
ТЕОРИЯ

И. А. ГОБОЗОВ

УПРАВЛЕНИЕ И БЮРОКРАТИЯ

Основное содержание данной статьи, правда, под другим названием, было опубликовано в 1990 г. в «Вестнике Московского университета» (Серия 7. Философия. – 1990. – № 1). Тогда еще была надежда, что в результате перестройки будет покончено с бюрократизмом. Но надежды не оправдались. Более того, перестройка привела к усилению власти бюрократов. Поэтому социально-философское осмысление бюрократии и бюрократизма остается актуальной задачей философии. Статья была переработана, в частности, в ней бюрократия рассматривается через призму управления, поскольку бюрократия – следствие управленческой деятельности. Естественно, в ней нашли отражение современные реалии, в том числе в России.

* * *

В широком смысле слова управление имманентно присуще биологическим, социальным и техническим системам, базирующимся на принципах самоуправления. Наука, изучающая эти самоуправляемые системы, была названа Н. Винером кибернетикой. Академик А. И. Барг дает такую дефиницию кибернетики: «Кибернетика – это наука об управлении сложными динамическими системами. Термин “сложность” здесь применяется как философская категория. Динамические системы на производстве, в природе и в человеческом обществе – это системы, способные к развитию, к изменению своего состояния. Сложные динамические системы образуются множеством более простых или элементарных систем или элементов, взаимосвязанных и взаимодействующих»¹.

¹ Философские проблемы кибернетики: сб. статей. – М.: Соцэкгиз, 1961. – С. 155–156.

Но следует различать управление в живых и технических системах от управления в обществе, представляющем собой качественное новое образование. Между тем это различие не всегда учитывается исследователями. Даже Винер не проводил демаркационной линии между природными и социальными феноменами. Он, например, муравейник считал социальной системой². Крупнейший биолог XX в., лауреат Нобелевской премии К. Лоренц тоже отождествлял природные и социальные системы. В очень интересной и содержательной работе «Оборотная сторона зеркала», излагая проблематику этологии, К. Лоренц пишет: «Этология рассматривает поведение животных и человека (курсив мой. – И. Г.) как функцию системы, обязанной своим существованием и своей особой формой историческому ходу ее становления, отразившемуся в истории вида, в развитии индивида и, у человека, в истории культуры»³. Такой же биологизаторский подход к изучению общества применяет известный отечественный историк Л. Н. Гумилев. Так, этнос он рассматривает не как социальный феномен, а как биологический: «Этнос – естественно сложившийся на основе оригинального стереотипа поведения коллектив людей, существующий как энергетическая система (структура), противопоставляющая себя всем другим таким же коллективам, исходя из ощущения комплиментарности»⁴.

Поскольку общество возникло на определенном этапе эволюции природы, вполне естественно, что природные процессы и явления не могут не влиять на его развитие, структуру, функционирование. Это настолько очевидно, что нет смысла на этом более подробно останавливаться.

Но мы не должны забывать, что общество – это не природа, а абсолютно новое образование. Оно есть исторически сложившаяся форма совместной деятельности людей по производству материальных и духовных ценностей. Человек – существо биосоциальное, но человеком становится только в определенных социальных условиях. И у Маркса были все основания, когда он писал, что «сущность человека не есть абстракт, присущий отдельному индивиду.

² См.: Винер, Н. Кибернетика. – М.: Советское радио, 1968. – С. 66.

³ Лоренц, К. Оборотная сторона зеркала. – М., 1998. – С. 5.

⁴ Гумилев, Л. Н. Этногенез и биосфера Земли. – М., 1993. – С. 499.

В своей действительности она есть совокупность всех общественных отношений»⁵.

В природе все происходит стихийно. Там нет ни субъектов, ни объектов управления. Поэтому само управление в природных процессах коренным образом отличается от управления общественными процессами, фундаментом которых выступает труд как целесообразная и творческая деятельность. Человеческий труд – труд коллективистский. Даже если человек сделал, скажем, мотыгу для обработки земли, все равно это орудие производства есть коллективное творчество, поскольку в него вложен труд многих людей. А коллектив – это индивиды со своими интересами, потребностями, целями, которые нередко вступают в коллизии, конфликты, часто приводящие к силовым столкновениям. Чтобы общество развивалось и функционировало нормально, требуются определенные управленческие механизмы. Уместно вспомнить здесь слова Маркса о том, что отдельный скрипач не нуждается в дирижере, тогда как хор без него никак не может обойтись.

Управление по мере развития социума, по мере усложнения общественных отношений развивалось и приобретало все новые и новые черты. А с возникновением государства управление приобретает качественно новую форму. Появляется государственный аппарат, профессионально занимающийся управлением государственными делами. Этот аппарат постепенно приобретает черты бюрократизма, субъектами которого являются бюрократы, чиновники. Энгельс отмечал, что «обладая публичной властью и правом взыскания налогов, чиновники становятся, как органы общества *над* обществом. Свободного, добровольного уважения, с которым относились к органам родового общества, им уже недостаточно, даже если бы они могли завоевать его; носители отчуждающейся от общества власти, они должны добывать уважение к себе путем исключительных законов, в силу которых они приобретают особую святость и неприкосновенность»⁶. Социальное управление получает определенную автономию. Оно отделяется от непосредственной действительности и как бы вращается вокруг собственной оси. Бю-

⁵ Маркс, К., Энгельс, Ф. Соч. – Т. 3. – С. 1.

⁶ Там же. – Т. 2. – С. 171.

рократы чувствуют себя людьми, занятыми важными делами, от решения которых зависит существование государства.

К. Маркс, критикуя гегелевскую философию права, отмечал, что Гегель не рассматривает ни содержание бюрократии, ни механизм ее функционирования, а без этого нельзя понять, почему она возникла и как действует.

Анализируя феномен бюрократии, Маркс выделил такие ее характерные черты: 1) корпорация; 2) специфические, частные интересы; 3) иерархия знаний; 4) тайна; 5) авторитет. Думаю, что к этим чертам можно было бы добавить: 6) боязнь ответственности и ухищренная система приемов уклонения от нее; 7) карьеризм; 8) волюнтаризм.

Корпорация. Бюрократия – это особая прослойка (группировка, сообщество) людей, связанных между собой общностью интересов и целей.

Иной раз утверждается, что бюрократия представляет собой социальный класс со всеми вытекающими отсюда последствиями. Но признаки класса: 1) место класса в исторически определенной системе общественного производства; 2) отношение к средствам производства; 3) роль класса в общественной организации труда; 4) способы получения и размеры той доли общественного богатства, которой классы располагают, – не присущи бюрократии. Класс устойчив и воспроизводит себя, тогда как бюрократия не обладает такой устойчивостью, и ее судьба во многом определяется различными и быстро меняющимися обстоятельствами. В отличие от социального класса отношение бюрократии к средствам производства не характеризуется обладанием или необладанием ими. Кроме того, надо иметь в виду, что бюрократия пронизывает все сферы общественной жизни: экономическую, политическую, духовную и т. д. Можно сказать, что бюрократия вездесуща, правда, она в разных сферах проявляется по-разному, но это не имеет особого значения.

Бюрократ не может существовать сам по себе, поскольку его бюрократическая деятельность неразрывно связана с деятельностью других бюрократов. Бюрократы объединяются, сговариваются и действуют сообща, согласованно и целенаправленно, так как понимают, что только спайка может привести к желаемым резуль-

татам. Как корпорация бюрократы работают сплоченно, не забывая в то же время, что каждый из них имеет эгоистические интересы, и если представится возможность, он без особых угрызений совести выдает всех своих коллег-бюрократов. Поэтому корпоративный дух бюрократии чем-то напоминает сговор преступников, где единство всех участников очень относительно, внутренняя же борьба постоянна.

Интересы. Как «замкнутое общество в государстве» (К. Маркс) бюрократия имеет свой собственный интерес, который может быть политическим, духовным, материальным, временным, постоянным и т. д. Бюрократия понимает, что нельзя открыто и прямолинейно защищать свои интересы и что их следует выдавать за интересы всего государства. Для этого она проводит огромную работу, стремится убедить всех в том, что предлагаемые ею меры по тем или иным экономическим и политическим вопросам чрезвычайно нужны обществу, что без их реализации нельзя гарантировать выполнение важных государственных задач. Чиновник-коррупционер уверен в том, что он защищает интересы государства. Это приводит к тому, что «государственные задачи превращаются в канцелярские задачи, или канцелярские задачи – в государственные»⁷. Бюрократы различных учреждений защищают ведомственные интересы, а не интересы всего государства, хотя они это могут категорически отрицать. И им часто удается убедить всех в том, что необходимо принять их проекты, без которых якобы нельзя обойтись. Это в конечном итоге тяжело сказывается на жизни людей, но бюрократам ничего не угрожает. Многие из них уходят на «заслуженный отдых», другие меняют место работы, продвигаются по служебной лестнице.

Очень важную роль для бюрократа играет удовлетворение материальных интересов. Здесь он не брезгает никакими средствами: ворует у государства, использует свое служебное положение с целью личного обогащения. А. И. Герцен писал, что бюрократы, пользуясь бесправием народа, шантажируют людей, ссылают их, если те не дают взятку. «Там, где-то в закоптелых канцеляриях, через которые мы спешим пройти, обтерханные люди пишут»

⁷ Маркс, К., Энгельс, Ф. Соч. – Т. I. – С. 271.

пишут на серой бумаге, переписывают на гербовую, и лица, семьи, целые деревни обижены, испуганы, разорены. Отец идет на поселение, мать в тюрьму, сын в солдаты – и все это разорилось, как гром неожиданно, большей частью неповинно. А из-за чего? Из-за денег. Складчину... или начнется следствие о мертвом теле какого-нибудь пьяницы, сгоревшего от вина и замерзнувшего от мороза. И голова собирает, староста собирает, мужики несут последнюю копейку. Становому надобно жить; исправнику надобно жить, да и жену содержать; советнику надобно жить, да и детей воспитать, советник – примерный отец...»⁸

Иерархия знаний. Характерной чертой бюрократии является «распределение» знаний. Каждый бюрократ знает границы своей деятельности и старается не выходить за них.

Можно разделить бюрократию на высшие и низшие круги. «Верхи полагаются на низшие круги во всем, что касается знания частных дел; низшие же круги доверяют верхам во всем, что касается понимания всеобщего, и, таким образом, они взаимно вводят друг друга в заблуждение»⁹.

Высокопоставленный бюрократ малокомпетентен не только в общих вопросах, но и в частных. Если даже когда-то он получил хорошее образование, то долгое пребывание в аппарате управления лишило его конкретных знаний, и поэтому он вынужден в своей работе постоянно обращаться к подчиненному бюрократу. Но и последний, кроме правильного оформления деловых бумаг, ничем не может помочь, так как и он растерял свои знания. Впрочем, высшим кругам бюрократов не требуются умные и толковые подчиненные. Им достаточно иметь добросовестных исполнителей указаний и предписаний. Что касается низших кругов бюрократов, то они тоже предпочитают таких начальников, которые не обладают большими способностями, плохо ориентируются в существе решаемых вопросов и которых легко ввести в заблуждение. Такое состояние удовлетворяет всех. Низшие круги довольны тем, что с них мало спрашивают, что их компетенция не выходит за пределы тех обязанностей, которые связаны с выполнением данной им работы. Они не стремятся к пополнению своего образования, будучи

⁸ Герцен, А. И. Былое и думы. – М., 1962. – С. 226.

⁹ Маркс, К., Энгельс, Ф. Соч. – Т. I. – С. 271–272.

убежденными в том, что полученных когда-то знаний вполне достаточно для того, чтобы чувствовать себя уверенным за письменным столом. Благодаря долгому пребыванию на руководящих постах у них вырабатывается определенный стереотип поведения (приобретается солидная походка, меняется осанка, даже голос, появляется сознание своей непогрешимости), создается своеобразный лексикон, который можно использовать в любых случаях и на разных официальных и неофициальных заседаниях.

Высшие круги бюрократов очень самоуверенны и самонадеянны, им кажется, что они представляют лучшие силы общества, поскольку занимают высокие должности. Этому во многом способствуют средства информации, находящиеся в их распоряжении и постоянно стремящиеся к тому, чтобы создать привлекательный имидж высших бюрократов. Последние полагают, что являются самыми компетентными людьми, что лучше всех разбираются в общественной жизни, в сложных лабиринтах механизмов управления, что имеют полное право давать руководящие указания по всем сложным и комплексным вопросам общественного развития. И «чем выше мы поднимаемся по лестнице этой бюрократии ума, тем все более удивительные головы нам встречаются». У многих из высших бюрократов вдруг проявляется тяга к творчеству, они самостоятельно, но большей частью чужими руками пишут труды по актуальным социальным проблемам, создают даже художественные произведения, как правило, весьма посредственные.

Низшие круги знают слабости высших, их невысокий уровень знаний и компетентности, но тем не менее всячески льстят им, угодничают и лицемерят. Высшие круги тоже знают слабости низших кругов, но это их вполне устраивает, так как они понимают, что нужны как раз такие подчиненные, которые малокомпетентны, творчески бесплодны, но в любую минуту готовы к повиновению.

Тайна. К. Маркс писал, что «всеобщий дух бюрократии есть тайна, таинство. Соблюдение этого таинства обеспечивается в ее собственной среде ее иерархической организацией, а по отношению к внешнему миру – ее замкнутым корпоративным характером. Открытый дух государства, а также и государственное мышление представляется поэтому бюрократии предательством по отноше-

нию к ее тайне»¹⁰. Открытый дух государства бюрократия отвергает, ибо понимает, что может «нормально» функционировать только на базе таинства. Оно придает ее деятельности форму занятости решением больших государственных проблем, хотя на самом деле это зачастую чисто канцелярские задачи.

Бюрократия полагает, что нужно держать в секрете многие важные, а порою и неважные вопросы, разглашение которых якобы нанесет непоправимый ущерб государственным интересам. Более всего иррациональность бюрократии проявляется именно в этой таинственности. Так как бюрократия порой не знает, чем действительная государственная тайна отличается от псевдотайн, то предпочитает все хранить в тайне, ничего не предавать гласности, лишить людей доступа к информации, возможности открыто и свободно обсуждать общественные и государственные дела. Эта таинственная деятельность приносит огромный вред обществу, потому что оно как саморегулирующаяся система не может нормально функционировать, если нет объективных и открытых данных о реальных противоречиях, процессах и явлениях. Таинство отчуждает людей от государственных и общественных интересов, порождает политический индифферентизм и социальную апатию. Людям становятся безразличны существующие социальные институты и учреждения, сложившиеся формы правления и юридические нормы.

Тайна выгодна как высшим, так и низшим кругам бюрократии. Высшие круги благодаря таинственному характеру их деятельности превращаются в сверхъестественные существа, массы слепо им верят, возлагают на них все свои надежды. Создается впечатление, что они, а не народ творят историю, производят все материальные и духовные ценности¹¹. Они же выступают в роли мессии, им самим тоже начинает казаться, что без них ход истории остановится.

Гласность для бюрократа – враг номер один. Гласность обнажает его истинное лицо, на которое постоянно надета маска. Чиновник-бюрократ не нуждается в объективном и правдивом знании социальной действительности, ибо, как пишет В. П. Макаренко,

¹⁰ Маркс, К., Энгельс, Ф. Соч. – Т. 1. – С. 272.

¹¹ В какой-то мере появлению в социальной философии и исторической науке теории, согласно которой историю творят герои, полководцы, короли, способствовало бюрократическое представление о ходе исторического процесса.

бюрократ объективное изложение тех или иных событий сопоставляет со своим собственным положением в государственном аппарате, которое диктует ему условия ведения служебных дел на базе не истины, а лжи, на базе не гласности и открытости, а тайны и секретности¹².

Авторитет. Чрезвычайно важное значение для бюрократа имеет авторитет. Обогащение его, писал К. Маркс, есть образ мысли бюрократии, ее деятельность невозможна без авторитета. Как уже отмечалось, одну из характерных черт бюрократии представляет иерархия знаний. Такую же иерархию представляет и авторитет. Причем бюрократу абсолютно все равно, действительный это авторитет или мнимый. Почему бюрократу нужен авторитет? Потому что ссылкой на него бюрократ снимает с себя всякую ответственность при принятии тех или иных решений.

В роли авторитета могут выступать не только личности, но и, так сказать, неодушевленные предметы (инструкции, законодательные акты, указы, постановления и т. д.). Для низших кругов бюрократии непременным авторитетом являются высшие круги. Любое их слово, любая бумага за их подписью – для низших кругов закон, который надо неукоснительно и беспрекословно выполнять, даже если это противоречит интересам государства. Низшие исходят из того, что «начальство все лучше знает»¹³. Они же очень способствуют росту авторитета высших кругов, постоянно подчеркивают, что наверху сидят умные и знающие руководители, принимающие самые рациональные и оптимальные решения по всем проблемам общественной жизни. Чем «авторитетнее» высшие круги бюрократов, тем вольготнее живет низшим кругам, тем легче им защищать свои эгоистические интересы, удовлетворять свои алчные потребности. Прикрываясь «авторитетом» высших, они обогащаются за счет общества (это касается, конечно, и высших кругов, но их обогащение благодаря тому, что они ведут тайный образ жизни, менее заметно), стараются ни в чем себе не отказывать, живут красиво, ведут себя цинично и высокомерно.

¹² См.: Макаренко, В. П. Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса: очерк проблематики и методологии исследования. – Ростов н/Д., 1985. – С. 45.

¹³ Маркс, К., Энгельс, Ф. Соч. – Т. 1. – С. 201.

Но если для низших кругов авторитетом служат высшие, то кто же выступает в роли авторитета для последних? Надо сказать, что они не признают никаких более высоких авторитетов, поскольку таковыми считают самих себя. Однако у этого положения есть свое неудобство. Периодически высшие круги обязаны оправдывать свое пребывание на высоких постах и свою деятельность, направленную на укрепление собственного положения. Поэтому в качестве авторитета эти круги демагогически используют народ, делают вид, что все их действия подчинены интересам масс, что вся их работа преследует единственную цель – улучшить благосостояние всех людей, укрепить могущество страны, поднять ее авторитет в мире. Если же они выступают против чего-либо, то свои аргументы выдают за аргументы народа, за то, что он якобы одобряет или отвергает.

Внутри бюрократической иерархии авторитетом для высших кругов служит низший круг. Бюрократы этого круга снабжают вышестоящих необходимой информацией, дают советы и рекомендации. Высший круг им верит, на основе полученных сведений принимаются соответствующие решения, но никто не интересуется тем, насколько объективно информация, исходящая от низших кругов, отражает действительное положение дел. Таким образом, «действие принципа иерархии как системы связи и отношений между различными частями административного аппарата... состоит в “блокировании” любых попыток адекватного отражения действительности, любых попыток улучшить создавшееся положение дел посредством улучшения работы органов управления. По сути бюрократического дела улучшать нечего и незачем. Каждый конкретный чиновник вынужден извращать действительность и не считаться с нею»¹⁴.

Боязнь ответственности. Авторитет нужен бюрократу для того, чтобы снять с себя всякую ответственность. Он не желает рисковать своим благополучием, формально все делает правильно, ни разу не отходит от инструкций и предписаний. К. Маркс отмечал, что бюрократия по своей сущности есть государство как форма-

¹⁴ Макаренко, В. П. Указ. соч. – С. 45.

лизм, и как таковая она выдает «формальное за содержание, а содержание – за нечто формальное»¹⁵. Бюрократ боится себя различного рода указами, правовыми нормами и законами, справками, постановлениями, ссылками на традицию и готов их представить как алиби. Отсюда бумаготворчество. «Работники Ленинградского производственного объединения “Электросила” имени С. М. Кирова подсчитали: чтобы сконструировать современную электрическую машину, нужно уметь “сконструировать” около 30 актов, отчетов и протоколов, уведомлений, справок, согласовать и завизировать их в многочисленных инстанциях самого разного профиля»¹⁶. Это лишь один из многих тысяч случаев (и притом не самый вопиющий) увязания в бумажном болоте бюрократизма.

Бюрократ никогда не берет на себя ответственность, он ее перекладывает либо на других, либо на высшие круги, либо на соответствующие инструкции и законодательные акты. Ему безразлично, что некоторые из этих актов и инструкций давным-давно устарели, что жизнь идет вперед и те или иные решения следует принимать в соответствии с изменившимися условиями. Как известно, это требует творческого подхода, а творчество с ампула бюрократа несовместимо. А. И. Герцен вспоминает, что, находясь под надзором, он был привлечен к работе в губернском управлении. «Нелепее, глупее, – писал он, – ничего нельзя себе представить; я уверен, что три четверти людей, которые прочтут это, не поверят, а между тем это сушая правда, что я, как советник губернского правления, управляющий вторым отделением, свидетельствовал каждые три месяца рапорт полицмейстера о самом себе как о человеке, находившемся под полицейским надзором. Полицейстер, из учтивости, в графе поведения ничего не писал, а в графе занятий ставил: “Занимается государственной службой”. Вот до каких геркулесовых столбов безумия можно доправиться, имея две-три полиции, враждебные друг другу, канцелярские формы вместо законов и фельдфебельские понятия вместо правительственного ума»¹⁷.

¹⁵ Маркс, К., Энгельс, Ф. Соч. – Т. 1. – С. 271.

¹⁶ Самый худший внутренний враг: по матер. период. печати / сост. В. Е. Викторова, А. Г. Гридчина. – М.: Мысль, 1987. – С. 25.

¹⁷ Герцен, А. И. Указ. соч. – С. 399–400.

Хотя бюрократы и лишены какого-либо творческого подхода, тем не менее они не игнорируют изменений в общественной жизни. Парадокс состоит в том, что бюрократия очень быстро реагирует на них, но реагирует по-своему. Она умеет подстраиваться, но не перестраиваться, ловко приспосабливается к новым условиям и порядкам. Она, когда ей выгодно, громче всех кричит о необходимости качественной перестройки всех сторон жизни, творческого подхода к решению сложных и важных государственных задач, призывает работать по-новому. Она очень деятельна, хотя ее активность носит формальный, а не содержательный характер.

Карьеризм. Вся деятельность бюрократа направлена на делаение карьеры, на продвижение вверх по служебной лестнице. Для этого он использует все находящиеся в его распоряжении средства. Он руководствуется принципом «цель оправдывает средства» и полностью забывает о том, что цель, использующая неправомерные средства, не есть правая цель. Бюрократ знает, когда выступить в защиту тех или иных мероприятий, как польстить начальнику, какие спеть дифирамбы высшим кругам, как сделать так, чтобы тебя заметили. Невероятна его живучесть и приспособляемость к новым условиям. Поскольку бюрократ лишен совести и полностью абстрагируется от общепринятых принципов и норм морали, он, не задумываясь, предаёт коллег, не чурается клеветы, внимательно отслеживает тех, кто из них в опале, терпеливо добивается своего. Он ждёт звездного часа и все делает для его приближения.

Реальную жизнь бюрократ рассматривает прежде всего как материальную, и поэтому его действия направлены на то, чтобы все жизненные перипетии использовать с выгодой для себя.

Волюнтаризм. Деятельность бюрократа базируется на волюнтаризме, как правило, игнорирующем объективный ход общественного развития и придающем определяющее значение воле. Бюрократ не считается с тем, что изменившиеся обстоятельства требуют иного решения тех или иных вопросов, а исходит из хорошо замаскированного инструкцией принципа «что хочу, то и ворочу».

Сила бюрократии – это волюнтаризм, вездесущность, стремление во что бы то ни стало делать так, как она желает, вредить другим, препятствовать их творческому развитию, мешать им нор-

мально жить и трудиться. Нельзя не вспомнить в этой связи слова К. Маркса о прусской бюрократии: «Вы не можете ни жить, ни умереть, ни вступить в брак, ни написать письмо, ни думать, ни печатать, ни открывать торговое дело, ни учить, ни учиться, ни созвать собрание, ни построить фабрику, ни эмигрировать, ни делать что бы то ни было без “*obligkeitliche Erlaubnis*” – без разрешения властей»¹⁸. Действуя волюнтаристски, бюрократия полностью игнорирует юридические законы, но делает это таким образом, что создается иллюзия абсолютного исчезновения беззакония.

В современном мире усиливается роль бюрократии и соответственно бюрократов. Глобализация создает огромные возможности для роста численности бюрократов, занимающихся **бумаготворчеством**. К национальным бюрократам добавляются бюрократы, работающие в международных организациях и учреждениях. Сотни тысяч людей заняты в таких международных организациях, как Международный валютный фонд, Всемирный банк, Всемирная торговая организация и т. д. и т. п. Столько же бюрократов работает «на благо народов» в региональных организациях. На Западе от рядовых граждан нередко можно услышать, что Евросоюз создан бюрократами, защищающими свои личные эгоистические интересы.

В свое время Паркинсон в замечательной книге «Законы Паркинсона» дал блестящую характеристику бюрократии и бюрократизму. Он показал, что рост численности чиновников несколько не зависит от объема выполняемой ими работы. Паркинсон пишет: «Рост числа занятых осуществляется по закону Паркинсона и никак не зависит от того, увеличится ли объем работы, или уменьшится, или работы не станет вовсе»¹⁹. Достоверность открытого им закона Паркинсон доказывает с помощью множества фактов и статистических данных. Но среди них выделяет два фактора, которые он считает главными: «1) чиновник заинтересован в умножении подчиненных, но не соперников; 2) чиновники обеспечивают работой друг друга»²⁰. Действительно, для выполнения одной и той же работы вполне достаточно, скажем, двух чиновников, но на нее мож-

¹⁸ Маркс, К., Энгельс, Ф. Соч. – Т. 12. – С. 632.

¹⁹ Паркинсон, С. Н. Законы Паркинсона. – М., 2001. – С. 8.

²⁰ Там же.

но привлечь и энное количество людей. И парадокс состоит в том, что всех можно занять. Глобализация полностью подтверждает закон Паркинсона.

В России появление бюрократизма А. И. Герцен связывал с эпохой Петра Первого. Он писал: «Один из самых печальных результатов петровского переворота – это развитие чиновнического сословия. Класс искусственный, необразованный, голодный, не умеющий ничего делать, кроме “служения”, ничего не знающий, кроме канцелярских форм, он составляет какое-то гражданское духовенство, священнодействующее в судах и полициях и сосущее кровь народа тысячами ртов, жадных и нечистых»²¹.

Бюрократизм – феномен универсальный. Иначе говоря, он функционирует во всех государствах, но везде проявляется по-разному в зависимости от исторических традиций, национального менталитета, уровня политической культуры, наличия гражданского общества и других факторов.

В России бюрократизм, как и в других странах, имел свои специфические черты. Указывая на эти черты, В. И. Ленин писал: «Возьмем учреждение чиновничества, бюрократии, как особого слоя лиц, специализировавшегося на управлении и поставленного в привилегированное положение перед народом. Начиная от абсолютистской, полуазиатской России до культурной, свободной и цивилизованной Англии, мы везде видим это учреждение, составляющее необходимый орган буржуазного общества. Отсталости России и ее абсолютизму соответствует *полное бесправие* народа перед чиновничеством, *полная* бесконтрольность привилегированной бюрократии. В Англии есть могучий контроль народа над управлением, но и там этот контроль далеко не полон, и там бюрократия сохраняет не мало привилегий, является нередко господином, а не слугой народа»²².

Численность бюрократов в России росла очень быстро. Как пишет П. А. Зайончковский, за 50 лет – с 1796 по 1847 г. – численность чиновников возросла в 4 раза, а за 60 лет – с 1796 по 1857 г. –

²¹ Герцен, А. И. Указ. соч. – С. 226.

²² Ленин, В. И. Полн. собр. соч. – Т. 2. – С. 455.

почти в 6 раз²³. По словам В. О. Ключевского, Николай I заявил, что «Россией правит не император, а столоначальники»²⁴.

Тот же В. О. Ключевский отмечает, что рост численности чиновников отнюдь не привел к качественному улучшению их работы. Далее дадим слово самому В. О. Ключевскому, но заранее прошу извинить за длинную цитату: «В 1842 году министр юстиции представил государю отчет, в котором значилось, что во всех служебных местах империи не очищено еще 33 млн дел, которые изложены по меньшей мере на 33 млн писанных листов. Вот каких результатов достигло бюрократическое здание, завершенное в это царствование. Накопление бумаг, однако, вовсе не улучшило исправности и отчетности учреждений. Под покровом канцелярской тайны совершались дела, которые даже теперь кажутся чистыми сказками. В конце 20-х годов и в начале 30-х производилось одно громадное дело о некоем откупщике; не считая писцов; дело разрасталось до ужасающих размеров, до нескольких сотен тысяч листов. Один экстракт дела, приготовленный для доклада, изложен был на 15 тыс. листов. Велено было, наконец, эти бумаги собрать и препроводить из Московского департамента в Петербург; наняли несколько десятков подвод и, нагрузив дело, отправили его в Петербург, но оно все до последнего листа пропало без вести, так что никакой исправник, никакой становой не могли ничего сделать, несмотря на строжайший приказ Сената; пропали листы, подводы и извозчики»²⁵.

Чиновники плохо работали, но зато хорошо жили. Тот же В. О. Ключевский пишет: «Сверх окладов, за особые заслуги, чиновникам раздавали из казенных земель аренды обыкновенно на 12 лет, как делается и доселе. До 1844 г. аренд выдавалось ежегодно разным чиновникам [на] 30 тыс. [руб.]; определяя поземельный доход по 4 %, мы найдем, что арендная сумма равнялась 750 млн руб. (это только добавочное вознаграждение чиновникам). Кроме того,

²³ См.: Зайончковский, П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М., 1978. – С. 69. Интересно, что госаппарат в XIX в. рос примерно в 3 раза быстрее, чем население страны (там же. – С. 70).

²⁴ Ключевский, В. О. Соч.: в 9 т. – Т. V. Курс русской истории. – Часть V. – М., 1989. – С. 247.

²⁵ Там же. – С. 247–248.

чиновникам раздавали за заслуги в собственность незаселенные, но доходные казенные земли и угодья; до 1844 г. таких земель было роздано свыше миллиона десятин. Вот что стоило государству содержание той администрации, которая умела терять дела, изложенные на нескольких сотнях тысяч листов»²⁶.

В советскую эпоху термин «чиновник» не принято было употреблять. Вместо этого термина появилось новое слово «номенклатура». Здесь нет необходимости анализировать данное понятие. Важно то, что номенклатура, как и царские чиновники, занималась государственным управлением, постепенно в ее среде появились бюрократы, которым были присущи общие черты, свойственные всем бюрократам. Но советские высшие руководители, особенно при Ленине и Сталине, вели борьбу с бюрократизмом, тормозившим развитие советского общества. Борьба велась не только практическая, но и теоретическая. Кроме того, СМИ бурно реагировали на проявления бюрократии, а власть, особенно партийная, прислушивалась к голосу СМИ и принимала соответствующие меры по преодолению бюрократических явлений.

Тем не менее советские люди не были довольны своими бюрократами, и когда в период перестройки началась атака на советских бюрократов, они, естественно, это приветствовали.

В современной России бюрократов развелось в несколько раз больше, чем в советские времена. Как говорится, мы попали из огня да в полымя. Советские бюрократы боялись партийной власти. Любой советский гражданин мог пожаловаться в центральные органы власти, написать письмо в СМИ, и была соответствующая реакция на его жалобу. В нынешней России бессмысленно жаловаться, так как никакой реакции ни от какой власти не последует. И россиянин оказался один на один с бюрократами. Сейчас много говорят и пишут о борьбе с коррупцией, но она может быть эффективной, если будут приниматься не вербальные, а строгие практические меры против коррупционеров.

Подведем некоторые итоги.

Управление имманентно присуще обществу. Нет общества без управления и управления без общества. Какие бы новейшие техни-

²⁶ Ключевский, В. О. Указ. соч. – С. 247–248.

ческие средства ни использовались в современном менеджменте, решающая роль всегда будет принадлежать человеческому фактору. От компетентности субъекта управления, от его ответственности и желания приносить пользу обществу в конечном счете будет зависеть эффективность управления.

По мере развития человеческого общества по восходящей линии, вместе с возникновением классов и государства управление принимает все более и более автономный характер. Это в свою очередь порождает определенную прослойку, которую принято считать бюрократией, защищающей не общие, а личные интересы.

С бюрократами боролись во все времена. Но тем не менее бюрократы были, есть и будут, пока есть государственное управление. Поскольку бюрократия приносит огромный вред национальным интересам, государству, каждому члену общества, с ней надо вести беспощадную борьбу. Эта борьба сложна и многогранна. Она во многом определяется сознательностью масс, их уровнем культуры, знанием правовых норм и законов, смелостью и решительностью. Конечно, в борьбе с бюрократией особая роль принадлежит гражданскому обществу, представляющему собой совокупность неофициальных организаций, учреждений, комитетов, институтов и т. д., действующих самостоятельно, независимо от государства в рамках существующих законов и оказывающих воздействие на официальные органы власти.