

ТЕОРІЯ РАЦІОНАЛЬНОЇ БЮРОКРАТІЇ МАКСА ВЕБЕРА: СОЦІАЛЬНО-ФІЛОСОФСЬКА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ІДЕЙ ВЛАДИ ЗНАННЯ

Спроби експлікувати проблеми соціального керування в гранично абстрактних поняттях характерні для людства вже давно. За цей час з цього приводу було сформовано, напевно, сотні теорій і десятків парадигм. Найбільш цікавою в гносеологічному і перспективною у праксеологічному сенсі нам здається ідея організації соціального керування на основі знання, що ми і називаємо парадигмою меритократії. Серед ряду представників цього напрямку, що ввійшли до числа найвеличніших класиків соціально-філософської думки, Макс Вебер займає, на наш погляд, одне із самих почесних місць. І вже тому звернення до його творчості стає актуальним. Показово, наприклад, що Раймон Арон у своїй відомій роботі «Етапи розвитку соціологічної думки», аналізуючи творчість Вебера, Дюркгейма, Парето, Маркса, Конта, Монтеस्क'є, Токвіля, тільки Вебера називає «нашим сучасником» [1, с. 562]. Конкретним завданням даного звернення буде спроба зрозуміти механізм концептуалізації Максом Вебером ідей меритократії, результатом чого, на наш погляд, і виявилася його знаменита теорія раціональної бюрократії. Особлива актуальність саме цього сюжету здається нам у тому, що, переживаючи один з багатьох етапів чергової соціальної трансформації, наше суспільство вкотре зштовхнулося з проблемою бюрократизації і у песимістів є підстави припускати, що ця проблема знов може стати перепорою для чергової революції. Філософія не може і не повинна безпосередньо боротися з бюрократією чи з ще яким би то не було соціальним злом, але вона може і повинна, як нам здається, спробувати зрозуміти природу того чи іншого соціального явища, у даному випадку бюрократії, й артикулювати її соціально значимим чином. А далі вже справа конкретних політиків, керівників і їхніх колег по прийняттю рішень звертатися за допомогою до філософської рефлексії чи вкотре наступати на граблі сьогочасної «очевидності» здорового глузду.

Розробляючи теорію панування як одного з основних типів соціальної дії, Вебер, як відомо, виділяє три чистих типи легітимного панування: харизматичне, традиційне і легальне, або ж раціонально-правове. Саме останній тип і заснований головним чином на знанні. Послідовно аналізуючи весь механізм раціонально-правового панування він порушує закономірне питання про те, хто в змозі, у смислі суб'єктивної потенційності і її адекватності об'єктивним реаліям, ефективно здійснювати такий тип панування.

Поряд із правовими нормами як головним інструментом реалізації легальної влади другою найважливішою основою раціонального панування є професійна компетентність суб'єктів влади, тих осіб, що безпосередньо реалізують функції управління. Власне кажучи, на наш погляд, саме наявність такої компетентності в тих, хто управляє, й обумовлює добровільне підпорядкування їм з боку тих, ким керують. Компетентність і створює легітимність раціонально-правового типу панування. Компетентність же носіїв влади виникає з наявності в них спеціальної підготовки, тобто відповідних знань, що є наслідком фахової освіти і професійного досвіду. Таким чином, для Вебера компетентність – це як би теоретичне знання плюс досвід, причому досвід не в смислі набутої практичної навички виконання, це скоріше уміння правильно прийняти максимально ефективно для даної ситуації рішення, тому ми б назвали це інтелектуальним досвідом, що знову ж

складається в першу чергу зі знання (це знання типу, де що шукати, у яких випадках до кого ефективніше звертатися, як швидше вирішити чи не вирішити ту чи іншу проблему тощо). Таким чином, знання формує легально-правову базу влади і додає необхідну для легітимності влади компетентність.

Які ж конкретні суб'єкти здійснюють основну частку панування в силу своєї компетенції, тобто фактично здійснюють «владу знання»? За глибоким переконанням Вебера, офіційні носії вищої влади в «західних раціональних державах» – королі, президенти, парламентарії і т.д. – безпосередньо не здійснюють владу в силу своєї власної компетенції. Більш того, Вебер навіть не припускає, що подібні політичні лідери навіть в ідеалі повинні засновувати свій владний статус саме на компетентності. Усе, що від них вимагається: діяти в рамках офіційних правил і норм, виконувати свої, головним чином представницькі, функції і привселюдно артикулювати рішення. Справжню ж «владу знання» у раціональній державі здійснює апарат управління чи «штаб управління», як любив називати його Вебер, що представляє собою бюрократію «раціонального типу». Вебер думає, що саме цьому апарату, а не главам держав і парламентам належать дійсно, реально, насправді чільні позиції в структурі раціонально-правового панування, оскільки саме цей апарат готує рішення, подає інформацію й у такий спосіб великою мірою визначає конкретний зміст указу, правила, закону і т.п. формального акта, з яким на публіці виступають політики і вище керівництво. Тому він детально розробляє у своїх працях «ідеальний тип раціональної бюрократії» і справжню теорію бюрократичного правління.

Раціональна бюрократія в уявленні Вебера втілює в собі легальний тип панування в найбільш чистому вигляді, і відбувається це тому, що в основі владного статусу чиновників лежать саме і насамперед знання та інтелектуальний досвід. «Бюрократичне управління, – говорить Вебер, – означає панування за допомогою знання, і в цьому полягає його специфічно раціональний характер» [2, с. 165]. Чиновники рекрутуються до складу апарату управління винятково на основі своєї освіти, професіоналізму і компетентності, і ці ж якості постійно підтримують їхню владу [2, с. 163-164]. Е. Ожиганов правильно доповнює, що крім чистого знання й інтелектуального досвіду, компетентність чиновника, а отже, і його владний статус базується ще і на особливому знанні – знанні основ і особливостей бюрократичного процесу в самих відомствах [3, с. 111]. А це, слід додати, дуже складний і специфічний процес, в якому чомусь деякі папери рухаються дуже швидко й ефективно, а деякі чомусь дуже повільно і безплідно.

Важлива вимога, що ставиться до чиновника раціонального типу, – «діяти, незважаючи на особи», «без гніву і пристрасті», відповідно до чітких формальних правил і в інтересах загальної справи [4, с. 80-81]. Це передбачає, що «ідеальний чиновник» не тільки має необхідні знання й уміння, але і керується у своїй діяльності службовим боргом і особливою «професійною» чи «становою» честю. У протилежному випадку бюрократичний апарат не зможе функціонувати належним чином і раціональне панування, на думку В. Момзена, утратить свою «чистоту» [4, с. 78-79].

Відповідальність чиновника, однак, підтримується не тільки почуттям «службового боргу», але ще і ретельним документуванням усіх дій бюрократичного апарату, а також чіткою регламентацією його повноважень, що знову ж, на наш погляд, можна назвати не інакше як матеріалізованим знанням. Влада чиновника не може бути особистісною й абсолютною, тому що в умовах раціонально-правового панування вона завжди анонімна й обмежена межами його компетенції. «Чиновник – носій влади; але він ніколи не здійснює її від своєї особи, а завжди від імені безособової «установи» в інтересах деякого

підпорядкованого нормативно сформульованим правилам специфічного спільного життя людей, визначених чи невизначених, але виявлених за ознаками, що відповідають правилам» [5, с. 67].

Загальна остаточна формула раціональної бюрократії виглядає у Вебера в такий спосіб: «Сукупність «штабу керування» (при раціонально-правовому пануванні) складається з окремих чиновників, що: 1) особисто вільні і підкоряються тільки діловому і службовому боргу; 2) мають стійку службову ієрархію; 3) мають твердо визначену службову компетенцію; 4) працюють у силу контракту, отже, принципово на основі вільного вибору, 5) у відповідності зі спеціальною кваліфікацією; 6) винагороджуються постійними грошовими окладами; 7) розглядають свою службу як єдину і головну професію; 8) передбачають свою кар'єру: «підвищення» чи у відповідності зі старшинством по службі, чи у відповідності зі здатністю, незалежно від судження начальника; 9) працюють у повному відриві від засобів керування і без присвоєння службових місць; 10) підлягають суворій єдиній службовій дисципліні і контролю» [2, с.162-163].

Аналогічним чином Вебер формулює й основні принципи діяльності «раціонального» чиновника-бюрократа: 1) компетентність, що містить у собі службовий борг, визначений розподіл командної влади і службову кваліфікацію; 2) службова ієрархія, тобто строга формалізація службових сходів і чіткий розподіл чиновників по сходинках цих сходів із правом і обов'язком цілком визначеного відношення до нижчої і вищої сходинки; 3) документування діяльності апарату; 4) спеціальна професійна підготовка; 5) регламентація часу виконання службових функцій; 6) регламентація управлінського процесу, тобто чіткий розподіл і персоніфікація функцій і, отже, відповідальності; 7) неупередженість при веденні справ [2, с. 158; 7, с. 645]. Якщо яка-небудь з цих ознак відсутня чи замінюється харизматичними чи традиційними елементами, то, на думку Вебера, мова вже не може йти про бюрократію раціонального типу і легальне панування в його чистому вигляді.

У даних ознаках і принципах Вебер формулює досить широку, багатобічну характеристику суті раціональної бюрократії. Безумовно, не усі вони рівною мірою засновані на знанні, але для абсолютної більшості з них знання, на наш погляд, складає пріоритетну структурну базу. Якщо апріорно зрозуміла знаннева природа таких характеристик, як компетентність, кваліфікація, спеціальна професійна підготовка тощо, то апостеріорно виведена вона і для багатьох неочевидних характеристик. Наприклад, перша з ознак – особиста свобода і підпорядкування тільки діловому і службовому боргу – припускає насамперед знання ділового і службового боргу, тобто знання достатньо чітко визначених прав, обов'язків, відповідальності і всього іншого, що складає зміст поняття борг; і це зовсім не очевидне знання, так само як і ідея особистої волі чиновника, заснована, на наш погляд, насамперед на знанні цивільних прав і свобод, з одного боку, і професійних, з іншого. Тому нам здається не випадковим, що говорячи про принципи, Вебер поєднує компетентність зі службовим боргом у першому принципі.

До аналогічних висновків ми прийдемо і при аналізі, наприклад, принципу службової ієрархії, що є не що інше, як знання кожним чиновником службових сходинки, знання основ переходу з однієї сходинки на іншу, знання ролей на кожній сходинці, знання механізмів взаємодій по горизонталі і вертикалі з кожної сходинки тощо. Можливо, єдиною мало пов'язаною зі знанням ознакою бюрократії є грошова форма оплати праці чиновника. Хоча й це так тільки в тому випадку, якщо говорити про форму оплати, а якщо аналізувати її зміст, то й тут ми побачимо неминуче прагнення кожного чиновника знати механізм нарахування оплати, механізм його контролю і використання з метою

підвищення цієї оплати.

Таким чином, на наш погляд, знання є для Вебера головною атрибутивною іманентною ознакою бюрократії.

Бюрократичне панування легального типу, на думку німецького вченого, найбільшою мірою відповідає формально-раціональній структурі економіки, що склалася в Західній Європі і США до кінця XIX ст., тобто капіталізму. Це виражається насамперед у тому, що в галузі управління існує така ж спеціалізація і такий же поділ праці, як і у виробництві: тут, також як і там, усе підкоряється безособово-діловому принципу і керуючий чиновник так само відірваний від засобів керування, як виробник від засобів виробництва [5, с. 67-68; 6, с. 644-645]. Подібний паралелізм, вважає Вебер, є історично закономірним. Саме бурхливий розвиток капіталістичних відносин у XVIII-XIX ст. створив головні передумови для посилення ролі апарату керування в організації суспільства, для формування і розвитку саме раціональної бюрократії – чиновника, який основує свій статус на знанні. Як такі об'єктивні економічні причини німецький учений виділив: 1) розвиток грошової економіки, що вимагає відповідного регулювання з боку державних інститутів; 2) кількісне збільшення завдань керування; 3) якісне ускладнення цих завдань; 4) технічна перевага бюрократичної організації над іншими формами керування; 5) концентрація влади; 6) відносно нівелювання соціально-економічних розходжень об'єкта керування в умовах масової демократії [7 с. 665-667].

Тому бюрократизація західних держав, як монархій, так і республік, неминуче супроводжувала становлення і розвиток капіталізму і досягла свого апогею в сучасній Веберові «західній раціональній державі». Не тільки безпосереднє управління суспільством, але й керування господарством і виробництвом будується в сучасному світі на основі раціонально-правового панування і здійснюється «раціональною бюрократією». У такий же спосіб, на його думку, побудована система управління в політичних партіях капіталістичного суспільства, що відіграють найважливішу роль у системі розподілу політичної влади [7, с. 668]. Більш того, Вебер вважає, що легальне бюрократичне панування, засноване на спеціальних знаннях, має місце й у керуванні сучасною християнською церквою, у всякому разі, – у її найбільш масових конфесіях: «Священик чи пастор володіє певною «компетенцією», установленою правилами. Це стосується і глави церкви: у даний час непогрішність – поняття компетенції, за своїм сенсом відмінне від того, що було колись... Поділ «службової» сфери, де діє непогрішність «*ex cathedra*» (тобто непогрішність «сану») і сфери «приватної», тут такий же, як у будь-якого чиновника. Юридичне «відділення» чиновника від засобів керування (у натуральній чи грошовій формі) у сфері політичних і ієрократичних союзів проведене зовсім таке ж саме, як і «відділення» робітника від засобів виробництва у капіталістичному господарстві: вони зовсім паралельні» [5, с. 67-68].

У цілому раціональна бюрократія в уявленні Вебера – найбільш бездоганна «машина управління». Це, на думку вченого, ставить бюрократію раціонального типу не тільки вище харизматичного і традиційного панування, але і вище будь-якої технічної системи керування, «будь-якого кібернетичного пристрою», відзначають П.П. Гайденок і Ю.Н. Давидов [9, с. 82]. Нагадаємо, що саме в цей час ідеї технократизму, закладені ще Сен-Симоном, досягають своєрідного піку популярності і починають свою соціально-філософську концептуалізацію – за рік до смерті Вебера виходить найважливіша в цьому питанні книга Веблена «Інженери і система цін». «Немає ніякої машинерії світу, – говорить Вебер про бюрократію, – яка б працювала так точно, як ця людська машина, і до того ж так дешево» [10, с. 413]. Це найбільш бездоганий спосіб керування, що втілює в

собі «чистий розум» експерта, що бере до уваги тільки нормативні розуміння оптимальної ефективності [2, с. 118-119]. Єдина альтернатива бюрократизації – дилетантизм у сфері керування, і тому відмовитися від бюрократії чи навіть істотно обмежити сферу її діяльності в умовах сучасного капіталістичного суспільства неможливо і недоцільно. Така відмова чи обмеження мали б своїм наслідком серйозні порушення в господарському і соціальному житті і привели б, на думку Вебера, до втрати західною державою свого раціонального характеру [2, с. 199].

Усе це може навести на думку, що Вебер деякою мірою ідеалізував «раціональну бюрократію», перебільшував її значення для сучасного суспільства і свідомо ігнорував її негативні сторони. Однак у дійсності це не так. Як філософ у рамках своєї методології Вебер концептуалізує ідею організації соціального керування в деякому «ідеальному типі». Наведені вище характеристики бюрократичного керування мають відношення лише до теоретичної моделі бюрократії, до її «ідеального типу», тобто фактично показують, що може являти собою раціональна бюрократія відповідно до закладених в її основу принципів та ідей. Говорячи про бюрократичне управління в його чистому вигляді, Вебер має на увазі «машину управління» у буквальному значенні, без урахування особистісних особливостей людей, які складають її, і зовнішніх факторів, що впливають на неї [9, с. 82-83]. Як така «бюрократична машина» дійсно досконала, позбавлена яких-небудь інтересів, крім інтересів справи, не піддана корупції. Такий «чистий тип» раціональної бюрократії, природно, не має повного емпіричного втілення в жодній із сучасних держав, і Вебер прекрасно це розуміє. «Ідеальні типи» для нього – не самоціль, а лише інструмент порівняльного аналізу, теоретична модель, що допомагає виявити відхилення політичної реальності від її нормативних зразків, і «ідеальний тип» раціональної бюрократії не становить у цьому відношенні винятку.

Але Вебер не зупиняється на суто філософському завданні – створенні «ідеального типу», а йде далі до соціологічних задач і аналізує реальну бюрократію в тому вигляді, у якому вона існує в сучасних західних державах і, насамперед, у Німеччині. Саме в цій частині дослідження він відзначає негативні сторони конкретно-історичного типу прояву ідеального типу «раціональної бюрократії», а разом з тим – і негативні аспекти «влади спеціалізованого знання» у тому вигляді, у якому вона існує в дійсності.

Хоча, на наш погляд, ця друга, критична частина теорії раціональної бюрократії Вебера менш оригінальна, ніж перша, філософська. При ретельному порівнянні нам здається, що Вебер навмисне чи мимоволі (це нам невідомо) повторює практично всі негативні риси бюрократії, про які писав ще Маркс у своїх ранніх здобутках – це й ототожнення суспільних інтересів з корпоративними інтересами самої бюрократії, формалізм, кар'єризм, корпоративна замкнутість, містифікація знання, ототожнення себе з державою і т.п. (див. напр. 11). Практично тотожній і кінцевий висновок цих двох протилежних за методологічними підставами учених – існує об'єктивна тенденція поступового перетворення бюрократії зі стимулу соціального розвитку в його гальмо, тенденція соціально небезпечного переродження бюрократії. Однак сама широта аналізу різна – Вебер значно ширше, всебічно аналізує пороки бюрократії. Природно, що і висновки вони роблять зовсім різні. Дивно, але про цю наступність чи, як мінімум, спільність ідей Маркса і Вебера практично ніхто не говорить, у той час як на їхню протилежність з легкої руки самого Вебера вказують практично всі дослідники.

Саму природу всіх недоліків бюрократичної влади Вебер виявляє в соціальному статусі чиновників. Саме соціальний статус, як ми побачимо далі, входить у конфлікт з інтелектуальною раціональністю бюрократії. На його думку, чиновники неминуче,

особливо в Німеччині, включаючись до складу пануючого класу, утворюють особливий суспільний стан. Аналізуючи соціально-класову структуру суспільства, Вебер спеціально виділяє як вищий клас – «клас, привілейований за допомогою власності й освіти» [7, с. 179]. «Привілейовані за допомогою освіти» – це, звичайно, насамперед чиновники, члени апарату управління. Фактичне владне положення бюрократії стосовно «нівельованого» підлеглої більшості населення не тільки вводить бюрократію до складу пануючого класу, але і сприяє її власній «становій згуртованості», що відрізняє чиновників від інших представників суспільних «верхів». Цю згуртованість, на думку Вебера, характеризують такі риси: 1) підвищена соціальна оцінка чину, що захищається адміністративними і карними нормами; 2) побудова ієрархії на принципах «назначуваності» (на протизагуга принципам «виборності» політичних лідерів); 3) довічний статус «чину» і «служби»; 4) регулярна грошова винагорода відповідно до «рангу»; 5) «кар'єрний» принципом переміщення в ранговій ієрархії [7, с. 128-129].

Формування такого стану чиновників, з одного боку, має позитивні наслідки для управління суспільством. Станова згуртованість і солідарність сприяє формуванню в середовищі чиновників особливої «станової честі», що жадає від них «бездоганності», не в останню чергу і високої компетентності при виконанні службового обов'язку. Сучасне чиновництво, за словами Вебера, перетворюється в стан «висококваліфікованих фахівців духовної праці, професійно вимуштруваних багаторічною підготовкою, без чого виникла б фатальна небезпека дивовижної корупції і вульгарного міщанства, а це ставило б під загрозу чисто технічну ефективність державного апарату» [12, с. 16]. Таким чином, «станова честь», не тільки змушує чиновників утримуватися від великих зловживань і спонукає їх протистояти «сучасній тенденції» збагачуватися за рахунок політики, що широко поширилася в політичних і, особливо, у партійних колах, але вона ж змушує чиновників постійно підтримувати свою кваліфікацію, обновляти свої знання й удосконалювати вміння.

Однак, з іншого боку, маючи високий соціальний статус, чиновники, як правило, не можуть уникнути спокуси використовувати своє положення в суспільстві у власних інтересах. «Будь-яке бюрократичне управління яким-небудь соціальним інститутом, – говорить Вебер, – пов'язане з тим, що існуюча в суспільстві шкала соціального престижу переплетена з виконанням адміністративних функцій, з якими пов'язані певні почесті. У результаті чиновники використовують своє положення в особистих цілях, маскуючи їх «соціальними розуміннями» [2, с. 575]. У цьому випадку «станова згуртованість» чиновників виступає як негативний фактор: захищаючи свій соціальний престиж і становий статус, бюрократія прагне всіляко зміцнити і розширити владу над суспільством і поступово починає керуватися у своїй діяльності не стільки інтересами справи, скільки власним «інстинктом влади». При цьому свої владні домагання чиновники засновують саме на монопольному володінні «спеціальним знанням» і технікою керування.

У середині управлінського апарату створюється система статусів, заснована на формальній освіті і професійному досвіді, що обмежує можливість просування по бюрократичним сходом для «випадкових людей». Бюрократичний процес ускладнюється до такого ступеня, що стає абсолютно недоступним для «непосвячених». Нарешті, бюрократія активно вдається до приховування і засекречування «спеціального знання» й «управлінської інформації», посиляючись при цьому на необхідність зберігати «службову таємницю» і захищатися від потенційних «підступів» внутрішніх і зовнішніх ворогів. Усе це дозволяє бюрократії штучно підсилювати «владу знання» і поступово звільнитися від контролю з боку державних і суспільних інститутів. Якщо ця тенденція не зустрічає опору,

то починається «тотальна бюрократизація» суспільства: апарат керування встановлює контроль над усіма сферами громадського життя, над усіма політичними інститутами й органами влади і в остаточному підсумку перетворюється з «центру виконання» у «центр прийняття» політичних рішень. Усі ці проблеми досить повно систематизовані у В.І. Макаренка [8, с. 220-221].

Таким чином, бюрократія утворює елітарну касту керівників, соціальне положення якої настільки стійке й надійне, що в сучасному суспільстві її практично неможливо не тільки знищити, але навіть істотно перетворити. Владний статус бюрократії при цьому ґрунтується вже не стільки на раціонально-правових, скільки на традиційних (приналежність до «бюрократичного стану» за формальними ознаками) і харизматичних (володіння «таємною технікою» управлінського процесу) засадах. У результаті бюрократія здійснює синтез традиційного і харизматичного панування і підриває раціональні основи легального політичного порядку, визнає Вебер [2, с. 579].

Вебер вважав, що негативні наслідки бюрократизації відчутні не тільки в абсолютистських монархіях, подібних до кайзерівської Німеччини, але й у демократичних державах західного світу. Цей аналіз бюрократії в різних типах політичних режимів, на наш погляд, – унікальний і дуже сильний бік веберівської теорії. Демократизація суспільства, на думку вченого, незмінно приводить до росту бюрократизації і посилення позицій бюрократії як стану. Показово, що до аналогічних висновків приблизно в цей же час приходять і Роберт Міхельс, формулюючи свій відомий «залізний закон олігархії». З одного боку, безпосередня демократія, тобто участь кожного громадянина в управлінні суспільством, в умовах сучасної держави є нездійсненою з чисто технічної точки зору, тому що керування настільки складною організацією вимагає спеціальних знань і великого досвіду. Ці знання і досвід є тільки в бюрократії, і тому при демократичному правлінні саме вона стає центром вироблення ефективних політичних рішень і, як наслідок, – носієм реальної влади [2, с. 669-670].

З іншого боку, демократичний режим завжди має своїм наслідком так звану «пасивну демократизацію», тобто позбавлення маси керованих основних рис учасників політичного процесу, що приводить до їхнього негативного зрівнювання перед справжньою владою. Це значно підсилює владні позиції бюрократії, додає їй авторитарного характеру, тому що, власне кажучи, ніхто зі «зрівняних» керованих не може претендувати на владний статус, порівняний зі статусом бюрократії. Разом з тим демократія завжди вступає в конфлікт із бюрократією, тому що остання, оберігаючи свій владний статус і престиж, прагне замкнутися в окремий стан, а формування подібних «закритих» статусних груп, природно, суперечить базовим принципам демократичного суспільства – політичній рівності, відкритості суспільних відносин, виборності, політичним свободам тощо. Крім цього, заснована на раціональних началах бюрократія в демократичній державі постійно нашоувхується на протидію харизматичного начала, що лежить в основі діяльності виборних політиків-демагогів. Їхній авторитет звичайно перевершує авторитет «влади знання» і найчастіше стає серйозною перешкодою для бюрократизації суспільства.

У більшості західних держав, на думку Вебера, постійне протиборство між бюрократією й демократією приводить до нестабільності політичного режиму, а послідовна бюрократизація суспільства зводить нанівець переваги демократичних інститутів і свобод. Тільки в найбільш «масових» демократіях – Англії і США – ці процеси певною мірою обмежені. Однак і тут «підлегла маса» не бере участі безпосередньо в управлінні суспільством і не має можливості контролювати бюрократію. Панівне положення в суспільстві займають «плутократичні групи», що через «приховані механізми

впливу» направляють діяльність бюрократичного апарату до необхідного для них руслу [3, с. 113]. Бюрократизація, тим часом, і в цих державах проникає до політичних партій і парламенту, де вступає в боротьбу з харизматичними тенденціями [8, с. 221].

Бюрократія і демократія, таким чином, у жодній політичній системі не знаходяться в рівновазі, і бюрократичні тенденції завжди підточують базис демократичного суспільства. Тому, на думку В.І. Макаренка, головною метою демократії Вебер вважав аж ніяк не досягнення політичної рівності і повної свободи особистості, а встановлення ефективного контролю над бюрократичним апаратом, запобігання можливості зрощення бюрократії з «нераціональними верхівковими шарами» і перетворення її в пануючий замкнутий стан [8 с. 231-232].

Вельми примітно, що Вебер переносив свій аналіз наслідків бюрократизації і на «соціалістичну державу», яка в останні роки життя вченого тільки почала зароджуватися в Радянській Росії. На його думку, тенденція до бюрократизації – універсальна для усього сучасного світу й у «масовій соціалістичній державі» вона повинна ще більш підсилитися. Цьому сприяють такі особливості «державного соціалізму», як централізований політичний контроль над плановою економікою та ієрархічною структурою керування «масовою державою» [2, с. 199]. Ці особливості змушують соціалістичну державу створювати величезний бюрократичний апарат, під контролем якого відразу ж опиняється все господарство і суспільство. Ніяких альтернатив бюрократизації у вигляді парламентських чи ринкових інститутів у соціалістичній державі немає, унаслідок чого вона стає «тотальною», а сама бюрократія з інструменту раціонального керування перетворюється в абсолютно пануючу силу, у «монократичну бюрократію».

Саме це і відбулося в Радянському Союзі згодом: партійна і господарська бюрократія захопила практично повний контроль над суспільством, утворивши так звану «номенклатуру» – пануючий замкнутий стан, на який довгі роки спирався тоталітарний режим, але який в остаточному підсумку привів його до повного розкладання, як переконливо показав М. Восленський у своїй культовій книзі «Номенклатура» [13]. Аналогічні процеси в модернізованому вигляді відбуваються і сьогодні в пострадянській Україні, як, утім, і в інших пострадянських державах.

Яким же чином можна відгородити суспільство від негативних наслідків бюрократизації? Це питання завжди було для Вебера вкрай актуальним і разом з тим винятково складним, тому що німецький учений бачив у «чистому типі» бюрократії ідеальну машину «раціонального керування», найбільш досконалий інструмент легального панування і не вважав за можливе істотно притіснити чи обмежувати можливості бюрократичного апарату. Разом з тим, таке обмеження було необхідним і головне завдання полягало в тому, щоб знайти йому розумні межі і форми.

Протиріччя у відношенні до бюрократії, на думку Вебера, виникали з двоїстої природи «раціонального» як такого і були властиві тому ледь не всім сучасним суспільствам. Якщо «розумні» раціональні розуміння завжди сприяли виробленню гарантій проти бюрократії (з погляду «формальної раціональності»), то емоції і матеріальні інтереси (матеріальна раціональність) вимагали відкинути ці гарантії, надавши бюрократичному апарату максимальну волю дій [8, с. 215]. Конфлікт між формальною і матеріальною раціональністю притаманний західній політичній практиці протягом всієї історії і, за твердим переконанням Вебера, остаточно ніколи не може бути вирішений, тому що є фундаментальною характеристикою західної культури. Тому і всі заходи, що традиційно вживаються проти бюрократизації в західних суспільствах, суперечливі і малоефективні. Так, загальноприйняті гарантії від бюрократичних зловживань –

нормативна освіта, систематична перевірка кваліфікації, тверде дотримання службової ієрархії, посадова платня, документування бюрократичного процесу, контроль «згори» і систематична ротація кадрів – найчастіше не обмежують бюрократію належним чином, а, навпаки, дають початок специфічним становим привілеям чиновництва, дозволяючи йому підніматися над суспільством [2, с. 177-179].

Головна вимога, висунута проти бюрократії всіма демократами – обмеження терміну перебування чиновників на посадах – нерідко знижує ефективність роботи апарату і, що є найголовнішим, суперечить найважливішому «раціональному принципу»: оцінювати кожну людину і ситуацію за мірками значимості й неповторності. Більш ефективними є такі «демократичні норми», як загальна доступність бюрократичних посад і контроль громадськості над діяльністю апарату, але й вони в умовах соціального і майнового розшарування, що панують у сучасному суспільстві, стають малоефективними.

Беручи все це до уваги, Вебер приходив до висновку, що відгороджувати суспільство від бюрократизації повинні не які-небудь приватні заходи, а системний контроль над управлінським апаратом з боку вищого суб'єкта політичної влади, що, власне, і задає «програму» «бюрократичній машині». Якщо ця програма буде послідовною, раціональною і добре продуманою, то бюрократія не зможе у своїй діяльності істотно відхилитися від раціонально-правових начал і нарощувати власну владу [9, с. 83-84]. Однак і тут виникає значне ускладнення, пов'язане з феноменом «влади знання»: тільки бюрократи володіють «спеціальним знанням», необхідним для виконання будь-якої програми вищої політичної влади, і це завжди дає їм певну незалежність і волю дій, що дозволяє «обійти» будь-який контроль «згори». «У сфері управління, – говорить Вебер, – вибір існує тільки між бюрократією і дилетантизмом. Його первинне джерело полягає в ролі спеціалізованого знання. Питання завжди виявляється в тому, хто контролює існуючу бюрократичну машину. А контроль з боку неспеціалістів можливий лише в обмеженому ступені» [2, с. 586].

Єдиний вихід з цієї ситуації – контроль з боку фахівців, прилучення до «спеціальних знань» самих носіїв вищої політичної влади. Тільки в тому випадку, якщо політики самі володіють знанням, необхідним для виконання адміністративних функцій у конкретних сферах діяльності, вони можуть контролювати бюрократію, а, виходить, абсолютизм «влади знання» бюрократії над суспільством може бути обмежений владою знання всієї політичної еліти суспільства. Саме цього – знання – повинні прагнути парламентарі й правителі раціональних держав. І такий шлях був би для Вебера, на наш погляд, найбільш природнім. Однак Вебер чомусь приходив до висновку, що таке прагнення в умовах сучасної політичної системи не може бути цілком реалізовано. Ні парламенти європейських країн, ні олігархічні «групи впливу» англо-американського типу, ні оточення «конституційних монархів», на його думку, ніколи не досягнуть такого рівня володіння «спеціальним знанням», щоб бути спроможними суперничати в цій галузі з професійною бюрократією [2, с. 583]. Але чому «верхи» повинні мати саме стільки і саме такого знання, як і бюрократи, Вебер не пояснює. Створивши бюрократію як ідеал, вершину раціональності, Вебер, як ревнива мати, видимо, просто не хоче допускати на цю вершину нікого іншого, навіть монархів.

Тому він змушений шукати інший вихід. Вебер намагається створити таку систему влади, при якій бюрократія, виконуючи свої професійні обов'язки, буде позбавлена разом з тим можливості політичного вивіщення над суспільством. Таку систему влади, на думку вченого, може забезпечити тільки плебісцитарна демократія. На чолі держави повинен стояти всенародно обраний (плебісцитарний) президент, який наділяється надзвичайно

широкими повноваженнями. Легітимність такого президента полягає винятково в усенародному визнанні, що надає його владі головним чином харизматичний характер. Це дозволяє «рейхспрезиденту» піднятися над усіма класами, партіями й політичними угрупованнями, об'єднати націю і захистити кожного громадянина від негативних впливів як демократизації, так і бюрократизації.

Бюрократичний апарат у таких умовах не може перетворитися в самостійну силу і вийти з-під контролю вищої влади, тому що остання нібито завжди може протиставити «владі знання» харизматичний авторитет і всенародну підтримку. Подібну форму політичного устрою Вебер вважав справжньою демократією, при якій людина підпорядкована не свавіллю чиновників і політичних клік, а істинно демократичному «народному вождю», «гаранту демократичного порядку». Те, що це відкриває шлях до авторитаризму, очевидно, не турбувало Вебера або він вважав цей шлях припустимим.

Таким чином, на наш погляд, наприкінці наукового шляху Вебер зраджує тим принципам, з яких він починав, і фактично приходять до висновку, що харизматичне панування ефективніше раціонального, влада, заснована на емоціях, сильніше влади, заснованої на знанні, влада знання логічно виглядає в теорії, а влада сили – на практиці. Фактично Вебер не доповнює бюрократичну владу харизматичною, як здається, було ним задумано, а протиставляє їй, чи точніше, субординує, обґрунтовуючи пріоритет саме харизматичної влади. Важко сьогодні пояснити причини такого несподіваного повороту, швидше за все, ідеальна реальність розійшлася з об'єктивною дійсністю і Вебер віддав перевагу останній. Не слід забувати, в який час жив і працював Вебер, хоча це і не може бути, на наш погляд, достатнім виправданням відступу від принципів.

Отже, можна зробити висновок, що Макс Вебер перший із усіх західних учених показав, що найбільш яскравим проявом «влади знання» у сучасній раціональній державі є влада бюрократичного апарату, так зване «бюрократичне панування». Вебером був виведений ідеальний тип «раціональної бюрократії», чітко охарактеризовані її основні риси і функції, показані особливості відносин бюрократії із суспільством і вищою владою, визначені межі влади самого управлінського апарату. Він розкрив і негативні аспекти «влади знання» у сучасному суспільстві, показавши, яку загрозу раціональному порядку несе бюрократизація і виділення бюрократії в окремий стан, що керує. Ним був запропонований і цілий ряд заходів проти посилення бюрократизації, причому деякі з них продемонстрували свою ефективність через багато років. Не можна, звичайно, заперечувати, що висновки Вебера містили в собі й низку протиріч.

Література:

1. Арон Р. Этапы социологической мысли. – М., 1992.
2. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. – Köln; Berlin, 1964. Bd. 2/
3. Ожиганов Э.Н. Политическая теория Макса Вебера. Критический анализ. – Рига, 1986.
4. Mommsen W.J. The Age of Bureaucracy. Perspectives of Political Sociology of Max Weber. – Oxford, 1974.
5. Вебер М. Хозяйственная этика мировых религий // Вебер М. Избранное. Образ общества. – М., 1994.
6. Вебер М. Избранные произведения. – М., 1990.
7. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. – Tübingen, 1922.
8. Макаренко В.И. Вера, власть и бюрократия. Критика социологии Макса Вебера. – Ростов-на-Дону, 1987.
9. Гайденок П.П., Давыдов Ю.Н. История и рациональность. Социология Макса Вебера и

веберовский ренессанс. – М., 1991.

10. Weber M. *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik*. – Tübingen, 1924.

11. К. Маркс. К критике гегелевской философии права // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – Т. 1. З цього питання див. також, наприклад, Макаренко В. Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса. – Ростов-на-Дону, 1986.

12. Вебер М. Политика как призвание и профессия // Антология мировой политической мысли: В 5-ти тт. – Т. 2: Зарубежная политическая мысль. XX век. – М., 1997.

13. Восленский М. Номенклатура. – М., 1991.