

✦ Классическое наследие

МАКС ВЕБЕР

БЮРОКРАТИЯ

Признаки бюрократии. — Положение чиновника. — Предпосылки и причины бюрократизации: 1) денежно-экономические и финансовые; 2) увеличение задач управления; 3) их качественное изменение; 4) технические преимущества бюрократической организации; 5) концентрация средств управления; 6) нивелировка социальных различий. — Долговременный характер бюрократического аппарата. — Экономические и социальные последствия бюрократизации. — Могущество бюрократии. — Стадии развития. — «Рационализация» образования и воспитания.

Вебер Макс (1864-1920) — немецкий социолог, историк, экономист; один из основателей Немецкого социологического общества. Основные работы: «Протестантская этика и дух капитализма», «Критические исследования в области логики наук о культуре», «Политика как призвание и профессия» и др.

Перевод сделан по изданию: *Max Weber. Wirtschaft und Gesellschaft. Zweite, vermehrte Auflage.* Verlag von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). Tübingen, 1925. S. 650-678. Данный текст представляет собой шестую главу второго полутома «Хозяйства и общества» — главного произведения М. Вебера. «Хозяйство и общество» — это рукопись, работа над которой не была завершена, и произведение было еще не вполне подготовлено автором к печати, причем разные его части — в разной мере. Поэтому текст главного труда Вебера характеризуется наличием неясных мест, терминологических, грамматических и стилистических недоработок. Но, вместе с тем, основные (и многие неосновные) линии мысли Вебера изложены совершенно четко. Данная глава «Хозяйства и общества» (наряду с 3, 4 и 5-м параграфами третьей главы первого полутома этого же труда, посвященными рассмотрению природы легального господства) является главным фрагментом немецкого ученого, посвященным бюрократии: и знаменитая веберовская концепция бюрократии излагается именно здесь. — *Прим. переводчика.*

Специфический способ функционирования современного чиновничества (Beamtentums) выражается в следующем:

I. Существует принцип строго определенной (festen) посредством правил, то есть подчиненной в общем порядке законам или регламенту управления, ведомственной компетенции (behördlichen Kompetenzen): 1) Существует строго определенное распределение необходимых для целей бюрократически управляемого образования (bürokratisch beherrschten Gebildes), регулярных (regelmässigen) видов деятельности в качестве должностных обязанностей (amtlicher Pflichten); 2) необходимые для выполнения этих обязанностей властные полномочия (Befehlsgewalten) равным образом распределены в строго определенном порядке и применение необходимых для них (физических или сакральных или иных) средств принуждения (Zwangsmitteln) строго ограничено правилами; 3) регулярное и постоянное исполнение распределенных таким образом обязанностей и использование соответствующих прав с планомерной предусмотрительностью осуществляется благодаря назначению персон, обладающих квалификацией, регламентируемой в универсальном порядке.

Эти три момента составляют при общественно-правовом (öffentlichrechtlichen) господстве существо бюрократического ведомства (Bestand einer bürokratischen Behörde), как на частнохозяйственном, так и на бюрократическом «предприятии» («Betrieb»). В этом смысле этот институт в политических и церковных общностях (Gemeinschaften) развит лишь в современном государстве, а в частном хозяйстве он развит лишь в условиях наиболее передовых образцов капитализма. Непрерывно функционирующие ведомства (kontinuierliche Behörde) со строго определенной компетенцией существуют в крупных политических образованиях, как и на древнем Востоке, так и в германских и монгольских империях, возникших в результате завоеваний (Eroberungsreichen) и во многих феодальных государственных образованиях не в качестве правила, а в качестве исключения. В этих случаях важнейшие мероприятия осуществляются непосредственно властителем (Herrscher) с помощью личных доверенных (persönliche Vertraute), сотрапезников (Tischgenossen) или придворных (Hofbedienstete) в рамках временных, созданных для отдельных случаев и не разграниченных со всей строгостью поручений и обязанностей.

II. Существует принцип *должностной иерархии* (Amtshierarchie) и последовательности инстанций (Instanzenzuges), т.е. строго установленной системы субординации (Über- und Unterordnung) органов власти (Behörden) при контроле высших над низшими, — система, которая одновременно предоставляет подданным (Beherrschten) строго упорядоченную возможность апеллировать от нижестоящих инстанций (Behörden) к

высшей инстанции. В случае полного развития типа эта должностная иерархия организована *монархически*. Принцип иерархической последовательности инстанций существует как в государственных и церковных, так и во всех других бюрократических образованиях (Gebilden), нечто подобное характерно также и для крупных партийных организаций и частных крупных предприятий, независимо от того, называют ли их частные инстанции «органами власти» («Behörden»). Но при полном проведении принципа «компетенции», по меньшей мере, в государственных ведомствах (öffentlichen Aemtern), иерархическое подчинение не равнозначно праву «высшей» инстанции просто присвоить полномочия «низшей». Более типичной является противоположная ситуация, и оттого в случае эффективной деятельности на однажды занятой должности принцип его повторного замещения тем же лицом является нерушимым.

III. Современное исполнение служебных обязанностей (Amtsführung) основывается на письменных установлениях (актах), которые сохраняются в качестве оригинала (Urschrift) или плана (Konzept), и на штабе подчиненных чиновников (Subalternbeamten) и всякого рода писарей. Совокупность всех действующих в данном учреждении чиновников с соответствующим имуществом и документацией (Sachgüter- und Aktenapparat) образует «*бюро*» (которое в частных предприятиях часто называется «*конторой*»). Современная организация органов власти (Behördenorganisation) принципиально отделяет бюро от частного хозяйства (Privatbehaltung). Потому она отделяет деятельность по осуществлению должностных обязанностей (Amtstätigkeit) вообще как особую область от сферы частной жизни, должностные деньги (amtlichen Gelder) и средства от частного имущества чиновника. Это положение всюду является продуктом лишь длительного развития. Сегодня это вполне характерно как для государственных, так и для частного хозяйственных предприятий, т.е. распространяется в этом отношении и на ведущих предпринимателей. Контора и домашнее хозяйство, деловая и частная корреспонденция, имущество предприятия и частное имущество принципиально отделены друг от друга, причем тем более, чем более последовательно осуществлен современный тип ведения предприятия, и тенденции в этом направлении начали развиваться уже в средневековье. Можно равным образом с полным основанием указать в качестве особенности современного предпринимателя на то, что он себя воспринимает как «первого служащего» («ersten Beamten») своего предприятия так же, как и властитель специфически бюрократического современного государства охарактеризовал бы себя как его «первого слугу». Представление, что государственная бюрократическая деятельность (Bürotätigkeit) и частнохозяйственная

деятельность в конторе (Kontortätigkeit) выступают как нечто внутренне существенно отличное друг от друга, является континентально-европейским, и для американцев, в отличие от нас, совершенно чуждо.

IV. Должностная деятельность (Amtstätigkeit) и, по меньшей мере, все виды специализированной должностной деятельности — и это является специфически современным явлением — предполагает, как правило, соответствующее специальное обучение (Fachschulung). Во все более растущей мере это характерно для руководителей и служащих частнохозяйственного предприятия, равным образом, как и для государственных чиновников.

V. Во вполне развитом ведомстве должностная деятельность притягивает на всю рабочую силу чиновников независимо от того, что мера его обязательного рабочего времени в бюро может быть строго ограничена. Это в качестве нормального случая тоже является продуктом лишь длительного развития как общественных, так и частнохозяйственных учреждений. Ранее во всех случаях, напротив, было естественным заниматься выгодными делами (Geschäfte) «по совместительству с выполнением должностных обязанностей» («nebenamtliche»).

VI. Осуществление должностных обязанностей чиновниками происходит по всеобщим, более или менее устойчивым и более или менее строгим (erschöpfenden) правилам, которые можно изучить. Ознакомление с этими правилами составляет особый вид профессионального искусства (Kunstlehre), изучаемого в качестве дисциплины (смотря по обстоятельствам это: правоведение, наука об управлении, конторская наука), которым и владеют чиновники (см. прим. 1).

Подчинение современного исполнения служебных обязанностей (modernen Amtsführung) правилам в своей сущности в значительной мере основано на том, из чего исходит, например, современная научная теория: ограниченные в соответствии с законами рамками ведомства полномочия на упорядочивание определенных предметов ведения с помощью административных распоряжений (Befugnis zur Ordnung bestimmter Materien durch Verordnung) дают право на это не для управления с помощью отдельных приказов от случая к случаю, а только для абстрактного управления, что является в высшей степени противоположностью тому, что, как мы увидим позже, было характерно, например, для господствовавшего при патримониализме типа управления всеми теми отношениями, которые не регламентируются священной традицией, с помощью индивидуальных привилегий и пожалования милостей.

Для внутреннего и внешнего положения чиновников все это имеет следующие последствия:

I. Должность есть «*профессия*» («*Beruf*»). Это выражается, прежде всего, в требовании строго предписанного получения чаще всего всей рабочей силой систематического образования и в общем требовании сдачи предписанных специальных экзаменов как предварительного условия назначения на должность. Кроме того, это выражается в самом характере подчинения чиновников служебному долгу, благодаря чему внутренняя структура его отношений определяется следующим образом: пребывание в должности (*Innehabung eines Amtes*) юридически и фактически рассматривается не в качестве обладания (*Besitz*) в силу осуществления определенного рода деятельности пригодными для эксплуатации источниками ренты и дохода — что считалось само собой разумеющимся в средневековье и часто вплоть до начала новейшего времени — и также не предполагает обычную оплату в соответствии с мерой произведенного труда (*entgeltlicher Austausch von Leistungen*), что характерно для свободного трудового контракта (*freie Arbeitsvertrag*). Но для вступления в должность важным является также и в частном хозяйстве принятие принципа современной специфической *верности служебному долгу* (*Amtstreuepflicht*) в обмен на стабильное обеспеченное существование. Для специфического характера современной верности служебному долгу решающим является то, что она в чистом типе не существует как отношение к персоне — как, например, происходит при феодальных или патримониальных отношениях господства — по принципу верности вассалов или младших (*Vasallen- oder Jüngertreue*), но то, что она подчинена безличной *предметной цели*. За этой предметной целью, естественно, как полагается, стоят, идеологически преобразовывая ее, суррогаты земных или также и сверхъестественных персонифицированных господ (*Hegegen*), которые считаются воплощенными в общности идеями культурных ценностей: «государство», «церковь», «община», «партия», «предприятие». Политический чиновник, например, по крайней мере, в наиболее развитом современном государстве, рассматривается не как личный слуга некоего властителя (*Bediensteter eines Herrschers*). Но также и епископ, священник, проповедник сегодня более не является, по сути дела, как это было во времена раннего христианства, носителем некоей чисто личной харизмы и сверхмирских благ спасения (*überweltliche Heilsgüter*), которые он по личному поручению этого господина и, будучи принципиально ответственным только перед ним, предлагает каждому, кто покажется ему достойным их и требует с них сообразно с этим. Но он, несмотря на частичное продолжение существования старой теории, стал чиновником на службе предметной (*sachlichen*) цели, которая в современной церкви одновременно опредмечена (*versachlicht*) и опять-таки идеологически преобразована.

II. *Личное* положение чиновника определяется следующим.

1. Современный чиновник, независимо от того является ли он государственным или частным, всегда стремится к специфически подчеркиваемому, «сословному» *социальному престижу* («*ständische*» *soziale Schätzung*), который отличает его от управляемых им людей (*Beherrschten*), и чаще всего располагает им. Его социальное положение гарантировано служебными регламентами (*Rahgordnungsvorschriften*), а в случае политических чиновников, — посредством особых юридически-репрессивных (*strafrechtliche*) определений, касающихся «оскорбления чиновников», «клеветы» в адрес государственных и церковных ведомств и т.д. Фактическое социальное положение чиновников является, как правило, самым высоким там, где в старых культурных странах существует потребность в профессиональном управлении (*fachgeschulter Verwaltung*) и где одновременно господствует сильная и отнюдь не лабильная социальная дифференциация, и чиновник в соответствии с социальным распределением власти или в силу дороговизны предписанного для его должности профессионального обучения и связывающих его сословных конвенций происходит преимущественно из привилегированных в социально-экономическом отношении слоев. Рассмотренное в другом месте влияние дипломов об образовании (*Bildungspatente*), обладание которыми, как правило, связывает квалификацию с определенной должностью, естественно увеличивает «сословный» момент в социальном положении чиновника. Он выражается, впрочем, в единичных случаях — как в немецкой армии — в качестве выразительно ясного признания в уставе, согласно которому выбор среди многих кандидатов (*Aspiranten*) на прохождение карьеры чиновника зависит от согласия («выбора») членов корпуса чиновников (офицерского корпуса). Подобные явления, требующие корпоративно-кастовой (*zunftartige*) замкнутости чиновничества, в типических случаях имеют место в условиях патримониального и, в особенности, пребендального (см. прим. 2) (*präbendalen*) чиновничества прошлого. Усилия по возрождению их в преобразованной форме при современном господстве чиновников (*Beamtenherrschaft*) ни в коем случае не являются очень уж редкими и играли важную роль также во время русской революции, например, среди требований сильно пролетаризованных по своему положению чиновников как специалистов-профессионалов (*Fachbeamten*) (третий элемент (см. прим. 3)).

Социальная оценка чиновника как такового бывает обычно недостаточной там, где — как это часто случается в только что колонизованных областях — в силу большого пространства для промысла и сильной лабильности социального расслоения как потребности в квалифицированном

управлении, так и господство сословных конвенций являются особенно слабыми. Собственно этот случай характерен для Соединенных Штатов.

2. Чистый тип бюрократического чиновника *назначается* вышестоящей инстанцией. Чиновник, выбранный подчиненными, чисто бюрократической фигурой, скорее всего, не является. Естественно, формальное существование выбора еще не означает, что за этим не скрывается назначение, осуществляемое внутри государства и в особенности посредством вождей партий (Parteichefs). Так ли это или нет, зависит не от государственных правовых установлений, а от способа функционирования партийных механизмов, которые там, где они организованы устойчивым образом, могут превращать формально свободную волю в простое назначение кандидатов, избранных лидером партии, в условиях закономерно ведущейся по определенным правилам борьбы за голоса в пользу одного из двух кандидатов. Но в любом случае само по себе избрание чиновников их подчиненными модифицирует строгость иерархического подчинения. Назначенный на свой пост благодаря избранию подчиненными чиновник противостоит там иерархической последовательности принципиально самостоятельно, потому что он выводит свое положение не сверху, а снизу или все же не от инстанции ведомственной иерархии, а от партийных вождей [Parteimachthabern] (боссов), которые также определяют его карьеру. Он своей карьерой далеко не в первую очередь не зависит или зависит от своих начальников внутри административной системы (Verwaltungsdienst). Не выбираемый, а назначаемый вышестоящим господином (Herr) чиновник функционирует обычно, чисто технически говоря, точнее, потому что при тех же самых обстоятельствах его назначение и карьеру с большей вероятностью определяют чисто деловая точка зрения и профессиональные качества. Подвластные лица (Beherrschten) как неспециалисты могут оценить меру профессиональной квалификации кандидата на занятие должности лишь благодаря своему опыту, следовательно, только задним числом. Для партий совершенно обыкновенным и естественным является учет при любом способе назначения чиновников путем выборов – будь то назначение формально свободно выбранных чиновников партийными вождями при условии предварительного создания списка кандидатов или свободное назначение шефом, выбранным со своей стороны – не деловой точки зрения, а верности (Gefolgeschaftsdienste) вождю партии. Конечно, это противопоставление является относительным. Потому в соответствии с сутью вещей единообразное (Gleichartiges) действует также там, где легитимные монархи и их подчиненные назначают чиновников, но разница заключается только в том, что здесь влияние свиты является неконтролируемым. Там, где

настоятельная потребность в профессионально подготовленном управлении существует или возникает, как это сейчас происходит в Соединенных Штатах, и где партийная верность должна считаться с интеллектуально высокоразвитым, подготовленным и свободно изменяющимся «общественным мнением» (которое, конечно, в современных Соединенных Штатах повсюду отсутствует там, где эмигранты (Einwandererelement) в городах действуют как «стадо избирателей» [«Stimmvieh»]), прием неквалифицированных чиновников на работу в правящую партию на выборах, естественно, отпадает, особенно тогда, когда чиновники назначаются шефом. Поэтому, по общему правилу, всенародные выборы не только главы управленческой системы (Verwaltungschefs), но также и подчиненных ему чиновников, по меньшей мере, в больших и трудно обозреваемых объектах управления (Verwaltungskörpern) могут иметь своим последствием, наряду с ослаблением иерархической зависимости, и сильный ущерб профессиональной квалификации чиновников и точному функционированию бюрократического механизма. В США были известны случаи, когда федеральные судьи, назначенные президентом, отличались от избираемых судей превосходной квалификацией и нравственной непогрешимостью (Integrität), хотя оба этих вида чиновников были выбраны в первую очередь на основании партийной принадлежности. Напротив, все требуемые реформами масштабные преобразования коммунального управления крупных городов в Америке проводились в основном выбранными мэрами, которые работали с помощью *назначенного* ими аппарата чиновников, а значит, «по-цезаристски». Эффективность «цезарима» как организации господства, часто вырастающей из демократии, основывается вообще, если говорить о технической стороне дела, на положении «цезаря» как свободного, не связанного с традициями человека, облеченного доверием масс (армии или горожан) и именно поэтому неограниченного повелителя (Herren) лично свободных по отношению к нему и отобранных им без всякой связи с традициями и другими основаниями кадров высококвалифицированных офицеров и чиновников. Но это «господство гениальной личности (persönlichen Genies)» вступает в противоречие с формально демократическим принципом полностью избираемого чиновничества.

3. Обычно существует, по меньшей мере, в общественных и в приближающихся к ним бюрократических образованиях, но в еще большей степени мере и в других образованиях, *принцип пожизненного назначения*, который предполагается как фактическое правило также там, где происходит увольнение или периодическое переназначение. На частных предприятиях это также обычно характеризует положение служащего в противоположность положению рабочего. Это правовое или фактическое

пожизненное назначение все же не выступает, как это было при многих формах господства прошлого, в качестве «права собственности (Besitzrecht)» чиновника на должность. Но там, где появились — как у нас в отношении всех правовых и в еще большей степени также и административных чиновников — правовые гарантии по отношению к произвольному увольнению или перемещению, они имеют своей целью исключительно предоставление гарантий строго деловому, независимому от личных пристрастий исполнению соответствующих специфических должностных обязанностей. Часто, особенно в общностях с древней культурой и социальной дифференциацией, происходит противоположное. Ибо там подчинение произволу властителей (des Herren), чем более строгим оно является, тем более оно гарантирует поддержание обычного образа жизни господ (Herrenstils der Lebensführung), и равным же образом обычный престиж чиновника вполне может возрастать непосредственно в силу отсутствия таких правовых гарантий, как это было в средневековье с престижем (Schätzung) министералов (см. прим. 4) по отношению к свободным и с престижем королевских судей по отношению к народным судьям. Офицер или чиновник-управленец (Verwaltungsbeamte) у нас в любое время и наверняка может быть значительно легче отстранен со своей должности, чем «независимый» судья, которому даже грубейшие проступки против «кодекса чести» или против общественных салонных конвенций, как правило, никогда не стоят его должности. Но именно на этом основании «общественные способности» («Gesellschaftsfähigkeit») судьи меньше в глазах господствующего слоя (Herrenschicht) при прочих равных обстоятельствах, чем у тех чиновников, у которых большая зависимость от властителей (Herren), образует более сильную гарантию «соответствия сословным приличиям» («Ständesgemäßheit») их образа жизни. Средний чиновник, естественно, сам стремится к «праву, регулирующему положение чиновников» («Beamtensrecht»), которое наряду с материальным обеспечением в старости также увеличивает гарантии против произвольного увольнения. Между тем, это стремление имеет свои пределы. Очень сильное развитие «права на должность» осложняет, естественно, занятие должностей на основе технической целесообразности, а также карьерные шансы кандидатов. Это обстоятельство, но, кроме того, и в первую очередь, склонность быть зависимым предпочтительнее от равных себе, чем от находящихся в социальном отношении ниже них подданных (sozial untergeordneten Beherrschten), приводит к тому, что чиновники в целом не воспринимают зависимость от «верхов» как тяжелую. Современное консервативное движение среди духовенства Бадена, вызванное страхом перед предположительно грозящим отделением госу-

дарства и «церкви» друг от друга, в высшей степени было обусловлено желанием не «превратиться из господина в слугу общины» (см. прим. 5).

4. Чиновник получает регулярное *денежное* содержание в форме, как правило, строго определенного *содержания* и пенсионного обеспечения в старости. Содержание в принципе лишено характера оплаты пропорционально результатам деятельности, что характеризует наемный труд, а, более того, исчисляется «соответственно положению (standesgemäß)», т.е. в соответствии с видом осуществляемых чиновником функций (по «рангу») и, наряду с этим, возможно в соответствии с продолжительностью времени службы. Относительно высокий уровень гарантий обеспечения чиновника наряду с вознаграждением, заключающимся в социальной оценке, в странах, не предоставляющих своим гражданам возможностей для заработков и обогащения в колониях, делают должность искомой и оттого позволяет там существовать преимущественно сравнительно более низкому размеру его содержания.

5. Чиновник в соответствии с иерархической организацией учреждений ориентирован на «*карьеру*», то есть на продвижение от низших, менее важных и хуже оплачиваемых должностей наверх, к высшим. Средний чиновник стремится, естественно, к возможному механическому фиксированию условий карьерного продвижения, если не в отношении должности, то в отношении разрядов жалованья (Gehaltsstufen) по принципу «старшинства» («Anciennität») и, возможно, при развитой системе экзаменов по специальности, — с учетом оценок на экзаменах по специальности (Fachprüfungsnote) — которые соответственно этому повсюду образуют фактически пожизненно несмываемую характеристику личности чиновника. В связи с вожделенным усилением права на должность и растущей тенденцией к профессионально-кастовому (berufsständischen) развитию и к экономическому обеспечению чиновников это развитие происходит в направлении к рассмотрению должностей как «доходного места» («Pfründe») тех, кто обладает квалификацией благодаря диплому об образовании. Необходимость обеспечить общую личную и духовную квалификацию независимо от такого часто второстепенного атрибута, как диплом о специальном образовании, привела к тому, что именно высшие политические должности, в особенности посты «министров», сплошь и рядом занимают принципиально независимо от наличия у претендентов дипломов об образовании.

Социальными и экономическими предпосылками этой современной формы должности являются:

1. Развитие *денежного хозяйства*, поскольку учитывается сегодня уже полностью господствующая денежная оплата чиновников. Это имеет

очень важное значение для общего образа действия и мысли (*gesamten Habitus*) бюрократии. Конечно, оно само по себе ни в коем случае не является решающим для ее существования. Существует намного большее количество исторических примеров вполне развитого в определенном роде бюрократизма, а именно: а) Египет во времена Нового царства, хотя и с очень сильным патримониальным компонентом; б) поздний римский принципат, но в особенности, диоклетианская монархия и развившееся на ее основе византийское государство, хотя и с очень сильной феодальной и патримониальной оболочкой; в) римско-католическая церковь, более всего с конца XIII века; д) Китай эпохи Ши-хуанди вплоть до современности, но со значительной патримониальной и пребендальной оболочкой; е) в самой чистой форме — современное европейское государство и в возрастающей мере все общественные корпорации со времени развития княжеского абсолютизма; ф) современное крупное капиталистическое предприятие, тем более, чем более крупным и сложным оно становится. Случаи от а) до д) основываются в очень значительной мере и отчасти преимущественно на натуральной оплате труда чиновников. Но они демонстрируют все же многие характерные черты и последствия деятельности бюрократии. Исторический образец всех более поздних бюрократий — Новое царство в Египте — одновременно является одним из ярчайших примеров организации на основе натурального хозяйства. Это совпадение объясняется, конечно, совершенно своеобразными условиями. Ибо в целом очень значительные ограничения, которые нужно учитывать при причислении такой формы к бюрократии, обусловлены именно натуральным хозяйством. Определенная степень развития денежного хозяйства является обычной предпосылкой если не для создания, то для дальнейшего существования неизменного по своему существу чисто бюрократического управления. Ибо без нее, в соответствии с историческим опытом, едва ли можно избежать того, чтобы бюрократическая структура очень сильно изменила свою внутреннюю сущность или непосредственно преобразовалась в другую. Уже предоставление строго установленного жалованья в натуральной форме (*festen Naturaldeputaten*) из амбарных запасов, как это было распространено в Египте и Китае в течение тысячелетий, потом в позднеримской монархии, и также по обыкновению играло значительную роль, означает первый шаг к присвоению источников налогов и их использованию чиновниками как своей частной собственностью. Жалованье в натуральной форме защищает чиновников от частых резких колебаний покупательной способности денег. Но если в несистематическом порядке остановиться на отношениях, основывающихся на натуральных налогах, как это является правилом в каж-

дом случае ослабления суверенитета власти (*eines Nachlassens der Anspannung der Herrengewalt*) при натуральных доходах, то чиновник, независимо от того, является он уполномоченным на то или нет, прямо прикрепляется к податному населению (*Abgabepflichtigen*) своей подвластной территории. Мысль защитить чиновника от таких колебаний посредством отдачи в залог или передачи сборов с населения и, тем самым, полномочий на взимание налогов, или через предоставление ему в своекорыстное пользование выгодных участков земли (*nutzbringender Grundstücke*), принадлежащих властителю, здесь напрашивается, и всякая не вполне строго централизованная государственная власть (*nicht ganz straff organisierte Zentralgewalt*) пыталась пойти этим путем добровольно или же будучи принужденной к этому чиновниками. Это может далее происходить так, что чиновник или удовлетворяется использованием сборов с населения в интересах своих притязаний на содержание (*Gehaltsprüche*) и поставляет вышестоящей инстанции излишек или — так как это предполагает напрашивающиеся сами собой искушения, что влечет за собой преимущественно неудовлетворительные для господина (*Herrn*) результаты — это приводит к тому, что чиновник оказывается посаженным на «строго определенное денежное содержание (*auf festes Geld gesetzt*)», как это часто случалось в эпоху предыстории немецкого чиновничества, но в еще большем масштабе происходило во всех административных аппаратах сатрапий (*Satrapieverwaltungen*) Востока: он поставляет строго установленное количество благ, а излишки оставляет себе.

Потом он становился в экономическом отношении довольно похожим на предпринимателя-арендатора, и возникало также прямо-таки регулярное отношение аренды должности даже при снисходительном отношении к этому (*unter Vergebung*) со стороны высшей инстанции. На почве частного хозяйства одним из важнейших среди бесчисленных примеров этого явления является преобразование *Villikationsordnung* в арендное отношение. Господин (*Herr*), этим путем в особенности, также может взвалить усилия по преобразованию натуральной формы своих доходов в денежную форму на плечи чиновника, арендующего свою должность или посаженного на строго определенное денежное содержание. Так, очевидно, происходило у некоторых восточных правителей государств (*Staaalthern*) древности. Прежде всего, сдача в аренду функций официального взимания денег вместо того, чтобы осуществлять их своими силами, сама служила этой цели. Тем самым создается, прежде всего, возможность очень важного прогресса в устройении (*Ordnung*) его финансов в направлении к системе этатизации, т.е. вместо типичной для всех ранних стадий ведения домашнего хозяйства — жизни едва сводя концы

с концами на основе не поддающихся учету доходов — может возникнуть строго определенная предварительная смета доходов и соответственно этому также и расходов. С другой стороны, при этом происходит отказ от контроля над потенциалом взыскания налогов (Steuerkraft) и его полного использования в собственных интересах господина и это, в соответствии с мерой отпущенной чиновнику или арендатору должности или сбора налогов свободы, подрывает также возможности продолжительного существования (Nachhaltigkeit) этого потенциала в силу его беззащитной эксплуатации, так как ни один капиталист, в отличие от господина, не имеет к нему устойчивого интереса. Напротив, господин (Herr) стремится защитить свои интересы с помощью системы правил, регламентирующих эти отношения (Reglement). Формы (Gestaltung) сдачи в аренду или передачи сборов с населения могут быть соответственно этому очень разными, и в зависимости от соотношения сил между господином и арендатором может одержать верх или заинтересованность последнего в свободной эксплуатации потенциала взыскания налогов с подданных, или заинтересованность господина в продолжительном существовании этого потенциала. Преимущественно на содействии и противодействии упомянутых мотивов — исключении шатаний доходов, возможности этицизации, защите податных возможностей подданных через защиту против бесхозяйственной эксплуатации, контроле доходов арендатора с целью присвоения максимального возможного посредством государства — основывался, например, способ оформления сдачи сбора налогов (Steuerpachtsystems) в аренду в государстве Птолемеев, в котором арендатор еще, конечно, был, как в Элладе и в Риме, частным капиталистом, но сбор налогов осуществлялся бюрократически и контролировался государством, а прибыль арендатора была равна только доле в возможном излишке сверх его арендной суммы, которая в действительности была гарантийной суммой, но его риск заключался в том, что доходы от взыскания налогов (Abgabenertrages) могли оказаться ниже уровня этой суммы.

Чисто экономическое рассмотрение должности как частного источника доходов чиновника может также, если господин (Herr) оказывается в таком положении, что он нуждается не столько в текущих доходах, а в значительном денежном капитале, например, для ведения войны или выплаты долгов в рассрочку, привести к продаже должностей, что было довольно частым явлением в государствах Нового времени, в папском государстве, равно как во Франции и Англии, причем как в отношении синекур, так и в отношении занятия очень серьезных должностей, например, даже для получения офицерских патентов, а в рудиментарной форме (im Resten) существовало вплоть до XIX века. В отдельных случаях экономический

смысл такого отношения может изменяться в том направлении, что сумма продаж частью или даже полностью будет носить характер залога за верность должности (Amtstreu). Но правилом это не являлось.

Но повсюду любой вид передачи чиновнику для своекорыстной эксплуатации пользования, налогов и служб, которые причитаются господину (Herr) как таковому, означал отказ от чистого типа бюрократической организации. Чиновник в этом положении располагает правом собственности на должность (Besitzrecht am Amt). Далее в еще более значительной мере это является случаем, когда служебные обязанности и вознаграждение подобного рода ставятся в соответствие друг с другом так, что чиновник вообще не имеет никаких доходов от порученных ему объектов управления, но использует их полностью только в своих частных целях и отвечает господину (Herr) службой личного или военного или даже политического или церковного характера. В случае пожизненного предоставления каких-либо вещественно фиксированных рентных отчислений или в основном *экономического* пользования (Nutzung) землей или другими источниками ренты в качестве вознаграждения за выполнение реальных или фиктивных служебных обязанностей, когда экономическое обеспечение этих благ на *постоянной основе* определяется господином (Herr), мы хотим говорить о «бенефициарной» или «*пребендальной*» организации должностей (von «Pfründen» und von «*präbendaler*» Amstorganisation). Переход отсюда к чиновничеству, получающему содержание, является размытым. «Пребендальным» по своему характеру в древности и в Средневековье, а также и вплоть и до Нового времени очень часто являлось экономическое обеспечение священников, но такая же форма почти всегда существовала также и в других областях. В китайском сакральном праве специфический «бенефициарный» характер всех должностей имел в качестве своего следствия то, что предписываемое во время ритуального периода траура по отцу и другим домашним почитаемым лицам (Hausautoritäten) воздержание скорбящих от пользования собственностью (первоначально в силу недоброжелательности умершего хозяина дома, которому она принадлежала) вынуждала к отказу от его должности, которая именно чисто в силу пребендальных оснований рассматривалась как источник ренты. Следующая ступень отдаления от чистой формы бюрократии, находящейся на содержании (Gehaltbürokratie), означала далее, что не только хозяйственные, но и права, связанные с господством, могут предоставляться для использования по собственному усмотрению и оговариваться как ответная услуга в обмен на *личные* услуги для господина (Herr). Такие пожалованные права на господство могут у различных, например, политических, чиновников быть связаны преимущественно с зе-

мельной собственностью или преимущественно с должностью. В обоих случаях, но, во всяком случае, в последнем, происходило полное разрушение специфического своеобразия бюрократической организации, и здесь мы оказываемся в сфере «феодальной» организации господства.

Все виды такого наделяния натуральной оплатой и натуральными работами в качестве содержания чиновника имеют тенденцию к разрыхлению бюрократического механизма и, в особенности, к ослаблению иерархического подчинения. Это подчинение в системе современной дисциплины чиновников развито сильнейшим образом. Только там, где подчинение чиновника господину (Herr) также и в чисто личном отношении было абсолютным, следовательно, при управлении с помощью рабов или служащих, близких по своему положению к рабам, может быть достигнута подобная точность, по меньшей мере, при очень энергичном руководстве так, как это характеризует нанятых на основе контракта чиновников современного Запада.

В древности в странах, где господствовало натуральное хозяйство, египетские чиновники, хотя и не юридически, но все же фактически были рабами фараона. Крупные римские землевладельцы очень охотно поручали, по меньшей мере, прямое ведение кассы рабам, поскольку существовала возможность пыток. В Китае пытались достичь подобного же с помощью широкого использования бамбука как дисциплинарного средства. Но шансы на обеспечение *постоянства* функционирования с помощью средств прямого насилия были в высшей степени неблагоприятными. Оттого, как показывает опыт, гарантированное денежное содержание вкупе с шансами на осуществление карьеры, в чистом виде не зависящей от случайностей и произвола, строгие, но шадящие чувство чести дисциплина и контроль, и, далее, развитие кастового сознания и возможность общественной критики, [все эти условия] предоставляли относительный оптимум для успеха и устойчивой сильной механизации бюрократического аппарата, и он функционировал в этом отношении более надежно, чем при любом юридическом порабощении. А именно это сильное кастовое сознание чиновника (Standesbewusstsein) не только вполне уживается (ist verträglich) с его постоянной готовностью к абсолютнейшему подчинению начальникам, но оно — как это происходит в случае офицера — является внутренней компенсацией (Ausgleich) для самоощущения чиновников этого ранга (Konsequenz). Чисто «предметный» («sachliche») профессиональный характер должности (Amt) с характерным для нее принципиальным отделением частной сферы чиновника от сферы его должностной деятельности облегчает включение в раз и навсегда данные строго определенные деловые условия функционирования механизма, основанного на дисциплине.

Если, следовательно, полное развитие денежного хозяйства также не является необходимым предварительным условием бюрократизации, то таковой все же является специфическая *устойчивая* (stetige) структура, связанная с такой предпосылкой, как наличие *постоянных* сборов для ее содержания. Там, где она не может обеспечиваться благодаря частной прибыли, как в случае бюрократической организации современных крупных предприятий, или благодаря постоянным поступлениям от земельной собственности, как в случае власти крупных земельных собственников (Grundherrschaft), следовательно, предварительным условием долговременного (dauernden) существования бюрократического управления является стабильная налоговая система. Но для этого самой надежной основой из всех известных является только развитое (durchgeführte) денежное хозяйство. Оттого степень бюрократизации управления в городских общностях с полностью развитым денежным хозяйством нередко была относительно более значительной, чем в современных им намного более крупных государствах. Однако, поскольку эти последние смогли создать упорядоченную систему налогов, бюрократия развивалась у них в намного более значительных масштабах, чем в городах-государствах, для которых повсюду, поскольку их территория была ограниченной, тенденция к плутократическому коллегиальному управлению знати была наиболее адекватной. Ибо подлинной основой бюрократизации управления издавна была специфическая форма развития задач управления, а именно, в первую очередь:

2. их *количественное* развитие. В области политики, например, это является классической основой для бюрократизации крупного государства и массовой партии.

Конечно, это верно не в том смысле, что для каждого исторически известного действительно крупного государственного образования (Grossstaatbildung) было характерно бюрократическое управление. Ибо, прежде всего, чистая продолжительность истории (rein zeitliche Bestand) некогда существовавшего крупного государственного образования или единообразия культуры, которую оно несло, не всегда объясняются бюрократической структурой государства. И для того, и для другого примером во многом является, конечно, скажем, китайская империя. Существование многочисленных крупных негритянских государств и подобных им образований было эфемерным в первую очередь из-за отсутствия у них чиновничьего аппарата. Равным образом цельность (Geschlossenheit) империи каролингов как государства была подорвана после разрушения его чиновничьей организации, которая, конечно, имела преимущественно патримониальный, а не бюрократический характер. Если говорить о чисто временном аспекте, то, напротив, импе-

рия халифов (Khalifenreich) и ее предшественники на азиатской земле с сильно выраженной патримониальной и пребендальной административной организацией (präbendaler Aemterorganisation) и Священная Римская империя, несмотря на почти полное отсутствие бюрократии, просуществовали в течение очень долгого времени и при этом также располагали, по меньшей мере, довольно сильно выраженным *культурным* единством, которое обычно создается бюрократической государственностью (Staatswesen). А античная Римская империя, несмотря на постоянно прогрессирующую бюрократизацию, и даже как раз во время ее осуществления, распалась изнутри в силу специфики связанного с ней вида распределения государственных повинностей, который благоприятствовал натуральному хозяйству. Но, конечно, продолжительность существования (zeitliche Bestand) вышеназванных образований, учитывая интенсивность (Intensität) их чисто *политической* однородности, была основана на преимущественно неустойчивом и номинальном, конгломератообразном типе сплочения (konglomeratartiger Zusammenhalt), для которого была характерна постоянно уменьшающаяся в целом способность к политическому действию, и относительно значительная *культурная* общность (Kultureinheit), характерная для них, являлась продуктом отчасти строго однородных, — а на средневековом Западе все более бюрократизирующихся, — церковных образований (Gebilde), а отчасти — продуктом значительного сходства общественной структуры, которое, со своей стороны, опять-таки было следствием и результатом преобразования некогда существовавшего единства (Einheit): и то, и другое выступало как проявления основанного на традициях культурного стереотипирования (traditionsgebundenen Kulturstereotypierung), благоприятствующего неустойчивому равновесному существованию. Оба этих обстоятельства обладали столь значительным весом, что даже такие грандиозные попытки экспансии, как крестовые походы, могли быть осуществлены, несмотря на отсутствие мощного (intensiver) политического единства в качестве, так сказать, «частных предприятий» («Privatunternehmungen»), крах и политически во многом иррациональный ход которых были связаны, конечно, с отсутствием стоящей над ними единой и мощной (intensiven) государственной власти. И несомненным остается не только то, что зародыш мощного (intensiver), «современного» государственного образования в Средневековье повсюду в обществе возникал с развитием бюрократических форм (Gebilde), но также и то, что это были самые бюрократически развитые политические образования (Bildungen), которые, в конце концов, разрушили такие конгломераты, основывавшиеся преимущественно на состоянии лабильного равновесия.

Распад Древнеримской империи был отчасти непосредственно обусловлен, помимо прочего (*mitbedingt*), бюрократизацией ее военного и чиновнического аппарата: это было осуществимо только при одновременном проведении метода распределения государственных повинностей, который должен был привести к росту относительного значения натурального хозяйства. Следовательно, свою роль всегда играли также индивидуальные компоненты. Также и то, что «интенсивность» государственного действия направленного и вовне, и внутрь — вовне как экспансивная ударная сила и внутрь как патронируемое государством влияние культуры (staatliche Beeinflussung der Kultur) — находилась в прямом отношении к степени бюрократизации, может быть установлено для первого только как «нормальное», но не как не знающее исключений. Ибо два самых экспансивных политических образования — Римская империя и английская мировая империя — непосредственно в периоды своей экспансии основывались на бюрократическом фундаменте только в незначительной степени. Для норманского государства в Англии была характерна сильная организация на основе ленной иерархии. Его уникальность и ударная сила воспринимаются как характеризующиеся относительно чрезвычайно сильной бюрократизацией королевского счетоводства, конечно, только в сравнении с другими политическими образованиями (Gebilden) феодальной эпохи. То, что английское государство в дальнейшем не приняло участие в континентальном развитии в направлении бюрократизации, а продолжило существовать на основе управления посредством знати, объясняется, равно как и республиканское управление Рима, наряду с (относительным) отсутствием континентального характера также совершенно индивидуальными предпосылками, которые в современной Англии считаются исчезающими. К этим особым предпосылкам относилась необходимость большой постоянной армии, которая была нужна при тенденции политики континентального государства к осуществлению экспансии по отношению к своим государственным границам. Оттого также и в Риме бюрократизация развивалась с переносом направленности экспансии государства от побережий вглубь континента. В остальном в структуре власти в Риме существовало техническое руководство со стороны бюрократического аппарата: точность и закрытость функционирования для управления, к тому же вне государственных границ исполняющиеся посредством сильного милитаристского характера власти магистратов, как его в этом виде не знал никакой другой народ, заменяет и продолжительность, и обеспечивается через равным образом своеобразное положение сената. И забываемая предпосылка избыточности бюрократии была здесь, как и в Англии, та, что

государственная власть внутри страны по кругу своих задач в возрастающей мере «минимизировалась», т.е. [сводилась] к тому ограниченному [кругу], что, безусловно, требовали непосредственные «государственные соображения». Континентальные государства (Staatsgewalten) периода начала Нового времени оказались, естественно, сплошь в руках тех государей, кто решительнее всех вступил на путь бюрократизации. В материальном отношении повсюду в них частично небюрократическая форма структуры государства была уравновешена намного более развитой бюрократической структурой политически действительно господствующих образований (Gebilde) – партиями под руководством профессиональных специалистов (professionals) по организации и по тактике предвыборных кампаний. Для выяснения значения чистого количественного фактора как рычага бюрократизации социальных образований ярчайшим примером служит как раз таки растущая бюрократическая организация всех подлинно массовых партий, к которым у нас относится, прежде всего, социал-демократия, а на Западе в наибольшем масштабе – обе «исторические» американские партии.

Продолжение следует.

Перевод с немецкого А.Б. Рахманова

Примечания

1. Здесь и далее выделение фрагментов текста мелким шрифтом принадлежит М. Веберу, который таким образом подчеркивает преимущественно историко-эмпирические отступления, поясняющие и иллюстрирующие его теоретические представления. – *Прим. переводчика.*

2. Пребендальный (от лат. *prebenda*) – связанный с доходами церкви и духовных лиц, получаемых от использования недвижимого церковного имущества, церковных сборов и т.д. (Западной Европе). – *Прим. переводчика.*

3. В оригинале – по-русски немецкими буквами. – *Прим. переводчика.*

4. Министерялы – в средневековой Западной Европе служилые люди короля и крупных феодалов, набиравшиеся преимущественно из несвободных людей и вознаграждавшиеся за свою службу земельными владениями. – *Прим. переводчика.*

5. Написано перед Мировой войной. – *Прим. издателя.*

Рахманов Азат Борисович – кандидат философских наук, доцент социологического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Наш постоянный автор и переводчик.

Т. ПАРСОНС, Р. БЕЙЛЗ, Э. ШИЛЗ

РАБОЧИЕ ТЕТРАДИ ПО ТЕОРИИ ДЕЙСТВИЯ*

Глава 5. ФАЗОВОЕ ДВИЖЕНИЕ В СВЯЗИ С МОТИВАЦИЕЙ, ОБРАЗОВАНИЕМ СИМВОЛОВ И РОЛЕВОЙ СТРУКТУРОЙ (Толкотт Парсонс, Роберт Ф. Бейлз, Эдвард А. Шилз)

I. Введение

В этой статье, последней в серии рабочих бумаг, включенных в этот сборник (см. прим. 1), мы пытаемся еще раз проработать наши основные понятия, укрепляя логические связи между ними, устраняя где можно противоречия, выводя новые дедукции и вообще пытаюсь создать более связную и строгую теоретическую структуру, чем мы имели раньше. Вряд ли нужно говорить, что мы не вполне удовлетворены результатами. Имеется много трудностей, которые мешают нам выводить достаточно строгие дедукции; о некоторых из них мы знаем, но есть, несомненно, и много других, на которые, надеемся, нам укажут наши коллеги. Мы рассматриваем эту статью просто как еще одну платформу, на которую можно опереться в работе, и надеемся, что читатель отнесется к ней так же. В частности, можно упомянуть, что были внесены некоторые изменения в терминологию, на что мы в надлежащих местах будем указывать.

Парсонс Толкотт (1902-1979) – американский социолог-теоретик, один из главных представителей структурно-функционального направления в социологии. Основные сочинения: “Социальная система” (1959); “Структура социального действия” (1961); “Экономика и общество” (1964); “Социологическая теория и современное общество” (1967) и др.

* Последняя глава книги. Предыдущие главы см. в т. 6 (вып. 1-2), 7 (вып. 2-3). Перевод выполнен по источнику: *Parsons T., Bales R.F., Shils E.A. Working Papers in the Theory of Action.* N.Y., L., 1953. P. 163–269.