

кратизации и коррупции общества давно уже превзошел критический порог, и это грозит серьезными потрясениями для страны и, прежде всего, развалом Российской Федерации.

Теоретическое, философское осмысление остроактуальных проблем управления общественными процессами в современной России, места и роли российской бюрократии явно отстает от запросов политики, общественной практики. В этом отношении поучителен опыт разработки проблем эффективной деятельности бюрократии современного Китая, о чем подробно говорится в одном из разделов коллективной монографии.

При изучении наиболее глубоких причин неэффективной деятельности современной российской бюрократии необходимо выйти за пределы традиционного рассмотрения этой проблемы.

Основные положения, взятые за основу исследования, состоят в том, что есть определенный «инвариант» российской государственной власти, который устойчиво существует независимо от господствующей в обществе идеологии. Российская история не смогла в главном изменить сущность этого инварианта, радикально «исправить» онтологию государства и власти, а следовательно, и всю властно-управленческую структуру государства. Эта онтологическая, объективная данность («матрица»), с которой приходится иметь дело не только исследователю, но и политикам, тем более находящимся на верхних этапах власти. Поэтому необходимо строго отделять то, что относится к невежеству и пережиткам, а что составляет онтологическую природу государства и власти, архетипы, с которыми нельзя прямолинейно бороться, пытаться их немедленно и до конца искоренить. К сожалению, онтология российской власти и управления изучены философской и политической мыслью явно недостаточно, особенно применительно к современной ситуации.

Важен также для понимания авторской позиции еще один вывод, сделанный в настоящей монографии. Российское государство должно обладать высшими трансцендентными целями. Если государственная власть имеет политическую волю для реализации целей, то главным средством их достижения выступает российская бюрократия, которая была и остается стеновым хребтом российского государства. Как только высшая

власть теряет свою волю, бюрократия начинает обращать свою деятельность при отсутствии высших целей себе во благо. В этом разительное отличие российской бюрократии от западной бюрократии по той роли, которую они играли и продолжают играть в историческом развитии своих стран. Из таких утверждений исходил в той или иной мере авторский коллектив при написании настоящей монографии, в частности при раскрытии причин растущей бюрократизации и коррумпированности управленческого аппарата. В работе рассмотрен весь широкий спектр точек зрения на цели и функции современной, в том числе и российской, бюрократии, взаимоотношения ее с высшей государственной властью, возможные пути повышения ее управленческой деятельности.

Авторский коллектив рассматривает настоящую работу как предварительный и вместе с тем необходимый этап для подготовки и написания в дальнейшем фундаментального и обстоятельного философского исследования актуальных проблем бюрократии и бюрократизма в перспективе XXI в.

В.Н. Шевченко

В.И. Спиридонова

Западные теории бюрократии и российская действительность

Когда сегодня начинаются разговоры о бюрократии, то она ассоциируется со служащими аппарата управления любой социальной организации — чиновниками, функционерами, которые имеют огромную власть над другими людьми. Специфику бюрократической формы властвования составляет набор неких процедур, благодаря которым чиновник оказывается единственным лицом, от которого зависит успех или провал решения конкретной проблемы. Такого рода эксклюзивная власть отделяет функционера от обычных граждан, возвышает его над обществом и создает ореол особого «бюрократического менталитета».

Данная интерпретация бюрократии подразумевает, что бюрократические служащие, используя свое положение распорядителя общественными делами, извлекают пользу из этого положения, а принципы, на основе которых они должны действовать, своевольно, волюнтаристски извращают в личных целях. Предполагается также, что эти служащие образуют нечто вроде особой касты — «государство в государстве». Более того, в общественном сознании такая бюрократия представляется как достаточно агрессивное явление, которое стремится узурпировать фактическую власть в государстве, пренебрегая любыми понятиями о «суверенитете народа», о том, что сама бюрократия, по замыслу, должна обслуживать интересы этого

народа. В итоге нередко вырисовывается картина полного господства слоя чиновничества над жизнью народа, картина зависимости общества от слоя бюрократии.

Таков привычный широко распространенный образ бюрократии в массовом сознании не только России, но и западных стран. Однако это всего лишь один из возможных вариантов понимания бюрократии, относящийся к разряду «дисфункциональных» толкований.

Научное осмысление феномена бюрократии началось в XIX в. Первоначально под бюрократией понималась, действительно, власть чиновников, их засилье в государственном аппарате. О том свидетельствует этимология термина бюрократия, восходящая к французскому «bureau», что означает в числе прочего «столопроизводство». (Точное значение слова — «письменный стол». Таким образом, подразумевалась «власть стола».)

В своих истоках исследование предмета бюрократии оформилось в два главных направления. Первое сконцентрировало внимание на изучении бюрократии как политического тела правления, как соотношения государственной бюрократии и общества. Оно оперировало крупными социальными категориями, такими как государство и общество, классы и массы. Бюрократия в нем воспринималась даже не как часть государства, она отождествлялась с государством, являлась выразителем государственных идей и интересов. Второе обратилось к проблемам бюрократии как механизма такого правления. В плеяде авторов, представляющих первую линию анализа, несмотря на большие различия в конкретных теоретических построениях, были включены такие имена, как Гегель, Маркс, Троцкий, Рицци, Михельс, Гелбрейт. Вторая линия исследования видела в бюрократии социальный механизм, совершенно независимый от политической формы и политических отношений в обществе. Сюда относили таких ученых, как Тейлор, Вебер, Мертон, Гулднер, Селзник. Первая линия составила область политического анализа, вторая была отнесена к сфере социологии организаций и сформировала социологический анализ бюрократии.

1. Бюрократия в рамках политического анализа

Начало развитию теории бюрократии на поприще политического анализа положил Г.В.Ф.Гегель. Отправной точкой гегелевского анализа явилось положение о том, что задачей бюрократии являлось служение общественным интересам. Смысл этого служения – в сохранении единства общества, его стабильности и устойчивости. Гегель первый выделил ту роль, которую играют служащие, или функционеры, в процессе унификации и рационализации общественного организма, противостоя раздробленности, многоликости и мозаичности отношений на уровне гражданского общества. Объединительная функция государства, практическими исполнителями которой становится слой государственных служащих, соответствует реализации всеобщего интереса. Смысл существования этого слоя и его задачи заключаются в отстаивании и сохранении идеи первичности общества как важнейшей социальной целостности по отношению к идее общества как совокупности разнородных индивидуальных интересов.

Социально-исторические корни такой интерпретации понятны. Во времена Гегеля бюрократия ассоциировалась прежде всего с понятием централизованного европейского государства как прогрессивного для той эпохи явления. И именно в трудах Гегеля идеи рационального устройства такого государства получили наиболее отточенное и завершенное выражение. В «Философии права» он соединил этический рационализм И.Канта и традиции немецкого идеализма, соотнеся их с реалиями институционального устройства Прусского государства того времени. Гегель видел в нем идеал устройства человеческого общества как с точки зрения максимально-эффективного способа достижения общего блага, так и в перспективе реализации индивидуальных целей самореализации личности.

Бюрократия, наряду со слоями промышленников и аграриев, в его концепции составляют фундаментальное триединство, ответственное за реализацию общественных нужд. Легитимность таких функций, доверие к слою государственного чиновничества непосредственно связаны с политической культурой этого слоя и их социально-политическим поведением в

обществе. Так рождается мысль о повышении профессионализма и компетентности чиновников, которая впоследствии составит центральное звено построений М.Вебера, видевшего в бюрократии максимально эффективную модель решения проблем цивилизованного общества.

Преемником гегелевской традиции нередко называют К.Маркса. Однако его взгляд на смысл и цели бюрократии в обществе радикально противоположны гегелевским воззрениям. Будучи последовательным антигосударственником и отрицая ценностную социальную полезность государства, Маркс представляет бюрократию как абсолютное зло. Он видит в ней, в первую очередь, политически активный класс, непосредственно связанный с управлением государством, а значит, класс, враждебный прогрессивному развитию общества.

Известно, что марксов анализ основан на критике гегелевской концепции. Гегель усматривал в государстве механизм, стоящий над сословиями и потому могущий объединить общество, предложив ему определенную рациональность социального действия. Маркс понимал бюрократию как социальное тело, которое в обществе, раздираемом антагонистическими противоречиями, использует эти противоречия в своих интересах и стремится учредить порядок, а также такие правовые рамки социального действия, которые привели бы к легальности ее господства. Он упрекает Гегеля в том, что тот «совершенно не рассматривает содержание бюрократии, а дает только некоторые общие определения ее “формальной организации”»¹.

Специфика марксовой идеи состоит в том, что он придает социологический поворот политическому варианту анализа бюрократии. Самым ценным элементом его позиции является то, что он обнаружил *отчуждение* бюрократического слоя от общества. Его обособленность не есть простая невинная самоизоляция. Сущность последней имеет комплексно-политический характер со множеством губительных последствий как для гражданского общества, так и для самого государства. И несомненная заслуга Маркса состоит в том, что он подробно исследует и излагает эти последствия, предвосхищая критику бюрократических организаций в рамках теорий «человеческих отношений» социологии организаций.

Маркс максимально точно определил негативные черты бюрократии. В макромасштабе он вменял ей в вину замещение «всеобщего интереса» своим узкокорыстным интересом, который она выдает за всеобщий. Тем самым происходит «присвоение государства» армией чиновников, в то время как в действительности чиновничество органически неспособно решать государственные проблемы. Таким образом, бюрократия, вытесняя подлинные и насущные государственные задачи, образует «ужасный организм-паразит, обвивающий точно сетью все тело»² общества, затыкающий все его жизненные поры.

Наибольший интерес для развития политической мысли о бюрократии в работах Маркса представляет выявление им конкретных эмпирических характеристик бюрократии. Бюрократия в его интерпретации — это, прежде всего, царство некомпетентности. «Верхи, — пишет он, — полагаются на нижние круги во всем, что касается знания частных дел; нижние же круги доверяют верхам во всем, что касается понимания всеобщего, и, таким образом, они взаимно вводят друг друга в заблуждение»³.

Однако марксов взгляд даже на этот предельно практический дефект бюрократии носит односторонне идеологизированный характер. По мысли Маркса, такого рода некомпетентность порождается классовым характером капиталистической системы. Он подчеркивает, что в условиях капиталистического производства технологически оправданная безличность отношений искажается частнособственническим характером общественных отношений. Государственные задачи превращаются в канцелярские, и наоборот, канцелярские задачи преподносятся как имеющие государственно важное значение⁴. Именно капиталистическая система отношений, полагает он, противопоставляет людей друг другу, в результате чего их общение становится общением персонифицированных функций. Частнособственнический характер отношений приводит к тому, что одним выпадает в обществе роль «безличных винтиков», другие же подчиняют деятельность персонала своим собственным интересам. Тем самым он совершенно исключает из своего анализа реалии индустриального общества как объективные причины растущего человеческого отчуждения.

В то же время, если оставить в стороне классовый акцент марксова анализа, нельзя отказать в глубокой проницательности и обобщающей силе отмеченных им характерных черт бюрократии. Он, например, замечательно описывает механизм действия «бюрократических порочных кругов», которые составляют одно из центральных звеньев бюрократического феномена. Его рассуждения являются классическим образцом логического описания дисфункционального характера бюрократической деятельности. Он рассуждает следующим образом. Эффективность деятельности чиновника определяется через соответствие его действий предписаниям. Деятельность, не соответствующая пользе общества, регулируется с помощью новых предписаний. Так развиваются иррациональные следствия от действия рациональных правил. «Бюрократия, — резюмирует К.Маркс, — есть круг, из которого никто не может выскочить»⁵.

Централизация власти как характеристика бюрократии также рассматривается Марксом как непосредственное отражение в политической сфере процесса возрастания экономической концентрации капитала в руках немногих. Приписывая такие отклонения в деятельности организаций исключительного капиталистической форме общественного устройства, он дает поистине замечательное комплексное описание реального бюрократического механизма в рамках своей знаменитой концепции отчуждения. Возникшие отклонения в деятельности организаций в капиталистическом обществе есть результат развития тенденции отчуждения административного аппарата от общества и реальных потребностей индивидов. Управление превращается в самоцель, в институт с собственной внутренней жизнью, непостижимой для непосвященных. Круг людей, специализирующихся в управлении, становится замкнутой кастой, охраняющей свои секреты, которые способствуют выживанию их как слоя. В этом кроется клановая, мафиозная природа бюрократического действия. «Всеобщий дух бюрократии есть тайна, таинство. Соблюдение этого таинства обеспечивается в ее собственной среде ее иерархической организацией, а по отношению к внешнему миру — ее замкнутым корпоративным характером»⁶.

Бюрократия погружена в «грубый материализм», охоту за должностями, когда главным мотивом деятельности становится стремление сделать карьеру. Истинная сущность властвования тогда вырождается и превращается в «авторитет» в негативно-уничижительном его понимании. Маркс по этому поводу пишет: «...Обоготворение авторитета есть ее образ мыслей. Но в ее собственной среде спиритуализм превращается в грубый материализм, в материализм слепого подчинения, веры в авторитет, в механизм твердо установленных формальных действий, готовых принципов, воззрений, традиций»⁷. Иерархия бюрократии есть «иерархия знания». Знание посредством иерархии превращается из реального в бюрократическое, оно может функционировать только как частичное. Частичное знание — форма существования бюрократического авторитета, «авторитет есть поэтому принцип ее знания, а обоготворение авторитета есть ее образ мыслей»⁸.

Несомненной заслугой марксова анализа, как отмечают западные ученые⁹, является то, что он сделал бюрократию эмпирически осязаемым явлением и представил ее описание, которое не утратило своей актуальности до сих пор. Марксистский критицизм оказался близок некоторым современным теориям бюрократии, которые концентрируют внимание на дисфункциональных чертах, вносимых ею в социальное развитие.

Современные аналитики продолжают отмечать, например, что бюрократия создает порочные круги, на которых зиждется ее функционирование, что нижестоящие чиновники отдают инициативу в разрешении трудных ситуаций в руки начальства среднего звена, а последнее оставляет за подчиненными необходимость справляться с отдельными частными осложнениями, не допуская информацию о них в верхние эшелоны власти (чтобы «не беспокоить начальства»). Такая солидарность на основе некомпетентности тесно связывает нижние звенья иерархии с верхними и со всей бюрократической организацией как системой. Отказаться от бюрократического единения можно, только отказавшись одновременно от своей должности, а заодно от привилегий и от материальных преимуществ, с нею связанных.

Продолжает оставаться актуальной и такая черта бюрократической организации, как карьеризм, выражающийся в том, что сущностный смысл работы подчинен стремлению к сохранению или повышению личного статуса внутри бюрократической иерархии. Современная бюрократия, как и во времена Маркса, предстает в виде огромной взаимопереплетенной сети отношений, основанной на личных связях, услугах и симпатиях, а вовсе не на объективно-меритократических критериях, исходящих из необходимости реального разделения труда в обществе и добросовестного исполнения трудовых функций.

Несмотря на позднейшие классово-нейтральные исследования бюрократии, в последнее время многие отмечают важность политического подхода к оценке этого явления. Выясняется, что формально-структурного анализа бюрократии недостаточно. Такое повседневное явление политики, например, как клановые группировки и их борьба между собой, нередко вытесняет принцип строгого соблюдения иерархически формальных отношений, стремясь подчинить работу организации интересам и личным целям мафиозных образований. Интересно в этом отношении замечание современного исследователя бюрократии профессора социологии университета в Кайене (Франция) Клода Лефора, который пишет, что особенно острой борьба кланов и партий за распределение важнейших постов становится в переходные периоды, ознаменованные изменением режима. Бюрократия, теоретически имеющая обособленное от революционных сдвигов — административное поле деятельности, в реальности не является совершенно нейтральной в рамках вновь возникающих политических режимов. После революций господствующие классы легко приспосабливают ее к новым правилам игры, и бюрократия при этом только усиливается. Свидетельством тому, по его мнению, может быть Франция эпохи Освобождения, когда с приходом к власти голлистов появилась новая мощная бюрократия. Он пишет: «...Государственная бюрократия приспосабливается к самым разным режимам, доказательством чему служит пример Франции, где она остается замечательно устойчивым феноменом со времен Первой Империи. Подтверждение того же факта находим и в том, что в периоды войн бюрократический персонал