

А.В. Оболонский

*д.э.н., профессор, Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики» (Москва)*

НЕ ВЕБЕРОМ ЕДИНЫМ: ИСТОРИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮРОКРАТИИ (ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ)

Аннотация. Статья представляет собой краткий концептуальный обзор определяющих характеристик основных исторических и современных моделей государственной бюрократии: исторических (веберовской, имперско-автократической, марксовой критической антимодели) и современных (моделей «клиентского» государства: New Public Management и Good Governance). Необходимость в появлении новых моделей связана с современными вызовами как организационно-технологического, так и социального характера. Принципиально меняется характер отношений человека и государства, что порождает новые общественные ожидания и требования. Анализируются черты, достоинства и недостатки каждой из моделей, как по ходу текста, так и в специальной таблице, их интегрирующей. Таблица эта основана на многолетних обсуждениях данной проблематики в рамках учебных семинаров автора со студентами Высшей школы экономики.

Ключевые слова: *бюрократия, веберизм, имперская модель, марксова антимодель, новый публичный менеджмент, постбюрократическое общество.*

JEL: B10, B20, D70, D73, H10, H70, H83.

DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2023_1_7_20.

Одна из издержек присущего современной науке избыточного её дробления на огромное множество узких дисциплинарных направлений — так называемый «эффект туннельного видения». Он выражается в том, что многие, даже ведущие в своей узкой области специалисты вынуждены из-за нарастающего вала литературы по их непосредственной тематике сознательно ограничивать своё знакомство с происходящим за рамками их конкретной научной специализации. Следствие этого — не только неполнота знания об общем уровне и новых достижениях научной мысли в сфере, связанной с их работой, но и в более широкой научной области, порой даже о том, что сделано применительно к их непосредственному объекту изучения в рамках других научных дисциплин. Между тем абсолютное большинство социальных объектов по своей сути имеют комплексный характер, и когда их аналитическое дробление переходит с научно-организационного на содержательный, познавательный уровень, смысловые потери становятся, на мой взгляд, неизбежными. А порой — и существенно девальвирующими саму ценность научного анализа, производимого такими узкими специалистами. Не углубляясь в данном случае в проблематику структуры научного знания, отмечу лишь, что как раз междисциплинарные работы относятся к числу средств преодоления когнитивной разобщённости учёных, представляющих разные науки.

Исходя из сказанного, автор предлагает вниманию читателя журнала концептуальный обзор определяющих характеристик основных исторических и современных моделей государственной бюрократии — классической веберовской, имперской, марксовой антимодели и вообще левых взглядов на проблему бюрократии, а также современных подходов.

С моей точки зрения, данная довольно широкая проблемная область, недостаточно от-refлексирована в работах многих экономистов, хотя для получения многомерной, научно достоверной картины объекта это в ряде случаев представлялось бы необходимым. После такого краткого введения перейдём непосредственно к теме статьи.

Веберовская модель, её расцвет и кризис

XX в. в государственном управлении большинства развитых стран прошёл, как говорится, «под знаком Макса Вебера». Его концепция рациональной бюрократии, принципы организации работы государственного аппарата, критерии его комплектования, правила построения служебной карьеры чиновников стали, с некоторыми вариациями, «альфой и омегой» для механизмов исполнительной власти большинства стран Европы и Северной Америки. Правда, за океаном в этом контексте больше ссылаются не на Вебера, а на Вудро Вильсона, который в бытность профессором, т.е. задолго до своего избрания на пост Президента США, а хронологически даже раньше Вебера, сформулировал хотя и другую, менее научно обоснованную, но, по сути, близкую версию организационных принципов построения системы управления. Так что, не углубляясь в проблему авторских приоритетов, я при преподавании курса бюрократии студентам называл это концепцией Вебера-Вильсона. Или, кратко, просто *веберовской*.

Напомню ее основные элементы. По Веберу они таковы:

- иерархичность организационной структуры, зафиксированная на постоянной основе и на базе принципов должностной субординации;
- нормативно установленная компетенция и полномочия каждого организационного уровня;
- письменное закрепление всех формальных действий и постоянное хранение соответствующих документов;
- требование к компетентности должностных лиц не только в вопросах, связанных с курируемой ими сферой администрирования, но также и в области норм и процедур деятельности бюрократической организации в целом.

Основные принципы бюрократической организации по Вильсону:

- наличие единого центра управления в любой системе как необходимое условие её эффективности;
- структурное сходство всех современных правительств;
- профессионализм служащих, отделение управления от политики.

Таким образом, подходы Вебера и Вильсона логически едины и как бы дополняют друг друга, просто акцентируя разные моменты той же концептуальной модели. При частных различиях, в самом общем плане концепцию Вебера-Вильсона можно свести к трём главным идеологическим постулатам. Первый: бюрократия — имманентно наилучшая форма организации дел для любого сложного сообщества. Второй: не вмешиваясь в политику, она эффективно воплощает в жизнь любую политическую линию. Третий: она независима от влияния субъективных человеческих факторов.

Не будем здесь затрагивать обширную дискуссию относительно степени соответствия названных постулатов политической и административной реальности. Например, их соответствие знаменитым принципам Паркинсона, которые читателям, разумеется, хорошо известны, а также сюжеты о том, как административный «хвост» вертит политической «собакой». Это — не тема данной статьи. К тому же в таблице, помещённой в её конце, они будут затронуты с точки зрения их плюсов и минусов, наряду с другими историческими концепциями бюрократии (подробнее об этом и о некоторых других затрагиваемых в статье описательных моментах см., например, [Государственная служба... 2009; Оболонский, 2016]).

Здесь же стоит отметить, что данная концепция оказалась универсальной, подходящей для любых политических режимов, от демократических до тоталитарных. Правда, для последних — в усечённом виде: принцип аполитичности чиновничества был заменён принципом его партийности, т.е. на практике полного повиновения партийному лидеру (фюреру) или партийному руководству. Думается, что её столь долгое безраздельное господство было обусловлено факторами общего характера. К их числу отнесём, во-первых, потребности определённого этапа индустриального развития, для которого иерархическая и максимально стандартизированная система управления была оптимальной; во-вторых, с господствовавшей в то время общей тенденцией государственного интервенционизма, усилением роли государства; в-третьих, с её соответствием в целом характерному для времени функциональному подходу к человеку прежде всего как к орудию для выполнения неких общих задач, как к «винтику» в индустриальной, политической, военной или иной организационной машине.

Вебер не дожид до гитлеризма и, разумеется, ни в коей мере не разделяет ответственность за его преступления. Однако, глядя на те события в абстрактном гносеологическом плане, приходится признать, что некоторые черты его построений оказались созвучны господствовавшему тогда антииндивидуалистическому духу времени. Так, его базовая посылка относительно необходимости блокировки влияния субъективного (т.е., говоря другим языком, человеческого) фактора вошла в унисон с общим антигуманистическим духом межвоенной и отчасти послевоенной эпохи, при котором человек — лишь песчинка, «винтик», средство для достижения неких, якобы более «высоких» надличностных целей.

Но ничто не вечно. Начиная со второй половины века, постепенно стало нарастать осознание неполной адекватности веберовской классики новым реалиям. В этой связи характерно название книги крупного американского политолога Винсента Острома «Интеллектуальный кризис в американской государственной службе», впервые вышедшей ещё в 1973 г. [Ostrom, 1973] и неоднократно переиздававшейся. Можно назвать и ещё более ранние работы Роберта Мертона, Питера Блау, Герберта Саймона и др. А в качестве их «предтечи» — Людвига фон Мизеса. Ещё в 1930-е гг., во времена торжества крайних форм государственного интервенционизма и эксплуатации державнического псевдопатриотизма, он предостерегал от «угрозы, исходящей от бюрократии», от «расширения сферы бюрократического управления», поскольку «смирительная рубашка бюрократической организации парализует инициативу индивида», и «что правительство не может сделать человека богатым, но оно может сделать его бедным» [Мизес фон, 2006]. Правда, для некоторых, например для того же Мертсона, это было лишь побочной темой в отличие от француза Мишеля Крозье, написавшего специальную, правда, небольшую, книжку «Феномен бюрократии» [Crozier, 1964]. А с 1980-1990-х гг. начались и достаточно серьёзные реформы модели «идеальной бюрократии», ибо даже далеко не худшие в управленческом отношении государства столкнулись с по меньшей мере двойным кризисом по отношению к себе — кризисом доверия и кризисом эффективности.

В плане *кризиса эффективности* нарастает неадекватность существующих, устоявшихся управленческих институтов и их персонала современным и тем более перспективным потребностям и вызовам. Привычные веберовские принципы, 100 лет считавшиеся не просто идеалом, а единственно возможными «на все времена», всё чаще не срабатывают. И люди это видят. Но в то же время не оставляет своих амбиций и традиционалистский государственный интервенционизм, попытки представить государство главным «мотором» общественного развития. В том числе разрастается международная бюрократия. Подобное столкновение во многом различных управленческих парадигм лишь усугубляет дело.

В плане *кризиса доверия* эмпирически зафиксированное во многих странах падение эффективности государств вызывает всё большее раздражение граждан. Ибо люди стано-

вятся не просто более требовательными к государству и персонифицирующим его для них чиновникам, а в корне меняется сам подход. Необходимость в появлении новых моделей связана с новыми вызовами как организационно технологического, так и социального характера. Принципиально *меняется характер отношений человека и государства, что порождает новые ожидания и требования. Произошла десакрализация государства в общественном сознании*, растёт настороженная неприязнь к нему. Уроки тоталитаризма даром не прошли. *Престиж государства существенно понизился*. Об этом свидетельствуют эмпирические данные по многим странам. В некоторых отношениях люди просто перестают доверять государству. И порой приходится признать — не без основания. В неприятии государственного патернализма, неизбежно порождающего в той или иной степени отчуждение человека от государства, во многом и состоит социальный смысл «поствеберизма». А в субъективном, человеческом плане можно сказать, что, если для Вебера деперсонализация была способом заблокировать худшие качества людей, «человеческого ресурса», то для поствеберизма характерно обратное — поворот к человеку, максимальное использование позитивного, творческого потенциала личности, апелляция к лучшим свойствам человеческой натуры, рассмотрение управления не с технократических, а с социально-гуманитарных позиций. Словом, в административной науке и в практике управления ряда стран набрало силу движение, которое можно условно объединить под лозунгом «вперёд от Вебера».

Разумеется, веберовская модель не была целиком отброшена. Но произошло не просто её дополнение, но и модификация некоторых принципов, ещё недавно казавшихся незыблемыми. А многие традиционные функции госслужбы перешли к так называемым полуправительственным организациям и даже к бизнесу. Это направление получило название «New Public Management» («новый публичный менеджмент»), кратко NPM, и некоторое время считалось едва ли не панацеей. И действительно возникли несомненно повысившие удобства потребителей технологические усовершенствования типа единых центров предоставления госуслуг, так называемые правила «одного окна». Однако затем пришло «охлаждение», связанное с избыточным разгосударствлением, коммерциализацией функций, считавшихся неотъемлемой прерогативой государства. И хотя финансовая эффективность вроде бы повысилась, но наряду с этим в качестве непредвиденных последствий сформировался слой «привилегированных контракторов», почти монопольно получающих наиболее выгодные государственные заказы, расширилась так называемая «серая зона» с неизбежным появлением новых коррупционных схем, и т. д. Да и ожидавшегося масштабного сокращения бюрократии не произошло. Но при этом на рынке труда государственная служба во многом утратила свою прежнюю репутацию престижной и выгодной пожизненной работы. В результате наметилась тенденция падения профессионального качества кадров государственных служащих: уход лучших с их заменой либо безынициативными, часто малоквалифицированными «пассивистами», либо дельцами менеджерского толка в дурном смысле слова, поскольку они рассматривают свои позиции в госаппарате прежде всего через призму коррупционных схем.

В попытках заблокировать эти негативные стороны «нового госуправления», сохраняя при этом его достоинства, предпринимались различные меры. В частности, серьёзный акцент был сделан на моральном регулировании поведения государственных служащих и контроле за ним: были разработаны и внедрены этические кодексы и созданы институциональные механизмы контроля за их соблюдением.

А уже во втором десятилетии нашего века появилась новая концепция — «Good Governance» (GG), которая, по идее, должна больше сблизить управленцев с получателями государственных услуг. Если в парадигме NPM государственное управление рассматривалось как система сервисных функций по предоставлению государственных услуг уполномоченными на то структурами и должностными лицами, то логика GG исходит из иного – непо-

средственного вовлечения граждан и разного рода их объединений в управленческие процессы, вплоть до передачи им ряда функций, до сих пор всегда бывших монополией органов государства. Правда, в практическом, инструментальном плане пока изменилось не так много. Больше появилось риторики типа «управления участников» — «participatory governance». К тому же в следовавших один за другим кризисах последних двух десятилетий, не говоря уж о нынешней супер кризисной ситуации, стало как-то не до реформ в данной сфере. Обо всем этом немало написано и сказано. (Из наиболее полных работ на русском языке см.: [Оболонский, 2011; Барабашев, 2016].) Некоторые детали процессов реформ будут обозначены ниже, ближе к концу статьи, хотя в данном случае это далеко не главная наша тема.

А здесь хочу предложить вниманию читателя оценку элементов разных исторических моделей государственной службы с достоинствами и недостатками каждого из них. При этом объектом рассмотрения послужат и элементы довеберовских её парадигм. Эти их плюсы и минусы сведены в одной таблице, которая выкристаллизовалась в ходе десятилетних обсуждений её отдельных имманентных черт и деталей с несколькими поколениями студентов факультетов государственного и муниципального управления и факультета социальных наук Высшей школы экономики во время семинарских занятий.

Имперская модель

Первой из исторических моделей государственной службы, представленных в таблице ниже, не случайно стоит её *имперская* модель. И дело не только в её временном стаже, насчитывающим больше двух тысячелетий, но также и в том, что она в разных вариациях характерна практически для всех недемократических государств, а те или иные её черты мы можем наблюдать в разных странах и сегодня. В европейском же ареале её стаж можно отсчитывать от первого века Римской империи, с тех пор как воля принцепса стала сильнее закона. А в крайнем виде, к тому же с чеканными формулировками и концептуальным обоснованием, она возникла ещё в IV в. до н. э. в Китае. И имеет к тому же вполне конкретного автора — советника правителя царства Цинь по имени Шан Ян. Написанный им текст под названием «Книга правителя области Шан», думаю, можно считать исторически первым развёрнутым логическим изложением концепции деспотического государства, а в юридическом смысле — основой легистской концепции закона не как взаимно связывающих сторон правоотношения, а системы приказов и распоряжений сверху вниз по властной вертикали. Чёткости изложения и откровенности формул манипулирования подданными можно, как говорится, позавидовать. Например, в главе под характерным заголовком «Как ослабить народ» идея эта выражена предельно лапидарно: «Когда народ слаб, государство сильное, когда государство сильное, народ слаб. Поэтому государство, идущее истинным путем, старается ослабить народ» (цит. по [Переломов, 1981. С. 128]). В числе способов достижения этой цели Шан Ян описывает такие свои «изобретения», как строгость наказаний независимо от реальной тяжести проступка или преступления, система круговой поруки, основанная на всеобщем доносительстве, вплоть до детальной регламентации обустройства могил усопших государственных деятелей в зависимости от их ранга. Обеспечить стабильность и эффективность системы предписывалось бюрократической вертикали. Установленный в ней порядок, с одной стороны, обеспечивал относительное благополучие императорских чиновников, причём основанное не столько на официальном жалованье, сколько на их способности выжать максимум из податного населения, с другой — устанавливал их полную зависимость от монаршей милости и немилости, в том числе вследствие их практически всеобщей, выражаясь современным языком, коррупционности. Ведь каждый из них, используя служебное положение для личного обогащения, причём порой весьма немалого, мог рассчитывать на благоденствие лишь до тех пор, пока

император по какой-то причине не решал с ним расправиться. А изощрённость «китайских казней», как известно, вошла в поговорку. И по мановению монаршей руки недавний распорядитель судеб и имущества тысяч подданных мог оказаться, например, привязанным к грядке быстро растущего бамбука.

Опуская здесь ряд других механизмов, все же нельзя не упомянуть такое изобретение, как принцип *атомизации бюрократии*, т. е. запрет на неформальные связи в чиновничьей среде, включая ограничения на личную дружбу, на службу родственникам в пределах одной провинции, даже на браки с женщинами из числа местных жителей. При этом отбор в чиновники происходил на основе экзаменов, что даёт некоторым основания отнести китайскую госслужбу ни много ни мало как к предтечам веберовской модели. Основания, как очевидно, явно неадекватные, если не сказать больше, поскольку по своей сути она ей противоположна.

Но её живучесть действительно уникальна. Ведь просуществовала она более двадцати трех веков. Да и современная КНР лишь отчасти, на мой взгляд, от неё избавилась. Разумеется, система модифицировалась, но её фундаментальные, системообразующие признаки на протяжении тысячелетий мало изменились. Даже коммунистический «император» Мао не только использовал её на практике, но и не стеснялся публично об этом говорить. На одном из съездов КПК он прямо сказал, что никто не в состоянии запомнить все законы и статьи конституции, и «мы, как правило, ими не руководствуемся... а поддерживаем порядок, не прибегая к гражданскому и уголовному законодательству, а сочетая Маркса и Цин Ши Хуана» [Переломов, 1981. С. 21].

Разумеется, распространение имперской модели не ограничивалось ни Китаем, ни даже Востоком, хотя в других ее наименованиях — «восточная», «азиатская» – географический аспект присутствует. Но именно в Поднебесной она нашла наиболее яркое, законченное своё воплощение и полное «научное» описание. Поэтому я и изложил главные её черты на китайском примере. В целом подробнее об имперской модели [Государственная служба..., 2009; Рубин, 1970].

К тому же, если отвлечься от региональной привязки, то можно с некой долей условности просто назвать её *автократической*. Ведь до определённого времени она, хоть и в более мягких формах, преобладала почти во всех сколько-нибудь крупных государствах любых регионов, в том числе и в Европе. Правда, в европейских монархиях дело не доходило до китайских крайностей. Да и не все из названных механизмов обеспечения системы повиновения монарших подданных в Европе вообще привились. И, конечно, в теоретическом плане ничего сравнимого с книгой Шан Яна здесь написано не было. В какой-то весьма ограниченной мере можно её сопоставить с книгой Никколо Макиавелли «Государь». Однако по разработанности и изощрённости рычагов управления флорентиец явно уступает китайскому легистскому классическому. К тому же в Европе даже самые автократические правители так или иначе, но осуществляли, помимо чисто властных, и иные публичные функции — то, что на современном языке именуется предоставлением государственных услуг. Классический пример — Римская империя, от которой, полагаю, и можно проследить традицию западной версии имперской службы.

Марксова антимодель

Обратимся теперь к противоположности, к *антитезе* любых вариантов бюрократической «идиллии» как таковым, включая и имперско-автократическую, и веберовскую модели. Вообще критические инвективы в адрес бюрократии, политические, научные, художественные упражнения относительно её дефектов, как подлинных, так и мнимых — тема почти дежурная. Но мы здесь ограничимся её разоблачением устами Карла

Маркса, поскольку она представляется наиболее фундаментальной, будучи обращена не к внешним атрибутам, а к, по его мнению, имманентной сути бюрократии. К тому же она отнюдь не утратила актуальности, по крайней мере, в некоторых отношениях. Так что, думаю, её можно отнести к категории «вечнозелёной классики». Если Вебер в своей трактовке бюрократии выступает как ценностно нейтральный позитивист, то Маркс с его открытым ценностным отрицанием универсальной социальной полезности государства стоит в своем отношении к бюрократии на прямо противоположных позициях. В этом он полный нигилист. Бюрократия в его описании выглядит абсолютным злом.

Данную проблематику Маркс рассматривал, главным образом, в своих ранних работах — «К критике гегелевской философии права», «Заметки о новейшей прусской цензурной инструкции», «Письма из “Deutsch Franzese Jar Bucher”», т. е. в первых двух томах собрания сочинений [Маркс, Энгельс, 1955]. А весьма полный анализ марксовской антиутопии бюрократии представлен в работе Виктора Макаренко [Макаренко, 1985].

Итак, бюрократия для раннего Маркса — зло абсолютное, неисправимое. Даже простой перечень её пороков выглядит почти как приговор. Вот их краткое перечисление:

- подмена общественного интереса частным интересом власти и конкретного чиновника, т.е. «присвоение государства»;
- органическая неспособность чиновничества решать подлинные проблемы, стоящие перед обществом, т.е. отсутствие у него государственного разума;
- отрыв от действительности, её извращенное восприятие, предвзятость;
- возрастающий по мере продвижения к верхам бюрократической иерархии произвол;
- корпоративное своекорыстие этой иерархии; карьеризм как модус вивенди; безосновательные притязания на монопольную компетентность
- формализм.

В целом бюрократия, по оценке Маркса, *организм-паразит*, отчуждённый от общества и принципиально не способный ни быть носителем общественного разума, ни интегрировать общественный интерес. А марксова категория *отчуждения*, думается, во многом и составляет мировоззренческую основу его, да и вообще левой, критики бюрократии.

Что и говорить — обличения Маркса впечатляют. Несмотря на то, что основаны они на анализе довольно ограниченного материала — бюрократии нескольких германских государств первой половины XIX в., ей не откажешь ни в глубине, ни в немалой обобщающей значимости. Не случайно, глядя на современную реальность как близкую, так и далекую, в них находишь много болезненно узнаваемого. Они применимы, правда, в разной степени практически к любым современным бюрократиям. В целом, думается, можно сказать, что Маркс заложил основу левой критики бюрократии со всеми её точными и справедливыми инвективами, а также определёнными перехлёстами. Ведь если её принять за «истину в последней инстанции», то представляется не вполне понятной её глобальная распространённость и долговременность. Ведь никаких иных механизмов для решения больших и малых государственных дел человечество не выработало, во всяком случае до недавнего времени. Да и сам Маркс в более поздних работах сильно умерил свой антибюрократизм. Например, в «Уроках Коммуны» уже говорится не о немедленном разрушении бюрократической структуры как одной из целей революции, а о необходимости сохранения чиновничьего аппарата на переходный период, лишь сократив его, удешевив и поставив под общественный контроль. Правда, в России на какое-то время возобладал как раз крайний вариант антибюрократизма, отражавший позицию раннего Маркса. Его, хотя и без ссылок, фактически инкорпорировали анархические «нигилисты» разного толка. Их неприятие российского деспотического государства распространилось вообще на любое государство как таковое. Наиболее ярко это выразил Пётр Кропоткин.

И здесь, пожалуй, стоит затронуть вопрос о парадоксе левого отношения к государству.

Левый парадокс

В Европе ближайшие последователи Маркса — деятели II Интернационала — пошли ещё дальше позднего Маркса. Отказавшись от риторики об отмирании государства, они заменили её идеей мирного овладения государственной машиной для использования в интересах всего общества. В России же Владимир Ленин в своём фирменном стиле менял взгляды на 180 градусов в зависимости от политической ситуации и нужд: если летом 1917 г. в работе «Государство и революция» он выступил почти как крайний антигосударственник, то, когда спустя всего несколько месяцев власть оказалась в руках большевиков, основой их курса стало максимально возможное огосударствление всего и вся, а в области кадровой политики — занятие большевиками всех ведущих позиций плюс установление жёсткого политического контроля над аппаратом через комиссаров, плюс приём на службу неисчислимого количества малоквалифицированных так называемых «совбарышень». Итоги, как известно, были плачевны. И Ленин, надо признать, увидев процесс бюрократического перерождения своих «кадров», в конце жизни попытался — впрочем, безуспешно — остановить этот процесс. Загнать джинна обратно в бутылку невозможно, в результате в СССР произошла беспрецедентная по масштабам тотальная бюрократизация всех сфер общественной жизни. Да и вообще один из горьких уроков «реального социализма» состоит в том, что итогом практических попыток реализации марксовской антибюрократической утопии стало появление худшего порождения бюрократического государства — нового класса как фактического распорядителя всем национальным богатством.

Впрочем, здесь просматривается *имманентная противоречивость вообще всей левой идеологии — непримиримо жёсткая критика государственной бюрократии до своего прихода к власти и резкое расширение опоры на бюрократические рычаги при её получении*. Примером тому может служить практика социал-демократических правительств.

В 50–60-е гг. XX в. антибюрократическую фразеологию Маркса взяли на вооружение неомарксисты: сначала М. Джилас, затем Г. Маркузе, Ж.-П. Сартр и другие – радикальные экзистенциалисты и даже неофрейдисты. В числе лозунгов парижских студенческих протестов 1968 г. было: «соединить Маркса и Фрейда», «баррикаду и постель». Так, крупный постфрейдист Э. Фромм обосновывал антибюрократическую идеологию с позиций гуманизма. Он писал, что «активное и ответственное участие в делах общества требует замены бюрократического способа управления гуманистическим», видя главную опасность именно в том, что Вебер считал едва ли не главным достоинством бюрократии — в деперсонализации отношений между чиновником и гражданином: «Как только человек сводится к простому номеру в каком-то списке, настоящие бюрократы могут совершать по отношению к нему самые жестокие поступки, и не потому, что ими движет жестокость... а потому, что они не испытывают никаких человеческих чувств по отношению к своим подопечным... их совестью является выполнение долга, люди как объекты сочувствия и сострадания для них не существуют» [Фромм, 1990. С. 191].

В рамках происходящей в последние десятилетия и ещё не завершённой выработки новой парадигмы государственного управления активизировалась критика бюрократии как таковой, особенно со стороны молодых интеллектуалов и разного толка антиглобалистов. Впрочем, главный объект их критики — бюрократия международная, в первую очередь брюссельская и нью-йоркская. С одной стороны, в их нападках немало поверхностной риторики и демагогии, хотя есть и много вполне разумного и справедливого, но с другой — сам подход к оценке бюрократии не только с точки зрения разного рода критериев эффективности, но и с позиций «простой» человечности, гуманизма представляется важным и конструктивным. И в этом видится определённая, и немалая, актуальность и ценность марксова критического наследия.

Новые времена

Так или иначе, но наступили времена, когда веберовская модель рациональной бюрократии, как отмечалось выше, перестала считаться незаменимым идеалом. Популярность приобрели разговоры о поствеберизме, даже о «*постбюрократическом обществе*», и резонирующие с ними жалобы чиновников, что, дескать, трудно управлять в «антиправительственную эру». Идеологема конца «большого государства» нашла отражение не только в публицистике, но и в науке. Новую актуальность приобрела старая либеральная классика времен «государства – ночного сторожа», сентенция Вильгельма фон Гумбольдта: «государство даже в лучшем случае есть зло неизбежное, в худшем же – зло нестерпимое». В общественном сознании снизилась легитимность государства в его современных формах. Особенно упал уровень доверия к чиновничеству, к его способности эффективно реагировать на вызовы времени. В общем мировоззренческом смысле за этими тенденциями стоит изменение отношений человека и государства. Гражданин рассматривается более не как управляемый, не как объект, а как своего рода клиент государственных учреждений. А клиент, как известно, «всегда прав». Отсюда повышенную актуальность приобрели вопросы административной юстиции, гарантий прав граждан в отношениях с государством, их участия в принятии управленческих решений, доступа к информации, прозрачности административной организации, «отзывчивости» чиновников, механизмов общественного контроля.

А наиболее радикальная критика бюрократического общества исходит от либертарианцев, научно идеологическим центром которой является Институт Катона. Например, Брайан Догерти считает, что «технологические достижения создали мир, в котором правительства могут стать больше не нужны», а государство называет «великой фикцией, используя которую каждый старается жить за счёт другого» [Doherty, 2006. P. 4]. Любопытно, что он аттестует себя продолжателем в технотронный век позиций Л. фон Мизеса, Ф. фон Хайека, М. Фридмана. Есть немало и других авторов либертарианского направления мыслей, высказывающих жёсткие инвективы в адрес «рентного паразитизма» государственных структур и связанных с ними лиц, порой доходящие до заключения, что в современном мире вообще не осталось функций, которые способно выполнять только государство. Правда, их практические рекомендации всё же не носят анархистского характера, а скорее ближе к индивидуализму и самоорганизации как наиболее адекватной, по их мнению, форме существования современного общества.

Но даже отвлекаясь от либертарианских крайностей, следует признать факт определённого падения авторитета государственных институтов в современном мире. Это подтверждается данными социологических опросов по ряду стран, причём даже тех из них, где государство исторически всегда пользовалось высоким авторитетом и играло роль значительно большую, чем в странах с иной, англо-саксонской, традицией ограниченного государства. Я имею в виду, прежде всего, Францию и Германию. Но пионерами практических перемен стали как раз страны англо-саксонские. Реформы в других странах менее масштабны и системны. Хотя в некоторых тоже достаточно существенны. Правда, масштаб реальных перемен и в них не соответствует не только либертарианской радикальной фразеологии о наступлении постбюрократического общества, но и более умеренным концепциям поствеберовского государства.

Не углубляясь в детали изменений, суммируем их общий смысл понятиями менеджера, «контрактного» или «агентского» государства. Многие традиционные государственные функции и услуги перешли в полукommerческую плоскость. В итоге, хотя и в меньшей мере, чем ожидалось, повысилась его чисто функциональная, инструментальная эффективность. Чего нельзя сказать об эффективности социальной. Избыточная в ряде случаев ориентация на финансовую, бюджетную сторону дела породила ряд непред-

виденных негативных эффектов. Поскольку в общем плане они представлены в прилагаемой к статье таблице, то здесь сделаю упор на недостатки, особенно характерные для стран транзита. К их числу относятся:

- избыточная коммерциализация управленческих функций, в том числе тех, которые по своим объективным характеристикам мало для этого пригодны;
- рост коррупции в связи с расширением «серой зоны», т. е. сферы личного усмотрения чиновника в слабо или вовсе неурегулированной законом сфере;
- укрепление положения категории «привилегированных» получателей выгодных государственных заказов;
- подрыв чувства корпоративного достоинства, профессиональной чести государственных служащих, связанный, в частности, с перемешиванием кадров пожизненных чиновников с людьми иного типа и ориентаций, пришедшими из бизнеса с его критериями успеха, ценностями и психологией;
- падение авторитета государства как «идеального работодателя» в связи с потерей стабильности назначений на государственные должности, а также более низким уровнем их оплаты на рынке труда.

Словом, избыточная маркетизация государственного управления, чрезмерное подчинение подходов и критериев оценки действий его представителей правилам, присущим рыночным механизмам, привело, по мнению многих специалистов в области управления, к определённой девальвации государственной службы как института общественного служения и удару по авторитету чиновников как людей, работа которых состоит в максимально возможном удовлетворении общественных потребностей, а не просто особой категории коммерческих агентов. Да и престиж государства в целом тоже в итоге, как минимум, не укрепился.

Ещё один непредвиденный важный негативный момент, по мнению ряда учёных, состоит в том, что клиентская модель взаимоотношений государства и человека выхолащивает в обществе гражданский дух, вступая в противоречие с морально-психологическими основами гражданского общества. Это предполагает активную и ответственную позицию членов общества и социальную роль гражданина, стремление повлиять на общественную жизнь, а не просто ограничение ролью потребителя государственных услуг в своего рода «супермаркете» (подробнее см., например, [Sulliman, 2003; Зидентон, 2001]).

Видимо, в качестве попытки ответа на этот новый вызов стало складываться уже упомянутое выше Good Governance, главный пафос которого – преодоление отчуждения гражданина от государства, его непосредственное вовлечение в управленческие процессы, их децентрализация и дальнейшая демократизация. Собственно значимых организационных, институциональных изменений в этом направлении пока произошло не так много. Ведущим представляется изменение отношения к субъективному, человеческому фактору. Так, возлагаются большие надежды на изменение мотиваций людей, посвящающих себя государственной службе в духе постматериалистических теорий мотивации, связываемых, в частности, с именами Р. Инглхарта и Д. Макклоски. Мотивационная парадигма профессиональной административной работы в корне отлична от парадигмы компетентностной, поскольку в её основе лежат не материальные выгоды субъекта, а прежде всего моральное удовлетворение от служения общественным интересам. Конечно, речь не идёт о полном бескорыстии. Но опросы, например, американских студентов показывают, что сугубо материальная мотивация явно отходит на второй план.

Вместо классического американского (да и не только) клише «покажите мне платёжный чек», новое поколение говорит «покажите мне работу». Вот как выглядят предпочтения вступающих на рынок труда выпускников колледжей: 84% из них в числе приоритетов при принятии решения о будущей работе называют ее интересность; 70% – возможность помогать людям; 66% – возможность приобретения новой квалификации; 62% – сочетание твор-

ческой работы с отсутствием опасности ее потерять; 60% – наличие перспектив карьерного продвижения; 49% – необходимость выплачивать долг за учёбу; 49% – уважение со стороны общества; и лишь 32% – заработок. Данные целого ряда опросов студентов старших курсов и выпускников [Light, 2008] в целом дают одинаковую картину. Более того, в некоторых его таблицах значимость фактора заработка падает еще ниже – до 27%! Коротко говоря, *при выборе работы на рынке труда произошёл радикальный ценностный сдвиг: от приоритета материальных к приоритету нематериальных, в том числе – моральных, факторов*. По мнению авторов статьи с характерным названием «Публичная служба будущего», опубликованной в специальном выпуске ведущего американского журнала по данной тематике «Public Administration Review», впереди нас ждёт новая эра возрождения публичной жизни [Perry, Buckwalter, 2009]. Новое поколение – «поколение миллениума» – не против государства как такового, но определённо не желает мириться с тем, чтобы их жизнь определяли бюрократы, обслуживающие в первую очередь свои собственные потребности. Поэтому они предпочитают не государственные структуры, а НКО (non commercial organizations), волонтерскую деятельность, коммунальные службы (community service), в которых по определению сильны самоуправленческие начала, иные формы гражданской вовлечённости (civic engagement). Именно в этих формах человеческий капитал сможет полноценно и эффективно реализоваться в сфере публичной деятельности. Исторический оптимизм авторов простирается до выдачи аванса поколению миллениума как «новому величайшему поколению». Анализ причин произошедшего ценностного сдвига – не тема данной статьи. Мы здесь лишь фиксируем сам этот факт.

Возвращаясь же на более приземлённый уровень, можно констатировать, что *«маятник» возвращается от крайностей NPM, но не к классическому веберизму, а к чему-то синтетическому, очертания которого лишь ещё формируются*. В каком-то смысле учёные и практики в области государственного строительства напоминают сегодня средневековых алхимиков, стоящих у разогретой колбы и подбрасывающих в неё разные снадобья, продельывающих с её содержимым всевозможные манипуляции, но не знающих результатов процесса, а лишь строящих о них различные предположения.

Пока, правда, во всём этом, пожалуй, больше общегуманитарной риторики, чем практических мер. Но всё же, например, можно сказать, что подкрепляется начавший ранее формироваться общий курс на повышение внимания к культурным, в частности, этическим морально-психологическим аспектам государственного управления и службы. Можно даже сказать, что формируется **этическая парадигма государственной службы**.

Впрочем, даже сама по себе риторика представляется достаточно важным фактором, ибо она поддерживает определённые ценности и определяет общий дух государственной системы. В ряде же стран ей далеко не ограничились, а предприняли конкретные шаги институционального характера по превращению морально-этических принципов в юридические нормы и созданию призванных обеспечить их практическое соблюдение организационных контрольных механизмов. Например, в Англии был издан документ под названием «Семь принципов публичной сферы». Для обеспечения их выполнения был образован Комитет по стандартам публичной жизни, цель которого была сформулирована как восстановление доверия к лицам, занимающим государственные должности (подробнее см. [Этика публичной политики..., 2003]), издан Кодекс министра. Было также создано независимое агентство – Комиссия по гражданской службе, формируемая, главным образом, не из чиновников, а из авторитетных представителей гражданского общества, и при этом обладающая решающим голосом при назначениях на должности в государственном аппарате. Концепция этого во многом уникального подхода – *частичная передача функции формирования кадров чиновников из рук профессиональных аппаратчиков к другой стороне отношений, к потребителям государственных услуг*. (Подробнее о британском опыте см. [Оболонский, Барабашев, 2013].)

Таблица
Модели государственной бюрократии: достоинства и недостатки

Вебер (+)	Вебер (-)	Маркс (+)	Маркс (-)	Имперско-автократическая (+)	Имперско-автократическая (-)	New Public Management и Good Governance (+)	New Public Management и Good Governance (-)
<p>1) высокая квалификация кадров</p> <p>2) четкая регламентация их полномочий, прав, обязанностей</p> <p>3) безличность выполнения служебных функций</p> <p>4) ясная субординация</p> <p>5) аполитичность</p> <p>6) ясность карьерной перспективы</p> <p>7) стабильность статуса служащего</p> <p>8) честность и добросовестность чиновников</p> <p>9) объективность кадрового отбора</p> <p>10) ориентация на верховенство закона и других норм</p> <p>11) высокая общественная полезность</p>	<p>1) избыточный формализм</p> <p>2) застойность, ригидность</p> <p>3) слабая мотивация на результат</p> <p>4) блокирование инициативности</p> <p>5) медленность карьерного продвижения</p> <p>6) склонность к разрастанию и бюрократизации</p> <p>7) высокая затратность.</p> <p>8) бюрократический корпоративизм</p> <p>9) недостаток горизонтальных связей</p>	<p>Формулирование альтернативных принципов управления, включая:</p> <p>1) общественный контроль над чиновничеством</p> <p>2) ответственность чиновников перед гражданами</p>	<p>Описание и критика бюрократической системы за её:</p> <p>1) неэффективность</p> <p>2) подмену общественных интересов групповыми и частными</p> <p>3) коррумпированность</p> <p>4) имманентную лживость официальных данных</p> <p>5) негативную селекцию кадров</p> <p>6) карьеризм</p> <p>7) сращивание политики и исполнительной власти</p> <p>8) бюрократический паразитизм</p>	<p>1) устойчивость</p> <p>2) высокая компетентность кадров</p> <p>3) взаимозаменяемость чиновников.</p> <p>4) запрет неформальных и семейных связей в среде чиновников</p> <p>5) высокий социальный статус професии чиновника</p>	<p>1) имманентная коррупционность</p> <p>2) ориентация исключительно наверх</p> <p>3) отношение к населению лишь как к объекту карьерной незащищённости работников</p> <p>5) их полная зависимость от высшей власти</p> <p>6) неравенство перед законом, зависящее от статуса</p> <p>7) избыточная привлекательность на рынке труда, обескровливающая другие сферы деятельности</p>	<p>1) ориентация на общественное благо, на службу гражданам</p> <p>2) клиентоориентированность</p> <p>3) расширение горизонтальных связей.</p> <p>4) удешевление цены госуслуг</p> <p>5) повышение функциональной эффективности.</p> <p>6) повышение социальной эффективности (у GG)</p> <p>7) способность быстрее адаптироваться к изменениям времени</p> <p>8) поощрение инициативности</p> <p>9) повышение внимания к публичной этике, её формализация</p> <p>10) увеличение веса критерия оценки по результатам</p>	<p>1) отток лучших кадров в другие сферы («утечка мозгов»)</p> <p>2) удар по авторитету государства как «идеального нанимателя»</p> <p>3) упадок престижа гражданской службы, девальвация её статуса</p> <p>4) упадок моральных ценностей</p> <p>5) коррупционность вследствие расширения «серой зоны» и сферы личного усмотрения исполнителя</p> <p>6) избыточная зависимость чиновника от работодателя</p> <p>7) расширение возможностей злоупотребления полномочиями</p>

Источник: составлено автором.

В США с их традицией скрупулезного правового регламентирования были изданы многостраничные «Нормы этического поведения служащих органов исполнительной власти», существует Комитет по правительственной этике и Комиссия по защите равенства возможностей работников, а вопросы найма на государственную службу в значительной мере децентрализованы. Правда, надо заметить, что американская гражданская служба переживает сейчас не лучшие времена. В Канаде ввели целых два документа – Кодекс ценностей и этики государственной службы и Кодекс конфликта интересов и регулирования обязательств после ухода с госслужбы для руководителей госорганов, а также довольно жёсткую систему контроля за их соблюдением.

Россия тоже, в принципе, не осталась в стороне от этих веяний, во всяком случае – на нормативном уровне. Что нашло отражение и в Указе Президента, изданном еще в 2002 г., и в Законе «О государственной службе Российской Федерации» 2004 г., и в других документах. К сожалению, воплощение их норм в жизнь во многом завязло в традиционной бюрократической рутине. (Подробно данная проблематика рассмотрена в [Оболонский, 2011].)

Одной из задач данного очень краткого очерка современных тенденций, было подведение читателя к прилагаемой таблице как к продукту «коллективного разума» преподавателя и нескольких поколений студентов, специализировавшихся в управленческой проблематике. Таблица представляет попытку систематически описать плюсы и минусы каждой из исторических и современных моделей бюрократии. Ведь любые социальные изобретения (независимо от того, спонтанно ли они сложились или же были спроектированы сознательно) имеют, как правило, и достоинства, и недостатки. Рацио веберовской модели не сумело предотвратить государственный тоталитаризм, а современные конструкции управленческих систем не оказались панацеей от бюрократической экспансии раздувшихся государственных служб. Происходят поиски нового баланса. Пожалуй, для характеристики его современного состояния подойдут слова из новой книги Д. Травина: «...в понимании проблем развития общества мы правой ногой опираемся на Вебера, а левой – на Хайека» [Травин, 2022. С.288]. Но при этом также не следует недооценивать угрозу бюрократического «реванша», о чём нас предупреждает извечный принцип максимизирующего бюрократа. Ведь при полном воплощении такого сценария в жизнь законы Паркинсона окажутся почти невинными игрушками.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

- Барабашев. А.Г. (2016). Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии [Barabashev A. (2016). Crisis of bureaucratic state and its influence on the major paradigms of state and bureaucracy] // *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 3. С. 163–194.
- Государственная служба: комплексный подход (2009) / Отв. ред. А.В. Оболонский [Public service. The complex approach. (2009). Chief editor A.Obolonsky] – М.: Дело.
- Зидентоп Л. (2001). *Демократия в Европе* [Siedentop L. (2001). Democracy in Europe]. – М.: Логос.
- Мизес фон Л. (2006). *Бюрократия* [Mises fon L. (2006).Bureaucracy]. – М.: Социум.
- Макаренко В.П. (1985). *Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса* [Makarenko V. (1985).The analysis of bureaucracy in the early works of Karl Marx]. – Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского университета.
- Маркс К., Энгельс Ф. (1955). *Сочинения*. Т. 1, 2 [Marx K., Engels F. (1955). Works, Vol. 1,2]. – М.: Государственное издательство политической литературы.
- Оболонский А.В. (2011). *Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии* [Obolonsky A. (2011).The Crisis of Bureaucratic state. Public Service Reforms: the International Experience and Russian realities]. – М.: Фонд «Либеральная миссия».
- Оболонский А.В. (2016). *Этика публичной сферы и реалии политической жизни* [Obolonsky A. (2016). Ethics of the Public Sphere and the Realities of Political Life]. – М.: Мысль.

- Оболонский А.В., Барабашев А.Г. (2013). *Как расчистить авгиевы конюшни нашей бюрократии: два взгляда* [Obolonsky A., Varabasev A. (2013). How to Clean out the Augean Stable of our Bureaucracy: Two Views] // *Вестник Института Кеннана в России*. Вып. 23. С. 53-65.
- Переломов Л.С. (1981). *Конфуцианство и легизм в политической истории Китая* [Perelomov L. (1981). Confucianism and Legism in the Political History of China]. – М.: Наука.
- Рубин В.А. (1970). *Идеология и культура древнего Китая (четыре силуэта)* [Rubin V. (1970). The Ideology and Culture of the Ancient China]. – М.: Наука.
- Травин Дм. Я. (2022). *Как государство богатеет... Путеводитель по исторической социологии* [Travin D. (2022). How states becoming rich... The guide in historical sociology]. – СПб.: Изд-во Института Гайдара.
- Фромм Э. (1990). *Иметь или быть?* [Fromm E. (1990). To Have or to Be?]. – М.: Прогресс.
- Этика публичной политики. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы* (2003). [Ethics of Public Policy. Institute of Law and Public Policy (2003)]. – М.: Институт права и публичной политики.
- Crozier M. (1964). *Bureaucratic Phenomenon*. – Chicago: University of Chicago Press.
- Doherty B. (2006). *Radicals for Capitalism: a freewheel history of modern American movement*. – Washington.
- Light D. (2008). *A Government Ill Executed. The Decline of the federal service and how to reverse it*. — Cambridge (Mass): Harvard University Press.
- Ostrom V. (1973). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. – Tuscaloosa and London: The University of Alabama Press.
- Perry I, Buckwalter N. (2009). The Public Service of the Future// *Public Administration Review*. December, special issue. Pp.238-245.
- Sulliman E. (2003). *Dismantling Democratic States*. – Princeton: Princeton University Press.

Оболонский Александр Валентинович

aobolonsky@hse.ru

Alexander V. Obolonsky

Doctor of Sciences (Law), Faculty of Social Sciences, National Research University Higher School of Economics (Moscow)

aobolonsky@hse.ru

NOT BY MAX WEBER ALONE: HISTORICAL TYPES OF STATE BUREAUCRACY (THE ADVANTAGES AND SHORTCOMINGS)

Abstract. The article offers short conceptual review of the basic characteristics of the main types of state bureaucracy, both historical and contemporary. For historical - Weberian, imperially autocratic, Marxian opposing anti-model; for contemporary - models of “client-oriented state” and Good Governance. Need in creation of modern models of governance evolved because the new challengers, both ethnological, organizational and social ones. The character of relationships between people and state changed principally. New public expectations and demands have born. Advantages and shortcomings of each of model are analyzed both inside of the text and also summarized in a special table, which is the product of many years’ discussions around these problems in frames of seminars being conducted with the students of Higher School of Economics.

Keywords: *bureaucracy, Weberism, imperial model, Marxian antimodel, new public management, good governance, post-bureaucratic society.*

JEL: B10, B20, D70, D73, H10, H70, H83.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Оболонский А.В. Не Вебером единым: исторические модели государственной бюрократии (достоинства и недостатки) // *Вопросы теоретической экономики*. 2023. № 1. С. 7–20. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2023_1_7_20.

FOR CITATION: Obolonsky A. Not by Max Weber alone: Historical Types of State Bureaucracy (the Advantages and Shortcomings). // *Voprosy teoreticheskoy ekonomiki*. 2023. No. 1. Pp. 7–20. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2023_1_7_20.