

БЮРОКРАТИЯ¹

Введение

Бюрократию мы все недолюбливаем. В нашем представлении она одновременно сочетает в себе противоречащие друг другу качества неэффективности и угрожающего могущества. С одной стороны, ее отличают некомпетентность, волокита и забота лишь о собственном благополучии; с другой – манипуляции, обструкционизм и византийские интриги. Нет почти ни одного порока, который бы ей когда-либо не приписывался. На бюрократию сыплются проклятия со всех концов политического спектра. Правые стремятся ограничить ее во имя свободного рынка; центристы хотят реформировать ее, чтобы сделать ее открытой и ответственной; левые надеются заменить ее самоуправлением. Тем не менее бюрократия демонстрирует впечатляющую способность противостоять всем подобным покушениям на свои права. Крупнейший теоретик бюрократии Макс Вебер писал: «Приближается диктатура чиновника». Причиной этого служила, как он утверждал, уникальная способность бюрократии справляться со сложными управленческими задачами в массовом индустриальном обществе. Очевидно, что бюрократия парадоксальным образом является необходимой, но неизменно порождает проблемы.

Но что в действительности представляет собой бюрократия? Читатель, заинтересовавшийся этим вопросом, как правило, быстро оказывается в затруднении, попытавшись разобраться в существе дела. Путаница порождается множеством значений, которые придаются термину «бюрократия». Следующий список этих значений далеко не является исчерпывающим: правление чиновников, система профессиональной администрации, организационная неэффективность, государственное управление, нерыночная организация, недемократическая организация. Столкнувшись с таким многообразием значений, исследователи бюрократии обыч-

но используют одну из двух стратегий. Первая из них состоит в том, чтобы объявить, что бюрократия в действительности означает государственное управление или организационную неэффективность или что-либо еще. Такой подход помогает избежать путаницы, но лишь до тех пор, пока в руки студентов не попадет книга другого автора. Вторая стратегия носит более описательный характер и заключается в обсуждении разнообразных значений термина, которое завершается выводом, что бюрократии как таковой не существует вообще, а есть лишь набор разнообразных явлений, неправомерно обозначенных общим понятием. Этот подход несомненно позволяет преодолеть путаницу, но лишь ценой отказа от рассмотрения бюрократии как единого объекта исследования. Возникает вопрос: существует ли в конце концов бюрократия в действительности?

В XIX веке термин «бюрократия» обычно употреблялся для обозначения особого типа политической системы. Он обозначал систему, в которой министерские посты занимались профессиональными чиновниками, как правило, ответственными перед наследственным монархом. Бюрократии при этом противопоставлялась система представительного правления, то есть правление выборных политиков, подотчетных законодательному собранию или парламенту. Так, например, Дж. Ст. Милль в своей классической работе «Размышления о представительном правлении» рассматривал бюрократию как единственную серьезную альтернативу представительной системе и дал оценку преимуществ и недостатков обеих из них. В XX в. бюрократическое правление может с такой же вероятностью быть признаком военной диктатуры или однопартийного режима, как и наследственной монархии, но контраст с парламентской демократией все еще применяется в политологии при сравнении отличительных черт различных политических систем.

Второй вариант использования этого понятия относится к социологии организаций и ведет свое происхождение из работ Макса Вебера. Для Вебера бюрократия означала не форму правления, а систему администрации, осуществляемой на постоянной основе специально подготовленными профессионалами в соответствии с предписанными правилами. Вебер указывал, что этот тип управления, хотя он возник в таких бюрократических государствах, как Пруссия, становился все более преобладающим во всех политических системах и, более того, во всех организациях, в которых управление осуществлялось в крупном масштабе: на промышленных предприятиях, в профсоюзах, в политических партиях и т.д. Это очень широкое понятие бюрократии как профессионального управления включает в себе двойной контраст: во-первых, между управлением и выработкой политического курса, являющейся прерогативой той ассоциации, которая использует бюрократию и которой последняя подчинена в правовом отношении; во-вторых, между современными методами управления и традиционными, которые не являлись специализированными. Это понятие относится к социологии организаций, задачей которой выступает изучение наиболее общих характеристик и типов организаций в современном обществе.

Третий вариант использования термина «бюрократия» характерен для теории государственного управления. В этой дисциплине бюрократия означает управление государственным сектором в противоположность управлению в частных организациях. Цель такого противопоставления состоит в том, чтобы выявить различия между этими двумя сферами и подчеркнуть качественно иной характер системы государственного управления, включая

¹ Перевод с английского кандидата социологических наук М. В. Масловского