

*Киреев А.А.
Kireev A.A.*

Междисциплинарный семинар «Теория бюрократии в свете опыта современной России и международной политики»

**Interdisciplinary seminar "Theory of bureaucracy in the light of the experience
of modern Russian and international policy"**

С момента публикации классической работы М. Вебера «Хозяйство и общество» тема бюрократии не выходит из поля внимания социальных наук. С течением времени, отрываящим все новые грани этого явления, интерес к нему только возрастает. И этот процесс обусловлен, конечно, отнюдь не только внутренней логикой научных поисков. Бюрократические структуры сами неустанно подтверждают свою растущую значимость, проникая в новые сферы общественной жизни и кардинально меняя правила и практику их функционирования. Ближайшим по времени примером, непосредственно касающимся области науки и образования, может служить серия преобразований порядка управления и финансирования РАН и крупнейших российских вузов. Неоднозначные последствия этих реформ в очередной раз напомнили о том, каким мощным фактором нашей повседневной жизни является бюрократия и как мало мы способны понимать, а тем более, предвосхищать её развитие.

В целях предварительного обсуждения этой большой и сложной темы и выделения в ней узловых вопросов, требующих дальнейшего, более тщательного, рассмотрения, 24 июня 2014 г. в Школе региональных и международных исследований ДВФУ был проведён небольшой междисциплинарный семинар. Инициатором и ведущим семинара выступил заведующий кафедрой философии ДВФУ, д.ф.н. С.Е. Ячин. Участниками семинара стали философы, политологи и международники, представляющие ШРМИ (к.полит.н. И.Н. Золотухин, к.полит.н. А.А. Киреев, д.и.н. А.М. Кузнецов) и ШГН (к.ф.н. Д.В. Конончук, д.полит.н. С.К. Песцов) ДВФУ, а также ВГУЭС (к.полит.н. Л.Е. Козлов).

Открывая работу семинара, С.Е. Ячин ознакомил участников со своим видением актуальности теории бюрократии. Говоря о практической стороне темы, С.Е. Ячин указал, что в условиях всеобъемлющей бюрократизации общественных процессов мы все становимся жертвами бюрократии. При этом сам термин «бюрократия» часто пытаются заменить более нейтральными терминами «администрирование» или «управление», но это только уводит от существа проблемы. В строго научном, веберовском, смысле, бюрократ – это человек, который стремится навести рациональный порядок в той политической системе, в которой он работает. Однако эта рациональность имеет ряд неожиданных последствий, с которыми мы постоянно сталкиваемся. В России стремление заорганизовать любой процесс приводит к тому, что всякая инициатива становится наказуемой. Не лучше обстоят дела и за рубежом, в частности

в международных организациях. Например, сфера регламентирующей деятельности бюрократии политических органов ЕС простирается от величины моркови и огурцов до количества дырочек в душе. Чем вызвана необходимость такой широкой регламентации и какие функции она выполняет?

В общественном сознании и СМИ преобладает конспирологический дискурс: в происходящем усматривают злонамеренность каких-то конкретных субъектов. Однако теоретик смотрит на это иначе. Он видит в каждом агента неких социальных сил, неких структур. Здесь может быть полезна теория Вебера, которую следует развить в духе Н. Лумана (хотя сам Луман бюрократию почти не рассматривал, именно теория бюрократии выражает существо его подхода). Обращение к теории бюрократии необходимо потому, что склонность к конспирологии и рассмотрению проблем с точки зрения здравого смысла характерна не только для общества, но и для многих экспертов. Экспертам, не знакомым с концепциями М. Вебера, Р. Мертона, А. Гоулднера, Р. Бендикса и других учёных, кажется, что они не представляют интереса для аналитики реальных процессов.

По мнению С.Е. Ячина, происходящее в современном мире, напротив, лучше всего может быть объяснено теорией бюрократии. Сам современный капитализм не без основания называют бюрократическим. Существо проблемы бюрократии можно сформулировать в виде парадокса. Этот парадокс описывается по аналогии с моделью «double bind» («двойной связи») Г. Бейтсона. Чем сложнее социальная система, тем более значимы в ней функции поддержания порядка, которые и являются функциями бюрократии. Однако чем сложнее система, тем более дисфункциональной становится работа каждого отдельного бюрократического звена, поскольку оно руководствуется законом собственного воспроизводства. Луман показал, как работает закон самовоспроизводства на примере многих институтов (масс-медиа, власть, рынок). О самовоспроизводстве заботится каждый институт. Однако забота о самовоспроизводстве может быть дисфункциональна для системы большего порядка. Именно это и происходит с бюрократией.

Подобный процесс характерен и для такой организации, как университет, где самовоспроизводство может подменить функцию подготовки специалистов. Однако это противоречит задаче инновационного развития. Если бюрократия отвечает за воспроизводство, то кто отвечает за развитие? Фактически, инновационную функцию возлагают на тех же бюрократов. Но бюрократия понимает развитие как количественный рост по заранее определённым показателям. Качественное развитие при этом отсутствует, потому что им бюрократия управлять не способна.

Поскольку бюрократия не может связать воедино выполнение двух функций – упорядочения и развития – и нет никаких готовых рецептов для решения этой проблемы, возникает потребность в политике как искусстве такого увязывания. Эта проблема остра для сегодняшней России. Сейчас в стране восстановлена вертикаль власти, иерархический порядок. Однако можно ли совместить их с задачей ускоренного развития? Вряд ли это вопрос в форме «или – или», но то, что часто одна из этих функций преобладает над другой, несомненно.

Бейтсон проводит аналогию между шизофренией и массовым производством. Шизофрения, по Бейтсону, вызывается получением двусмысленных приказаний. В результате, получающий такие приказания оказывается в коллапсе. Многие управленческие решения имеют характер такого же «double bind». Например, нам необходимо одновременно следить за качеством выпускников и избегать низкой успеваемости. Для разрешения подобных конфликтов нужен особый тип лидеров. А их по-

явление, в свою очередь, связано с работой социальных лифтов, приводящих людей к управлению.

Можно рассмотреть примеры успешности, с этой точки зрения, стран и компаний. Например, Сингапур. Там данная проблема решалась путём обеспечения достаточно жестокой дисциплины «внизу» и свободы «наверху». Таким образом, возможным выходом является восстановление некой кастовости.

Обсуждаемый вопрос тесно связан и с проблемой коррупции. Бюрократ – это государственный чиновник, который разрывается между логикой порядка и логикой целерациональности. В этом разрыве между законом и требованиями качественного развития он часто находит выход в соображениях личной выгоды.

После выступления С.Е. Ячина присутствующими был высказан ряд возражений и комментариев к его тезисам. Так, Д.В. Конончук выразил сомнение в том, что сложные системы не могут обойтись в своём функционировании без бюрократии. Крупные корпорации, такие как Apple или Microsoft, демонстрируют возможность воспроизводства и успешного развития и без бюрократических структур.

С.К. Песцов отметил, что следует учитывать специфику государственной бюрократии, которая в отличие от корпоративной, действует в неконкурентной среде. Она чувствует себе в безопасности, что сказывается на её эффективности. Кроме того, важны механизмы бюрократического отбора. Любой вышестоящий бюрократ подбирает себе менее компетентных подчинённых, что в итоге ведёт к общей деградации системы.

А.М. Кузнецов обратил внимание участников семинара на культурную обусловленность функций бюрократии. Так, в России государство и бюрократия – это, по сути, «единственный европеец». Исходя из этого, нужно дифференцированно подходить к оценке роли бюрократических структур в развитии общества.

После обмена мнениями А.А. Киреев предложил присутствующим конкретизировать результаты обсуждения с помощью экспресс-опроса. В ходе него участникам семинара были заданы следующие вопросы:

- 1) В чём состоят основные функции бюрократии?
- 2) Какие индикаторы могут свидетельствовать об эффективном выполнении бюрократией своих функций?
- 3) Каковы возможные дисфункции бюрократии?
- 4) В каких показателях может быть выражена дисфункциональность бюрократии?
- 5) Что можно отнести к основным факторам дисфункциональности бюрократии?
- 6) В чём состоит специфика дисфункций российской бюрократии?
- 7) Чем обусловлены дисфункции российской бюрократии?
- 8) Какие меры предотвращения дисфункций бюрократии являются наиболее результативными?
- 9) Существуют ли механизмы управления современным обществом альтернативные бюрократическим?

Отвечая на первый из заданных вопросов, участники в основном поддержали мнение ведущего семинара в том, что основной функцией бюрократии является воспроизводство социального порядка (социальной системы). Хотя среди ответов прозвучали и мнения об абсолютной дисфункциональности бюрократии как явления.

При ответе на второй вопрос, среди индикаторов эффективного выполнения бюрократией своих функций чаще всего упоминались стабиль-

ность управляемой системы и относительно высокий уровень её развития, высокие значения индексов благополучия (счастья) управляемых, а также «незаметность» самой бюрократии.

В ответах на третий вопрос были отмечены такие дисфункции бюрократии, как разрушение управляемой системы или подчинение её блага благу самой бюрократии, избыточность регулирования и отрыв (имущественный, статусный, информационный) бюрократии от управляемых.

В ответах на четвёртый вопрос опрошиваемые упомянули такие показатели дисфункциональности, как большое количество нормативных документов на одно социальное действие или единицу продукции, высокую долю бюрократов по отношению к занятым в производстве и высокую степень материального расслоения общества.

Основным фактором дисфункциональности бюрократии участники семинара назвали низкую конкуренцию в сфере управления.

Отвечая на шестой вопрос, опрошиваемые связали специфику дисфункций российской бюрократии с высокой степенью её безответственности и преобладанием в России личных отношений над формальными.

Среди ответов на седьмой вопрос преобладали следующие: обширность пространства России, неспособность общества к самоорганизации и слабость горизонтальных связей, а также укоренённость в российской культуре традиций авторитарного правления.

Говоря о наиболее результативных мерах предотвращения бюрократических дисфункций, участники семинара высказались в пользу установления персональной ответственности бюрократа за результаты его работы, ротации чиновничьих кадров и определения ограничений по количеству бюрократических функций и объёму издаваемых нормативных актов.

В ответах на последний из вопросов большинство присутствовавших назвали механизм управления, альтернативным бюрократическому, самоорганизацию общества. Хотя, по мнению некоторых участников семинара, реальной альтернативы бюрократии сегодня не существует.

Подводя итоги обсуждению, участники семинара приняли решение в дальнейшем вновь вернуться к рассмотрению выявленного комплекса вопросов теории и практики бюрократии. Следующий семинар по этой проблематике более широкого формата, организацию которого взяла на себя редколлегия журнала «Ойкумена», должен быть проведён в ноябре 2014 г.

