

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

*А.С. Калгин, А.В. Клименко*

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВЗГЛЯДЫ  
НА ГОСУДАРСТВО И БЮРОКРАТИЮ**

Препринт WP8/2021/01

Серия WP8

Государственное и муниципальное  
управление

Москва  
2021

УДК 351/354  
ББК 60.821.4  
К17

Редактор серии WP8  
«Государственное и муниципальное управление»  
*А.В. Клименко, А.Г. Барабашев*

**Калгин, А. С., Клименко, А. В.**

К17 Теоретические взгляды на государство и бюрократию [Текст] : препринт WP8/2021/01 / А. С. Калгин, А. В. Клименко ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. – 28 с. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). – 15 экз.

В работе представлен краткий обзор основных теоретических взглядов на функции и экономические мотивы действий бюрократии, ее роли в государстве и системе государственного управления.

Наряду с авторами, описавшими базовые характеристики бюрократической организации и менеджмента, упоминаются исследователи, изучавшие формы самоорганизации и самоуправления.

УДК 351/354  
ББК 60.821.4

Ключевые слова: политико-административная дихотомия; бюрократия; легитимность бюрократического управления; принуждение; мотивация; «максимизирующий бюрократ»; меритократия; ограниченная рациональность

*Калгин Александр Сергеевич*, PhD, доцент департамента государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; E-mail: [akalgin@hse.ru](mailto:akalgin@hse.ru)

*Клименко Андрей Витальевич*, к.э.н., профессор, научный руководитель Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», руководитель департамента политики и управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; E-mail: [aklimenko@hse.ru](mailto:aklimenko@hse.ru)

Препринты Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>

© Калгин А.С., 2021  
© Клименко А.В., 2021  
© Оформление. Издательский дом  
Высшей школы экономики, 2021

## Введение<sup>1</sup>

Изучение феномена бюрократии находится в центре науки государственного управления. Этой тематике посвящено огромное число работ, которые условно можно разделить на два тематических раздела. Первый связан с работами теоретиков конца XIX – начала XX века, в первую очередь Макса Вебера и Вудро Вильсона, а также австрийского экономиста Людвиг фон Мизеса. Работы этих авторов знаменуют становление госуправления как научной дисциплины, выделяют бюрократию в качестве самостоятельного объекта исследования, рассматривают вопросы ее легитимности и роли в государстве.

Вудро Вильсон и Фрэнк Гуднау отделяют администрирование от политики, вводят в оборот понятие «политико-административная дихотомия», показывают возможность научного подхода к изучению администрирования. Вебер формулирует фундаментальные вопросы о природе легитимности бюрократического управления и принципах рациональной бюрократической организации. Мизес, непримиримый критик государственного вмешательства в экономику, указывает на преимущества частного управления и в то же время соглашается с неизбежностью бюрократии в тех сферах, где невозможно принимать решения на основе экономических расчетов, осуществлять контроль экономическими методами.

В дальнейшем эта тематика получила развитие, с одной стороны, в рамках организационной теории, в работах таких представителей школы административного менеджмента, как Лютер Гьюлик, Линдалл Урвик, разрабатывавших принципы эффективной организационной структуры, оптимизации административных функций. С другой стороны, в работах Пьера Бурдьё дается социологический взгляд на государство и его роль в жизни общества, на вопрос о легитимности бюрократии, источниках и основаниях ее власти.

---

<sup>1</sup> Авторы благодарны Ольге Виссарионовне Максимовой, студентке магистерской программы «Государственное и муниципальное управление» НИУ ВШЭ за значительную помощь в редактировании текста, в частности, в переводе цитат и их оформлении, отборе цитат и комментарии к ранним версиям текста.

Центральной темой работ Энтони Даунса, Герберта Саймона, Уильяма Нисканена, Гордона Таллока является вопрос о движущих мотивах поведения чиновников и бюро. В рамках этой тематики рассматриваются бюрократические интересы, рациональные основы принятия административных решений, закономерности развития бюро.

Наконец, ряд работ дает ответ на вопрос о том, возможна ли жизнь без бюрократии, то есть на основах самоуправления, самоорганизации.

## 1. Государство и бюрократия

Выделение государственного управления в качестве самостоятельной науки базируется на *концепции политико-административной дихотомии*, авторство которой принято приписывать *Вудро Вильсону* и *Фрэнку Гуднау*. Согласно этой концепции, сфера госуправления — это администрирование, оптимизируемая, регламентируемая и планомерная управленческая деятельность. Сфера политики — непредсказуемый мир политической борьбы.

Суть политико-административной дихотомии проста: администраторы должны организовывать работу государства, не вмешиваясь в установление целей государства. В свою очередь, политики должны избирать цели и не вмешиваться в процесс их достижения. В их задачу входит формирование целей, учет мнения граждан, однако сам процесс управления должен находиться вне политики.

Вильсон видел задачу государственного управления в том, чтобы организовать бюрократический аппарат таким образом, чтобы чиновники в своей деятельности руководствовались не только личными, но прежде всего общественными интересами.

«Вопрос для нас стоит так: какие нужны методы, чтобы управлять иерархической структурой сверху донизу, и государственная служба заинтересовала бы чиновника в плане служения обществу, а не начальству, самым наилучшим образом используя свой талант и чистые душевные порывы? Как сделать так, чтобы государственная служба представлялась ему интересной и в плане значительного повышения своего благосостояния, чтобы удовлетворяла самому тайному интересу, амбициям и, самое важное, чтобы она повышала статус и вы-

рабатывала характер человека. Как все это устроить на всех уровнях управления?» [Шафритц, 2003, с. 42].

По мнению Вильсона, задача администратора – рационально организовать процесс достижения целей, которые избрало общество. При этом административные задачи схожи в государствах с разными формами правления. В монархиях и республиках функции государства могут исполняться одинаково. Цели государства будут различны в зависимости от формы правления, однако пути достижения избранных целей могут быть схожи. Поэтому следует учиться у других стран тому, как эффективнее организовать работу государственного аппарата несмотря на то, что форма правления в этих странах отлична.

«Что касается управленческих функций, то у всех правительств наблюдается структурное единообразие, более того, если они хотят функционировать эффективно и с полной отдачей, они должны иметь структурное единообразие. И свободный человек, и раб имеют одинаковое строение тела и мышц, как бы различны ни были их мотивы поведения, работа и запас энергии. Монархические и демократические государства, будучи кардинально различными во многих отношениях, в реальной жизни имеют множество одинаковых обязанностей» [Там же, с. 40].

Разделение политики и администрирования стало краеугольным камнем теории государственного управления начала века. В дальнейшем эта концепция уступила место иным взглядам, в соответствии с которыми столь четкого разделения не только не существует, но оно и не рационально.

Разделение политики и администрирования позволило выделить особый класс администраторов – бюрократов, который стал объектом научного изучения. Основателем теории бюрократии принято называть *Макса Вебера*. Вебер посвятил анализу бюрократического аппарата ряд статей, а также уделил теме бюрократии значительное место в своей книге «Хозяйство и общество».

Следует отметить, что бюрократия интересует Вебера постольку, поскольку она является выражением стремления общества к рационализации – к разумному и планомерному управлению миром. Цен-

тральный вопрос, занимающий Вебера, — это вопрос о том, почему одни люди подчиняются другим. На чем основана эта возможность одних повелевать и эта обязанность других подчиняться? Бюрократию Вебер рассматривает как один из трех видов господства (в ряду с традиционным и харизматическим).

Для понимания роли бюрократии в концепции Вебера требуется рассмотреть связанные с ней понятия: «союз», «господство», «порядок», «дисциплина», «социальное действие», «социальное отношение».

Центральным понятием социологии Вебера является понятие социального действия, действие является социальным постольку, поскольку оно по своему смыслу ориентировано на другого и при его совершении принимается во внимание вероятная реакция другого или других. Социальным отношением Вебер называет «поведение нескольких лиц при том, что действие каждого из них по смыслу обуславливает действия других и ориентируется на эту взаимообусловленность» [Вебер, 2016, с. 389]. Одним из видов социального отношения является союз — такое отношение, которое «закрыто вовне» [Там же], то есть членство в котором ограничено теми или иными условиями. В союзе действует порядок — нормативная структура, обеспечивающая ориентацию социального действия, то есть совокупность поведенческих предписаний, рассматриваемых индивидами как обязательные» [Там же, с. 379]. Чтобы порядок воспринимался как значимый, часть членов союза должна заниматься его поддержанием. Некоторые союзы являются союзами господства. Господство — это «вероятность того, что некоторая группа людей будет повиноваться некоему приказу». Господство реализует господин с помощью штаба управления. Государства, по Веберу, — это союзы, в которых реализуется господство одних над другими.

Союз господства является политическим союзом, «если и поскольку устойчивость и значимость его порядков на определенной территории непрерывно обеспечиваются применением или угрозой применения физического принуждения со стороны штаба управления» [Там же, с. 110].

Определение государства, по Веберу, звучит так: «Государством будет называться непрерывно действующее политическое учреждение, управляющий штаб которого успешно реализует монополию легитимного физического принуждения ради утверждения его порядков» [Там же].

Ключевым в определении государства как союза господства является указание на *легитимный характер физического принуждения*, которым может пользоваться штаб управления.

Легитимность — это одно из ключевых понятий социологии Вебера. Вебер использует термин «легитимность» для обозначения веры подчиняющихся в то, что они должны подчиняться порядку союза. То есть легитимность — это вера в значимость или обязательность порядка. Люди в государстве готовы подчиняться представителям государственной власти, так как они верят, что те имеют право отдавать приказы.

Вебер различает три основания, которые могут быть использованы для «притязания на легитимность» [Вебер, 2016, с. 253]: легальность, традиция и харизма. При традиционном характере легитимности вера в права господина и его штаба отдавать приказы зиждется на вере в святость традиции; при харизматическом типе господства — на вере в сверхчеловеческие качества вождя; при легальном типе господства — на вере в формальные правила и процедуры, на основании которых отдаются приказания.

Бюрократия, по Веберу, — это механизм реализации господства в современном обществе, легитимность порядка которого основывается на вере в легальность приказов, то есть в то, что приказы отдаются людьми, получившими свои полномочия в соответствии с правилами, которые, в свою очередь, также установлены по надлежащим процедурам. Легитимность этого рода основывается на вере в процедуры.

Можно пояснить это следующим образом: современные институты государства могут реализовывать свою власть потому, что граждане верят, что эти институты были учреждены и функционируют на основании справедливых и верных правил и процедур. Так, Министерство финансов может регулировать бюджетную сферу потому, что оно наделено этим правом в соответствии с законом. А закон принят по правильной процедуре парламентом. Парламент же избран также в соответствии с установленной Конституцией процедурой выборов. Источник легитимности современного государства — в вере в соответствие всех институтов государства убеждениям граждан. Граждане подчиняются указам президента, так как убеждены в том, что он имеет право издавать указы, так как избран по принятой гражданами процедуре. При традиционном и харизматическом господстве основания веры иные.

Бюрократия – это воплощение легальности. Бюрократ получает право отдавать указания от вышестоящего органа и реализует отношения господства в тех рамках, которые устанавливает для него безличный порядок. Руководитель министерства, агентства не волен принимать любые решения, которые ему вздумается. Он не деспот и не самовластный правитель. Каким бы высоким ни был пост чиновника, он всегда подчинен безличному порядку, указывающему сферу его полномочий, пределы его власти и ответственности.

По Веберу, бюрократия превосходит в эффективности те формы организации, которые ей предшествовали. Чиновник, который четко выполняет предписания и инструкции, способен качественно и точно выполнить административную задачу. Бюрократия формирует и постоянно улучшает свои практики. Помимо этого, обеспечивается четкая иерархия при взаимодействии в рамках государственного аппарата. За счет предсказуемости действий бюрократия является наиболее рациональной формой реализации господства [Вебер, 2016, с. 261]. Рациональный характер бюрократического управления соответствует общему движению капиталистического общества к рационализации хозяйства.

Бюрократия – это необходимая основа любого государства, обеспечивающая решения общегосударственных задач, для чего и создается бюрократический аппарат. В Древнем Египте аппарат писцов и чиновников обеспечивал функционирование водного хозяйства во всей стране, строительство пирамид и решение многих других задач. Развитые бюрократические системы имелись и в Древнем Китае, и в городах шумерской цивилизации.

Особое внимание Вебер уделяет поведению людей внутри бюрократических иерархий. Бюрократ является как бы «винтиком в механизме», выполняя точно определенные для него задачи. С точки зрения эффективности функционирования системы бюрократов следует набирать на службу из людей, которые не имеют других источников дохода, кроме служебного жалования. Зависимые от системы, эти люди будут четко выполнять свою работу из страха потерять свое место. Наибольшей эффективности можно добиться, обеспечив бюрократу стабильную заработную плату и предсказуемую карьеру.

Общеизвестны характеристики «идеальной» бюрократии, которые Вебер считал необходимыми для эффективной работы административного аппарата. К ним он относил иерархическое построение



организации, вертикальное подчинение и ответственность руководителей за действия подчиненных, разделение труда по функциям, наличие регламентированных процедур и правил взаимодействий и принятия решений, строгое соблюдение дисциплины, стимулирование и продвижение на основе оценки заслуг и соответствия стандартам. Определение круга полномочий и четких правил позволяет обезличить отношения как внутри организации, так и с внешними агентами. Детализация контракта с чиновником и его увязка с целями и правилами организации, запрет на получение иных доходов кроме должностного вознаграждения снижают риск возникновения конфликта интересов.

Вебер не только описал принципы функционирования «идеальной бюрократии», он также дал критику бюрократической организации, которая, несмотря на свою техническую эффективность, вызывает к жизни и серьезные негативные последствия. Чиновник в бюрократическом механизме лишается своей человечности и превращается в винтик большой машины. Его стремления и цели определяются бюрократической структурой.

Бюрократ, по Веберу, отделен от «средств управления», то есть он подобен пролетарию Маркса, который отделен от «средств производства». Бюрократ не является собственником того помещения, в котором работает, тех канцелярских принадлежностей, которыми пользуется, и, что более важно, он не является личным носителем власти. Власть делегируется ему по должности, сам он, как личность, не может ни издавать указы, ни делать распоряжения. Все, что он делает как должностное лицо, дано ему государственным аппаратом.

Становясь бюрократом, человек превращается в «маленький винтик» бюрократической машины, и все его интересы сводятся к тому, чтобы стать большим винтиком. В одном из докладов, посвященных теме бюрократизации, Вебер отмечает: «Было бы ужасно думать, что мир однажды окажется наполнен не чем иным, как маленькими людьми, цепляющимися за свои маленькие должности, и жаждущими повышения по должности, — это положение дел подобно тому, что однажды уже было в Древнем Египте, эта тенденция играет все большее значение в нашем администрировании и особенно она проявляется в отношении его молодого поколения — студентов» [Weber, 2009, p. 97].

Большое внимание бюрократии уделил *Людвиг фон Мизес* — последовательный сторонник либерализма, частной собственности

и свободного рынка. Мизес был убежден не только в нежизнеспособности социализма как системы с подавляющей ролью государства и государственной бюрократии, но и во вреде почти любого государственного вмешательства в экономическую жизнь. И это, несмотря на большую популярность «Нового курса» президента Франклина Рузвельта в США и идей государственного регулирования Джона Мейнарда Кейнса.

Мизес, отмечая *основные черты бюрократического менеджмента*, различает управление в частной фирме, ориентированной на получение прибыли, и в бюро, которое тратит деньги из государственного бюджета. Чиновник, руководящий бюро, — это своего рода наместник государства. Его роль заключается в том, чтобы реализовывать волю государства во вверенной ему области. Однако, поскольку эта воля не может быть выражена достаточно однозначно и четко, ее заменяют инструкции, правила и предписания, указывающие чиновнику на то, как следует поступать в различных обстоятельствах.

Бюрократическое управление по Мизесу — «это управление, которое должно следовать детально разработанным правилам и предписаниям, установленным властью вышестоящего органа» [Мизес, 1993, с. 38].

Согласно Мизесу, бюрократия сама по себе не является плохой или хорошей, а правила и предписания можно рассматривать не только как «средства исполнения воли верховной власти», но и как «средства защиты людей и обеспечения гражданских прав и свобод» [Там же, с. 39].

Один из главных недостатков бюрократии Мизес видит в отсутствии возможности объективного обоснования и оценки решений. Бюро не получает прибыли, между доходами и расходами бюро нет связи. Государственные организации только тратят деньги. Для частной фирмы неспособность получить прибыль означает крах и выход из бизнеса. Для государственной же организации такой опасности нет, а значит, нет и однозначного мерилa успешности работы руководителя такой организации. Результаты бюро не могут быть оценены в денежном выражении и записаны в бухгалтерские книги. По Мизесу, бюрократические государственные организации неизбежно будут неэффективны, так как они лишены дисциплинирующего мотива прибыли. При этом бесполезно «реформировать бюрократическое управление путем назначения бизнесменов на руководящие

должности в различные ведомства» [Мизес, 1993, с. 41], поскольку, придя на государственную должность, даже самый выдающийся предприниматель подпадет под влияние множества ограничений и предписаний. Его личные качества не будут играть никакой роли в его решениях.

Однако все это не отрицает необходимости бюрократии для ведения «административных дел, результаты которых не имеют денежной ценности на рынке». Такие дела «невозможно контролировать при помощи экономических расчетов» [Там же, с. 40]. Заметим, что эти утверждения Мизеса идут вразрез с практикой внедрения в конце XX века принципов «нового государственного управления», доказательной политики, управления по результатам, которые, как считается, показали возможность использования расчетов в бюрократических решениях. Вопрос о том, можно ли считать эту практику опровержением теоретических объяснений Мизеса, остается открытым.

Очередной этап развития теории государства вновь возвращает нас к фундаментальным вопросам о его функциях и роли в жизни общества. Определяя государство, *Пьер Бурдьё* [Бурдьё, 2005] добавляет к определению Вебера<sup>2</sup> лишь одно слово. Государство, по Бурдьё, — это монополия на легитимное физическое и символическое принуждение. Таким образом, он расширяет понятие государства, включая, помимо физического, насилие в таких разных сферах, как язык, обычаи, образование, право и проч.

Государство имеет монополию на установление правил игры во всех сферах. Оно структурирует мышление человека. Мы мыслим так, как предписывает нам государство, говорит Бурдьё. Это следует понимать не в том смысле, что оно насаждает определенную политическую идеологию, но в более базовом смысле — мы видим мир в понятиях, которые мы усваиваем под действием институтов государства. Мы читаем литературу школьной программы, утвержденной государством, пишем по правилам грамматики, предписанным го-

---

<sup>2</sup> Вебер дает следующее, ставшее классическим, определение государства в «Хозяйстве и обществе»: «Государством будет называться непрерывно действующее политическое учреждение, управляющий штаб которого успешно реализует монополию легитимного физического принуждения ради утверждения его порядков» [Вебер, 2016, с. 110]. Традиционно это определение комментаторами редуцируется до формулы «государство — это организация, обладающая монополией легитимного физического насилия».

сударством, даже будни и праздники, режим дня и ночи принимается на основе решений государства.

Основополагающая метафора социальной теории Бурдьё — это метафора «поля». На поле идет борьба — игроки обладают интересами, одна команда хочет победить другую, используя определенные стратегии и имея определенные ресурсы. Социальная жизнь — это поля борьбы, а имеющиеся у нас ресурсы — это наш капитал в этой борьбе, дающий те или иные возможности.

Бурдьё заимствует у Маркса понятие капитала и переопределяет его. Обобщая, можно сказать, что для Бурдьё капитал — это вся совокупность ресурсов, доступных агенту (участнику борьбы за интересы). Такой капитал может быть финансовым, социальным, культурным, информационным и проч. Обладая любым из перечисленных видов капитала, можно получить больше возможностей.

*Бюрократическое поле* — одно из таких полей борьбы. На нем разные группы интересов сталкиваются, вытесняют друг друга, переопределяют правила игры, захватывают и удерживают позиции. По Бурдьё, бюрократы — это своего рода государственная знать, захватившая и удерживающая монополию на управление государством, которое само является монополистом всех видов капитала. Чин чиновника присваивается государством, что дает его носителю возможность действовать особым образом, недоступным простым гражданам.

«Номинация или назначение в итоге представляет собой очень таинственное действие, логика которого очень близка логике магии, описанной Марселем Моссом. Так же как колдун призывает весь капитал веры, накопленный деятельностью магического мира, президент республики, подписывающий приказ о назначении, или врач, подписывающий медицинский сертификат (больничный лист, справку об инвалидности или что-то еще), мобилизует символический капитал, накопленный посредством всей сети отношений признания, неразрывно связанной с функционированием бюрократического мира. Кто подтверждает законность сертификата? Тот, кто подписывает документ, дающий право сертифицировать (лицензию). Но кто подписывает этот документ? Мы втягиваемся в бесконечный ряд, в конце которого “нужно остановиться”, и мы можем в теологической манере выбрать последнее или первое звено в этой длинной цепи официальных актов подтверждения, для того чтобы дать ему имя “Государ-

ство”. Действуя наподобие банка символического капитала, оно гарантирует все документы, акты одновременно произвольные и не замечаемые в таком их качестве, то есть “законный обман”. Как говорит Остин: президент республики — это тот, кто считает себя президентом республики, но в отличие от сумасшедшего, принимающего себя за Наполеона, за ним признается основание так считать» [Бурдьё, 2005, с. 241].

Государство осуществляет как бы двойное структурирование нашего опыта — с одной стороны, оно определяет устройство социального мира, а с другой — то, как мы мыслим о нем. Впитав определенные схемы мышления, мы просто не можем себе представить, что опыт мог бы быть устроен иначе.

## 2. Экономические мотивы бюрократии

Изучение бюрократического аппарата с позиций экономической науки предполагает прежде всего определение внутренних мотивов поведения госслужащих, объединенных в бюрократические организации. Энтони Даунс, а также выдающиеся экономисты Гордон Таллок, Уильям Нисканен разработали экономические теории бюрократии, приложив к иерархическим структурам государственного аппарата инструменты экономического анализа. Так появились теория бюрократических типов Энтони Даунса, теория «максимизирующего бюрократа» Уильяма Нисканена и теория политической бюрократии Гордона Таллока.

Пожалуй, одним из первых мотивацию бюрократов проанализировал *Сирил Норткот Паркинсон*, известный своими «Законами Паркинсона». В сатирической форме Паркинсон писал: «Истина же в том, что количество служащих и объем работы совершенно не связаны между собой» [Паркинсон, 1989, с. 12]. По Паркинсону, бюрократы мотивированы в первую очередь стремлением к престижу и продвижению по службе. Путь достижения этих целей — увеличение числа подчиненных. Стремление бюрократов увеличить число подчиненных ведет к тому, что бюрократическая иерархия неизбежно разрастается, независимо от того, какой объем работы необходимо выполнять.

Паркинсон оценивает концепцию «идеального бюрократа» Вебера как «смехотворную» [Parkinson, 1958, p. 1] и шуточно утверждает, что бюрократия, подчиняющаяся закону Паркинсона, разрастается со скоростью 5,75% в год независимо от объема работы [Паркинсон, 1989, с. 16]. Несмотря на сатирический характер, книга Паркинсона является важным вкладом в развитие теории бюрократии, поскольку знаменует собой значительный сдвиг в понимании мотивов поведения чиновников. Начиная с Паркинсона доминирующей становится концепция личного интереса, и именно через личный интерес объясняется поведение чиновников в бюрократических организациях.

В работе «Внутри бюрократии» (“Inside Bureaucracy”) [Downs, 1967] Энтони Даунс предложил типологию мотивов бюрократов, которая призвана объяснить поведение сотрудников государственных организаций. Даунс отказывается от господствовавшей до него традиции анализировать решения государства исходя из таких соображений, как «оптимальная структура управления», «стремление к общему благу», «государственные интересы» и проч. Государственный аппарат состоит из людей, а люди имеют свои личные интересы. Именно люди принимают решения.

Даунс применяет экономический инструментарий к анализу поведения бюрократов. В рамках своей теории он рассматривает всех участников деятельности бюро в качестве агентов, максимизирующих свою полезность.

«Предполагается, что все агенты в нашей теории – чиновники, политики, граждане, клиенты бюро и т.д. – стремятся к максимизации своей полезности. Экономисты применяют концепцию полезности как своего рода валюту, которую люди, принимающие решения, используют при выборе между вещами, у которых нет очевидного “общего знаменателя”» [Downs, 1967, p. 81].

Однако для понимания поведения людей в рамках бюрократии необходима дополнительная информация. Нужно знать систему целей бюрократов, которые не всегда соответствуют утвержденным, провозглашенным целям государственных органов.

Даунс предлагает рассматривать личный интерес бюрократа как важный мотив его поведения, который всегда присутствует в его де-

тельности. В некоторых случаях он может даже руководствоваться исключительно личными интересами и не принимает в расчет интересы государства.

Даунс выделяет две группы мотивов: мотивы личной выгоды и более широкие мотивы [Dunleavy, 1991, p. 148]. Мотивы личной выгоды связаны с получением власти, денежного дохода, престижа, удобства, безопасности. Более широкие мотивы проявляются в лояльности к своей организации, приверженности своей миссии, гордости за выполняемую работу, желанием служить «общественному интересу».

Даунс полагает, что можно выделить пять типических характеров бюрократов, различающихся доминирующим мотивом. Так, он выделяет два типа, руководствующихся личной выгодой, и три типа, руководствующихся смешанными мотивами. К первой группе относятся «карьеристы» и «консерваторы», ко второй – «фанатики», «приверженцы» и «государственники». Типы второй группы отличаются друг от друга тем, насколько широко они понимают общественные интересы [Downs, 1967, p. 88].

Типы бюрократов, руководствующихся исключительно личной выгодой:

- Карьеристы руководствуются исключительно мотивами личной власти, престижа и дохода.
- Консерваторы предпочитают удобство и безопасность. В отличие от карьеристов они ориентированы на сохранение достигнутого уровня власти, престижа и дохода, и не стремятся к большему.

Типы бюрократов, руководствующихся смешанными мотивами:

- Фанатики, зелоты (zealots – непримиримые «борцы» за идею) стремятся всячески реализовать относительно узкий круг своих идей. Власть интересует их сама по себе, но главное, как условие продвижения своей «сакральной идеи», определенного направления в деятельности.
- Приверженцы лояльны более широкому кругу идей. Они стремятся к власти, желая расширить свое влияние на принятие решений, расширить радиус контроля.
- Государственники желают влиять на процесс реализации политики в государственном масштабе. Они в значительной степени альтруистичны, намерены служить «общественному благу» в

том виде, в каком они его себе представляют. Они в наибольшей степени походят на теоретического бюрократа из учебников по государственному управлению.

Отличительной чертой теории Даунса является стремление объяснить организационное поведение исходя из психологических характеристик людей, составляющих организацию. В рамках этой теории различия в функционировании организаций можно приписать личностным характеристикам руководителей и сотрудников этих организаций.

Даунс, вслед за Саймоном, применяет к анализу поведения бюрократов понятие ограниченной рациональности, а также концепцию издержек на поиск и обработку информации. Прежде всего он отмечает ограниченность времени на принятие решений. Функции большинства должностных лиц требуют большего количества действий, чем они могут одновременно совершить, что заставляет их сосредоточиваться только на части своих основных задач, в то время как остальные остаются нерешенными. Ограничен также объем доступной для использования информации. Стоимость получения и обработки каждой дополнительной единицы информации, как правило, резко возрастает. Достоверную информацию в отношении будущих событий вообще получить невозможно. Поэтому многие решения должны приниматься в условиях неопределенности [Downs, 1967, p. 75].

Даунс особо подчеркивает тот факт, что цели организации и цели отдельных бюрократов расходятся. В действительности организация — это не единая команда, стремящаяся к общей цели, а коалиция. Члены команды имеют общую цель, члены коалиции разделяют часть целей, но не все в равной степени.

Организационные цели — это не цели некоего коллективного разума, который имеет свою собственную жизнь, эти цели — результат компромиссов между членами организации. Каждый член организации имеет собственные цели, которые влияют на официально утвержденные цели. В итоге возникают компромиссные цели, отражающие официальные организационные и личные цели.

Расхождение индивидуальных и организационных целей в государственных организациях особенно важно, поскольку в них, в отличие от фирм в частном секторе, нет единого мерила успеха. В частной компании прибыль является, в значительной степени, единой



целью организации. Наличие такой цели позволяет ограничить расхождения в организационных и индивидуальных целях. Приоритет имеют те цели индивидов, которые гармонируют с единой целью — получением прибыли. В государственных же организациях такой единой организационной цели не существует, а потому нет и ограничителей, способных предотвратить расхождение организационных и индивидуальных целей.

Отсутствие единой цели ведет к тому, что невозможно оценить окончательную ценность тех или иных действий государственной организации и ее сотрудников. Отчасти именно поэтому так сложно использовать механизмы оценки результативности в государственных организациях.

Анализируя поведение бюрократов в условиях ограниченной информированности и значимых затрат на обработку информации, Даунс разделяет субъективную уверенность бюрократа в своих решениях и их объективную «мудрость». Глупый или плохо информированный бюрократ может быть абсолютно уверен в своих решениях, однако его решения могут быть неоптимальными. В то же время наиболее мудрыми могут быть решения того бюрократа, который субъективно наименее уверен в правильности своих решений.

Важным добавлением в понимание мотивов поведения чиновников является гипотеза о «*максимизирующем бюрократе*» Уильяма Нисканена. Нисканен стремится объяснить деятельность бюрократических организаций исходя не из личностных черт составляющих их людей, а из организационных характеристик и политического контекста функционирования организаций. Он утверждает, что бюро обменивает свою специфическую продукцию/услуги на определенный бюджет [Нисканен, 2004, с. 477], то есть сводит все разнообразие мотивов, которыми могут руководствоваться бюрократы, к максимизации бюджета бюро.

Конечно, «среди нескольких переменных, входящих в функцию полезности бюрократа, можно назвать следующие: доход, выгоды служебного положения, общественная репутация, власть, протекция, легкость управления бюро, способность управлять изменениями» [Niskanen, 1968, p. 293]. Однако все эти переменные ведут себя как «положительная монотонная функция от общего бюджета бюро» [Ibid.].

Взгляд Нисканена — это взгляд экономиста неоклассической школы, видящего в людях в первую очередь индивидов, максимизирующих свою функцию полезности. Отличительной особенностью модели Нисканена является то, что она близка к обывательскому представлению о чиновниках. Чиновники в рамках этой модели — это не стереотипические «идеальные бюрократы» Вебера или мудрые государственные мужи Конфуция, а корыстные чиновники из повседневной жизни простых людей.

Теория Нисканена подверглась серьезной критике, и в 1975 году он опубликовал статью, в которой развивал свои идеи. В рамках новой версии своей теории Нисканен предположил, что бюрократы стремятся максимизировать не общий бюджет организации, а «подконтрольный бюджет» (*discretionary budget*), то есть разницу между необходимыми общими издержками и бюджетом. Так как бюрократ не может получить прямую выгоду от бюджета бюро (то есть не может получить доход в виде прибыли), Нисканен предполагает, что важную роль играют нематериальные преимущества, связанные с доступным излишком бюджетных средств: «досуг, социальные и физические удобства должности, уважение окружающих и проч.» [Niskanen, 1975, p. 619].

Нисканен также развил теоретическое понимание спроса на услуги бюро. Спрос на услуги бюро формируют политики, которые, как и сами бюрократы, не могут напрямую завладеть избыточным бюджетом бюро, но могут вместе с бюрократами участвовать в определении направлений расхода излишка бюджета. Главный вывод Нисканена неутешителен: «Бюджет бюро слишком велик, объем выпуска... слишком мал, а способ производства неизбежно неэффективен» [Niskanen, 1994, p. 274].

Нисканен — энтузиаст принципал-агентской теории. Он представляет весь общественный сектор в виде каскада принципал-агентских отношений, в рамках которых каждая сторона преследует свои личные интересы, не совпадающие с интересами общества. Так, «комитеты, созданные с целью контролировать деятельность бюрократических организаций, максимизируют интересы своих членов, стремясь в то же время получить согласие со стороны законодателей» [Ibid., p. 276]. Члены законодательного собрания, в свою очередь, максимизируют свои личные интересы, ограниченные в этом лишь

нечастыми эпизодами волеизъявления граждан на выборах. Таким образом, «лишь часть выгод от производимых государством услуг доходит до общества», а «государственный сектор, в целом, служит нам не очень хорошую службу» [Niskanen, 1994, p. 281].

В соответствии со своим видением бюро Нисканен предлагает ряд мер для минимизации нежелательных эффектов от производства государственных услуг в рамках бюрократических организаций. В-первых, издержки производства государственных услуг могут быть снижены за счет усиления конкуренции между государственными организациями [Niskanen, 1979, p. 521]. Это ведет, на первый взгляд, к неочевидной рекомендации: «...создание новых бюро следует поощрять» [Niskanen, 1968, p. 304]. Если несколько разных бюро конкурируют за предоставление одной услуги, они стремятся делать это более эффективно. Несмотря на то что конкуренция между бюро может показаться «суматошной, некоординированной и не имеющей единой цели» [Niskanen, 1979, p. 519], она тем не менее может способствовать общему повышению эффективности предоставления услуг.

Во-вторых, «структура стимулов бюрократов должна быть изменена таким образом, чтобы мотивировать их минимизировать бюджет при заданном объеме производства услуг» [Niskanen, 1968, p. 304]. Этого можно добиться путем увязки показателей экономии с вознаграждением бюрократов.

В-третьих, «производство государственных услуг следует передавать частным организациям, заинтересованным в максимизации прибыли» [Ibid., p. 305]. Частные компании заинтересованы не в максимизации бюджета, а в максимизации прибыли. Так, при заданном объеме финансирования они будут стремиться к снижению издержек за счет повышения эффективности.

Нисканен полемизирует с Даунсом, указывая на то, что, по его мнению, более продуктивно анализировать организационные характеристики бюро и тот политический контекст, в котором они функционируют, а не личностные черты отдельных бюрократов.

*Гордон Таллок* в своей фундаментальной работе «Политика бюрократии» (“The Politics of Bureaucracy”) [Tullock, 1965] описывает процесс продвижения государственных служащих по уровням бюрократической иерархии, приводя аналогию с процессом обогащения ура-

на [Tullock, 1965], в котором с каждой фильтрацией концентрация тяжелых атомов в парах повышается. Чиновник, попавший в систему, в ходе работы непрерывно оказывается в ситуациях выбора, по результатам которых либо продвигается выше, либо опускается, либо остается на месте.

«Люди, попадающие в систему, являются либо случайным выбором, либо результатом предварительного отбора. Оказавшись в системе, они сталкиваются с рядом ситуаций, в которых они могут либо подняться по службе, либо остаться в том же положении, либо потерять существующее положение. Эти “тестовые” ситуации не обязательно связаны с формальным продвижением по службе в бюрократической иерархии. Как правило, существует множество небольших этапов, которые готовят почву для официального продвижения по службе или понижения в должности. Получение хорошего задания, завоевание доверия начальства и хорошей репутации среди коллег – все это можно сравнить с пористыми барьерами на станции обогащения урана» [Tullock, 2005, p. 21].

Таллок выделяет два типа чиновников: «идеалисты» и «реалисты». Идеалисты стремятся принимать решения в пользу интересов организации, реалисты всегда принимают решения в пользу своего карьерного роста. Только те чиновники, которые систематически принимают решения в пользу продвижения вверх по карьерной лестнице, имеют шансы достичь вершин иерархии.

«Любой человек в любой системе будет постоянно сталкиваться с выбором между такими действиями, которые оказывают некоторое благоприятное воздействие на его возможности в этой системе, и теми, которые менее желательны для его карьеры, но имеют другие преимущества. Подняться на самый верх карьерной лестницы, скорее, сможет только тот человек, который привычно делает выбор в таких ситуациях в пользу своей “карьеры”» [Ibid., p. 22].

В идеальной системе меритократии (то есть продвижения на основе заслуг) выбор в пользу карьерного роста всегда совпадает с выбором в пользу интересов организации (общества). Однако таких идеальных систем не бывает [Tullock, 1965].

«Таким образом, в идеально эффективной организации человек, в котором доминируют амбиции, будет следовать тем же курсом действий, что и идеалист, просто потому, что такая процедура будет для него наиболее эффективной для достижения тех личных целей, которые он преследует. С другой стороны, организация может быть настолько плохо устроена, что идеалист будет вынужден занять почти полностью оппортунистическую позицию, потому что только в этом случае он будет служить своим идеалам. Идеалист в таких случаях может обнаружить, что только поступившись своими принципами ради карьеры, он сможет остаться в организации и подняться выше, туда, где сможет влиять на принятие решений. Это административная организация в ее худшем проявлении» [Tulloch, 2005, p. 24].

Две причины делают невозможным создание идеальной системы меритократии. Первая – расхождение между целями индивида и целями организации. Вторая – тот факт, что люди могут сознательно изменять свое поведение, подстраиваясь под правила игры. Система меритократии неизбежно отсеивает идеалистов. Они, вследствие своей честности, оказываются в невыгодном положении по сравнению с реалистами, то есть теми, кто может свободно делать выбор в пользу карьерного роста, даже зная, что этот выбор может быть не в интересах организации. Создать систему правил, отсеивающую реалистов, невозможно, так как люди могут адаптировать свое поведение под любые правила.

«Невозможно спроектировать систему, которая будет отсеивать людей с относительно низкой моралью. Это так, потому что умный, но недобросовестный человек всегда будет придерживаться нравственного курса, если это увеличивает его шансы быть наиболее успешным» [Ibid., p. 26].

Таллок заключает, что «любая организационная структура, в которой используется система отбора на основе заслуг, в той или иной степени отфильтровывает честных» [Ibid.]. Любая система оценки на основе показателей результативности является таким фильтром. Следовательно, проблема достоверности информации и искажения данных является фундаментальной проблемой в любой системе управления по результатам.

Бюрократ, действующий в интересах своей карьеры, может верить в то, что своими действиями он служит общему благу:

«Всегда трудно разграничить то, что “хорошо”, и то, что “хорошо для меня”. Общее благо не всегда легко различимо. “Политик”, чиновник, не прилагающий особых усилий для того, чтобы разделить эти две категории, может искренне полагать, что действия, которые постороннему могут показаться расчетливыми и нечестными, вполне оправданно входят в круг его обязанностей» [Tullock, 2005, p. 27].

Таллок заключает, что «общий уровень честности бюрократов, достигших высших уровней бюрократической структуры, будет стремиться к достаточно низкому значению» [Ibid., p. 25].

Понимание, что в государственном секторе часто приходится сталкиваться с такими этическими дилеммами, может вести к тому, что идеалисты самостоятельно избегают работы на государственной службе. Таким образом, в добавление к механизму негативного отбора в процессе продвижения по карьерной лестнице добавляется механизм негативного самоотбора при поступлении на работу. Как заключает Таллок, «мало кто ожидает от карьерных чиновников действий, противоречащих их личным интересам» [Ibid., p. 27].

Основным вкладом *Герберта Саймона* в теорию бюрократии считается введение в нее *концепции ограниченной рациональности*. По Саймону, сотрудники бюрократических организаций стремятся принимать решения рационально, однако они существуют в таких условиях, в которых эти решения неизбежно являются рациональными лишь отчасти. Так, руководитель организации может посвятить принятию решений только ограниченное количество времени, ему доступен лишь ограниченный объем информации, а поиск дополнительной информации сопряжен с издержками. Кроме того, даже имея значительный объем информации о том вопросе, относительно которого нужно принять решение, руководитель может обдумать и проанализировать лишь ограниченный объем этой информации.

«Центральное место в административной теории занимает вопрос о границе между рациональным и нерациональным в человеческом социальном поведении. Административная теория — это теория наме-

ренной и ограниченной рациональности в поведении людей, которые ищут удовлетворительного, поскольку не в силах искать максимального» [Simon, 1976, p. xxviii].

По Саймону, люди не максимизируют полезность, а ищут удовлетворительные решения (*satisfice*), то есть наиболее удачные в условиях имеющихся возможностей и ограничений.

Анализируя процесс мониторинга руководителем своих подчиненных, Саймон отмечает, что каждый акт мониторинга требует затрат времени и энергии руководителя. Поэтому руководитель вынужден ограничивать вмешательство в дела подчиненных, экономя свое время и энергию. Руководитель не может оценивать каждое действие своих подчиненных, ведь в этом случае работа бы дублировалась, руководителю пришлось бы повторять каждый шаг подчиненного, чтобы проконтролировать его. Вместо этого рациональный руководитель направляет свое внимание только на те действия подчиненных, которые по каким-либо причинам вызывают у него озабоченность, то есть избирательно отслеживает деятельность подчиненных. Если что-либо привлекает его внимание, он более внимательно изучает действия подчиненного. Поэтому подчиненные стремятся не привлекать к себе лишнего внимания руководителя, оставаясь «ниже радар».

### **3. Жизнь без бюрократии**

До этого момента речь шла о различных взглядах на государство и чиновников, о рациональных подходах к организации работы бюро и мотивах действий госслужащих. Вместе с тем возникает вопрос: возможна ли жизнь без государства и чиновников?

*Гаррет Хардин* в работе «Трагедия общин» [Hardin, 1968] показал причины истощения ресурсов оказавшихся в общем и бесконтрольном пользовании. Китобои, например, убивают слишком много китов, пастбища вытаптываются стадами, ценные виды животных истребляются охотниками. Причина этого, по Хардину, состоит в том, что выгоды от использования ресурсов являются частными — их извлекает тот, кто использует ресурс, а издержки несет все сообщество, которому доступен этот ресурс.

Непосредственно сама «трагедия» общин состоит в том, что каждый из членов общины следует наиболее рациональной стратегии поведения, но именно из-за того, что они следуют своим индивидуальным лучшим стратегиям, в итоге все они приходят к краху. Слово «трагедия» используется Хардином в его драматургическом смысле, то есть это такое развитие событий, которое, несмотря на лучшие мотивы его участников, ведет их к гибели.

Хардин делает вывод, что без централизованного регулирования общий ресурс будет истощаться от избыточного использования. На этом выводе строится традиционная логика государственного регулирования — лицензии на использование общих ресурсов должно давать государство. Оно же контролирует воспроизводство ресурсов и условия их эксплуатации. Без государственных институтов, принуждения к исполнению правил и бюрократии сообщества сами не могут позаботиться о себе, обеспечить устойчивое использование ресурсов.

Однако это не единственный способ решения проблемы «трагедии общин». Нобелевский лауреат *Элинор Остром* выявила множество примеров того, как сообщества успешно регулируют совместное использование общих ресурсов без вмешательства государства. Она указывает на то, что традиционная схема государственного регулирования имеет существенные недостатки. Главный из них заключается в том, что централизованное, насажденное сверху регулирование является неустойчивым. Как только государство «ослабляет хватку», ситуация вновь разлаживается, вновь начинается избыточное использование общего ресурса, так как у пользователей отсутствуют внутренние ограничения, не создается механизмов саморегуляции.

Те, кого сдерживала угроза применения насилия со стороны государства, как только такая угроза исчезает, начинают «догонять» упущенное. Да и при достигнутом уровне госконтроля потребители ресурсов, движимые своим частным интересом, беспрестанно ищут способы выйти из-под него. Это значит, что централизованное регулирование требует постоянной бдительности и подкрепления механизма принуждения. Остром доказывает возможность создания таких условий, при которых сообщество может само организовать разумное использование общих ресурсов.

Стоит также упомянуть работы, в которых подробно описываются кейсы «жизни без государства». К ним прежде всего относится



книга *Джеймса Скотта* «Искусство быть неподвластным» [Скотт, 2017], в которой автор показывает мир «периферий» Юго-Восточной Азии, историю и особенности взаимодействия населения и властей, стратегии «бегства от государства». Среди российских исследователей эту тематику разрабатывают С.Г. Кордонский, Ю.М. Плюснин, О.С. Моляренко и другие авторы. В их работах были описаны такие явления, как «отходничество» (отъезд работников на длительный срок на заработки в крупные города), «гаражная экономика» (неформальный сектор занятости), распределенные мануфактуры, ремесла и прочие способы организации жизнедеятельности, основанные на самообеспечении, самоорганизации в обход формализованных механизмов государственного регулирования [Plusnin, Kordonsky, 2020; Плюснин, 2016].

## Литература

*Бурдьё П.* (2005) Дух государства: генезис и структура бюрократического поля // Социология социального пространства / под ред. Н.А. Шматко. СПб.: Алетейя.

*Вебер М.* (2016) Хозяйство и общество. Очерки понимающей социологии: в 4 т. Т. 1. Социология. М.: Изд. дом Высшей школы экономики.

*Мизес Л.* (1993) Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М.: Дело.

*Нисканен В.А.* (2004) Особая экономика бюрократии // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4.

*Паркинсон С.Н.* (1989) Законы Паркинсона. М.: Прогресс.

*Плюснин Ю.М.* (2016) Вдали от государства: отходники и власть в современной России // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. С. 60–80.

*Скотт Д.С.* (2017) Искусство быть неподвластным. Анархическая история высокогорий Юго-Восточной Азии. М.: Новое издательство.

*Шафритц Д.* (2003) Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Д. Шафритца, А. Хайда. М.: Изд-во Моск. ун-та.

*Downs A.* (1967) Inside Bureaucracy. Boston: Little Brown and Co.

*Dunleavy P.* (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. N.Y. ; L.: Harvester.

*Hardin G.* (1968) *The Tragedy of the Commons // Science*. New Series. Vol. 162. No. 3859. P. 1243–1248.

*Niskanen W.A.* (1994) *Bureaucracy and Public Economics*. 2nd ed. Aldershot: Edward Elgar for the Locke Institute.

*Niskanen W.A.* (1975) *Bureaucrats and Politicians // J. Law Econ*. Vol. 18. Iss. 3. P. 617–643.

*Niskanen W.A.* (1979) *Competition Among Government Bureaus // Am. Behav. Sci*. Vol. 22. Iss. 5. P. 517–524.

*Niskanen W.A.* (1968) *Peculiar Economics of Bureaucracy // Am. Econ. Rev*. Vol. 58. No. 2. P. 293–305.

*Parkinson C.N.* (1958) *Parkinson's Law or the Pursuit of Progress*. L.: J. Murray.

*Plusnin J., Kordonsky S.G.* (2020) *Revived Archaic: "Scattered Manufactories" in Provincial Russia // Cah. di Sci. Soc*. Vol. 8. Iss. 13. P. 31–57.

*Simon H.A.* (1976) *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. Glencoe, Ill.: Free Press.

*Tullock G.* (1965) *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D.C.: Public Affairs Press.

*Tullock G.* (2005) *Bureaucracy*. Indianapolis, Ind. Lancaster: Liberty Fund; Gazelle Drake Academic.

*Weber M.* (2009) *From Max Weber: Essays in Sociology*. N.Y.: Routledge.

*Препринт WP8/2021/01*  
*Серия WP8*  
*Государственное и муниципальное управление*

Калгин Александр Сергеевич, Клименко Андрей Витальевич

**Теоретические взгляды на государство и бюрократию**

Отпечатано в типографии  
Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета  
Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Тираж 15 экз. Уч.-изд. л. 1,6.  
Усл. печ. л. 1,7. Заказ № . Изд. № 2481

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
125319, Москва, Измайловское шоссе, 44, стр. 2  
Типография Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики»