

СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

ПЬЕР БУРДЬЕ О ПРИРОДЕ БЮРОКРАТИИ

О.В. Филатова

Кафедра государственного и муниципального управления
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10/2, Москва, Россия, 117198

В статье проанализированы взгляды П. Бурдьё на взаимосвязь формирования профессионального аппарата государственной службы и становления бюрократического государства. Подчеркивается роль образования и права в формировании бюрократии, становящегося особой «социальной реальностью». Делается вывод об изменениях в принципах функционирования государства, сопровождающих процесс бюрократизации.

Ключевые слова: бюрократическое государство, «логика публичного», процесс бюрократизации, профессиональная группа, сословие.

История бюрократии как социального и управленческого института неразрывно связана с возникновением и развитием государства. Известны успешные примеры административных систем Древнего Египта, Китая и Рима. В Средние века в Европе управление большими территориями было чуждо бюрократическим методам. Окончание средневековья можно считать временем становления централизованных европейских государств и, соответственно, бюрократических систем управления.

К теме формирования государственных механизмов европейских государств и институционализации их бюрократий обращается Пьер Бурдьё в своих работах «От „королевского дома“ к государственному интересу: модель происхождения бюрократического поля» [1] и «Дух государства: генезис и структура бюрократического поля» [2].

Прообраз бюрократических административных структур возникает в условиях государств, организованных на патримониальных принципах. Патримониализм предполагает наличие лично зависимого от главы государства аппарата управления, концентрацию власти и собственности в руках властвующей элиты, сословно-иерархическое устройство общества, развитость персональных связей, выделение слуг из домашнего хозяйства, предоставление им земельных наделов, возможностей сбора податей и прочих благ. Также для патримониального государства ха-

рактрно отсутствие альтернативных центров экономической и политической власти, порой неожиданно изменяющийся набор поручений и полномочий, отсутствие фиксированного набора компетенций и регулярного денежного содержания.

Оформившаяся в патримониальном династическом государстве бюрократия определяется Бурдьё как специфическое «относительно автономное административное поле, не зависящее от политики... и экономики... и подчиняющееся специфической логике „публичного“» [1. С. 281]. В это время бюрократия стала частью династического государства и переняла патримониальную форму власти и воспроизводства. Происходят постепенные изменения патримониального династического государства, существующего и воспроизводящегося на основе родственных и персональных связей, вместе с тем меняется и характер государственного управления. Цепочка «власть – взаимная ответственность» удлиняется: самодержавная власть делегирует полномочия и разделяет управленческий труд между доверенными лицами, министрами и их аппаратами. Процесс управления усложняется, возникает необходимость в дифференцированном подходе к объекту управления, следовательно, должна усложняться и становиться более дифференцированной сама регулирующая система. Происходит разделение власти на публичную и на личную. Публичная власть обладает собственными ценностями, своим языком и логикой, в основе которой лежит государственный интерес [1. С. 274]. Личность отделяется от занимаемой ею должности, общественный интерес — от частного. Бюрократия становится специфической «социальной реальностью», подчиняющейся «логике публичного» [1. С. 281].

Корни логики публичного, как отмечает П. Бурдьё, не только в духе законодательства, способствовавшего утверждению приоритета общественного над частным, но и способе распределения ответственности и в рутинных обязанностях чиновника, вещах и правилах, способствовавших развитию и установлению бюрократической логики. Среди таких рутинных, даже бытовых элементов бюрократической действительности Бурдьё называет кабинет, подпись, печать, постановление о назначении, удостоверение, аттестацию, реестр и регистрацию, циркуляр [1. С. 281]. Такие официальные действия, как назначение, регистрация и т.п., являются действительными только тогда, когда «они выполнены в санкционированной ситуации уполномоченными, «официальными» лицами» [2. С. 241], обладающими функциями, предписанными государством. В той или иной мере ритуализм, связанный вышеперечисленными бюрократическими атрибутами и действиями, сохранился во всех государствах. Например, право использования королевской печати дало ненаследуемым должностям британского кабинета большее влияние, чем имели обладатели наследуемых должностей. Печать, как и подпись, символизирует ответственность за содержание документа. Изначально большая государственная печать доверялась канцлеру — главе секретариата. Затем канцлером стал Первый министр. Для того чтобы отделить дела, касающиеся непосредственно короля, от остальных дел, для которых требовалась печать, стали использовать малую королевскую печать, соответственно, появилась должность хранителя малой печати. Большая государственная печать по-прежнему оставалась в ведении канц-

лера. Впоследствии вводится должность государственного секретаря, а позднее стали назначать двух королевских секретарей. С увеличением количества служащих, задействованных в подписании документов, процедура приобретает более формализованный характер. Документ, подписанный рукой короля, заверялся подписью государственного секретаря и, с указанием выпустить данный документ за малой государственной печатью, отправлялся ее хранителю, чтобы затем поступить к канцлеру в форме директивы выпустить документ с большой государственной печатью королевства [1. С. 282—283]. Такая процедура должна была повысить ответственность министров за действия короля, а печать стала как бы символом обязательств. С одной стороны, она свидетельствует о приверженности принципу коллективной ответственности министров и короля, а с другой стороны — дает чиновникам достаточно большую власть и возможность контроля над важнейшими государственными решениями.

Пример с королевской печатью иллюстрирует механизм формирования бюрократической традиции. В современной практике процедура подписывания документов мало изменилась: на подпись руководителя ставится печать возглавляемой им организации или структурного подразделения. До настоящего времени в некоторых европейских странах (Великобритании, Франции, Германии), а также в США существует практика контрасигнатуры, по значению и по форме схожая с вышеописанной процедурой подписания документов. В этих странах нормативно-правовой акт считается недействительным, если на нем рядом с подписью главы государства не стоит подпись профильного министра. Наличие двух подписей подразумевает, что министр соглашается взять на себя ответственность за исполнение прописанных в документе обязательств, а глава государства как бы снимает с себя часть ответственности и перекладывает ее на министра. Для чиновничества такая практика подразумевает ответственность, в том числе и юридическую. В России сложилась другая традиция: подписание документов происходит «снизу вверх». К документу прикладывают лист согласования, на котором младшие должностные лица сначала делят ответственность, а потом полностью передают ее одному человеку — руководителю. Документ на бланке организации выходит за ее пределы с подписью руководителя, а документ с подписями исполнителей остается в организации для внутреннего пользования. Вся полнота ответственности ложится на руководителя, исполнители же ощущают ее в меньшей степени. Традиция контрасигнатуры подразумевает публичное делегирование полномочий и ответственности младшему сотруднику.

Сопутствующее рассредоточению ответственности при расширении исполнительского аппарата отделение «функции от персоны» происходит медленно. В государстве появляется оппозиция наследных «собственников» власти и «функционеров» [1. С. 265], т.е. правящая группа «разделяется» на монарший дом, чья причастность к власти имеет мистические или мифические корни, и профессиональных чиновников, нанятых за компетентность, не имеющих отношения к династии и обязанных достаточно высоким социальным положением государству, которому они служат. Бюрократическое государство и зарождается тогда, когда

институты воспроизводства власти перестают обуславливаться кровно-семейными узами и становятся зависимыми от специализированных компетенций, формируемых полученным образованием. Одним из первых в Европе примеров перехода на бюрократические принципы организации государства стал Ватикан или, как его еще называют, папское государство, в котором невозможна семейная преемственность, свойственная патримониальному государству.

С середины XII в. британские монархи начинают привлекать к управлению образованных священников [1. С. 278]. Аналогичная ситуация сложилась и в странах континентальной Европы, где, по словам Ж. Дюби, в этот период «высшая и средняя бюрократия почти целиком вышла из колледжа» [1. С. 278] (здесь имеется в виду церковный колледж). Это означает построение государства по модели церкви и клерикализацию государственной власти. Роль служащих возрастает, их восхождение сопровождает становление государства, о них можно сказать, что они «создают государство, их создающее, или что они творят себя, создавая государство, эта связь с государством обусловлена способом воспроизводства чиновничества как социального института» [1. С. 278]. Бюрократия является своего рода «приводным ремнем» механизма государственного управления: без бюрократии механизм бы не работал, но в то же время она влияет на способ его работы, но не меняет конструкции этого механизма. П. Бурдьё подчеркивает фактическую бесправность и обособленность чиновников от остального общества, называя их «париями», что в европейских языках означает «бесправный», «отверженный», а также приводя примеры привлечения способных быть одновременно «рабами и „функционерами“» на государственную службу (евнухов, священников, соблюдающих целибат, иностранцев, не имеющих родственников в стране, и даже рабов) [1. С. 266]. С начала своего существования бюрократия была стигматизированной социальной группой, отличающейся от других как по поведенческим признакам, например, учтивости, эмоциональной сдержанности, так и по внешним отличительным признакам, например, манере одеваться и пр. Бурдьё говорит и о «рациональным бюрократическом габитусе» [1. С. 279], имея в виду воспринятую индивидом «схему мышления» [4. С. 198], формируемую не только образованием и иными институтами социализации. Например, благодаря системам классификации (разбиение на возрастные группы, группы с особым статусом, например, инвалиды, ветераны) с помощью бюрократических процедур «государство формирует ментальные структуры и навязывает общие принципы видения и деления, т.е. формы мышления» [2. С. 233]. С системами государственной классификации сталкивается не только чиновник в повседневной работе, любой человек попадает под одну или несколько таких систем. Наряду со стремлением к разного рода классификациям, одной из существенных черт мышления чиновника Бурдьё признает осторожность: чиновник, как чеховский «человек в футляре», постепенно приучается опасно думать «как бы чего не вышло».

Стать специфическим социальным институтом и даже изолированной кастой чиновничеству позволили навыки письма и чтения в условиях всеобщей неграмотности населения. Чиновники получают свое положение благодаря образова-

нию, являющемуся основой культуры государства. Историческим примером значения образования для выделения бюрократии как особого социального слоя является сословие легистов в имперском Китае, которые благодаря системе школьного образования и своей бюрократической компетенции отмежевались как от политической верхушки, так и от остального населения. Образование отделило их от малограмотной основной массы населения, а знание специфики отдельных сфер социальной жизни сделало их необходимыми в реализации монаршей власти. Чиновничество стало сословием «экспертов» на службе династического государства. Владение специальными знаниями давало этой части общества определенную власть. Еще одним примером власти специализированной профессиональной группы являются писцы в Ассирии, получившие большую власть, обладая монополией на клинопись. Их удаляли от двора, не давая возможности объединиться, а когда хотели с ними советоваться, то приглашали небольшими группами [1. С. 269]. Монарх со временем попадал во все большую зависимость от экспертных оценок «дворян пера и чернил» [1. С. 280]. По мере возрастания полномочий руководителя, увеличения количества решаемых задач и объема информации, росла и его зависимость от чиновников-исполнителей. Дифференциация публичного пространства и активизация информационных потоков заставили руководителей прибегнуть к расширению административного аппарата: руководитель стал нуждаться в подготовленной информации для принятия решения. Отбор информации и подача ее руководителю стали аспектом деятельности чиновника, давшим ему власть и даже позволяющим манипулировать руководителем. Внутри государственного аппарата установились отношения взаимного контроля: руководитель контролировал чиновников, а чиновники получили возможность контролировать осведомленность руководителя.

Еще одним фактором, способствовавшим бюрократизации европейских государств, стало развитие правовой системы, что, в свою очередь, привело к унификации работы государственного аппарата, поскольку правовые институты определили обязательный алгоритм действия для всех социальных групп и для каждого индивида в отдельности, попадавшего под юрисдикцию того или иного государства. «Государство — есть выдумка юристов», — пишет Бурдье, — именно юристы создали «дискурс об общем деле» [1. С. 279]. А по утверждению А. Уайтхеда, именно юстинианским юристам обязано своим существованием каноническое церковное и гражданское право: власть должна подчиняться закону и следить за его действием, а также представлять собой рационально приспособленную систему организаций [5. С. 69]. Более того, власти удобно подчиняться закону, поскольку это способствует автоматизации управления. Таким образом, формируется идея подчинения конгломерата организаций единому закону в целях отправления государственно-управленческих функций. В праве была не только осознана необходимость соблюдения «государственного интереса», но и прояснен смысл этого термина. Государственный интерес обеспечивается соответствием между «разумом, сформированным государством, государственным разумом и структурами государства» [1. С. 255], т.е. соответствием между образованием (как «разумом,

сформированным государством»), системой права (как «государственным разумом») и институтами государственного управления (как «структурами государства»). Бурдьё считает, что те, кто принимал непосредственное участие в продвижении идеи «общественной пользы» и, соответственно, идеи бюрократии как социального института, охраняющего и претворяющего в жизнь общественный интерес, на самом деле случайно, а может, и целенаправленно укрепляли положение бюрократии и возводили ее высшие слои на верхние ступени социальной иерархии.

Развитие правовой системы способствовало утверждению принципа приоритета общественного над частным в публичной сфере. Династическое государство как предшественник бюрократического характеризуется единством общественного и частного, оно устанавливает частное присвоение несколькими лицами общественных ресурсов. Бюрократическое государство, напротив, должно признавать приоритет общественного интереса над интересом конкретного индивида. В династическом государстве отношение к общественному было принципиально иным: государство воспринималось как продолжение семьи, монаршего дома, государственная собственность — как собственность королевского дома. Только монарх имеет право легитимно распоряжаться общественным богатством. Этим подчеркивается приоритет интересов «дома» над общественными интересами. В подданных культивировалась личная преданность. Власть в таком государстве основывалась на постоянно поддерживаемых личных связях: верности, любви, доверии — и поддерживалась чаще всего путем предоставления доступа к ресурсам. Еще один способ завоевания доверия подданных в династическом государстве — подарки, причем такие, которые не может сделать никто, кроме государя. Такие подарки, с одной стороны, дают перспективу материального благополучия, с другой — внушают расположение к дарителю, оборачивающееся для последнего благодарной службой подданных. Династическое государство установило «отцовскую» модель господства, которая во многом актуальна и для современных государств: господствующий — это тот, кто, помимо использования силового ресурса, оказывает поддержку и защищает.

По Бурдьё, процесс развития бюрократического государства породил тенденцию универсализации и монополизации всеобщего. Монополизация в данном случае может пониматься как способность бюрократии как субъекта, разрабатывающего и применяющего универсальные (общеобязательные) нормы, присваивать право определения содержания этих норм, влияя тем самым на организацию публичного пространства.

Другой важной чертой бюрократического государства является специфический способ распределения ресурсов. Генезис социальной структуры и структуры властно-управленческих институтов неотделим от появления и накопления общественного капитала и возникновения бюрократического поля борьбы за контроль над этим капиталом и соответствующей властью, а значит — борьбы за контроль над перераспределением общественных ресурсов и связанной с ними административной рентой. Отметим, что при вышеописанном процессе удлинения цепочек делегирования и развития сложной структуры власти не происходит автоматиче-

ского отмирания механизмов, обеспечивающих частное присвоение экономического и символического капитала. С точки зрения Бурдье, «централизованное наследование» медленно заменяется локальным, основанным на семейно-клановых «интересах функционеров или на корпоративной солидарности» [1. С. 284]. Постепенно уходит в прошлое передача верховной власти в государстве путем наследования, однако наследственные механизмы продолжают действовать на уровне передачи должностей и создания клановых структур в органах государственной власти. Бюрократическое поле стало местом борьбы за контроль над государственным капиталом, над материальными (жалование, материальные выгоды) и символическими (почести, звания и т.д.) доходами, доставляемым им [1. С. 286]. В это время наследственный фактор становился все менее и менее значимым.

Учет интересов бюрократии при распределении материальных и символических ресурсов оказывается удобным для легитимации правящей элиты, находящей таким образом союзников среди бюрократии. Династическое патримониальное государство концентрирует различные виды капитала, формы власти, материальные и символические ресурсы (привилегии, звания, должности) в руках правителя [1. С. 271], и он может посредством своевольного распределения устанавливать отношения зависимости и личной признательности с целью формирования слоя сторонников для укрепления собственной власти. Анализируя историю становления бюрократии, Бурдье приходит к выводу, что бюрократическое государство, в отличие от предшествовавшего ему династического государства, сформировалось как поле сил и борьбы для завоевания «монополии легитимной манипуляции общественным богатством» [1. С. 255]. В династическом государстве соблюдается генеалогический принцип легитимации власти и права распределения материальных и символических ресурсов. Монарх как глава семейства распоряжается собственностью и капиталом дома, в частности, таким символическим капиталом, как знатность, чтобы усилить свою власть и государство. Власть монарха подразумевает возможность наделить кого-либо особым статусом, титулом и званием или наоборот — лишить привилегий и титулов. Впоследствии меняется тип отношений, формирующих государство: от семейственных к бюрократическим, от коротких социальных связей, характерных для родственно-дружеского принципа построения монархических институтов, к длинным.

Принцип отношения к ресурсам в общем сохраняется и после распада династических государств и остается характерным для взаимоотношений современных чиновников с их работодателем — государством. Распределение ресурсов продолжает осуществляться с учетом интересов бюрократии с целью формирования чувств привязанности и благодарности у получателей даруемых благ. Общность сословных интересов бюрократии как особой корпорации выражается в выгодном распределении ресурсов, получении как можно большей доли благ и привилегий. По свидетельствам многих современных государственных служащих, их и их коллег на государственную службу привлекают предоставляемые льготы, возможность получения жилья, второго высшего образования и т.п. за счет государства. Ранее М. Вебер в работе «Политика как призвание и профессия» писал о взаимо-

отношениях власти и бюрократии: «Тот, кто хочет силой установить на земле абсолютную справедливость, тому для этого нужна свита: человеческий „аппарат“. Ему он должен обещать необходимое (внутреннее и внешнее) вознаграждение — мзду небесную или земную — иначе „аппарат“ не работает» [З. С. 700—701]. По Веберу, распределяющие ресурсы и их получатели находятся в отношениях взаимной зависимости: первые получают поддержку в обмен на распределенные ресурсы, вторые, соответственно, определенную долю благ. При этом носители дарованных привилегий должны отказаться от части своих прав, чтобы получить разрешение использовать средства, опасные в руках гражданина, которому подобный отказ не требуется. Как правило, взамен выгодного распределения ресурсов от их получателей ждут не только лояльности по отношению к тем, кто эти ресурсы распределяет, но и отказа от активного участия в политической жизни государства.

Все вышеизложенное дает основания для следующих выводов. Согласно П. Бурдьё, бюрократия как институт государственного управления возникла и сформировалась в патримониальном династическом государстве, заимствуя такие черты патримониальности, как централизованное распределение ресурсов, иерархический характер отношений. Противоречия, возникавшие в династическом государстве вследствие пересечения личных и профессиональных отношений в сфере государственного управления, породили потребность в выделении публичной сферы, в «наведении порядка», рационализации, приведшей в итоге к появлению бюрократии.

Процесс бюрократизации, по П. Бурдьё, можно представить в качестве изменений в принципах функционирования государства по нескольким направлениям:

- отношения «власть — ответственность» строятся на основе многократного делегирования полномочий;
- образование становится формой воспроизводства бюрократии;
- оформляется приоритет общественного над частным, отраженный в правовых нормах;
- интересы бюрократии как особого социального слоя и профессиональной группы учитываются при распределении ресурсов.

Однако при всех изменениях с переходом к бюрократическому государству многие из приобретенных в патримониальном государстве черт так и не были изжиты окончательно, поэтому дальнейшее изучение природы бюрократии как социального института и инструмента государственного управления представляет интерес как с точки зрения социологической теории, так и с позиций теории и практики реформирования государственной службы.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бурдьё П. От «королевского дома» к государственному интересу: модель происхождения бюрократического поля // Социология социального пространства / Пер. с франц.; отв. ред. перевода Н.А. Шматко. — М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2007.

- [2] *Бурдьё П.* Дух государства: генезис и структура бюрократического поля // Социология социального пространства / Пер. с франц.; отв. ред. перевода Н.А. Шматко. — М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2007.
- [3] *Вебер М.* Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения / Сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова; предисл. П.П. Гайденко. — М.: Прогресс, 1990.
- [4] *Рослякова Е.Е.* Габитус // Социологическая энциклопедия. В 2 т. — Т. 1 / Национальный общественно-научный фонд / Руководитель научного проекта Г.Ю. Семигин; Главный редактор В.Н. Иванов. — М.: Мысль, 2003.
- [5] *Уайтхед А.* Истоки современной науки // Избранные работы по философии. — М.: Прогресс, 1990.

P. BOURDIEU ON THE NATURE OF BUREAUCRACY

O.V. Filatova

Chair of State and Municipal Administration
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklai str., 10/2, Moscow, Russia, 117198

The article analyzes P. Bourdieu's views on the interrelation between the formation of the system of public service and the establishment of the bureaucratic state. The author emphasizes the role of education and law in the formation of bureaucracy turning into a specific "social reality" (P. Bourdieu). A conclusion is made about the changes in the principles of functioning of the state accompanying the process of bureaucratization.

Key words: a bureaucratic state, "the logic of the public", the process of bureaucratization, occupational group, class.