

## РАЗВИТИЕ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО АППАРАТА КАК ПРЕДМЕТ ИСТОРИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

*Г. Дж. Джунушалиева*

Рассматриваются концептуальные стратегии изучения бюрократии в социальных науках; обосновываются основные перспективные теоретические парадигмы становления аппарата государственного управления в исторической науке.

*Ключевые слова:* административное управление; бюрократия; чиновничество.

В современной научной литературе сущность, назначение и эффективность социального, политического и экономического управления бюрократии и бюрократического аппарата привлекает пристальное внимание ряда общественных наук: политологии, социологии, юриспруденции. В исторической науке этот социальный феномен рассматривался только в плане своеобразного экскурса в историю создания органов исполнительной

и представительной власти. Но мы полагаем, что возникновение и развитие бюрократического аппарата как системы профессионального администрирования процессов, протекающих в обществе, является вполне закономерным этапом в жизни общества и государства.

В настоящее время в медийных средствах и академической науке в значении термина “бюрократия” вкладываются различные смыслы: прав-

ление чиновников (всегда в негативном аспекте), система профессионального администрирования, государственное управление, нерыночная организация с отсутствием демократических норм. Таким образом, можно выделить две аналитические рамки изучения бюрократии:

- Изучение бюрократического аппарата как политического органа правления, соотношения государственной бюрократии и общества. В этой парадигме рассматриваются крупные категории: общество, государство, классы, массы, политические движения. Бюрократия в этом случае отождествляется с государством и является выразителем его интересов. Исследованием данного конструкта занимались Г. Гегель, К. Маркс, Р. Михельс [1].
- Бюрократия – социальный механизм, независимый от политической формы и политических отношений в обществе (Тейлор, Вебер, Мертон, Селзник) [2]. В качестве такого механизма бюрократия присуща и негосударственным органам (корпорациям, профсоюзам, политическим партиям и др.).

Собственно обе конструкции и определили две области исследования теории бюрократии – политического и социологического анализа.

В XIX в. термин “бюрократия” употреблялся в контексте маркировки такого типа государственной системы, где министерские посты были заняты профессиональными чиновниками, которые были ответственны только перед монархической властью, а бюрократия была некоей оппозицией представительной власти. Представительная власть формировалась из выборных политиков, которые были подотчетны законодательному собранию или парламенту. По мнению Дж. Ст. Милль, который в своей классической работе “Размышления о представительном правлении” [3] рассматривал бюрократию как единственную серьезную альтернативу представительной системе, “в XX в. бюрократическое правление может с такой же вероятностью быть признаком военной диктатуры или однопартийного режима, как и наследственной монархии, но контраст с парламентской демократией все еще применяется в политологии при сравнении отличительных черт различных политических систем” [4, с. 68].

Вторая концепция изучения бюрократии была разработана М. Вебером, который первым указал на закономерность возникновения бюрократии, социальные условия, в которых непрерывно формируется слой профессиональных управленцев. Тем самым он выделил два аспекта феномена: организацию, обеспечивающую реализацию управлен-

ческих функций и решений, и профессиональный слой людей, которые непосредственно являются их проводниками и исполнителями.

Далее в рамках веберовской аналитической модели развивается теория государственного управления. Данная теория отталкивается от представлений о качественном различии между государственным управлением и управлением в частных организациях. Масштабы и обязательность выполнения принятых решений обществом, особое отношение к закону, подотчетность госуправления общественному контролю, общегосударственный уровень защиты общественных интересов и др. – все это указывает на существенные отличия типов профессионального управления.

Использование понятия бюрократия в политической экономии связано с разделением организаций, исходя из экономических посылов: определение источников их дохода, методов финансирования, экономического окружения, в котором функционируют организации.

Таким образом, основная проблема в изучении бюрократии, как нам видится, заключается в многозначности и многоаспектности содержания данного явления. Раскрывается оно в зависимости от предметных особенностей исследования. Историческая наука же ограничивает свои исследования бюрократии поисками специфических черт управленческого аппарата того или иного государства в конкретной исторической ситуации. С нашей точки зрения такой подход не позволяет рассмотреть проблему возникновения бюрократии цельной картиной, дробит ее и выводит из фокуса аналитической рефлексии исторической науки.

Первые ростки бюрократии как особого слоя управленцев и складывающейся системы (на первых порах неразвитой, даже в определенном смысле примитивной), которые занимались контролем и перераспределением общественного продукта, появляются в государствах Древнего Востока. Колоссальные усилия, прилагаемые по строительству и поддержанию надлежащего порядка ирригационных систем, требовали обособления области государственного менеджмента социальной и производственной сфер. Развитые структуры бюрократического управления существовали в Римской и Византийской империях. Средневековые государства Европы также дают образцы мощных бюрократических систем государства и церкви. Особого усиления роли и влияния бюрократия добивается с укреплением абсолютизма в этих странах. Модель бюрократии Вебера недвусмысленно указывает на основной признак возникновения бюрократии – систематическое разделение труда, при по-

мощи которого административно-управленческие проблемы раскладываются на ряд практических задач, которые решаются различными должностными лицами, координация усилий при этом производится центральным органом.

С середины XVIII в. бюрократия призвана осуществлять государственную власть с помощью разветвленной системы гражданских служащих-управленцев. Она представляет собой четкую иерархию квалификаций и систему учреждений, в которой каждая должность и позиция связана с выполнением строго определенных специализированных задач. К примеру, как свидетельствуют различные исследования данного периода [5], при Людовике XIV общее количество государственных чиновников различных советов значительно превышало число офицеров, а удельный вес канцелярий в управлении делами государства и общества постоянно разрастался. Однако осмысление двойственной природы обязанностей царствующей особы как носителя государственной власти, так источника закона и верховного судьи, выполняющего главную функцию земного правителя, по мнению С.К. Шатуровой, происходит значительно раньше. Она пишет: "...усложнение управления растущим королевством потребовало создания специализированных органов власти и сформировало новый социальный слой служителей короля, узких профессионалов в конкретной области" [6, с. 100].

Интенсивность размышлений о назначении и роли правителя в жизни общества и государства не случайно приходится на средневековье. Ж. Ле Гофф в своей работе "Интеллектуалы в Средние века" со всей очевидностью показывает, как происходит становление университетского образования и университета в формировании новой элиты – служителей короны [7]. Презентуя себя властью равной церковной и королевской, университет попытался внедрить свои ценности (престиж знаний, образования, лояльность к сословному происхождению) в этику государственного правления. Не смотря на то, что в этой борьбе университет проиграл и стал поставщиком новой властной элиты государству, успехи в институциональном оформлении органов королевской власти и формировании социального слоя служителей государства во многом были обязаны идейному пересмотру социально-политических сторон жизни государства и общества в описываемый период. По П. Бурдые осмысление того факта, что есть государство, означает применение аналитических категорий, которые произведены и гарантированы им самим (государством). Влияние государства особенно проявляется в области производства символических

смыслов, когда государственные службы производят "социальные проблемы", решением которых сами и занимаются. В этом случае "...социальные науки..."рагифицируют", воспринимая их [проблемы] со своей стороны как проблемы социологические (...бедность, эмиграция, неуспеваемость в школе и т. п.)..." [8, с. 223]. Иными словами, государство владеет одним из важнейших видов власти – власти производить и навязывать (через учреждения системы образования) категории мышления. Поэтому П. Бурдые предлагает свой метод реконструкции формирования государства и государственной власти через категории капитала, поля, габитуса. "Государство, – по его словам, – есть завершение процесса концентрации различных видов капитала... Концентрация различных видов капитала... в действительности приводит к возникновению некоего специфического капитала, собственно государственного..." [8, с. 227–228]. Вскрывая логику проявления государства в историческом процессе, он предлагает две модели управленческой системы государства: династическая и бюрократическая [8, с. 225]. Главный замысел введения этих двух дефиниций заключается в том, чтобы вскрыть специфические характеристики такого по-разному формулируемого, но обманчиво очевидного явления, как государственный интерес, "политико-социологической максиме, возвышающейся над противоположностью права и бесправия и питаемой только необходимостью удержания и расширения политической власти" [9, с. 31].

Двойственная природа государственной системы, в которой смешиваются домашние дела и политика, интересы королевского дома и государства приводят к укреплению позиций бюрократии. Династический принцип, выражаемый языком римского права через толкование юридических текстов с опорой на этноцентризм, преобразовывается в государственный. Юридическое понимание короны как принципа суверенитета государства ставится выше персоны короля. Система родства в королевской династии и опасность дворцовых переворотов и войн оказывает влияние на продолжение династии, власть правителя. По мнению П. Бурдые, «предприятие "государство" есть место оппозиции... а именно оппозиция наследных "собственников" (owners) власти "функционерам" (managers), т. е. "кадрам", нанятым за их компетенцию и не имеющим наследных титулов» [8, с. 265]. Социолог выделяет три центра власти: король, его братья (династические соперники) и министры короля.

Процесс разрыва государства с династическим принципом воспроизводства капитала начи-

нается с обособления двух пространств: публичного и дворцового. Этот процесс сопровождается зарождением и развитием специфического способа воспроизводства, при котором роль школьного образования очень велика. С развитием образования сменяется система наследования должностей системой назначения на должность, когда государственная служба не отождествляется с родовыми землями. Престол, противясь феодальной раздробленности, вводит дополнительное управленческое звено между собой и другими социальными слоями, в том числе и аристократией. Служащие выбираются из местных, но назначаются и снимаются с должностей самим правителем. Дальнейшее правовое развитие европейских государств изменяет ситуацию в пользу светских лиц, которые кровно заинтересованы в укреплении государства в отличие от священников, чьи устремления различались между священническим долгом и национально-государственными предпочтениями. В своей работе П. Бурдьё ссылается на исследование Ф.У. Мейтланда об эволюции практики использования королевской печати в период правления Тюдоров.

Развитие капитализма ведет к дальнейшему углублению общественного разделения труда, а бюрократия становится неотъемлемой частью государства, распространяясь далее на предприятия, фирмы, политические и общественные организации. Модель возникновения бюрократического поля в государстве, по Бурдьё, показывает, что это пространство может быть местом борьбы за власть над государственным капиталом (совокупность капиталов), который дает доступ к материальным и символическим благам.

Следующий этап в развитии теории государственной бюрократии знаменуется разработкой методологии, предложенной американской школой государственного управления. В начале XX в. американский президент В. Вильсон заявляет о необходимости разграничения государственной деятельности на политическую и административную сферу. Он подчеркивает на существенную разницу между политическими вопросами и административными. Данный тезис привлек внимание американской социальной науки, и уже в 20-х гг. возникает особое направление в социально-гуманитарных науках – государственное управление (Public Administration). Немецкий юрист К. Шмитт писал о бюрократии чиновничества следующее: “С технической точки зрения исполнителям может быть все равно, кому они служат... потому что исправное отправление функций не зависит от особенностей правового устройства государства заказчика

и опирается на конкретно-практическую социологическую технику” [9, с. 31].

Функциональный подход в изучении феномена бюрократии упорядочил знания об объекте исследования, помог в объяснении развития и диверсификации сети государственных учреждений. Например, Д. Уорвик [10, с. 3] среди причин роста численности бюрократического аппарата указывал на рост численности населения, внутренней дифференциации социума, изменение потребностей и запросов людей в связи с технологическими прорывами в производстве и др.

Системный подход позволил перенести фокус внимания с общих принципов организации и управления на специфические черты государственных учреждений. Организации рассматриваются как открытые системы, которые активно коммуницируют и реагируют на изменения внешней среды.

Деятельность бюрократического аппарата не может быть приостановлена без серьезных нарушений в функционировании социального организма. Качество бюрократии и бюрократического аппарата является индикатором эффективности государственного управления, степень адекватности ответов на исторические и политические вызовы, с которыми приходится сталкиваться государству и социуму.

Таким образом, институт бюрократии – это специализированная социальная организация государственных служащих, призванная в рамках действующего законодательства осуществлять совокупность внутренних и внешних взаимосвязей социума, обеспечивающая повседневную работу по структуризации и удовлетворению потребностей социальных групп, оплачиваемая из доходной части бюджета государства. Иными словами исследовательский интерес к возникновению и институциональному становлению бюрократического аппарата вполне правомерен и нуждается в научном осмыслении исторической наукой.

#### Литература

1. Гегель Г.Ф.В. Философия права / Г.Ф.В. Гегель. М.: Мысль, 1990. 524 с.; Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта / К. Маркс. URL: <http://www.esperanto.mv.ru/Marksismo/18br/index.html>; Михельс Р. Социология политической партии в условиях современной демократии / Р. Михельс // Вся политика: хрестоматия / сост. В.Д. Нечаев, А.В. Филиппов. М.: Изд-во “Европа”, 2006. 440 с.
2. Тейлор Ф.У. Принципы научного менеджмента / Ф.У. Тейлор. URL: <http://www.improvement.ru/bibliot/taylor/index.shtml>; Вебер М. Хозяй-

- ство и общество / М. Вебер. URL: <http://www.politizdat.ru/fragment/66/>; Мертон Р. Социальная теория и социальная структура / Р. Мертон. М.: АСТ, Хранитель, 2006. 880 с.; *Selznick Ph. An Approach to a Theory of Bureaucracy* / Ph. Selznick // *American Sociological Review* 8 (1). 1943. P. 47–54. URL: doi:10.2307/2085448
3. *Милль Дж. Ст.* Размышления о представительном правлении / Дж. Ст. Милль. URL: [http://my-shop.ru/\\_files/product/pdf/129/1287887.pdf](http://my-shop.ru/_files/product/pdf/129/1287887.pdf)
  4. *Битем Д.* Бюрократия / Д. Битем // Социологический журнал. 1997. № 4.
  5. *Кох Г.* Очерки по истории политических идей и государственного управления / Г. Кох. СПб.: Изд. С. Скирмунта, 1906. URL: <http://antikvar-rt.ru/antikvariat-i-bukinistika/ocherki-po-istorii-politicheskix-idej-i-gosudarstvennogo-upravleniya-perevod-s-nemeckogo-ch-1-absolyutizm-i-parlamentarizm-ch-2-demokratiya-i-konstituciya-ch-1-2-koх-g-per-o-volkenshte.html>;
  6. *Ле Мао К.* Людовик XIV и парламент Бордо: весьма умеренный абсолютизм / К. Ле Мао // Французский ежегодник. М., 2005. С. 174–194.
  7. *Цатурова С.К.* Король-чиновник, священная особа или осел на троне? – представления об обязанностях короля во Франции XIV–XV вв. / С.К. Цатурова // Искусство власти. СПб: Алетейя, 2007. С. 99–131.
  8. *Ле Гофф Ж.* Интеллектуалы в Средние века / Ж. Ле Гофф. СПб.: Изд-во СПб университета, 2003. 156 с.
  9. *Бурдые П.* Социология социального пространства / П. Бурдые. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2007. 288 с.
  10. *Шмитт К.* Диктатура / К. Шмитт. СПб.: Наука, 2005. 328 с.
  11. *Warwick D.P.* A Theory of Public Bureaucracy: Politics, Personality, and Organization in the State Department / D.P. Warwick. Harvard University Press, 1979. 264 p.