Дэвид БИТЕМ[1]

БЮРОКРАТИЯ*

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.

---

[1] Битем Дэвид – английский социолог и политолог, известный специалист в области демократической теории и практики, прав человека, а также теории элит и бюрократии. Особое место в его научном творчестве занимают исследования марксистских теорий и идеологии фашизма. Широкое признание профессор Битэм получил после публикации в 1974 г. книги «Макс Вебер и теория современной политики». Работал консультантом по вопросам демократии в ЮНЕСКО, Совете Европы и Межпарламентском Союзе. Его исследование «Введение в демократию: 80 вопросов и ответов», проведенное вместе с К.Бойлом, было одобрено ЮНЕСКО и издано практически во всех странах мира и на многих языках. Являлся директором исследований в основанном в Стокгольме международном Институте демократии и избирательной оценки

* Публикуется с небольшими сокращениями по: *Битем Д.* Бюрократия / Пер. М.В.Масловского) // Социологический журнал. 1997. № 4.

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 обычно 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 в. 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, Д.С.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 си-

стему 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 заключает 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 обязательность ее решений, ее особое отношение к закону, заботу об общественных, а не частных интересах, подотчетность ее деятельности общественному контролю и т.д. С точки зрения этой дисциплины, то, что отличает различные типы профессионального управления, более существенно чем то, что является общим между ними.

Четвертый вариант применения понятия «бюрократия» присутствует в политической экономии. На первый взгляд он не отличается от предшествующего, в значительной степени совпадая с ним. Но, как предполагает само название этой дисциплины, она разделяет организации в экономических терминах в соответствии с источниками их дохода. С этой точки зрения, бюрократия определяется как нерыночная организация, которая финансируется за счет субсидий, в отличие от организации, финансируемой благодаря продаже своей продукции на рынке. Хотя большинство подобных организаций являются государственными, некоторые из них не относятся к сфере государственного управления (например, церкви, благотворительные фонды, добровольные объединения), тогда как, с другой стороны, некоторые принадлежащие государству предприятия продают свою

продукцию на рынке и, следовательно, в прямом смысле не являются «бюрократиями». Цель такого определения бюрократии состоит в том, чтобы подчеркнуть, что характер и образ действия организации изменяется в зависимости от метода ее финансирования и экономического окружения, в котором она функционирует.

БЮРОКРАТИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ

Что общего между Ватиканом и компанией Дженерал моторс, Национальным управлением по аэронавтике и исследованию космического пространства США и Британской службой здравоохранения? Социология организаций ставит перед собой задачу дать ответ на подобные вопросы путем изучения самых общих черт, присущих всем организациям во всех сферах жизни современного общества, а также путем анализа условий эффективности организационной деятельности, которые существуют вне зависимости от того, является ли данная организация государственной или частной, и действует ли она в сфере бизнеса, религии, медицины или военного дела. Отправной точкой такого анализа служат труды Макса Вебера, который одним из первых выдвинул общую теорию организации, применимую ко всем сторонам жизни современного общества. Ответ Вебера на поставленный выше вопрос заключался в следующем: все указанные организации являются бюрократическими.

В своем определении бюрократии Вебер стремился выделить черты, общие для всех современных административных систем. Он указал десять таких черт, но для удобства они могут быть сведены к четырем главным признакам. Бюрократическое управление, согласно Веберу, отличают: иерархия – каждый чиновник имеет четко определенную сферу полномочий в иерархической структуре и подотчетен в своих действиях вышестоящему начальству; последовательность должность является основным видом деятельности, дающим жалованье и перспективу регулярного повышения по службе; безличность – работа производится в соответствии с правилами, которые исключают произвол или фаворитизм, а обо всех действиях дается письменный отчет; специальные знания – чиновники отбираются на основе способностей, получают необходимую подготовку и контролируют доступ к служебной информации. В совокупности все эти черты образуют критерии, которым должна отвечать система управления, чтобы ее можно было назвать «бюрократической».

Но что означают понятия «управление» и «система управления»? Наиболее простой ответ состоит в том, что управление представляет

собой координацию действий по достижению какой-либо цели, а система управления включает в себя набор должностей, служащих для передачи распоряжений руководства организации непосредственным исполнителям. Тем самым не каждый, кто работает в бюрократической организации, является бюрократом. В качестве управленцев бюрократов следует отличать от руководства наверху и от непосредственных исполнителей. Рассмотрим каждую из этих групп.

В своем анализе бюрократии Вебер проводил четкую границу между управленческим персоналом и той ассоциацией или корпоративной группой, которая его использует. Корпоративная группа представляет собой добровольное или принудительное объединение людей (от государства до профсоюза, фирмы, политической партии, университета и т.д.), которое избирает руководящий орган для управления его делами. Руководящий орган в свою очередь использует управленческий персонал, чтобы проводить в жизнь свои решения. Если аппарат управления отвечает такому критерию, он будет называться бюрократией. Поэтому важно проводить различие между бюрократией и руководящим органом, который ее использует. Представители обеих структур существенно отличаются по характеру своих должностей, функций и ответственности. Члены руководящего органа, как правило, избираются и могут работать не на постоянной основе; их функцией выступает выработка наиболее общей программы действий и правил организации, а также решение вопросов финансирования; они несут ответственность перед всей организацией (избирателями, акционерами, членами и т.д.). Напротив, бюрократы всегда назначаются вышестоящей инстанцией, перед которой они и отвечают за осуществление политики и использование финансовых средств. Хотя такое разграничение на практике может оказаться размытым, в принципе оно имеет важное значение.

Если в верхних эшелонах организации различие между бюрократами и «начальниками» или «лидерами» довольно-таки явное, то проведение нижней границы бюрократии более проблематично. Согласно Веберу, существенной характеристикой бюрократа является осуществление власти в канцелярии. Промышленные рабочие не обладают властью и не работают в канцелярии. Секретари и машинистки заняты канцелярской работой, которая имеет важное значение для деятельности бюрократической организации. Но они не осуществляют власть; они являются «канцелярскими служащими», а не «чиновниками». С другой стороны, многие служащие правительственных агентств, стоящие на низших ступенях иерархии, обладают властью над своими клиентами (работники службы социального обеспечения, таможенные чиновники и т.д.). Исключение их из рядов бю-

рократии носило бы парадоксальный характер. Тем самым граница бюрократии не может быть просто проведена над непосредственными исполнителями, как предлагалось сделать ранее. Эта граница зависит от природы организации. В частной промышленности бюрократия будет совпадать с управленческим персоналом; в правительственном учреждении она может охватывать более широкий круг лиц.

Проведение границ является проблемой для любого понятия, а соблюдение их четкости при всех обстоятельствах может означать просто педантизм. Коль скоро мы уверены, что бюрократы, по определению, подчинены высшей власти и сами осуществляют власть, то мы можем называть бюрократическими те организации, которые действуют в соответствии с принципами веберовской модели, даже если не каждый их сотрудник, как на вершине иерархии так и на ее нижних этажах, может считаться «бюрократом».

До сих пор мы рассматривали веберовскую модель бюрократии и те критерии, которым должна отвечать система управления, чтобы считаться бюрократической. Многие социологи, изучающие организации, приняли веберовское определение. Но Вебер утверждал также, что чем более организация приближалась к его модели, тем большей эффективностью она должна была отличаться, и что именно наивысшая эффективность бюрократической администрации являлась причиной ее распространения в современном обществе. Другими словами, Вебер полагал, что определяющие характеристики бюрократии выступали необходимым условием организационной эффективности; в результате его модель оказывалась также и нормативной. Он писал: «Как показывает опыт, чисто бюрократический тип управленческой организации способен, с чисто технической точки зрения, достичь наивысшей степени эффективности... и превосходит любую иную форму по своей точности, стабильности, дисциплине, и надежности» [1]. А в другом месте он утверждал: «Полностью развитый бюрократический механизм находится в таком же отношении к другим формам организации, как машина к немеханическим способам производства» [2].

Что лежало в основе этого утверждения Вебера? Сразу же нужно отметить два обстоятельства. Во-первых, когда он настаивал на превосходстве бюрократии, то сопоставлял ее не с каким-то абсолютным идеалом, а с формами управления, существовавшими в прошлом – с управлением неоплачиваемых должностных лиц или коллегиальных органов, аристократии или семейных кланов. Во-вторых, под эффективностью Вебер понимал не одну единственную характеристику, а их совокупность, включавшую производительность, расширение масштабов и снижение затрат. Такие свойства требовались,

по его мнению, от административной системы, которая должна была соответствовать сложным задачам по управлению массовым индустриальным обществом, а не локальной экономикой, приспособленной к природным циклам и политическим нуждам немногочисленных элит.

Если мы рассмотрим различные элементы веберовской модели бюрократии, то можем увидеть, чем каждый из них соответствует этому критерию эффективности. Основным признаком бюрократии является систематическое разделение труда, при помощи которого административные проблемы разбиваются на ряд поддающихся решению задач, относящихся к сфере деятельности различных должностных лиц и координируемых в рамках централизованной иерархии. Механическая аналогия является здесь довольно точной – разложение сложного движения на ряд элементов и превращение их в управляемый процесс позволяет добиться громадного расширения масштабов, точности и эффективности действия. Другие признаки бюрократии служат той же цели. Ее безличный характер гарантирует отсутствие фаворитизма в подборе персонала, который назначается в соответствии с индивидуальными достижениями, а также в самой управленческой деятельности, свободной от непредсказуемости личных связей. Подчиненность правилам позволяет бюрократии вести большое число дел единообразно, тогда как наличие процедур для изменения этих правил освобождает от ограничений традиции. Для Вебера контраст с традиционными формами управления служил не только средством сравнения, но также и выделения тех черт бюрократии, которые в противном случае считались бы само собой разумеющимися. Так, отделение чиновника от собственности на средства управления позволяло снять финансовые ограничения частного хозяйства и вело к тому, что получение индивидом средств к существованию зависело от организации, тем самым подчиняя его организационной дисциплине. Эти факторы обеспечивали значительное расширение административных возможностей по сравнению с небюрократическими системами прошлого.

Утверждение Вебера о том, что определяющие критерии бюрократии образуют также модель административной эффективности, неоднократно подвергалось сомнению другими социологами. Их исследования реальной работы организаций говорят о том, что следование бюрократическим нормам может не только способствовать, но и препятствовать эффективности. Это происходит потому, что, как утверждают, принципы бюрократической организации являются более двусмысленными, чем считал Вебер, и им сопутствуют существенные «дисфункциональные» эффекты, которые тем более выражены,

чем более последовательно применяются эти принципы. Каждый из таких принципов характеризуется определенным патологическим проявлением. Следование правилам может привести к отсутствию гибкости. Безличный характер отношений порождает бюрократическое безразличие и бесчувственность. Иерархия препятствует проявлению индивидуальной ответственности и инициативы. Считается также, что Вебер не сознавал противоречивого характера бюрократии отчасти потому, что исследования организаций лишь только начинались в первые десятилетия XX в. Кроме того, как утверждалось, на его взгляды слишком сильно повлияли примеры прусской армии и системы научной организации труда Тейлора. Модель машинообразной дисциплины, которая была для них характерна, не позволяла понять некоторые аспекты организации, необходимые для ее эффективной работы.

Что же это за аспекты? Они могут быть поняты в результате противопоставления преимущественно механистической веберовской модели и альтернативных концепций, выдвинутых впоследствии социологами. Одна из альтернатив предлагает идею организации как социальной системы или сети межличностных отношений. Веберовская модель организационной эффективности предусматривает, что все личностные характеристики, не имеющие отношения к исполнению служебных обязанностей, устраняются из организационной деятельности. Если бы это было так, то полное описание организации можно было бы дать, определив обязанности каждого должностного лица и взаимоотношения между ними; эффективность в таком случае достигалась бы в результате рационального распределения обязанностей на каждом уровне иерархии. На практике, однако, люди никогда не подчиняют полностью свои личностные качества ролевым требованиям. Они вступают в организацию как личности с индивидуальными потребностями и ожиданиями, которые они стремятся удовлетворить. А способ их социального взаимодействия в процессе работы может иметь решающее значение для эффективности их деятельности. Игнорирование этих фактов может вызвать сопротивление с их стороны. Людей можно заставить работать по приказу, но не работать эффективно и с самоотдачей. Для этого требуется их активное сотрудничество, которое достигается не только распоряжениями, но и неформальным общением.

В рамках другого подхода организации рассматриваются как коммуникативные системы, в которых для принятия решений необходимы эффективная передача и обработка информации. Предполагается, что веберовская концепция управления делает основной акцент на осуществлении политики, не уделяя должного внимания

ее формулированию и оценке, которые требуют наличия в организации эффективных механизмов сбора и обработки информации. Есть основания полагать, что строго иерархическая структура не является наиболее приспособленной для решения таких задач. Одна из причин этого заключается в том, что основное значение в ней придается передаче распоряжений сверху вниз, тогда как информация должна передаваться и в противоположном направлении. Те, кто находятся на вершине иерархии, могут создать отдельную структуру для контроля за осуществлением решений. Но это ведет к расточительному расширению аппарата управления и в любом случае адекватность принимаемых решений лучше всего могут оценить те, кто реально заняты их исполнением. Другим недостатком иерархий является их пирамидальное строение. Хотя такая структура может быть эффективной при распределении задач и передаче инструкций сверху вниз, поток информации в противоположном направлении может вызвать перегрузку и блокирование каналов коммуникации. Иерархические системы страдают как от избытка информации, так и от ее недостатка, а для того, чтобы информация оказалась востребованной, требуются сложные механизмы ее передачи. Все это служит аргументом в пользу децентрализованного типа организации, в которой ответственность за принятие решений передается на нижний уровень, где необходимая информация является доступной.

К сходному выводу можно прийти на основе еще одной концепции организации, в которой подчеркивается роль специальных знаний. В данной концепции обычно проводится разграничение двух форм власти, которые, как утверждают, Вебер не разделил. Во-первых, это полномочия, соответствующие положению в бюрократической иерархии. Во-вторых, это власть, основанная на специальных знаниях и не связанная с занимаемой должностью. Вебер ответил бы, что эти две формы во многом совпадают и что обладатели бюрократической должности обычно приобретают свои собственные знания и опыт. Однако при этом не принимается во внимание тот факт, что во многих случаях управленцы должны контролировать специалистов в тех сферах, в которых сами они не имеют необходимых знаний – финансовых, технических или профессиональных. Такие подчиненные специалисты могут столкнуться с противоречием между распоряжениями начальства или организационными правилами, с одной стороны, и профессиональными требованиями – с другой. Из этого делается вывод, что наиболее эффективной формой организации для специалистов является не бюрократическая иерархия, а горизонтальная структура, дисциплина в которой поддерживается бла-

годаря преданности организации в целом, а не узко очерченным должностным обязанностям.

Каждая из этих трех альтернативных концепций соответствует различным этапам изучения организаций: переходу от «научного управления» к школе «человеческих отношений»; от механической к кибернетической или информационной модели; от организации как иерархии к организации как ассоциации специалистов. Каждая концепция дает свои собственные рекомендации по достижению организационной эффективности. Из веберовской модели бюрократии следует, что эффективность может быть достигнута благодаря рациональному разделению труда и четкому определению сфер компетенции. Для тех, кто рассматривает организации как системы межличностных отношений, эффективность становится вопросом мотивации подчиненных в условиях, предполагающих взаимный обмен. С точки зрения тех, кто характеризует организации как коммуникативные системы, эффективность достигается в результате отсеивания и передачи информации, а также принятия решений на тех уровнях, где эта информация наиболее доступна. Наконец, для тех, кто придает наибольшее значение применению специальных знаний к решению преимущественно технических проблем, эффективность означает создание такой организационной структуры, в которой специалисты могут наилучшим образом использовать свои профессиональные качества.

Каждая из этих концепций преподносилась в свое время в качестве окончательной истины. Более приемлемым, однако, было бы рассматривать их не как взаимоисключающие альтернативы, а как взаимодополняющие модели, каждая из которых подчеркивает какой-либо существенный аспект организационной деятельности. Общим для них является признание того, что власть не может заключаться только в официальной иерархии должностей, поскольку подчиненные обладают своими собственными источниками власти, связанными с неформальными социальными отношениями, контролем над информацией и специальными знаниями. Если власть вышестоящих должностных лиц позволяет им выдвигать какие-либо инициативы, то власть подчиненных может быть использована для того, чтобы видоизменить эти инициативы, задержать их осуществление либо воспрепятствовать ему. Реальное управление организацией состоит в способности использовать все эти источники власти в организационных целях, а не в чьих-либо личных интересах. С точки зрения социологии достижение этого является не вопросом личных качеств, но вопросом организационной структуры. Монолитная иерархия порождает тенденцию к безусловному следованию правилам, а децен-

трализованная структура, в которой отсутствуют средства контроля, ведет к злоупотреблениям.

Вывод о том, что организации сочетают в себе формальные и неформальные отношения, которые следует сбалансировать, представляется совершенно банальным. В действительности именно потому, что общие выводы относительно организационной эффективности выглядят банальностью, многие социологи выступают против каких-либо обобщений, абстрагирующихся от контекста, в котором действуют организации. По их мнению, не существует универсально применимых принципов организационной эффективности. Это не означает, что можно поступать совершенно произвольно или основываться лишь на интуиции; но критерии эффективной деятельности будут изменяться в зависимости от ее целей, технических средств и той среды, в которой действует организация. С этой точки зрения задача теории состоит не в том, чтобы выработать набор абстрактных обобщений, пригодных на все случаи жизни, а в решении вопроса о том, организации какого типа наиболее приемлемы в тех или иных условиях. Рассмотрим несколько примеров такого теоретизирования.

Одна из наиболее влиятельных типологий была предложена Т.Бернсом и Д.Столкером, утверждавшими, что решающее значение для организаций имеет скорость изменений в их окружении [3]. Организации, которые сталкиваются с быстрыми и постоянными изменениями на рынке или в сфере технологии и которые тем самым вынуждены вводить новшества, должны иметь иную структуру по сравнению с организациями, действующими в стабильных условиях. Для последних наиболее приемлема «механическая» структура, напоминающая веберовскую модель бюрократии: иерархическая система власти с точно определенными ролями и передачей решений и инструкций по вертикали. В отличие от этого первый из выделенных ими типов организации требует «органической» структуры, которая подразумевает: непостоянное распределение функций, открывающее простор для индивидуальной инициативы; зависимость власти скорее от специальных знаний, чем от занимаемой должности; широкое распространение знаний о целях организационной деятельности, а не их концентрацию на вершине иерархии; наличие горизонтальных каналов коммуникации; преданность сотрудников профессиональным нормам, а не определенной должности.

Должно быть очевидным, что такая «органическая» структура включает в себя комбинацию уже обсуждавшихся нами моделей. Данную модель критиковали за то, что ее принятие означало бы хаос в деятельности организации и постоянную нестабильность положения занятых в ней сотрудников. В конце концов одно из преиму-

ществ точного определения ролей в процессе разделения труда заключается в том, что индивиды могут сосредоточиться на текущих задачах, не сомневаясь постоянно в пределах своей компетенции и не будучи вынужденными пересматривать характер своих отношений с другими должностными лицами. Бернс и Столкер утверждают тем не менее, что их «механическую» и «органическую» модели следует понимать как две крайние точки спектра и что на практике большинство организаций располагаются между этими двумя точками. Если это так, то мы возвращаемся к идее баланса различных элементов, но с одним существенным различием: характер такого «баланса» систематически изменяется в соответствии с изменениями среды, в которой действует организация, и скоростью таких изменений.

Эту идею развили другие социологи. Джоан Вудворд показала, что скорость изменений в той или иной отрасли промышленности определяется не просто изменениями на рынке и в технологии, но зависит также от характера производимой продукции. Фирма, производящая продукцию по заказу индивидуальных клиентов, нуждается в более гибкой организационной структуре по сравнению с фирмой, в которой налажено конвейерное производство [4]. Чарльз Перроу утверждает, что организационная структура может отличаться в разных подразделениях одной и той же фирмы. Научно-исследовательский отдел требует значительно более «органичного» и гибкого распределения задач, чем производственные отделы, деятельность которых носит более рутинный характер. Эти различные подразделения не могут обладать одной и той же структурой. Перроу считает также, что дифференциация типов организации характерна не только для производственной сферы. Подобное же разделение встречается и в сфере гражданской службы. Образовательное или исправительное учреждение, которое стремится насаждать конформизм, будет управляться более «бюрократически», чем то, которое ставит своей задачей развитие личности и реабилитацию. Различия здесь являются результатом определения целей деятельности организации, а не следствием характера самой этой деятельности [5].

Из нашего обсуждения можно сделать два вывода относительно организационной эффективности. Первый из них заключается в том, что структура, которая эффективно работает в одних условиях, может утратить эффективность в другой ситуации. Бюрократическая «патология» является не столько результатом разрастания иерархии или буквального следования правилам, сколько следствием несоответствия данной организационной структуры определенному окружению. Во-вторых, эффективность представляет собой многостороннюю кон-

цепцию, различные элементы которой не всегда согласуются между собой. Организация, деятельность которой носит рутинный характер, может эффективно расходовать средства, но оказывается неспособной быстро приспособиться к неожиданным изменениям условий деятельности. С другой стороны, более гибкая система, способная изменяться в соответствии с новыми требованиями, может расходовать ресурсы очень расточительно. Эффективность как соответствие данным условиям существенно отличается от экономической эффективности.

Насколько эти соображения обесценивают веберовскую модель, с которой мы начали свой анализ? Большинство социологов принимают веберовское определение бюрократии, но не соглашаются с тем, что она представляет собой наиболее эффективную форму организации. Однако предложения о замене ее альтернативными моделями организационной структуры не слишком убедительны. Трудно найти примеры успешного действия «органической» административной модели, а те примеры, что существуют, свидетельствуют о постепенной бюрократизации с расширением организации и с течением времени. Едва ли можно избежать вывода о том, что типичная современная крупная организация действительно является иерархической, безличной, подчиненной правилам и т.д. Вопрос в том, в какой степени должны быть выделены эти характеристики и какие другие аспекты следует учитывать, чтобы адекватно понимать организации. Суть дела состоит в модификации веберовской модели, а не в полной ее замене. Действительно эта модель скорее определяет наиболее общие структурные черты современной администрации, а не дает подробное руководство для организационной деятельности. Как и все модели, она служит отправной точкой анализа, а не его заключительным этапом.

Остается лишь охарактеризовать особенности подхода социологии организаций к изучению бюрократии. Социология занимается «социальным» в самом широком смысле слова, а социология организаций – изучением организационных форм во всех сферах общественной жизни, независимо от того, относятся ли они к государственному или частному сектору и занимаются производством или социальным обеспечением. Этому фокусу интереса соответствует определение бюрократии, которое выявляет наиболее типичные черты современного управления в целом.

Наряду с общим фокусом интереса социологию отличает также специфический метод анализа или построения моделей. Этот метод предполагает, что при изучении социальных образований вначале рассматривается их общая структура и систематическая взаимосвязь их

элементов, а место части определяется по ее отношению к целому. Таким образом, социология организаций анализирует структуру бюрократии как систематическое взаимоотношение элементов, определяются ли эти элементы как роли внутри иерархического разделения труда, как набор взаимосвязанных характеристик (правила, безличность, специализация и т.д.) или как различные измерения сложного целого (формальные и неформальные системы). Каковы бы ни были различия между отдельными социологами в определении этих элементов, все они согласны в том, что организационная эффективность прежде всего зависит от того, как осуществляется на практике взаимосвязь между этими элементами. Такой подход к проблеме противоположен тому, который начинает рассмотрение с отдельного индивида или типа личности и определяет эффективность как возможность обеспечения того, чтобы каждый индивид находился на надлежащем месте. Он отличается также от теории бюрократии, исходной точкой которой выступает абстрактная концепция индивида, не принимающая во внимание пространственно-временные различия.

БЮРОКРАТИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ

Один из недостатков существующего подхода к проблеме эффективности управления заключается в том, что политика или цели организации рассматриваются как данные, а основное внимание уделяется вопросу о том, как добиться их наиболее эффективного осуществления. Но это означает, что аппарат управления расценивается как средство достижения уже заданных целей, однако его роль в постановке этих целей не учитывается. Хотя между политиками и чиновниками можно провести четкую линию разграничения в том, что касается методов их назначения и их ответственности, но это разграничение не всегда совпадает с различием между выработкой и осуществлением политики. Чиновники, особенно высокопоставленные, часто выступают в роли советников по вопросам выработки политики. А поскольку они обычно обладают перед министром преимуществом в знаниях и опыте в своей сфере деятельности, то их рекомендации могут иметь решающий характер при определении содержания политики. В конечном счете то, что должно быть сделано, зависит от того, что может быть сделано, и от тех последствий, которые может иметь принятое решение. Оценка таких возможностей и последствий входит в круг задач чиновников, являясь одним из источников их влияния. В ряде теорий предпринимаются попытки

показать, что такое влияние определяется некоторыми тенденциями, присущими бюрократии.

Во-первых, существуют теории, объясняющие политику интересами бюрократии, особенно интересами, связанными с упрочением собственного положения и расширением власти, привилегий и материального вознаграждения. Такие теории утверждают, что постоянной тенденцией бюрократического управления будет защита этих интересов. Согласно этой точке зрения, бюрократы будут противодействовать радикальной политике, которая угрожает их положению. Наиболее известный пример подобной аргументации представлен в работе Роберта Михельса, который в своем исследовании западноевропейской социал-демократии накануне первой мировой войны связывал утрату радикализма в этом движении с увеличением числа бюрократических должностей и боязнью их обладателей лишиться своего положения. На основе этого примера Михельс сделал общий вывод о консервативной тенденции бюрократической организации [6]. Однако даже если он был прав в своем анализе европейской социал-демократии, его общий вывод не вытекает из этого анализа, поскольку проведение радикальной политики не всегда угрожает интересам бюрократии. Правительственное агентство, созданное для выполнения какой-то специфической задачи, окажется под угрозой закрытия после того, как эта задача будет выполнена, если только оно не найдет для себя иные цели деятельности. В данном случае интересам бюрократии будут соответствовать нововведения. Правительство же в целом, которое может не опасаться за свое существование, каким бы ни было содержание его политики, также не проявляет склонности к радикализму, что нельзя объяснить только бюрократическими интересами.

В действительности можно изменить характер аргументации. Поскольку более крупные организации предоставляют своим высокопоставленным сотрудникам более высокое вознаграждение и статус, высшие чиновники будут заинтересованы в расширении своей организации. Мы уже встречались с подобной точкой зрения при обсуждении проблемы эффективности управления. Но важно различать неэффективное осуществление политики и давление, оказываемое с целью расширения организации, которое влияет на характер этой политики. Уильям Нисканен утверждал, что целью бюрократов является увеличение бюджетных ассигнований на их деятельность, достигаемое путем расширения сферы этой деятельности [7]. Подобно многим экономистам, он пришел к выводу, что общественный сектор слишком велик, если оценивать его с точки зрения рыночных норм. Данный вывод не учитывает тот факт, что общественный сек-

тор руководствуется в своей деятельности иными критериями. Не вызывает сомнения, что требования избирателей и интересы бюрократии совпадают в том, что касается расширения общественных служб, но столь же несомненны ограничения, накладываемые на такое расширение недостатком средств и контролем за их использованием со стороны министерства финансов.

Сочетание склонности бюрократии к расширению и ограниченности финансовых средств дает нам другую теорию бюрократических интересов, которая подчеркивает конкуренцию между различными департаментами или агентствами по поводу их доли в бюджете. Такая конкуренция не ограничивается ежегодными прениями с министерством финансов, но проявляется во всей сфере политики. Для государственной политики естественно, что любое предложение о каких-либо изменениях затрагивает одновременно целый ряд агентств, причем последствия таких изменений в различной степени отражаются на бюджете этих агентств. Расширение строительства дорог имеет последствия для автобусного и железнодорожного сообщения; увеличение производства энергии на атомных электростанциях отражается на угольной промышленности; перемены во внешней политике или военной стратегии изменяют роль того или иного рода войск и т.д. Любое решение об изменении политики задевает интересы различных правительственных служб, выступающих за или против данного решения, а исход дела будет зависеть от их влияния и способности продемонстрировать, что желательные для них изменения в наибольшей степени соответствуют интересам общества. Такова сущность того, что получило наименование «бюрократической политики». Этот подход впервые был разработан в сфере внешней политики с целью противостоять точке зрения, объяснявшей такую политику на основе модели, которая предполагала наиболее рациональный выбор политического курса единственным действующим лицом, а не борьбу интересов различных бюрократических агентств. В дальнейшем этот подход был распространен и на другие сферы политики.

Теории, объясняющие политические решения в терминах борьбы интересов, нуждаются в двух дополнениях. Одним из таких дополнений должно стать исследование структур, которые систематически противопоставляют друг другу интересы различных групп и определяют их относительный политический вес. Что касается правительственной бюрократии, способ разделения функций между различными агентствами или департаментами оказывает существенное влияние на баланс политических сил. Такое разделение, в свою очередь, является результатом прошлых политических ре-

шений, которые обрели институциональную форму и оказались связанными с интересами различных групп внутри и вне бюрократии, ограничивающими свободу выбора. Именно это положение дел ведет к тому, что типичной формой изменения политики становится незначительное прибавление нового к уже существующему. Управленческие структуры влияют на определение политики также и в виду возможных последствий осуществления данной политики для этих структур. Политический курс, проведение которого предполагает преодоление границ между различными департаментами, может быть осуществлен лишь с большими трудностями. Это объясняет привлекательность для нового правительства структурных реорганизаций, особенно если новые инициативы пересекают границы между существующими департаментами.

Таким образом, любое объяснение политики в терминах конкурирующих бюрократических интересов будет неполным без анализа структур, в которых укоренены эти интересы. Но, с другой стороны, такое объяснение невозможно без знания условностей, определяющих форму выражения этих интересов и регулирующих конкуренцию внутри бюрократии. Как мы видели, бюрократии обладают своей собственной культурой, которая является тем более развитой, чем более закрытый характер носит бюрократическая элита. Подобная культура воплощает в себе кодекс поведения, а также определенные мировоззренческие посылки, ограничивающие сферу возможных политических действий. В большинстве случаев государственная бюрократия считает себя хранителем «национальных интересов» или «интересов государства», которые носят более долгосрочный характер, чем политика какого-то конкретного правительства. Что касается британских государственных служащих, подобные представления развиваются у них, как часто отмечалось, в результате получения специфического образования в Оксфорде или Кембридже. Такие установки не обязательно влияют на политику в большей степени, чем ограничения, налагаемые административными структурами, но эти установки определяют параметры того, что считается допустимым.

Если мы объединим все эти различные теоретические объяснения «бюрократической политики», показав, как интересы взаимодействуют со структурами и находят выражение в культурных нормах, мы придем к выводу, что характер административной системы влияет на содержание политики, а не только на ее осуществление. В своей наиболее последовательной форме такой вывод означал бы, что в бюрократии цели и средства меняются местами; характер административных средств определяет цели политики.

Однако доведение какого-либо положения до его логического завершения еще не гарантирует истинности этого положения. В нашем случае не принимается во внимание роль выборного политического деятеля, обладающего своими собственными приоритетами. Не так просто отказаться от идеи, что министр правительства играет значительную роль в определении политики, хотя эта роль и зависит от его личных качеств и политической поддержки. Тем не менее было бы ошибкой рассматривать типичные отношения между политиком и чиновниками как такой процесс, в ходе которого политик выдвигает какие-либо идеи, а чиновники подвергают их обструкции. Если все вышесказанное является верным, то суть дела заключается в том, что политик воздействует на процесс принятия решений, определяя, какая из противостоящих фракций получит преобладание или на какие компромиссы они должны будут пойти.

В любом случае рассмотренные нами теории свидетельствуют о том, что анализ бюрократии как орудия осуществления политики должен быть дополнен анализом ее влияния на содержание этой политики. При обсуждении лишь процесса осуществления политики проводится жесткое разграничение между целями и средствами, между политикой и ее проведением. Какая-либо оценка «эффективности» предполагает наличие заданных целей. Но такое разграничение оказывается несостоятельным, когда поднимается вопрос о выработке политического курса. В этот момент важное значение приобретает влияние на содержание политики самой административной системы – ее структуры, интересов и ценностей. Если мы хотим добиться адекватного понимания бюрократии, то нам следует рассматривать сложное взаимодействие между ее ролью в формировании политики и исполнением ею политических директив. <...>

ТЕОРИИ ВЛАСТИ БЮРОКРАТИИ

Основным недостатком чисто институционального подхода к бюрократии является неспособность адекватно раскрыть сущность и истоки бюрократической власти. Для понимания этого необходимо поместить бюрократию в более широкий социальный и исторический контекст и осознать ее роль в масштабных социально-политических процессах, поскольку именно там лежат в конечном счете основы ее власти. Рассмотрим теории бюрократической власти, представленные двумя основными направлениями исторической социологии – веберианским и марксистским. В веберианской социологии бюрократия включена в рамки более общих теорий типов

господства и роли специальных знаний в индустриальном обществе; бюрократия при этом занимает центральное место в историческом процессе модернизации. Марксистский подход помещает бюрократию в рамки более общей теории классового господства и классовой борьбы, рассматривая ее власть как основанную на исполняемой ею в классовом обществе функции; эта теория предусматривает возможность индустриального общества, свободного от классовых разделений.

Обе теории сходятся в том, что власть социальных групп и организаций проистекает из той роли, которую они играют в историческом процессе, но данные теории по-разному описывают такую роль и сам этот процесс. Они отличаются также своей точкой зрения на проблему власти бюрократии. Веберианская теория отражает точку зрения либеральных, небюрократических элит, которые считают, что расширение бюрократической власти угрожает их ценностям, особенно ценностям личной свободы, и уменьшает возможности творческого действия в экономической сфере и государстве для исключительных личностей. С этих позиций решение проблемы власти бюрократии видится в создании механизмов, обеспечивающих контроль над бюрократией сверху, со стороны небюрократических элит. Марксистская теория отражает точку зрения рабочего класса, который подчинен контролю бюрократии в промышленности и государстве. Согласно этой точке зрения, любой конфликт между бюрократическими и небюрократическими элитами носит вторичный характер, поскольку те и другие входят в одну и ту же систему классового господства. Решением проблемы власти бюрократии считается здесь преобразование управленческих структур в бесклассовом обществе, позволяющее обеспечить демократический контроль снизу.

Веберианская и марксистская теории бюрократии, таким образом, воплощают в себе различные социальные и политические позиции, как и различия исторического и социологического анализа. Каждая из этих теорий связана с определенной социальной позицией, находящейся вне бюрократии, и соответствующими ей политическими ценностями: в первом случае это либеральный элитизм, во втором – пролетарский социализм. Описание бюрократии в этих теориях подразумевает не только обсуждение социальных структур и исторических процессов, но также и столкновение политических ценностей, в особенности относящихся к проблемам капитализма и социализма.

ВЕБЕРИАНСКАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ СОЦИОЛОГИЯ

<…> При всем значении работ Вебера для социологии организаций его идеи не могут быть сведены лишь к проблеме эффективности управления, решаемой этой дисциплиной, поскольку эти идеи тесно связаны с теорией развития современного общества. В контексте данной теории Вебера занимала не столько проблема эффективности управления, сколько проблема расширения власти бюрократии и его последствий для либеральных ценностей. С этой точки зрения он осуществил теоретический анализ бюрократии, который был дополнен многими другими исследователями на протяжении XX в. Вебер не оставил после себя сложившейся школы последователей, но многие социологи испытали на себе прямое или косвенное влияние его идей. Понятие «веберианский» означает там самым теоретическую тенденцию, выходящую за пределы работ самого Вебера.

<…> Тот факт, что Вебер в своем описании развития современного общества придавал бюрократии столь важное значение, не является случайным, если учитывать место и время формирования его социологии. Первое десятилетие XX в. характеризовалось широким распространением в капиталистической экономике картелей и трестов, а в рамках отдельного предприятия – увеличением численности управленческого и технического персонала. В этот период происходит также расширение сферы деятельности государства и возникновение массовых политических партий. Эти процессы, означавшие распространение бюрократического управления, особенно далеко зашли в Германии, где уже существовала наиболее развитая в Европе государственная бюрократия. Вывод, сделанный Вебером, заключался в том, что этот процесс бюрократизации не являлся уникальным для Германии, но представлял собой универсальный признак современного общества, связанный с расширением административных задач в современном государстве и на капиталистическом предприятии. В силу своей необходимости развитие бюрократического управления становилось все более необратимым и неизбежным. Как писал Вебер, было бы просто иллюзией «представить на минуту, что управление в какой-либо сфере может осуществляться каким-то иным путем, кроме как посредством чиновников, работающих в канцеляриях… Выбор существует только между бюрократизацией и дилетантизмом в сфере управления» [8].

Развитие бюрократии, согласно Веберу, было неразрывно связано с развитием государства и капиталистической экономики, административные потребности которых не могли удовлетворяться тра-

диционными средствами. Этот процесс был также тесно связан с другим типично современным процессом – распространением демократизации в смысле уравнивания традиционных статусных различий. Такое уравнивание было лишь относительным, поскольку для бюрократической карьеры требовалось определенное образование. Но движение в сторону демократизации означало, что управление не могло больше оставаться привилегией традиционных социальных групп. А расширение гражданских прав, в свою очередь, требовало одинакового отношения со стороны административных органов ко всем лицам.

Понятие бюрократии как типично современного института получило свое наиболее последовательное воплощение в веберовской концепции рационализации, в которой были выделены черты, отличавшие современные общества от традиционных. Применительно к бюрократии эта концепция означала не просто административную эффективность, но подразумевала наличие черт, являвшихся неотъемлемой принадлежностью современного общества. То, что бюрократическая власть основывалась на четко сформулированных правилах, определявших критерии назначения на должность и пределы должностных полномочий, было отличительным признаком власти в современном обществе, в противоположность обществу традиционному. Особое значение специализированных знаний, в отличие от разностороннего образования джентльмена, а также выбор наиболее приемлемых для достижения цели средств основывались на типично современном научном мировоззрении. А идея работы как долга и стремление упорядочить мир, вместо того чтобы приспособиться к нему, имели своим источником протестантскую этику, наложившую глубокий отпечаток на характер современного человека. Во всех этих различных смыслах бюрократию можно было рассматривать как наиболее «рационализированный» институт современного мира.

Как система управления бюрократия тем самым являлась, с точки зрения Вебера, одновременно и самым необходимым социальным образованием и в наибольшей степени обладавшим типично современными чертами. В то же время она представляла собой мощную структуру власти, причем это определялось теми же причинами, которые делали ее столь эффективной системой управления: способностью бюрократии к координации действий, последовательностью ее деятельности, ее монополией на специальные знания, ее внутренней сплоченностью и самосознанием. Власть бюрократии противостояла всем тем, кто занимал как более высокое, так и более низкое социальное положение. Для тех, кто стоял над бюрократией и кому

она формально была подчинена, она создавала проблему эффективного контроля за ее деятельностью. Для тех же, кто был подчинен бюрократии, она выступала как могущественная структура власти, способная полностью их контролировать. Процесс демократизации, уравнявший традиционные статусные различия, привел к созданию еще более мощной системы власти. Для тех, кто был подчинен бюрократии, единственной возможностью сдерживать ее власть было создание своей собственной организации (группы влияния, профсоюза, политической партии), которая тем не менее также была бы подвержена бюрократизации.

Распространение бюрократии, а значит и расширение ее власти, Вебер рассматривал как угрозу либеральным ценностям. Прежде всего это означало угрозу индивидуальной свободе. Вебер сознавал, что индивидуализм, характерный для раннего периода либерального капитализма, который основывался на индивидуальной деятельности в сфере бизнеса, политики и образования, уходил в прошлое по мере расширения масштабов организаций. Фактически именно индивидуализм способствовал развитию капиталистической экономики, которое привело к бюрократизации; в этом смысле индивидуализм заложил основы своего собственного упадка. Вопрос заключался в том, как сохранить элементы независимого мышления и действия перед лицом организационных структур, подчинявших индивидов своей власти. «Как вообще возможно, – писал Вебер, – перед лицом этой всепобеждающей тенденции к бюрократизации сохранить какие-либо остатки индивидуальной свободы?» [9].

На другом уровне власть бюрократии бросала вызов индивидам, которые стояли во главе организации и определяли цели ее деятельности. Хотя Вебер и признавал важную роль для выработки политики даваемых чиновниками рекомендаций, он придавал основополагающее значение различию между постановкой целей организации и чисто технической оценкой средств их достижения. Опасность бюрократической власти заключалась не только в том, что она присваивала себе функцию главы организации, особенно если последний не обладал необходимыми специальными знаниями, но и во все большем преобладании в обществе бюрократических ценностей. В частности ценности стабильности и порядка, питательной средой для которых являлось бюрократическое окружение, получали преимущество перед новаторским и сопряженным с риском подходом предпринимателя или политического лидера, воспитанных в условиях конкуренции и неопределенности, которые были характерны для экономического и политического рынка. Мир во все большей степени принадлежал «людям порядка». Как писал Вебер, «центральный

вопрос заключается в том, что мы можем противопоставить этой машине, чтобы предохранить человеческую природу... от полного господства бюрократических идеалов» [10].

Такие отрывки, где Вебер говорит о «стальной клетке» будущей крепостной зависимости, производят впечатление глубокого пессимизма. Тем не менее он считал движение к тотальной бюрократизации лишь тенденцией, но не чем-то неизбежным. Если бюрократическое управление должно было сохраниться, важнейший вопрос состоял в том, что ему можно противопоставить. В основе этой идеи Вебера лежало стремление ограничить власть путем создания баланса социальных сил, противоречия между которыми позволяли бы рассчитывать на сохранение личной свободы. В условиях современного мира это означало плюрализм бюрократических институтов в различных сферах общественной жизни, что не допускало монополии либо концентрации власти в каком-либо из них. Кроме того, необходимо было обеспечить возможности для независимого лидерства в экономической и политической сфере, которое было способно подчинить власть чиновников эффективному контролю. В дальнейшем мы рассмотрим различные аспекты этой идеи Вебера в двух различных контекстах: его критики социализма и его теории плебисцитарной демократии. В обоих случаях анализ бюрократии проводился с либеральных позиций. Но этот анализ привел к переформулированию либеральной теории с точки зрения плюрализма элит.

СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ ИЛЛЮЗИЯ

Теория бюрократии Вебера послужила основой для влиятельной критики социализма. Если распространение бюрократических структур было неизбежным, то надежды социалистов на будущее без господства меньшинства над большинством являлись иллюзорными. Марксистская вера в то, что устранение капитализма приведет к бесклассовому обществу, опиралась на ошибочное допущение, согласно которому частная собственность на средства производства являлась единственной основой власти меньшинства. Это утверждение было ошибочным с точки зрения истории и не принимало во внимание характерных для современного общества возможностей классообразования на базе специальных знаний и организационной власти. Как полагал Вебер, подчинение рабочих иерархической структуре управления было обусловлено самим характером технологических процессов и не могло быть устранено с отменой частной собственности. Расширение управленческих структур было связано с увеличе-

нием размеров и сложности промышленных предприятий вне зависимости от формы собственности. «Приближается, по крайней мере на сегодняшний день, диктатура чиновника, а не рабочего», – утверждал Вебер [11].

В действительности вероятность того, что социализм привел бы к бюрократической диктатуре, возрастала в силу тех требований, которые предъявлялись к централизованному управлению. Создание плановой экономической системы и переход от «формального» юридического и политического равноправия к социальному равенству означали бы, как считал Вебер, огромное расширение центральной бюрократии. В то же время противодействующие властные структуры, которые существовали в капиталистическом обществе, были бы устранены. В условиях существования частной собственности бюрократии в правительстве и промышленности в принципе могли сдерживать и уравновешивать одна другую. При социализме они оказались бы слиты в единую всеобъемлющую иерархию, определяющую судьбы всего общества. Тем самым непредусмотренным последствием попыток рабочего класса устранить так называемую рыночную стихию и поставить социальные процессы под сознательный коллективный контроль стало бы господство над ним еще более могущественной бюрократической иерархии.

Утверждение о том, что организации, создаваемые рабочим классом в целях своего освобождения, в результате процесса бюрократизации оказываются средством закрепления его подчиненного положения в обществе, присутствует также в работах Роберта Михельса. На основе своего анализа западноевропейских социал-демократических партий Михельс пришел к выводу, что бюрократические должности в партиях и профсоюзах стали основным каналом социальной мобильности для энергичных и способных представителей рабочего класса, которые отказались от каких-либо революционных целей как только их личная социальная революция была завершена. Согласно этому анализу, революционеры сталкивались с неразрешимой дилеммой: либо создавать организацию, которая затем отклонится от ее первоначальных целей, либо отказаться от постоянной организации и оставаться бессильными. Однако то, что Михельс настаивал на неизменно консервативной основе организации, не позволило ему рассмотреть возможность сохранения в революционной партии, которая еще не стала полностью бюрократизированной, приверженности революционным идеям вплоть до свержения существующего строя. Именно такую возможность имел в виду Вебер, когда он утверждал, что в современных условиях любые революции, даже самые антибюрократические по своей идеологии, могли при-

вести лишь к дальнейшему усилению бюрократии, которая являлась необходимым инструментом консолидации власти. Необходимость бюрократии наряду с характерной для социализма тенденцией к централизации означали бы неизбежное возникновение новой диктатуры.

Если один из аспектов веберовской критики социализма касался последствий для индивидуальной свободы, которые наступили бы в результате устранения независимых центров власти, способных сдерживать центральную бюрократию, то другой ее аспект был связан с экономическими последствиями замены частного капиталиста, действующего в условиях рынка, управляющим, подчиненным требованиям плана. Принимая участие в обсуждении опыта централизованного планирования в Германии в годы первой мировой войны, Вебер утверждал, что отказ от рынка лишил бы тех, кто занимался экономическим планированием, информации, необходимой для расчета цен и эффективного распределения факторов производства. В отношении максимально точного расчета экономических операций рынок был более «рациональным», чем система централизованного планирования. Более того, устранение предпринимателя, действующего в условиях рыночной конкуренции, привело бы к утрате важнейшего источника динамизма в экономике в обмен на бюрократические приоритеты стабильности и порядка. На определенном этапе развития хозяйства, согласно Веберу, государственная бюрократия представляла собой силу, способствовавшую экономическому росту и расширению рынка в результате уничтожения традиционных привилегий. Но чем больше бюрократия вторгалась в рыночную сферу, тем в большей степени она превращалась в силу экономического застоя.

Прогнозы Вебера о будущем социалистического общества в целом были неутешительными. Соединение бюрократической власти и бюрократического «порядка» угрожало созданием общества, столь же несвободного, как в Древнем Египте, и пребывающего в состоянии застоя, как в поздней Римской империи, хотя и на значительно более развитой технической основе. Хотя Вебер умер в 1920 году, до того как стали очевидными все последствия большевистской революции, в дальнейшем нередко утверждалось, что история Советского Союза послужила подтверждением его идей. В особенности мысль о том, что революция привела к возникновению нового правящего класса, вскоре стала общим местом. В работах таких авторов, как Бруно Рицци или Джеймс Бернхэм, вполне в веберианском духе рассматривались основы власти нового класса, который благодаря своим управленческим навыкам контролировал промышленность и пра-

вительство [12, 13]. Точке зрения Вебера соответствовал и их скептицизм относительно возможности устранения классового господства как такового в результате борьбы рабочего класса за свое освобождение.

Тем не менее существовали значительные различия во взглядах между Вебером и разочаровавшимися марксистами типа Бернхэма и Рицци. Вебер никогда не отвергал капиталистическое общество, в отличие от названных авторов, которые считали советское общество системой эксплуатации, аналогичной капитализму. Бернхэм и Рицци полагали, что в СССР на смену капиталистическому классу пришел менеджериальный или бюрократический класс. Процесс утверждения нового класса происходил здесь революционным путем, а не постепенно, как это имело место на Западе. Хотя теория Вебера и предполагала, что бюрократизация носила универсальный характер в современных обществах, эта теория не включала в себя тезиса о «конвергенции», настаивая на том, что для капиталистического общества были характерны плюрализм конкурирующих бюрократических организаций и подчинение бюрократии небюрократическим элитам. Именно приверженность идее «плюрализма элит» отличала теоретиков либеральной ориентации (М.Вебер, Г.Моска, В.Парето) от разочаровавшихся революционеров, приученных к мысли, что такой плюрализм был лишь видимостью и не находивших существенных различий между советским и западным обществами.

Расхождение между веберовской теорией власти бюрократии и теориями Рицци и Бернхэма особенно явственно выразилось в том, что последние считали установление бюрократического господства результатом преимуществ планового хозяйства над рыночным, проявившихся в фашистских государствах, в СССР в годы первых пятилеток и в США в ходе проведения политики «Нового курса». Здесь позиция Вебера была гораздо ближе точке зрения Л.Мизеса или Ф.Хайека, которые использовали свидетельства о состоянии советской экономики для подтверждения своих теоретических положений, направленных против идеи экономического планирования [14, 15]. Одна из ранних работ Мизеса, где обосновывалась невозможность рационального расчета в условиях плановой экономики, была фактически опубликована Вебером незадолго до смерти. Но можно предположить, что Вебер согласился бы и с более философским тезисом Хайека о непредсказуемости экономической жизни, к которой частный предприниматель был более приспособлен, чем плановый орган. Этот тезис соответствовал одному из основных положений веберовской социологии, согласно которому последствия социального дей-

ствия нередко отличались или даже противоречили намерениям действующего лица, так как действие вызывало ответную реакцию других участников социального отношения.

В соответствии с этим принципом идея рационального планирования всей экономики заключала в себе противоречие, поскольку невозможно было предсказать или контролировать реакцию тех людей, участие которых требовалось для выполнения плана. Если такой вывод и подрывает оптимистические надежды на установление сознательного контроля над социальными процессами («конец предыстории», как называл это Маркс), то данный вывод ставит под сомнение и наиболее пессимистические сценарии теории тоталитаризма, изображающие все общество как механизм, действующий под полным контролем центральной бюрократии. Бюрократический «контроль» несомненно возможен в смысле подавления личной свободы; он осуществим в гораздо меньшей степени, когда речь идет о достижении экономических и социальных целей, желательных для бюрократии. Здесь проявляется одна из тех «иррациональностей» в процессе рационализации, на существование которых неоднократно указывал Вебер.

В заключение следует отметить, что анализ советского общества, который основывается на идеях Вебера, позволяет избежать упрощенного подхода, рассматривающего бюрократическую диктатуру как порождение личной власти. Согласно веберианской точке зрения, господствующее положение бюрократических структур определяется их функцией в системе плановой экономики, а также властью и привилегиями, связанными с этой функцией и возрастающими при отсутствии иных центров власти. Это результат социалистического проекта, и он не может быть просто списан на неблагоприятные условия, в которых такой проект был впервые осуществлен. Но данный анализ, хотя он явно благоприятствует капиталистической альтернативе, отнюдь не предполагает, что проблема власти бюрократии полностью решается в условиях капитализма.

ТЕОРИЯ ПЛЕБИСЦИТАРНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Политическая теория Вебера развивалась в контексте политической системы Германии, где министры правительства обычно назначались из числа государственных чиновников и несли ответственность перед императором, а не парламентом. В результате личных недостатков императора и отсутствия эффективного контроля со стороны парламента чиновники захватили господствующее положение

в государстве. Это была не просто система бюрократической администрации, но бюрократического *правления*. В такой системе, как полагал Вебер, наглядно проявлялась ограниченность чиновников, взявших на себя политическую роль, к исполнению которой они не были подготовлены. Несмотря на превосходство бюрократии как средства управления, подчиненная формальным правилам деятельность чиновника не позволяла выработать качества, необходимые для политика: готовность взять на себя личную ответственность за проводимую политику и уйти в отставку в случае ее неудачи. Беспорядочная политика Германии в довоенный и военный период являлась, согласно Веберу, результатом отсутствия ответственного лидерства и служила примером того, чего не может достичь даже самая совершенная бюрократия.

С точки зрения Вебера, тенденция бюрократии выходить за пределы своей административной функции и принимать на себя политическую роль заключала в себе опасность, которая проистекала из бюрократического контроля над официальной информацией и типичной для чиновников идеологии. Профессиональные чиновники обычно ставили свою специальную подготовку выше дилетантизма политиков; свою собственную административную деятельность считали более важной, чем «болтовня» парламента; рассматривали себя как выразителей интересов государства в отличие от политических партий с их групповыми интересами. Подобные взгляды еще более усиливала система «мнимого» конституционализма, где члены парламента не обладали возможностью определять политику. В силу этих причин Вебер выступал за демократизацию немецкой политической системы.

Но каким образом «демократизация» может послужить противовесом власти бюрократии? Примером для Вебера послужили здесь исследования партийной политики в Англии и некоторых других странах. Он отметил, что расширение избирательного права приводило к сдвигу власти от местных «уважаемых людей» к партийным машинам, способным организовать предвыборную кампанию в общенациональном масштабе. В то же время значение отдельного парламентария уменьшалось, но возрастала роль партийного лидера, личность которого во многом определяла даже избрание других членов его партии. Выборы превращались в вотум доверия индивидуальному лидеру, то есть в своего рода плебисцит, который давал ему значительный престиж в партии и широкие возможности по определению политики. Как считал Вебер, подобные лидеры, закаленные в предвыборных «битвах», обладали способностью подчинить бюрократию политическому контролю.

Теория плебисцитарной демократии указывала на то, что в результате процесса бюрократизации партий и государства уменьшалось значение парламента. Не только отдельный парламентарий играл не столь важную роль по сравнению с партией и ее лидером, но и парламент в целом утрачивал некоторые свои функции, поскольку группы влияния воздействовали непосредственно на исполнительную власть, вступая в контакт с соответствующими министерствами. В то же время Вебер подчеркивал значение таких функций парламента как контроль за исполнительной властью, отбор и подготовка будущих политических лидеров, обеспечение механизма их отстранения от власти в случае утраты ими общественной поддержки. Если процесс бюрократизации в партиях и государстве и ограничивал влияние парламента, то этот процесс вел также к возрастанию роли тех его функций, которые продолжали сохранять свое значение.

Тем самым для Вебера «демократизация» не означала ни перераспределения власти в пользу масс, ни какого-либо контроля за сферой политики со стороны народа. Подобные идеи являлись иллюзорными в век бюрократии. Она означала, во-первых, отбор лидеров путем всеобщего голосования, что наделяло их легитимностью; во-вторых, превращение парламента в форум для обсуждения политики и механизм отстранения лидеров, утративших доверие. Теория демократии Вебера очень напоминает другую теорию, которая позднее была развита Й.Шумпетером в его работе «Капитализм, социализм и демократия» [16]. Не вызывает сомнения, что Шумпетер находился под влиянием идей Вебера. Обе теории критиковались за отсутствие в них явно выраженной приверженности демократическим ценностям, но их авторы и не претендовали на то, чтобы прежде всего следовать именно этим ценностям.

Важнейшее значение, по крайней мере для Вебера, имела убежденность в творческой роли отдельной личности, тогда как коллективы выступали для него лишь в качестве средства осуществления индивидами своих целей. Хотя бюрократизация и означала конец классической эры индивидуализма, одновременно она создавала возможность для исключительных личностей достичь реализации своих идей, находясь во главе организации, если только процесс социального отбора позволял им занять такое положение. Теория плебисцитарной демократии раскрывала механизм выдвижения таких личностей в ходе предвыборной борьбы. Она также отводила массам роль сторонников лидера, которые не должны были покушаться на его независимость. Такова была сущность веберовской концепции, в которой проводился резкий контраст между бюрократической рутиной и творческой силой харизмы.

Примечание

[1] *Weber M.* Theory of social and economic organization. N.Y., 1964. P. 337.
[2] From Max Weber / Ed. by H. Gerth, C. R. Mills. London, 1948. P. 214.
[3] *Burns T., Stalker G. M.* The management of innovation. London, 1961.
[4] *Woodward J.* Industrial organization. Oxford, 1965.
[5] *Perrow C.* Organizational analysis: A sociological view. London, 1971.
[6] *Michels R.* Political parties. N.Y., 1959.
[7] *Niskanen W. A.* Bureaucracy and representative government. Chicago, 1971.
[8] *Weber M.* The theory of social and economic organization. N.Y., 1964. P. 337.
[9] *Weber M.* Economy and society. N.Y., 1968. P. 1403.
[10] *Beetham D.* Max Weber and the theory of modern politics. 2nd edition. Cambridge, 1985. P. 81.
[11] *Weber M.* Selections in translation / Ed. by W.Runciman. Cambridge, 1978. P. 260.
[12] *Rizzi B.* The bureaucratization of the world. London, 1985.
[13] *Burnham J*. The managerial revolution. Harmondsworth, 1945.
[14] *Mises L.* Socialism. London, 1936.
[15] *Hayek F.* The road to serfdom. London, 1944.
[16] *Schumpeter J*. Capitalism, socialism and democracy. London, 1947.