

## ✦ Классическое наследие

МАКС ВЕБЕР

### БЮРОКРАТИЯ\* (продолжение)

3. Но в еще большей степени, чем экстенсивное и количественное, причиной бюрократизации выступает интенсивное и *качественное* расширение (Erweiterung) и внутреннее развитие (Entfaltung) круга задач управления. Направление, в котором происходит это развитие, и его причины могут быть при этом очень разными. В самой древней стране с бюрократическим государственным управлением — в древнем Египте — существовала технико-экономическая необходимость общеэкономического регулирования водных отношений в масштабах страны в целом, которая-то и создала аппарат писцов и чиновников (Schreiber- und Beamtenmechanismus), который еще в глубокой древности впоследствии нашел для себя второй значительный круг задач в чрезвычайной по своим масштабам и организованной по-военному строительной деятельности. Более всего, как уже упоминалось, в направлении бюрократизации действовали потребности, которые возникли благодаря созданию постоянной армии и связанного с этим развития финансовой системы, что было обусловлено властно-политическими обстоятельствами. Но в современном государстве в этом же направлении действуют, кроме того, и растущие притязания на управление вообще, обусловленные увеличением сложности культуры. В периоды крупномасштабной внешней экспансии

---

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 этого произведения.

---

и, особенно, во время заморской экспансии, в том числе и во время экспансии, которую осуществляли государства во главе со знатью [Staaten mit Honoratiorenherrschaft] (Рим, Англия, Венеция), «интенсивность» управления, т.е. переход к непрерывной разработке и выполнению максимально возможного числа задач *самим* государством как таковым (*eigenen Betrieb des Staats*) был распространен — как это при случае еще будет показано — в крупных аристократических государствах (Honoratiorenstaaten), а именно, в Риме и Англии, относительно довольно слабо, если сравнивать их с бюрократическими государствами. К правильному пониманию этого явления: на *структуру* государственной власти в обоих случаях очень сильно влияние оказала культура. Но она относительно мало повлияла на формы государственного предприятия (staatlichen Betrieb) и государственного контроля. Это было характерно для всех сфер общественной жизни от юстиции и до воспитания. Эти растущие культурные притязания, со своей стороны, были обусловлены, пусть даже и в разной степени, ростом богатства самых влиятельных слоев государства. И, кроме того, увеличивающаяся бюрократизация являлась функцией все более увеличивающейся управляемой *в потребительских целях* и потребительно используемой собственности и, тем самым, все более утончающейся техники внешнего образа жизни (raffinierten Technik der äußeren Lebensgestaltung), соответствующей возможностям, которые предоставляла эта собственность. В своем обратном воздействии на общее состояние потребностей эта возрастающая субъективная необходимость была обусловлена организованной общественной экономической и объединяющей отдельные местности, следовательно, бюрократической, заботой (Fürsorge) о самых различных, ранее либо неизвестных, либо частнохозяйственных, либо удовлетворяемых на локальном уровне жизненных потребностях. Из чисто политических моментов к бюрократизации особенно настойчиво побуждает возрастающая потребность в строгом абсолютном *удовлетворении* простого (gewöhnht) общества в порядке и защите («полиции») во всех областях жизни. Это прямым путем ведет от чисто сакрального или чисто третейского (schiedrichterlichen) характера влияния кровной мести (Blutföhde), которая полностью связывает правовые гарантии и гарантии безопасности для отдельных индивидуумов с обязанностями помощи и мести (Eideshilfe- und Rachenpflicht) со стороны его сородичей по клану (Sippegenossen), к сегодняшнему положению полицейского как «заместителю бога на Земле». Из числа других моментов действуют в первую очередь разнообразные так называемые «социально-политические» задачи, которые современное государство частью получает из рук заинте-

ресованных лиц, а частью узурпирует, исходя из властнополитических или идеологических моментов. Эти задачи, естественно, в очень значительной мере обусловлены экономически. Из существенных технических факторов необходимо, наконец, рассматривать в качестве шага к бюрократизации специфические современные средства коммуникации (общественные дороги и водные пути, железные дороги, телеграфы и т.д.), которые отчасти в силу необходимости, а отчасти в силу технической целесообразности управляются в качестве общественной собственности. Они играют сегодня роль, во многом подобную той, которую на древнем Востоке играли каналы Месопотамии или регулирование течения Нила. С другой стороны, развитие средств сообщения для создания предпосылок бюрократического управления является, хотя и не исключительно, но все же решающе важным условием. В Египте без Нила как природного пути сообщения (*Verkehrstrasse*), бюрократическая централизация, конечно, никогда не добилась бы на почти чисто природно-хозяйственной основе той степени, которая была достигнута исторически. В современной Персии служащие телеграфа официально обращаются с докладом обо всех происшествиях в провинциях к шаху поверх голов местных органов власти и, кроме того, каждый обладает правом прямых телеграфных жалоб для того, чтобы способствовать бюрократической централизации. Современное западное государство может управляться только так, как это фактически и происходит, потому что оно является хозяином (*Beherrscher*) телеграфных сетей и распоряжается почтой и железными дорогами.

Последнее, со своей стороны, опять-таки было теснейшим образом связано с развитием обмена товарами (*Massengüterverkehr*) между различными местностями, который выступает, тем самым, как один из ряда причинных факторов современного процесса образования государств. Но эта причина, как мы ранее убедились, имеет в отношении прошлого только условное значение.

4. Решающей причиной наступления бюрократической организации изначально было ее чисто *техническое* превосходство над любой другой формой. Вполне развитый бюрократический механизм относится к другим формам организации так же, как машина к немеханическим видам производства. Точность, быстрота, однозначность, подчинение документам (*Aktenkundigkeit*), непрерывность, секретность (*Diskretion*), однообразие, строгая субординация (*Unterordnung*), экономия на трении, материальных и личных издержках при строго бюрократическом, в особенности, при монархическом управлении, опирающемся на использование подготовленных чиновников, достигают оптимума по сравнению со

всеми теми формами, которые связаны с коллегиальностью или выборностью или исполнением должностных обязанностей по совместительству. Если речь идет о сложных задачах, то оплачиваемая бюрократическая работа является не только более точной, но и по своим результатам часто оказывается даже более дешевой, чем деятельность формально неоплачиваемых выборных чиновников. Выборная деятельность есть деятельность наряду с основной профессией, и уже поэтому она осуществляется, как правило, более медленно, будучи менее связанной со схемами, и менее формально и оттого более неточно, не столь однообразно, поэтому более независимо по отношению к верхам, менее непрерывно, и уже в силу почти неизбежно неэкономического привлечения и использования (*Beschaffung und Ausnutzung*) аппарата подчиненных чиновников и канцелярского аппарата (*Subaltern- und Kanzleiapparats*) часто фактически является также очень дорогой. Это верно в первую очередь тогда, когда думают не только об издержках общественной казны (*öffentlichen Kassen*) — которые, конечно, при бюрократическом управлении, как правило, возрастают особенно по сравнению с исполнением должностных обязанностей по совместительству, что характерно для аристократического управления — но и о частых хозяйственных потерях подвластных лиц (*die Beherrschten*) из-за траты времени и низкой точности. Возможность аристократического управления с исполнением должностных обязанностей по совместительству, как правило, в течение длительного времени существует только там, где дела «по совместительству» могут делаться на удовлетворительном уровне. Но оно достигает своего предела в связи с качественным ростом задач, которые стоят перед управлением, как это сегодня происходит также и в Англии. Коллегиальный труд, с другой стороны, приводит к трению, задержкам, компромиссам между сталкивающимися интересами и взглядами, и осуществляется тем самым менее точно, более независимо от верхов и оттого менее однообразно и более медленно. Любой прогресс прусской организации управления был и будет в будущем прогрессом бюрократического и, особенно, монархического принципа.

Сегодня требование максимально быстрого, при этом точного, однозначного, непрерывного исполнения должностных обязанностей в управлении подчеркивается в первую очередь современными капиталистическими хозяйственными коммуникациями (*Wirtschaftsverkehrs*). Очень крупные современные капиталистические предприятия сами по себе, как правило, были недостижимым образцом строгой бюрократической организации. Их деловая коммуникация (*Geschäftsverkehr*) основана на увеличивающейся точности, устойчивости и, прежде всего, на вы-

сокой скорости осуществления операций. Это, опять-таки, обусловлено своеобразием современных средств коммуникации, к которым относится среди прочего также и служба новостей (Nachrichtendienst) прессы. Чрезвычайное ускорение передачи официальных объявлений, хозяйственных или также чисто политических фактов уже используется как таковое для постоянного сильного давления в целях максимально возможного *ускорения времени реакции* системы управления на наличные ситуации, и его оптимум, как правило, связан только со строгой бюрократической организацией. (То, что бюрократический аппарат может также, со своей стороны, порождать определенные препятствия для деятельности в индивидуальных случаях и фактически порождает их, здесь конкретно рассматривать не имеет смысла.)

Прежде всего, бюрократизация предлагает оптимум для возможности осуществления принципа разделения труда в управлении, исходя из чисто деловой точки зрения и на основе распределения отдельных видов труда среди специально подготовленных функционеров, постоянно повышающих свою квалификацию благодаря постоянным упражнениям. «Деловое» («Sachliche») исполнение обязанностей означает в этом случае в первую очередь исполнение «не взирая на лица» на основе *калькулируемых правил* (*berechenbaren Regeln*). Но принцип «не взирая на лица» является также и паролем «рынка» и любого чистого экономического преследования интересов вообще. Последовательное осуществление бюрократического господства означает нивелирование сословной «чести», следовательно, если одновременно не ограничивается принцип свободы рынка, то это означает универсальное господство «классового положения». Если это следствие бюрократического господства не обозначилось повсюду параллельно развитию бюрократизации, то это имеет свою причину в различиях возможных принципов удовлетворения потребностей политических общностей (*Gemeinschaften*). Но и для современной бюрократии второй элемент — «калькулируемые правила» («*berechenbaren Regeln*») — имеет действительно решающее значение. Своеобразие современной культуры, а особенно, ее технико-экономическая основа, прямо требует этой «калькулируемости» результата (*des Erfolges*). Бюрократия в своем наиболее полном развитии подчинена в специфическом смысле принципу «*sine ira et studio*» (см. прим. 1). Свое специфическое, благоприятствующее капитализму своеобразие она развивает тем более полно, чем более она «обесчеловечилась» («*entmenschlicht*»), чем совершеннее, а это здесь значит, чем более ей удалось достичь ее специфического своеобразия, которое задним числом восхваляется как ее добродетель, а именно — исключения из сферы исполнения служебных обязанностей

любви, ненависти и всего чисто личного, вообще всего иррационального, далекого от калькуляции, всех моментов чувствительности. Вместо властителей старой формации (*Herr der älteren Ordnungen*), движимых личным участием, благосклонностью, милостью, благодарностью, современная культура как раз таки требует для поддерживающего ее внешнего аппарата по мере того, как она становится все более сложной и специализированной, все в большей степени человечески безучастного, оттого строго «объективного» *специалиста*. Но все это бюрократическая структура предоставляет в самой благоприятной форме (*Verbindung*). Собственно лишь она систематически создает почву для *судопроизводства* в целях осуществления понятийно систематизированного и рационального права на основе «законов», как это вначале в условиях самого развитого технического исполнения было достигнуто во времена поздней Римской империи. В Средневековье восприятие такого права шло рука об руку с бюрократизацией осуществления судопроизводства (*Rechtspflege*), т.е. с внедрением корпуса рационально обученных специалистов на место старого отправления правосудия (*Rechtsfindung*), привязанного к традициям или иррациональным предпосылкам.

Рациональному отпращиванию правосудия (*Rechtsfindung*) на основе строго формальных правовых понятий противостоит тот вид отпращивания правосудия, который в первую очередь опирается на священные традиции и рассматривает конкретные, однозначно не решаемые на основе этого источника случаи с помощью либо (в случае «харизматической» юстиции) конкретного откровения (высказывания оракулов, изречения пророков или бога), либо — и эти случаи интересуют нас здесь как таковые — 1) неформально с помощью конкретных этических или других практических ценностных суждений как в случае «юстиции кади» («*Kadi-Justiz*») (как точно назвал ее Р. Шмидт), либо 2) хотя и формально, но не на основе подчинения рациональным понятиям через привлечение «аналогий» и с опорой на *конкретные* «прецеденты» («*Präjudizien*») в случае эмпирической юстиции. Юстиция кади даже и не знает, а эмпирическая юстиция не знает в чистом виде рациональных «мотивов суда для вынесения приговора» («*Urteilsgründe*»). Конкретный оценочный характер вердиктов юстиции кади может подниматься иногда вплоть до уровня пророческого разрыва со всеми традициями, которые, с другой стороны, эмпирическая юстиция сублимировала и рационализировала до уровня учения об искусстве (*Kunstlehre*). Так как — как это уже было рассмотрено в другом месте — небюрократические формы господства показывают своеобразное смешение (*Miteinander*) сферы строгой приверженности традициям, с одной стороны, и полного произвола и зависимости от ми-

лости господина, то, с другой стороны, формы комбинаций и переходов между этими двумя принципами встречаются довольно часто. Например, в Англии — как это наглядно показал Мендельсон — обширный нижний слой юстиции по сути своей все еще остается во многом «юстицией кади», причем в таком объеме, что на континенте это не легко себе представить. Наша юстиция присяжных заседателей (Geschworenenjustiz), которая все же исключает указание на основания для своих судебных вердиктов, функционирует на практике, как известно, не редко таким же образом, исходя из того — вообще-то следовало бы остерегаться считать так — что «демократические» принципы юстиции считаются идентичными с «рациональными» (в смысле формального) отправления права. Дело обстоит как раз таки наоборот, как это было показано в другом месте. Английская (и американская) юстиция все еще выступает по отношению к высшим императорским судам (grossen Reichsgerichte) как в высшей мере эмпирическая юстиция, прежде всего, как юстиция прецедентов. Причина крушения всех попыток рациональной кодификации и равным образом рецепции римского права заключалась в Англии в успешном сопротивлении больших единообразно организованных адвокатских коллегий (Anwaltszünfte), этого монополистического знатного слоя (Honoratiorenschicht), из среды которого выходили судьи судов высших инстанций (großen Gerichtshufe). Они получали юридическое образование в духе эмпирического учения об искусстве (Kunstlehre) на высоком техническом уровне и успешно боролись против стремления к рациональному праву, угрожавшему их социальному и материальному положению и исходившему в первую очередь от религиозных судов (geistlichen Gerichten), но временами также из университетов. Борьба адвокатов общего права (Common-Law Advokaten) против римского и церковного права и против могущества церкви вообще была при этом в значительной мере экономической и ее причины коренились в интересах, связанных с получением доходов, как это отчетливо показывают атаки короля, происходившие в ходе этой борьбы. Но их могущество, успешно выстоявшее в этой борьбе, было обусловлено политической централизацией. В Германии отсутствовало, причем преимущественно именно из-за политических причин, могущественное в социальном отношении знатное сословие (Honoratiorenstand), которое подобно английским адвокатам (Anwalte) могло бы стать носителем национального правового ремесла (Rechtsübung), и национальное право поднялось до уровня искусства, подчиняющегося упорядоченным правилам и способного сопротивляться проникновению технически более совершенной выучки (Schulung) юристов, получивших образование в школе римского права. Но нельзя ска-

зять, что лучшая приспособленность *материального* римского права к потребностям возникающего капитализма обусловила победу этого права – непосредственно все специфические правовые институты современного капитализма все же чужды римскому праву и имеют средневековое происхождение. Но его рациональная форма и, прежде всего, техническая необходимость использования судебных процедур (Prozessverfahren) ввиду постоянно усложняющихся практических судебных дел (Rechtsfällen) и ввиду постоянно рационализирующегося хозяйства вместо повсеместного первоначального установления истины с помощью конкретного откровения или установления истины, требующего сакральных гарантий, передали представление доказательств и их оценку в ходе судебного процесса в руки рационально подготовленных – и это означает: обученных в университетах римскому праву – специалистов. Эта ситуация, естественно, была в значительной мере обусловлена изменившейся структурой хозяйства. Но этот момент имел силу повсюду, также и в Англии, где королевская власть ввела практику представления рациональных доказательств и их оценку в ходе судебного процесса в интересах, прежде всего, торговцев (Kaufleute). Преимущественная причина существовавших несмотря на это различий в развитии материального права в Англии и Германии, заключалась, как следует из сказанного, не в этом, а в том, что они проистекали из специфики развития двояких структур господства: в Англии централизованной юстиции и одновременно господства аристократии (Honoratiorenherrschaft), а в Германии – отсутствия политической централизации и одновременно бюрократизации. Англия, будучи самой капиталистически развитой в начальный период Нового времени страной, сохранила, тем самым, менее рациональную и менее бюрократическую юстицию. Но, тем самым, капитализм в Англии смог столь удачно мириться со своим положением собственно именно потому, что там тип судоустройства (Gerichtsverfassung) и судебных процедур (Prozessverfahren) вплоть до Нового времени был во многом тождественен далеко идущему отказу от защиты принципов справедливости (Justizverweigerung) в отношении интересов экономически слабых. Этот факт и в равной мере процедура передачи прав на крупную земельную собственность (Grundbesitzübertragung), обусловленная экономическими интересами адвокатов и потому дорогостоящая и требующая значительного времени, глубоко повлияли на аграрный строй Англии, обусловив концентрацию земельной собственности и иммобилизацию земли (см. прим. 2) (Bodenakkumulation und -Immobilisierung).

Со своей стороны, *римское* отправление правосудия (Rechtsfindung) во времена республики было своеобразным смешением рациональных,

---



эмпирических юридических элементов и даже элементов юстиции кади. Назначение присяжных заседателей как таковое и, несомненно, изначальный характер данных действий как фактически действий претора «от случая к случаю» содержали в себе элемент последнего типа. «Каутелярная юриспруденция» («Kautelarjurisprudenz» (см. прим. 3)) и все, что выросло из нее, частично включая практику ответов (Responsoenpraxis) классических юристов, имело «эмпирический» характер. Решающий поворот юридической мысли в сторону рациональности был первоначально подготовлен техническим способом подготовки процессов (Prozessinstruktion) в рамках нацеленных на юридические формулы эдиктов преторов. (Сегодня при господстве принципа содержательности (Substanzierungsprinzip), где изложение фактов (Vortrag der Tatsachen) решает, что безразличным является то, с какой правовой точки зрения эти факты могут обосновать иск, отсутствует подобная необходимость в однозначной формальной разработке объема понятия так, как его породила высокоразвитая в техническом отношении культура римского права.) Следовательно, в этом отношении имели существенное значение процессуально-технические факторы развития, вытекающие непосредственно только из структуры государства. Но рационализация римского права как замкнутой, научно используемой системы понятий — которое нужно, прежде всего, очень строго отличать от того, что произвели Восток, а также и эллинизм — была завершена лишь в эпоху бюрократизации государства (Staatswesen).

Типичным примером нерациональной и все же «более рациональной» юстиции, строго связанной с традициями эмпирической юстиции, были ответы раввинов в Талмуде. Чистой, *свободной от* традиций (traditionsentbundene) юстицией «кади» является, наконец, каждый вердикт пророков по схеме «написано — но я говорю вам». Чем сильнее выражен религиозный характер общественного положения кади (или подобного им судьи), тем свободнее он распоряжается в пределах не связанной со священной традицией сферы свободных от правил суждений по поводу отдельных случаев. То, что, например, в Тунисе духовный суд (Ghara) о земельной собственности вынес решение по «свободному усмотрению» — как выразился по этому поводу европеец, — оставалось для целого поколения после начала французской оккупации очень ощутимым препятствием для развития капитализма. — С социологической основой таких допотопных (älteren) типов юстиции, коренящихся в структуре господства, мы познакомимся позже в другой связи.

Теперь совершенно ясно, что «объективность» («Sachlichkeit») и «профессиональность» («Fachmäßigkeit») отнюдь не с необходимостью иден-

тичны с господством общих абстрактных норм. И тем более не на почве современного отправления правосудия. Мысль о сплошном праве (*lückenlos Rechts*), как известно, вызвала очень резкую полемику, и понимание современного судьи как автомата, в который сверху бросают документы вместе с необходимыми средствами для того, чтобы он извергал из себя вердикты вместе с их обоснованием, механически вычитанным из параграфов, была отвергнута с возмущением – может быть, именно потому, что определенное приближение к этому типу как таковому было последствием бюрократизации права. Кроме того, в сфере отправления правосудия существуют области, в пределах которых бюрократический судья ориентирован законодателем непосредственно на «индивидуализирующее» отправление правосудия. – И вполне характерно для области подлинной управленческой деятельности – т.е. для всей государственной деятельности, которая не относится к области создания права (*Rechtsschöpfung*) и отправления правосудия – отнимать у индивидуумов свободу и господство, которые по сравнению с общими нормами играли негативную роль преимущественно как ограничения позитивной, ни в коем случае не регламентированной «творческой» деятельности чиновника. Важность этого тезиса можно было бы здесь обосновать. Но решающим остается все же то, что это «свободно» творимое управление (и, пожалуй, и судебная практика) не может, как мы это видели в случае добюрократических форм, образовать царства *свободного* произвола и милости, благосклонности и оценки, мотивированных *личными* пристрастиями. А в качестве нормы поведения всегда существуют господство и рациональное взвешивание «деловых» («*sachlicher*») целей и преданность им. В области государственного управления особенное значение имеет взгляд, прославляющий «творческую» добрую волю (*Belieben*) чиновника и рассматривающий в качестве высшей и последней путеводной звезды его деятельности (*Gebahrung*) специфические современные, строго «деловые» соображения, подчиненные «государственным интересам» («*Staatsraison*»). За канонизацией этой абстрактной и «объективной» идеи, естественно, необходимо стоят, среди прочего, прежде всего, инстинкты самосохранения (*sicheren Instinkte*) бюрократии, подчиненные задаче сохранения *ею* власти в собственном государстве (и посредством него осуществления властных полномочий и по отношению к другим государствам). Наконец, эти собственные властные интересы наполняют преимущественно конкретным содержанием этот сам по себе ни в коем случае не однозначный идеал и имеют решающее значение в сомнительных случаях. Здесь не место для того, чтобы разрабатывать эту проблему более подробно. Решающим для нас является только то, что за каждым делом в

рамках подлинно бюрократического управления принципиально стоит система рационально обсуждаемых «оснований» (*diskutabler «Gründe»*), т.е. либо подчинение нормам, либо соотнесение целей и средств друг с другом.

Точка зрения любого «демократического», т.е. в данном случае течения, стремящегося к минимизации «господства», и в этом с необходимостью также является двойкой. «Правовое равенство» и требование правовых гарантий для защиты от произвола взывает к *формально* рациональной «объективности» управления в противоположность милостивой личной свободной воле (*Belieben*) в рамках старого патримониального господства. Но «этос», если он в отдельных вопросах господствует над массами — и мы здесь хотим полностью отвлечься от других инстинктов — неизбежно смыкается своими ориентированными на конкретные случаи и конкретные персоны постулатами о материальной «справедливости» (*«Gerechtigkeit»*) с формализмом бюрократического управления и его беспристрастной объективностью, подчиненной правилам, и потому он должен на этом основании эмоционально отвергнуть то, что требуется рациональными соображениями. Прежде всего, неимущим массам не служили ни формальное «правовое равенство», ни «калькулируемое» отправление правосудия и управление в той форме, в которой их требуют «буржуазные» интересы. Для них право и управление должны естественно служить уравниванию их экономических и социальных жизненных шансов с шансами имущих, и эту функцию они, конечно, могут исполнять только тогда, когда они в значительной мере принимают неформальный — и поэтому в содержательном отношении «этический» характер, т.е. характер «кади». Не только любой вид «народной юстиции», которая, как правило, не спрашивает о рациональных «основаниях» и «нормах», но также и любой вид интенсивного влияния на управление так называемого «общественного мнения», т.е. в условиях массовой демократии — с помощью порожденного на основе иррациональных «чувств» и, как правило, инсценированного партийными вождями и прессой или управляемого общественного действия — пересекается с рациональным ходом юстиции и управления в значительной мере и при определенных обстоятельствах намного значительнее, чем это могло бы быть в случае «кабинетной юстиции» «абсолютного» господина (*Herscherrs*).

5. Бюрократическая структура идет рука об руку с *концентрацией вещных средств деятельности (sachlichen Betriebsmitteln)* в руках господина (*Herrn*). Так же известным типическим способом дело обстоит с развитием крупных капиталистических предприятий, с чем и связаны их отличительные признаки. Но соответствующим образом происходило и

развитие общественных образований (öffentlichen Gemeinschaften). Бюрократически управляемая армия фараонов, поздняя римская республика и поздний принципат и, прежде всего, современное военное государство (Militärstaat) в отличие от народных ополчений (Volksheeren) аграрных племен, а также античных армий граждан и милиции раннесредневековых городов и войск ленников (Lehensheeren), характеризуется тем, что в этих случаях нормой является самоэкипировка и самоснабжение военнообязанных, тогда как в бюрократической армии (bürokratischen Heere) вооружение и снабжение производится из магазинов господина (Herrn). Современная война как машинная война делает это технически безусловно необходимым так же, как и господство машин в промышленности способствует концентрации средств производства. Напротив, бюрократическая, экипированная и снабжаемая господином армия прошлого большей частью возникала там, где социальное и хозяйственное развитие абсолютно или относительно уменьшило слой граждан, экономически способных на самоэкипировку, так что их численность оказалась недостаточной для формирования необходимой армии. По меньшей мере, относительно: то есть не по отношению к объему власти, на который притязает государство. Поэтому только бюрократическая форма господства сделала возможным формирование постоянной профессиональной армии в том виде, в каком она является необходимой, как для длительного умиротворения (Befriedung) больших соседних государств, так и для ведения войны с отдаленными врагами, особенно на море. Также и специфическая военная дисциплина и техническая муштра (Abrichtung), как правило, по крайней мере, в том, что касается их современного уровня, могут достичь наибольшего развития только в бюрократической армии (bürokratischen Heere).

Бюрократизация армии исторически происходила повсюду параллельно с перекладыванием военной службы, являвшейся до этого почетной привилегией имущих (der Besitzenden), на плечи неимущих (соотечественников, как в армиях римских полководцев поздней республики и империи и в современных армиях вплоть до XIX в. или также и иностранцев, как в наемных армиях [Soldheeren] во все времена). Наряду с повсюду действующими в этом направлении причинами, связанными с растущей плотностью населения и тем самым интенсивностью и напряжением хозяйственного труда, которые обусловили возрастающую незаменимость (Unabkömmllichkeit) обеспеченных слоев (erwerbenden Schichten) для военных целей, этот процесс вообще типически происходил рука об руку с развитием материальной и духовной культуры. За исключением периодов сильного идеологического подъема, способность и склонность

имущих слоев с их рафинированной, главным образом, городской культурой к грубому военному труду простых солдат, как правило, была невелика, а квалификация и склонность к профессии офицера у имущих слоев равнин (platten Landes), как правило, при прочих равных обстоятельствах была, по крайней мере, сильно выраженной. Лишь там, где возрастающий потенциал машины военного предприятия (Maschinenmöglichkeit des Kriegsbetriebs) требует от вождей качеств «техников», это соотношение выравнивается. Бюрократизация военного предприятия (Kriegsbetriebs) могла быть основана на частнокапиталистическом фундаменте, как и любой другой вид занятий (Gewerbe). Частнокапиталистическая организация снабжения армии и управления (Heeresbeschaffung und -Verwaltung) была характерна в очень разнообразных формах для наемных армий, прежде всего, повсеместно на Западе вплоть до начала XIX в. Во время Тридцатилетней войны в Бранденбурге солдат был еще по преимуществу собственником вещных средств, необходимых для его ремесла: оружия, лошадей, обмундирования, хотя они, конечно, уже поставлялись государством как «издателем» («Verleger»). Позднее в постоянной армии Пруссии командир роты был собственником этих вещных средств ведения войны (Kriegsmittel) и лишь после Тильзитского мира средства войны как предприятия (Betriebsmittel) были сконцентрированы в руках государства и одновременно с этим было введена единая всеобщая униформа, которая прежде — поскольку отдельным части армии еще не была «предписана» их строго определенная униформа королем (это впервые было сделано в 1620 г. сначала в отношении лейб-гвардии, а потом это все чаще происходило при Фридрихе II) в значительной мере оставалась предоставленной произволу командиров полков. Поэтому такие понятия, например, как «полк», с одной стороны, «батальон», с другой, имели еще в XVIII в. совершенно разный смысл, поскольку только последнее было обозначением тактической единицы (как сегодня они оба), первое, напротив, являлось обозначением созданной благодаря позиции полковника как «предпринимателя» экономической единицы-предприятия. «Официальные» предприятия морских войн [Seekriegsunternehmungen] (такие, как генуэзские «маонае» (см. прим. 4)) и снабжение армии относились к первым частнокапиталистическим крупным предприятиям (Riesenbetrieben) со значительной бюрократической структурой. Их «огосударствление» в свое время можно сравнить с огосударствлением в современности железных дорог (с самого начала контролировавшихся государством).

Таким же образом и в других сферах бюрократизация управления идет рука об руку с концентрацией средств предприятия (Betriebsmitteln). Ста-

рое управление сатрапов и наместников (Satrapen- und Statthalterverwaltung), равно как и управление с помощью сдачи должностей в аренду, продажи должностей, но, прежде всего, управление с помощью ленников (Lehensleute) децентрализуют вещные средства предприятия: локальные потребности провинций, включая издержки на содержание армии и низших чиновников закономерно оплачиваются за счет местных расходов и только излишек попадает в центральную казну (Zentralkasse). Чиновник, пожалованный должностью как леном (belehte Beamte) управляет полностью за счет своего кармана. Бюрократическое государство, напротив, берет все расходы по государственному управлению на себя и снабжает нижестоящие инстанции расходными средствами (laufenden Betriebsmitteln), использование которых оно регламентирует и контролирует. Для «хозяйственности» управления это означает то же самое, что и для централизованного капиталистического крупного предприятия.

В области научных исследований и в области образования в постоянно функционирующих «институтах» университетов (причем первым примером крупного научного предприятия была лаборатория Либиха в Гиссене) происходит бюрократизация функции удовлетворения растущих потребностей в необходимых для исследований материальных средствах (sachlichen Betriebsmitteln), которая в силу ее концентрации в руках обладающих государственными привилегиями руководителей подобным же образом отделила массу исследователей и преподавателей от их «средств производства» так же, как и капиталистическое предприятие отделяет рабочего от средств производства.

Если, несмотря на все эти несомненные преимущества бюрократии, она повсюду являлась все же продуктом относительно позднего развития, то причиной этого стал в первую очередь ряд препятствий, которые были окончательно устранены лишь при достижении определенных социальных и политических условий. Бюрократическая организация с неизменностью устанавливает свое господство закономерно:

**6.** на базисе определенного, по меньшей мере, относительного, нивелирования *экономических и социальных различий* в соответствии с их значением для овладения функциями управления. Оно является, прежде всего, неизбежным сопровождением современной *массовой* демократии в противоположность демократическому самоуправлению небольших однородных общностей (Einheiten). Это происходит, прежде всего, уже вследствие характерного для нее принципа абстрактного подчинения осуществления господства (Herrschaftsausübung) правилам. Ибо это следует из потребности в «правовом равенстве» в личном и деловом смысле, следовательно, исходя из отказа (Perhorreszierung) от «привилегий» и из принципиального

отказа от исполнения функций по принципу «от случая к случаю». Но потом также это следует из социальных предварительных условий ее возникновения. Однако, каждое небюрократическое управление значительных в количественном отношении социальных образований основывается тем или иным образом способом на том, что существующие социальные, материальные привилегии или привилегии в престиже были связаны с функциями и обязанностями управления. Это происходит закономерно с тем последствием, что прямо или косвенно экономическая или «социальная» эксплуатация положения, которую приписывает любой вид управленческой деятельности ее носителям, представляется как вознаграждение за ее осуществление. Оттого бюрократизация и демократизация означают внутри государственного управления, несмотря на его по обыкновению «хозяйственный» характер по отношению к таким формам, повышение *чис-тых* расходов общественных касс. Передача почти всех функций местного управления и низших судебных функций крупным земельным собственникам в Восточной Пруссии было вплоть до самого последнего времени — по крайней мере, с точки зрения бюджета государства — самым дешевым способом покрытия потребностей в управлении. Равным образом это касается управления с помощью мировых судей (Friedensrichterverwaltung) в Англии. Массовая демократия, которая покончила с феодальными, патримонциальными и, по меньшей мере, в соответствии с замыслом, с плутократическими привилегиями в управлении, должна неизбежно помещать оплачиваемый профессиональный труд на место наследуемого управления знати (Honoriatiorenverwaltung), которое осуществляется «по совместительству». Это верно не только для государственных образований. Не случайно то, что именно массовые демократические партии (в Германии социал-демократия и массовое аграрное движение, в Англии, прежде всего, организованная в Бирмингеме в 1870-х гг. демократия кокусов (см. прим. 5) (Caucusdemokratie) Гладстона-Чемберлена, в Америке обе партии со времени администрации Джексона) в своих партийных организациях полнее всего порвали с унаследованным не только от старых консервативных, но также от старых либеральных партий, и еще в значительной мере распространенным господством знати, основанным на личных отношениях и личном авторитете, и были организованы под руководством партийных чиновников, профессиональных партийных и профсоюзных секретарей и т.д. Во Франции вновь и вновь терпели крушение попытки создания жесткой организации политических партий на основе принуждающей к этому избирательной системы в существенной мере из-за сопротивления местных аристократических кругов против неизбежной в таком случае на протяжении длительного времени, преодолевающей их влияние и охватыва-

ющей всю страну бюрократизации партии. Потому что любой прогресс просто оперирующей вычислениями избирательной техники, примерно так же, как и прогресс (по меньшей мере, в условиях крупных государств) системы пропорциональных выборов, означает строгую, поднимающуюся над местным уровнем (*interlokale*) бюрократическую организацию партий и, тем самым, растущее господство партийной бюрократии и дисциплины при устранении влияния местных аристократических кругов. Внутри самого государственного управления прогресс бюрократизации во Франции, Северной Америке, а теперь и в Англии очевидным образом происходит как явление, сопровождающее развитие демократии. При этом, конечно, нужно всегда иметь в виду то, что название «демократизация» может ввести в заблуждение, поскольку демос в смысле нерасчлененной массы в очень больших союзах никогда не «управляет» собой, а управляется кем-то другим, и изменяется только способ отбора господствующего руководителя системы управления (*herrschenden Verwaltungsleiter*) и мера влияния, которую он или, точнее, круг других лиц из его среды способен оказывать на содержание и направление управленческой деятельности с помощью так называемого «общественного мнения». «Демократизация» в подразумеваемом здесь смысле не должна означать с необходимостью увеличения активного участия подвластных лиц (*Beherrschten*) в осуществлении господства внутри данного социального образования. Это может быть следствием рассматриваемых здесь процессов, но так происходить не должно. Более того, здесь необходимо очень четко осознать то, что политическое понятие демократии из «правового равенства» подвластных лиц (*Beherrschten*) выводит следующие постулаты: 1. создание препятствий для развития замкнутой «касты чиновников» («*Beamtenstandes*») в интересах всеобщей доступности должностей и 2. минимизация их властных полномочий (*Herrschaftsgewalt*) в интересах желательного распределения сфер влияния в пользу «общественного мнения», и, следовательно, оно стремится там, где это еще возможно, к краткосрочному замещению должностей посредством выборов, предполагающих возможность отмены их результатов, вне связи с профессиональной квалификацией претендентов. Тем самым демократия вступает в противоречие с порожденными ею — в условиях ее борьбы против господства знати — тенденциями. Здесь вообще не рассматривается неточная характеристика «демократизации», поскольку под этим понимается минимизация властных полномочий (*Herrschaftsgewalt*) «профессиональных чиновников» в пользу «прямого» господства «демоса», что, однако, практически означает господство соответствующих партийных вождей. Более того, здесь является решающим исключительно нивелирование подвластных лиц (*Beherrschten*) по отношению к



господствующей, бюрократически расчлененной группе, которая при этом, со своей стороны, со всей безусловностью может фактически, но часто также и формально, занимать полностью автократические позиции.

В России подрыв (*Zerbrechung*) положения старого землевладельческого дворянства благодаря регламентации отношений с помощью табели о рангах и обусловленное этим замещение старого дворянства служилым дворянством (*Dienstadel*) было характерным переходным явлением в процессе развития бюрократизации. В Китае оценка ранга в соответствии с количеством сданных экзаменов и обусловленное этим нечто похожее на должностную квалификацию влекли за собой, по меньшей мере, теоретически, еще более серьезные последствия. Во Франции революция и особенно бонапартизм сделали бюрократию всемогущей (*allherrschend*). В католической церкви начатое Григорием VII, продолженное Тридентским собором и Ватиканом и, наконец, завершенное постановлениями Пия X устранение в первую очередь феодальных, но потом также и всех других самостоятельных местных промежуточных властных инстанций (*Zwischenmächten*) и их превращение в чистых функционеров центральной инстанции, было связано с беспрестанным ростом обусловленного, прежде всего, политической партийной организацией католицизма фактического значения формально полностью зависимых капелланов (*Kaplane*), что являлось, следовательно, развитием бюрократии и одновременно в данном случае, так сказать, «пассивной» демократизацией, т.е. нивелированием подвластных лиц (*Beherrschten*). Замещение основанной на самоснабжении аристократической армии (*Honoratiorenheer*) бюрократической армией равным образом является повсюду процессом «пассивной» демократизации в том смысле, как им является всякое создание (*Aufrichtung*) абсолютной военной монархии на месте феодального государства или аристократической республики (*Honoratiorenrepublik*). Это в принципиальном отношении было верно, несмотря на все специфические особенности, для развития государства также уже в Египте. Во времена принципата в Риме бюрократизация управления провинциями, например, в области управления сбора налогов, шла рука об руку с элиминированием плутократии класса капиталистов, могущественного во времена республики, и, тем самым, наконец, с элиминированием античного капитализма как такового.

*Перевод с немецкого А.Б. Рахманова*

*Примечания*

1. Без гнева и пристрастия (лат.). — *Прим. переводчика.*
2. Иммобилизация (юрид.) — обращение в недвижимость — *Прим. переводчика.*
3. Каутелярная юриспруденция — юриспруденции, основанная на праве светских юристов формулировать условия договора (*в древнем Риме*) — *Прим. переводчика.*
4. Маона (итал.) — баржа, лихтер — *Прим. переводчика.*
5. Кокусами (saucus) в США, а потом и в Великобритании, начиная с XIX в., называют формальные и неформальные постоянно действующие группы (комитеты) закулисных воров (боссов) политических партий, которые фактически принимают все важнейшие политические решения (выбирают претендентов на ключевые выборные посты, определяют предвыборную стратегию и т.д.) при формально демократическом характере деятельности этих партий. О демократии в США и Великобритании как демократии кокусов писал еще русский политолог М.Я. Острогорский в своей книге «Демократия и организация политических партий» (1902). — *Прим. переводчика.*