнала до его многократного усиления. В каждом случае это зависит среди прочего от внутреннего состояния системы.

В этом свете бюрократию характеризуют, как минимум, два параметра: её устойчивость как системы и её способность к трансляции управляющего сигнала. Оба параметра требуют дифференциации как в положительных, так и в отрицательных диапазонах значений. Например, устойчивость аппарата может характеризовать его способность достаточное время поддерживать функционирование государства при слабом политическом лидере или даже при его отсутствии. В то же время обратная сторона высокой устойчивости – обретение бюрократией самодостаточности или «суверенности»[1], вследствие которых она

[1] Дерлугьян Г. Как устроен этот мир. Наброски на макросоциологические темы. – М.: Издательство института Гайдара, 2013. – С. 205.

начинает конкурировать с политической властью по всему спектру полномочий последней. Связанный параметр – способность к трансляции сигнала. Высокая способность передачи может говорить о совершенстве организационных механизмов и одновременно – о неспособности к фильтрации сигналов, в том числе и разрушительных для государства в целом. С некоторыми оговорками к таким совершенно разрушительным бюрократиям можно отнести тоталитарные государства XX в.

Повторим: подробное развитие темы системных параметров выходит за пределы настоящей статьи. Здесь они упомянуты как потенциально значимый элемент концепции в целом.

F) Ресурсные параметры

Ресурсная оценка бюрократии, в отличие от системной, достаточно легко поддаётся измерениям и носит непосредственный характер.

Если административный аппарат – это инструмент, то инструмент весьма дорогостоящий. В экономическом отношении он выступает как потребитель ресурсов, которые получает либо из бюджета государства, либо прямо от объектов управления, минуя налоговую и распределительную системы, как это было в некоторых древних и средневековых государствах. Имеется ряд обстоятельств, определяющих исключительное экономическое положение бюрократии. В частности:

– бюрократия имеет прямое отношение к управлению материальными ресурсами государства в целом;

– потребляя, бюрократия ничего не производит;

– между качеством работы чиновников и их материальным обеспечением имеется такое количество опосредующих факторов, что в большинстве случаев можно говорить об отсутствии здесь какой-либо связи.

Поскольку вопросы экономики бюрократии уже рассматривались нами [1], остановимся на тех её характеристиках, которые позволили бы сравнивать различные и национальные модели, не углубляясь в сами ресурсные механизмы её функционирования. В функционировании бюрократии могут быть выделены макроэкономические и микроэкономические аспекты.

Макроэкономика бюрократии – это движение и преобразование ресурсных потоков, в которых административно-управленческие расходы преобразуются в государственно и социально значимые результаты. Очевидно, экономическая эффективность государственного аппарата тем выше, чем масштабнее результат и одновременно ниже управленческие расходы. Управленческие расходы всегда имеют денежное выражение, которое для сравнения целесообразно приводить к удобным для конкретных расчётов условным единицам. Оценка произведённого

[1] Кондратьев В.П. Экономические теории бюрократии //Среднерусский вестник общественных наук. – Том 14, № 5. – 2019 г.

результата представляет значительно большую сложность, поскольку в качестве измерителя этого результата могут выбираться разные параметры и величины. Так, например, возможно частное сопоставление государственных административных расходов на создание термоядерной бомбы в США и в СССР во время «холодной войны». Возможно сравнение государств по соотношению административных расходов и произведённому валовому национальному продукту. Как вариант этого показателя может использоваться сравнение с объёмом администрируемых расходов государства. В качестве результата могут быть применены и иные, неэкономические интегральные показатели, такие, как индекс человеческого развития.

Микроэкономика бюрократии описывает процессы, связанные с деятельностью экономических агентов в её структуре. Эти процессы в значительной степени обусловлены характером материальной мотивации чиновников на всех уровнях управления, но не исчерпываются ею.

В конструкции государственных аппаратов закладываются разные модели формирования денежного содержания: оно может задаваться нормативами (например, Российская Федерация), может содержать элементы конкурентных отношений (США), может действовать на началах «кормления», содержание чиновников является долей собираемых ими налогов или иных платежей в пользу государства (Золотая Орда и другие средневековые государства). В большинстве случаев получение иных доходов, не связанных с исполнением профессиональных обязанностей, запрещено, что является одним из ключевых организационных принципов гражданской службы.

Проблемы, касающиеся оплаты труда чиновников, не всегда лежат на поверхности, тем не менее их практическое решение во многом определяет характер и лицо конкретной бюрократии. Чиновники, как уже было отмечено, ничего не производят, и результат их деятельности в большинстве случаев не поддается непосредственному измерению в каких бы то ни было единицах. Поэтому уровень денежного содержания для работников государственного аппарата определяется не только экономическими расчётами, но и целым рядом иных, часто неформализуемых факторов: платежеспособностью бюджета, традицией, социальным статусом профессиональной группы и её материальными ожиданиями и т.д. Нельзя не заметить, что формирование принципов оплаты труда и её текущего уровня также является сферой компетенции чиновников, хотя и не исключительной (поскольку, как правило, требуются санкции политиков), и в рамках деятельности очень ограниченной группы лиц, имеющих доступ к выработке и принятию соответствующих решений.

Отсутствие экономического механизма регулирования как такового может привести (и приводит на практике) к занижению или завышению доходов чиновников по отношению к некоторому условно приемлемому уровню, что влечет

за собой целый спектр социальных и организационных деформаций. В нашей системе измерений на данном этапе для оценки данного параметра достаточно констатации об удовлетворительном либо неудовлетворительном решении этой проблемы в конкретном случае. Он достаточно легко замеряется с помощью социального опроса, но может быть оценён по косвенным признакам, в том числе по уровню коррупции.

Механизмы развития/подавления коррупции, на наш взгляд, также подлежат анализу плоскости микроэкономики бюрократии. Коррупция с этой точки зрения может рассматриваться как форма несанкционированной компенсации «экономическими агентами бюрократии» экономических диспропорций в системе государственного управления. Такие диспропорции возникают, например, когда легальные доходы чиновников несопоставимо низки по сравнению с доходами представителей аналогичных профессий. Другой распространённый сценарий реализуется в случае, когда реальная экономическая стоимость «оплачиваемого» заинтересованным лицом нарушения некоторой нормы со стороны чиновника превышает риски любых возможных санкций и т.д.

Отметим, что система названных экономических параметров сама по себе способна дать достаточно развёрнутую и ёмкую сравнительную картину бюрократий. В то же время исключительно экономическая оценка механизмов государственного управления, реализованная, в частности, рядом американских учёных – представителей вышеупомянутой Вирджинской школы политической экономии, – на наш взгляд, недопустимо упрощает явление и не может претендовать на универсальную применимость.

G) Дисфункциональные параметры

У слова «бюрократия» есть негативное значение, которое в российской традиции фактически является основным. Для нас оно вторично, поскольку исключительно негативное определение не может быть использовано для изучения сути какого бы то ни было явления. Тем не менее эта обратная сторона бюрократии, на наш взгляд, имеет все основания для включения в предлагаемую систему параметров.

Живой организм, например, организм человека, имеет целый набор измеримых характеристик, каждая из которых предусматривает свой диапазон нормальных значений. Это могут быть морфологические характеристики (например, телосложение, форма и расположение органов и т.д.), физиологические (температура, артериальное давление и т.д.). Существенное отклонение их от нормы является очевидным признаком болезни. Устойчивое социальное образование, в том числе и бюрократия, может оцениваться с тех же принципиальных позиций – при обоснованном подборе как самих параметров, так и их «нормальных» значений.

Возникающий при этом понятийный парадокс состоит в том, что патологии бюрократии в общем случае также именуются бюрократией. Для демаркации

значений в некоторых случаях могут использоваться термины «бюрократизм» и «бюрократизация» с их однозначно негативными коннотациями.

Итак, бюрократия может быть *дисфункциональна*, что означает не просто угасание функций, а их видоизменение, проявляющееся в бесчисленных формах, свойственных социальному организму и поражающих самые разные сегменты государства и общества в целом. Одна из возможных трансформаций такого рода – усиление политических позиций бюрократии, выход за пределы исполнительных функций, доминирование над политическими органами и, как результат, переориентация государства на обслуживание собственных интересов. Дисфункциональность может быть обращена и против самих чиновников: формальное исполнение «бумажных» процедур, не предполагающих какого-либо результата, влечёт за собой разрушение личности, как отмечает в своём исследовании о бюрократии Р. Мёртон.

Большая часть рассмотренных ранее параметров бюрократии может быть использована для оценки её дисфункциональности – при условии перехода этих параметров через критические значения. Избыточное количество работников аппарата с многократным дублированием их ролей, чрезмерная доля внутренних функций и трудозатрат на обеспечение деятельности аппарата, разорительные для государства расходы на содержание армии чиновников – всё это симптомы патологии, выражающиеся в измеримых отклонениях от нормы. На практике они нередко используются при реализации кампаний по дебюрократизации отдельных органов и организаций. Для нас же они являются основой интегрального показателя, который мы назовём «индексом бюрократии» и которым описывался бы уровень бюрократизированности конкретных исторических образцов. Такой индекс может быть выведен как результат экспертной оценки образца по шкалам, обозначенным выше.

В литературе нередко встречается деление бюрократий на «западный» и «восточный» типы [1] . При этом первый, «положительный», тяготеющий к рациональной организации, противопоставляется второму, «отрицательному», сопутствующему деспотическим режимам, властному произволу правителей. С нашей точки зрения, более правомерна оценка на основе предложенного индекса «дисфункциональности», а не по историко-географическим критериям, поскольку западная культура имеет свои образцы бюрократий, имеющих огромную разрушительную силу, хотя и построенных на рациональных принципах. Недаром призрак такой высокорациональной бюрократии становится одним из устойчивых образов западной антиутопической литературы XX века.

Н) Культурное измерение

Включение в теорию бюрократии культурного измерения значительно усложняет

[1] Например, см.: Оболонский А.В., Барабашев А.Г., Краснов М.А.: Государственная служба: комплексный подход. Учебник. – М.: Дело, 2009. – 512 с.

картину. Оно ставит нас перед лицом того факта, что принятое в качестве нормы в рамках одной национальной организационной культуры может оказаться неприемлемым или неработоспособным в рамках другой. Однако произвольные кросс-культурные переходы без должных поправок на гетерогенную среду могут послужить причиной неверных оценок исторических образцов бюрократии. И, наоборот, построение теории бюрократии на одном конкретном примере приведёт к тому, что это будет теория *конкретной* бюрократии со всеми вытекающими ограничениями в её функциональности.

Вместе с тем нельзя не заметить, что практически все крупные работы по теории бюрократии последнего столетия строились во многом с позиций конкретной исторической модели, современной её автору. Так, М. Вебер, следуя принципам гегелевского историософского телеологизма, признаёт вершиной эволюции прусско-германскую бюрократию, которая служит для него отправной точкой для оценки всех прочих[1]. Исследуя «феномен бюрократии», М. Крозье ориентируется на реалии французской бюрократии 60-х годов XX века[2]. Упоминавшаяся выше экономическая теория бюрократии Дж. Бьюкенена и У. Нисканена содержит в себе прямые отсылки к отношениям, характерным для американской бюрократии 80-х годов XX века. Всё это объяснимо и оправданно, поскольку без связи с текущим днём любая социальная теория становится бесполезной. Задача состоит в том, чтобы сохранить практическую применимость её положений и одновременно наметить ориентиры для корректных кросс-культурных переходов.

«Измеримость» организационной культуры доказана нидерландским социологом Г. Хофстеде, который провёл масштабные социологические исследования крупных коммерческих компаний большинства развитых стран и выявил наличие у каждой национальной организационной культуры своего узнаваемого лица. Им была введена система параметров: дистанцированность власти, обособленность (индивидуализм), мужественность, избегание неопределённости, стратегическое мышление и допущение (или склонность к удовлетворению своих желаний). Каждый из параметров может варьироваться в широком диапазоне (принята шкала в 100 пунктов), и их комбинация создаёт узнаваемый образ конкретной национальной организационной культуры[3].

Прямое применение материалов Г. Хофстеде в нашем случае было бы

---

[1] 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.

[2] Crozier M. Le Phénomène bureaucratique. Paris, Editions du Seuil, 1963.

[3] Основные положения теории Г. Хофстеде изложены на его официальном сайте. См.: https://geerthofstede.com/culture-geert-hofstede-gert-jan-hofstede/6d-model-of-national-culture/ (дата обращения: 26.06.2020).

некорректным, поскольку объект его исследований – персонал коммерческих компаний. Однако и в оригинальном виде материалы Хофстеде дают чрезвычайно богатые сведения для предварительной оценки национальных организационных культур в сфере государственного управления.

Заключение

В исследовании предпринята попытка обобщить накопленные знания в области изучения бюрократии с целью представления этого социального и организационно-управленческого феномена в виде многомерной измеримой модели. Тезаурусный подход позволил выделить следующий набор параметров, свойственных большинству бюрократий: статистические, функциональные, управленческие, организационные, системные, ресурсные, дисфункциональные и культурные.

Представленный набор измерений (параметров) бюрократии является принципиально открытым. В своём текущем виде он следует нашим представлениям о природе бюрократии, чем объясняются как логика его построения, так и имеющая место гетерогенность критериев оценки этого сложного социального явления.

Дальнейшая задача в рамках развития предлагаемой концепции – формирование «цифровых» образов ряда конкретных исторических типов бюрократий, что создаст определённые основания для построения универсальной модели бюрократии. Эта модель позволит оценивать бюрократические и квазибюрократические организационные структуры с точки зрения их типичности и уникальности, устанавливать корреляции между ними как внутри отдельных структур, так и при сопоставлении их между собой.

Наличие N-мерной модели бюрократии, кроме того, позволит прогнозировать дальнейшую эволюцию бюрократических систем и расшифровывать весьма противоречивые процессы, имеющие место в сфере государственного управления и ведущие, с одной стороны, к построению рациональной бюрократии, а с другой – к эрозии бюрократической модели управления как таковой.

Библиография/References:

1. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. / сост., общ. ред. и предисл. Л.Г. Ионина. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. – Т. 1. Социология. – 445 с.

2. Гегель Г.В.Ф. Лекции по философии истории. – СПб.: Наука, 2000. – 480 с.

3. Кондратьев В.П. Основная гипотеза элементарной теории бюрократии // Государственная служба. – 2019. – Т. 21. – № 3. – С. 6 – 13.

4. Кондратьев В.П. Экономические теории бюрократии // Среднерусский вестник общественных наук. – 2019. – Т. 14 – № 5. – С. 156 – 173.

5. Рыбаков В.М. Танская бюрократия. Часть 1: Генезис и структура. – СПб., 2009. – URL: http://rybakov.pvost.org/?page_id=354 (дата обращения 26.06.2020)
6. Шпулер Б. Монголы на Руси. 1223 – 1502 / Пер. с нем. С.Ю. Чупрова. – М.: ЗАО Центрполиграф, 2019. – 415 с.
7. Crozier, M. Le Phénomène bureaucratique. Paris, Editions du Seuil, 1963.

1. Veber, M. (2016) Khoziaistvo i obshchestvo: ocherki ponimaiushchei sotsiologii [Economy and society: essays on understanding sociology]: v 4 t. / sost., obshch. red. i predisl. L.G. Ionina. – M.: Izd. dom Vysshei shkoly ekonomiki. – T. 1. Sotsiologiia. – 445 p. (In Russ.)
2. Gegel', G.V.F. (2000) Lektsii po filosofii istorii [Lectures on the philosophy of history]. – SPb.: Nauka. – 480 p. (In Russ.)
3. Kondrat'ev V.P. (2019) Osnovnaia gipoteza elementarnoi teorii biurokratii [The basic hypothesis of the elementary theory of bureaucracy] // Gosudarstvennaia sluzhba [Public administration]. – T. 21. – № 3. – P. 6 – 13. (In Russ.)
4. Kondrat'ev, V.P. (2019) Ekonomicheskie teorii biurokratii [Economic theories of bureaucracy] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian journal of social sciences]. – T. 14 – № 5. – P. 156 – 173. (In Russ.)
5. Rybakov, V.M. (2009) Tanskaia biurokratiia. Chast' 1: Genezis i struktura [Tang bureaucracy. Part 1: Genesis and structure]. – SPb. – URL: http://rybakov.pvost.org/?page_id=354 (data obrashcheniia 26.06.2020) (In Russ.)
6. Shpuler, B. (2019) Mongoly na Rusi. 1223 – 1502 [Mongols in Russia. 1223 – 1502] / Per. s nem. S.Iu. Chuprova. – M.: ZAO Tsentrpoligraf. – 415 p. (In Russ.)