Г.В.Мальцев,
доктор юридических наук, профессор,
член-корреспондент РАН

БЮРОКРАТИЯ КАК ПРОБЛЕМА ПРАВА

Бюрократия и бюрократизм

На пути совершенствования госаппарата и его демократизации возникает немало трудностей объективного и субъективного порядка, наиболее серьезные из которых – бюрократия и бюрократизм. Проще было бы видеть в них одну социальную проблему, как это происходило всегда и происходит в наше время. Но то, что кажется несомненным на первый взгляд, теряет свою очевидность при более внимательном подходе к делу. В двадцатом веке борьба с бюрократизмом в нашей стране, можно сказать, не утихала ни на минуту, а временами приобретала характер политической кампании, достигая высокой степени накала. Казалось, что у советского бюрократизма не было врага более яростного и непримиримого, чем В.И.Ленин, который обрушивался на него со всей своей громадной политической страстью и классовой ненавистью, считая бюрократизм учреждением «исключительно буржуазным». Борьба была жестокой и вызывалась искренними намерениями «искоренить зло», но оно продолжало существовать, несмотря на враждебную риторику и бесконечные угрозы в его адрес со стороны политических лидеров.

В эпоху перестройки мы наблюдали еще один сильный антибюрократический «спазм», когда партийные и общественные деятели, средства массовой информации состязались в обличениях чиновника-бюрократа, разжигании «священной» ненависти к нему как виновнику всех общественных бед, ответственному за все наши потери и неудачи. И вот теперь, в начале XXI столетия, в ходе административной реформы и структурной перестройки государственного аппарата, нам снова говорят об угрозах бюрократии, необходимости директивного ограничения его роста и притязаний чиновников.

События российской истории последних десятилетий дают разнообразный материал для анализа и выводов, которые могли бы способствовать построению хорошо продуманных, корректных отношений гражданского общества с государственным аппаратом без малопродуктивных лобовых атак на бюрократию как на «первого и злейшего врага демократии». Кампании борьбы с бюрократизмом, как становится очевидным, в принципе бесполезны. От них больше всех выигрывает сама бюрократия, которая «в шуме и гаме», в бес-

толковой разноголосице невероятных мнений, разгуле страстей легко находит приемлемые для себя формы не только выживания, но и укрепления собственных позиций. К тому же такие кампании, как правило, начинаются по инициативе и проходят под патронатом высших бюрократических слоев, с благословения отдельных сверхбюрократов, проводятся активными усилиями по-своему бюрократизированных средств массовой информации. Вряд ли они сами верят в то, что бюрократизм можно уничтожить, но демонстрация непреклонности и воли к этому входят в правила игры, смысл которой состоит лишь в том, чтобы «проучить» отбившееся от рук чиновничество, сделать его послушным и управляемым сверху.

Общественная наука в условиях «кампанейщины» утрачивает способность делать объективные выводы о государственном управлении, его состоянии, оценивать достижения, слабости и недостатки. Пытаясь пойти навстречу политическим и идеологическим установкам, она вынуждена подстраиваться под них, создавать вместо реального образа бюрократии мифы о ней.

Если сегодня перечитать все то, что в период перестройки и первые годы реформ написали экономисты, социологи, юристы, политологи, то возникает некоторое ощущение иррациональности представлений об управленческой системе и обстановке, в которой они вырабатывались. Советский бюрократический «монстр», который в то время критиковали со ссылками на Маркса и Ленина, представлялся абсолютным господством, косным, безликим и некомпетентным. Такое понимание «бюрократического абсолютизма» предоставляло возможность каждому, кто хотел, распространить ответственность «агентов управления» за все неудачи, недоработки и нестыковки в обществе и, конечно, за социальную стагнацию и регресс. В последние годы критика советского бюрократизма принимала явно самодовлеющий характер, ее практически перестали соотносить с положением страны, которая, несмотря на тяжелые и болезненные процессы, оставалась индустриально развитым государством, занимала прочные позиции в мировой экономике, развивалась, хотя слишком медленно и непоследовательно, в направлении роста народного благосостояния, построила достаточно современную систему социального обеспечения, имела успехи в области науки, образования, здравоохранения и т. д. Если предположить, что все это само свалилось с неба без организации, без усилий со стороны управленцев, то в таком случае можно было бы сказать, что советская бюрократия являлась никчемной, нетворческой, выступала обузой для общества. Но оправданно ли такое предположение?

Для определения бюрократии был изобретен маловразумительный термин «командно-административная система», который сегодня, по понятным причинам, вышел из употребления, но тогда он

спровоцировал шквал ожесточенной критики в адрес обозначаемого им явления, вызвал настоящую «антибюрократическую» истерию. Понадобилось немало времени, чтобы она улеглась и появилась возможность спокойно обсуждать эти проблемы.

В свое время идеологи перестройки превзошли самих себя, когда додумались использовать марксистский классовый подход, повернув его против советского государственного строя. Получила некоторое распространение теория, согласно которой управленцы заняли самостоятельное место в классовой структуре общества, превратились в новый, привилегированный, господствующий класс. Бюрократию объявили злейшим классовым врагом трудящихся, а перестройку кое-кто рассматривал как «социальную революцию, направленную на свержение господства бюрократии». Экономическую основу существования нового хозяйственно-управленческого класса видели, якобы в полном соответствии с марксизмом, в «государственно-принудительном способе общественного производства на базе монополии государственно-корпоративной собственности на средства производства».

Тем самым теория бюрократии как социального класса принимала вид законченной квазимарксистской доктрины. Но она рассыпалась и показала себя пустой выдумкой, когда в начале реформ советские бюрократы явно в ущерб своему «господству» приступили к разгосударствлению и приватизации государственной и муниципальной собственности, то есть той самой государственно-корпоративной собственности, которая будто бы обеспечивала их привилегированное положение в обществе. Настоящий класс, разумеется, не смог бы так легко проститься со своим господством и его экономической основой.

Мифом оказались все «ученые» рассуждения относительно связи формы государственной (общенародной) собственности с социально-политическим положением советской бюрократии, претендовавшей на абсолютное господство над обществом. Общество подводили к выводу, что разгосударствление, приватизация, последовательно проведенные в сфере отношений собственности, решат, помимо всего прочего, проблему бюрократии, сделают ее послушной и безвредной. Аппарат лишится власти в широкой сфере экономических отношений, утверждали некоторые публицисты, и этот благодатный для общества процесс завершится упадком бюрократии.

На деле результаты приватизации в этом смысле оказались обескураживающими: государственной собственности в России почти нет, а бюрократия никуда не делась, она осталась практически в том же виде, в каком пребывала в советское время. Если некоторые советские чиновники ушли, то в основном на пенсию, основная масса госслужащих, желавших сохранить свои должности, удержала их либо получила новые, более высокие назначения. У них появилось

множество дополнительных возможностей проявить свои управленческие способности в организациях и на предприятиях частной формы собственности, где сформировался мощный менеджерский слой, совершенное подобие государственной бюрократии. Эти две бюрократические системы – государственная и частная – существуют как сообщающиеся сосуды. Вопреки прогнозам горе-теоретиков государственная бюрократия скорее выиграла, чем проиграла, в результате реформ и резкого сокращения объемов госсобственности (видимо, не в этом была ее основа). Она стала более дерзкой, циничной, более коррумпированной, чем раньше. Как справедливо отмечалось в Послании Президента России Федеральному Собранию (2003 г.), «она неплохо приспособилась извлекать так называемую административную ренту из своего положения».

В этом нет ничего удивительного, ведь *бюрократия не идеологический, а организационно-технический феномен.* Кроме того, как мы собираемся здесь доказать, она есть *явление юридическое.* Ей безразлично, какой политический строй, идеологию и систему конституционных отношений обслуживать, но для нее важно делать это технически совершенно, юридически безукоризненно и рационально. Управленческий опыт и организационная искушенность – вот что делает бюрократию непотопляемой и неуязвимой.

Из отечественной истории мы знаем, что крутые меры в отношении бюрократии кончались неудачей. Можно ли представить себе более радикальные меры по упразднению старого госаппарата и разгону чиновничества, чем те, которые были осуществлены после Октябрьской революции 1917 г. Однако когда понадобилось создавать новую систему управления, пришлось кланяться «спецам», привлекать к обучению молодые управленческие кадры профессионалов, обладающие опытом и знаниями.

Всякое развивающееся общество не может обойтись без высокой эффективности госуправления: в надежде на эту управленческую эффективность оно мирится с ростом бюрократии как устойчивой тенденцией, наблюдаемой на протяжении многих столетий. В конце XVII в. в России насчитывалось до 15 тыс. табельных чиновников, в середине XIX в. – 61,5 тыс., в 1896 г. на госслужбе состояло 436 тыс. человек, из них в госаппарате – до 250 тыс. Накануне 1917 г. госаппарат состоял из 600–700 тыс. чиновников. Тенденция к росту численности госслужащих продолжилась и в советское время: к концу 1980-х гг. в СССР число лиц, занимавших управленческие должности, составило 18 млн человек, включая административный персонал государственных учреждений и предприятий[1].

[1] См.: Историки спорят. М., 1888. С. 443, 458.

В постсоветской России численность работников органов государственной власти и местного самоуправления на конец 2000 г. составила 1 млн 163,3 тыс. человек. Цифра эта более чем в два раза превышает численность чиновников в дореволюционной России, хотя территория страны стала значительно меньше, а техническая оснащенность управленческого труда, позволяющая обычно освобождаться от излишка кадров, возросла во много раз. В федеральных органах государственной власти сегодня занято 38,8 тыс. госслужащих, в органах власти субъектов Российской Федерации – 192,8 тыс., в органах местного самоуправления – 448,0 тыс. муниципальных служащих. В расчете на 1000 человек приходится 8 работников органов государственной власти и местного самоуправления[1].

Кроме того, в организациях, учреждениях и на предприятиях различных форм собственности, в общественных объединениях разных организационно-правовых форм сложился многочисленный *менеджерский слой,* масштабы и рамки которого не подлежат централизованной регламентации, организованному контролю и учету, тем более рациональному воздействию.

Бюрократия есть субъект социального процесса, некое совокупное «лицо», объединяющее управленческий персонал, выполняющий от имени государства на создаваемой им правовой базе многочисленные организационные функции в обществе. Другое дело *бюрократизм* – особо усложненный тип организационной деятельности, основой которого является не только сама государственная власть, но и выделяющаяся из нее *специфическая власть госаппарата*. Слово «бюрократизм» буквально означает «власть канцелярии», которая, в свою очередь, есть не что иное как местопребывание корпуса профессиональных администраторов, осуществляющих исполнительные и распорядительные функции, вступающих в постоянные контакты с населением по поводу реализации государственно-властных предписаний (законов, распоряжений, приказов, указаний и т. п.). Канцелярия и власть, ею реализуемая, строго говоря, четко вписаны в структуру существующих властеотношений, и любые попытки их устранить из данных структур сопряжены с серьезными трансформациями самой государственной власти, а также с возможными тяжелыми последствиями этого шага, вплоть до потери управляемости.

Не легко и не просто уловить момент, когда власть отягощается элементами аппаратных организационных проблем и целей, групповых и персональных отношений в среде управленцев, особенностями субординационных и координационных связей между государственными

[1] См.: Кадровый потенциал органов государственной власти России. Государственный комитет Российской Федерации по статистике. М., 2001.

органами. Кроме того, аппаратная власть, будучи производной от государственно-властных функций, часто порождается техникой организации аппарата, свойственной управленческому процессу тенденцией к экономичности, достижению поставленных целей с наименьшей затратой сил, средств и времени. Требования здесь очень просты и, по всей видимости, разумны: не делать бесполезной и лишней работы, рационализировать административную процедуру, искать оптимальные формы и методы руководящей работы.

В силу обязательности этих требований совершенствуется методика управления, приобретают особый вес правила и предписания, касающиеся унифицированного оформления, четкого ведения делопроизводства, работы с документом. Совещания и заседания являются необходимой и зачастую незаменимой формой инструктирования работников аппарата, обмена опытом и, главное, совместного поиска оптимальных управленческих решений. Все это подразумевается, когда говорят о «хорошей бюрократии», которая ведет дела образцово, в соответствии со всеми правилами и законами, умеет добиваться слаженности действий различных звеньев аппарата, опираясь на формальные принципы и нормы. Безукоризненно действующая, хорошо работающая канцелярия неизбежно обрастает формальностями, тонет в бумагах, сроках, совещаниях, все глубже погружается в аппаратную жизнь.

Право и конституирование бюрократии

Поскольку канцелярия имеет естественную предрасположенность к бюрократизму, должны существовать политические и правовые механизмы удержания чиновничества от перерождения (народный контроль, гласность, формы юридической и политической ответственности и т. д.), а оценивать деятельность аппарата необходимо по состоянию общества и государства, наличию экономических, социально-культурных и иных достижений.

Существует традиция, идущая в основном от М.Вебера, согласно которой *бюрократия рассматривается как специфический продукт и условие рационализации сферы управления обществом со стороны государства.* По М.Веберу, бюрократия есть «идеальный тип» административной организации, то есть системы управления, осуществляемого на легитимной основе особым слоем людей, имеющих необходимую подготовку и управленческий опыт.

Если отнестись к управлению как способу функционирования государственной власти, то, обратившись к истории, можно увидеть, что некогда, скажем, в эпоху ранних государств, власть (князя, короля, царя, фараона и др.) по существу сливалась с управлением, находилась в тесном единстве с ним. Систему властеотношений, на вершине которой находился выдающийся и авторитетный лидер и

которому беспрекословно подчинялись все высшие и низшие чины, М.Вебер определял как *харизматическое господство.* Чиновники, состоящие в ближайшем окружении властителя, исполняли его личные приказания, действовали от его имени и не могли выйти из его воли. Функции принятия и исполнения властных решений были едины, но не в том смысле, что выполнялись одними и теми же лицами, а в том, что между приказом и его исполнением была очень короткая дистанция. В этом отношении судебная деятельность почти ничем не отличалась от исполнительной, судья и палач-экзекутор тоже беспрекословно исполняли волю носителя высшей власти.

По мере роста комплексности социальных структур и возрастания объема властных полномочий вычленяются отдельные виды власти и дифференцируются функции, способы ее осуществления, усиливается необходимость формализовать все большее число управленческих действий. Дистанция между принятием решения и его исполнением уведичивается до огромного *пространства*, которое мы называем *правовым.* Одновременно с этим зарождаются и оформляются институты *государственной службы,* изменяется политико-нравственный смысл, вкладываемый людьми в понятия «служение», «служба».

В условиях харизматического господства отношения между господином-сюзереном (королем, князем, крупным феодалом и др.) и его слугами-помощниками в делах управления или ведения войны складывались как *сугубо личные, основанные на доверии и преданности.* Слуга-воин и слуга-чиновник разделяли судьбу своего «хозяина» и покровителя, переживали с ним радость побед и горечь поражений, многое теряли в случаях неудач господина. Рассчитывая на верную и ревностную службу, он, в свою очередь, должен был щедро вознаграждать «своих людей», жаловать их деньгами, землями, поместьями, привилегиями, чинами и званиями.

Личный характер связей, четко проявлявшийся на царской, королевской, княжеской службе, в отношениях вассалитета периода раннего феодализма постепенно утрачивал некогда присущий ему романтический ореол, оттенки благородной преданности, героизма, подвижничества, медленно и поэтапно трансформировался в систему юридически институциализированных отношений. Изначальная персонификация последних, несмотря на сохранившиеся и доныне элементы личной привязанности подчиненных к начальнику и на возможный сугубо доверительный характер их сотрудничества, приняла по преимуществу форму служения идеям, принципам, институтам, всеобщим ценностям.

Ускорителем процессов разложения систем харизматического господства стало право. В процессе рационализации управленческой деятельности появляется *юридический акт* в различных его модификациях, среди которых преобладающее значение получает *закон*. Интенсивное

заполнение правового пространства законами и иными юридическими актами, будучи требованием рационализации управления, в свою очередь, приводит к преображению управленческого персонала, который постепенно оформляется как «рациональная бюрократия», автономный слой чиновников со своими правилами и обыкновениями. В условиях, когда «до Бога высоко, а до царя далеко», юридический акт становится той «волшебной палочкой», по мановению которой чиновники из слуг суверена превращаются в легитимированных хозяев положения той области дел, которая вверена им в попечение. Теперь они, а не суверен, персонально и на законном основании представляют государственную власть в отдельных жизненных сферах и ситуациях.

С этим связан тип господства, который М.Вебер называет *легальным.* Он означает, что *легитимность приказов* обладателя власти основана на рационально сформулированных, согласованных или октроированных (т. е. высочайше дарованных) правилах, а легитимность формулирования этих правил, в свою очередь, – на базе рационально сформулированной или интерпретированной «конституции». Приказ – следствие не личного авторитета (обладателя власти, суверена), а безликой нормы, считал Вебер, а самый акт приказа является, в свою очередь, следованием норме, а не свободой произвола, милостью или привилегией. «Чиновник – носитель власти; однако, он никогда не осуществлял ее от своего лица, а всегда от имени безликого «учреждения» в интересах некоей подчиненной нормативно сформулированной правилам специальной совместной жизни людей, определенных или неопределенных, но выявленных по признакам, соответствующим правилам»[1].

Легальный тип господства соответствует формально-рациональной структуре экономики индустриального общества, а бюрократия, с технической точки зрения, является самым чистым типом легального господства. Формализм системы выражен в безлично-деловых принципах, на которых основывается чиновничье управление и которые одинаково применимы к огромному числу разнообразных объектов управления. «Бюрократическое управление означает господство посредством знания, и в этом состоит его специфически-рациональный характер»[2].

В сущности формализм рационального бюрократического управления есть *юридический формализм,* при котором господствующая воля получает возможность представить себя в качестве общего и безличностного правила (правят законы, а не люди). «Формально-правовое начало – принцип, лежащий в основе легального господства; именно этот принцип оказался, согласно Веберу, одной из необходимых предпосы-

[1] *Вебер М.* Избранное. Образ общества. М., 1994. С. 67.
[2] *Weber M.* Wirtschaft und Gesellschaft. Bd 2. Koln; Berlin, 1964. S. 165.

лок развития современного капитализма как системы формальной рациональности»[1]. В индустриальном обществе право и закон входят в образ жизни бюрократии, составляют основание управленческой машины, действующей по механическим, деперсонализированным законам.

Итак, рационализация в госуправлении начинает серьезное продвижение с того момента, когда легитимность существующего в обществе порядка обеспечивается не личной (харизматической) властью вождя-суверена, а стоящей на почве закона корпорацией чиновников, когда само право представляется в образе порядка, который «внешне гарантирован возможностью (морального или физического) принуждения, осуществляемого *особой группой* людей, в чьи непосредственные функции входит охранять порядок или предотвращать нарушение его действия посредством применения силы»[2]. Право как бы персонализируется в этих людях, а они, носители правовых функций, воплощают субъектный элемент, человеческий субстрат самого права.

Отсюда, собственно, вытекает проблема бюрократии, за которой стоит основанная на законе и инструкции практика осуществления государственной власти особым слоем чиновников, профессионально специализирующихся в сфере управления. В таком случае бюрократизм не означает ничего большего, чем служащих государству профессионалов, наделенных необходимыми властными полномочиями. Причем такая обособленность представляется естественной и нормальной для определения дистанции, установления корректных и четко регламентированных отношений между государством и гражданским обществом, госаппаратом и населением.

Теория бюрократии Вебера явилась вдохновляющим примером для социологов XX в., которые в целом приняли его основные теоретические и методологические установки при создании современной модели бюрократической организации в рамках государственного строя, также как и при построении административной системы негосударственного типа, например, экономического менеджмента. Данная модель в социологическом варианте пронизана правовыми началами, что, на наш взгляд, отражает существо дела, не является результатом преднамеренной, искусственной юридизации проблемы. Попытаемся отметить наиболее существенные черты, которые характеризуют данную модель.

1. Бюрократическая организация есть «иерократический союз» (термин М.Вебера), имеющий некоторые объединяющие задачи в отношении структуры власти, построенной в форме пирамиды. Полномочия каждого должностного лица находятся в пределах

---

[1] *Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н.* История и рациональность: социология М.Вебера и веберовский ренессанс. М., 1991. С. 81.

[2] *Вебер М.* Избранные произведения. М., 1990. С. 640.

полномочий должностного лица более высокого положения, и в то же время они (полномочия) представляют собой рамки, в которых устанавливаются и осуществляются полномочия нижестоящих чиновников. Иерархия полномочий зеркально отражена в иерархии ответственности. Каждое должностное лицо несет ответственность перед своим начальником за действия и решения как собственные, так и тех должностных лиц, которые находятся у него в подчинении. Высшее должностное лицо располагает властью над всеми чиновниками по нисходящей линии. Объем и пределы власти начальника над подчиненными строго фиксируются в законодательстве.

2. Разделение управленческого труда между органами и должностными лицами происходит в форме распределения функций между ними в соответствии с общими задачами организации. Специализированный характер компетенции органов и полномочий должностных лиц открывает путь к профессионализации служебного персонала в той или иной области управленческой деятельности, определяет возможности отбора кадров, наиболее подготовленных для этой деятельности. Тем не менее в демократическом обществе доступ к госслужбе должен быть открытым и равным для всех граждан как субъектов конституционного равноправия. Вследствие этого вводится конкурсный порядок замещения государственных должностей.

3. Существование управленческой организации целиком зависит от формально установленной системы правил и инструкций, законов и подзаконных актов, применение которых к конкретным ситуациям является целью административных усилий. Правовые начала, таким образом, стабилизируют организацию, координируют в структурном и функциональном отношении ее различные виды и формы, обеспечивают непрерывность функционирования во всех ситуациях, включая критические.

4. Внутренний принцип управленческой организации означает лояльность ее сотрудников, неординарный характер трудовой деятельности, которую по многим историческим и логическим основаниям называют *государственной службой*. Человек, связавший себя с профессиональным управлением, может успешно совершенствоваться в нем только в том случае, если сознательно посвящает этому свою жизнь, строит долговременные планы, вынашивает надежды на продвижение и достижение определенных высот в избранном роде деятельности. Выбор человека при поступлении на госслужбу сопряжен с отказом от многих возможностей и прав, доступных для рядового гражданина (так называемые ограничения по службе), что приводит к необходимости установления юридически гарантированных возможностей госслужащего при его найме на работу, прохождении службы, отставке по возрасту и другим причинам.

5. Подчеркиваемый многими социологами вслед за М.Вебером безличностный характер деятельности управленческой организации легко интерпретируется как свидетельство самого последовательного и ярко выраженного *юридического формализма,* в основе которого лежит иллюзия, будто все дела направляются законами, инструкциями, параграфами, пунктами, а административному персоналу управленческой организации остается лишь связать практический вопрос с заготовленным «юридическим ответом». В утверждениях типа «правят законы, а не люди», «государственный аппарат выражает общую волю и общественные интересы» имеется, конечно, некоторый элемент истины, но в целом это не что иное как благовидная бюрократическая идеология, поддерживаемая и усиливаемая юридическим формализмом.

В работах западных социологов, изучавших социальные организации сложного типа, веберовская теория бюрократии была в основном подтверждена, но в ряде отношений расширена и изменена. Так, подверглись пересмотру положения М.Вебера относительно преимуществ крупной бюрократической организации. Он связывал объем административной работы (администрирования) с величиной организации; крупные организации более бюрократизированы, чем малые. Современные исследователи не усматривают прямой связи между данными явлениями, а некоторые из них полагают, что при увеличении штатов организации пропорциональная величина административного компонента уменьшается[1].

Поскольку объем и качество административной работы, совершенствование деятельности управленческого персонала напрямую не зависят от увеличения размера организации, открывается возможность безболезненно сокращать государственный аппарат, реформируя его с учетом других значимых для общества факторов. Социологи обнаружили связь между размером госучреждений и разделением в них управленческого труда: чем крупнее учреждение, тем более специализированы обязанности чиновников. Следовательно, при реформировании управленческой сферы в части ее расширения или сужения надо учитывать потребности административной системы в широкой и узкой профессионализации персонала. М.Вебер полагал, что бюрократизация и профессионализация – два сопутствующих и взаимодействующих процесса: с ростом одного из них возрастает значение другого. Сегодня не без основания считают, что углубляющаяся бюрократизация может означать и депрофессионализацию, снижение уровня последней, возрастание числа профессионалов с широкой, но неглубокой специализацией.

---

[1] См.: *Блау Питер М.* Исследования формальных организаций // Американская социология. Перспективы, проблемы, методы. М., 1972. С. 102–103.

Наконец, уточнению подвергся признак бюрократии, который сближает его с правом и правовой системой. В социологической литературе неоднократно отмечалось, что официальные правила и инструкции в крупных организациях играют большую роль, чем в малых (П.Блау и др.). При этом для каждой выводится некий оптимальный объем подобных правил, устанавливаемый в соответствии с профессиональными нуждами администраторов.

Юридический комментарий к этому утверждению может выглядеть следующим образом: законы едины и одинаково действуют как в больших, так и малых управленческих организациях, но что касается подзаконных актов (положений, правил, инструкций и т. п.), то они создаются и функционируют в неодинаковом режиме применительно к административным организациям различного профиля и масштаба. Принимать и издавать подзаконные акты могут не все, а только «крупные» государственные органы на основе законных полномочий, задачей же «малых» организаций в рамках госаппарата является лишь применение подзаконных актов. Таким образом, органы госуправления как административные организации не могут произвольно устанавливать свое отношение к официальным письменным правилам, также как изменять их объем в зависимости от актуальных управленческих потребностей и задач профессионализации в рамках данного органа.

Бюрократия – элемент правовой системы

Определяя бюрократию как легальный тип господства и одновременно как специфически рациональное господство посредством знания, М.Вебер дал повод рассматривать *бюрократию как юридическое явление.* Именно через нее он прослеживал основные функциональные связи между правом и государством, а чиновничество представил как персонализированное в реальных лицах правовое государство. Все или практически почти все элементы бюрократической системы, согласно Веберу, восходят к праву, пронизаны правом и базируются на праве. Чиновники располагают четко установленной должностной компетенцией и полномочиями, которые юридически можно определить так: полномочием является возложенное законом на должностное лицо, исполнителя известных функций, *право и вместе с тем обязанность совершать некоторые действия* в публичных целях или в частных интересах, получивших публичное признание и защиту. В полномочии, которое реализуется в процессах возникновения, изменения и прекращения правоотношений, субъективное право соединяется с юридической обязанностью, усиливается морально-политическим фактором, выступающим как служебный долг. Компетенция есть не что иное, как совокупность полномочий государственного органа или должностного лица.

Далее Вебер отмечал правовой способ определения служебных полномочий путем дифференциации функций управления и сведения управленческих задач к простейшим операциям. Функция может быть расчленена на составляющие, которым соответствуют множество полномочий, также как одно полномочие может относиться к ряду функций. Процессы и процедуры осуществления полномочий, как их регламентация в целом, определены юридическими предписаниями.

В рационализированном обществе с легальным типом господства государство не может быть неправовым, потому что здесь закон и право формально и универсально выходят на первый план, прикрывая собою (удачно или нет – другое дело) все то, что раньше в традиционном обществе лежало на поверхности, в том числе субъективизм и произвол властей, авторитарный стиль отношений внутри госаппарата. Ведь теперь правят законы, а не люди, полагают, что закон несет в себе высшее правовое начало, наделен сверхчеловеческой мудростью. Возможно, это самая крупная и серьезная фикция, которая положена в основу теории правового государства, но она конструктивна, как и большинство юридических фикций, позволяющих оперировать условностями как реальными величинами, брать их в качестве опорных точек при установлении и поддержании действительного правопорядка. Если вера в демиургическую природу закона и силу принципа «правления закона» помогает стабилизировать правовую систему и вызвать у людей дополнительные мотивы в пользу правомерного поведения, повысить чувство доверия к праву, то имеется смысл в том, чтобы, не отбрасывая фикции, подобно тому, как поступают с пустыми иллюзиями, найти им место среди средств юридического воздействия на социальные связи, поставить их на основание правды и реализма.

Правда состоит в том, что правят не законы, а люди при помощи законов. Юридический закон есть то, чем делают его создатели и исполнители, он – простая бумажка или пустой звук, если за ним не стоит публичная власть с мощнейшей инфраструктурой. Позади и в тени закона превосходно устраивается и процветает юридически вышколенная бюрократия, составляющая правотворческий и правоприменительный персонал.

Роль бюрократии в формировании и судьбе права ярче всего проявляется при социологическом подходе к изучению юридических явлений. Идеалистическая юриспруденция, которая всегда имеет дело с элементами понятия права, расположенными над человеком, разумеется, не видит этой роли и не способна учитывать ее в своих концептуальных построениях. Странно, но почти такую же нечувствительность к человеческому измерению права обнаруживают и крайне формальные течения юридической мысли, например, нормативизм.

Принципиальное различие социологического и нормативистского подходов к праву подчеркивал сам Вебер: «Для теоретиков права действительность юридической нормы есть prius, для социологов правовое, в особенности рациональное регулирование поведения есть эмпирически только один из факторов, мотивирующий определенное общественное действие»[1]. Социологический способ постижения права не может быть абстрагирован от человека и его общественного действия – в этом суть дела. Веберовское понимание права представляет собой разновидность социологизированной теории права, основанной на целерациональных действиях юридических субъектов, признании формального характера легального господства и бюрократии как воплощении данного типа господства.

Под влиянием идей Вебера или независимо от них в первой половине XX в. складывались различные правовые концепции, образовавшие мощное социологическое направление юридической мысли, представители которого неизменно определяют право скорее через *юридическое действие,* чем через норму. Это представляет в ярком свете ту категорию агентов действия, которые на самом деле явно или скрыто, прямо или опосредствованно, спорадически или постоянно создают, а также применяют юридические нормы, поддерживают и продвигают правовую систему.

Все правоспособные и дееспособные члены общества так или иначе действуют на основе юридических норм, но из всего социального массива правовых действий выделяются те, которые относятся к изменчивым состояниям самой правовой системы, определяют характер и курс ее развития. Это – специальные действия в праве, на которые уполномочены призванные лица, властители, законодатели, судьи, чиновники и прочие агенты, чьими реальными усилиями непрерывно воспроизводится и функционирует право. Они могут рассматриваться, а в ряде социологических теорий действительно рассматриваются, как живая органическая часть правовой системы, как сущностный ее компонент. Во всяком случае, в англо-американской юридической литературе ему придается весьма серьезное значение при определении понятия права. Еще Т.Гоббс, а затем Д.Остин, глава известной школы англосаксонского юридического позитивизма, определяли норму права как команду или приказ суверена, что предполагало четко персонализированные юридические связи между сувереном (королем, императором, главой государства) и его подчиненными. Подача и принятие команд, выполнение и подчинение, понимание и интерпретация приказов, слова, жесты, документы и, самое главное, действия, реализую-

[1] Max Weber on Law in Economy and Society / Ed. by M. Rheinstein. Cambridge, 1954. P. 35.

щие суверенные веления-команды, не могут обрести действительность без живых исполнителей для социальных ролей в сфере права.

Одна из важнейших традиций правопонимания, выдержанного в духе социологизма, состоит в признании контингента специалистов (они же бюрократы), «делающих право» по своему разумению и своими руками, неотъемлемой частью правовой системы и самого права. «Юридические реалисты» в Америке (О.-В.Холмс, К.Ллевеллин и др.), кажется, не сомневались, что право – это то, что в действительности *делают* суды или судьи, что они будут делать. Действия уполномоченного агента в большей степени достойны считаться правом, чем общая норма или отвлеченные юридические понятия. Веберовская концепция права, как отмечал М.Рейнштейн, достаточно близка к определению Д.Остина, хотя Вебер ставил акцент не на «команде суверена», а на системе нормативных идей (норм должного), которые держатся в сознании членов общества и усиливаются действиями специалистов, чиновников для применения норм, включая действия принудительные[1].

Социологический анализ правовой системы сегодня не может считаться полноценным без учета состояния особого профессионального слоя государственных людей, осуществляющих и обслуживающих функции права. Оказалось, что от того, как ведет себя этот слой, каким способом формируется, как образован, что понимает под общественными и государственными задачами, какие отношения связывают его с гражданским обществом в действительности правовая система зависит зачастую в большей степени, чем от великолепных юридических доктрин, нравственных требований, текущих и перспективных политико-правовых установок.

Примечательной чертой концепции права, традиционной для англо-американской юриспруденции, является учение о действительности юридических норм, определяемой на основе так называемых правил (норм) признания (Г.-Л.-А.Харт, Р.Дворкин и др.). Норма действительна и подлежит реализации, если и только если она удовлетворяет некоторым требованиям, позволяющим признать ее в качестве юридической. Но кто и на каком основании решает вопрос о признании нормы? Здесь-то и возникает проблема юридического персонала (officials), то есть лицами, наделенными полномочиями принимать, публиковать, анализировать, толковать, применять норму права, контролировать состояние и движение всего нормативного материала. Что есть право – в значительной степени вопрос, кто эти люди, насколько они способны систематически и ответственно работать с юридическими нормами, выполнять функции, которые

[1] Max Weber on Law in Economy and Society. P. XVI.

лежат на них как на активных агентах, поддерживающих правовую систему, обеспечивающих ее действие.

Некоторые английские ученые, критикуя современную правовую систему Великобритании за переусложненность, невнятность, несвязность, отсутствие системности, всю «вину» за это возлагают на юридический персонал, прежде всего судей и чиновников. Подобно древним жрецам-первосвященникам, они пытаются, с одной стороны, развивать эзотерическую сущность права, кодировать в нем некие сокровенные тенденции, тайные смыслы и намерения, мало понятные обыкновенным людям, с другой – придают ему эластичный характер за счет расширения собственной дискреционной власти, используют все возможности для того, чтобы еще больше усилить свое влияние на процессы формирования и функционирования правовой системы. Говорят, что отсутствие писаной конституции в Англии сильно содействует росту множества формальных и неформальных элементов права, образующих причудливое смешение исторических традиций, обычаев, прецедентов, статутов, делегированного законодательства, прямого регулирования, договоров; все это, в свою очередь, перемешано с дискреционной властью, политическими принципами, административно-управленческими навыками, индивидуалистическими установками, концепциями элит, приверженностью идеологическим символам и идеалам культуры, нравственности, религии.

Словом, это – исключительно сложный комплекс, представляющий собой корпус позитивного права, включающий в себя множество неправовых аспектов. К этому добавляют отсутствие системности, слабость концептуального анализа государства и права со стороны чиновников, прагматичность подходов практически ориентированных юристов, смешение статута с общим правом, которое сопротивляется кодификации[1]. Меняется положение в правовой системе, традиционно занимаемое судьями, которые считаются историческими создателями общего права (common law). Теперь их задача редко связывается с формулированием общих решений, оказывающих сильное воздействие на нормы права, они принимают специальные правовые решения по ситуациям со специфическими фактами, предполагающими модификацию и исключения из общих норм. Золотой век общего права миновал, судейская роль стала менее новаторской, чем раньше. С массивной экспансией парламентской активности судейство почти отступилось от принятия широких нормотворческих решений. Отмечают, что в последние десятилетия британские суды не оказывали активного влияния на юридическую практику, сопоставимого, скажем, с влиянием Верховного суда США в период «нового курса».

[1] *Wood M.* Rule, Rules and Law // Jurisprudence of Ortodoxy. L., 1988. P. 58–59.

В системе общего права, если верить некоторым авторам, усиливается тенденция к ослаблению способности и активности юридического персонала, чиновников поддерживать правовые структуры в эффективном состоянии. «Если чиновники отказываются систематизировать правовую науку и предпочитают смешение, если у них нет понимания государства, если они полагаются на гибкость и дискрецию и плохо представляют себе отношение между правом и политическим авторитетом, тогда вероятность нахождения связных норм признания минимальна»[1]. Но отсутствие связности и четкости в признании юридических норм ставит под вопрос их действительность, способность действовать. Удар приходится на суть правовой системы. Подобный подход к анализу реального состояния права, независимо от того, насколько обоснованы связанные с ним оценки, высвечивает проблему соотношения права как комплекса действительных норм с чиновничеством и бюрократией, реальными усилиями которой данный комплекс приводится в движение, хорошо или плохо действует.

Юридическая «миссия» лиц, облеченных полномочиями власти и занимающих официальное положение в государстве, отмечена и до некоторой степени исследована применительно к системе «общего права», где чиновный персонал, подхватывая высшую «команду суверена», начинает раскладывать ее на составные элементы, уточнять, по-своему комбинировать их, интерпретировать, добавлять от себя нечто новое и якобы целесообразное.

Но в европейских правовых системах, включая российскую, дело обстоит не иначе. Здесь также видна беспрерывная и неустанная работа чиновников над правом, которую отчасти можно сравнить с инженерным трудом по установке механизмов, налаживанию технических процессов (своего рода «социальная инженерия»), отчасти с распорядительной деятельностью, показывающей, кто задает тон в деле, от кого многое, если не все, зависит.

Еще Гегель справедливо заметил, что «управление есть прежде всего формальное выполнение законов и их поддержание». Он, безусловно, имел в виду правоприменительную деятельность, которая означает не только всеобщую исполнимость законов, юридических норм, но и воплощение юридически закрепленного правила в каждом конкретном случае. Выступая конституирующим фактором в отношении бюрократической организации, право указывает на ее социальное назначение, общественную функцию, устанавливает границы и задания в области управления государственными и общественными делами.

Таким образом, право приобретает немалую «власть» над чиновничеством, требуя от него безусловного повиновения и верности за-

[1] *Wood M.* Rule, Rules and Law // Jurisprudence of Ortodoxy. P. 58.

конам, служения государственным интересам, обязанности исповедывать некоторую *государственную идеологию.* Первейший долг чиновника – бюрократа, госслужащего – исполнять закон, хранить верность конституции государства.

Чиновничество обязано признавать *верховенство конституции и законов государства,* четко знать свои служебные функции в отношении организации широкой и квалифицированной правоприменительной деятельности. Лица, представляющие государственную власть, не должны брать на себя смелость в ходе правоприменительного процесса «подправлять» конституцию и законы под предлогом, будто они знают лучший вариант решения вопроса, чем тот, который предусматривается нормами права.

Что касается высших должностных лиц государства, а также госслужащих, то их стремление под благовидными политическими лозунгами освобождать себя от долга подчиняться конституции и законам является абсолютно и безусловно нелегитимным, всерьез подрывает государственный строй, влечет за собой фактическую разбалансировку системы социальных интересов, утрату социального равновесия в обществе. Юридическая связанность госслужащего имеет множество институциональных аспектов, в которые укладываются, помимо правовых, политические, социально-экономические, культурные и иные измерения правового порядка.

Так обстоит дело в правоприменительной сфере, где право обладает, номинально или нет, «властью» над бюрократией, но параллельно этому явлению развивается практика, которая дает бюрократии известную *«власть» над правом*, очевидную либо мало заметную в обществе. Суть в том, что деятельность чиновничества простирается и на процесс создания нормы права. Она проявляется, прежде всего, непосредственно, путем издания на основе специальных полномочий *некоторых официальных правил* (подзаконные акты), а также при помощи косвенного и разнообразного воздействия на парламентскую законодательную деятельность (участие в законопроектной работе, обслуживание субъектов права законодательной инициативы и т. п.) Под бюрократическим контролем, осуществляемым в различных формах, оказываются в конечном счете все циклы и фазы создания, изменения и реализации норм права, в результате чего они становятся объектами целенаправленного воздействия. Все это можно назвать *управлением правовой системой* из административных центров государства, к которому в последнее время подключаются высшие менеджерские (тоже бюрократические) слои, представляющие мощные экономические организации.

Сегодня прямо говорят о том, что правом фактически управляют силы, достигшие *политического господства,* общественного состоя-

ния, хорошо исследованного во многих социальных учениях. Это – шокирующее открытие для большинства неискушенных граждан, которые хотели бы видеть в праве разумную общую норму, верить в беспристрастный закон, выражающий волю Бога или народа, высокие правовые идеалы, вынесенные на поверхность юридической жизни общества. Согласно своему философскому и социальному определению, право есть продукт естественноисторического развития общества и культуры, в основе своей независимый от сознания и воли людей. Юридические нормы должны выражать объективные закономерности, интересы и потребности общественного развития, опосредованные сознанием интересов и волей всего народа. Попытки распространить на право субъективно-волевые методы управления, если даже они свободны от нечестных намерений, все равно ставят под угрозу существование объективного ядра правовой системы, создают возможность субъективистских трансформаций права, превращения его в то, что можно назвать *узаконенным произволом.*

Манипулирование правом начинается с создания удобного для определенной цели закона, а завершается тем, что по смыслу своему право и закон должны исключить – злоупотреблением. Конечно, управление правом требует изощренных (сегодня говорят – пиаровских) технологий, по возможности скрываемых от общественности, особой, можно сказать, эзотерической идеологии, принципы и цели которой также не разглашаются за пределами заинтересованных кругов. Когда разоблачаются приемы, с помощью которых достигается ложная легитимация злоупотреблений в интересах отдельных групп и лиц с использованием податливых законов, люди разочаровываются в праве, им невольно передается тот цинизм в отношении закона, который культивируется в среде коррумпированных бюрократических элит, выступающих в роли «творцов» и блюстителей юридических норм и институтов. А это всегда – сокрушительный удар по общественному правосознанию.

Итак, получается, что право, объективированное в форме законов и подзаконных актов, несущее в себе общественно необходимое содержание, во всех случаях устроено так, что не может действовать «само по себе», без активности отдельного слоя людей, призванных осуществлять правотворческие и правоприменительные функции. Следовательно, от субъективного фактора зависит, как будет действовать право – нормально, эффективно или неэффективно. Изменить положение вещей в сторону радикального сужения «поля субъективности» в праве в принципе невозможно, поэтому обойтись без определенного контингента практических юристов и чиновников (если угодно, бюрократов) правовая система не в состоянии. Ее объем и масштабы, общее число правоприменительных полномочий

(функций) находятся в жесткой корреляции с численностью государственных служащих, юридического персонала.

Вот почему сокращать количество чиновников, а это, как мы знаем, привлекательная «сверхзадача» для многих современных реформаторов государственного аппарата, бесполезно, если не затрагивать объем действующего законодательства, не избавляться от излишних, ненужных и устаревших законов, от установленного ими массива правоприменительных полномочий. Коль скоро закон существует и действует, он требует необходимого объема работы по его осуществлению и нужного числа специально подготовленных людей, способных выполнять эту работу.

При проведении поверхностных административных реформ начинают обычно с самого простого – сокращения должностей и численности работников госаппарата, оставляя в неприкосновенности закон и полномочия, вытекающие из закона, которые исполняли сокращенные лица. Естественно, что после таких мер возникал дефицит работников в аппарате, снижался уровень исполнимости законов, страдало, по общему признанию, дело, а вслед за этим начинался период «регенерации», восстанавливались упраздненные должности и учреждались новые, численный состав чиновников нередко возрастал по сравнению с прежним. Необходимость увязывания структурных преобразований госаппарата с трансформациями правовой системы, кажется, не совсем очевидна для реформаторов, которые в лучшем случае прибегают к юридическому оформлению соответствующих мероприятий, оставляя в стороне задачи модернизации всей сферы права и законодательства.

В целом можно сказать, что рационализация госаппарата (в смысле М.Вебера) возможна лишь как *часть всеобщей рационализации социальных отношений,* совершенствования всей системы государственного управления, правового регулирования и законодательства.

Необходимо четко и определенно обозначить цели, ради которых проводится реформа. Только при наличии подобных целей преобразовательные действия могут стать рациональными (целерациональными), осуществляться в том порядке и той последовательности, которые позволяют госаппарату через право и средства управления наилучшим образом «вписаться» в структуры гражданского общества. Когда реформаторы заботятся об этом больше или, по крайней мере, не меньше, чем о частичных улучшениях управленческой деятельности, появляются серьезные гарантии успешного проведения административной реформы.