

**БЮРОКРАТИЯ И КАПИТАЛИЗМ\****О.Н. КИТАЕВА, Л.Н. ФЕДОТОВ*

Современные философы и социологи активно используют в своих построениях понятие бюрократии, как правило, применяя те его трактовки, которые были даны М. Вебером более столетия назад. Действительно, именно благодаря его усилиям понятие бюрократии превратилось в одно из центральных и системообразующих в теории капитализма. При этом интерпретация понятия «бюрократия» вызывает споры у исследователей, а ее проявления в современном мире имеют различные вариации. Все это приводит к мысли о необходимости критически переосмыслить соответствие данного термина как реалиям нынешнего времени, так и концептуальным инновациям социальной философии и социологии последних десятилетий. Задача данной статьи состоит в том, чтобы, опираясь на концепцию М. Вебера, рассмотреть сущность управления и бюрократии на разных этапах развития капитализма, при этом уделяя внимание современному этапу и стоящим перед Россией проблемам.

Капитализм, который изучал М. Вебер, давно уже принадлежит истории, а нынешние его метаморфозы позволяют не только увидеть границы применимости прежних концептуальных схем, но и ввести новые. Ни на Западе, ни на Востоке не найти сегодня страны, в экономике которой не присутствовали бы капиталистические отношения, а в управлении и администрировании не проступали бы черты бюрократии, ибо капитализм принял глобальный характер. Но и формы проявления этих феноменов изменились, и обновление методологического инструментария позволяет надеяться на более глубокое их понимание, хотя феномен бюрократии по-прежнему находится в опасной близости и к деньгам, и к власти, что делает проблему бюрократизма одной из вечных тем социальной науки.

Впервые слово «бюрократия» использовал французский экономист Ж.К. Гурне в середине XVIII в. Он придал ему негативный смысл, характеризуя чиновников как слепо следующих правилам и не руководствующихся при этом интересами дела. Термин «бюрократия» в употреблении Гурне скорее был похож на характеристику феодального чиновничества, обладавшего, как и бюрократы, «властью стола» (буквальный перевод слова «бюрократия»). Если сословию бюрократов при капитализме приписывался статус формальной рациональности, нередко безупречной в следовании правилам, то чиновники феодальных

---

\* Работа выполнена в рамках проекта Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) «Социально-философский анализ современного российского капитализма», грант № 15-03-00580/15.

обществ следовали скорее ценностной рациональности и использовали «власть стола» по своему усмотрению, без формальной рациональности, нередко в своих интересах, зачастую корыстных. Такой образ мелкого чиновника отражен в русской литературе. В противоположность этому крупное чиновничество из высших слоев общества старалось действовать в интересах государства, что способствовало переходу к бюрократическим стандартам как действиям по правилам. В XIX в. термину «бюрократия» приписывают иной смысл, а именно — способность быть системой власти профессиональных чиновников.

Бюрократия в современном смысле представляется как рационально организованная деятельность административного управления как государством, так и его подсистемами. Бюрократия при капитализме характеризуется вытеснением архаики и патриархальных отношений; регламентацией компетенций; субординацией отношений; оборотом письменной документации; соответствием управленца профессиональным задачам и пр.<sup>1</sup>

По мнению исследователя проблем бюрократии В.П. Макаренко, «важнейшие задачи буржуазного государства в XIX в. заключались в следующем: защита и легитимизация частной собственности; учет интересов буржуазии в законодательстве и политических решениях; сглаживание отрицательных последствий свободной конкуренции; представительство интересов национальной буржуазии во внешней политике»<sup>2</sup>. Но лишь в начале XX в. термин «бюрократия» приобрел свое классическое значение в трудах немецкого социолога и политолога М. Вебера. Американским ученым Е.Н. Сулейманом, исследовавшим концепцию М. Вебера, убедительно доказано, что бюрократия при капитализме нужна для отделения рационально-легального порядка от традиционного, патриархального. М. Вебер показал, что бюрократия, «особенно под эгидой капитализма, создала острую необходимость в стабильной, точной, интенсивной и калькулируемой деятельности администрации»<sup>3</sup>.

### Генезис бюрократии

Возникновение бюрократии как особой социальной группы профессиональных управленцев неразрывно связано с появлением капитализма. Возникновение новых форм хозяйствования и расширение экономической деятельности человека стало первопричиной усиления государственных функций регулирования частнособственных интересов в обществе. Новые социально-экономические условия диктовали государству необходимость создания административно-управленческого аппарата, обеспечивающего реализацию принимаемых политических решений. Капитализм, как отмечает Е.Н. Сулейман, ссылаясь на работы М. Вебера, требует уменьшения

неопределенности и формирования способности к планированию и прогнозированию на основе технического знания. Это ведет к развитию бюрократического порядка в общем русле с развитием капитализма. Тем не менее капитализм и бюрократия имеют разные источники: капитализм является наиболее рациональным основанием для бюрократии и позволяет ей рационально развиваться<sup>4</sup>. Бюрократия существует как аппарат государственного управления, а при капитализме и как аппарат управления бизнесом, сервисом, производством.

Государственная бюрократия стала инструментом разложения феодальных устоев. Зарождающиеся законы рыночной экономики требовали точности и предсказуемости решений всех акторов социально-экономической системы — от чиновников до собственников и рабочих капиталистических предприятий. Главной особенностью такой системы управления должна была стать законность и профессионализация управленческой деятельности.

Капиталистические предприятия, стремясь к получению максимальной прибыли с минимальными затратами, т.е. максимальной эффективности, превращаются в экспериментальные площадки для разработки наиболее эффективных моделей управления. Сопоставление некоторых методов и систем управления предприятием, с одной стороны, и государственного управления, с другой стороны, дает основание полагать, что система государственного управления часто заимствует элементы эффективного управления в производственной среде. Поэтому, по нашему мнению, в контексте генезиса понятия «бюрократия» и развития системы государственной власти, теории организации и теории менеджмента играют ведущую роль. Социолог Г.В. Пушкарева отмечает: «Теория организаций оказалась интенсивно развивающейся отраслью научного знания (после Первой мировой войны. — *Авт.*). Интерес исследователей подогревался и поощрялся потребностями частного предпринимательства, поиском новых форм повышения производительности труда и прибыльности предприятий. Изучение государственных организаций шло медленнее. Поток исследований обычно нарастал по мере вызревания потребности в очередной реорганизации государственного аппарата и ослабевал после ее завершения. Однако общие, принципиально значимые черты любой организации позволяли исследователям использовать методологические наработки»<sup>5</sup>. Коммерческие предприятия способны быстро и явно, посредством роста или уменьшения прибыли, показать, насколько эффективен тот или иной инструмент управления. Государственный бюрократический аппарат в силу некоммерческого характера деятельности не имеет подобных явных индикаторов эффективности, поэтому очевидной стала потребность в заимствовании некоторых элементов и систем управления из коммерческой сферы в государственную.

Капитализм не является чем-то целостным, он специфически развивается в разных странах и проходит разные этапы развития. Существуют две тенденции этого развития: за демократизацию в сфере государственного управления и за реформу государственной власти на рыночных основах, вплоть до передачи полномочий государства коммерческим, частным структурам. Баланс этих тенденций обеспечивает устойчивость капиталистической системы и возможность эффективного бюрократического управления.

### **«Идеальная бюрократия» и ее дисфункции**

Концептуальную идеализацию понятия «бюрократия» осуществил М. Вебер. Он увидел в ней ключевой аспект рационализации как хозяйства, так и власти, хотя и не отрицал некоторых ее негативных проявлений. Его интересовало, в частности, каким способом можно улучшить производительность организации в целом.

Бюрократия в своем идеальном виде должна обладать, согласно Веберу, следующими признаками: наличие иерархической системы власти; подчинение должностных лиц установленным правилам; обязательный карьерный рост должностного лица; работа на условиях полного рабочего дня; установленный объем должностного оклада; отделение частной жизни от должностных обязанностей; разведение полномочий по управлению и прав собственности (т.е. должностные лица, распоряжающиеся ресурсами, не являются их владельцами)<sup>6</sup>.

Вебер считал, что обезличивание власти посредством бюрократизации и строгая подчиненность иерархии делают бюрократическую систему практически неуязвимой и гарантируют отсутствие злоупотреблений, проявлений недостатков личности и коррупции, иными словами, устраняют негативные качества чиновников эпохи феодализма. Поэтому бюрократия, с его точки зрения, — это единственная адекватная форма организации общества и хозяйства при капитализме, и альтернатива ему — дилетантизм управления<sup>7</sup>. Вебер был убежден, что бюрократическая форма управления имманентна капиталистическому обществу и является наиболее эффективным способом регулирования общественной жизни.

В практике управления все ключевые признаки идеальной бюрократии реализуются вариативно, отходя от своей идеальной формы. Отклонения от требований «идеальной бюрократии» сегодня настолько многообразны (непотизм, коррупция, использование должностных полномочий в личных целях, «серые» схемы, связь с криминалом и пр.), что термин «бюрократия» иногда сам по себе вызывает в обществе негативные ассоциации. Все больше людей начинают видеть, что иерархическая система власти, построенная на приказах сверху, ограничивает инициативу работников, а узкая управленческая специализация

работника приводит к сужению кругозора и консерватизму мышления. Это усугубляется тем, что сегодня подготовка управленцев-менеджеров производится без специализации, поскольку предполагается универсальность механизма менеджмента, но это предположение не соответствует действительности: управление требует специализации. Жесткая правовая регламентация деятельности противостоит решению задач, требующих рискованных и нестандартных действий. Чрезмерная жесткость управленческих процедур приводит к неспособности бюрократического аппарата принимать и осуществлять решения в нестандартных ситуациях, при непредвиденных трудностях или меняющихся обстоятельствах.

Последующие исследователи бюрократии или становились критиками веберовской теории, или дополняли ее новыми аргументами. Социолог Р. Мертон подверг сомнению идеальную веберовскую бюрократию и выявил ее негативные стороны, сосредоточив свое внимание на дисфункциях бюрократии. Они производятся бюрократической системой, которая вынуждает ее акторов настолько строго и преданно следовать правилам, что целью деятельности служащего становится не столько достижение целей организации, сколько формальное соответствие существующим правилам и процедурам. Формализм, обезличивание, излишняя консервативность также являются, по мнению Р. Мертона, дисфункциями бюрократии<sup>8</sup>.

Проблемы функционирования власти и бюрократии находятся в центре внимания французского социолога М. Крозье. Он достаточно известен в России, хотя его идеи обстоятельно рассмотрены в исследованиях В.И. Спиридоновой. Крозье развеял представления о бюрократах как о послушных механизмах бюрократической машины, адекватно исполняющих принимаемые наверху управленческие решения. Именно с его именем связано появление в науке обличающей картины патологии бюрократических структур. Под влиянием идей школы «человеческих отношений», дающей знания о том, как воздействует социальная среда организации на поведение работников, Крозье сосредоточил свое внимание на мотивах деятельности бюрократов и влиянии на нее неформальных отношений. Ресурсом власти в бюрократической модели управления может стать контроль над «источниками неопределенности» (в организационной среде, где в должностных инструкциях отсутствуют четкие указания, не работают правовые предписания и регламентации). В этой ситуации у акторов бюрократической организации появляются возможности действовать по своему усмотрению и исходя из личного рационального расчета. Вышестоящее руководство расценивает такое поведение как неорганизованное и перекрывает его новыми правилами, делая систему все более отягощенной регламентациями и указаниями. Такой круговорот умножающихся правил М. Крозье

называет «бюрократическими порочными кругами»<sup>9</sup>. Наибольшую опасность нарушения эффективности управления этот ученый видел в формировании в иерархических структурах целых каст чиновников одного уровня, действующих в сфере неопределенности и контролирующих ее по своему усмотрению. Такие чиновничьи структуры, стремясь сохранить свой статус-кво, искажают и нередко задерживают поступающую к ним информацию. Это приводит к тому, что директивы сверху могут игнорироваться в структурах, которые М. Крозье называл «параллельной властью». Под этим он понимал власть, которая реализуется в зонах неопределенности и позволяет бюрократии заполнять их. Результат существования параллельной власти — затягивание дел, бессмысленная и бесконечная бумажная волокита. Когда бюрократическая организация обрастает параллельной властью разного уровня, она уже не способна проводить в жизнь важные реформы и отвечать на вызовы социально-экономическими изменениями в обществе.

Особенность распространения бюрократии, по мнению М. Крозье, заключается в том, что ее недостатки, которые видны со стороны, внутри нее воспринимаются как достоинства. У бюрократа своя логика, и она нередко отрывается от логики основной деятельности, которую бюрократ призван обслуживать. В.И. Спиридонова отмечает: «С одной стороны, бюрократические правила “защищают” от взаимных посягательств, а с другой — внутри области, ограниченной правилами, человек свободен от реального, инициативного участия в делах организации»<sup>10</sup>. Идеализация бюрократии оказывается несостоятельной, так как люди, включенные в бюрократическую организацию, вполне могут избегать ответственности, перекладывать обязанности на подчиненных.

Современные исследователи бюрократических организаций приходят к выводам, что иерархические структуры управления не способны решать сложные комплексные проблемы. Э. Тоффлер в своем труде «Шок будущего» показал, как незначительная поломка оборудования на заводе останавливает процесс производства на долгое время. Причиной этого является то, что сам рабочий не может устранить неисправность, не уведомив стоящего над ним мастера. Далее информация о поломке от мастера должна пройти еще ряд инстанций. «Это типично бюрократическое устройство идеально приспособлено для решения рутинных проблем с умеренной скоростью»<sup>11</sup>, — заключает Тоффлер. Но как только проблема перестает быть рутинной, данная управленческая технология не работает, поскольку требуется систематизация большего объема информации для решения новой проблемы за короткое время.

Поэтому внимание менеджеров сегодня направлено либо на возможности сведения к минимуму уровней иерархии в организа-

ционных структурах, в которых теряется время на сбор подписей, проведение процедур согласования и т.д., либо на построение деиерархизированных систем.

### **Этапы развития капитализма и типы бюрократии**

Американский исследователь Дж. Бернем в середине XX в. предсказывал расцвет бюрократии. В своей книге «Революция менеджеров» Бернем видит всю политическую систему как смену правящих классов. При этом, с его точки зрения, все обещания, щедро раздаваемые ими во время политической гонки или революции, — обман. Политикой движет только желание очередного класса прийти к власти. В современных условиях именно бюрократическая машина властна над всеми средствами производства.

Основные идеи книги Дж. Бернема стали доступны российским читателям благодаря эссе британского писателя Дж. Оруэлла о ней. Оруэлл предполагает, что впереди человечество ждет не демократия, не капитализм и не социализм, а принципиально иной строй, основанный на бюрократии: «Возникает новый тип планового, централизованного общества, которое не будет ни капиталистическим, ни в каком бы то ни было принятом смысле слова демократическим. Правителями этого нового общества будут те, кто фактически контролирует средства производства: администраторы компаний, техники, бюрократы и военные, которых Бернем объединяет под именем “менеджеров”. Эти люди устраняют прежний класс капиталистов, сокращают рабочий класс и организуют общество таким образом, что вся власть и экономические привилегии останутся в их руках»<sup>12</sup>. Отозвавшись на книгу Бернема, Оруэлл предвидит страшные последствия такого менеджериума.

Российский философ Г.Л. Тульчинский в публикации «Революция менеджеров по-советски» вслед за известными социологами П. Друкером, П. Сорокиным, Д. Беллом, Т. Парсонсом, Р. Дарендорфом рассматривает две ситуации, при которых происходит переход власти от собственника менеджеру: «Во-первых, это отделение собственности от контроля: собственники, передав функции управления наемным менеджерам, теряют контроль над своим бизнесом. Во-вторых, чем дальше, тем быстрее исчезает класс капиталистов как таковой, а поскольку капиталист может существовать лишь вместе с пролетариатом, исчезает и пролетариат»<sup>13</sup>. Г.Л. Тульчинский видит в новой бюрократии «новый класс», о котором писал М. Джилас, и советскую номенклатуру, описанную М. Восленским, т.е. такую структуру, которая «захотела конвертировать ренту распоряжения и использования в настоящую собственность»<sup>14</sup>. Бюрократия и Запада, и сегодняшней России тяготеет к формальному доминированию не в меньшей степени, а иногда

кажется, что и в большей. Здесь действует логика отрыва от реального дела и доминирования над ним, вызванная расширением требований бюрократии к этому делу.

К этому можно добавить, что в борьбе с коррупцией один из путей видится в укреплении бюрократии, последняя же имеет тенденцию к усилению формализации и тем самым к отходу от целей производства и управления, к расширению документооборота и своего рода бумажной виртуализации целей деятельности. Кроме того, выделился целый слой людей с номенклатурной маркой управленца. Не получив образования в области управляемой отрасли и претендуя на универсальность управления, такой бюрократ или управленец работает в абстрактном мире управленческих технологий.

Основоположником современного менеджмента считается Ф. Тейлор: начав свою трудовую карьеру с рабочих должностей (рабочий пресса на заводе гидрооборудования, разнорабочий на сталелитейном заводе), он смог не только добиться карьерных высот, но и сформулировать фундаментальную концепцию управления. Ф. Тейлор и еще один представитель школы научного менеджмента А. Файоль в своих трудах уделяли особое внимание вопросу повышения производительности труда каждого работника и роли в этом процессе профессиональных менеджеров. Представитель теории классического менеджмента английский исследователь Л. Урвик называет Ф. Тейлора «первопроходцем» в осознании необходимости научного подхода к администрированию и менеджменту. «Файоль же показал, что совершенствование управления не сводится к повышению производительности труда или к планированию деятельности подчиненных организационных единиц, — оно должно стать предметом более пристального рассмотрения и практического административного освоения людьми, стоящими во главе организации»<sup>15</sup>.

Вопрос об этапах капитализма и о сопряженных с ними стадиях развития бюрократии исследовался редко, в частности, его не было в работах ни Дж. Бернема, ни Дж. Оруэлла. Он разбирался Р.Л. Фалмером в первом томе пятитомного издания «Энциклопедия современного управления», опубликованном в США в 1988 г., а в России — в 1992 г.<sup>16</sup> В первом томе этой работы Р.Л. Фалмером была дана периодизация капитализма и показано соответствие каждого этапа методам управления капиталистическими предприятиями. Р.Л. Фалмер выделил три этапа капитализма:

Первый этап — **Промышленный капитализм** (1776–1890), нуждающийся в управленцах, деятельность которых была бы направлена на повышение эффективности производства и руководства им. **Большинство капиталистов, владельцев предприятий, одновременно были управляющими производств.** Многие из них, как показывает Р.Л. Фалмер, знали концепцию богатства народов А. Смита и разде-

ляли его убеждение в том, что конкуренция обеспечит необходимое количество товаров и приемлемое качество жизни для всех. Фалмер считал, что слабость промышленных капиталистов состояла в отсутствии внимания к финансовым аспектам производства.

На другом этапе – **при переходе к стадии финансового капитализма (1890–1933) роль управления производством перешла к финансистам.** Они не участвовали непосредственно в производстве товаров, но обеспечивали управление производством путем манипуляций финансовыми ресурсами для получения наибольшей прибыли. «Баронам-разбойникам», по словам Фалмера, нравился социальный дарвинизм Г. Спенсера, согласно которому, выживали самые приспособленные, которые, вопреки предположениям, не создавали условий достижения материального благополучия общества в целом.

**Национальный капитализм (1933–1950)** пришел к власти, когда злоупотребления финансовых капиталистов стали очевидными. Национальный капитализм опирался на многообразные программы, пытаясь обеспечить сбалансированное соотношение сил между бизнесом и правительством, реформировать капитализм в духе следования социальным целям всего общества.

С 1950-х гг., по мнению Фалмера, сформировался и действует до сих пор **управленческий капитализм**, когда **производством управляют менеджеры**, не владеющие компаниями, в которых они работают. И они хотели бы обеспечить достижение материального благополучия для всех.

Р.Л. Фалмер формулирует принцип соответствия между характером капитализма и типом управления, или характером бюрократии: промышленный капитализм – управленцы-капиталисты; финансовый капитализм – управленцы-финансисты; национальный капитализм – управление посредством взаимодействия государства и общества; управленческий капитализм – менеджеры, не владеющие компаниями.

Эта периодизация не единственная. Например, немецкий социолог П. Вагнер<sup>17</sup> выделяет **либеральный капитализм XIX в.**, что соответствует промышленной стадии капитализма Фалмера и его схеме управления производством в этот период, относящейся к этапу между XIX и XX вв., времени Первой мировой войны.

О финансовом капитализме П. Вагнер не говорит.

Вагнер считает, что вслед за фазой либерального капитализма начинает формироваться новая фаза, которую он называет **организованным капитализмом**. В основном это 1970–1980-е гг. Тут тоже можно увидеть сходство с позицией Фалмера (Фалмер – американец, а Вагнер – немец, и возможно, они даже не знали друг о друге). Вагнер раскрывает суть того, что Фалмер называет управленческим капитализмом. Термины эти очень близки и, согласно Вагнеру, означают капитализм,

организованный социал-демократией (называемой у Фалмера взаимодействием государства и общества), технократией и бюрократией, образовавшей новый класс управленцев.

Эта фаза продолжалась до конца 1990-х гг., когда под влиянием глобализации капитализм распространился на не-западные страны — после краха коммунизма **капитализм стал глобальным**. Это сделало капитализмы отдельных стран **национальными** в новом смысле — различающимися между собой и по характеру производства, и по характеру деятельности бюрократии, и по способам связи с обществом. Возникла проблема **национальных моделей капитализма** или, по крайней мере, их специфик одновременно с региональными проблемами управления в производстве и в обществе. Сегодня эта проблема стала одной из самых актуальных.

### Новые концепции систем управления

Проблемы бюрократического управления присущи, как было отмечено выше, и управлению предприятием, и государственно-му управлению. Они имеют некоторые общие черты, несмотря на чрезвычайное многообразие задач и уровней сложности управления. Возникновение в 80-х гг. XX в. системы нового государственного менеджмента (New Public Management) было обусловлено пониманием того, что существующая административная система государственного управления громоздка, неповоротлива. Ее структура и централизация власти тормозят решение проблем, государственный аппарат неконтролируемо разрастается. Кроме того, стало очевидным, что изменившаяся экономическая структура хозяйствования требует новых подходов к государственному регулированию.

В самом общем виде система нового государственного менеджмента представляет собой традиционную для современных капиталистических обществ схему, но с принципиальными усовершенствованиями, заимствованными из практики управления коммерческими предприятиями, включающими: акцент на сдельную оплату труда; деятельность команды профессионалов; децентрализацию власти; удовлетворение потребителя как главную цель; внимание на институциональную, а не на организационную структуру<sup>18</sup>.

Основные изменения в управлении можно разделить на три группы: рыночные механизмы управления (аутсорсинг, конкуренция в государственном секторе, сдельная оплата труда, проведение конкурсных торгов), ориентация на клиента, менеджерализм (децентрализация, руководство профессиональными менеджерами, контроль итогов и т.д.)<sup>19</sup>.

Система нового государственного менеджмента популярна в англо-саксонских странах, но говорить о ее безусловной эффективности

представляется преждевременным. Эта система требует качественной и долгой подготовки, и кроме глобальных институциональных перестроений — таких, как развитие гражданского общества, рыночной экономики — для эффективной работы системы нового государственного менеджмента необходима четкая регламентация законов, норм и т.д., не менее четкая, чем для существования идеальной бюрократии. Высшим принципом для бюрократии является строгое следование инструкции и исполнение закона, что делает работу бюрократа максимально эффективной и рациональной. Но законы, нормы, инструкции и другие акты зачастую носят вариативный характер и могут быть использованы в личных корыстных интересах. Для устранения негативных проявлений необходимо формирование нормативных актов прямого действия, не допускающих никакой интерпретации, кроме задуманной. Для эффективной работы государственных менеджеров (т.е. служащих, работающих в системе нового государственного менеджмента) необходимы подобные, если не еще более строгие, правила, поскольку эффективность деятельности государственного аппарата, действующего в условиях рыночной экономики, должна быть максимальной.

В поисках совершенной формы управления в 1990-х гг. появляется новая концепция — «Good Governance» («достойное управление»), принятая на Ежегодной конференции Всемирного Банка, посвященной вопросам экономического развития, в 1992 г.<sup>20</sup> Это был ответ на выявленные недостатки системы нового государственного менеджмента, а именно — на недостаточную социальную ориентированность, искажение государственных функций и унификацию формы управления для стран разного уровня развития. Основа концепции «Good Governance» — в уходе от клиент-ориентированного подхода и наделении общества самыми широкими полномочиями в сфере государственного управления. Иначе говоря, в этой модели предполагается самая тесная связь и непрерывный контакт государства и гражданского общества, партнерские отношения. Система Good Governance стоит на трех китах: единство целей государства и общества, подотчетность и прозрачность деятельности органов власти, гибкость государственного управления относительно потребностей общества<sup>21</sup>.

Good Governance не лишена недостатков, и главным, на наш взгляд, является опасность ее внедрения в страны с недостаточно развитыми гражданским обществом и рыночной экономикой. Здесь «Good Governance» может стать коррумпированной олигархической структурой и потерять все свои позитивные функции. Не исключено, что на Западе в условиях глобализации эта система не сможет удержаться от коррупционных модификаций, примеры чему уже имеются.

Одной из самых современных и трендовых систем управления сегодня можно назвать Хаоридические системы Ди Хока (основателя системы

Visa). Создав, казалось бы, утопическую систему организации, он доказал возможность существования иной реальности управления — полностью противоположной бюрократии. Термин «хаорд» (chaord) сложен Ди Хоком из двух слов *chaos* (хаос) и *order* (порядок). Суть хаордической организации — в полном равноправии, разделении ответственности, единстве целей и принципов элементов системы, что дает возможность хаосу принять форму порядка, но при этом не превратиться в бюрократию или подобную ей упорядоченную систему, а остаться хаосом и продолжать эффективно функционировать. Ди Хок в книге «Рождение хаордического века» («Birth of the Chaordic Age») пишет: «...четкие, значимые цели и высокие этические принципы у всех участников системы должны быть сутью в любых отношениях и в любой организации»<sup>22</sup>.

Управляющие многих американских корпораций считают счастьем возможность работать с Ди Хоком, однако ни одна организация, кроме Visa Inc., еще не смогла стать в полном смысле хаордической. Сам создатель считает идею перевода коммерческих, социальных и государственных структур на подобную систему управления на сегодняшний день утопической. Один из американских журналов опубликовал слова Ди Хока: «Воплощение концепции хаордических организаций в реальность займет не одно столетие»<sup>23</sup>.

Сложность создания и существования хаордических организаций — в придании им и сохранении относительного постоянства и долговременности, хотя Ди Хоком не исключается их кратковременное существование, но принципиальным временной признак в хаордических системах не является.

Американский ученый У. Беннис, напротив, сделал ставку на временной параметр и на его основе создал адхократическую систему. Адхократия — это, прежде всего, взаимодействие профессионалов, а руководитель организации позиционируется уже не как управленец, а как координатор динамичной системы. Таким образом, возникает некоторое хаотическое движение специалистов между службами организации; они уже не привязаны к определенной структуре, а находятся в постоянном движении. Именно эта особенность, которая, с одной стороны, кажется несомненным благом для эффективности деятельности, с другой — несет в себе ряд трудностей социального и психологического характера (отсутствие постоянной работы, несовершенство социальной поддержки возникающего нового слоя профессионалов и др.).

Время в концепции У. Бенниса играет особую роль: с одной стороны, как механизм, который привел к появлению новой формы управления — адхократии, с другой стороны, как основной признак адхократии.

Многочисленные вариации постиндустриального общества уже не демонстрируют стабильности (по сравнению с индустриальными и

тем более традиционными обществами), а характеризуются динамичностью, изменчивостью, возрастанием роли информации и скорости ее передачи, автоматизацией производства. Для решения проблем, возникающих в динамично меняющейся ситуации, традиционная форма управления, какой уже стала бюрократия, по мнению У. Бенниса, не подходит — она слишком монолитна и неповоротлива. Ученый предлагает создать кратковременные структуры, направленные на работу с конкретными проблемами и проектами, после завершения которых группа распускается. Формализация минимизируется.

Может показаться, что бюрократическая иерархия в адхократической структуре современной организации исключена. Бюрократии наступает конец, по крайней мере, на первый взгляд. Но если присмотреться внимательнее, то ее присутствие скорее расширяется, чем сворачивается. Радикально изменяются формы такого присутствия. Из структуры, руководящей и администрирующей, бюрократия превращается в инстанцию, сопровождающую и оказывающую помощь, что не делает ее присутствие менее значимым. Бюрократия по-прежнему отвечает за связь публично-го с непубличным, но без ее присутствия невозможно представить себе деятельность современных организаций. Ее функцией становится обслуживание не столько формальных алгоритмов, сколько патронирование содержательных связностей, что позволяет выстроить управленческую работу таким образом, что администрирование имитирует самоорганизацию, самообучение, самоописание. Однако контроль не ослабевает, а наоборот, усиливается — самообучение требует не самоорганизации, а организации, и это оказывается залогом своевременности бюрократии и ее востребованности современным обществом, в том числе и таким, которое мы условно называем капиталистическим.

Этот способ управления важен не сам по себе, а в связи с появлением новой модели капитализма и бюрократизации. В условиях глобализации, превратившей капитализм в мировую систему, важно обратить внимание на то, что предположение о выравнивании стран глобализацией не получило подтверждения на практике. Капиталистические отношения во многих странах явились результатом слома прежних систем хозяйства и политического устройства. Это относится и к России, и ко многим странам не только прежней социалистической системы, но и к тем, которые позже Великобритании, Франции, США вступили на путь капиталистического развития. Они имеют культурные и цивилизационные особенности, отличающие их друг от друга. Даже Германия только после Второй мировой войны стала страной капиталистического Запада. В странах Евросоюза заметны противоречия между более развитыми странами и странами второго эшелона развития — Грецией, Италией, Испанией, Португалией, не говоря уже о восточно-европейских странах. Политические институты Евросоюза чувствуют разницу

и пытаются подогнать всех под стандарт капитализма и бюрократии стран, которые стали капиталистическими значительно раньше.

Распространение капиталистических отношений в мире привело к усилению неравномерности развития капитализма и в то же время к пониманию специфики его функционирования в разных странах. Сегодня этот вопрос касается многих обществ, включая и российское. Он связан с темой специфики управления, различий бюрократий. Страны нового капитализма воспринимают капиталистическую рационализацию сообразно их возможностям формализации экономических отношений и социального порядка. Так, в России, подобно другим странам, существуют сектора, которые по-разному воспринимают капитализм, и в некоторых из них он носит формальный, упорядоченный и рациональный характер (например, в секторах государственного капитализма, в деятельности огромных и влиятельных корпораций и пр.). Но не только в странах нового капитализма, как в России, Китае и других, но и в «старых» капиталистических странах существуют сферы неформальной экономики, включающие многообразие неурегулированных способов деятельности. В условиях существования значительного сегмента неформальной экономики усиление формальных бюрократических структур не может быть эффективным средством, а нередко даже препятствует эффективности. Активная бюрократизация в сегодняшней России в ряде сфер — например, в образовании, в государственном управлении — часто притязает на формализацию того, что не может быть полностью формализовано. Наш вывод состоит в том, что для России важно найти адекватную меру соотношения формальных управленческих решений и свободного творческого самоуправления для выработки модели российского национального капитализма.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. — М., 2002; *Оболонский А.В.* Кризис бюрократического государства: реформы госслужбы. Международный опыт и российские реалии. — М., 2011; *Оболонский А.В.* Бюрократия: в поисках новой модели. Эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия // *Общественные науки и современность.* 2014. № 3. С. 5–12.

<sup>2</sup> *Макаренко В.П.* Вера, власть и бюрократия (критика социологии М. Вебера). — Ростов н/Д., 1988. С. 229.

<sup>3</sup> Цит. по: *Suleiman E.N.* Dismantling Democratic States. — Princeton, 2013. P. 27.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Пушкарева Г.В.* Государственная бюрократия как объект исследования // *Общественные науки и современность.* 1997. № 5. С. 79.

<sup>6</sup> *Weber M.* Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. — Berkeley, 1978. P. 956–958.

<sup>7</sup> См.: *Макаренко В.П.* Вера, власть и бюрократия... С. 214; *Макаренко В.П.* Политическая концептология: обзор повестки дня. — М., 2005.

<sup>8</sup> Мертон Р. Бюрократическая структура и личность // Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. – М., 2006. С. 323–337.

<sup>9</sup> Спиридонова В.И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье). – М., 1997. С. 78; см. также: Козлова И.А. Феномен современной российской бюрократии // Сравнительная политика. 2011. № 2. С. 77–89; Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни / отв. ред. В.Н. Шевченко. – М., 2008.; Социально-исторические и идейные основы современного российского государства / отв. ред. В.Н. Шевченко. – М., 2014.

<sup>10</sup> Спиридонова В.И. Бюрократия и реформа. С. 83.

<sup>11</sup> Тоффлер Э. Шок будущего. – М., 2002. С. 159.

<sup>12</sup> Оруэлл Дж. Джеймс Бернем и революция менеджеров // Оруэлл Дж. Лев и Единорог. Эссе, статьи, рецензии. – М., 2003. С. 362.

<sup>13</sup> Тульчинский Г.Л. Революция менеджеров по-советски // Публичная политика – 2013: Сборник статей / под ред. М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. – СПб., 2014. С. 159–160.

<sup>14</sup> Там же. С. 161.

<sup>15</sup> Цит. по: Шелдрейк Дж. Теории менеджмента: от тейлоризма до японизации. – СПб., 2001. С. 105.

<sup>16</sup> Фалмер Р.М. Энциклопедия современного управления. В 5 т. Т. 1. Основы управления. Планирование как функция управления. – М., 1992. С. 38–46.

<sup>17</sup> Федотова В.Г., Колтаков В.А., Федотова Н.Н. Глобальный капитализм: три великие трансформации. – М., 2008. С. 17.

<sup>18</sup> Jones L., Thompson F. Public Management Institutional Renewal for Twenty-First Century. – Stanford, 1999. P. 24–26.

<sup>19</sup> Alonso M.J., Clifton J., Diaz-Fuentes D. Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis of the Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size // COCOPS Deliverable 2.1. P. 7. – URL: [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/07/COCOPS\\_Deliverable\\_2\\_1.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/07/COCOPS_Deliverable_2_1.pdf).

<sup>20</sup> См.: Красильников Д.Г., Сифинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // Ars Administrandi. 2014. № 2. С. 52.

<sup>21</sup> Coulby H. Getting Started with Governance // Governance and Transparency Fund Programme. P. 7. – URL: <http://www.kpmg.com/eastafrica/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Getting%20Started%20with%20Governance.pdf>.

<sup>22</sup> Hock D. Birth of the Chaordic Age. – San Francisco, 1999. P. 67.

<sup>23</sup> Waldrop M. The Trillion-Dollar Vision of Dee Hock // Fast Company Magazine. 01.10.1996. P. 85.

#### REFERENCES

Alonso M.J., Clifton J., Diaz-Fuentes D. Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis of the Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size. In: COCOPS Deliverable 2.1. Available at: [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/07/COCOPS\\_Deliverable\\_2\\_1.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/07/COCOPS_Deliverable_2_1.pdf).

*Bureaucracy in the Modern World: A Theory and Realities of Life*. Ed. by V.N. Shevchenko. Moscow, [Institute of Philosophy RAS], 2008 (in Russian).

Coulby H. Getting Started with Governance. In: *Governance and Transparency Fund Programme*. Available at: <http://www.kpmg.com/eastafrica/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Getting%20Started%20with%20Governance.pdf>.

Falmer R.M. Encyclopaedia of Modern Management. In 5 volumes. Vol. 1. Management Framework. Planning as Function of Management. Moscow, VIP-Kenergo, 1992 (in Russian).

Fedotova V.G., Kolpakov V.A., Fedotova N.N. *Global Capitalism: Three Great Transformations*. Moscow, Kul'turnaya Revolutsiya [Cultural Revolution], 2008 (in Russian).

Hock D. *Birth of the Chaordic Age*. San Francisco, Berrett Koehler, 1999.

Jones L., Thompson F. *Public Management Institutional Renewal for Twenty-First Century*. Stanford, JAI Press, 1999.

Kozlova I.A. The Phenomenon of the Modern Russian Bureaucracy. In: *Sravnitel'naya politika* [Comparative politics]. 2011. No 2, pp. 77-89 (in Russian).

Krasilnikov D.G., Sifintseva O.V., Troitskaya E.A. Modern Western Managerial Models: Synthesis of New Public Management and Good Governance. In: *Ars Administrandi*. 2014. No 2, pp. 45-62 (in Russian).

Makarenko V.P. *Faith, Power and Bureaucracy: The Criticism of Max Weber's Sociology*. Rostov-on-Don, Rostov State University Publishing House, 1988 (in Russian).

Makarenko V.P. *Political Conceptology: a Review of the Agenda*. Moscow, Praxis, 2005 (in Russian).

Merton R. Bureaucratic Structure and Personality. In: *Social Theory and Social Structure*. Moscow, AST, Khranitel [Custodian], 2006 (Russian trans.).

Obolonsky A.V. *Bureaucracy for the 21st Century? Public Service Model: Russia, USA, England, Australia*. Moscow, Delo [Business] Publishing House, 2002 (in Russian).

Obolonsky A.V. Bureaucracy: in Search of a New Model. The Evolution of the Theory and Practice of Public Administration in recent Decades. In: *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'* [Public Sciences and Modernity]. 2014. No 3, pp. 5-12 (in Russian).

Obolonsky A.V. *The Crisis of the Bureaucratic State: the Reform of the Public Service. The International Experience and Russian Realities*. Moscow, Fond "Liberal'naya Missiya" [Liberal Mission Foundation], 2011 (in Russian).

Orwell G. James Burnham and the Managerial Revolution. In: *The Lion and the Unicorn. Essays, articles, reviews*. Moscow, Moskovskaya Shkola Politicheskikh Issledovaniy [Moscow school of political studies], 2003 (Russian trans.).

Pushkareva G.V. State Bureaucracy as a Research Object. In: *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'* [Public Sciences and Modernity]. 1997. No 5 (in Russian).

Sheldrake J. *Management Theory: From Taylorism to Japanization*. Saint Petersburg, Peter, 2001 (Russian trans.).

Socio-historical and ideological Foundations of the modern Russian State. Ed. by V.N. Shevchenko. Moscow, [Institute of Philosophy RAS], 2014 (in Russian).

Spiridonova V.I. *Bureaucracy and Reform (Analysis of the Concept of M. Crozier)*. Moscow, [Institute of Philosophy RAS], 1997 (in Russian).

Suleiman E.N. *Dismantling Democratic States*. Prinseton, University Press, 2013.

Toffler A. *Future Shock*. Moscow, AST, 2002 (Russian trans.).

Tulchinsky G.L. The Revolution of Managers in the Soviet Way. In: *Public policy* – 2013. Ed. by M.B. Gorny, A.Yu. Sungurov. Saint Petersburg, Norma [Norm], 2014, pp. 159-160 (in Russian).

Waldrop M. The Trillion-Dollar Vision of Dee Hock. *Fast Company Magazine*. 01.10.1996, pp. 75-85.

Weber M. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, University of California Press, 1978.

### Аннотация

В статье рассмотрена бюрократия как рационально организованный слой управления организациями, предприятиями, обществом. Несмотря на различие задач, бюрократия имеет общие функции. Дан анализ концепта «бюрократия». Показаны ее функции и дисфункции. Представлено соотношение эволюции капитализма и соответствующей этой эволюции типов бюрократии. Рассмотрены новые типы бюрократии.

**Ключевые слова:** бюрократия, капитализм, государственное управление, М. Вебер, New Public Management, Good Governance, хаордические системы, адхократия.

### Summary

The authors consider bureaucracy as a rationally organized management of organizations, enterprises and society. Despite its different tasks bureaucracy has common features. The paper provides analysis of the concept of «bureaucracy» with reference to its functions and dysfunctions. Evolution of capitalism and the corresponding evolution of types of bureaucracy are analyzed, and new types of bureaucracy are outlined.

**Keywords:** bureaucracy, capitalism, government, M. Weber, New Public Management, Good Governance, chaordic, adhocracy.