

УДК 316.344.42;43+316.3

БЮРОКРАТИЯ И БЮРОКРАТИЗАЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ

В. Э. СМІРНОВ¹⁾

¹⁾Институт экономики Национальной академии наук Беларуси,
ул. Сурганова, 1, корп. 2, 220072, г. Минск, Беларусь

Рассматривается бюрократия как особая социальная группа, обладающая рядом специфических сущностных и обязательных черт, благодаря которым она выполняет важную роль в системе управления обществом. Обосновывается, что феномен бюрократизации не только управления, но и всех сфер общества, как правило, связан с выходом функций бюрократии за границы применимости ее сущностной структуры и принципов деятельности. Это, в свою очередь, обусловлено кризисными явлениями в системе управления социально-экономической сферой общества, а также властными решениями, санкционирующими возможность реализации претензий бюрократии в управлении социальной системой.

Ключевые слова: бюрократия; бюрократизация; управление; социальная группа; дебюрократизация; дисфункция бюрократической деятельности.

BUREAUCRACY AND BUREAUCRATIZATION AS A SOCIAL PHENOMENON

V. E. SMIRNOV^a

^aInstitute of Economics, National Academy of Sciences of Belarus, 1 Surhanava Street, 2 building, Minsk 220072, Belarus

The article emphasizes that the bureaucracy is a special social group that has specific essential and mandatory features, due to which it plays an important role in the system of management of society. It is proved that the phenomenon of bureaucratization of not only management, but also all spheres of society, as a rule, is associated with the exit of functions of the bureaucracy beyond the limits of applicability of its essential structure and principles of activity. This, in turn, is due to the crisis of the socio-economic system of society and, consequently, of the authority, which expands the opportunities and claims of the bureaucracy in the management of the social system.

Keywords: bureaucracy; bureaucratization; management; social group; debureaucratization; dysfunction of bureaucracy.

В последние годы в обществе много говорят о бюрократизации и необходимости дебюрократизации управления в стране. Результатом этого явилось снижение численности чиновников, что получило название оптимизации. Как стало ясно, под бюрократизацией имелось в виду чрезмерное количество чиновников. Соответственно, оптимизировать управленческую структуру – значит уменьшить их число, сократить должности. Однако в результате получилось «как всегда»: сократили

должности чиновников самого низкого уровня – делопроизводителей, специалистов, людей, которые выполняли вполне конкретные необходимые функции. Представители же высшего ранга бюрократии остались на своих местах или были перемещены на другие должности такого же уровня все с теми же неопределенными функциями, не требующими профессиональных знаний и умений. Так, провинившийся и не справившийся со своими обязанностями министр одной отрасли был переведен

Образец цитирования:

Смирнов ВЭ. Бюрократия и бюрократизация как социальное явление. *Журнал Белорусского государственного университета. Социология.* 2020;2:61–71.
<https://doi.org/10.33581/2521-6821-2020-2-61-71>

For citation:

Smirnov VE. Bureaucracy and bureaucratization as a social phenomenon. *Journal of the Belarusian State University. Sociology.* 2020;2:61–71. Russian.
<https://doi.org/10.33581/2521-6821-2020-2-61-71>

Автор:

Виктор Эдуардович Смирнов – кандидат социологических наук; ведущий научный сотрудник.

Author:

Victor E. Smirnov, PhD (sociology); leading researcher.
smirnoffv67@gmail.com



на такую же по рангу должность в другой отрасли. Потерпевшими от такой оптимизации оказались самые зависимые и мелкие чиновники.

Какой из этого можно сделать вывод? Во-первых, под бюрократизацией реформаторы понимали увеличение числа чиновников, а соответственно, под дебюрократизацией – необходимость их сокращения. Во-вторых, количество бюрократии существенно не изменилось, а уменьшение произошло за счет сокращения должностей самого низкого чиновничьего ранга.

Почему так случилось? Для понимания системных изменений в управленческой среде необходимо ответить на несколько вопросов:

1. Что такое бюрократия?
2. Какое число бюрократов является оптимальным для той или иной страны?
3. В чем суть бюрократизации управления и всего общества?
4. Каковы ее причины и пути устранения?

На эти вопросы я постараюсь ответить.

Хотя бюрократия издавна являлась объектом научного и, в частности, социологического анализа, в целом можно сказать, что, сколько было исследователей, столько и мнений. В существенной части такая ситуация связана с тем, что само понятие бюрократии, как минимум в обыденном смысле, эмоционально нагружено и, как правило, имеет отрицательные коннотации. Со временем, и во многом благодаря исследователям этого феномена, оно утратило отрицательные смыслы, которые сосредоточились в основном на понятии бюрократизации: с одной стороны, под ним иногда понимают попросту процесс создания отряда бюрократии, с другой – совокупность отрицательных явлений, сопровождающих и каким-то образом связанных с деятельностью бюрократии.

Вряд ли стоит перечислять всех мыслителей, когда-либо изучавших и обсуждавших бюрократию как социальный слой (тем более что об этом много уже написано), притом некоторые из них, например Гегель, использовали другие термины для определения бюрократии, такие как, например, всеобщее сословие. В этом плане проще выделить основные направления, в рамках которых формировались современные представления о бюрократии. В первую очередь это немецкая философская традиция, представителями которой являются такие разные мыслители, как И. Кант и Г. В. Ф. Гегель, которые на удивление едины в своем положительном отношении к бюрократии как некой структуре, которая способна выражать общий интерес нации, ибо не имеет, в отличие от гражданского общества, т. е. других сословий и индивидов, частного интереса. В этом смысле Гегель определяет бюрократию через ее функцию, способ деятельности: «Всеобщее сословие или, точнее, сословие, посвящающее себя служению правительству, содержит непосред-

ственно в своем определении, что цель его существенной деятельности есть всеобщее...» [1, с. 343]. По этому поводу Л. фон Мизес несколько иронично подметил: «В трудах немецких этактистов государственный служащий предстает святым существом, кем-то вроде монаха, презревшего все земные радости и личное счастье ради того, чтобы как можно лучше служить наместнику Бога на земле – когда-то королю династии Гогенцоллернов» [2, с. 22].

К. Маркс, являясь наследником немецкой философской традиции, тем не менее решительно отрицает (в диалектическом смысле) гегельянские взгляды. Его подход зиждется на отрицании сущности государства как выразителя всеобщего интереса. Согласно марксистским представлениям само государство есть продукт разделения труда и представляет интересы не всего общества, а господствующих классов. Соответственно, и бюрократия преследует интересы этих классов, а не всеобщий интерес, как полагал Гегель. А поскольку интересом господствующего класса всегда является сохранение своего господства, реализуемого посредством сохранения в неизменном состоянии социально-экономической структуры общества, бюрократия всегда отличается консерватизмом, даже реакционностью и враждебностью к любым нововведениям. Поэтому все реформы, осуществляемые бюрократией, представляют собой вынужденную реакцию на объективные изменения в обществе при сохранении генерального вектора на неизменность сути социально-экономических отношений. При этом Маркс описывает бюрократию в контексте теории отчуждения, которая досталась ему от предшественников и была глубоко раскрыта еще Гегелем. В кратком виде Маркс определил отчуждение, как «превращение результатов и продуктов деятельности человека в нечто, не зависящее от него и господствующее над ним» [3, с. 58]. Через представление об отчуждении в целом просматривается и отчуждение бюрократической системы от масс, и отчуждение бюрократа, или «человека бюрократического», как от смысла своей деятельности, так и от себя самого. Управленческий аппарат, когда-либо возникая как инструмент управления, более-менее адекватный объекту управления, с изменением, развитием этого объекта все менее ему соответствует и вместо жизненно-практической реальности все более замыкается в реальности «бумажной», а его деятельность обезличивается.

Хотелось бы обратить внимание на один важный момент во взглядах К. Маркса. В постсоветской традиции часто сравнивают взгляды на бюрократию К. Маркса и М. Вебера, о котором мы будем говорить ниже, причем, как правило, в пользу последнего. В отличие от Маркса Вебер – крупнейший исследователь бюрократии и основатель целого социологического течения, в чем-то продолживший линию немецкой традиции в трактовке бюрокра-

тии, – обратил внимание на иные аспекты деятельности бюрократии. Вебер рассматривал данный феномен в контексте собственных социально-исторических теорий, посвященных процессу рационализации жизни общества в целом. Согласно им распространение бюрократии, причем бюрократии определенного типа, являлось важнейшим актом эволюции западной цивилизации и капиталистического общества на Западе. Не останавливаясь подробно на изложении теории власти, стоит только заметить, что определенные типы господства: рациональное, традиционное или харизматическое – Вебер связывает с определенными формами организации управления, или, как он их называет, «штабами» при носителе власти. В частности, рациональный тип власти соответствует рациональной же бюрократии. Можно выделить ряд характерных черт функциональной деятельности, присущей, по мнению Вебера, рациональной бюрократии. Бюрократы:

- 1) подчиняются только объективным служебным обязанностям;
- 2) назначаются на службу в рамках бюрократической иерархии;
- 3) имеют постоянные служебные компетенции;
- 4) работают по контракту, на основе отбора согласно профессиональной квалификации;
- 6) получают заработную плату за свой труд;
- 7) считают свою службу единственной или главной профессией;
- 8) двигаются по карьерной лестнице;
- 9) отчуждены от должности и связанных с ней средств управления, т. е. они не принадлежат чиновнику и чиновник пользуется этими средствами исключительно во время службы и в рамках служебных компетенций.

Кроме данных черт, хотелось бы обратить внимание еще на один момент, на одно свойство бюрократии, выделенное Вебером. Речь идет о том, что во многом бюрократия, как штаб власти, в своей сущности противоположна власти. Рискну привести длинную цитату, поскольку высказанная в ней М. Вебером мысль имеет важное значение для понимания сути современной бюрократии и такого социального явления, как бюрократизация. В своей работе «Политика как призвание и профессия» Вебер замечает: «Подлинной профессией настоящего чиновника – это имеет решающее значение для оценки нашего прежнего режима – не должна быть политика. Он должен “управлять” прежде всего *беспристрастно*... по меньшей мере официально, коль скоро под вопрос не поставлены “государственные интересы”, то есть жизненные интересы господствующего порядка. *Sine ira et studio* – без гнева и пристрастия должен он вершить дела. Итак, политический чиновник не должен делать именно того, что всегда и необходимым образом должен делать политик – как вождь, так и его свита, – *бороться*. Ибо

принятие какой-либо стороны, борьба, страсть – *ira et studium* – суть стихия политика, и прежде всего политического *вождя*. Деятельность вождя всегда подчиняется совершенно иному принципу *ответственности*, прямо противоположной ответственности чиновника. В случае если (несмотря на его представления) вышестоящее учреждение настаивает на кажущемся ему ошибочным приказе, дело чести чиновника – выполнить приказ под ответственность приказывающего, выполнить добросовестно и точно, так, будто этот приказ отвечает его собственным убеждениям: без такой в высшем смысле нравственной дисциплины и самоотверженности развалился бы весь аппарат. Напротив, честь политического вождя, то есть руководящего государственного деятеля, есть прямо-таки исключительная *личная* ответственность за то, что он делает, ответственность, отклонить которую или сбросить ее с себя он не может и не имеет права» [4]. Я еще вернусь к этой цитате, когда буду рассматривать собственную трактовку феномена бюрократизации как дисфункцию бюрократической деятельности.

Сейчас же хочу заметить, что в своей теории типов господства и способов бюрократической деятельности Вебер имел в виду идеально типическую природу объектов собственных теоретических представлений. И рациональная бюрократия, и легальный (рациональный) тип господства есть идеальные типы, мыслительные конструкции особого рода, которые создает ученый в процессе исследования реальности. С одной стороны, они не являются «подлинной реальностью», существующей во всей своей полноте, с другой – это не вымыслы ученого, так как эти мыслительные конструкции в определенной и специфической форме отражают реальность.

Дальнейшее развитие представлений о бюрократии, как правило, связано с критикой тех или иных взглядов Вебера, причем почти исключительно в рамках веберовской парадигмы и с опорой на нее. Например, С. Кальберг развивает собственную теорию через уточнение идеально-типической природы веберовских понятий. П. Блау находит внутренние противоречия в теории Вебера, разделяя авторитет профессионала и власть бюрократа, а Д. Битэм – уточняя содержание понятий легального и рационального.

При этом можно выделить общее направление поствеберовских исследований бюрократии, связанное с критикой этого института и отходом от германской апологетической традиции. И в этом контексте хотелось бы обратить внимание в первую очередь на взгляды Р. Мертон на той причине, что для отечественных исследователей они стали основой и общим местом в рассуждениях.

Мертон рассматривает институт бюрократии с точки зрения его возможной дисфункции, которую могут обуславливать следующие причины:

строгое следование правилам, превращающее правила в самоцель; появление у бюрократии собственных групповых интересов, конфликтующих с интересами организаций, политику которых они должны проводить; игнорирование частных случаев и особенностей, сугубо формальный подход, вследствие чего бюрократия все чаще не реализует свою функцию по существу [5]. Мертон, по сути, понимает бюрократию противоположно тому, как трактовал ее Вебер. По описанию дисфункций мы можем увидеть функциональную норму – как она выглядит в его глазах. Нормой для бюрократии, по мнению Мертона, является ценностно обусловленное целеполагание, причем цель деятельности диктует средства – сами по себе правила не обладают самостоятельной ценностью (никакого «без гнева и пристрастия»). Бюрократии, с точки зрения Мертона, должно быть присуще отсутствие групповых интересов либо полное совпадение их с целями организации в целом, а также внимание к частным личным интересам граждан и частным ситуациям. То есть можно сделать вывод, что бюрократия у Мертона есть, по сути, то же самое, что власть у Вебера, тогда как Вебер противопоставлял эти феномены.

Современные отечественные социологи и философы, как правило, в понимании бюрократии следуют веберовской традиции во всяком случае, как она им представляется. При этом, вслед за Мертоном, игнорируется противоположность по целому ряду принципов функционирования власти как таковой и бюрократии как штаба этой власти. Бюрократизация рассматривается, вслед за Мертоном, как дисфункция в деятельности бюрократии, причем моменты этой дисфункции странным образом совпадают с необходимыми свойствами бюрократии, определенными Вебером. В общем в исследовании бюрократии парадоксальным образом мы можем наблюдать формальный подход к изучению этого явления.

Для того чтобы четко выразить авторский взгляд на рассматриваемый феномен, необходимо, несмотря на сложившуюся исследовательскую традицию в трактовке бюрократии, проследить генезис бюрократии. Исторически бюрократия неоднократно появлялась в разных обществах по мере усложнения объекта управления и определенной рационализации общественной жизни. Можно согласиться с веберовским определением бюрократии как штабов политических лидеров, но, на мой взгляд, стоило бы кое-что уточнить. Речь идет не просто о «штабах», но о структурах, которые по идее не имели собственной политической субъектности. Хотелось бы подчеркнуть, что речь идет именно об идеале. На практике бюрократические системы все же узурпировали ту или иную долю властной субъектности и, более того, именно такая

узурпация и может определяться как один из признаков дисфункции бюрократии.

Нужно сказать, что на заре своей организации рождающаяся бюрократия вовсе не воспринималась как какой-то самостоятельный субъект. Например, в Древнем Риме, где позже, в императорскую эпоху, постепенно появилась многочисленная и разветвленная бюрократия, в эпоху становления она формировалась из домашней obsługi, рабов, вольноотпущенников и клиентов императора, формально выступающего как частное лицо. При этом раб вовсе не признавался субъектом действия, тем более политического, а был лишь говорящим орудием; о какой-либо самостоятельной роли бюрократии и речи не было – формально. Фактически вольноотпущенники императора, осуществляющие бюрократические функции, сосредоточивали в своих руках громадную власть, во многом потому, что в политическом мировоззрении римлян они были белым пятном, отсутствовали, ибо власть принадлежала лишь императору, а они были чем-то наравне с письменным столом или стилосом. Долгое время, пока самим Римом, еще сравнительно небольшим, управляли выборные магистраты, а завоеванными территориями проконсулы, такая система кое-как действовала. Согласно классификации Вебера, такой тип господства мы могли бы отнести скорее к традиционному. Но с ростом государства, с ростом как количества римских граждан, так и союзников и подданных Рима (завоеванных), эта система перестала удовлетворять нуждам управления. Такое несоответствие стало одной из важных причин кризиса римской республики II–I вв. до н. э., и с рождением империи управление ею начало рационализироваться. Однако вследствие этого в правовом смысле нарождающаяся бюрократия ранней империи как бы и не существовала, ибо за деятельность раба полную ответственность нес его хозяин. Такая ситуация была связана с тем, что в рамках полисных представлений, полисного мировоззрения свободный человек может служить государству, но не частному лицу. Поэтому император попросту вынужден был пользоваться собственными рабами и вольноотпущенниками как чиновниками [6]. Соответственно, бюрократия сама не управляла, а была лишь транслятором управляющих сигналов, исходящих от императора. Конечно, это лишь идеал, принцип. На самом деле любой раб или вольноотпущенник в бюрократической системе ранней империи имел собственные интересы, желания и по-своему, так или иначе, трактовал приказы сверху. Но все его возможности отдавать распоряжения имели источником власть и личность императора.

В дальнейшем с разложением полисной морали на роль чиновников, как правило высших, все чаще ставились свободные граждане, обычно из сосло-

вия всадников. Однако принцип, согласно которому бюрократ лишь транслирует власть императора, все еще сохранялся и даже укрепился. Другое дело, что при росте численности и организованности бюрократического аппарата сама власть императора росла и в символическом измерении, и, в конце концов, из принцепса – первого среди равных – император превратился в доминуса – господина и бога.

Еще при императоре Адриане в Риме была учреждена юридическая школа Атеней с латинским и греческим отделениями. Эта школа стала высшим учебным заведением, где и готовились кадры, в дальнейшем составляющие высшее чиновничество империи. Позже практика создания подобных школ была расширена.

В императорских законодательных актах, в кодексах Феодосия и Юстиниана, вся империя рассматривалась как личная собственность императора. Назначаемые императором чиновники, а формально император лично назначал почти всех должностных лиц, были одновременно и государственными чиновниками, и личными слугами императора. Точнее, можно сказать, что именно благодаря тому, что они становились личными слугами императора, они получали полномочия государственных чиновников.

В отличие от римских республиканских магистратов чиновники поздней империи получали жалование, включались в строгую иерархическую систему подчинения и их деятельность имела канцелярский характер со всеми плюсами и минусами подобного положения. Собственно говоря, все чиновники составляли как бы «особого рода армию, построенную на субординации; высшие из них имели те же чины, что и командиры в армии, а весь штат императорских канцелярий составлял как бы дворцовое войско» [7, с. 609]. В общем, перед нами классическая рациональная бюрократия, появление которой Макс Вебер датировал только Новым временем. Надо заметить, что парадоксальным образом становление такой бюрократии он объявил одной из важных причин краха Римской империи.

Каковы же были задачи этой бюрократии? Собственно, официальной и общепризнанной задачей всего аппарата чиновников являлось проведение в жизнь эдиктов императора. Эдикты – это законодательные акты, регламентирующие те или иные стороны жизни граждан империи. Суть деятельности чиновников заключалась в безукоризненно точном донесении положений этих актов до граждан, принуждении граждан к их исполнению и контроль над исполнением. Однако в реальности многочисленные и разнообразные эдикты противоречили друг другу и создавали немалую путаницу. Их сводили в кодексы, первым из которых был кодекс Григория, принятый при Диоклетиане. Од-

нако появлялись новые многочисленные эдикты, и так раз за разом. Именно это противоречие между идеалом деятельности бюрократа как безгласного продолжения воли императора и реальностью, где бюрократ должен был на основе собственного знания законов и противоречивых указов применить в каждом конкретном случае тот или иной закон, то или иное право, делало чиновников достаточно самостоятельными фигурами и предопределило в дальнейшем возможность злоупотреблений (хотя, конечно, причины этого явления лежат куда глубже).

Можно сказать, что это противоречие в ситуации утверждения именно такого способа управления просматривается через всю историю человечества. Тем не менее данная бюрократическая система в той или иной степени послужила моделью для бюрократических систем современных европейских стран.

Таким образом, по моему мнению, центральный императив рациональной бюрократии заключается в том, что она есть не более чем транслятор сигналов власти, не более чем ее продолжение, которое в идеале не имеет ни собственных интересов, ни собственной воли. Как писал Вебер, «*sine ira et studio* – без гнева и пристрастия» вершит бюрократия свои дела. Бюрократия, опять же в идеале, не «законотворяет», не принимает самостоятельных решений, но руководствуется в своей деятельности спущенными сверху правилами. Исходя из этого, главным принципом, основным императивом бюрократической деятельности является задача не исказить и не подменить сигнал, который она должна транслировать. В этом состоит загадка бюрократии, и в таком контексте отрицательные черты бюрократической деятельности превращаются в положительные, даже в необходимые. Задачи в данном случае диктуют методы.

Те факторы, которые Мертон определил как причины дисфункции бюрократической структуры, на самом деле необходимы для адекватной бюрократической деятельности. Мертон упрекает бюрократию в преследовании групповых интересов в разрез с интересами дела. Однако бюрократия, главной задачей которой является безошибочная трансляция управляющих сигналов, просто обязана защищать каналы трансляции от так называемых интересов дела, ведь они формулируются совершенно по-разному участниками этого самого дела, разными социальными группами, стоящими в той или иной социально-экономической позиции по отношению к делу. Причем очевидно, что эти группы, в зависимости от степени своего влияния, могут оказывать немалое давление на бюрократию. Очевидно, что групповая сплоченность, отсутствие значимой внутригрупповой конкуренции помогает бюрократии устоять при таком давлении.

Единственный канал, из которого она готова принимать указания к реформе, – это сигналы сверху, от власти, штабом которой бюрократия и является. Впрочем, и в случае проведения реформ бюрократия довольно консервативна, но даже и это, как показывают исторические примеры, идет во благо: последовательное реформирование со стороны власти вполне в состоянии изменить те или иные нормативы в бюрократической деятельности, но метания чересчур активных реформаторов такой консервативный бюрократический дух в состоянии смягчить.

Однако нельзя отрицать, что групповые интересы все же направлены на расширение компетенций соответственно роли, значимости и бюджета организации. Но разве это признак исключительно бюрократической организации? И это при том что бюрократия, по сути, есть не более чем исполнительный штаб при субъектах власти и господства. Является ли это показателем дисфункции именно бюрократии, а не системы власти как субъекта управления как таковой? Конечно, в ситуации тотального социально-экономического суперкризиса консервативный характер бюрократии выглядит мешающим своевременному реформированию, однако вряд ли стоит возлагать вину на бюрократию там, где от реформирования отказывается сам субъект господства (по сути, это связано с тем, что в определенных ситуациях просто не существует возможных вариантов реформ, где сохранялся бы существующий субъект господства, который и должен инициировать реформы).

Еще один признак дисфункции в смысле вольтеровского афоризма, гласящего, что «наши недостатки – это продолжение наших достоинств», Мертон находит в безличности бюрократического подхода, в строгом следовании процедуре. Средства бюрократической деятельности становятся целью. По мнению ученого, это приводит к игнорированию бюрократами особых случаев, к отсутствию того, что называется «индивидуальным подходом», к формализму. Нужно заметить, что, как было сказано выше, основной целью бюрократии является передача управляющих сигналов. Целями же управления в целом должен и может быть озабочен только субъект господства. Другое дело, что в данном случае крайне важны объем компетенций бюрократии и границы этих компетенций.

Когда Мертон приводит пример, где речь идет о судьбе некоего Бернта Балхена, который не мог получить гражданство по исключительно формальным поводам, хотя, по существу, имел на него все права, он, скорее, приводит пример не дисфункции в предложенном им понимании, а отсутствия четкой границы компетенций [5, с. 133]. Конечно, каждому человеку кажется, что уж его-то проблема имеет какой-то особенный, исключительный ха-

рактер. Но так же очевидно, что, начин бюрократическая организация во всяком таком случае решать вопросы в индивидуальном порядке, ее деятельность тут же застопорится, станет невозможной. Выходом из такого положения является четкое разграничение компетенций, обозначение ситуации, когда конкретный вопрос приобретает на самом деле особенный, исключительный характер и изымается из компетенции бюрократической структуры, ибо она по определению не может его решить. Такой вопрос может быть решен только субъектом власти, субъектом господства потому, что именно он, как субъект, определяет цели и задачи деятельности.

Проблема же дисфункции системы, уж если мы воспользуемся терминологией Мертона, лежит в стремлении любой организации, и в данном случае бюрократической, к расширению объема своих компетенций. Но можно ли говорить здесь о дисфункции именно бюрократии, или все же речь идет о дисфункции института господства, института власти в целом, ибо бюрократия может оккупировать несвойственные ей сферы деятельности, только когда ей позволяет субъект власти. Следует согласиться с позицией А. Стинчкомба, который утверждает наличие связи и даже обусловленности формы организации бюрократии ценностями, символическим видением субъектов власти, в интересах которых эта организация функционирует [8; 9].

Еще одной формой проявления дисфункции бюрократии, согласно взглядам Мертона, является чрезмерно строгое следование сотрудников бюрократических организаций букве приказа сверху и мелочная опека нижестоящих со стороны вышестоящих. Как уже сказано, в системе, где главной задачей является избегание всяких искажений при трансляции властных сигналов, такой подход не удивителен, а вот дисфункциональные свойства он приобретает в определенной ситуации, о которой сказано выше, а именно в ситуации, когда бюрократия выходит за пределы своих компетенций и оккупирует несвойственные ей сферы деятельности.

Что же это за сферы? В первую очередь речь идет об областях самостоятельной ответственности. М. Вебер обращает внимание на принципиальное отличие власти, в данном случае политической, и бюрократии. Власть и бюрократия подчиняются принципиально различным формам ответственности. Бюрократ ответственен исключительно за то, чтобы, как уже сказано, с наименьшими искажениями транслировать управляющие сигналы. А в общепринятом смысле действительной является ответственность, которую Вебер в своем труде о политической деятельности и политиках приписал данной категории людей, – ответственность за

существо дела, за выполнение задач по существу дела.

То, что ученый говорит о политике, можно отнести и к любым другим сферам деятельности, и в первую очередь к экономике, лежащей в основе изменений в других областях общественной жизни. Процесс бюрократизации управления в экономике непосредственно связан с исчезновением фигуры капиталистического предпринимателя и появлением структур, которые можно назвать «коллективным капиталистом». Близкое понятие «совокупный капиталист» употребляли еще Маркс и Энгельс, но сейчас оно приобрело новый смысл. В данном случае имеется в виду скорее подход Мануэля Кастельса, согласно которому под коллективным капиталистом подразумевалась чуть ли не глобальная структура, права собственности превратились в сложную ткань взаимным и сложным способом пересекаясь, а сама собственность так разводнена, что капитализм сделался безликим [10]. Многократно выросла роль менеджеров, и в первую очередь так называемой новой номенклатуры этой системы – топ-менеджеров. Другое дело, что, по мнению Кастельса, в такой системе должны господствовать горизонтальные связи. Ныне же мы можем наблюдать, что перед нами глобальная, вертикально интегрированная структура (правда, сегодня она в полном кризисе). Фигура же предпринимателя, являющаяся центральной в буржуазном мировоззрении и идеологии, отсутствует в реальности настолько, что предпринимателями в настоящее время, как правило, называют либо простых ремесленников, либо PR-субъектов вроде Илона Маска. В существенной степени эти процессы связаны с виртуализацией общества, под которой подразумевается замещение реальных вещей и поступков образами – симуляциями [11].

Как бы то ни было, вследствие описанного превращения экономические структуры стремительно приобретали бюрократический характер со всеми чертами бюрократизации, которая вслед за экономикой охватила другие социальные подсистемы общества, в частности организацию политической власти, где бюрократизация «успешно пожирает демократию», в результате чего, по мнению Колина Крауча, наступила эра постдемократии [12]. Речь идет о том, что роль масс в демократическом процессе свелась к чисто формальной необходимости раз в несколько лет поставить галочку в бюллетене, а все решения принимаются в тиши кабинетов финансовой и политической элиты. Впрочем, полагать, что именно там существует свобода принятия решений также наивно. Скорее, нужно говорить о тотальной бюрократизации, где все, в том числе и лица, обладающие при взгляде снизу свободой принятия решений, на самом деле включены в бюрократическую иерархию настолько, что возникает

вопрос: «А есть ли у этой иерархической вертикали вершина, в смысле первоисточника управляющих сигналов, или перед нами некий “уроборос”, вернее сказать, система, где “хвост виляет собакой”?»

Бюрократизация, понимаемая как распространение бюрократических практик на все сферы жизни, является не столько продуктом негативной деятельности самой бюрократии или даже власти, сколько следствием объективной ситуации в материальной жизни общества, в первую очередь в экономике. Примером тому являются не только громадные транснациональные корпорации, которые во вполне плановом режиме производят подавляющую часть промышленной продукции, но и организация так называемого малого бизнеса в развитых странах, где финансовые организации, осуществляющие его финансирование, по сути, присвоили управление им, разве что оставляя риски самим предпринимателям. И нельзя не признать, что агентом управления и в громадных корпорациях, и в так или иначе организованных сетях (кластерах) является бюрократия, привнесшая в их деятельность все особенности бюрократического управления.

Все это порождает господство бюрократии и те процессы, которые мы называем бюрократизацией, когда бюрократия выступает транслятором цели (определяемой частным присвоением) производства на объект управления – общественное, фактически плановое общественное производство. Именно это противоречие и предопределяет ложность сознания бюрократии, о котором писал Маркс: «Поэтому даже ясная как день действительность кажется чиновнику иллюзорной по сравнению с действительностью, засвидетельствованной в актах, – следовательно, в официальном, следовательно, в государственном порядке, – а также по сравнению с той точкой зрения, которая опирается на ту официальную действительность» [13, с. 200]. Маркс писал эти слова применительно к бюрократу – государственному служащему, имея в виду государственные акты. Мы же сегодня можем говорить о тотальном бюрократе, и в первую очередь о бюрократе в сфере общественного воспроизводства, где «официальной действительностью» является господствующая (в первую очередь в экономике, а за ней в политике, социальной сфере и т. д.) либеральная идеология.

Понятно, что такая ситуация порождает перманентный кризис, прежде всего экономический, но и ситуация, которая сложилась в социальной сфере, также является следствием описанного противоречия и порожденного им ложного сознания глобальной бюрократии. Точно так же, вслед за доминирующими иерархическими подсистемами общества – экономической и политической – и под их воздействием бюрократические методы

управления, подаваемые публике как форма экспертотократии, распространились на другие институциональные подсистемы общества, от медицины (результаты чего мир пожинает сегодня, не в состоянии адекватно ответить на вызов, брошенный распространением нового коронавируса и заболевания COVID-19) вплоть до образования и науки в целом.

В первую очередь это выражается в формализации всех показателей. Речь идет о формализации отчетности, показателей результатов научной деятельности, оснований к продвижению и, что еще хуже, формализации оценки важности и перспективности научных исследований, а также реализации практических решений.

Например, при требовании выполнения и опубликования ученым определенного количества статей в год на качество этих статей зачастую редко кто обращает внимание. Обычной практикой стал легкий рерайт (рерайтинг (англ. *rewriting*) – это процесс создания нового формально уникального текста из уже существующего). Рерайт (англ. *rewrite* – перепись) – это продукт, который получается на выходе данного процесса при подготовке собственной научной работы. Система оценки качества научных работ, построенная на так называемых индексах цитирования (импакт-фактор) в не меньшей степени имеет формальный характер. Хорошо известны коммерческие организации, готовые за скромную плату организовать необходимые публикации – как в так называемых хищнических журналах, так и во вполне солидных, индексируемых в *Scopus*. Это не говоря о тривиальных личных договоренностях о взаимном цитировании. Таких примеров можно привести множество. Суть же заключается в том, что содержание научных работ, их качество отошло на третий план. Главным стало соблюдение формы, требований и отчетности. В то же время составление презентаций, отчетов, продумывание формы и способа предоставления результатов становятся особым видом деятельности, куда более полезным для иерархического продвижения в системе научных институтов или получения финансирования, чем непосредственно научный труд, решение научных проблем. И уже появились как специалисты, так и коммерческие организации, за определенную плату предоставляющие услуги по производству «научной» продукции.

Все это и есть бюрократизация, то есть утверждение бюрократических методов там, где в прошлом господствовали методы, ставящие во главу угла интересы дела, его содержание, т. е., небюрократические. Как замечал еще Вебер, формальный принцип, на котором базируется продвижение по службе (от выслуги лет до своего рода формальных экзаменов) – альфа и омега бюрократических методов иерархического продвижения. Другое дело,

когда он становится основным или даже единственным в организациях, цель которых состоит в работе с реальностью, ее изучением и преобразованием, а не только в безупречной трансляции управленческих сигналов.

Здесь хотелось бы заметить, что бюрократические методы всегда присутствовали в деятельности всевозможных организаций, как и бюрократическая вертикаль. Другое дело, что за пределами именно бюрократических учреждений бюрократические методы носили второстепенный, подчиненный характер. Собственно говоря, бюрократизация научной сферы утвердилась на всех стадиях научной деятельности и научной карьеры ученого, начиная с системы высшего научного образования. В этом смысле стоит обратить внимание на то, что подобные проблемы испытывают далеко не только постсоветские вузы, школы и иные научные учреждения. Подобные изменения происходят во всем мире. Например, достаточно подробно их описывает канадский исследователь Билл Ридингс в своей книге «Университет в руинах» [14]. Речь в ней идет о гибели классического, «гумбольтовского» университета, в основе которого лежали горизонтальные связи профессоров и студентов, связи между профессорами, где научное исследование не просто соседствовало с преподаванием, но было важнейшим его фактором. По мнению Ридингса, этим отношениям пришла на смену вертикальная иерархия административного характера. Акцент теперь сделан не на производство нового знания, а на его технологизацию и репродукцию. На место ректора-ученого пришел ректор-менеджер, который занят проблемами рейтинга университета и лучших условий продажи образовательных услуг. Если с анализом ситуации, произведенным Ридингсом, можно согласиться, то с оценками и выводами следует поспорить и как минимум усомниться в том, что «совершенное знание» (знание, доведенное до совершенства, – то самое, которое и транслирует современный университет) есть на самом деле научное знание.

Но куда важнее вопрос: «С чем же связаны описанные изменения?» По мнению Ридингса, дело в коммерциализации университетов, которые превратились в паразитирующие структуры на теле общества и производства наравне с банками, страховыми компаниями и иными финансовыми структурами. Мне же представляется, что дело в самой экономической системе общества, в ее современной организации, тотально бюрократизированной. И бюрократия в этой системе заинтересована исключительно в особом рода кадрах, которые могут быть оценены по бюрократическому критерию. А капитализация научных учреждений, их рейтинги и подобные вещи есть не более чем механизм, придающий производимому товару (ка-

драм) способность соответствовать критериям бюрократии корпораций. Проще говоря, современная администрация производственной сферы может оценить качество диплома по формальным критериям от рейтинга вуза до пройденных курсов и не более. Такой продукт им и предоставляют вузы.

Таким образом, бюрократизация материальной жизни общества предопределяет бюрократизацию образования. Ровно такую же последовательность рассуждений можно провести в отношении медицины и других сфер государства.

Возвращаясь к проблеме бюрократизации, необходимо вспомнить, почему Маркс представлял бюрократию отчужденной, а то и прямо враждебной обществу. Согласно марксистским представлениям, задачей бюрократии является безукоризненная трансляция управленческих сигналов, именно для этого и по причине этого единственной реальной действительностью для нее становится та, которая описывается и определяется актами, которые спускаются бюрократу сверху. Сама безупречность трансляции завит от того, насколько исключены в деятельности и, как следствие, в представлениях бюрократа посторонние влияния, в том числе и влияния реальной среды, которая в бюрократической деятельности приобретает иллюзорный характер. Оттуда вышеуказанная цитата Маркса [12, с. 200].

Но необходимо понимать, что иллюзорность действительности, как следствие несовпадения объективной действительности и действительности руководящих указаний (это противоречие, понятное дело, имеет место в сфере компетенций чиновника, – иначе мы бы попросту говорили о сумасшедшем), прямо обусловлена отрывом власти и господствующих социальных сил от этой самой действительности. В свою очередь, этот отрыв предопределяется несоответствием социальной системы, производными от которой являются формы власти и социального господства, самому обществу в его духовно-практической деятельности, направленной на собственное воспроизводство. В марксизме это выражается короткой дефиницией о несоответствии производительных сил и производственных отношений. Проблема в том, что господствующие социальные силы в целом и власть в частности не осознают этого противоречия, поскольку «сбрасывают» кризисные явления вниз. Точнее, этот процесс состоит в том, что все проблемы, вызванные ужесточением названного противоречия господствующие социальные силы какое-то время в состоянии решать элементарным увеличением присваиваемой доли общественного продукта. Сами сложности, вызываемые несоответствием необходимых новых производительных сил и формально закрепленных правил экономической детальности, преодолеваются господствующими социальными группами благодаря зна-

чительному правовому иммунитету, как правило, нелегальному, но фактически действующему. При этом низам и периферии общества достается уже сточение эксплуатации и существование в условиях перманентного конфликта официальных и неофициальных правил и норм деятельности, причем этот конфликт раз за разом разрешается не в пользу представителей общественных низов.

Вследствие этого господствующим социальным силам до самого конца представляется, что живут они в лучшем из миров, воображая при этом такое состояние действительности, которое на самом деле давно в прошлом – в эпоху, когда существующий социальный порядок был молод и адекватен обществу.

Но, поскольку господствующие социальные силы и власть непосредственно мало контактируют с массами, это исполняет бюрократия, которая и транслирует, старательно и без искажений, картину той действительности, которая воспроизводится в головах властного слоя. И для бюрократии эта картина является более точным отображением куда более реальной действительности, чем реальность жизни масс, как минимум потому, что от понимания и соответствия этой реальной действительности в жизни бюрократа не изменится ничего, а вот от способности безупречно воспринимать и транслировать действительность (виртуальную) господствующих социальных сил завит и карьерный рост, и сама возможность оставаться на службе.

Вследствие этого, чем в большей степени расходятся между собой реальность масс и реальность господствующих социальных сил, тем более противоречит деятельность бюрократии практической жизни общества, тем более раздражает и мешает массам. И воспринимается обществом как бюрократизация.

Но есть и другой момент. В описанной ситуации разрыва действительной жизни масс и «виртуальной реальности» власти социальные институты, чтобы быть хоть сколько-нибудь эффективными, должны строиться по правилам действительной жизни. Ибо только так они смогут выполнять свою функцию. Однако такие институты не просто конфликтуют с реальностью господствующих социальных сил, но враждебны ей, разрушают не просто господствующие представления о реальности, но социальную систему, которую охраняет власть. Вследствие этого начинается процесс, в рамках которого статусные позиции в социальных институтах заполняют бюрократы, процесс этот осуществляется сверху вниз. По сути, бюрократы должны приводить реальную практическую жизнь общества в соответствие с «реальностью» господствующих социальных сил и власти. Поскольку это, как правило, невозможно, то бюрократы, с одной стороны, мешают осуществлению нормальной работы

института бюрократии и выполнению институтом своей функции, а с другой – поддерживают ложную картину реальности у господствующих социальных сил.

Таким образом, бюрократизация – это двусторонний процесс, в рамках которого, с одной стороны, бюрократические методы, формы деятельности и критерии выходят за пределы своей сферы – выполнения функции трансляции управленческих сигналов, становясь методами, формами деятельности и критериями управления во всевозможных сферах общественного производства; с другой – данные методы, формы деятельности и критерии, будучи отражением властных представлений о должном, в ситуации расхождения этих представлений с реальной действительностью начинают мешать реальным процессам жизнедеятельности общества и личности.

На основании этого можно сделать ряд выводов:

1. Бюрократия необходима в любом обществе, так как она выполняет важную функцию штаба власти.

2. Бюрократия сама по себе не плоха и не хороша; ее особенности и роль в конкретном социуме

определяются состоянием социума и соответствием социальной формы анемическому содержанию общества.

3. Суть бюрократии заключается в максимально безупречной трансляции управляющих сигналов со стороны господствующих социальных сил, классов, власти, и, соответственно, в трансляции вниз определенной картины мира, вырабатываемой господствующими социальными силами.

4. Бюрократизация управленческой системы, т. е. ее дисфункция, наступает в том случае, когда, во-первых, бюрократические методы управления внедряются и распространяются на все сферы общества; во-вторых, бюрократия, пытаясь согласовать властную картину социальной реальности и реальную жизнь общества, с одной стороны, представляет власти ложное видение реальной ситуации, с другой, проникая в поры реальной жизни, – мешает, стопорит ее развитие.

5. Причина бюрократизации общества состоит не в самой бюрократии, а в той верховной власти, которая позволяет ей выходить за рамки своей компетенции.

Библиографические ссылки

1. Гегель ГВФ. *Философия права*. Москва: Мысль; 1990. 524 с.
2. Мизес Л фон. *Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность*. Москва: Дело; 1993. 240 с.
3. Маркс К, Энгельс Ф. *Святое семейство, или Критика критической критики. Против Бруно Бауэра и компании*. Том 2. 2-е издание. Москва: Политиздат; 1955. 879 с.
4. Вебер М. Политика как призвание и профессия [Интернет]. 2020 [процитировано 5 мая 2020]. Доступно по: <http://kant.narod.ru/weber.htm>.
5. Мертон Р. Бюрократическая структура и индивидуальность. В: Шафритц Дж, Хайд А, редакторы. *Классики теории государственного управления: американская школа*. Москва: Издательство Московского университета; 2003. с. 131–142.
6. Лугвин СБ. Социально-политическая трансформация древнеримской государственности и процесс становления бюрократии. *Вестник ГГТУ имени П. О. Сухого*. 2003;2:97–104.
7. Машкин НА. *История Древнего Рима*. Москва: Политиздат; 1949. 736 с.
8. Stinchcombe AL. Social Structure and organizations. In: March JP, editor. *Handbook of organizations*. Chicago: Rand McNally Company; 1965. p. 142–193.
9. Stinchcombe AL. *Information and organizations*. Berkeley: University of California Press; 1990. 440 p.
10. Кастельс М. Глобальный капитализм и новая экономика: значение для России. В: Хорос ВГ, Красильщиков ВА, редакторы. *Постиндустриальный мир и Россия*. Москва: Эдиториал УРСС; 2001. с. 64–83.
11. Иванов ДВ. *Виртуализация общества*. Санкт-Петербург: Петербургское востоковедение; 2000. 96 с.
12. Крауч К. *Постдемократия*. Анашвили В, редактор. Москва: Издательский дом ВШЭ; 2010. 192 с.
13. Маркс К. *Оправдание мозельского корреспондента. Том 1*. 2-е издание. Москва: Политиздат; 1955. 723 с.
14. Ридингс Б. *Университет в руинах*. Гусаковский МА, редактор; Корбут АМ, переводчик. Минск: БГУ; 2009. 248 с.

References

1. Hegel GWF. *Filosofiya prava* [Philosophy of law]. Moscow: Mysl'; 1990. 524 p. Russian.
2. Mises L fon. *Byurokratiya. Zaplanirovanniy kaos. Antikapitalisticheskaya mental'nost'* [Bureaucracy. Planned chaos. Anti-capitalist mentality]. Moscow: Delo; 1993. 240 p. Russian.
3. Marx K, Engels F. *Svyatoe semeystvo, ili Kritika kriticheskoy kritiki. Protiv Bruno Bauera i kompanii. Tom 2* [Holy family, or Criticism of critical criticism. Against Bruno Bauer and company. Volume 2]. 2nd edition. Moscow: Politizdat; 1955. 879 p. Russian.
4. Veber M. Politics as a vocation and profession [Internet]. 2020 [cited 2020 May 20]. Available from: <http://kant.narod.ru/weber.htm>.
5. Merton R. [Bureaucratic structure and personality]. In: Shafritc Dzh, Hajda A, editors. *Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniya: amerikanskaya shkola* [Classics of public administration theory: American school]. Moscow: Publishing House of the Moscow University; 2003. p. 131–142. Russian.

6. Lugvin SB. [Socio-political transformation of ancient Roman statehood and the process of formation of bureaucracy]. *Vestnik GGTU imeni P. O. Sukhogo*. 2003;2:97–104. Russian.
7. Mashkin NA. *Istoriya Drevnego Rima* [History of Ancient Rome]. Moscow: Politizdat; 1949. 736 p. Russian.
8. Stinchcombe AL. Social structure and organizations. In: March JP, editor. *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally Company; 1965. p. 142–193.
9. Stinchcombe AL. *Information and organizations*. Berkeley: University of California Press; 1990. 440 p.
10. Kastels M. [Global capitalism and the new economy: importance for Russia]. In: Horos VG, Krasil'shchikov VA, editors. *Postindustrial'nyi mir i Rossiya* [Post-industrial world and Russia]. Moscow: Editorial URSS; 2001. p. 64–83. Russian.
11. Ivanov DV. *Virtualizatsiya obshchestva* [The virtualization of society]. Saint Petersburg: Peterburgskoe vostokovedenie; 2000. 96 p. Russian.
12. Krauch K. *Postdemokratiya* [Post-democracy]. Anashvili V, editor. Moscow: Publishing House of the Higher Economics School; 2010. 192 p. Russian.
13. Marks K. *Opravdanie mozel'skogo korrespondenta Tom 1* [Justification of the Moselle correspondent. Volume 1]. 2nd edition. Moscow: Politizdat; 1955. 723 p. Russian.
14. Ridings B. *Universitet v ruinah* [University in ruins]. Gusakovskii MA, editor; Korbut AM, translator. Minsk: Belarusian State University; 2009. 248 p. Russian.

Статья поступила в редколлегию 13.05.2020.
Received by editorial board 13.05.2020.