

## † Классическое наследие

МАКС ВЕБЕР

### БЮРОКРАТИЯ\* (окончание)

Очевидно, что такому «демократизирующему» развитию («demokratisierenden» Entwicklung) почти всегда содействуют какие-либо экономические условия. Очень частым является экономически обусловленное возникновение новых классов, независимо от того, имеют ли они плутократический, или мелкобуржуазный, или пролетарский характер, классов, которые обращаются к помощи политической власти, независимо от того имеет ли она легитимную или цезаристскую форму. Они или создают ее, или воссоздают для того, чтобы с ее помощью добиться для себя экономических или социальных преимуществ. Однако, с другой стороны, равным образом возможно — и такие случаи исторически существовали — то, что инициатива исходила «сверху», имела чисто политическую природу и, извлекая свою выгоду из существующих политических, и особенно, внешнеполитических стечений обстоятельств (Konstellationen), использовала существовавшие экономические и социальные противоречия и классовые интересы только как средство для достижения своих собственных чисто политических целей, связанных с властью (Machtzweck), а также в своих интересах вырывала их из состояния почти постоянного неустойчивого равновесия и мобилизовала характерные для них латентные противоположности интересов для ведения борьбы. Сказать об этом что-либо, что имело бы характер всеобщей истины, представляется едва ли возможным. Мера влияния экономических мотивов на власть и способ, с помощью которого они влияли на нее, были очень различными, впрочем, равно как и способ влияния политических властных отношений. В эллинистической античности переход к дисциплини-

---

\* 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.

рованному бою гоплитов (*disziplinierten Hoplitenkampf*) и, далее, в Афинах растущее значение флота были основой завоевания политической власти теми слоями народа, на чьих плечах как раз таки и лежало бремя воинской повинности. Но уже в Риме такое развитие подрывало аристократическое господство, основанное на занятии должностей знатью (*die Honoratiorenherrschaft des Amtsadel*) только временно и внешне. Хотя современная массовая армия и была повсюду средством подрыва власти аристократии, но сама она была рычагом ни в коем случае не активной, а исключительно пассивной демократизации. Конечно, в этом важную роль играло то, что античная армия граждан (*antike Bürgerheer*) основывалась в экономическом отношении на самозащитке, а современная армия основывается на бюрократическом удовлетворении потребностей.

То, что наступление (*Vordringen*) бюрократической структуры основывалось на ее «техническом» превосходстве, вело, как в целом в сфере техники, так и в данном случае к тому, что это наступление происходило медленнее всего именно там, где функционировали более древние структурные формы, наиболее приспособленные, со своей стороны, к существовавшим отношениям. Это было характерно, например, для аристократического управления в Англии, которое оттого дольше всех других отступало под давлением бюрократизации или отчасти еще лишь собирается отступать. Это явление такого же рода, как и то, что развитые и обладающие большими капиталами предприятия, занимающиеся газовым освещением или паровыми железными дорогами, являются сильнейшими препятствиями для электрификации как сферы деятельности, которая осваивается как совершенно новые земли (*Neuland*).

Однажды вполне сложившись, бюрократия становится тем социальным образованием, которое разрушить сложнее всего. Бюрократизация является специфическим средством по преобразованию «естественно возникшего действия» (*«Gemeinschaftshandeln»*) в рационально организованное «общественное действие». В качестве инструмента «обобществления» (*«Vergesellschaftung»*) отношений господства она поэтому была и остается наиболее важным средством власти для того, кто распоряжается бюрократическим аппаратом. Ибо при всех прочих равных обстоятельствах планомерно организованное и осуществляемое «общественное действие» превосходит любое противодействующее «массовое» или «естественно возникшее» действие. Там, где бюрократизация осуществлена в полной мере, создана практически столь же хорошая, сколь и устойчивая форма отношений господства. Отдельный чиновник не может выйти за пределы аппарата, частью которого он сам и является. Профессиональный чиновник, в отличие от «аристократа», который управляет в качестве чиновника, ис-

полняющего свои обязанности на общественных началах или по совместительству (ehren- und nebenamtliche vewaltende «Honorationen»), привязан всем своим материальным и идеальным существованием к своей деятельности. Он — в огромном большинстве случаев — является только одним звеном с поставленными перед ним специализированными задачами, звеном механизма, приводимого в движение или останавливаемого только высшими инстанциями, а не, как правило, самим чиновником, механизма, неумоимо осуществляющего свою деятельность и предписывающего чиновнику маршрут, строго ограниченный в существенном отношении. И он прикован через все это, прежде всего, к объединению всех вовлеченных в этот механизм функционеров для того, чтобы этот механизм продолжал функционировать и далее и для того, чтобы обобществлено используемое господство (vergesellschaft ausgeübte Herrschaft) существовало и в дальнейшем. Подвластные лица (Beherrschten), со своей стороны, не могут ни быть лишены уже существующего бюрократического аппарата господства, ни заменить его чем-нибудь другим, так как этот аппарат основывается на специальной подготовке, профессиональной специализации, опирающейся на разделение труда и строгое прикрепление к привычно и виртуозно исполняемым отдельным функциям, которые впоследствии соединяются в планомерном синтезе. Если же чиновник сам регулирует свой труд или этому труду насильно препятствуют, то это является следствием хаоса, преодолеть который было бы трудно импровизированной заменой (Ersatz) из среды подвластных лиц (Beherrschten). Это в равной же мере верно как по отношению к области общественного, как и частного хозяйственного управления. Зависимость материальной судьбы масс от устойчивого корректного функционирования во все большей мере бюрократически организованных частнокапиталистических организаций постоянно возрастает, и, тем самым, мысль о возможности их исключения становится утопической. «Документы», с одной стороны, и, другой стороны, дисциплина чиновников, т.е. нацеленность чиновников на строгое и точное повиновение внутри рамок их *обычной* деятельности, тем самым, становятся во все более растущей мере основой любого порядка как в общественных, так и в частных предприятиях. Но, прежде всего, — практически важно и подчинение управления документам — «дисциплина». Наивная мысль бакунизма через уничтожение документов добиться уничтожения основы «приобретенных прав» и «господства» игнорирует то, что независимо от документов продолжает существовать нацеленность людей на соблюдение обычных норм и регламентов. Каждый новый порядок разбитых и побежденных военных формирований и равным образом любое создание порядка управления, разрушенного революциями, паникой или другими катаст-

рофами, осуществляется через призыв к воспитанной, с одной стороны, у чиновников, с другой стороны, у подвластных лиц нацеленности на послушное подчинение тем порядкам, которые, если этот призыв имеет успех, так сказать, вновь приводят разрушенный механизм к возобновлению его работы (Einschnappen). Объективная необходимость устойчиво функционирующего аппарата вкупе с его собственной «безличностью» приводит к тому, что он, с другой стороны, — в противоположность феодальным порядкам, основанным на личном пиетете — очень легко оказывается готовым к тому, чтобы работать в интересах каждого, который знает, как подчинить его своему господству. Рационально организованная система чиновников безупречно функционирует и тогда, когда враг занимает соответствующую территорию и в его руках при смене власти оказываются только исключительно высшие инстанции (obersten Spitzen), потому что жизненные интересы всех участвующих сторон, включая, прежде всего, и самого врага, заключаются в том, чтобы это происходило именно так. После того, как Бисмарк в ходе своего многолетнего правления (Herrschaft) поставил своих коллег-министров в безусловную зависимость от себя путем элиминирования всех самостоятельных государственных деятелей, он должен был при своей отставке к своему удивлению убедиться в том, что они продолжали четко и без уныния и далее управлять своими ведомствами, как если бы не гениальный господин и творец этих креатур уходил со своей должности, а какая-нибудь рядовая фигура в бюрократическом механизме заменялась другой. При всех сменах властителей (Hebgen) во Франции со времен Первой империи аппарат господства в существенном отношении оставался тем же самым. Между тем, этот аппарат, благодаря тому, что он всегда распоряжается современными средствами передачи новостей и средствами коммуникации (телеграфом), во все большей мере делал невозможной «революцию» в смысле насильственного создания совершенно новых отношений господства (Herrschaftsbildungen) чисто технически. Он также, благодаря его полностью рационализированной внутренней структуре, на место «революций» поставил «государственные перевороты» — как это продемонстрировала в классической форме Франция, — потому что все удавшиеся перевороты сводились к последним.

Ясно, что бюрократическая организация социального и, в особенности, политического образования, со своей стороны, может влечь за собой весомые хозяйственные последствия и, как правило, влечет их. Какие? Это, естественно, зависит от экономического и социального распределения власти в каждом конкретном случае и, особенно, от той области, которую охватывает возникающий бюрократический механизм и, в конце концов, от направления, которое ему задают власти, использую-

щие его. Очень часто таким результатом было крипто-плутократическое распределение власти (*krypto-plutokratische Machtverteilung*). За бюрократическими партийными организациями в Англии и, особенно, в Америке закономерно стоят партийные магнаты, которые финансируют их и, тем самым, в значительной мере могут оказывать заметное влияние. Меценатство, например, пивоварен в Англии, так называемой тяжелой индустрии и Ганзейского союза с их избирательными фондами в Германии известны в достаточной мере хорошо. Бюрократизация и социальное нивелирование внутри политических, в особенности, государственных образований, связанные с подрывом локальных и феодальных, противостоящих им, привилегий, в Новое время также очень часто действовали в интересах капитализма и происходили часто непосредственно в союзе с ним. Так обстояло [дело] в случае великого исторического союза абсолютной княжеской власти с капиталистическими интересами. Ибо, в общем, как правило, правовое нивелирование и подрыв строго замкнутых локальных, находящихся под властью знати образований (*von Honoratioren beherrschter Gebilde*) расширяет пространство, необходимое для развития капитализма (*Kapitalismusspielraum*). Но, с другой стороны, необходимо ожидать — в различных исторически важных ситуациях и, особенно, в античности, а, возможно, также у нас в качестве результата будущего развития — последствия (*Wirkung*) бюрократизации, которые противостояли бы мелкобуржуазному интересу, стремящемуся к гарантированному традиционному «пропитанию», или же последствия государственно-социалистического типа, препятствующие частным шансам на получение прибыли (*privaten Gewinnchancen*). Очень различные последствия, по меньшей мере, очень похожих в принципиальном отношении политических организаций в Египте при фараонах, в эллинистическую, а затем и в римскую эпохи демонстрируют очень разные — в зависимости от направленности наличных компонентов — экономические возможности бюрократизации. Сам по себе факт бюрократической организации еще не говорит ничего однозначного о конкретном направлении ее непременно осуществляющегося каким-либо образом хозяйственного воздействия, во всяком случае, не столько, сколько по поводу ее *социального*, по меньшей мере, относительно нивелирующего воздействия. И в этом отношении необходимо поразмыслить также и над тем, что бюрократия, взятая в чистом виде, является точным инструментом (*Präzisionsinstrument*), который может распоряжаться очень разными, как чисто политическими и чисто экономическими, так и какими-либо другими интересами, связанными с господством. Оттого не следует также преувеличивать меру параллельности развития бюрократии и демокра-

тизации, что обычно и происходит. Феодалные господствующие слои при определенных обстоятельствах также брали этот инструмент себе на службу, и он предоставлял возможность — причем, довольно значительную и реализованную при римском принципате, а также в некоторых по форме абсолютистских государственных образования — для того, чтобы бюрократизация управления была намеренно соединена с сословными образованиями (*Ständebildungen*) или была тесно связана с силой существующих социальных властных группировок (*soziale Machtgruppierungen*). Формальные (*ausdrückliche*) исключения в отношении занятия должностей для определенных сословий являются очень частыми, а фактические встречаются еще чаще. Демократизация общества в целом, независимо от того, была ли она реальной, или, возможно, только формальной, в *современном* смысле слова вообще является хотя и благоприятной, но совсем не единственной почвой для проявлений бюрократизации (*Bürokratisierungsercheinungen*), которые стремятся только к нивелированию противодействующих им сил в той области, которую эти проявления бюрократизации в данном отдельном случае стремятся занять. И нужно обратить большое внимание на многократно уже встречавшийся нам факт, который еще будет рассматриваться ниже, а именно на то, что демократизация как таковая, одновременно и вопреки, и вследствие ее неизбежного, хотя и неосознанного, содействия бюрократизации, является противником «господства» бюрократии, и как таковая при определенных обстоятельствах создает очень значительные бреши в бюрократической организации и препятствия для развития последней. Следовательно, всегда необходимо рассматривать конкретные исторические случаи, в рамках которых развитие бюрократизации принимает специфические формы.

Оттого также должен здесь оставаться нерешенным вопрос о том, происходит ли именно в современных государствах, в которых бюрократизация повсеместно прогрессирует, не знающий исключений рост *власти* бюрократии внутри самой государственности (*innerhalb des Staatswesens*). Тот факт, что бюрократическая организация является технически самым развитым *средством* власти в руках государства, которое распоряжается ею, еще ничего не говорит об том, какими являются воззрения бюрократии как таковой внутри данных социальных образований. И также неизменно возрастающая «необходимость» чиновничества, разбухшего до уровня миллионных масс, определяет это столь же мало, как, например, и то, что, как полагают некоторые представители пролетарского движения, экономическая необходимость пролетариев определяет меру их социального или политического могущества: но, если следовать такой логике, то при господстве рабского труда, поскольку свободные в условиях рабовладель-

ческого общества, как правило, сторонились труда как позорящего их занятия, рабство, по меньшей мере, которое было столь же «необходимо», как и рабочий класс ныне, должно было бы достичь такого же могущества. Следовательно, решить, растет ли власть бюрократии как таковой, исходя из этих оснований, а priori нельзя. Привлечение заинтересованных лиц или других компетентных нечиновников (*fachkundige Nichtbeamte*) или, наоборот, далеких от компетентности в данной сфере представителей обычных граждан (*Laienvertretern*), создание полномочных (*beschließender*) местных или поднимающихся над местным уровнем парламентарных или других представительных или сословно-профессиональных органов, *по видимости*, прямо расходится с этим. Насколько эта видимость совпадает с истиной, следует более конкретно изучить в другой главе, а не в рамках данного чисто формального и казуистического рассмотрения. Здесь в общем можно сказать только примерно следующее.

Могущество развитой бюрократии неизменно является очень значительным, а в случае нормальных отношений — огромным. Безразлично, является ли «господин», которому она служит, «народом», вооруженным оружием «законодательной инициативы», «референдумов» и правом на смещение чиновников, парламентом, вооруженным правом или фактическим авторитетом (*Maßgeblichkeit*) «вогума о недоверии» и избранным на в большей степени аристократической или в большей степени «демократической» основе, или аристократической коллегией, юридически или фактически комплектующей самое себя, или президентом, избранным народом, или наследственным «абсолютным» или «конституционным» монархом, но неизменно этот «господин» чувствует себя по отношению к подготовленным чиновникам, занятым в деле (*Betrieb*) управления, как «дилетант» по отношению к «специалисту». Это превосходство профессионально знающих (*berufsmäßig Wissenden*) любая бюрократия стремится увеличить еще более с помощью средства поддержания тайны (*Geheimhaltung*) относительно своих знаний и намерений. Бюрократическое управление в соответствии со своей тенденцией всегда является управлением, основанным на исключении общественности. Бюрократия скрывает свое знание и свои дела от критики, поскольку она возможна в какой-либо форме. Прусские церковные власти грозят сейчас дисциплинарными взысканиями в том случае, если их замечания или санкции, адресованные пасторам, станут известными каким-либо третьим лицам, потому что тем самым становится «необходимой» возможность их критики. Чиновники персидского шаха, занимающиеся учетом (*Rechnungsbeamten*), сделали из искусства ведения государственных дел (*Etatisierungskunst*) прямо-таки тайное учение (*Geheimlehre*) и

используют при этом тайнопись. Прусская ведомственная статистика публикует в общем и целом только то, что не может повредить интересам могущественной бюрократии. Тенденция к секретности проистекает из объективной природы определенных областей управления: речь идет о властных интересах данных инстанций господства (*Herrschaftsgebildes*), направленных *вовне*: будь то по отношению к экономическим конкурентам частного предприятия, будь то — в случае политических образований — по отношению к иностранным, потенциально враждебным политическим образованиям. Деятельность дипломатии (*Der Betrieb der Diplomatie*), если она стремится к успеху в своей сфере деятельности, может находиться под контролем общественности только в очень ограниченном смысле и в очень ограниченной степени. Военное управление по мере роста значения чисто технической сферы во все большей степени должно исходить из секретности своих важнейших мероприятий (*Maßregeln*). Политические партии действуют таким же образом, а именно это характерно, несмотря на все демонстративную публичность, съездам католиков и партийным конгрессам, которые проходят в условиях растущей бюрократизации партии как предприятия (*Parteibetriebs*). Торговая политика ведет, например, в Германии к секретности производственной статистики. Любое боевое положение социальных образований (*Gebilde*), чисто как таковое направленное *вовне*, действует всегда именно в духе усиления позиций сил, находящихся у власти. Но далеко за пределами этих областей, где сохранение тайны (*Geheimhaltung*) мотивировано чисто деловыми соображениями, играет свою роль и чисто властный интерес бюрократии как таковой. Понятие «служебной тайны» («*Amtsgeheimnisses*») является ее специфическим изобретением, и ничто не защищается бюрократией с таким фанатизмом как именно основанное на нем поведение (*Attitüde*), которое, помимо упомянутых специфически квалифицированных областей, не является мотивированным чисто деловыми соображениями. Если бюрократия противостоит парламенту, то она неутомимо борется, исходя из своего сильного властного инстинкта, против любой его попытки получить от заинтересованных лиц с помощью своих средств (например, с помощью так называемого «права на расследования» [*«Enquikterecht»*]) специальное знание, ибо плохо информированный и оттого бессильный парламент для бюрократии, естественно, более желанен постольку, поскольку эта некомпетентность (*Unwissenheit*) хоть как-нибудь согласуется с ее собственными интересами. Абсолютный монарх — и в определенном смысле чаще всего именно он — также более всего бессилён по отношению к тем, кто обладает специальным знанием. Все гневные распоряжения Фридриха Великого об «упразднении крепостного



права» завершались ничем, так сказать, на пути к реализации, потому что бюрократический механизм (Amtsmechanismus) просто игнорировал их как дилетантские «произвольные фантазии» («Gelegenheitseinfälle»). Конституционный монарх очень часто там, где он находится в устойчивом согласии с социально значимой частью подданных, имеет более весомое влияние на процесс управления, который он благодаря, по меньшей мере, относительной публичности критики управления, контролирует в большей степени, чем абсолютный монарх, который должен опираться только на информацию, получаемую от самой бюрократии. Русский царь при старом режиме редко обладал возможностью делать в течение длительного времени даже что-нибудь самое незначительное, если это не приветствовалось бюрократией и было направлено против ее властных интересов. Министерства, непосредственно подчиненные ему как самодержцу (Selbstherrscher), образовывали, как это уже очень точно отметил Лерой-Болю (Leroy-Beaulieu), конгломерат сатрапий, которые плели друг против друга личные интриги с помощью всех доступных им средств, активно и в течение длительного времени бомбардируя царя огромными «меморандумами», по отношению к которым монарх, будучи дилетантом, был беспомощен. Неизбежная при любом переходе к конституционализму концентрация власти центральной бюрократии в одних руках, т.е. ее подчинение монархическому главе, т.е. премьер-министрам, через руки которых должно проходить все, что доходит до монарха, ставит последнего в значительной мере под опеку шефа бюрократии, с чем и боролся Вильгельм II в ходе своего известного конфликта с Бисмарком, однако, для того лишь, чтобы скоро быть вынужденным отменить свою атаку на этот принцип. При господстве профессионального знания реальное влияние монарха может стать устойчивым только с помощью постоянного общения, планомерно осуществляющегося верховным главой бюрократии с шефом последней. Наряду с этим конституционализм объединяет бюрократию и властителя (Herrscher) в сообщество по интересам (Interessengemeinschaft), противостоящее властным устремлениям партийных шефов в парламентах. Но *против* бюрократии конституционный монарх бессилен именно потому, что он не находит никакой опоры в парламенте. Измена «великих мужей империи» («Großen des Reiches») — прусских министров и высших чиновников империи — еще в ноябре 1918 г. в Германии поставила монарха примерно в такое же положение, как и соответствующие процессы в феодальном государстве (Lehensstaates) в 1056 г. Однако все же это является исключением. Ибо могущество монарха по отношению к бюрократическим чиновникам ввиду постоянного наличия кандидатов, жаждущих служебного продвижения (avancementslustigen

Anwärter), благодаря которым он всегда может легко сместить чиновников, неугодных в силу своей независимости, в целом все же намного более сильно выражено, чем в феодальном государстве и в «стереотипном» патримонциальном государстве. Только чиновники, относящиеся к экономически независимым, т.е. имущим слоям, могут при прочих равных обстоятельствах позволить себе рисковать потерей должности: рекрутирование чиновников из неимущих слоев сегодня, как и всегда издревле, увеличивает власть господ (Herren). И только чиновники, которые относятся к влиятельному в социальном отношении слою, с которым монарх как опорой своей личности должен, как полагают, считаться (как в Пруссии так называемые «Kanalrebellen»), могут в течение длительного времени в содержательном отношении (inhaltlich) полностью парализовать его волю.

Компетентность (Sachkenntnis) бюрократии превосходит только компетентность в области «хозяйства» частных хозяйственных заинтересованных лиц (*privatwirtschaftlichen Interessenten*). Это происходит потому, что для этих лиц точное знание фактов в своей области является прямым вопросом жизни и смерти (Existenzfrage): ошибки в ведомственной статистике не влекут за собой для провинившихся чиновников никаких хозяйственных последствий, тогда как ошибки в калькуляции на капиталистическом предприятии стоят ему ощутимых потерь, а возможно и всех его фондов. И даже «тайна» как средство осуществления власти (Machtmittel) в главной бухгалтерской книге предпринимателя скрыта все-таки еще более надежно, чем в документах органов власти. Уже поэтому государственное влияние (behördliche Beeinflussung) на хозяйственную жизнь в капиталистическую эпоху связано с очень строгими рамками, и мероприятия государства в этой области очень часто завершаются крахом в силу факторов непредвиденности и незапланированности или становятся иллюзорными в силу более полной компетентности заинтересованных лиц.

Поскольку специализированное профессиональное знание (spezialisierte Fachkenntnis) все больше становится основой могущества должностного лица (Amtsträger), то способ, каким могло бы использоваться специальное знание и при этом все же не послужить его увольнению с его поста, а способствовало бы сохранению его положение в системе господства (Herrenstellung), довольно рано стал предметом заботы «господина» («Herr»). С качественным развитием задач управления и, тем самым, необходимости специального знания, в очень типическом случае возникает то явление, что господин больше не может довольствоваться случайными консультациями отдельных избранных и доверенных людей или также периодически в сложных ситуациях созываемыми собраниями таких людей и теперь — «советы из-за пределов дома» являются ха-

рактерными переходными явлениями — окружает себя органами (Körperschaft), заседающими на постоянной основе, *коллегиально* консультирующими его и принимающими решения (Conseil d'Etat, Privy Council, Generaldirektorium, Kabinett, Diwan, Tsungli-Yamen, Weiwupu и т.д.). Их положение, естественно, является в высшей степени различным в зависимости от того, становятся ли они сами высшими органами управления или же рядом с ними существуют одна или большее количество монархических центральных инстанций, и, кроме того, в зависимости от вида их деятельности: при вполне развитом типе они заседают принципиально или фиктивно под председательством этой центральной инстанции, и [тогда] все важные вопросы при всестороннем рассмотрении с помощью докладов и содокладов соответствующих специалистов и обоснованных заключений других членов этих органов решаются ими в постановлении, которое потом распоряжением господина (Herr) санкционируется или отвергается. Следовательно, этот вид коллегиальных органов власти является типичной формой, в рамках которой властитель, который все более становится «дилетантом», одновременно использует специальное знание, и — что часто оставалось незамеченным — стремится уберечь себя от растущего превосходства специального знания и в противовес ему утвердиться в своей позиции господства (Herrenstellung). Он держит под угрозой одного специалиста, противопоставляя ему других, и пытается с помощью такого обстоятельного поведения (umständliche Verfahren) добиться широкой картины и достоверности взгляда на предмет для того, чтобы ему не диктовали произвольные решения. Он при этом ожидает гарантий для обеспечения максимума собственного влияния часто от своего личного председательствования в меньшей степени, чем от письменных представленных ему решений (Voten). Фридрих Вильгельм I, чье фактическое влияние на управление было очень значительным, почти никогда не присутствовал при строго коллегиально организованных заседаниях министерств, но издавал свои распоряжения по поводу письменных докладов с помощью замечаний на их полях или указов, которые доставлялись министрам с помощью фельдъегерей из «кабинета» после совещания с относящимися к последнему и прикомандированными к нему лично приближенными (ganz persönlich attachierten Bedienstete). Кабинет, к которому была обращена ненависть профессиональной бюрократии (Fachbürokratie), равно как и, в случае неудач, недоверие подданных (Beherrschten), развивался в равной мере, как в России, так и в Пруссии и других государствах, как личная крепость, в которой властитель в определенной мере спасался от специального знания и «делового характера» («Versachlichung») управления.

Далее, с помощью принципа коллегиальности господин (Herr) стремится к разновидности синтеза предметных *специалистов* (Fachspezialisten) в единый коллективный орган (einer kollektiven Einheit). С каким успехом это происходило, в общем, нельзя понять. Это явление само по себе характерно для очень разных государственных форм от патримониального и феодального типов государства (Patrimonial- und Lehensstaat) до раннего бюрократизма. Но, прежде всего, оно является типичным для возникающего княжеского абсолютизма. Оно было одним из сильнейших средств воспитания в целях достижения «делового характера» («Versachlichung») управления. Оно позволяло также с помощью привлечения влиятельных в социальном отношении частных лиц соединить определенную меру авторитета знати (Honoratiorenautorität) и частнохозяйственную компетентность со специальными знаниями профессиональных чиновников. Коллегиальные инстанции были одними из первых институтов, которые позволили прийти к современному понятию «органа власти» («Behörde») как независимому от личности постоянно действующему образованию (perennierenden Gebilde) вообще.

Поскольку специальное знание, касающееся вопросов управления (Verwaltungsangelegenheiten), является продуктом исключительно длительных *эмпирических* упражнений, и нормы управления были не регламентом, а составной частью традиции, то в типическом случае совет *старейшин*, в состав которого часто входили священники, «заслуженные государственные деятели» («alten Staatsmänner») и знать, был адекватной формой, которая поначалу являлась только консультирующей инстанцией для господина (Herr), добывавшейся зачастую потом, поскольку она была постоянно действовавшим образованием (perennierenden Gebilde) при меняющихся властителях, реальной власти для себя. Это было характерно для римского сената и венецианского совета, равно как и для афинского ареопага вплоть до его отстранения от власти в пользу господства «демагога». Но от таких инстанций, естественно, необходимо все же строго отличать как тип, несмотря на многочисленные переходные формы, рассматриваемые здесь органы (Körperschaft), возникающие на почве рациональной *предметной* специализации (Fachspezialisierung) и господства специального знания. Необходимо отличать их, с другой стороны, от часто встречающихся в современном государстве консультативных органов, члены которых рекрутированы из кругов частных *заинтересованных лиц* и в которых ядро образуют не чиновники или не бывшие чиновники. Наконец, необходимо социологически также отличать их от встречающихся в современных частнохозяйственных бюрократических образованиях (акционерных обществах) коллегиальных контрольных инстанций (надзорных со-

ветов), хотя они нередко дополнялись привлечением знати из кругов незаинтересованных лиц (*Honoratioren aus Nichtinteressiertenkreisen*) ради их компетентности или в представительских и рекламных целях. Ибо обычно эти образования объединяют не носителей специального предметного знания, а имеющих решающее значение главных экономических интересов (*ausschlaggebenden ökonomischen Hauptinteressenten*), а именно банки, финансирующие предпринимательство (*geldgebenden Banken des Unternehmens*) как таковые, и они ни в коем случае не имеют только совещательного, но и, по меньшей мере, контролирующего, а очень часто и фактически господствующего значения. Их следует скорее сравнивать (но также не без некоторой натяжки) с собранием крупных самостоятельных держателей ленов или обладателей должностей, а также других могущественных в социальном отношении заинтересованных лиц из патримониальных или феодальных политических образований, которые иногда, конечно, являются предшественниками «советов», возникающих в качестве следствия интенсификации управления, но еще чаще выступают как предшественники сословных корпораций (*Körperschaften*).

Этот принцип коллегиальности вполне закономерно переносился с центральных инстанций на различные нижестоящие инстанции. Внутри локально замкнутых, особенно сословных, общностей, как уже предварительно замечалось, коллегиальное управление изначально существует как форма господства знати [*Honoratiorenherrschaft*] (с помощью первоначально избранных, позднее большей частью, по меньшей мере, частично кооптированных «советов», «магистратов», «декурий» и «судебных коллегий»). Они были естественной составной частью организации «самоуправления», т.е. решения задач управления с помощью местных заинтересованных лиц (*lokale Interessenten*) под контролем бюрократических государственных инстанций. Упомянутые примеры венецианского совета и в еще большей степени римского сената обычно являются переносом на почву локальных политических союзов внутренних форм господства знати на обширные заморские владения (*heimischen Form der Honoratiorenherrschaft auf große Überseereiche*). Внутри бюрократического государства коллегиальное управление исчезает вновь, поскольку с прогрессом средств коммуникации и технических требований к управлению на первый план выходят преимущественно необходимость быстрых и однозначных решений и другие уже рассмотренные мотивы, подталкивающие к полной бюрократизации (*Vollbürokratie*) и монархии. Но, прежде всего, оно исчезает, потому что развитие парламентских институтов и, чаще всего, наряду с этим, развитие внешней критики и ее публичности, делает более важным с точки зрения интересов господина

элементом законченное единообразие руководства системой управления (*geschlossene Einheitlichkeit in der Leitung der Verwaltung*) в противоположность основательности в подготовке его решений. Полностью рационализированная система отраслевых министерств и префектов Франции в современных условиях располагает значительными шансами на повсеместное оттеснение старых форм, вероятно, будучи дополненной с помощью уже упомянутого и становящегося все более распространенным и постепенно формально организующегося привлечение комиссий, состоящих из заинтересованных лиц, относящихся к наиболее влиятельным в экономическом и социальном отношении слоям. Именно эти последние процессы, стремящиеся поставить конкретную компетентность (*Sachkenntnis*) заинтересованных лиц на службу рациональному управлению, опирающемуся на профессиональных чиновников, имеют, несомненно, гарантированное будущее и еще больше увеличивают власть бюрократии. Известно, как Бисмарк пытался использовать план «совета по народному хозяйству» как средство власти против парламента и при этом упрекал оппозиционное большинство (*ablehnenden Mehrheit*) – которому он никогда не предоставлял право на расследования, которым располагает английский парламент – в том, что оно в интересах узурпации парламентом власти стремится уберечь чиновничество от того, чтобы оно становилось «слишком умным». То, какое положение внутри системы управления по мере движения по этому пути будет уготовано в будущем союзам заинтересованных лиц (*Interessentenverbänden*) как таковым, здесь, впрочем, рассматривать не следует.

Лишь бюрократизация государства и права создает в общем окончательную возможность строгого понятийного отделения «объективного» правового порядка от «субъективных» прав отдельного индивидуума, гарантированных этим порядком, и, равным образом, отделения «официальных» отношений между различными органами власти и права, касающегося «подданных», от «частного права», которое регулирует отношения между рядовыми индивидуумами. Она предполагает понятийное отделение «государства» как абстрактного носителя прав господства и создателя «правовых норм» от всех личных «прав» отдельного индивидуума, т.е. формы представлений, которые еще должны были быть чуждыми сущности добюрократических, а особенно патримониальных и феодальных структур господства. Поначалу это представление могло быть осуществлено и осуществлялось на почве городских общин постольку, поскольку они назначали своих должностных лиц с помощью регулярных *выборов*, и отныне для отдельного индивидуума господство, в том числе и высшее, и «реальный» носитель власти («*ausübende*» *Träger der Gewalt*), очевидно, более

не были идентичными с господством по «произволу» («Eigenrecht»). Но лишь полное обезличивание (Enrpersönlichung) исполнения должностных обязанностей в случае бюрократии и рациональная систематизация права оусуществили такое разделение в принципиальном отношении.

Здесь не следует анализировать серьезные универсальные культурные последствия, к которым приводит распространение (Vordringen) рациональной структуры господства как таковой в чистом виде и совершенно независимо от специфики областей, которую она охватывает. Она служит, естественно, завоеванию «рационализмом» образа жизни (Lebensgestaltung). Но это понятие может иметь очень разное содержание. В самом общем плане здесь можно сказать только то, что развитию в направлении рациональной «объективности», «профессионализма» и «специализации» («Sachlichkeit», «Berufs»- und «Fachmenschentum») со всеми их разветвляющимися в дальнейшем последствиями очень сильно способствует бюрократизация господства любого рода. Здесь можно только мимоходом указать на важную составную часть этого процесса, а именно, на его воздействие на тип *воспитания и образования*. Наши континентальные, западные образовательные учреждения и, в особенности, высшие — университеты, высшие технические школы, высшие коммерческие школы, гимназии и другие средние образовательные учреждения находятся под решающим влиянием потребности в том виде «образования», которое все более культивирует необходимую для современного бюрократизма систему экзаменов по специальности (Fachprüfungswesen), т.е. специальное обучение (Fachschulung). «Экзамены по специальности» («Fachprüfung») в современном смысле находились и находятся вне сферы ведения подлинно бюрократических образований, как это происходит сегодня в отношении «свободных» профессий врача и адвоката и в ремеслах, организованных на основе цехового принципа. Они также не выступают в качестве явлений, с необходимостью сопутствующих бюрократизации: французская, английская, американская бюрократия были в значительной мере лишены их в течение долгого времени: обучение и успехи в партийной деятельности (Schulung und Leistung im Parteibetrieb) заменяли их. «Демократия» противостоит «экзаменам по специальности», которым она, как и всем проявлениям бюрократизации, сама, в то же время, способствует, в двояком отношении: с одной стороны, она означает, или создает видимость, что означает, существование «отбора» квалифицированных лиц из всех социальных слоев вместо господства знати (Honoratiorenherrschaft). С другой стороны, она в связи с наличием экзаменов и дипломов об образовании (Bildungspatent) опасается формирования привилегированной «касты» и поэтому борется против соответ-

вующих тенденций. И, наконец, экзамены по специальности существовали уже в добюрократические или полубюрократические эпохи. Их первым закономерным историческим местом локализации являются типы господства, организованные на основе пребендального принципа. Ожидание доходных мест, поначалу духовных — как на исламском Востоке и в западном средневековье — потом, как собственно в Китае, также и светских, является типичной ценой, ради которой учатся и сдают экзамены. Но эти экзамены имеют, конечно, только отчасти действительно «специальный» характер. Лишь современная развитая форма бюрократизации приводит к неудержимому развитию рациональной системы экзаменов по специальности (*rationale, fachmäßige Examenwesen*). Реформа государственной службы (*civil service reform*) в Америке постепенно импортирует специальное обучение и экзамены по специальности и они из [страны] основного места рождения (в Европе) — из Германии — проникают также и во все другие страны. Растущая бюрократизация управления увеличивает их значение в Англии, попытка замены полупатримониального старого бюрократизма современным бюрократизмом принесла их (на место старой системы экзаменов, имевшей совершенно иной характер) в Китай, бюрократизация капитализма и его потребность в профессионально подготовленных техниках, торговых служащих и т.д. несет их всему миру. Этому развитию могущественным образом способствуют, прежде всего, социальный престиж приобретенных благодаря экзаменам по специальности дипломов об образовании, и, тем более, что эти дипломы, со своей стороны, превращаются в экономическое преимущество. Тем, чем в прошлом в качестве предпосылки личного достоинства (*Ebenbürtigkeit*) являлась чистокровность предков (*Ahnenprobe*), готовность к жизни в монастыре (*Stiftsfähigkeit*) и благодаря чему дворянство всегда было в социальном отношении могущественным — тем сегодня, на основе государственной квалификации готовности к службе в должности (*staatliche Amtsqualifikation*), становятся дипломы об образовании (*Bildungspatent*). Рост значения (*Ausgestaltung*) дипломов университетов, высших технических и коммерческих школ, призыв к созданию и использованию дипломов об образовании во всех областях общественной жизни вообще приводят к возникновению привилегированного слоя, располагающегося в бюро и конторах. Обладание дипломом обосновывает притязание на брачный союз с аристократией (в конторе, естественно, также, исходя из этого, надеются на предпочтительные шансы на завоевание руки дочери шефа), на допуск в круг «кодекса чести» («*Ehrenkodex*»), на «соответствующее положение» вознаграждение («*standesgemäß*» *Bezahlung*) вместо оплаты по результатам труда, на гарантированное продвижение по служ-



бе и обеспечение в старости, но, прежде всего, на монополизацию выгодных в социальном и хозяйственном отношении позиций дипломированным претендентом. Если мы во всех областях жизни будем слушать требования о введении упорядоченной системы образования и экзаменов по специальности, то, само собой разумеется, обоснованным станет не неожиданно возникшее «стремление к образованию», а стремление к ограничению предложений относительно занятия должностей и монополизации прав на них обладателями дипломов об образовании. Для достижения такой монополизации «экзамен» является сегодня универсальным средством, и этим-то и обусловлено его неудержимое распространение. И так как необходимый для обретения диплома об образовании процесс получения образования (*Bildungsgang*) требует значительных расходов и времени, то такое стремление одновременно приводит к оттеснению на второй план дарований («харизмы») в пользу обладания — потому что «духовные» издержки, связанные с получением диплома об образовании, непременно являются незначительными и их нельзя отделить от характеристик массовости. При этом требование ведения рыцарского образа жизни, которое было характерно для старых квалификаций держателей ленов (*Lehensqualifikation*), у нас вытесняется требованием участия в их современном рудименте — студенческих корпорациях (*Verbindungswesen*) высших учебных заведений, выдающих дипломы об образовании, а в англосаксонских странах — требованием участия в спортивной и клубной жизни (*Sport- und Klubwesen*). С другой стороны, бюрократия повсюду стремится к развитию своего рода «права на должность» с помощью создания упорядоченных канонов дисциплинарного поведения (*Disziplinarverfahrens*) и устранения совершенно произвольного распоряжения «начальником» чиновником, стремится обеспечить его положение, его продвижение по службе, его обеспечение в старости и поддерживается в этих вопросах «демократическими», требующими минимизации господства, настроениями подданных (*Beherschten*), которые, как полагают, могут в каждом случае ослабления произвольного распоряжения господ (*Herren*) чиновниками усмотреть ослабление власти самих господ. Следовательно, постольку бюрократия, как внутри торговой конторы, так и на общественной службе, является таким же носителем специфического развития «сословности» («*ständischen*» *Entwicklung*), как и — хотя и в совсем другой форме — обладатель должности прошлого. И ранее уже указывалось на то, что эти своего рода сословные качества, как правило, используются для технического приспособления бюрократии к ее специфическим задачам. Но именно на этот неизбежно «сословный» характер бюрократии «демократия» реагирует стремлением заменить назначаемых

чиновников выборными, которые занимали бы свой пост кратковременно, и на место упорядоченных канонов дисциплинарного поведения поставить смещение чиновников с помощью народного голосования и, следовательно, заменить произвольное распоряжение «господина», находящегося выше в иерархии власти (*hierarchisch übergeordneten «Herren»*), в равной мере произвольным распоряжением подвластных лиц (*Beherschten*) или партийных шефов, господствующих над ними.

Социальный престиж, возникающий благодаря наличию определенного воспитания и образования, не является сам по себе неким совершенно специфическим для бюрократизма явлением. Совсем наоборот. Но только бюрократизм в отличие от других структур господства основывается на существенно иных содержательных основаниях: в феодальных, теократических, патримониальных структурах господства, при английском аристократическом управлении (*Honoratiorenverwaltung*), у древнекитайской патримониальной бюрократии и при господстве демагогов древнегреческой (*hellenischen*) так называемой демократии целью образования и основанием для социального престижа, во всяком случае, при всех различиях этих случаев друг от друга, был не «человек-специалист» («*Fachmensch*»), а, если использовать избитое выражение, «культурный человек» («*kultivierte Mensch*»). Это выражение здесь полностью свободно от оценок и используется только в смысле качества образа жизни, который *считался* «культурным» и в смысле того, что целью было воспитание (*Erziehung*), а не специализированная профессиональная подготовка (*spezialisierte Fachschulung*). В зависимости от случая, личность, *развиваемая* рыцарски, или аскетически, или (как в Китае) литературно, или (как в Элладе) гимназическо-мусически, или с ориентацией на добродетели обычного англосаксонского джентльмена, была идеалом образования, связанным со структурой господства и социальными условиями принадлежности к господствующему слою. Квалификация господствующего слоя (*Herrenschaft*) как такового основывалась на превосходстве в «культурных качествах» [*Mehr von «Kulturqualität»*] (в совершенно изменчивом и свободном от оценок смысле, который здесь вкладывался в это понятие), но не на превосходстве в специальных знаниях. При этом, естественно, тщательно заботились о наличии специальных военных, теологических, юридических знаний и навыков (*kriegerische, theologische, juristische Fachkönnen*). Но центром тяжести древнегреческой, как и средневековой, а также и китайской системы образования являлись не профессионально «нужные», а совсем другие аспекты воспитания. За всеми современными дискуссиями об основах образовательной системы кроется идущая по поводу всех самых интимных вопросов культуры борьба типа «человека-специалиста» со ста-

рым каноном «культурности человека» (*Kampf des «Fachmenschen»-Typus gegen das alte «Kulturmenschtum»*), обусловленная неудержимым распространением бюрократизации всех государственных и частных отношений господства и ростом значением специального знания.

Бюрократическая организация в своем наступлении должна была преодолеть не только многократно упомянутые уже существенные негативные препятствия для необходимого для нее нивелирования. Но с ней пересекались и пересекаются формы структур управления, которые основывались на разнородных принципах и частью уже были преодолены. Рассмотреть здесь все эти реально существовавшие типы невозможно, поскольку это увело бы нас слишком далеко, но следует в рамках максимально упрощенной схемы коснуться некоторых их наиболее важных структурных *принципов*. Всегда возникает следующая постановка вопроса: 1) насколько они обусловлены экономически или насколько создают шансы для их становления какие-то другие, например, чисто политические обстоятельства или, наконец, их «развитие по своим внутренним законам» («*Eigengesetzlichkeit*»), обусловленное их технической структурой, и 2) приводят ли они, со своей стороны, к специфическим экономическим последствиям и, если приводят, то к каким. При этом естественно нужно изначально обратить внимание на текучесть и переход друг в друга всех этих организационных принципов. Их «чистые» типы необходимо рассматривать исключительно как представляющие особую ценность для анализа и как необходимые пограничные случаи, между которыми, принимая смешанные формы, почти всегда двигалась и все еще движется историческая реальность.

Бюрократическая структура повсеместно является продуктом довольно позднего развития. Чем больше мы проникаем в глубины истории, тем более типичным для структур господства является отсутствие бюрократии и чиновничества вообще. Бюрократия имеет рациональный характер: в ее поведении господствуют правило, цель, средство, «объективная» безличность. Оттого ее возникновение и распространение повсюду производило тот же эффект, как и вообще обычно воздействует развитие рационализма во всех областях общественной жизни, а именно, в том особом «революционном» духе, который еще необходимо будет обсудить. При этом она уничтожила структуры господства, которые в определенном, специфическом смысле не имели рационального характера...

*Перевод с немецкого А.Б. Рахманова*