**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение 2

Глава 1. Патримониализм и патримониальная бюрократия 4

1.1. Патримониализм. Общая характеристика 4

1.2. Патримониальная бюрократия. Особенности и исторические примеры 9

Глава 2. Концепция рациональной бюрократии 21

2.1. Теория рационализации 21

2.2. Идея легального господства в рациональной бюрократии 24

2.3. Администрации как часть рациональной бюрократии. Бюрократия и общество 28

Заключение 36

Список использованной литературы 39

# Введение

Пожалуй, одним из наиболее значимых трудов немецкого социолога и социального философа Макса Вебера является его учение о типах господства, из которого вытекает его концепция рациональной бюрократии.

Основным источником, в котором представлена теория бюрократии Вебера, служит фундаментальный труд этого немецкого социолога "Хозяйство и общество" и целый ряд его статей, приведённый в сборнике "Избранные произведения" издательства "Прогресс". В этих статьях и в некоторых других своих работах Вебер описывает систему государственного управления, существовавшую в Германии в начале ХХ века. В исследованиях современных западных ученых нередко подчеркивается, что анализ бюрократии в веберовских политических статьях, как и концепция патримониальной бюрократии, служит важным дополнением идеально-типической модели рациональной бюрократии. В последние годы отечественные исследователи также неоднократно подчеркивали значение веберовской модели бюрократии для характеристики системы управления в современном российском обществе. В данной работе наиболее активно рассматривалась работы М. Масловского "Веберовская концепция патримониализма и ее современные интерпретации" и "Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология".

Считается, что в наше время, по крайней мере, в нашей стране бюрократический аппарат управления особенно сильно развит. Такое сильное его развитие началось во времена Советского Союза, и с тех пор штаб управления начал неимоверно разрастаться. Бюрократия сильно укрепилась за время своего существования, постоянно происходит разрастание бюрократического аппарата, что усложняет жизнь обычным людям.

Целью данной курсовой работы является изучение теории бюрократии М. Вебера, её анализ и возможности её применения. Важнейшими моментами будет изучение и рассмотрение двух бюрократических концепций, предложенных М. Вебером.

Для этого были решены следующие задачи:

1. Изучить работы М. Вебера и других исследователей по данной теме.

2. Рассмотреть бюрократию как один из типов господства и провести сравнительный анализ теорий патримониальной и рациональной бюрократии.

3. Рассмотреть роль бюрократии в общественной жизни и управлении государством.

Из литературы наиболее активно в процессе исследования использовались труды М.В. Масловского и собственно М. Вебера. Кроме этого объектом исследования послужили и другие работы авторов, посвящённые теории бюрократии М. Вебера.

Предмет данной курсовой работы – феномен бюрократии в концепции Вебера.

## Глава 1. Патримониализм и патримониальная бюрократия

## 

В политической социологии Вебера подробно описаны формы управления, предшествовавшие современной рациональной бюрократии. Наибольшее внимание при рассмотрении этих форм немецкий социолог уделил различным вариантам патримониального господства.

### 1.1. Патримониализм. Общая характеристика

Понятие "патримониальный" ведет свое происхождение из эпохи Римской империи. Со времени правления Августа термин patrimonium обозначал частную казну императора, которой тот распоряжался, не давая отчета сенату. В западной политической теории понятие патримониальной монархии встречается по крайней мере с середины XVII века, когда его ввел в употребление Т. Гоббс. В начале XIX века термин "патримониальное государство" использовался некоторыми немецкими историками, которые, однако, не проводили различия между патриархальным и патримониальным типами господства [13].

В социологии Вебера патримониализм выступает как один из типов традиционного господства, производный от первичного патриархализма. Согласно Веберу, основным отличительным признаком патримониализма служит наличие в распоряжении господина особого аппарата управления, которого нет в патриархальных властных структурах. Если патриархальное господство всегда следует традиции, то при патримониализме опора на управленческий аппарат и военные формирования, выступающие орудием личной власти господина, позволяет последнему в некоторых случаях игнорировать предписания традиции [4]. Все подчиненное господству население разделяется при патримониализме на две основные группы: лично зависимых слуг правителя, из числа которых и формируется административный аппарат, и политических подданных, которые не являются лично зависимыми, но несут разного рода повинности. При этом экономическая эксплуатация подданных, как правило, осуществляется "литургическими" методами, предполагающими коллективную ответственность определенных групп населения за отправление их членами государственных повинностей. В отличие от феодализма, который развился в наиболее чистом виде лишь в Западной Европе (хотя феодальные элементы могут быть обнаружены и в некоторых других цивилизациях), патримониальные властные структуры существовали, согласно Веберу, повсеместно и во все исторические эпохи. В то же время феодализм характеризуется Вебером как частный случай патримониального господства. М. Масловский отмечает, что его мнению, феодальный принцип не мог полностью заменить патримониальную систему управления на уровне государства, а феодальный вассал выступал как патримониальный господин по отношению к своим крепостным [13]. Основное отличие между этими двумя типами традиционного господства заключается в том, что при феодализме существуют взаимные договорные обязательства между сеньором и вассалами. Кроме того, при феодализме противостоящие королю вассалы обладают своими собственными военными силами. Патримониальные же войска набираются обычно из числа рабов, наемников или подданных, принадлежащих к непривилегированным слоям населения. Опора на такую армию позволяет патримониальному правителю в известных пределах не считаться с требованиями традиций.

Однако если правитель слишком полагается на военную силу, он становится заложником армии, которая может выйти из-под его контроля. Как пишет Вебер, в случае военных неудач и других сходных обстоятельств войска "начинали бунтовать, свергали и устанавливали династии, либо государь должен был подарками и обещаниями повышенной платы заново привлекать их на свою сторону" [4]. Поэтому патримониальный режим, как правило, оказывается неустойчивым, свидетельства чему можно найти в истории Римской империи и особенно средневековых государств Ближнего Востока, которые являли собой, с точки зрения Вебера, классический пример "султанизма", опиравшегося на патримониальные войска. В то же время патримониальное государство практически никогда не основывается исключительно на военной силе, но в немалой степени зависит от традиционной легитимации. Другой опорой патримониального режима служит управленческий аппарат, который набирается первоначально из числа личных слуг господина. Однако недовольство подданных возвышением несвободных людей, равно как и нужды самого процесса управления, обычно побуждают господина привлекать к этому процессу и своих политических подданных. Но назначение на государственную должность неизменно выступает как милость правителя, которую он оказывает лишь тем, на чью преданность может вполне полагаться. Принцип личной преданности неизменно имеет первостепенное значение в патримониальных властных структурах.

Патримониальный правитель наделяет чиновников теми или иными полномочиями от случая к случаю, не устанавливая какого-либо постоянного разделения труда между ними. В этой связи Р. Бендикс отмечает, что даже в крупных государствах, организованных подобным образом, невозможно обнаружить какой-то системы в потоке официальных титулов с постоянно меняющимся значением [7]. Границы между сферами полномочий патримониальных чиновников неизбежно оказываются нечеткими. В конечном счете, эти границы, коль скоро они не установлены традицией, определяются в ходе соперничества между самими чиновниками.

Как указывает Вебер, таким должностным лицам дозволяется делать все, что совместимо "с властью традиции и интересами правителя в сохранении готовности подданных повиноваться и их способности содержать его экономически" [7]. Поскольку чиновник рассматривает свою власть как личную привилегию, в тех случаях, когда традиция не требует от него обязательного совершения каких-либо действий, они производятся по собственному усмотрению и нередко лишь в расчете на вознаграждение. Таким образом, наряду с личностным характером отношений власти патримониальное управление отличает собственническое отношение чиновников к занимаемой должности и связанным с ней экономическим преимуществам.

Одной из основных отличительных черт патримониального управленческого аппарата. Как отмечает Вебер, выступает отсутствие регулярного денежного жалованья. Вместо постоянного денежного оклада патримониальный чиновник наделяется бенефицием, который дается ему, как правило, пожизненно и предполагает "определенные права на должность" и тем самым ее присвоение [4]. Бенефиций может представлять собой земельный участок, но он может заключаться также в праве на получение зерна из царских житниц или на определенные денежные выплаты за отправление официальных актов. Согласно Веберу, бенефиций являлся универсальным средством содержания патримониальных чиновников и столь же универсальный характер носила тенденция к присвоению бенефиция.

М. Масловский утверждает, что присвоение должностей делает обладающих ими чиновников практически несменяемыми, что позволяет им накладывать существенные ограничения на власть патримониального правителя. В результате в каждом патримониальном государстве происходит непрерывная борьба между правителем и чиновничеством. Интересам правителя отвечало бы назначение на все наиболее важные посты его личных слуг и фаворитов, но это удается ему лишь в тех сферах, где не произошло присвоения должностей чиновниками. В этих условиях, как полагает Вебер, чрезвычайно важное значение приобретает индивидуальная способность правителя утвердить свою власть [13].

Вебер рассматривает различные способы, с помощью которых патримониальные государи пытались обуздать притязания чиновничества. Как правило, правитель стремился ограничить срок пребывания чиновников в должности; назначать их в те регионы, где они не имели земельной собственности и влиятельных родственников; не допускать объединения военной и гражданской власти в руках одних и тех же лиц; систематически контролировать деятельность чиновников через своих доверенных людей. Кроме того, как отмечает Вебер, универсальным средством, гарантирующим лояльность, было использование чиновников, которые не происходили из социально привилегированных слоев или были иностранцами и которые не обладали своими собственными властью и престижем, но полностью зависели в этом отношении от господина [4]. Для патримониальных властных структур характерно явление фаворитизма, когда важнейшие государственные посты занимают выходцы из низов, которые в любой момент могут утратить свое положение по произволу правителя.

Рассматривая влияние патримониальных властных структур на экономическую жизнь общества, Вебер подчеркивал, что эти структуры не являются серьезным препятствием для развития самых разных хозяйственных укладов, в том числе политически ориентированного капитализма. Как известно, немецкий социолог выделял два основных типа капитализма: авантюрно-спекулятивный капитализм, существовавший в той или иной форме во все исторические эпохи, и современный капитализм, отличительным признаком которого является рациональная организация формально свободного труда [4]. С точки зрения Вебера, если авантюрно-спекулятивный капитализм прекрасно уживался с патримониальным политическим режимом, то промышленный капитализм современного типа не мог нормально развиваться в патримониальном государстве из-за недостатка в таком государстве предсказуемости, отличающей рациональное бюрократическое управление. Совершенно очевидно, что отсутствие законодательных гарантий, которые ограждали бы от произвола со стороны патримониального правителя и его чиновников, крайне неблагоприятно сказывалось на деятельности капиталистических предпринимателей.

### 1.2. Патримониальная бюрократия. Особенности и исторические примеры

Перейдем теперь к рассмотрению понятия патримониальной бюрократии в работах Вебера. М. Масловский в своих исследованиях акцентирует внимание на том, что этому понятию в современной западной социологии также давались различные толкования. Тем не менее преобладающей является точка зрения, согласно которой оно служит для обозначения особого идеального типа, занимающего промежуточное положение между идеально-типическими моделями патримониализма и легально-рациональной бюрократии. Как указывали некоторые западные авторы, в тех случаях, когда разрыв между теоретическими моделями и реальностью оказывался слишком велик, Вебер использовал такого рода дополнительные идеальные типы [13].

Для уточнения значения этого термина следует в первую очередь обратиться к его использованию в "Хозяйстве и обществе". В своем основном труде Вебер характеризует патримониальное чиновничество и рациональную бюрократию как два во многих отношениях противоположных типа. Он подчеркивает контраст между ними, указывая, что в патримониальном управленческом аппарате вместо бюрократической "беспристрастности" все полностью зависит от личного усмотрения чиновника - от его отношения к конкретному просителю и его конкретной просьбе и от чисто личных связей, услуг, обещаний и привилегий [7]. Тем не менее, Вебер не проводит непреодолимой границы между патримониальной и бюрократической должностью. Он утверждает, что истоки подлинной бюрократии могут быть найдены повсюду в довольно несложных формах патримониальной администрации - переход от патримониальной к бюрократической должности не является четко определенным [7].

Рассматривая основные исторические примеры бюрократических организаций, Вебер указывает, что многие из них отличались ярко выраженными патримониальными чертами. При этом патримониальные бюрократии расцениваются им как в значительной степени иррациональные, поскольку в них, как правило, отсутствует четкое разграничение сфер полномочий чиновников и не требуется специальной подготовки для занятия должности. Однако Масловский в своих исследованиях отмечает, что Вебер вполне допускает возможность того, что патримониальный правитель в интересах своей власти и финансового обеспечения развивает рациональную систему администрации со специально подготовленными чиновниками [13], хотя подобная система администрации получила полное развитие лишь в западноевропейских абсолютных монархиях.

Вместе с тем в "Хозяйстве и обществе" Вебер следующим образом характеризует патримониальную бюрократию: "Там, где несвободные чиновники действуют в иерархической организации с безличными сферами компетенции и, следовательно, в формально бюрократической манере, мы будем говорить о "патримониальной бюрократии" [7]. Но следует отметить, что патримониальные чиновники не обязательно являются несвободными, поскольку они могут рекрутироваться в том числе и из не патримониальных источников. Обратимся теперь к рассмотрению вопроса о теоретическом статусе понятия патримониальной бюрократии. Есть основания считать, что этот термин не обозначает в работах Вебера отдельного идеального типа, но имеет лишь конкретно-эмпирические воплощения. Хотя Вебер и указывает на наличие в патримониальной бюрократии определенных рациональных черт, эти черты не уточняются. Характеризуя небюрократическое патримониальное чиновничество, Вебер перечисляет те признаки рациональной бюрократии, которые в нем полностью отсутствуют. Однако он не приводит такого же исчерпывающего перечня признаков патримониальной бюрократии.

Вебер следующим образом определяет рамки использования этого термина: "Мы будем все время вынуждены, пользуясь такими словообразованиями, как "патримониальная бюрократия", указывать на то, что данное явление некоторыми характерными для него признаками связано с рациональной, другими - с традиционной - в данном случае с сословной - формой господства" [3]. Очевидно, что речь в данном случае идет об эмпирических явлениях, а не об идеальном типе. Важное значение имеет и отмеченная здесь Вебером связь патримониальной бюрократии с господством сословного типа.

Следует уделить пристальное внимание понятию "сословное господство" в его отношении к патримониальной бюрократии. Отличительным признаком сословного господства является апроприация должностей чиновниками. Как подчеркивает Вебер, если централизованный патримониальный режим предполагает отделение должностного лица от средств управления, то при сословном господстве осуществляющее власть лицо полностью контролирует средства управления [4].

В такой управленческой структуре все властные полномочия поделены между патримониальным правителем и чиновниками, без согласия которых правитель не может ничего предпринять. В этом случае существует прямая зависимость между степенью присвоения должностей чиновниками и властью, которой они обладают. Разумеется, полное присвоение должностей характеризует только чистый тип сословного господства. В исторической реальности существует лишь тенденция к такому присвоению, а в руках патримониального правителя всегда есть средства противостоять данной тенденции.

Важно учитывать также то обстоятельство, что сословное господство не является бюрократическим. Полная апроприация средств управления чиновниками означает децентрализацию патримониального режима и распад бюрократических структур. Что же касается патримониальной бюрократии, она занимает промежуточное положение между чистыми типами рациональной бюрократии и сословного господства. В эмпирически наблюдаемых патримониальных бюрократиях наряду с развитием некоторых рациональных черт проявляется тенденция к присвоению средств управления чиновниками, которая, тем не менее, не означает полной децентрализации политического режима.

Парадокс патримониальной бюрократии заключается в том, что, коль скоро она представляет собой централизованную структуру, она не обладает реальной властью, являясь послушным орудием патримониального правителя. В то же время присвоение должностей чиновниками, позволяющее им ограничить власть правителя, создает основу для сословного господства, которое уже не является бюрократическим.

Итак, понятие "патримониальная бюрократия" в работах Вебера обозначает, по-видимому, не идеальный (чистый) тип, а лишь конкретные примеры управленческих структур, обладающих определенными рациональными чертами, но действующих в условиях традиционного господства. Патримониальные бюрократии отличают личностный, а не формально-правовой характер отношений между главой государства и чиновниками. Основу власти патримониальных чиновников образует, прежде всего, присвоение этими чиновниками занимаемых ими должностей и связанных с ними привилегий. Но предельное развитие тенденции к такому присвоению означает утрату чиновничеством бюрократического характера.

Историческими примерами относительно высокоразвитых форм бюрократического управления в условиях патримониального государства служат Веберу бюрократии, существовавшие в Древнем Египте, в поздней Римской и Византийской империях, в Китае, а также в Западной Европе в эпоху абсолютизма. Однако основное внимание немецкий социолог уделял двум последним из этих примеров. Если в западных государствах произошел переход от патримониального господства к легально-рациональной бюрократии, в Китае, по мнению Вебера, существовал наиболее типичный образец патримониальной бюрократии, которая добилась господствующего положения в обществе, но при этом не трансформировалась в рациональную бюрократию современного типа [3].

Р. Бендикс в работе "Образ общества у Макса Вебера" акцентирует своё внимание на том, что в своем анализе китайского общества Вебер стремился привлечь внимание к тем его особенностям, которые отличались от условий, сложившихся в Западной Европе [2]. Обсуждая причины, которые обусловили различие путей исторического развития китайской и западной цивилизаций, Вебер вновь и вновь проводил сравнение между китайским патримониальным чиновничеством и западноевропейской бюрократией.

Как указывает Вебер, государственные чиновники представляли собой правящий слой китайского общества в течение более чем двух тысячелетий. Социальный престиж чиновников основывался главным образом на их литературном образовании. В соответствии с установившейся традицией только образованные люди считались компетентными в делах управления, поскольку лишь они являлись искушенными в тщательном соблюдении многочисленных ритуалов. Получившие образование пользовались высоким престижем вне зависимости от социального происхождения. В отличие от образованных людей во многих других культурах китайские чиновники не являлись священнослужителями, хотя знание ритуальных книг, календаря и древних летописей и наделяло их магической харизмой в глазах подвластного населения. Но в целом их социальное положение определялось прежде всего умением писать и знанием традиций и ритуалов, зафиксированных в письменных источниках [4]. Образованный слой представлял собой статусную группу, сохранявшую единство китайской культуры. Мировоззренческой основой такого единства являлось конфуцианство как религиозно-этическая доктрина.

Одной из особенностей государственного управления в Китае являлась система отбора чиновников по результатам экзаменов. По числу сданных экзаменов судили о квалификации претендента на ту или иную должность. В своей полностью развитой форме эта система служила основой определения социального положения индивидов и семей. Однако отбор претендентов на должности не всегда соответствовал определённым критериям, но нередко определялся родственными связями.

Обладание должностью приносило устойчивый доход и различные привилегии, включавшие освобождение от трудовой повинности и телесных наказаний. Это стимулировало конкуренцию между соискателями, так как количество вакантных должностей всегда было значительно меньшим, чем число желающих их занять. Благодаря экзаменам китайские чиновники были разделены на ранги, что препятствовало их объединению, направленному против центральной власти. Как пишет Вебер: "Эта система была одним из средств, которые использовал патримониальный правитель, чтобы не допустить формирования закрытого сословия, которое подобно феодальным вассалам монополизировало бы должностные привилегии" [4]. В этом отношении система экзаменов выполняла ту же функцию, что и местничество в допетровской России.

Чиновники с гуманитарным образованием представляли собой социальный слой, который определил всю судьбу Китая. С точки зрения Вебера, судьба стран Запада могла бы быть сходной, если такой слой добился бы политического преобладания и в Европе. Однако в западноевропейских монархиях развитие пошло иным путем.

С точки зрения Вебера, в западноевропейских абсолютных монархиях рационализация бюрократического управления привела в конечном итоге к принципиально новому характеру отношений между монархом и чиновниками. Как подчеркивал немецкий социолог, в странах Запада одновременно с возвышением княжеского абсолютизма над сословиями происходила постепенная передача княжеского самовластия профессиональному чиновничеству [4]. Итогом этого процесса стало бесконтрольное правление государственных чиновников, скрывающееся за фасадом монархии.

Примером западноевропейского абсолютистского государства может служить Франция в XVII-XVIII веках. К середине XVIII в. французская монархия становится наиболее бюрократизированным государством Европы. Классический анализ системы государственного управления во Франции при "старом порядке" осуществил А. Токвиль, показавший, что бюрократическая централизация французского государства не явилась результатом революции 1789 г., но предшествовала ей [16].

В "Хозяйстве и обществе" Вебер утверждает, что процесс бюрократизации французской монархии сталкивался с немалыми трудностями вследствие того, что во Франции получила широкое распространение узаконенная торговля государственными должностями. В обмен на ежегодный взнос в государственную казну чиновники получали право распоряжаться должностью по своему усмотрению. Положение патримониальных чиновников являлось чрезвычайно устойчивым, а королевская власть не могла полностью подчинить их себе. В случае массовой отставки чиновников король должен был бы выплатить им суммы, внесенные за право занимать должности, что было за пределами возможностей государственной казны [7]. В результате провинциальные чиновники постоянно саботировали решения центральной власти, не отвечавшие их собственным интересам. Начиная с первой половины XVII в. в административной системе возрастает роль интендантов - назначаемых в провинции королевских чиновников, которые не имели права собственности на занимаемые должности и находились под контролем центральных органов власти. По своему правовому положению и политическим функциям интендант существенно отличался от бюрократа старого образца. Интенданты постоянно соперничали с патримониальными чиновниками и представителями местной знати, но, как правило, не обладали достаточными возможностями для того, чтобы поставить их в подчиненное положение.

Во Франции при "старом порядке" так и не была создана единая централизованная бюрократическая иерархия. Параллельное существование двух групп чиновников, одна из которых сохраняла значительную долю автономии, препятствовало эффективному управлению. Последовательная рационализация административного процесса стала возможной лишь в наполеоновскую эпоху, после того как революция 1789 г. отменила продажу должностей и наследственные привилегии чиновников. Именно это отмечает в своей работе "Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология" М.В. Масловский [13].

Если во Франции решающий шаг в направлении современных форм бюрократического управления был сделан в результате разрушения прежней системы, то Пруссия дает нам пример постепенной эволюции бюрократии в сторону все большей профессионализации и специализации. Прусская монархия в период правления Фридриха II, как и Франция времен Людовика XIV, нередко служит примером бюрократизированного абсолютистского государства. Однако в Пруссии, по мнению многих исследователей, бюрократическая система достигла своего наивысшего развития. Тем не менее не следует преувеличивать степень бюрократизации прусского государства. Как отмечает Э. Гидденс, если в Пруссии времен Фридриха II один чиновник приходился на 450 жителей, то в Германии в 1925 году - на каждые 46 жителей [10].

Во второй половине XVIII в. существовавшая в Пруссии система государственного управления была реорганизована. Прежде всего был упорядочен набор государственных чиновников, от которых теперь требовались специальные знания, проверяемые экзаменом. Коллегиальный принцип управления постепенно вытесняется "монократическим", при котором чиновники образуют иерархию, подчиненную единому главе. Кроме того, с течением времени меняется сам характер отношений между монархом и чиновниками. Эти отношения становятся все более безличными. Разрабатывается система формальных правил, регулирующих деятельность бюрократического аппарата, которые в принципе не должны нарушаться и главой государства. В результате чиновники превращаются из слуг короля в государственных служащих, а сам монарх оказывается в роли высшего чиновника.

Сравнительный анализ патримониальных бюрократий, проведенный Вебером, позволил ему выявить специфические особенности бюрократического управления в странах Запада. Китайское патримониальное чиновничество служило Веберу примером бюрократической организации, в наибольшей степени отличавшейся от западной рациональной бюрократии. Что же касается российского чиновничества, то Вебер вначале рассматривает его в ряду патримониальных бюрократий, существовавших с древнейших времен, а в статьях о революции 1905 г. характеризует государственный аппарат российской империи как пример современной рациональной бюрократии.

В "Хозяйстве и обществе" Вебер уделил особое внимание политическому строю России в XVII-XVIII веках. По его мнению, Россия накануне петровских реформ и в течение длительного времени после их завершения являла собой один из характерных примеров патримониального государства. Сформировавшийся в России бюрократический аппарат Вебер сопоставляет с китайским чиновничеством. По мнению немецкого социолога, в России, как и в Китае, лишь государственная служба являлась источником политической власти и давала возможность экономического обогащения. В то же время российские дворяне в отличие от китайских мандаринов являлись не только государственными чиновниками, но и патримониальными господами в своих имениях. Однако, несмотря на это, социальное положение в России определялось не владением землей, а, прежде всего, занимаемой должностью [4].

Вебер отмечает, что в российском дворянстве XVIII в. почти полностью отсутствовала какая-либо сословная солидарность. В своих взаимоотношениях с центральной властью дворянство было, по его мнению, совершенно бессильно. В России царская власть могла позволить себе такое поведение по отношению к представителям землевладельческой аристократии, какого не мог себе позволить ни один западный монарх. Как считает Вебер, подобное положение дел возникло потому, что в результате петровских реформ был устранен принцип родовой чести, имевший основополагающее значение в прежней системе местничества. Вместе с тем центральной власти удалось не допустить формирования сословной солидарности в среде дворянства, которое оставалось глубоко расколотым благодаря конкуренции за чины и царские милости [7].

В трудах Вебера не проводится анализ перехода от патримониальной системы управления к бюрократии современного типа в России. В "Хозяйстве и обществе" описание "царского патримониализма" доведено до конца XVIII в., а в статьях о русской революции 1905 г. немецкий социолог обращается главным образом к современной ему ситуации в России, где уже произошла, по его мнению, "бюрократическая рационализация автократии". [[1]](#footnote-1)В целом же пример российской бюрократии используется Вебером довольно широко.

Веберовский анализ патримониальных властных структур, существовавших в России, долгое время не получал широкого признания в западной социальной науке. Это нередко вызывало недоразумения в ходе обсуждения возможности применения идей Вебера при характеристике российской бюрократии. В трудах западных историков можно встретить утверждение о том, что пример России служит опровержением веберовской теории бюрократии, поскольку правовое государство, в котором якобы только и может существовать рациональная бюрократия, в России так и не укоренилось. Но какое-либо упоминание о концепции патримониализма при этом отсутствует.

Все же возможность использования понятия патримониализма для анализа структуры управления российского государства серьезно рассматривалась некоторыми исследователями. Наиболее подробно бюрократический аппарат "старого режима" был описан на основе концепции патримониализма Р. Пайпсом, по мнению которого патримониальный тип государства существовал на протяжении большей части российской истории и в целом сохранялся вплоть до реформ 1860-х годов. Однако следует отметить, что в русском переводе книги Пайпса "Россия при старом режиме" отсутствует сам термин "патримониальный", который заменен понятием "вотчинный"[[2]](#footnote-2). Такой перевод представляется неудачным, поскольку он служит препятствием сравнительно-историческому анализу управленческих структур.

Нельзя не обратить внимание и на тот факт, что в своей книге Пайпс использует лишь отдельные элементы веберовской модели патримониализма. Кроме того, в работе американского историка прослеживается тенденция противопоставлять западные политические институты как некую норму российской политической системе, представляющей, по его мнению, исключение из общего правила. Очевидно, что эта позиция прямо противоположна точке зрения самого Вебера, согласно которой именно западный феодализм и западное правовое государство носили исторически уникальный характер.

М. Масловский считает, что работы современных западных исследователей, где применяется концепция патримониализма, можно сгруппировать по трем основным направлениям. Во-первых, предпринимались попытки продолжить и в свете новых данных дополнить сравнительно-исторический анализ тех обществ, политический строй которых рассматривался в трудах Вебера. Это относится прежде всего к Китаю, России и исламским странам. Во-вторых, концепция патримониализма прилагалась к политическим режимам современных развивающихся государств. В-третьих, понятие патримониализма использовалось для характеристики коммунистических режимов, главным образом в СССР и Китае[[3]](#footnote-3).

Таким образом, следует подчеркнуть, что о патримониальной бюрократии речь может вестись только в тех случаях, когда вся политическая система носит патримониальный характер. Что же касается современной системы государственного управления в России, то можно говорить о присутствии в ней лишь отдельных черт или элементов патримониализма, что находит выражение прежде всего в широкомасштабной коррупции, с которой государство ведёт сегодня активную борьбу. Но использование понятия "патримониальная бюрократия" для характеристики современного российского чиновничества едва ли может быть признано правомерным.

## Глава 2. Концепция рациональной бюрократии

Понятие патримониальной бюрократии выступает как один из элементов более общей теории бюрократии, представленной в работах Вебера. Но для последующего развития социологии наибольшее значение имел другой элемент данной теории - разработанная в "Хозяйстве и обществе" идеально-типическая модель рациональной бюрократии. Однако эта модель также не исчерпывает всей веберовской теории бюрократии и не должна рассматриваться изолированно.

### 2.1. Теория рационализации

Понятие "рационализация" являлось основным понятием анализа современного капитализма, предложенного Максом Вебером, обозначая множество взаимосвязанных процессов, в ходе которых каждый аспект человеческого действия становится предметом расчёта, измерения и контроля.

Согласно Веберу, рационализация предполагает следующее:

1. В области экономической организации – организацию производства на основе бюрократии и калькуляцию прибыли посредством систематических бухгалтерских процедур.

2. В религии – развитие теологии интеллектуальной стратой, исчезновение магии и замену роли религиозных таинств личной ответственностью.

3. В области права – вытеснение практики выработки законов на основании произвольного прецедентного права практикой дедуктивного правового мышления на основании универсальных законов.4. В политике – уход в прошлое традиционных норм легитимности и замену харизматического лидерства партийной машиной.5. В области морали – больший акцент на дисциплине и воспитании.6. В науке – снижение роли индивидуального новаторства при развитии практики коллективных исследований, координируемых экспериментов и при определении политики в области науки государством.7. В обществе в целом – распространение бюрократии, государственного контроля и администрирования [14].

Таким образом, понятие рационализации являлось частью веберовской концепции капиталистического общества как "железной клетки", внутри которой индивид, лишённый религиозного смысла и нравственных ценностей, во всё большей степени подчиняется надзору со стороны правительства и бюрократической регуляции. Возрастание роли рационального действия с точки зрения структуры общества в целом означает, что рационализируется способ ведения хозяйства, рационализируется управление – как в области экономики, так и в области политики, науки, культуры – во всех сферах социальной жизни; рационализируется образ мышления людей, так же как и способ их чувствования и образ жизни в целом. Все это сопровождается возрастанием социальной роли науки. Арон Раймон в своей книге "Этапы развития социологической мысли" акцентирует внимание на том, что согласно Веберу рационализация представляет собой результат соединения целого ряда исторических фактов, предопределивших направление развития Европы за последние 300-400 лет. Он не рассматривает проявление этих факторов как нечто заранее предопределенное – скорее, это своего рода историческая случайность, а поэтому рационализация, с его точки зрения, есть не столько необходимость исторического развития, сколько его судьба [1]. Случилось так, что в определенный временной период и в определенном районе мира встретились несколько феноменов, несших в себе рациональное начало: античная наука (особенно математика), рациональное римское право, рациональный способ ведения хозяйства, возникший благодаря отделению рабочей силы от средств производства. Согласно Веберу, фактором, позволившим синтезировать все эти элементы, оказался протестантизм, создавший мировоззренческие предпосылки для осуществления рационального способа ведения хозяйства (прежде всего для внедрения в экономику достижений науки и превращения последней в непосредственную производительную силу), поскольку экономический успех был возведен протестантской этикой в религиозное призвание [4].

В результате в Европе возник новый, никогда не существовавший прежде и потому не имеющий аналогий в истории тип общества, который современные социологи называют индустриальным. Все прежде существовавшие типы обществ в отличие от современного Вебер называет традиционными. Важнейший признак традиционных обществ – это отсутствие в них господства формально-рационального начала. Формальная рациональность – это прежде всего калькулируемость, формально-рациональное – это то, что поддается количественному учету, что без остатка исчерпывается количественной характеристикой. Экономика, которая руководствуется определенными критериями, лежащими за пределами того, что можно рационально подсчитать и что Вебер называет "ценностными постулатами", т.е. экономика, служащая целям, не ею самой определенным, характеризуется как "материально определяемая" [5]. В прежних типах обществ преобладала "материальная рациональность", в современном – формальная рациональность, что соответствует преобладанию рационального целенаправленного типа действия над всеми остальными.

В своем учении о формальной рациональности и об отличии именно в этом отношении современного типа общества от традиционных обществ Вебер не оригинален: то, что он обозначил как формальную рациональность, было в свое время открыто Марксом и выступало у него в качестве понятия "абстрактного труда". Правда, это понятие играет в структуре марксовой мысли другую роль, нежели формальная рациональность у Вебера, но влияние Маркса на Вебера в этом в этом пункте не подлежит сомнению. Этого влияния, впрочем, Вебер никогда не отрицал. Более того, он относил Маркса к тем мыслителям, которые наиболее сильно воздействовали на социально-историческую мысль XX века.

Учение о формальной рациональности – это, по существу, веберовская теория капитализма. Необходимо отметить тесную связь между веберовской метрологией, в частности теорией социального действия и выделением типов действия, с одной стороны, и его теорией генезиса капитализма – с другой. На самом деле Вебер подчеркивал, что при создании идеально-типической конструкции исследователь руководствуется, в конечном счете "интересом эпохи", которая и задает ему "направленность взгляда". Эпоха поставила перед Вебером в качестве центрального вопрос о том, что такое современное капиталистическое общество, каково его происхождение и пути развития, какова судьба индивида в этом обществе и как оно реализовало или реализует в будущем те идеалы, которые в XVII и XVIII вв. были провозглашены его идеологами как "идеалы разума". Характер вопроса предопределил методологический инструментарий Вебера. Был создан тип "социального действия", в частности целерационального действия, который послужил точкой отсчета для конструирования других типов действия. Характерно, что сам Вебер считал наиболее чистым эмпирическим образцом целерационального действия поведение индивида в сфере экономической. Не случайно примеры целерационального действия Вебер приводит, как правило, из этой сферы: это или обмен товаров, или конкурентная борьба на рынке, или биржевая игра и т.д. Соответственно, когда речь заходит о традиционных обществах, Вебер отмечает, что целерациональный тип действия там встречается преимущественно в сфере хозяйственной.

Вопрос о судьбах капитализма обусловил, таким образом, как "методологический индивидуализм" Вебера, так и его вполне определенную социальную позицию.

### 2.2. Идея легального господства в рациональной бюрократии

Рациональная бюрократия характеризуется Вебером в ходе анализа легального господства. Отличительной чертой этого типа господства служит наличие системы формальных правил, регулирующих деятельность управленческого персонала. Эти формальные правила могут быть изменены в соответствии с принятыми процедурами. Если при традиционном господстве возможности создания новых законодательных норм ограничены священной традицией, то при легальном господстве не существует каких-либо ограничений для законотворчества, коль скоро соблюдены соответствующие процедуры. "Решающим для нашей терминологии признаком является то, - пишет Вебер, - что подчинение теперь основано не на вере и преданности харизматической личности, пророку, герою или освященной традицией личности властителя,... но на лишенном личного характера объективном "служебном долге", который, как и право на власть, "компетенция", определен посредством рационально установленных норм таким образом, что легитимность господства выражается в легальности общих, целенаправленно продуманных, корректно сформулированных и обнародованных правилах"[[4]](#footnote-4).

Предполагается, что повиноваться следует формальным правилам, а не лицу, обладающему властью. При этом глава политического союза также подчинен формально-правовым нормам. На смену принципу личной преданности, имеющему центральное значение при традиционном и харизматическом господстве, приходит ориентация на безличный порядок. Как отмечает Э. Геллнер: "Лояльный член либерального гражданского общества в известном смысле убежден в его условной легитимности, признает необходимость его защищать и соблюдать установленные в нем законы - даже если он пытается их изменить. Но он не обожествляет структуры власти и не испытывает священного трепета перед теми, кто стоит выше по социальной лестнице"[[5]](#footnote-5).

Необходимо отметить, что легальное господство не имеет какого-либо ценностного фундамента, представляя собой чисто "функциональный, то есть свободный от всяких содержательных (ценностных) моментов тип управления" [8]. Само по себе легальное господство не обладает в глазах подчиненного ему населения достаточной легитимностью. Поэтому Вебер считал, что этот тип господства должен быть дополнен традиционными или харизматическими элементами. Впрочем, в эмпирической реальности легальное господство и не существует в чистом виде, неизменно проявляясь лишь в сочетании с каким-то иным типом.

Легальное господство обладает рядом отличительных черт, среди которых Вебер особо выделяет следующие:

1) должностные обязанности исполняются на постоянной основе и регулируются правилами;

2) эти обязанности разделены между функционально различными сферами, в каждой из которых существуют необходимые властные полномочия и санкции;

3) должности образуют иерархию, в которой определены возможности контроля за исполнением приказаний и их обжалования;

4) правила, регулирующие деятельность организации, подразделяются на чисто технические инструкции и правовые нормы, но для исполнения тех и других необходим специально подготовленный персонал;

5) ресурсы организации отделены от имущества ее членов как частных лиц;

6) должностное лицо не может присвоить свою должность;

7) управление основывается на письменных документах, что делает канцелярию центром современной организации;

8) легальное господство может принимать различные формы, но при наиболее чистом типе такого господства используется бюрократический управленческий персонал [7].

При легальном господстве с бюрократическим управленческим аппаратом лишь глава организации занимает свое положение в результате выборов, присвоения или наследования. По мнению М. Масловского этот аппарат состоит из чиновников, действующих в соответствии со следующими принципами:

1) они лично свободны и подчинены власти только в том, что касается их безличных должностных обязанностей;

2) они организованы в четко установленную иерархию должностей;

3) каждая должность обладает строго определенной сферой полномочий;

4) чиновник занимает должность на основе добровольного договорного соглашения;

5) кандидаты отбираются на основании их специальной квалификации и при этом назначаются на должность, а не избираются;

6) вознаграждением служит постоянное денежное жалование, как правило, с правом на пенсию;

7) должность рассматривается как единственный или по крайней мере основной род занятий занимающего ее лица;

8) существует система служебного продвижения в соответствии со старшинством или заслугами;

9) чиновник отделен от владения средствами управления и не присваивает свою должность;

10) он подчинен в своей деятельности жесткой и систематической дисциплине и контролю.

С точки зрения Вебера, рациональная бюрократия не тождественна легальному господству. С одной стороны, легальное господство может осуществляться и небюрократическими (например, коллегиальными) органами управления. С другой стороны, бюрократический административный аппарат может использоваться и в тех случаях, когда руководство не следует принципу легальности. Об этом свидетельствует само понятие патримониальной бюрократии [13].

Как указывает Вебер, при чистом типе традиционного господства в управленческом персонале полностью отсутствуют такие черты бюрократической администрации, как четкое определение сфер полномочий, рациональная иерархия должностей, назначение на основе добровольного контракта, специальная подготовка как условие занятия должности и постоянное денежное жалованье [7]. Вместе с тем все перечисленные признаки, за исключением, по-видимому, лишь контрактно-договорных отношений, могут в той или иной степени присутствовать в патримониальной бюрократии. Постоянным же ее признаком служит личностный характер отношений власти.

### 2.3. Администрации как часть рациональной бюрократии. Бюрократия и общество

Вебер выделил специфические черты рациональной бюрократической администрации, проводя сопоставление современной бюрократии с традиционными формами управления, в которых подобные черты полностью отсутствовали либо были слабо выражены. Некоторые из этих признаков впервые проявились в системе государственного управления в странах Запада. К их числу относится прежде всего специализация чиновников и их профессиональная компетентность. Как писал Вебер: "Конечно, "чиновник", даже специализировавшийся в определенной области, издавна известен различным культурам. Однако полной зависимости всей жизни, всех ее политических, технических и экономических предпосылок от организации профессионально подготовленных чиновников... не было ни в одной стране, кроме современного Запада"[[6]](#footnote-6).

Наряду со специализацией чиновников, важным отличительным признаком современной бюрократии, не существовавшим в прошлом, выступает отделение чиновника от собственности на средства управления. Такое отделение позволяло снять финансовые ограничения частного хозяйства и вело к тому, что получение индивидом средств к существованию зависело от организации, тем самым подчиняя его организационной дисциплине.

Важным моментом Масловский считает то, что Вебер особо подчеркивает контрактно-договорный характер отношений между отдельным чиновником и организацией в современной рациональной бюрократии. Он отмечает также роль образовательной подготовки чиновников, уровень которой должен проверяться экзаменами или удостоверяться соответствующим дипломом, что в значительной мере определяет рациональный характер бюрократии. С точки зрения Вебера, специфическую рациональность придает бюрократии то, что она действует в соответствии с четко сформулированными правилами и обладает специальными знаниями, которые применяются ею в процессе управления. Кроме того, следует отметить, что бюрократия представляет собой иерархию чиновников, назначенных на их должности вышестоящими органами. Организация, состоящая из выборных чиновников, не является, согласно Веберу, бюрократической в строгом смысле слова. Таких чиновников, имеющих свой собственный источник легитимности вне организации, невозможно подчинить дисциплине, отличающей подлинную бюрократию. Важной особенностью бюрократического управления является то, что глава организации всегда может быть уверен, что его распоряжения будут переданы по каналам коммуникации и исполнены в соответствии с существующими формальными правилами. Бюрократическую организацию отличает строгая дисциплина. Именно объединение специальных знаний и дисциплины образует основу бюрократической администрации [13].

Как полагал Вебер, бюрократические организации, в большей или меньшей степени приближающиеся к чистому типу, можно обнаружить в самых различных сферах жизни современного общества: в аппарате государственного управления и в политических партиях, в университетах и больницах, в армии и на крупном капиталистическом предприятии. Но наибольшее развитие бюрократизация получает в государстве и массовой политической партии [7].

Повсеместное распространение бюрократии вызвано прежде всего тем, что она оказывается более эффективной, чем любая другая форма управления. Все это делает бюрократию совершенно незаменимой в современном обществе. Развитие современных форм организации, как считает Вебер, практически совпадает с распространением бюрократического управления. Превосходство бюрократии над иными формами управления обусловлено главным образом тем, что она выступает носителем специальных знаний, которые необходимы для нормального функционирования любой крупной организации. В "Хозяйстве и обществе" Вебер подчёркивает, что бюрократизация предоставляет, прежде всего, оптимальную возможность проведения в жизнь принципа специализации административных функций в соответствии с чисто объективными критериями, а собственно управление осуществляется функционерами, которые обладают специальной подготовкой и в ходе непрерывной практики развивают свои навыки [7].

С точки зрения Вебера, современная бюрократия, подобно чиновничеству прошлых эпох, образует особую статусную группу, занимающую привилегированное положение в обществе. Этому нисколько не противоречит тот факт, что бюрократия подчинена в своей деятельности централизованному контролю и дисциплине. Вебер утверждает, что осознание чиновником своего высокого статуса не только совместимо с его готовностью подчиняться вышестоящим, но и исполняет функцию компенсации, позволяя ему сохранять самоуважение. Статусные группы отличает особый образ жизни, в котором находит отражение социальный престиж их членов. В большинстве случаев статусные группы стремятся к монополизации тех или иных материальных либо культурных ценностей, а также к ограничению доступа в свои ряды. Как отмечал Вебер, установление разного рода ограничений на допуск в ряды чиновников особенно характерно для патримониальных бюрократий, но эта тенденция не исчезает и в современных административных структурах [7].

Хотя рациональная бюрократия неизменно функционирует в соответствии с объективно установленными правовыми нормами, которые определяют пределы компетенции органов управления, внутри этих пределов перед чиновниками открывается некоторая свобода маневра. В конечном счете, высшим принципом, служащим ориентиром всей деятельности государственных чиновников, выступает идея интересов государства [7]. По мнению Вебера, понятие интересов государства всегда является довольно-таки расплывчатым, что дает возможность руководствующимся этой абстрактной идеей чиновникам во многих случаях действовать по собственному усмотрению.

Взгляды и ценности, образующие "кодекс чести" чиновников, имеют и свою негативную сторону. Вера чиновников в безусловное превосходство их профессиональных качеств соседствовала с пренебрежительным отношением к некомпетентным массам, а также к любым формам общественной деятельности, не санкционированным свыше. Подобные установки Вебер обнаруживает в частности в российской бюрократии начала века, которая презирала непрактичное упрямство, эгоизм и утопические мечты интеллигенции и органов самоуправления заодно с "пустословием" прессы, считая, что все это служит препятствием на пути к благосостоянию народа, которого она пыталась добиться сверху, и подрывает уважение к властям [4]. Определенные ценностные ориентации были свойственны чиновничеству именно как статусному слою. Типичным для чиновников было желание занять такую должность, которая давала бы жалование, соответствующее социальному престижу образованного человека, по возможности до конца жизни. Их высшим идеалом была надежная должность, с которой они не могли бы быть смещены, и на которой им было бы гарантировано предсказуемое продвижение по службе. В целом же чиновников отличает стремление утвердить свое право на должность и усилить закрытость статусной группы и свою экономическую безопасность [7]. Как отмечает Вебер, для чиновников как статусного слоя нет ничего более чуждого, чем чувство солидарности с пролетариатом – и для них характерно скорее желание в еще большей степени отделить себя от пролетариата[[7]](#footnote-7).

Ценности статусной группы, занимающей господствующее положение в обществе, могут оказывать существенное влияние на другие социальные слои. В этой связи следует отметить, что немецкий социолог весьма негативно оценивал воздействие бюрократических жизненных идеалов на общество в целом. В то же время нельзя утверждать, что его отношение к бюрократическим ценностям было однозначно отрицательным. Как отмечает М. Масловский, столкнувшись в конце Первой мировой войны с резкой критикой германской бюрократии, прежде всего со стороны социалистов, Вебер счел необходимым настаивать на незаменимости этических ценностей чиновничества для управления государством. Согласно Веберу, разрушение "кодекса чести" чиновников неминуемо привело бы к снижению эффективности государственного управления и распространению коррупции [13].

Вебер уделил значительное внимание той роли, которую взгляды и ценности бюрократии играли в сфере политики. Его оценка бюрократической ментальности в данном случае была неоднозначной. По мнению Вебера, качества, которыми обладали чиновники, с одной стороны, являлись необходимыми для нормального функционирования государственного аппарата. Но, с другой стороны, бюрократия не была приспособлена к выполнению некоторых политических задач, а попытки чиновников взять на себя не свойственные им функции имели крайне негативные последствия.

В этой связи следует прежде всего рассмотреть то разграничение, которое Вебер проводил между "чиновником" и "политиком" как двумя во многом противоположными типами государственного деятеля. Чиновник должен действовать в строгом соответствии с формальными правилами в своей определенной сфере компетенции, никак не выражая свои личные взгляды и предпочтения. Если чиновник лишь исполняет спущенные сверху распоряжения и инструкции, то политик должен последовательно добиваться осуществления своих собственных целей. При этом он стремится к тому, чтобы в открытой борьбе завоевать сторонников своего политического курса. Действия политического лидера определяются его собственными внутренними убеждениями и теми ценностями, которые он отстаивает. Различия между чиновником и политиком в характере их деятельности обусловливают те качества, которые требуются для каждого из этих двух типов. Так, например, Вебер подчеркивает языковые различия между данными типами. Если чиновника характеризует точная, объективная манера изложения, подходящая для официальных докладов, то политик должен сражаться с помощью слова. Навыки, необходимые в этом случае политику, можно приобрести, занимаясь адвокатской практикой, но никак не в ходе канцелярской работы. Типы "чиновника" и "политика" противоположны и в том, какую ответственность они несут за свои действия. Как подчеркивает Вебер, чиновник, получивший приказание, которое он считает неправильным, может и обязан высказать свои возражения. Но если вышестоящее учреждение настаивает на исполнении приказания, долг чиновника состоит в том, чтобы исполнить его так, как если бы оно соответствовало его собственному убеждению. По мнению Вебера, без такой "нравственной дисциплины и самоотверженности" чиновников аппарат государственного управления не мог бы нормально работать. Чиновник не несет личной ответственности за принятый политический курс. Что же касается политика, он должен рисковать карьерой, отстаивая собственный курс, и быть готовым уйти в отставку в случае его неудачи [4].

Только под влиянием необходимости брать на себя личную ответственность могут развиться качества подлинного лидера. Однако условия, в которых протекает деятельность чиновников, препятствует проявлению подобных качеств. Бюрократическая организация действует в строгом соответствии с формальными правилами, не допуская какого-либо индивидуального творчества, но и не требуя от чиновников личной ответственности за последствия их действий, коль скоро все соответствующие инструкции точно соблюдены. В подобной ситуации качества, отличающие подлинного политического лидера просто не могут развиться. Причина этого не в каких-то чисто личных особенностях таких людей, а скорее в том, что они в принципе не способны надлежащим образом исполнять взятую ими на себя роль. Вебер с сожалением отмечает, что после ухода с политической арены Бисмарка Германией управляли бюрократы, а не политики по призванию. По мнению немецкого социолога, государственные чиновники прекрасно справлялись с различными организационными проблемами, к решению которых они были подготовлены. Но те же самые чиновники были неспособны адекватно оценить чисто политические проблемы. Положение дел, когда важнейшие государственные посты занимали люди, не обладавшие качествами политика, Вебер считал совершенно неприемлемым. Он полагал также, что многие проблемы, с которыми столкнулось германское государство в начале ХХ века, были в значительной мере порождены политически безответственными действиями бюрократии. Например, вину за провалы немецкой внешней политики Вебер возлагал прежде всего на бюрократию [4].

Таким образом, с точки зрения Вебера, бюрократия, которая служит наиболее эффективным орудием управления в современном обществе, совершенно не подготовлена к тому, чтобы исполнять функцию определения государственной политики в силу отсутствия у чиновников необходимых для этого качеств лидера. Бюрократия неизбежно сталкивается здесь с ограничениями, которые не могут быть преодолены в рамках самой бюрократической системы управления. По мнению Вебера, выбор политического курса не должен был осуществляться чиновниками. Присвоение бюрократией функции принятия политических решений расценивалось им как злоупотребление властью.

Однако бюрократия, которая формально была подчинена политическому лидеру, тем не менее могла влиять на процесс принятия решений исходя из собственных групповых интересов. Интересы чиновников выходили за рамки тех функций, которые им предписывала идеально-типическая модель рациональной бюрократии. Индивидуальный чиновник прежде всего разделяет общий интерес всех функционеров в сохранении аппарата и продолжении его рационально организованного господства [8]. Чиновников отличает также заинтересованность в уменьшении власти и значения любых неподконтрольных бюрократии социальных сил и, напротив, расширении сферы влияния самого управленческого аппарата. Как считал Вебер, бюрократия обладала немалыми возможностями успешно отстаивать свои интересы. Решающую роль при этом играла та власть, которой пользовался бюрократический аппарат.

# Заключение

Таким образом, в ходе данной работы были решены следующие задачи:

1. Изучены основные работы М. Вебера, в которых он изложил свою теорию бюрократии.

2. На основе изученной литературы был проведён сравнительный анализ двух основных концепций в теории бюрократии М. Вебера.

3. Была оценена роль бюрократии в общественной жизни и управлении государством.

Главной особенностью теории бюрократии М. Вебера является то, что он выделяет два существенно различных типа бюрократической организации. Одним из этих типов выступает патримониальная бюрократия, которую характеризуют недостаточное развитие рациональных черт и личностный характер отношений власти в управленческих структурах. Патримониальную бюрократию отличает также тенденция к апроприации государственных должностей занимающими их чиновниками. Основу власти патримониальной бюрократии образует, прежде всего, присвоение чиновниками должностей и связанных с ними привилегий и экономических преимуществ. Вместе с тем предельное развитие тенденции к присвоению средств управления чиновниками приводит к распаду бюрократических структур. При этом патримониальная бюрократия трансформируется в господство "сословного" типа, которое уже не является бюрократическим.

Согласно Веберу, лишь в странах Запада в результате рационализации процесса управления складывается иной характер отношений между патримониальным монархом и чиновниками. Бюрократический аппарат западного абсолютистского государства приобретает власть не в результате децентрализации политического режима, а благодаря наличию у чиновников специальных знаний и навыков. В странах Запада впервые происходит переход от патримониального управления к бюрократии современного типа.

Разработанная в "Хозяйстве и обществе" теоретическая модель рациональной бюрократии образует второй тип бюрократической организации в социологии Вебера. Для административных структур, приближающихся к данной модели, характерно преобладание формально-правового начала. Принцип личной преданности, на котором основывается патримониальное управление, уступает место объективно установленному служебному долгу. Формируется тип чиновника, который руководствуется в своей деятельности системой формальных правил, а не предписаниями традиции и волей монарха.

Однако бюрократия в современном обществе представляет собой не просто безличный инструмент управления, но также и особую социальную группу со своими собственными взглядами и ценностными ориентирами. Идеально-типическая модель рациональной бюрократии не предусматривает такого положения дел, когда корпоративные интересы чиновников получают преобладание над требованиями служебного долга. Тем не менее, анализ типично бюрократических ценностей в работах Вебера свидетельствует о том, что бюрократия нередко действует, исходя из своих собственных групповых интересов, а не интересов той организации, которая использует бюрократический управленческий аппарат.

В условиях легального господства сохраняется тенденция к бесконтрольному правлению бюрократии. С точки зрения Вебера, специальная подготовка чиновников и их монополия на владение некоторыми видами информации позволяют бюрократическому аппарату под видом административной беспристрастности фактически определять направление государственной политики. Глава бюрократического аппарата, если только он не обладает достаточной компетентностью в вопросах управления и не имеет независимых источников информации, оказывается беспомощным перед лицом специализированного чиновничества. Вместе с тем отсутствие у чиновников качеств политического лидера приводит к тому, что бюрократический аппарат оказывается не в состоянии решать чисто политические проблемы.

Понятие "господство чиновников" Вебер использовал для обозначения такого политического режима, в котором функция определения политики оказывается узурпированной бюрократией. "Господство чиновников" представляет собой тенденцию, которая присутствует в любой бюрократической администрации, но может полностью реализоваться лишь в том случае, если не существует эффективных средств контроля деятельности государственного аппарата. Предельное развитие данной тенденции, как полагал Вебер, должно было вызывать крайне неблагоприятные социальные последствия.

Проблема ограничения власти бюрократии являлась для Вебера одной из центральных. Немецкий социолог рассматривал различные институциональные механизмы, которые могли бы послужить противовесом бюрократическому управлению. Наибольшие возможности для установления контроля за деятельностью административного аппарата предоставляла, по его мнению, система представительного правления. Вместе с тем основной функцией парламентской системы является, с точки зрения Вебера, отбор политиков, обладающих качествами подлинного лидера.

Российская социология и теория управления также могут многое почерпнуть в арсенале политической теории М. Вебера. Разработанные Вебером понятия могут, по-видимому, успешно использоваться для анализа структур государственного управления в России на различных этапах их эволюции. Обращение к веберовским политическим идеям должно способствовать лучшему пониманию как недавнего прошлого нашей страны, так и современного состояния ее политической системы.

Таким образом, задачи данной курсовой работы были выполнены, а цели достигнуты.

# Список использованной литературы

1. Арон Р. Этапы развития социологической мысли. - М.: "Прогресс", 1992.

2. Бендикс Р. Образ общества у Макса Вебера. - М.: 1994.

3. Вебер М. Избранное. Образ общества. - М.: 1994.

4. Вебер М. Избранные произведения. - М.: "Прогресс", 1990.

5. Вебер М. Основные социологические понятия. - М.: "Прогресс", 1990.

6. Вебер М. Социализм. - М.: "Вестник МГУ", 1991, № 2, с.58.

7. Вебер М. Хозяйство и общество. - М.: 1959.

8. Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н. История и рациональность: Социология Макса Вебера и веберовский ренессанс. - М.: 1999.

9. Геллнер Э. Условия свободы: Гражданское общество и его исторические соперники. - М.: 1995.

10. Гидденс Э. Социология. - М.: "Букинист", 1999

11. Кустарев А. Начало русской революции: версия Макса Вебера. Вопросы философии. - М.: 1990.

12. Масловский М.В. Веберовская концепция патримониализма и ее современные интерпретации. Социологический журнал. - М.: 1995, № 2.

13. Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. - Н. -Новгород: Нижегородский университет, 1997.

14. Осипов Г.В. История социологии в Западной Европе и США. Учебник для вузов. - М.: 1999.

15. Пайпс Р. Россия при старом режиме. - М.: 1993.

16. Токвиль А. Старый порядок и революция. - М.: 1997.

1. Кустарев А. Начало русской революции: версия Макса Вебера. Вопросы философии. – М.: 1990, N 8, с.124. [↑](#footnote-ref-1)
2. Пайпс Р. «Россия при старом режиме». - М.: 1993, с. 298. [↑](#footnote-ref-2)
3. Масловский М.В. Веберовская концепция патримониализма и ее современные интерпретации. Социологический журнал. - М.: 1995, № 2. [↑](#footnote-ref-3)
4. Вебер М. Избранное. Образ общества. - М.: 1999, с.71 [↑](#footnote-ref-4)
5. Геллнер Э. Условия свободы: Гражданское общество и его исторические соперники. - М.: 1995, с.148. [↑](#footnote-ref-5)
6. Вебер М. Избранные произведения. - М.: «Прогресс», 1990, с.47 [↑](#footnote-ref-6)
7. Вебер М. Социализм. – М.: «Вестник МГУ», 1991 № 2, с.58. [↑](#footnote-ref-7)