

ISSN 0130-1640

ЗНАНИЕ- СИЛА 10/88



Л. Ионин,

доктор философских наук

Конец бюрократической утопии?



**ЗНАНИЕ —
СИЛА 10/88**

Ежемесячный
научно-популярный
и научно-художественный
журнал для молодежи

Орган ордена Ленина
Всесоюзного общества
«Знание»

№ 10 (736)
Издается с 1926 года

Главный редактор
Н. С. Филиппова

Редколлегия:

Л. И. Абалкин

Ю. Г. Вебер

А. П. Владиславлев

Б. В. Гнеденко

Г. А. Заварзин

Г. А. Зеленко

(зам. главного

редактора)

В. С. Зуев

Р. С. Карпинская

И. Л. Кнунянц

П. Н. Кропоткин

А. А. Леонович

(зав. отделом)

Н. Н. Моисеев

Р. Г. Подольный

(зав. отделом)

В. П. Смилга

К. В. Фролов

В. А. Царев

Т. П. Чеховская

(ответственный

секретарь)

Н. В. Шебалин

Н. Я. Эйдельман

В. Л. Янин

© «Знание — сила», 1988 г.

На первых страницах обложки — композиция В. Бреля.

XIX партконференция определила направление реформ правовой и политической системы советского общества. Главное здесь — если подытожить смысл принятых резолюций — курс на ликвидацию бюрократической, аппаратной власти.

Как случилось, что разного рода и разного уровня «аппараты» — аппарат ведомств, Советов, партии, общественных организаций — в прошедшие десятилетия стали играть непомерно большую роль в нашей жизни?

Какая идеология (назовем ее аппаратной идеологией) скрывалась за процессом тотальной бюрократизации? К каким последствиям она вела? Что делать дальше с аппаратом и бюрократом? Все эти вопросы необходимо осмыслить теоретически.

Дилемма бюрократа

Сначала разберемся в терминах. Общественная мысль периода застоя основательно запутала дело, разделив и частично противопоставив друг другу понятия «бюрократ» и «работник аппарата управления». Слово «бюрократ» получило негативно-оценочный смысл. Бюрократом стали называть работника аппарата, зараженного бюрократизмом. «Бюрократии у нас нет, но есть бюрократизм», — говорилось еще недавно на обсуждении одной из докторских диссертаций по философии. Работники аппарата составили, таким образом, своеобразную «группу риска», подверженную вирусам бюрократизма, и на них обрушился вал общественного негодования.

Но что такое бюрократия? В социальных науках термин традиционно употребляется в двух смыслах. Во-первых, это совокупность служащих аппарата управления. Во-вторых (это понимание бюрократии было сформулировано Максом Вебером), бюрократия — это иерархическая система управления, для которой характерно четкое определение границ компетенции на каждом из уровней, принятие решений согласно существующим законам и инструкциям, упорядоченный, «рутинный» характер деятельности.

Ясно, что одно понимание не исключает другого. Бюрократия — это и система, и совокупность составляющих ее работников. Но это не всякая, а организованная согласно перечисленным выше принципам система управления.

Исторически она пришла на смену системе, характерной для феодального общества. В феодальной иерархии решения диктовались не безличным авторитетом закона, а характером личных или групповых отношений и связей. Деятельность по управлению носила не организованный, «рутинный» характер, а каждый раз определялась спецификой проблемной ситуации, была не «формальной», а «целесообразной» деятельностью. Грубо говоря, при феодализме в основе системы управления лежали личные связи, тогда как в условиях бюрократической власти — формальные требования закона.

Новая система складывалась долго и сложно. Ее вызвали к жизни становление и развитие товарно-денежных отношений (бюрократия в условиях натурального обмена выглядела бы абсурдом), возникновение крупных национальных государств (где трудно было управлять только с помощью личных и групповых связей), потребности налоговой системы. Бюрократия в этом смысле — необходимый продукт общественного развития. Она как бы увенчала собой целый ряд взаимосвязанных социально-экономических процессов, стала их воплощением и символом.

Что приобрело и что потеряло общество на этом пути? Как мини-

мум две вещи. Сошло на нет или снизилось значение личной зависимости людей друг от друга. Это резко увеличило возможность личного выбора, а значит, и ощущение свободы. Но это же сделало людей для управления похожими, «взаимозаменяемыми», исчезла особость и неповторимость каждого. Барин может быть злым или добрым, закон и инструкция — безличны.

Установилось формальное, юридическое равенство. В бюрократической системе правильное решение — соответствующее закону. Оно должно приниматься в полном смысле слова «не взирая на лица». Это, с одной стороны, обеспечивает равенство возможностей разным людям независимо от их происхождения, богатства, силы, способностей; с другой же — еще более подчеркивает фактическое человеческое неравенство там, где оно имеет место.

Таковы двойственные и противоречивые результаты бюрократизации общественного контроля и управления. Отсюда и двусмысленность позиции бюрократа, его уязвимость буквально со всех сторон. Одни ругают его за то, что он не способен оторваться от спасательного круга законодательных предписаний и инструкций, отдаться на волю волн житейского моря, то есть судить и выносить решения с точки зрения целесообразности, в зависимости от личных качеств того или иного человека, специфики ситуации, злободневных политических лозунгов. Другие, едва заметив его отступление от инструкций, творческое их толкование применительно к конкретным обстоятельствам дела, обвиняют его — вплоть до суда — в фаворитизме, протекционизме, нарушении должностных обязанностей. Да, говорят ему, по существу дела ты прав, но закон нарушил и потому подлежишь наказанию. Вот и остается бюрократу выбирать: прослыть сухарем, педантом, отождествить себя с традиционной фигурой крокодильских карикатур или получить неприятности по службе.

Что бы выбрал для себя читатель, я не знаю, но симпатии автора на стороне бюрократа-педанта. Он, как святой Себастьян на картине Боттичелли, стоит, привязанный к «столбу» организации и осыпаемый стрелами сатириков и публицистов. Его мужество достойно уважения, особенно в период крутых общественных поворотов, когда именно он остается едва ли не единственным хранителем и блюстителем нормативного, упорядочивающего начала в жизни общества. Нельзя, конечно, не оценить гражданского мужества другого, того, кто во имя высоких социальных целей идет против всей моши государственного аппарата. Он делает дело, а тот вроде бы только перекладывает бумагу, ставит визы, разрешает, запрещает. Он рискует, а тот, первый, благоденствует и посмеивается — стрелы не ранят всерьез. И все-таки именно первый — профессионал управления, настоящий бюрократ в позитивном, а не в негативно-оценочном смысле слова, тогда как второй, при всех его достоинствах, — дилетант, любитель, обреченный в конечном счете на поражение.

Понятно, это следует разъяснить. Разбирая бюрократию как систему управления, мы фактически говорили о том, что на социологи-

ческом жаргоне можно назвать «идеальным типом» бюрократии. Идеальный тип — не та организация, что есть в действительности, а лишь сочетание существенных черт такой организации, тогда как в реальной жизни неизбежны отклонения в ту или иную сторону, случайные, исторически возникшие особенности. Точно так же бюрократ-педант, неукоснительно следующий требованиям закона, — лишь идеальный тип бюрократа. Читатель, конечно, понимает, что «идеальный» в обоих случаях — не наилучший, а обобщенный, отвлеченный от реальности, абстрагированный.

«Творческая» бюрократия

Чем же отличаются наши, отечественные бюрократия и бюрократ от идеально-типического представления о них, выработанного в социологической науке?

Традиционно под бюрократией понимается управление, прежде всего государственное, с четко ограниченными задачами и функциями; у нас же задачи бюрократического управления ничем не ограничены, оно имеет «тотальный» характер — подлежит управлению все, включая атмосферные явления, с одной стороны, вкусы и потребности людей — с другой. При таких притязаниях управление организацией перерастает в управление обществом в целом, — разумеется, желательно на основе четких законодательных предписаний и инструкций. Но в инструкциях все случаи жизни не предусмотреть — это ведь общество с его бесконечно многообразными, изменчивыми связями и отношениями, а не формальная организация с четко поставленными задачами и целями.

Следовательно, социалистическая бюрократия управляет в значительной мере помимо законов и инструкций. Что делает бюрократ в не предусмотренной ими ситуации? Он может перестать управлять и дожидаться, пока события сами по себе не создадут ситуацию, предусмотренную законом. Может управлять событиями, руководствуясь волей начальства или собственной волей и собственными представлениями о нормальном и достойном положении дел. Может, наконец, запретить, то есть исключить всякое развитие ситуации. Вариант первый недопустим с точки зрения идеологии тотального управления. Вариант второй полностью ей соответствует. Вариант третий наиболее вероятен в случае, когда ситуация никак не соотносится с целями системы: он позволяет сохранить иллюзию управления. Тогда неизбежно развитие бюрократической болезни, названной «запретоманней».

Далее. Бюрократ, согласно идеально-типической модели, должен быть профессионалом управления: уметь толковать возникающие ситуации применительно к закону, а закон — применительно к ситуации. Там же, где закон молчит, он отходит в сторону, отдавая бразды правления эксперту — профессионалу в узкой, конкретной области, умеющему действовать целесообразно в соответствии с ее, этой области, закономерностями. А в условиях тотального управления бюрократ занимает место эксперта; так возникает «номенклатурное лицо», способное управлять