

А. В. Макарин

РОССИЙСКАЯ БЮРОКРАТИЯ

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ



Александр Макарин

**Российская бюрократия:
проблемы и перспективы**

«Фонд развития конфликтологии»

2017

УДК 316.4
ББК 66.3

Макарин А. В.

Российская бюрократия: проблемы и перспективы /
А. В. Макарин — «Фонд развития конфликтологии», 2017

ISBN 978-5-9909475-4-2

В монографии рассматривается широкий круг проблем, связанных с властью бюрократии: обобщаются классические и современные теории бюрократии, систематизируются дисфункциональные проявления аппаратных структур, исследуются предпосылки, причины и формы олигархизации современных демократий, последовательность демократических преобразований современных государств. Внимание уделяется выявлению особенностей бюрократических институтов и их влияние на эволюцию политического режима. Исследуется смена форм власти (русского, советского и российского государств) и роль чиновничества как социально-политической силы, обладающей административной властью, в историческом процессе. 3-е издание, дополненное и переработанное.

УДК 316.4
ББК 66.3

ISBN 978-5-9909475-4-2

© Макарин А. В., 2017
© Фонд развития
конфликтологии, 2017

Содержание

Введение	6
Глава 1	8
§ 1. Теоретические основания исследования власти бюрократии	8
Конец ознакомительного фрагмента.	27

Александр Викторович Макарин
Российская бюрократия. Проблемы
и перспективы. Монография

© А. В. Макарин, 2017

© Фонд развития конфликтологии, 2017

Введение

К числу важных проблем властных отношений, рассматриваемых в политической социологии XX — начала XXI веков, относится исследование субъекта управления в лице бюрократии. Она представлена самыми разнообразными видами чиновничества — служащими государственного и общественного аппаратов, аппаратов политических партий и т. д. Начиная со второй половины XIX века институт бюрократии интенсивно изучался, что нашло отражение в многочисленных теоретических работах российских и зарубежных ученых. В советское время проблема бюрократии преимущественно была сведена к вопросу бюрократизма, иначе говоря, дисфункциям этого феномена, которые отождествлялись с бюрократией в целом.

Во второй половине 80-х и особенно в начале 90-х годов XX века исследование феномена бюрократии принимает иное направление, и в современной российской литературе, посвященной проблемам управления, делаются более успешные попытки обобщения института бюрократии через установление естественных характеристик правительственных и неправительственных институтов как отечественных, так и зарубежных организаций. Исследование жизни российского чиновничества приобрело наиболее реальные очертания благодаря исследованиям российских философов, историков, экономистов, социологов, политологов, публицистов, а также публикациям на эту тему зарубежных обществоведов.

Социальные изменения, происходящие в России, привели к значительному усложнению общественной жизни, властно-управленческим реформам, предопределили новый этап развития управленческих аппаратов, и этот этап далеко не во всех отношениях позитивный, поскольку Россия выходит из одного из самых глубинных социально-культурных и политических кризисов за свою тысячелетнюю историю. Однако подобные явления имели и имеют место в ряде стран современного мира, поэтому бесспорным является положение о существовании общих тенденций в развитии цивилизаций, в том числе и в отношении управленческих аппаратов. Анализ содержания этих тенденций в условиях различных социально-политических систем дает возможность определить как общие основы общественных трансформаций, так и их специфику в каждой из систем, поскольку эти особенности гораздо четче вырисовываются именно на фоне общего.

Особая роль в процессе общественных перемен в России принадлежит чиновникам, административной системе и прежде всего государственной бюрократии. Этот институт, оставшийся в видоизмененной форме от прежнего режима, оказывает значительное влияние на характер и направление реформ, на экономическую и политическую эффективность изменяющейся социально-политической системы. Однако данное обстоятельство хотя и вносит определенную специфику в функционирование современной российской бюрократии, но основных тенденций развития, свойственных этому институту в других обществах, не отменяет. Развитие института российской бюрократии — только один из инвариантов развития бюрократии в целом.

Чиновничество, бюрократия, служащие и сегодня выступают нередко в качестве объекта критического анализа как люди, далекие от народа и его реальных интересов. Специфика бюрократических структур порой теряется за такими публицистически негативными оценками. Остается без внимания тот факт, что административный сектор является частью общества, как и любое другое социальное образование и, соответственно, разделяет основы жизнедеятельности данного общества и его политической системы.

Необходимость политико-социологического исследования сущности и содержания бюрократии связана с тем, что объективный ее анализ нередко подменяется рассуждениями, имеющими весьма приблизительное отношение к реально функционирующему институту. Многогранность понятия «бюрократия» и отсутствие границы между описательной и нормативной

стороной исследования проблемы чиновничества является дополнительным стимулом для определения фундаментальных характеристик данного института.

Двойственность политико-управленческих отношений, наличие как положительных, так и отрицательных качеств делают настоятельной потребностью не только в том, чтобы разобратся в них, но и в том, чтобы предложить целенаправленные усилия по оптимизации первых и минимизации вторых.

Напомним, термин бюрократия был введен в оборот французским экономистом Винсентом де Гурнэ в 40-е годы XVIII столетия. Но значительное распространение в научной литературе ряда европейских стран это понятие получило в середине XIX века.¹ Можно сказать, что с тех пор проблема бюрократии в различных ее аспектах становится постоянным объектом исследования.

В настоящее время межотраслевая матрица социологического исследования служебных (бюрократических) отношений включает в себя несколько взаимосвязанных между собой областей общественных отношений. «Объектом социологии политики является область пересечения политической и социальной сфер общественной жизни. Социология права раскрывает механизм перевода юридических норм в социальное положение людей. Социология управления анализирует государственную и муниципальную службу как систему аппарата при выполнении ими служебных функций. Социология организаций изучает строение административных учреждений, пути повышения их эффективности. Ряд пограничных проблем функционирования органов государственного управления и местного самоуправления исследуется социологией профессий и социологией труда».²

¹ *Albrow M.* Bureaucracy. London: Macmillan, 1970. P. 16–20.

² *Зинченко Г.* Социология государственной и муниципальной службы: программа — концепция // Социс. 1996. № 6. С. 102.

Глава 1

Институт бюрократии

§ 1. Теоретические основания исследования власти бюрократии

С властью бюрократии соприкасается любое современное общество. Сегодня трудно найти такое государство, в котором бы не относились к чиновникам негативно. В общественных науках термин «бюрократия» используется для обозначения формы организации институтов общества, особенностей работы органов власти, групп людей, владеющих техникой административной работы, обладающих информацией и документацией, способных готовить, составлять, интерпретировать политические решения, а также воплощать принятые решения в жизнь общества.

Если отвлечься от множества оттенков при анализе проблем бюрократии, то можно выделить в самом общем виде два направления ее изучения: 1) в рамках социологии политики и 2) социологии организаций. Такое разграничение основных направлений в исследовании бюрократических структур, конечно же, в достаточной степени условно.

Как известно, в социологии организаций значение придается прежде всего вопросу эффективности организационной деятельности, а проблема власти чиновничества менее значима. По мнению ряда ученых, социология организаций не обладает соответствующими средствами исследования власти бюрократии, ибо формальные организации рассматриваются в качестве самостоятельного объекта изучения, нередко в отрыве от происходящих в обществе процессов. Для понимания сущности этой власти необходимо рассматривать бюрократию в более широком социально-историческом контексте. Именно такой подход к административному аппарату наиболее четко проявляется в работах классиков политической социологии.³ Винсент де Гурнэ (Гурней) рассматривал бюрократию как новую форму государственного правления. Он считал, сущность и значение состоит в том, что работа правительства оказалась в руках правителей по профессии. И все же Гурнэ вкладывал в это понятие негативный смысл в значении способа осуществления государственной власти с помощью оплачиваемых гражданских чиновников. Этим характеризовалась политическая система, где доминировали «назначенные чиновники».⁴

Г. Гегель, Д. С. Милль, А. де Токвиль, Г. Моска, М. Вебер также рассматривали бюрократию как тип системы, где управленческая деятельность осуществляется назначенными профессиональными чиновниками.

К концепциям, рассматривающим бюрократию как правление «профессиональных чиновников», следует отнести классовые теории (К. Маркс, В. И. Ленин), а также теории, которые определяют бюрократию в качестве нового класса (М. Бакунин, Дж. Бернхэм, М. Джилас, М. Восленский, Д. Ледонн и др.). В основании этих теорий лежит все то же представление о господстве профессиональных чиновников, но подается оно в соединении с теорией собственности на средства производства. Это позволяет развить положения о бюрократии как особом классе и о превращении бюрократом своего места в должностной иерархии в частную собственность. Бюрократия, являясь частью господствующего класса, безраздельно владеет двумя

³ См.: *Масловский М.* Политическая социология бюрократии. М.: Институт социологии РАН, 1997. С. 15.

⁴ См.: *Воротников А. А.* Бюрократия и государство: история взаимоотношений // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 105.

основными факторами, обеспечивающими жизнедеятельность общества, — управлением и собственностью, которые в нерасчлененном виде присутствуют на каждом уровне бюрократической иерархии. Можно выделить круг основных вопросов, которые ставятся и разрешаются представителями данного направления в изучении бюрократии: кто правит? в чьих интересах? каковы социальные основы власти бюрократии? кто реализует функции контроля над бюрократией?

Иначе говоря, бюрократия рассматривается: 1) как новый тип правления, который обеспечивается профессионалами-управленцами; и 2) как слой или класс, но не тип правления.

Второе направление изучения бюрократии представлено теориями формальной организации (Р. Мертон, Ф. Селзник, П. М. Блау, А. Этциони, Э. Мэйо и др.). Здесь рассматриваются следующие проблемы: эффективность административных структур, механизм функционирования власти; формально-технические составляющие бюрократии; внутриорганизационные законы и интересы; связь с социальной средой; способы и формы ограничения бюрократии.

В этой группе теорий особое место принадлежит теории М. Вебера. Вебер предлагает бюрократическую модель организации, но в отличие, например, от представителей концепции «организация – машина» (А. Файоль, Л. Урвик) он не занимается детально практическим построением бюрократических отношений, с целью снятия появляющихся в процессе развития этих отношений проблем, его исследование «административной» организации предлагает преимущественно теоретическую модель.

Один из первых научных анализов сущностных характеристик феномена бюрократии принадлежит Гегелю, хотя сам термин «бюрократия» философ в своих работах и не использует. Однако всеобщность бюрократии (исполнительной власти, чиновничества) предстает в его теории государства и права в неразрывной связи с определенным типом организации, управления и власти, то есть как всеобщность государства.

Государство для Гегеля — «действительность нравственной идеи», «в-себе-и-для-себя разумное», «шествие бога в мире». Чиновничье государство — это «средоточие государственного сознания и наиболее выдающейся образованности». Оно представляет собой основу среднего сословия.⁵ Такой тип государства, являющийся формой выражения всеобщего интереса, обусловлен наличием гражданского общества.

Гражданское общество определялось Гегелем как комплекс частных лиц, классов, групп и институтов, существование которых не обусловлено напрямую наличием государства. Это общество, согласно Гегелю, есть рационально структурированное общество, нормы, жизни которого отличны от норм государственной жизни. Однако различные компоненты гражданского общества находятся в постоянном конфликте, и значительное усиление одних из них может привести к ослаблению других. Поэтому гражданское общество не в состоянии сохранить себя как «гражданское», если оно не управляется государством.

Основной функцией исполнительной власти в теории Гегеля являлась реализация решений, которая должна осуществляться монархом в соответствии с всеобщим интересом. Осуществление данной функции возлагалось на коллегиальные совещательные органы и государственных чиновников на основе разделения властей. Гегель не отрицает принципы правового государства, но считает, что разделение властей не предполагает их противостояния, а является проявлением диалектического единства государства и общества. При этом он с сомнением относится к теории народного суверенитета, считая конституционную монархию действительным выражением и конкретным завершением абсолютной идеи права.

В условиях, когда гражданские институты по своей природе не выявляют всеобщий интерес (они находятся в конфликтном состоянии между собой), государственные служащие, во-первых, обязаны получать профессиональную подготовку, во-вторых, должны быть обеспе-

⁵ См.: Гегель Г. В. Ф. Сочинения. Т. VIII. М.; Л., 1935. С. 263–268.

чены государственным денежным содержанием, для того чтобы их собственные интересы не препятствовали осуществлению ими всеобщего интереса.

Одновременно Гегель выделяет ряд условий, которые гарантируют то, что власть чиновников не выйдет за пределы всеобщего интереса, а именно: «установление суверенитета сверху»; установление иерархии внутри чиновничьего аппарата, которая ограничивает его произвол; непосредственная нравственная и умственная культура чиновника. Формированию управленческой культуры Гегель придавал особое значение, потому что она должна быть, по его мнению, интеллектуальным противовесом механистической направленности государственного аппарата.

Гегелевская модель бюрократического управления исходит из взаимозависимости и тождества государства и гражданского общества, во-первых, а во-вторых, из необходимости формирования этой взаимозависимости для среднего класса. Одновременно бюрократия вместе с монархией объявляется Гегелем нейтральной силой, которая стоит над конфликтующими группами людей с их особыми интересами, составляющими гражданское общество. Чиновники воплощают универсальные интересы всего общества, так как они наделены специфическими знаниями, необходимыми для современного государства.

Противоположную интерпретацию соотношения чиновничьего государства и гражданского общества предложил К. Маркс. По Марксу, государство не выражает интересы граждан, а само их задает. Задача чиновников в обществе — только по форме поддерживать всеобщий интерес. Поэтому задачей института бюрократии в буржуазном обществе становится формо-производство, направленное на создание иллюзии того, что государство охраняет всеобщий интерес. Для Маркса бюрократия представляет «волю государства», «сознание государства», «могущество государства». Содержанием деятельности бюрократии является формальный дух государства.⁶

Необходимо отметить, что в понятии «бюрократия» Маркс соединял несколько значений. Этот термин включал как всю систему власти и управления, так и людей, входивших в эту систему. К данному институту он относил все элементы исполнительной власти, включая коллегиальные совещательные правительственные образования. Нередко Маркс использовал слово «бюрократ» в негативном смысле — как носителя каких-либо патологических характеристик, связанных с управленческой деятельностью. Такая, присущая больше публицистике, чем научному дискурсу, трактовка чиновничьей деятельности усложняет проблему административного сектора как «исполнительного» института в системе властей.

Гегелевская диалектика всеобщего и частного интересов представлялась Марксу иллюзорной, так как она использовалась чиновниками для оправдания своих собственных интересов. Рассматривая роль бюрократии с точки зрения функционирования государственного механизма, Маркс обнаруживает парадокс: бюрократия как государственный институт, по существу, владеет государством, оно является ее частной собственностью. Благодаря тому, что назначение бюрократии — быть примиряющей силой между корпорациями гражданского общества, — она получает возможность выдавать свой частный интерес за интерес всеобщий. Бюрократии свойственна иерархическая вертикаль, потому что чиновничеству необходимо создать впечатление своей значимости, необходимости своего института в обществе, замаскировать направляемый узко групповыми интересами характер своей деятельности. Бюрократы стремятся окружить тайной свою деятельность, создавая иллюзию своей компетентности.

Рассмотрение института бюрократии с точки зрения его происхождения, его классовой сущности и его будущего приводит Маркса к выводам о том, что бюрократия возникает как орудие буржуазии, при помощи которого последняя заменяет прежнюю, иерархизированную, основанную на феодальных привилегиях, систему власти на новую — централизованную и

⁶ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 1. М.: Гос. изд-во политической литературы, 1955. С. 270–271.

упорядоченную. Но с эволюцией капитализма бюрократия становится служанкой буржуазии и лишается самостоятельности. Однако в условиях парламентской республики бюрократия получает возможность, продолжая обслуживать интересы господствующего класса буржуазии, реализовывать и свое собственное стремление к самовластию.

Сделанные Марксом в результате исследования государственных институтов в условиях капитализма выводы об их специфике непосредственно связаны с его основополагающей концепцией — теорией отчуждения и разделения труда. Это придает проблеме бюрократии в его интерпретации определенный философско-исторический смысл. Государственные учреждения являются продуктом отчуждения человеческой общественной сущности от человека или управления от управляемого субъекта.

Такое понимание сущности государства приводит Маркса к вполне логичному выводу о преодолении государства в обществе будущего, если последнее покончит с политическим разделением труда и частной собственностью. Идеал государства, по Марксу, — это община (коммуна), приходящая на смену классово-антагонистическому капиталистическому обществу в новом бесклассовом обществе.⁷

Следует обратить внимание еще на одну теорию Маркса, которая занимала значительное место в его политической философии и имела некоторое отношение к его историко-философской интерпретации института бюрократии — теорию противопоставления «Запада» «Востоку», «западного» общества «азиатскому».⁸

Рассматривая историческое развитие человечества, Маркс отмечал существующие в разные периоды и в разных формах два вида государственных структур: европейские, западные, классовые и деспотические, восточные, азиатские, патриархальные. Разрабатывая теорию «восточной» формы государства на примере известных ему азиатских обществ, Маркс создал очень близкую к реалиям жизни модель социальных отношений, характеризующуюся преимущественным господством государства.

При азиатской форме правления, азиатском способе производства, государство, если не поглощает полностью общество, то по меньшей мере становится сильнее общества, потому что коллективным трудом управляют государственные служащие.

Нерасчлененность политики и управления, политики и экономики, отсутствие собственности у населения, ограниченные товарно-денежные отношения — сущностные составные специфической «восточной», «азиатской» формы господства государства. Однако Маркс не определял такой тип государственных служащих в качестве господствующего класса.

Если сравнивать позиции Гегеля и Маркса, то обнаруживается, что, несмотря на противоположные представления о бюрократии, они близки в главном, так как их исследование института бюрократии шло в направлении определения места и роли бюрократии в политической системе.

В своей концепции бюрократии и государства Гегель склонен к абсолютизации, так как исходит из представления об их «априорном» совершенстве. Философ, для которого Абсолют представлял как маленький мещанский немецкий городок, недооценивал те негативные аспекты бюрократии, которые не являются совокупностью случайных элементов, а, напротив, внутренне присущи любой организации. Хотя в целом, конечно, он был прав в том, что бюрократия составляется из основной части среднего сословия, характеризующегося стабильностью, развитым интеллектом и правовым сознанием. По Гегелю, государство, в котором нет среднего сословия, еще не стоит на высокой ступени. Недаром философ подчеркивал, что его конструкция неприемлема к России, в которой одну часть общества составляет масса крепостных, а

⁷ Воронцов А. А. Бюрократия и государство: история взаимоотношений // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 108–109.

⁸ Термин «азиатское общество» был разработан в английской политической экономии, из которой его и заимствовал К. Маркс.

другая, меньшая, — правящую. Государства, лишённые системы опосредования, в частности те, где имеются князья и народ, являются неизбежно деспотическими.

Маркс так же, как и Гегель, даёт убедительную характеристику бюрократии, но уже в ином аспекте. Неполнота Марксова подхода заключались в том, что он, во-первых, подчинил разработанную им теорию бюрократии проблеме социализма (так и не сбывшейся мечте человечества), а во-вторых, преувеличил проблему отчуждения и разделения труда для всех государств, вставших на путь капиталистического развития, и недооценил позитивные факторы разделения труда — социальной основы государственного формализма (формального права).

Вместе с тем Маркс, но уже применительно к политической системе капиталистического общества, поддерживал только частичную автономию государства по отношению к обществу (эта формула, как заметил Р. Арон, противоречит его общей теории государства как естественного выражения экономически господствующего класса). Гегель, в свою очередь, с подозрением относился к широкому народному представительству. «Оба мыслителя, — считает В. А. Гуторов, — рассматривали государство и государственный контроль как важнейшие орудия трансформации буржуазного или гражданского общества (в немецком языке эти понятия тождественны): в гегелевском варианте — путем синтеза социальной этики с монархией, в марксовом — путем социальной революции и диктатуры, цель которых — создание безгосударственного коммунистического сообщества. В обеих концепциях была по-своему переработана традиция утопической и романтической критики капитализма, и они до сих пор питают различные версии политического и философского радикализма».⁹

В своей концепции Маркс не обратил должного внимания на то обстоятельство, что государство в истории человечества выполняло также общественные функции: согласование интересов сословий, классов, групп людей, индивидов; защиту их безопасности; отстаивание коллективных интересов и целей. Формы государственной власти определяются не только классовыми интересами, но и историческими и географическими факторами жизни народа, его бытом и традициями. Маркс, поставив в прямую зависимость деятельность государственного аппарата и интересы господствующего класса (класса собственников), исключил надклассовую, самостоятельную роль государства в XIX веке. Внимание на властном элементе сузило понимание, исключив из него представление о многообразии возможностей государственной деятельности, и усилило конфликтный момент.

Иной исследовательский подход, вступающий в определенную полемику как с гегелевским тождеством всеобщего и частного интересов, так и с марксовым отрицанием единства этих интересов, был предложен А. Де Токвилем и Дж. С. Миллем. Этот подход основывается на противопоставлении административной системы власти и представительной демократии.

Токвиль, как Гегель и Маркс, обращает внимание на бюрократическую централизацию государственной машины европейских обществ, главным образом французскую.¹⁰ На основе своего исследования функционирования правительств этих обществ он приходит к выводу, что постоянно усиливающаяся бюрократическая власть должна быть ограничена посредством увеличения количества общественных организаций и представительных институтов.

Для Милля парламентская демократия и бюрократия выступали в качестве двух противоположных типов политических систем. При выборе между представительным правлением и совершенной бюрократией он отдавал предпочтение первой форме власти.¹¹

⁹ Гуторов В. А. Современные концепции гражданского общества // Гражданское общество в России: стратегия и тактика формирования (Материалы к научному форуму). СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2001. С. 12.

¹⁰ См.: Токвиль А. Старый порядок и революция. М.: Типография В. Ф. Рихтер, 1911.

¹¹ См.: Масловский М. В. Милль Дж. Ст.: Бюрократическое управление и представительная демократия // Масловский М. В. Политическая социология бюрократии. М.: Институт социологии РАН, 1997. С. 115–116; Озеров Н. И. Этап становления теории бюрократии // Вестник Казанского технологического университета. Т. 17. 2014. № 22. С. 440–442.

Своеобразную модель отношений власти и управления, политики и управления, представительной и чиновничьей властей предложили классики элитаризма Г. Моска и В. Парето.¹² Процесс бюрократизации является, согласно Моске, прогрессом в системе управления обществом. Это способ преодоления феодальной раздробленности, фактор, наиболее эффективно обеспечивающий централизм в управлении.

Поэтому, в зависимости от источников власти — военной силы, богатства и знаний, включая теологические, — в разные исторические периоды менялось общество. А именно: военное общество сменялось феодальной системой, феодальное — бюрократическим строем. При этом вне зависимости от типа режима власть всегда находилась в руках немногочисленного меньшинства — правящей элиты.

Иное мнение относительно соотношения элиты и бюрократии в рамках своей концепции «циркуляции элит» высказывает Парето. Используя терминологию Н. Макиавелли, Парето выделяет этапы трансформации элиты: «лисы», наделенные от рождения предрасположенностью к манипулированию массами при помощи гибкости, изворотливости, хитрости и обмана, постепенно замещаются «львами», но уже предрасположенными к силовым формам решения социальных проблем. В истории общества взаимозамещение этих двух типов элит периодически повторяется. Процесс этого взаимоперехода элит, по мнению Парето, подобен попеременному господству рантье и спекулянтов (бизнесменов) в экономике.

Парето также выделяет еще одно противопоставление — частной собственности и конкуренции, инициативы и бюрократизации, однако не дает ясного ответа на вопрос их взаимоперехода. Парето исходит из положительного отношения к частной собственности и конкуренции как институтам, которые способствуют развитию и преумножению богатства. Бюрократизация общественной жизни, рост чиновничества, при помощи которого происходит перераспределение накопленных богатств между людьми, обладающими властью, и другими слоями, могут привести к экономическому спаду. Свободной конкуренции, инициативе экономических субъектов Парето противопоставляет социальную кристаллизацию, а также элитарную и бюрократическую организацию.

Постепенное расширение сферы бюрократии, управления экономикой, вытеснение свободной частной инициативы и рыночных механизмов Парето связывал с развитием гуманистических идеологий в плутодемократических режимах (так нелюбезно называл Парето западные страны).

Парето обращает внимание на то, что европейские государства развиваются, подобно Восточной римской империи, к бюрократической кристаллизации, но сколь быстро произойдет эта бюрократическая кристаллизация и возможен ли обратный процесс, у Парето более или менее однозначного ответа не дается.¹³ Но главное — Моска и Парето подтвердили концепт элитарности политического управления.¹⁴

Итак, обзор теоретических осмыслений феномена бюрократии классиками политической науки позволяет сделать вывод о неполноте их исследовательских подходов. Концепции, описывающие отношения бюрократии и общества с позиций единства бюрократии и элитарного правления (Моска); взаимоотрицания элитарности и бюрократической кристаллизации

¹² См.: Моска Г. Правящий класс // Социологические исследования. 1994. № 10 ; Mosca G. The Ruling Class // The Logic of Social Hierarchies. Chicago, 1971; Pareto V. Elites and Their Circulation // Structured Social Inequality: A Reader in Comparative Social Stratification. New York, 1969. (Постановка проблемы политической элиты имеет давнюю традицию и восходит к Платону, Гоббсу, Макиавелли.)

¹³ См.: Реймон А. Этапы развития социологической мысли. М.: Прогресс — Политика, 1992. С. 452–471; Колядин А. В. «Группа интересов» против «элиты»: теория А. Бенгли в контексте взглядов элитистов (Г. Моска, В. Парето, Р. Михельс) // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2016. № 3 (35). С. 186–191.

¹⁴ См.: Орлов И. Б. Современные теоретические доктрины государственной политики и управления // Право и управление. XXI век. 2013. № 3 (28). С. 46; Алексеева О. В. Классические теоретические основы исследования политических элит // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. № 4. С. 271–277.

(Парето); как и тождества чиновничьего государства и гражданского общества (Гегель); бюрократии как вторичного социального образования, производного от классов, а также аппарата, организующего интересы господствующих классов (Маркс); противопоставления представительной власти бюрократическому управлению (Токвиль, Милль), не раскрывают достаточно полно природу этого социального явления.

Недостаточно полное освещение феномена бюрократии в работах классиков зарубежной политической науки отчасти объясняется тем, что система «западных» и «восточных» государственных институтов, развивающихся вместе с обществом, также подверглись изменениям. Этот путь в самом общем виде можно определить как процесс движения от государства-общины к государству-классу через сословно-представительное государство к бюрократическому господству в его различных проявлениях, а от последнего — к «государству-нации».

Институт бюрократии в этих обществах находился в процессе постоянного становления и развития, совмещая в себе и уже отжившее и нечто новое, формирующееся. Теоретические же обобщения, как правило, направлены на выявление уже установившегося. Им трудно работать с тем, что находится в диффузном состоянии, поэтому теоретическое осмысление, направленное на создание всеохватывающей тот или иной жизненный феномен концепции, неизбежно грешит либо однобокостью либо противоречивостью.

Анализ практики функционирования института бюрократии на Западе и развитие гражданского общества, которое чаще всего рассматривались классиками политической науки (философской, исторической, социологической и др.) в противовес государственным институтам, вызывает сложности в осмыслении сущности бюрократии. Это связано с тем, что не учитывался тот факт, что в организациях гражданского общества формируется своя бюрократия, назначение которой, по сути, состоит во внесении рационализма в стихийно действующие механизмы общественной саморегуляции. Государственная бюрократия и бюрократические структуры гражданского общества объединяет лежащее в их основе стремление к рациональности, они находятся в сложных взаимоотношениях притяжения и отталкивания. Развитие событий XIX–XX веков и современный политический процесс начала XXI века показали, что, несмотря на стремление верховной власти ограничить действие механизмов саморегуляции гражданского общества и использовать в этих целях государственные институты, саморегулирующееся начало гражданских институтов оказывалось и оказывается нередко сильнее.

В странах, где механизмы саморегулирования были достаточно развитыми, государство стало ориентироваться на поддержку общественных отношений с целью рассредоточения социальной власти и содействия формированию новых защитных механизмов саморегулирования, и, напротив, в странах, где эти структуры недостаточно развиты, единство аппарата общественной власти и государственной бюрократии в определенных социально-исторических условиях привело к снижению роли институтов «гражданского общества» и возникновению авторитарных режимов.

Наиболее результативное теоретическое обобщение проблем взаимодействия государственных чиновников и общества предстает в работах М. Вебера. Он анализировал бюрократию с точки зрения теории классов: бюрократии и гражданского общества, политики и управления, элиты и бюрократии, представительной и административной властей, лидерства и бюрократии, формальной структуры административной власти, форм бюрократической рутинизации, бюрократического господства.

Согласно Веберу, политика — это совокупность человеческих поступков, предполагающих господство одних людей над другими. Кажется, что ничего новаторского в веберовской мысли о политической сфере нет, если он постулирует известный тезис о господстве как узаконенном насилии. Но Вебер рассматривал господство, как справедливо замечают П. П. Гайденок и Ю. Н. Давыдов, не только и не столько как прямое физическое насилие, а прежде всего как деятельность, направленную на обеспечение организационного аспекта господства и обес-

печивающую структурированное, упорядоченное существование общества как целого.¹⁵ Вебер подчеркивает, что такая деятельность необходима не только для тех, кто непосредственно реализует господство, для сферы управления, но и для всех членов общества.

Источниками роста бюрократии, чиновников-профессионалов в различных сферах жизни общества (экономической, научной, культурной и т. д.) Вебер считал процессы социальной, политической, хозяйственной концентрации в обществе. Эти процессы сопровождались отделением «производителя», то есть непосредственного исполнителя от используемых этим производителем средств производства. В результате этого отделения возникла необходимость в «посреднике», обеспечивающем связь «производителя» со средствами производства, «деятели» — с орудиями деятельности.

Сфера бюрократии, в соответствии с позицией Вебера, расширяется вместе с исчезновением мелкого и разрозненного производителя, ростом образования, подъемом уровня общей культуры, растущей взаимозависимостью различных областей экономики. Позиция и роль бюрократии усиливаются с появлением у государства и общества глобальных внешнеполитических интересов.

Вебер обращает внимание на те потенциальные опасности, которые несет в себе бюрократизация даже в условиях правового государства. А именно: бюрократизация неизбежно влечет за собой деперсонализацию принятия решений в соответствии с правилами и процедурами; концентрацию средств управления; претензии находящихся на вершинах бюрократической иерархии на право принятия политических решений. Причем он подчеркивает, что во «внеправовых» формах государственности негативное проявление этих субстанционных черт бюрократии усиливается.

По Веберу, как известно, господство бывает трех типов: рациональное, традиционное и харизматическое. Типология господства основана непосредственно на характере мотиваций, которые вызывают повиновение. Рациональное господство основано на вере в обязательность легального установления и легальность носителей власти, осуществляющих господство. Традиционное господство базируется на вере в священный характер старых традиций и в легитимность тех, кто в силу традиций призван осуществлять власть. Харизматическое господство предполагает выходящую за позиции обыденной и рациональной форм отношений личную преданность, вызванную наличием особых качеств у лидера, и доверие к установленному им порядку. Причем Вебер считает, что в действительности возможны смешанные варианты этих трех идеальных типов. Бюрократия является идеальным типом легального господства, воплощением рациональности власти.

Признавая неизбежность бюрократизации процесса управления в XX веке, он предлагает устранить иррациональность в деятельности властных структур путем господства закона, потому что не отрицает таких признаков бюрократии, как таинство, иерархия, формализм... Само же легальное господство не всегда имеет под собой достаточную легитимность и должно быть дополнено легитимностью, опирающейся на традицию либо харизму политического лидера. В последнем случае, который Вебер считал предпочтительным, персонифицированным главой государства становился бы избранный всем народом политический лидер, имеющий вследствие этого право на прямое обращение к народу через голову парламента. Получаемая посредством прямой и всеобщей поддержки народа легитимность позволяла бы такому лидеру проводить последовательную линию, делая его власть сильной и эффективной.

Современный анализ веберовских типов господства, бюрократической рутинизации, проблем рациональной бюрократии, связи бюрократии с классовой структурой общества, места и роли харизматического господства в патриархальном и современном обществах, бюро-

¹⁵ См.: Гайденко П. П., Давыдов Ю. Н. Проблема бюрократии у Макса Вебера // Вопросы философии. 1991. № 3. С. 175.

кратии как наиболее эффективного инструмента управления и др., сделанный в западной и российской литературе, отмечен определенной непоследовательностью.¹⁶

Рассматривая веберовский анализ российских социально-политических отношений начала русской революции 1905 года, А. Кустарев отмечает, что «анализ Вебера весьма близок к марксистскому исследованию, поскольку он придает большое значение классам и их интересам, рассматривая классы как агенты революции. Но в его интерпретации классы не единственные агенты революционного процесса в России. Кроме них, есть еще два: институциональные корпорации и идеологические движения. Конечно, все три агента как-то взаимно пересекаются, но не могут быть сведены друг к другу».¹⁷

Действительно, Вебер выделяет власть, собственность и престиж в качестве отдельных, но взаимосвязанных и взаимодействующих факторов, определяющих стратификацию любого общества, а именно: экономические классы производны от различий в собственности, политические партии — от существующих между людьми различий в отношении к власти, и, наконец, статусные группировки (страты) — результат престижных различий в обществе. Как следствие образуются три автономных измерения стратификации (иерархии) — классы, статусные группировки и партии — компоненты, влияющие на сферу власти внутри сообщества. Власть и деньги, конечно, взаимосвязаны, но не всегда прямо.

Несмотря на то, что позиция Вебера в ряде своих черт соединяется с марксистской трактовкой власти бюрократии, в то же время она существенно отличается от нее. Марксистская теория не исследует бюрократию как самостоятельную социальную силу. По Марксу, бюрократия, не являясь классом, реализует функцию подчинения экономически эксплуатируемого класса господствующему. В капиталистическом обществе административная часть обслуживает интересы экономически господствующего класса — буржуазии.

Отметим, что Маркс подчеркивал то, что государственный аппарат власти в состоянии выступать в качестве самодостаточной силы. Но такое положение государственных органов было реакцией на социальный кризис и неизбежно носило временный характер. «Как Маркс, так и Вебер, — правильно замечает М. В. Масловский, — рассматривают бюрократию как группу, осуществляющую функцию управления и тесно связанную с правящим классом общества. Но если Маркс делает основной акцент на классовом характере господства буржуазии, в подчинении у которой находится бюрократия, то для Вебера центральное значение имеет управленческая функция бюрократического аппарата, хотя он рассматривает также и связь этого аппарата с интересами правящего класса».¹⁸

Хотя точка зрения Вебера совпадает также и с гегелевским объяснением феномена чиновников, однако вряд ли верна интерпретация веберовских взглядов, представленная М. Чешковым. Чешков выделяет единую гегелевско-веберовскую традицию трактовки всеобщности бюрократии и аппарата, справедливо при этом отмечая, что современный тип бюрократии находится в неразрывной связи с определенным типом «организации, управления и власти», однако отождествлять веберовские взгляды с гегелевским подходом все-таки не стоит.¹⁹

Как и Гегель, Вебер утверждал, что бюрократия должна быть только лишь инструментом управления (реализовывать всеобщий интерес) и ничем иным. Однако в своих политических статьях Вебер отмечал, что наблюдаемая реальность бюрократических отношений далеко не всегда определяется своей чисто инструментальной функцией, поэтому вряд ли верно видеть

¹⁶ Ваганов А. М. Теоретико-методологические аспекты в изучении российской бюрократии // Вестник уральского института экономики, управления и права. 2015. № 1(30). С. 3–8.

¹⁷ Кустарев А. Начало русской революции: версия Макса Вебера // Вопросы философии. 1990. № 8. С. 124.

¹⁸ Масловский М. В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. Н. Новгород: Изд-во Нижегород. ун-та, 1997. С. 39. См. также: Арон Р. Мнимый марксизм. М.: Прогресс, 1993.

¹⁹ См.: Чешков М. Концепция бюрократии: необходимость пересмотра // Мировая экономика и международные отношения. 1989. № 2. С. 73.

представление Вебера о власти бюрократии вытекающим, как и гегелевское, из идеально-рационального типа административной системы.²⁰

Другое дело — представления Вебера об идеальной форме рациональной бюрократии. Последняя, по Веберу, не предполагала концентрации в руках исполнительных структур политической власти, которая дает возможность выходить бюрократии за свои инструментальные рамки, обозначенные формальными процедурами, инструкциями и положениями, регулирующими режим работы чиновников, однако следует отметить, что, создавая свой вариант идеальной бюрократии, Вебер отмечал неизбежность наличия у чиновничества неких особых интересов.

Концепция бюрократии Вебера совпадает и с положениями Токвиля и Милля в оценке роли и места бюрократии в политической системе (противопоставление бюрократической системы управления и представительной власти). Однако Вебер не отдавал предпочтения ни первой ни второй (за исключением необходимости в определенных условиях харизматического господства).

Вебер проводил различие между «чиновниками» и «политиками». Для него эти институты власти являлись нетождественными институтами в политической системе современного ему общества. «Подлинной профессией настоящего чиновника... не должна быть политика. Он должен управлять, прежде всего беспристрастно, — данное требование применимо даже к так называемым “политическим” управленческим чиновникам. Итак, политический чиновник не должен делать именно того, что всегда и необходимым образом должен делать политик, — как вождь, так и его свита, — бороться».²¹

Если одной из главных проблем работ Вебера является превосходство бюрократии как инструмента для осуществления сложных управленческих работ, то в политических статьях Вебер обращается к рассмотрению обозначившейся тенденции превращения бюрократии в независимую политическую силу, отличающуюся своими собственными интересами и способную влиять на цели и культуру общества. Таким образом, управление и политика, по Веберу, являются взаимодополняющими элементами «демократической» политической системы.

Теория бюрократии Вебера не отрицает полностью и концепции элит Моски и Парето.

Вебер, как и Моска, исходит из положительного отношения к бюрократической централизации капиталистического общества, но в отличие от последнего противопоставляет политическую элиту и бюрократическое управление. Вебер вместе с Парето не рассматривают элиту и бюрократическую кристаллизацию в качестве тождественных институтов. Вебер вместе с этим находит не только различие между названными образованиями, но и их взаимодополняемость.

Разночтения в трактовках веберовской концепции бюрократии проистекают из двух основных факторов.

Во-первых, веберовское исследование административного сектора не исчерпывается идеально-типической моделью. «Идеальный тип рациональной бюрократии представляет собой лишь один из элементов более общей концепции бюрократии, содержащейся в работах Вебера. Для адекватного понимания этой концепции необходимо обратиться также к понятию патримониализма...»

Во-вторых, «не менее важным дополнением идеально-типической модели служит веберовский анализ государственной бюрократии в статьях, посвященных политическому положению в России и Германии начала XX века. С точки зрения Вебера, реальное управление современным государством не могло быть выделено из идеально-типической модели. Вместо этого

²⁰ См.: *Albrow M. Bureaucracy*. London: Macmillan, 1970. P. 46.

²¹ Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 666; Плехова О. А. Типология бюрократии в трудах М. Вебера // *Экономические и гуманитарные исследования регионов*. 2012. № 2. С. 79–84.

необходимо было прилагать идеальные типы к реальным социальным явлениям. Основным примером такого их применения и служат политические статьи Вебера».²²

Основные положения политических статей Вебера были рассмотрены английским социологом Д. Битэмом. Он выделяет три различных аспекта веберовской теории бюрократии.

Первый аспект этой проблемы лежал в плоскости идеально-рациональной модели бюрократии. Бюрократия определялась лишь как техническое средство и ничто иное. Выступая же в качестве орудия управления, инструмента политики бюрократия превосходит традиционные формы государственного управления.

Второй аспект веберовской теории определялся тем, что бюрократии была присуща тенденция — выходить за пределы своей инструментальной функции и становиться особой силой в обществе, которая была бы способна оказывать влияние на цели и характер данного общества. Бюрократия представляла собой особую, обладающую властью группу внутри государства и отдельный статусный слой в обществе в целом. Таким образом, как подчеркивает Битэм, в политической сфере Вебер выделял как эмпирическое явление — способность бюрократии стать самостоятельной силой. Но эта черта бюрократии расценивалась Вебером как отклонение, так как предполагала узурпацию чиновниками функции постановки целей, которая принадлежала политическим лидерам.

Третий аспект веберовской теории бюрократии включал концепцию, в рамках которой бюрократия отражала классовую структуру общества. Она не воплощала в себе универсальную и бесстрастную позицию. В жизни бюрократия не была способной освободиться от позиции тех социальных классов, из которых она рекрутировалась и с которыми была связана.²³

Рациональная бюрократия рассматривается Вебером в процессе анализа легального господства. Оно обладает определенными характеристиками, которые можно систематизировать следующим образом:

- Разделение труда, обусловленное усложнением общества и государства. Разделение труда как форма служебной специализации способствует повышению квалификации чиновников как непосредственно, так и опосредованно, через возможность найма служащих на основе их профессиональных качеств.

- Публичный офис (канцелярия или бюро), то есть наличие документов, регламентирующих условия деятельности всех составляющих властные структуры. Деятельность служебного персонала должна соответствовать формально установленным общим для всех законам, правилам и процедурам. Последние, с одной стороны, накладываются на конкретные ситуации и тем самым обеспечивают единообразие деятельности административных структур, с другой — координируют взаимоотношения различных их видов, обеспечивают непрерывность бюрократической деятельности независимо от изменений в штатной системе, поддерживая этим стабильность в организации.

- Штатные служащие, занимающие свою должность в соответствии с их профессионализмом. Управление — не сословная или иная привилегия, а профессия, которая позволяет служащим находиться на материальном содержании у государства.

- Безличные правила и процедуры, регулирующие режим работы чиновников и организаций. Отношения между должностными лицами, чиновниками и клиентами должны осуществляться на системе правил, разрабатываемых преимущественно «внешними силами», то есть политиками. Безличность и беспристрастность, соответственно, обеспечивают рациональность суждений служащих при исполнении ими своих должностных обязанностей независимо от личных соображений, чувств и настроений.

²² Масловский М. В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. С. 37.

²³ См.: Veetham D. Max Weber and the theory of modern politics. Cambridge, 1985. P. 63–81; Масловский М. В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. С. 37–40.

• Наем и продвижение по службе обеспечивается зависимостью от профессиональных заслуг. Наем и продвижение чиновников по иерархической лестнице должно базироваться на служебных качествах индивидов, а не политических, семейных или иных связях, что предполагает специальную подготовку и проверку сотрудников аппарата управления и одновременно создает определенную его однородность.

• Назначение должностных лиц, а не выборы обеспечивают зависимость чиновника от закона и вышестоящего начальника, а не от соответствующих групп, их избирающих. Однако эти положения должны сочетаться с тем, что вступление в должность предполагает длительный срок ее исполнения, что обеспечивается защитой работника аппарата управления от произвольного его увольнения.²⁴

Или несколько по-иному — она основывается на следующих принципах:

а) существование определенных служб, компетенций фиксируется законами и правилами;

б) защита служащих в выполнении их функций;

в) иерархическая организация бюрократической структуры основана на базе твердо установленных принципов должностной субординации. Обычно в такой структуре соблюдается единоначалие, а не коллегиальное руководство, и налицо тенденция к максимальной централизации власти;

г) подбор кадров производится на конкурсной основе — экзамена или диплома, что требует от кандидатов наличия соответствующего образования;

д) регулярная оплата труда служащего в виде фиксированной заработной платы и выплаты пенсии при уходе с государственной службы; размеры оплат устанавливаются в соответствии со штатным расписанием, учитывающим внутреннюю административную иерархию и уровень ответственности служащего;

е) право контроля со стороны администрации за работой подчиненных (путем создания контрольно-дисциплинарной комиссии);

ж) возможность продвижения по службе на основе оценки по объективным критериям, а «не по усмотрению администрации»; полное отделение выполняемой функции от личности служащего, так как никакой служащий не может быть собственником своего поста или средств управления.²⁵

Следует отметить, что и концепция Вебера, как и все схематизирующие общественную жизнь теории, в некоторых отношениях является упрощенной. Реальная жизнь значительно сложнее теоретических конструкций. Поэтому современные исследователи, занимающиеся анализом систем управления, обращают внимание на множество условий, которые могут приводить к неопределенности и неэффективности административного сектора. Социологам, имеющим в своем распоряжении, в отличие от занимавшегося построением теоретических схем Вебера, результаты практической деятельности различных административных систем в XX — начале XXI в., намного легче выделить такие условия. Так, например, П. Блау, опираясь на «дисфункциональный» подход Р. Мертона к вопросу бюрократии, получивший развитие в работах Ф. Селзника и А. Гоулднера, подчеркивает, что веберовский анализ сконцентрирован на формально создаваемых аспектах бюрократий и игнорирует неформальные отношения и несанкционированные шаблоны поведения. Возникновение этих шаблонов неизбежно в рамках формальных организаций, поскольку наличие неформальных структур жизненно необходимо для функционирования любой организационной системы.

²⁴ См.: Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tubingen: Mohr, 1976. S. 126–130; Бабич Н. С. Методологическое значение «идеального типа» бюрократии // Вопросы гуманитарных наук. 2007. № 6 (33). С. 300–303.

²⁵ Воронцов А. А. Бюрократия и государство: история взаимоотношений. С. 107.

Само по себе то, что веберовская теория, как любое теоретическое построение, схематична, усугубляется при интерпретациях, как правило, выборочных положений этой теории. Поэтому при обращении к толкованиям концепции бюрократии Вебера необходимо учитывать замечания ряда зарубежных и российских ученых, в частности С. Клегга, М. Масловского или Р. Шпаковой, критически относящихся к американской социологии 40–50-х годов, по причине делаемых ею весьма приблизительных интерпретаций концепции бюрократии Вебера. «В анализе организаций, — считал Клегг, — внимание к трудам Вебера в целом было избирательным. Его масштабным теоретическим построениям давалась в теории организации значительно более узкая интерпретация».²⁶ Подобное более узкое, выборочное толкование веберовских положений о бюрократии, и, соответственно, такое же упрощенное объяснение при приложении так понятых веберовских положений к российской действительности можно наблюдать и в современных отечественных работах, несмотря на то что большинство российских ученых высоко оценивают веберовскую модель бюрократии.

Оригинален, хотя и несколько противоречив, веберовский анализ проблемы соотношения права, легитимности государственной власти и демократии. Жизнедеятельность общества, с точки зрения Вебера, обеспечивается рациональной системой права, основанной на законе, признанием власти, конституционным правопорядком и развитым гражданским строем. Однако Вебер вынужден признать, что наличие всех этих составляющих не исключает возможности возникновения в обществе столкновений, борьбы, конфликтов между статусными группами и классами, политическими лидерами и отдельными властными структурами, потому что невозможно установить обязательные правовые пределы в политической конкуренции.

Несмотря на высокую оценку роли «рациональной бюрократии», Вебер признает, что административная часть, аппарат власти не способен обеспечивать поступательное развитие государственных институтов и осуществлять действительно политические (представительные) функции. И это определяет то, что подготовка, подбор, принципы деятельности политических лидеров должны быть отличными от соответствующих качеств функционеров (чиновников). Именно в связи с проблемой политического лидерства Вебером рассматриваются особенности демократических политических систем.

К демократии, традиционно понимаемой как «воля народа», Вебер относился с подозрением, считая, что реализация власти большинства приведет к ущемлению личных свобод, а это является искажением основных идеалов демократии. Истинная демократия, определяемая Вебером как «подлинная воля народа», может быть осуществлена в двух формах: в виде «демократии без вождя» или «плебисцитарной демократии вождя».²⁷

Личные свободы — основополагающий признак демократического устройства можно защитить и осуществить, как считает Вебер, при помощи «демократии без вождя», то есть на основе конституции и парламентаризма, системы рационального представительства, механизма коллегиальности и разделения властей. «Демократия без вождя» — не буквальная власть народа (массы, по представлению Вебера, одного из интерпретаторов теории элит, отчуждены от власти), а форма борьбы за власть автономных групп политиков, профессионально представляющих народ.

Иная сущность у харизматической, или «плебисцитарной вождистской демократии». Вебер противопоставляет легитимность власти, основанной на харизматическом господстве, легитимности как традиционной, так и легальной форм правления. Основная цель такой демократии — подчинить административную машину и заставить ее работать на основе дик-

²⁶ Clegg S. Max Weber and contemporary sociology of organization // Organizing modernity: New Weberian perspectives on work, organization and society. London, 1994. P. 50.

²⁷ Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 688.

тата воли харизматического лидера, закрепленного парламентским решением. Политический лидер, вождь, имеет возможность произвольно изменять, упорядочивать и конституировать право, опираясь на свое политическое видение проблем общественной жизни, потому что его власть легитимна. Причем эта власть основана на добровольном согласии ей подчиняться, и обеспечивается она прежде всего верой в харизму (особую гениальность и одаренность) вождя.

Внутренняя противоречивость теоретических веберовских концепций либеральной демократии была подтверждена и неоднозначной практикой развития демократических политических систем в XX — начале XXI века. Поэтому его анализ актуален и сегодня, позволяя проецировать его выводы на современную политическую жизнь. Эти выводы могут быть представлены следующими положениями:

- Парламент и парламентская система далеко не всегда надежная защита от диктатуры. Общество и представительные органы нередко становятся жертвами диктаторов и при парламентской форме правления. В свою очередь, представительные органы также не гарантируют осуществления «воли народа», так как они могут «представлять» свои узко групповые политические интересы. В переходные, сложные и трудные времена сочетание комплекса негативов — нетерпение масс, неспособность парламента и грехи политических лидеров — могут смести ростки «либеральной» формы демократии и права. Российская действительность на протяжении почти всего XX века является печальным подтверждением этого, не исключая и политические реалии 90-х годов российской истории.

- Право и легитимность есть необходимые элементы социальной жизни, обеспечивающие стабильность в обществе. Но они не всегда находятся в состоянии единства и гармонии, так как могут иметь различные источники и проявляться в разных сущностных характеристиках. Особенностью права является высокая степень произвольности от власти, поэтому с точки зрения масс оно имеет как бы «внешнюю» природу. Легитимность же соединяет в себе и требование масс и оценку ими власти, добровольное согласие ей подчиняться и доверие к возможным действиям властей и т. д. Легитимность в разные эпохи выступала и сегодня выступает в неодинаковых вариациях — религиозной, харизматической и т. д. Легитимность и право могут находиться в многообразных отношениях и связях — от легитимности самого права до непримиримого конфликта между ними. Общая же тенденция проявляется в том, что легитимность нередко становится сильнее закона. Особенно такое положение характерно для кризисных ситуаций и переходных периодов эволюции любого общества.²⁸

В заключение следует отметить, что, несмотря на противоречивость своих концепций, а, может быть, благодаря этой противоречивости, отвечающей реалиям политической жизни, сделанные Вебером прогнозы относительно политической жизни разных стран сбылись. В частности, он достаточно точно охарактеризовал возможные последствия первой русской революции, обратив внимание на то, что революция и последующие реформы приведут к всеобщей бюрократизации, а не к решению вопросов социальной справедливости по-социалистически.²⁹

В современной политической социологии (как было замечено) проблемы административных отношений исследуются в рамках различных теоретических направлений — социологии политики, социологии права, социологии управления, социологии организаций, теорий государственного управления и местного самоуправления.

В рамках теорий самоуправления решается как главный один вопрос — характер взаимоотношения субъектов местного самоуправления с государственными институтами, и прежде всего бюрократией. Однако поиски путей эффективности местного самоуправления неизбежно заставляют ставить проблему его управления, поэтому наряду с анализом особенностей

²⁸ См.: Шпакова Р. П. Легитимность и демократия (уроки Вебера) // Полис. 1994. № 2. С. 169–172.

²⁹ См.: Кустарев А. Начало русской революции: версия Макса Вебера. С. 119–130.

взаимоотношений с государственной бюрократией в теориях местного самоуправления решается вопрос и о функционировании собственных аппаратов управления.

В непосредственном смысле понятие «самоуправление» означает способность управлять собой и своими делами. В политологическом отношении самоуправление представляет собой особую форму публичной политической власти.³⁰ В истории зарубежной социально-политической мысли можно выделить четыре основные концепции местного самоуправления: *общественного выбора, дуалистическую, социальных отношений и локалистскую*.³¹

Все эти концепции, оформившиеся в течение второй половины XIX и первой половины XX века, концентрируются, в сущности, на одной проблеме — характере взаимоотношений местного самоуправления с государственной властью. Они стремятся в большей или меньшей степени обосновать идею необходимости автономии местного самоуправления, которая, однако, невозможна в силу пограничной природы местного самоуправления, связанного и зависимого от центра, определяемой последним социально-экономической политикой. Концепции местного самоуправления отражают внутреннее противоречие, заложенное в природе местного самоуправления, а именно: оно стремится к автономии, но само по себе стремление определять местную политику неизбежно приводит его к необходимости установления определенных отношений с центром, которые, как правило, оказываются для местных властей отношениями, хотя и относительного, но подчинения.³²

Направление, представители которого исследуют бюрократию в понятиях теории классов, выдвигают также несколько концепций, которые соприкасаются как с марксистским объяснением этого института, так и макиавеллевской традицией (Парето, Моска, Михельс). Эти теории используются для характеристики различных политических режимов — традиционных и современных, но в основном — обществ по советскому образцу.

Анархист Бакунин использует понятие «новый привилегированный класс», критикуя марксистскую теорию будущего общества. Л. Троцкий вводит термин «паразитическая бюрократия» для характеристики особенностей становления сталинского режима — «диктатуры над пролетариатом». Дж. Бернхем выделяет «новый менеджериальный слой» для всех индустриальных стран, например, СССР, Германии и США. М. Джилас и М. Восленский определяют правящий слой обществ советского типа через категории «новый класс» и «номенклатура». Несмотря на разнообразие используемой терминологии, подход, согласно которому в бюрократии видят «новый класс», весьма перспективен как отправная позиция для исследования феномена бюрократии в виде слоя или класса.

Однако следует отметить, что по отношению к «классовым» обществам он незначительно применим, что дает основания исследователям бюрократии в различных обществах делать, например, такие афористические заявления, как «бюрократия не есть класс, класс не есть бюрократия»³³, принадлежащее левому французскому социологу Н. Пуланзасу. Вроде бы с противоположной отправной позиции рассматривается эта проблема либеральным американским политологом Д. П. Ледонном, который, ссылаясь на Р. Дарендорфа, считает, что правящий класс может сокращаться до бесклассовой модели, в рамках которой классу принадлежат

³⁰ См.: *Игнатов В. Г., Битов В. И.* Местное самоуправление: Российская практика и зарубежный опыт. М.: Март, 2005.

³¹ См.: *Грибанова Г. А.* Основные концепции местного самоуправления // Местное самоуправление: проблемы и перспективы. СПб., 1997. С. 54–69; *Шрейдер В. Ф.* Местное самоуправление как институт социальной политики. М.: Независимый институт гражданского общества, 2005. С. 25–36.

³² См.: *Saunders P.* Social Class and Stratification. London, 1990. P. 29; *Bealey F.* Democracy in the Contemporary State. Oxford, 1988. P. 45; *Mill J. S.* On Liberty. Baltimore, 1974; *The Role of Constitution in a Changing Society.* Oslo, 1991. P. 45; *Basu R.* Public administration: Concepts and Theories. New Dehli, 1986. P. 48–49; *Локк Дж.* Два трактата о правлении // Локк Дж. Сочинения: в 3 т. Т. 1–2. М.: Мысль, 1985; *Фадеев В. И.* Муниципальное право России. М.: Мир юриста, 1994. С. 18.

³³ См.: *Чешков М.* Концепция бюрократии: необходимость пересмотра // Мировая экономика и международные отношения. 1989. № 2. С. 73.

функции правящей группы.³⁴ Но и им подчеркивается, что сущность бюрократии определяется исключительно инструментальными функциями, исполнение которых оказывается доминирующим над классовыми интересами и нейтрализующим их.

Наиболее разработанный вариант исследования правящих слоев в обществах советского типа представлен М. Джиласом в его теории «нового класса». Согласно Джиласу, социалистические революции привели к становлению особого класса — политбюрократии. Основы этого класса он обнаруживает в слое профессиональных прежних революционеров и наростов бюрократии. Правящий класс, обеспечив монополию на всю политическую власть и подчинив общество средствами насилия, распоряжается всей коллективной собственностью в социалистических странах. Особенность политической бюрократии состоит в том, что ее власть и привилегии возникают не из факта обладания собственностью на средства производства, а напротив, монопольная власть становится способом утверждения монополии на коллективную собственность.

Вместе с тем Джилас указывает на различия между административным аппаратом, который осуществляет необходимые управленческие функции в любом обществе, и политической бюрократией, которая обладает реальной властью. Но сам Джилас признает, что провести границу между названными носителями властных отношений очень сложно.

Большинство концепций «нового класса» создавалось в рамках неомарксистской методологии. Они привлекают обращением к важным социологическим проблемам, однако объективное исследование проблем правящего класса в обществах советского типа неизбежно ведет к ревизии незыблемых и для неомарксистов положений марксистской теории. Так, класс в этих концепциях — скорее форма для обозначения социальных групп, обладающих всеми позиционными чертами властвующей элиты в духе Моски, нежели класс в марксистской теории. В качестве основных классовообразующих признаков выделяются власть, статус и вид деятельности.

Рассматривая концепции бюрократии как «нового класса», необходимо отметить особую модель «классовой» или «бесклассовой» теории, которую предложил российский исследователь А. И. Фурсов, анализируя природу обществ советского типа («реального социализма», «коммунизма»). Фурсов исходит из того, что картина обществ советского типа, в которых политика господствует над экономикой и вообще над всем, а социальные отношения определяет идеологизированная бюрократия, олицетворяющая всемогущество государства, не соответствует действительности, поскольку при коммунизме нет ни политики, ни бюрократии, ни государства в строгом (то есть научно-понятийном) смысле этих слов.

Согласно Фурсову, политика есть частичный (или частный) регулятор общественных отношений, в отличие, например, от отношений господства — подчинения, имеющих тотальный, синтетический характер. Политическая государственная власть является властью дифференцированной, специализированной и частной. Коммунизм же есть полное и всестороннее отрицание капитализма, его институтов, форм организации власти и собственности. Он отрицает законы капитализма, включая дифференциацию общества на экономику, культуру, политику, а последняя подразделяется на государство и гражданское общество. Поэтому власть в обществе советского типа утрачивает свой политический характер. Она превращается во всеохватывающую, неспециализированную, недифференцированную способность, стирающую границы между всеми сферами жизни общества и всеми частными типами власти. Эта власть трансформирует тем самым их и себя в такое явление, как общественно-однородная (социально-гомогенная) власть. По мнению Фурсова, «социалистические» страны нельзя характери-

³⁴ См.: *Ледони Дж. П.* Правящий класс России: характерная модель // *Международный журнал социальных наук.* 1993. № 3. С. 175.

зовать как бюрократические, ибо бюрократ является субъектом такой политико-административной власти, которая отделена от других сфер и форм власти.

Форму советской власти Фурсов называет «кратократией — власть власти, власть насилия, не ограниченная никакими законами, а общество — кратократическим». ³⁵ Кратократия не есть бюрократия, она по своей сути антибюрократична, а значит, не совпадает с этим явлением и понятием «тотальная бюрократия».

Так как кратократия является отрицанием партийной политической жизни, то и термин «партократия» не удовлетворяет Фурсова. Кратократия по своей сути есть первый пример системного отрицания государственности в XX веке, во-первых, потому что она охватывает общество в целом, во-вторых, она не обладает надстроечными характеристиками. Кратократия — агент первичных и типологически единственных производственных отношений, отношений собственности.

Для Фурсова кратократия не есть класс или «новый класс». Ибо собственнические («классовые») функции кратократии как власти насилия (власти страха) не отделены от властных («государственных») и образуют единство. Поэтому ни о каком «государственном капитализме» не следует вести речь. Одновременно кратократия не совпадает с тоталитаризмом, так как эти явления различны. Власть тоталитаризма охватывает все сферы жизни общества, но полностью не стирает границы между ними, не превращает ограничение воли в духовной и социально-политической сферах в отчуждение и в объект производственных отношений. Они так и остаются надстроечными компонентами, но не объектом отношений собственности. Кроме того, кратократия уничтожает частную собственность, которая в условиях тоталитарного режима остается основной экономической частью.

Наконец, Фурсов не отождествляет кратократию с докапиталистическими способами производства, в частности — «азиатским». Согласно мысли Фурсова, при азиатской форме правления единство различных сфер общества, собственности и власти существовало исходно, а кратократия — исторический результат гомогенизации системы социальных отношений, прежде существовавших раздельно.

Кроме этого, кратократия возникает не на основе натуральных производительных сил и не в докапиталистическом обществе, а в обществе, включенном в мировую экономическую и политическую системы. Она возникает не непосредственно, а опосредованно на основе производительных индустриальных сил. ³⁶

Не отрицая достоинств позиции Фурсова относительно исследования обществ советского типа, следует не забывать, что при анализе феномена бюрократии, понятий «класс», «политика», «тоталитаризм» и др. мы сталкиваемся с проблемой многоликости и различных смысловых оттенков этих терминов, их зависимости как от жанровых особенностей текста, в которых они употребляются, так и от идейных, политических и методологических ориентаций людей, изучающих взаимоотношение общества и государства. Так, только лишь в идеальной модели можно встретить, например, формулу, в рамках которой политик формирует стратегию, а чиновник реализует эту стратегию. Соучастие бюрократии в принятии политических решений осуществляется по самым разным направлениям и не только в авторитарных режимах, но и в зарубежных «демократиях».

В социологии организаций мы также не находим единой парадигмы административно-государственного управления. Имеет место множество моделей организаций, вокруг которых сгруппировались целые школы исследователей. А. И. Пригожин, анализируя историю

³⁵ См.: Фурсов А. И. Капитализм в рамках антиномии «Восток-Запад»: проблемы теории // Капитализм на востоке во второй половине XX в. М.: Восточная литература, 1995. С. 115–121.

³⁶ Там же.

этого вопроса с позиции логической реконструкции, предлагает различать следующие основные концепции организации.

«Организация как трудовой процесс». Эта модель «научной организации труда» связана с именем Ф. Тейлора. Работник в ней рассматривается как звено единой специализированной цепи организации, трудовая деятельность которого размельчалась на простейшие элементы с целью задать ему оптимальный режим исполнения. Соответственно, трудовая деятельность принципиально отделялась от управления, которое являлось функцией другого субъекта.

«Организация — машина». Предложили данную концепцию А. Файоль, Л. Урвик и др. Они исходили из того, что организация проявляется как безличный механизм, состоящий из формализованных отношений, статусов и целей в форме многоуровневой административной иерархии. Организация есть инструмент, при помощи которого решаются поставленные задачи. Человек в организации выступает не в качестве личности, а в форме абстрактного «человека вообще».

«Бюрократическая модель организации». Разработал эту теорию организации М. Вебер (см. об этом ниже).

«Организация — община». Э. Мэйо, Ф. Ротлисберг и их коллеги выдвинули представление об организации как общине, основу которой составляют «человеческие отношения». Организация — это частный случай человеческой общности, особой социальности. В основе ее лежат отношения «человек — человек», «человек — группа». Поэтому такие связи возникают на межличностной базе взаимных привязанностей и общих интересах. Принятые в группе нормы поведения являются доминирующим регулятором отношений общины. Ее структура производна от стихийно складывающихся первичных отношений между людьми через факторы лидерства и престижности. В этих группах особое значение приобретает частное и неформальное право. Контроль поведения отдельного человека (через общественное мнение) и удовлетворение общественных потребностей осуществляет именно такая организация. Социально-психологическая «организация в организации» с трудом поддается внешнему управлению. Наиболее правильный путь воздействия на общину находится в плоскости включения в ее естественную среду и, соответственно, необходим учет ценностей, установок, мотивов поведения носителей организационных отношений.

«Социотехническая модель» предложена группой английских социологов (Е. Трист и др.). Представители социотехнической концепции организации считают, что имеется взаимозависимость между социальной организацией производства и характером технических его средств. Иначе говоря, имеет место, с одной стороны, зависимость внутригрупповых связей от технологии производства, с другой — обратное влияние социально-психологических качеств группы на производственный процесс, главным образом на производительность труда. Поэтому в зависимости от особенностей технологического процесса, в деятельности организации следует учитывать и допускать возможность неформальных способов регулирования организационных отношений.

«Интернациональная модель» разработана Ч. Бернардом, Г. Сайменом, Дж. Марчем и др. Здесь организация рассматривается как система взаимодействий между субъектами деятельности. В процессе взаимодействия индивиды вносят в организацию ожидания и ценности, руководствуются своими собственными представлениями о реальной жизненной ситуации. В силу того, что структура и цели организации являются следствием этих взаимоотношений вместе с формальными правилами и процедурами, в системе управления проявляются элементы неопределенности, и вместе с этим возникает риск при принятии решений. Рациональные действия руководителя имеют свои пределы, как то: ограниченность его знания об организации, неспособность предвидеть всех последствий своего решения, неустойчивость порядка его предпочтений.

«**Естественная организация**». Авторы этой теории — Т. Парсонс, Р. Мертон, А. Этциони и др. Организационная деятельность анализируется как объективный, самосовершающийся процесс, в рамках которого субъективное начало не имеет решающего значения. Организованность — это такое состояние системы, которое позволяет ей самонастраиваться при воздействии внешних и внутренних составляющих. Целедостижение выступает как один из возможных результатов деятельности системы. Отклонение от цели не является ошибкой или просчетом, а естественным способом функционирования организации, в которой значительное место занимают не планируемые, а стихийные факторы.

Как правило, этот подход избегает взгляда на систему с позиций управления. Социальное образование рассматривается как саморазвивающийся организм, имеющий множество проявлений и собственных законов, направление развития которых предугадать трудно.³⁷

В обзоре существующих теорий организаций, однако, более значимо сосредоточиться не на фиксации многообразия моделей, а на выявлении общих тенденций их эволюции. Справедливо в этом смысле замечает Пригожин, что эволюция методологии западной социологии показывает противоположность настоящего ее состояния начальному содержанию.

В первых моделях организационная эффективность связывалась с высокой формализацией, организационное творчество закреплялось за высшими структурами в системе иерархии. Деятельность последней дробилась на простейшие компоненты, и узкая специализация означала высокую степень продуктивности носителя организационных отношений.

³⁷ См.: Пригожин А. И. Современная социология организаций. М.: Интерпракс, 1995. С. 27–32.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.