

DOI: 10.12731/2218-7405-2013-6-45

УДК 354

ФЕНОМЕН БЮРОКРАТИИ: КЛАССИЧЕСКИЕ КОНЦЕПЦИИ

Дама Ибрагима

Цель статьи – анализ классических теорий бюрократии Гегеля и Карла Маркса, а также концепта рациональной бюрократии Макса Вебера и его развитие в трудах Герберта Саймона, Роберта Мертона, Питера Блау и Мишеля Крозье. Показано, что перечисленные исследователи осуществили лишь замену терминологии в рамках той же самой теоретической традиции. Описаны разные подходы к бюрократической системе административных школ конца 1950-х - начала 1980-х годов, особое значение придается ее функциям и месту в государстве. Основные выводы состоят в следующем: назначение государственного аппарата состоит в организации государственного управления на основе регламентированных прав, общеобязательных процедур, которые призваны обеспечить баланс интересов человека и общества; плохая эффективность государственного управления, ущемление прав и свобод личности является результатом дисфункции государственного аппарата; борьба с ней может быть осуществлена при помощи управленческих, экономических, правовых методов.

Ключевые слова: бюрократия, концепции, чиновники, государственное управление.

THE BUREAUCRATIC PHENOMENON: CLASSICAL CONCEPTS

Dama Ibrahima

Aim of this article - to analyze Hegel and Karl Marx's classic bureaucracy theories and also Max Weber's concept of rational bureaucracy and its development in the works of Herbert Simon, Robert Merton, Peter Blau and Michel Crozier. It shows that the above listed researchers only undertook a change of terminology within the same theoretical tradition. The article describes different approaches to the bureaucratic system of administrative schools of the late 1950s and early 1980s. Major conclusions in the article include the following: administering the state apparatus consists in the organization of government on the basis of regulated rights, mandatory procedures that are invoked to ensure balance in the interest of man and society; bad effectiveness of government, infringement of the rights and freedoms of the individual is the result of dysfunction in the state apparatus; the struggle against it can be carried out with the help of administrative, economical and legal methods.

Keywords: bureaucracy, concepts, government officials, public administration.

Бюрократия – явление многостороннее. Это подтверждается разными взглядами на бюрократию. Ее изучение породило разные определения, характеристики и теории бюрократии. Цель данной статьи – обзор некоторых из них.

Термин *бюрократия* изобретен Винсентом де Гурне в 1745 г. Он соединил два слова: *bureau* (бюро, канцелярия) и *kratos* (власть, господство). С момента появления понятие *бюрократия* имело значение *власть чиновников* [1, с. 104]. На протяжении XX в. смысл понятия расширился. Оно означает правление чиновников, систему профессиональной администрации, организационную неэффективность, государственное управление, недемократическую организацию.

Еще одно определение термина было предложено Максом Вебером. Бюрократия – это один из типов идеальной рациональной организации, характеризующийся эффективностью административных действий, которая достигается за счет специализации квалифицированного управленческого аппарата и формального разделения обязанностей, иерархичной системы контроля и подчинения должностных лиц, безличных отношений, основанных на зафиксированных законах и правилах, которые определяют принятие решений путем отделения административных функций от средств управления[2, с.116].

Феномен бюрократии рассматривался также Гегелем и Марксом.

Гегель в «Философии права» проанализировал чиновничество, структуру, сущность и функции. По его мнению, только государство может являться носителем интересов общества, частные граждане и социальные институты не могут выполнять эту функцию. Общие интересы реализуются с помощью коллегиальных органов государственных чиновников, которые объединяются в иерархические структуры. Гегель характеризовал государственную бюрократию как главную часть общества, в которой содержится государственное сознание, образованность и профессионализм. Чиновники – это и есть главная опора государства в отношении образованности и интеллигентности[3, с.483].

Иную точку зрения на бюрократию сформулировал Карл Маркс. Он определял ее как социальный организм-паразит, результат социально-классовых антагонизмов и противоречий и материализацию политического отчуждения[4, с.14]. Бюрократия с его точки зрения – абсолютное зло. Он это объясняет:

- подменой интереса общественного интересом частным конкретного чиновника, «присвоением государства» чиновническим кругом;
- органической неспособностью бюрократии решать настоящие проблемы, отсутствием у бюрократии государственного разума;

- извращенным восприятием действительности, отрывом от нее, предвзятостью, произволом, который возрастает по мере продвижения к вершине бюрократической иерархии;
- корпоративностью этой иерархии;
- карьеризмом как ее образ жизни;
- притязанием на монопольную компетентность;
- формализмом.

Интегральной характеристикой марксового видения бюрократии является наличие в ней такого феномена, как отчуждение. Бюрократия является организмом-паразитом, который не способен быть носителем разума и выразителем всеобщих интересов[5, с.118-119]. Однако критика Маркса опиралась на анализ ограниченного материала, в основном на деятельность прусской бюрократии первой половины XIX века. Но в его точке зрения есть глубина, особенно при описании негативных свойств бюрократии. Его суждения применимы к большинству современных бюрократических систем.

Маркс отвергал схему управления прусского государства, а затем и государственности всего капиталистического общества. Но если принять его критику за полный анализ, то становится непонятно, почему современные бюрократические государственные аппараты в разных странах не только не «рушатся под тяжестью собственных преступлений», но и успешно справляются с решением сложных проблем и одновременно пользуются у граждан страны высоким авторитетом.

Несмотря на несовпадения в понимании сущности бюрократии, Гегель и Маркс создали традиции описания роли и места бюрократии в государстве.

Гегель приписывал бюрократии абсолютное совершенство. Но он не видел негативных сторон бюрократии, которые не являются совокупностью случайных элементов, а присущи любой организации. Но поставленная им проблема существует до сих пор: образует ли бюрократия основную часть среднего

сословия, которое характеризуется стабильностью, развитым интеллектом и правовым сознанием? Ответить на этот вопрос невозможно без проведения конкретных политико-социологических исследований социальной структуры и государственного аппарата. Эту тему мы здесь не рассматриваем.

Маркс тоже предлагает убедительную концепцию бюрократии. Но в ней не решено множество проблем. Отметим несколько:

- подчинение теории бюрократии проблеме будущего социального устройства;
- дискуссионный характер проблемы отчуждения и разделения труда как социальной основы государственного формализма;
- неясность общесоциальных функций государства (согласованность интересов классов, сословий и групп, защита их безопасности).

Главная проблема в том, что попытка воплотить марксизм на практике привела к небывалому разрастанию государственного аппарата. Причины этого явления в различных странах тоже требуют особого анализа.

Макс Вебер пытался синтезировать взгляды Маркса и Гегеля на бюрократию. По его мнению, сфера бюрократии расширяется одновременно с такими факторами, как: исчезновение мелкого и разрозненного производителя, рост образования, подъем уровня общей культуры, растущая взаимозависимость различных областей экономики. Позиции и роль бюрократии усиливаются по мере появления глобальных интересов государства. Вебер отмечает, что существует потенциальная опасность бюрократии и в условиях «правового» государства. Это может проявиться в его «неправовых» видах: концентрации средств управления, претензии на право принятия политических решений, деперсонализации принятия решений. Вебер в своих работах выделял харизматическую, традиционную и рациональную легитимизацию[6, с.162]. Традиционная иррациональность может поддерживаться в деятельности различных типов властей с помощью господства закона. Такое господство не исключает свойств

бюрократии (иерархия, формализм, таинство и т.д.). Эта проблема тоже далека от решения.

По сравнению с концепциями Гегеля и Маркса попытка Вебера осмыслить социальную роль прошлого и современного чиновничества является более универсальной. Проблема «профессиональных чиновников» находится в ряду так называемой «рациональной» бюрократии. А вопрос о «правлящем классе, слое» соответствует традиционным формам его понимания. Вебер выступал также за признание смешанных форм политического господства, то есть за разные варианты бюрократического типа управления, которые могут существовать во взаимосвязи с традиционными и рациональными типами господства, которые характерны для современной политической жизни.

После второй мировой войны обнаружилась концепция рациональной бюрократии Макса Вебера. В 1950-60-е годы появились работы Герберта Саймона, Роберта Мертона, Питера Блау и Мишеля Крозье. Но в настоящее время стало ясно, что указанные исследователи осуществили лишь замену терминологии в той же самой теоретической конструкции [7, с.46]

Например, Саймон дополнил концепцию формальной организации элементами теории неформальной организации, а Вебер исходил из ценностно-нейтрального подхода. Другими словами, служащий по-прежнему рассматривался лишь как незначительный элемент административной системы, хотя обладающий особыми индивидуальными свойствами. Но эти свойства интересовали Саймона лишь с точки зрения повышения эффективности работы организации. Эффективность и рациональность как высшие организационные ценности, смысл и цель ее деятельности сомнению не подвергались [8, с.138-139].

Роберт Мертон различал «механистическую» и «органическую» управленческие системы. «Механистическая» система состоит из структур, которые могут быть соотнесены с рациональной моделью, и может решать долговременные стабильные задачи. «Органическая» система относится к условиям не-

стабильности, когда на основе четко выраженной иерархии указания и проблемы не могут быть разделены среди специалистов. Сотрудники обязаны выполнять свои специальные задания с учетом осознания ими задач всей организации. Нет смысла в формальном определении обязанностей, разделении полномочий и следовании инструкциям. На первом месте появляется процесс сотрудничества с другими подчиненными для решения поставленной перед ними задачи во время горизонтальных консультаций, но не вертикальных команд[9, с.323-337].

Питер Блау утверждал, что мобилизация и координация усилий разных профессиональных подгрупп для достижения целей общества и есть критерий, необходимый для определения бюрократической организации. По его мнению, деятельность этих подгрупп не может абсолютно соответствовать официальным регламентам. Он считал, что концепция бюрократического управления М. Вебера носит черты идеально-типической конструкции, имеющей более умоглядный, чем практический характер. П. Блау указал на два основных уязвимых момента в веберовских теоретических построениях: «...дав описание функций различных элементов, он не учел ни их дисфункций, ни конфликтов, возникающих между составляющими систему элементами... Другое обвинение, выдвигаемое против веберовского анализа, заключается в том, что он обращал внимание только на формально создаваемые аспекты бюрократии, игнорируя неформальные отношения и несанкционированные шаблоны поведения, развивающиеся в рамках формальных организаций»[10, с.100].

Мишель Крозье активно выступает с критикой жесткой административной модели управления, которая основана на том, чтобы «путем предписаний, запретов и правил «рационализировать» поведение индивидов и пресекает их вольные действия в организациях различного рода». Он утверждает, что «мы должны стремиться к тому, чтобы трансформировать громоздкое все ведущее государство, которое мы создали, в скромное государство, более толковое,

стремящееся поставить себя на службу обществу, а не командовать им». А стремление помочь «...всем социальным подсистемам, которые составляют общество, найти наилучшие регуляции изменений и возглавить крестовый поход за инвестирование в качество»[11, с.36] является главной функцией государства.

Важное место в работах Крозье уделено проблеме бюрократического кризиса, что связано с амбивалентностью феномена. Во-первых, бюрократическая организация воплощает рациональность, а, во-вторых, ее успех связан с унификацией деятельности участников. В своих исследованиях Крозье ставит акцент на дисфункции бюрократии, так как это напрямую связано с проблемами управления. В значительной мере это проявляет себя в кризисе системы по принятию решений, поскольку бюрократии свойственны факторы длительности консультаций, потери контактов с реальными жизненными обстоятельствами и общей отчужденности.

В результате исследований Крозье выделяет «бюрократические порочные круги», образованные в ходе взаимопроникновения и взаимодействия централизации, безличности и стратификации[12, с.76-78].

Крозье выявил также универсальный для французской демократии феномен «некоммуникации». Другими словами, бюрократия является неэффективной, а ее деятельность приносит отрицательные результаты обществу, так как различные слои общества начинают нарушать нормальные коммуникационные связи. Потеря или задержка в промежуточных административных звеньях информации приводит к появлению эффекта пуховика, который «нельзя пробить ни сверху, ни снизу. В этой бесформенной массе увязают все директивы и реформы»[13, P.240].

Появление «тенденции к монополии» является еще одним негативным проявлением бюрократизации. Это явление имеет универсальный характер и проявляет себя в том, что члены подгрупп стремятся сохранить завоеванные

места внутри фрагментированных слоев организационной иерархии, ограничивая доступ к сфере своего влияния и контактов с другими слоями.

Ключевой проблемой постиндустриального общества является феномен «ограниченного участия». Крозье считал, что рациональное и осознанное участие является важнейшим и наиболее приемлемым типом вовлечения граждан в дела социальных организаций. Это вовлечение противопоставлено «мифу аффективного участия». Но в осознанном участии необходимы ролевая вовлеченность индивида в процесс управления, а также ответственность. Кроме того, новые качества государственных служащих и руководителей особенно важны в современном динамическом процессе социальных преобразований. Современные методы и средства реформирования государственных организаций, способности к управлению инновативными процессами, преодоление социальной и организационной инертности бюрократических структур – все это должны знать и уметь государственные служащие. Можно выделить два элемента при сравнении идеального типа бюрократа (по Веберу) с «идеальным» типом, сформировавшимся в современном состоянии управления[14, с.3]:

1. Идеальный веберовский бюрократ избегает риска; концентрирует все свое внимание на рутинной деятельности и ограничениях; выдвигает на первый план безопасность; избегает ошибок, поскольку они административно наказуемы; не любит изменений; не имеет желания переучиваться.

2. «Идеальный современный чиновник» представляет собой полную его противоположность, поскольку: идет на риск в необходимых ситуациях; концентрируется на результатах; постоянно применяет инновации; относится к ошибкам с пониманием и учится на них; стремится к изменениям; концентрирует внимание на появившихся возможностях; стремится постоянно повышать квалификацию; выдвигает на первый план необходимость достижений[15, с.67-68].

Исторически сложившиеся школы административно-государственного управления в настоящее время занимают значительное место. Противоречия и проблемы, которые характеризуют общее состояние данной отрасли знания, выявляются при исследовании научных разработок этих школ.

Американская школа административно-государственного управления отличается эмпиризмом и направлена на продвижение концепции организационного развития. Специалисты по организационному развитию видят идеальную структуру административно-государственного управления в ее построении по принципу модели живого организма, который, в первую очередь, способен приспособливаться к новым целям.

В Великобритании после периода господства бихевиоризма 1930-х годов сложились социологическое и экономическое направления исследования бюрократии. Они противопоставляются культурным и рациональным подходам к анализу. Много внимания уделяется разработке «мягкого мышления», переносу признака системности на рассмотрение объекта с разных точек зрения с реальности на процесс познания.

Французская школа административно-государственного управления отличается институциональным подходом и полагает центральной проблемой поиск универсальной системы взаимосвязи между государственным аппаратом и гражданами.

В заключение отметим, что назначение государственного аппарата состоит в организации государственного управления на основе регламентированных прав, общеобязательных процедур, которые призваны обеспечить баланс интересов человека и общества. Плохая эффективность государственного управления, ущемление прав и свобод личности является результатом дисфункции государственного аппарата. Борьба с нею может быть осуществлена при помощи управленческих, экономических, правовых методов.

Быстрая реорганизация системы и структуры органов государственного управления, механизмов управленческой деятельности, потребностей в улучшении контроля в управлении, реорганизации системы государственного принуждения являются результатом создания нового законодательства о государственной службе. Важным способом эффективного регулирования внутренних отношений системы государственного управления должна быть государственная служба как правовой институт.

Список литературы

1. Римский В.Л. Универсальные и коррупционные нормы взаимодействия в российской политике // Политические исследования, № 4. 2011. С. 104-116. <http://www.politstudies.ru/fulltext/2011/4/8.pdf>
2. Смирнов С.Н. Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации // Мир России. Т. 18, №4, 2009. С. 115–139. <http://www.hse.ru/mag/mirros/2009-18-4/26552057.html>
3. Гегель Г. Философия права. М., 1992.
4. Макаренко В.П. Бюрократия и сталинизм. Ростов-на-Дону. Изд. РГУ, 1989.
5. Макаренко В.П. Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса. Ростов-на-Дону. Изд. РГУ, 1985.
6. Чесноков С.В. “Социология господства” Макса Вебера сквозь призму теории верховной власти Л.А. Тихомирова // Политические исследования, №2. 2000. С. 161-171.
7. Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. Москва: фонд «либеральная миссия», 2011.
8. Кузнецова Н.В. История Менеджмента. Владивосток: Издательство Дальневосточного университета, 2004.

9. Мертон Р. Бюрократическая структура и личность // Социальная теория и социальная структура. М., 2006.
10. Блау П. Исследования формальных организаций // Американская социология. Перспективы, проблемы, методы. М.: Прогресс, 1972.
11. Крозье М. Современное государство - скромное государство // Свободная мысль. 1993. № 11. С. 9-15.
12. Спиридонова В. И. Бюрократия и реформы (Анализ концепции М. Крозье). М., 1997.
13. Crozier M.: On ne change pas la société par décret. Paris, Fayard, 1979.
14. Василенко И.А. Административное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 1998.
15. Трегубов М.В. Бюрократия в механизме государства // Управленческое консультирование. 2005. N. 2. С. 60-68.

References

1. Rimskiy V.L. *Politicheskie issledovaniya* [Journal of political studies], no. 4 (2011): 104-116. <http://www.politstudies.ru/fulltext/2011/4/8.pdf>
2. Smirnov S.N. *Mir Rossii* [Russian world] 18, no. 4 (2009): 115–139. <http://www.hse.ru/mag/mirros/2009-18-4/26552057.html>
3. Gegel' G. *Filosofiya prava* [Philosophy of law]. М., 1992. 483p.
4. Makarenko V.P. *Byurokratiya i stalinizm* [Bureaucracy and Stalinism]. Rostov-on-Don. Ed. RGU, 1989.14p.
5. Makarenko V.P. *Analiz byurokratii klassovo-antagonisticheskogo obshchestva v rannikh rabotakh Karla Marksa* [Analysis of society's class antagonistic bureaucracy in the early works of Karl Marx]. Rostov-on-Don. Ed. RGU. 1985. pp.118-119.
6. Chesnokov S.V. *Politicheskie issledovaniya* [Journal of political studies], no. 2 (2000): 161-171.

7. Obolonskiy A.V. *Krizis byurokraticheskogo gosudarstva: Reformy gosudarstvennoy sluzhby: mezhdunarodnyy opyt i rossiyskie realii* [The crisis of the bureaucratic state. Civil Service reform: international experience and Russian reality]. Moscow: Liberal Mission Foundation, 2011. 46p.
8. Kuznetsova N.V. *Istoriya Menedzhmenta* [History of Management], Ed. Dal'nevostochnogo universiteta, Vladivostok, 2004. pp. 138-139.
9. Merton R. Byurokraticheskaya struktura i lichnost' [Merton R. The bureaucratic structure and personality]. *Sotsialnaya teoriya i sotsialnaya struktura* [Social theory and social structure], M., 2006. pp. 323-337.
10. Blau P. Issledovaniya formal'nykh organizatsiy [A Formal Theory of Differentiation in Organizations]. *Amerikanskaya sotsiologiya. Perspektivy, problemy, metody* [The American sociology. Prospects, problems, methods]. M.: Progress, 1972.100p.
11. Kroze M. *Svobodnaya mysl* [Free Thought], no. 11 (1993): 9-15.
12. Spiridonova V. I. *Byurokratiya i reformy (Analiz kontseptsii M. Kroz'ye)* [Bureaucracy and reform (Analysis of the concept of M. Crozier)]. M., 1997. pp. 76-78.
13. Crozier M.: *On ne change pas la société par décret*. Paris, Fayard, 1979, 240 p.
14. Vasilenko I.A. *Administrativnoe upravlenie v stranakh Zapada: SShA, Velikobritaniya, Frantsiya, Germaniya* [Administrative management in Western countries: USA, Great Britain, France, Germany], M., 1998. 3p.
15. Tregubov M.V. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, no. 2 (2005): 60-68.

ДАнные ОБ АВТОРЕ

Дама Ибрагима, аспирант

Северо-Кавказский НИИ экономических и социальных проблем Южного федерального университета

ул. Пушкинская 160, г. Ростов-на-Дону, 344006, Россия

e-mail: assive@mail.ru

DATA ABOUT THE AUTHOR

Dama Ibrahima, postgraduate

North Caucasian Research Institute of Economic and Social Problems of the Southern Federal University

Street Pushkinskaya 160, Rostov-on-Don, 344006, Russia

e-mail: assive@mail.ru

Рецензент:

Макаренко В.П., доктор политических и философских наук, профессор, директор Центра политической концептологии Северо-Кавказского НИИ экономических и социальных проблем Южного федерального университета