



Обустройство России: вызовы и риски

БАБИНЦЕВ Валентин Павлович – д. филос. н., профессор, заведующий кафедрой социальных технологий Белгородского государственного национального исследовательского университета (308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, 85; babintsev@bsu.edu.ru)

ФОРМАЛЬНАЯ РАЦИОНАЛЬНОСТЬ И КОНСТРУИРОВАНИЕ ПРАВДОПОДОБИЯ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

Аннотация. Статья посвящена анализу феномена формальной рациональности в практике публичного управления. Обосновывается, что формальная рациональность как превращенная форма рациональности в публичном управлении характеризуется элиминацией ценностного, доминированием адхократического отношения к реальности, ритуализацией и карнавализацией. Носителем формальной рациональности в современном управлении является корпоративная бюрократия, которая стремится внедрить эту установку в предельно широкий круг социальных практик. Поскольку массовое общественное сознание нередко конфликтует с формально-рациональным мировосприятием, бюрократический аппарат пытается избежать конфликта посредством конструирования идеологием правдоподобия. В данном контексте правдоподобие интерпретируется как особый вид имитаций, в процессе которых ценности замещаются их символическим отображением, апеллирующим к ценностям объекта, обладающим свойством «похожести» на социальные реалии в частности, но различающимся с ними в смысловом отношении.

Ключевые слова: публичное управление, формальная рациональность, бюрократия, имитация, правдоподобие, симулякр

Утверждение в европейском культурно-цивилизационном пространстве бюрократических систем публичного управления, т.е. управления, необходимым элементом которого является (или, по меньшей мере, провозглашается) участие общественности¹, сопровождалось обоснованием представления о необходимости рационализации применяемых в этой сфере практик. При этом идея рациональности управленческих практик в содержательном отношении включала в себя сложный комплекс представлений, к числу которых относятся нормирование, профессионализация, специализация, постоянная оценка результативности и эффективности, прогнозирование следствий принимаемых решений, регламентация процесса их разработки, принятия и реализации.

В теоретическом отношении идея рационализации управления восходит к М. Веберу, для которого рациональность была необходимым элементом бюрократической системы, строящей свою деятельность на основе калькуляции, расчета, предсказуемости. Целерациональное действие в его трактовке – это действие, ориентированное «на цель, средства и побочные результаты» [Вебер 1990: 629]. Однако М. Вебер различал материальную и формальную рациональности, нередко конфликтующие между собой [Вебер 1990: 316]. При этом последняя, как рациональность ради самой себя, является самоцелью для ее носителей.

Несмотря на то что идея рациональности как самоцели непродуктивна для развития человека и общества, можно утверждать, что именно формальная рациональность типична для техногенной культуры. По мнению Дж. Ритцера, она не только не сдала свои позиции со времен М. Вебера, но и распространилась на новые сферы социальной реальности. Дж. Ритцер утверждает, что «существуют четыре измерения формальной рациональности: эффективность, предсказуемость, упор скорее на количество, чем на качество, и осуществление контроля посредством замены человеческих технологий унификацией операций» [Ритцер 2002: 497].

В России, несмотря на то что ее адекватность европейской техногенной традиции

¹ В рассматриваемом контексте под публичным управлением мы понимаем не только управление, осуществляемое государственными или муниципальными органами (за исключением так называемых силовых структур), но администрирование в рамках государственных и муниципальных учреждений, институтов гражданского общества. В сферу публичного управления не входят производственные корпорации.

весьма проблематична, эти измерения в той или иной мере становятся характерными для многих областей социальной реальности, но, главное, они стали ориентирами в реформировании системы государственного и муниципального управления. А поскольку редкие элементы гражданского общества в нашей стране не просто органично связаны с государством, но довольно часто являются продуктом государственного творчества, — и общественных структур.

Под воздействием установки на формальную рациональность публичное управление принимает ряд специфических характеристик.

Прежде всего, происходит последовательная редукция смыслов управленческой деятельности, включающая в себя три взаимосвязанных операции. Во-первых, долгосрочные цели максимально «очищаются» от ценностного содержания, что в принципе соответствует концепции целерационального управления. Однако, как обоснованно отмечают исследователи [Максименко 2011: 25], современный этап развития демонстрирует ограниченность целерационального поведения, массовое распространение которого предопределяет кризисные перспективы цивилизации, и становятся востребованными ценностно-рациональные модели действий. Во-вторых, все более утверждается адхократическое (от *ad hoc* — по случаю) отношение к реальности, в основе которого лежит сосредоточение на решении «сегодняшних» проблем и восприятие перспективы как обязательной, но принципиально не важной задачи. Наконец, в-третьих, даже при решении текущих вопросов содержательная сторона становится вторичной по отношению к процедуре. При этом в самой процедуре формальные элементы сочетаются с ритуально-карнавальными. В результате управленческий процесс развивается как циклическая смена рутинных процедур спланированными празднествами, приуроченными к реальным или вымышленным датам. Такое сочетание представляет собой современный вариант культурного поведения на основе «инверсии двоичных противопоставлений», «логики обратности» [Бахтин 1965], т.е. переворачивания смысла бинарных оппозиций. Карнавальные (праздничные) элементы не противопоставляются административным практикам, но поддерживаются и органично уживаются с ними. Усиление карнавально-праздничного начала характеризуется рядом маркеров:

1) символизация, повышение роли внешней атрибутики. При этом символы широко используются для формирования мира смыслов, в который, как отмечал Ю. Хабермас, «человек включается посредством коммуникативного действия или процессов соглашения» [Современная западная... 1992: 158];

2) парадность. Усилиями государственных и муниципальных структур реальность в настоящее время все более наполняется официальными праздничными мероприятиями, для которых изыскиваются разнообразные поводы как исторического, так и актуального характера;

3) пафосность. Желание представить себя в максимально выгодном свете индуцирует у субъектов управления воззрения и действия, сводящиеся к преувеличению позитивных аспектов функционирования и замалчиванию недостатков. Весьма существенно то, что объектом гордости становятся не реальные достижения (что вполне понятно и уместно), а формальные показатели, все чаще это места в различных рейтингах;

4) принудительная лудификация (от *homo ludens* — человек играющий). В социуме довольно последовательно утверждается модель, трансформирующая естественные игровые процессы в формализованные имитационные процедуры обязательного характера.

Логическим следствием перехода к формальной рациональности становится имитация управления, в ходе которой реальные значения и смыслы замещаются и подменяются формальным воспроизведением операций и процедур, сопровождаемым их демонстрацией, декларацией и декорацией. Имитации все чаще становятся массовыми, распространяясь на сферы, для которых, казалось бы, они не должны быть характерны. Так, исследование, проведенное аспиранткой Белгородского государственного университета В.А. Виняр в Белгородской обл. (респондентами выступили муниципальные служащие — $N = 450$ чел.; население — $N = 700$ чел. и эксперты — $N = 30$ чел.), показало: треть муниципальных служащих, 71,88% экс-



пертов и 67,43% граждан убеждены, что имитации в настоящее время являются неотъемлемым элементом муниципального управления.

Наиболее типичным видом имитаций в публичном управлении обычно становится подмена реальных действий документооборотом. Бумага все чаще замещает человеческие отношения даже там, где они органичны и необходимы. В частности, ходе указанного исследования 22,67% муниципальных служащих отметили, что рост формальных требований к служебным обязанностям в их практической деятельности проявляется в производстве никому не нужных бумаг [О проблемах ... 2011: 25].

Аналогичная картина наблюдается и в иных сферах, в частности в образовании [Аглицкий 2015]. Так, в ходе экспертного опроса в Белгородском государственном университете (проведено методом глубинного интервью с экспертами; проинтервьюированы 17 экспертов, в качестве которых выступали деканы факультетов, заведующие кафедрами, профессора, имеющие большой опыт работы в вузе, начальники управлений и отделов) его участники отметили запредельное возрастание потоков традиционного бумагооборота и более современного файлооборота при снижении качества исполнения документов. Типичные мнения экспертов: «имеет место повысившаяся интенсивность потока запросов и распоряжений от различных не скоординированных между собой структур, что не позволяет качественно отработать каждый из них»; «при дефиците необходимой для кафедр информации (фактически кафедры в результате имитации работы управлениями и отделами не получают должной информационной, аналитической, организационной и т.п. поддержки в своей научной и учебно-воспитательной работе, дело часто сводится к каким-то формальным мероприятиям, которые плохо продуманы и проводятся некомпетентными людьми»).

Формальная рациональность с доминирующими установками на документы и многочисленные условности оборачивается в публичном управлении примитивизацией человека как ее субъекта и объекта. В первом случае – это услугодатель, во втором – клиент, лишенный индивидуальности. В результате формальная рационализация тотально дегуманизирует социальную среду, в то время как сама идея публичного управления ориентирована на включение в него человека в качестве самостоятельной, активной, творческой личности.

Процесс распространения формальной рациональности в публичном управлении имеет своего носителя – бюрократию, точнее, ее особый тип – корпоративную бюрократию. В той же мере, в какой формальная рациональность представляет собой превращенную форму «правильной» (по Веберу, материальной) рациональности, ориентированной на целеполагание, корпоративная бюрократия есть превращенная форма бюрократии рациональной. Одной из способностей этой системы управления и одновременно статусной группы является хабиризация. Этим понятием, происходящим от названия некоторых древних семитских племен и, в свою очередь, восходящим, очевидно, к глаголу *’abar*¹ [Choguraqui 1975: 63], вполне уместно определить способность корпоративной бюрократии переходить, во-первых, государственные границы и формировать транснациональную структуру; во-вторых, границы различных сфер внутри государства, внедряя присущие только ей коды поведения в деятельность практически любых социальных институтов. Следствием хабиризации выступает перенесение формальной рационализации в сферы, где она ранее казалась невозможной или ограниченной. Более того, она укрепляется и в межличностных отношениях, но это составляет особую тему исследования.

Однако, выходя за органичные переделы сферы государственного и муниципального управления, формальная рациональность вступает в неизбежный конфликт с оппозирующими системами ценностей, который становится наиболее глубоким в тех случаях, когда ценностно-смысловой комплекс составляют представления, ориентированные, в конечном счете, на справедливость вне зависимости от ее понятийного оформления. Это типично для российской (в основе своей – русской,

¹ По-видимому, от этого этнонима произошло название «евреи» как обозначение группы кочевников, легко переходящих любые границы.

православно-христианской) культуры, в которой изначально центральную роль играли ценности содержательно-гуманитарного характера. О несовместимости их с формально-рациональным мировосприятием писал еще киевский митрополит XI в. Илларион, противопоставивший формальный закон иудеев «благодати и истине» [Златоструй... 1990: 106-121]. И, очевидно, данное обстоятельство довольно отчетливо понимают ее современные бюрократические субъекты.

Фактически корпоративной бюрократией в настоящее время реализуется вариант разрешения конфликта, предусматривающий системное конструирование правдоподобия. Правдоподобие – особый вид имитаций, в процессе которых ценности замещаются их символическими отображениями, обладающими свойством «похожести» на социальные реалии в частности, но различающимися с ними в смысловом отношении. В результате продуцируются так называемые симулякры – знаки без означаемого [Бодрийяр 1996: 39], внедряемые в массовое сознание и широко используемые для манипуляций. Симулякры, возникающие в процессе конструирования правдоподобия в публичном управлении, характеризуются:

- обращенностью к базисным ценностям (справедливость, патриотизм, солидарность). При этом субъекты конструирования ограничиваются их символическим прочтением, не допуская, чтобы ценности стали директивами для действия;
- широким использованием практики символических интеракций, опосредующих реальное взаимодействие использованием символов, их интерпретацией или приданием значения действиям другого [Блумер 1984: 173-179].

Примечательно, что в результате конструирования правдоподобия формальная рациональность модифицируется в свою противоположность – иррационализм, выступающий «в надсознательных формах интуитивной рефлексии и поведения» [Сивиринов 2003: 10]. Публичное управление при этом приобретает гибридный характер. С одной стороны, от его участников требуют соблюдения многочисленных формальностей, нередко доводящих процесс до абсурда; с другой – они восполняют дефицит реального содержания симуляциями. Одним из следствий подобной гибридизации является недоверие населения к субъектам управления и отчуждение от них, что казалось бы, опровергается результатами многочисленных социологических исследований, но остро ощущается практиками, перерастая в глобальную проблему, удовлетворительное решение которой пока не найдено.

Литература

Аглицкий И.С. 2015. Псевдоэффективная ставка. – *Независимая газета*. 22.04. Доступ: http://www.ng.ru/nauka/2015-04-22/11_stavka.html (проверено 23.04.2015).

Бахтин. 1965. *Творчество Франсуа Рабле и народная культура Средневековья и Ренессанса*. Доступ: http://bim-bad.ru/docs/bakhtin_rabla.pdf (проверено 22.04.2015).

Блумер Г. 1984. Общество как символическая интеракция. – *Современная зарубежная социальная психология*. М.: Изд-во Моск. ун-та. С. 173-179.

Бодрийяр Ж. 1996. Симулякры и симуляции. – *Философия эпохи Постмодерна*: сборник переводов и рефератов. Минск. С. 32-47.

Вебер М. 1990. *Избранные произведения*. М.: Прогресс. 808 с.

Златоструй. *Древняя Русь. X–XIII вв.* 1990. М.: Молодая гвардия. 302 с.

Максименко А.А. 2011. *Ценностно-рациональный подход в теории и практике управления организацией*. Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова. 262 с.

О проблемах реализации полномочий органов местного самоуправления в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях: парламентские слушания. 25 ноября 2010 г. 2011. М.: Изд. Совета Федерации. 83 с. Доступ: <http://www.council.gov.ru/media/files/41d44f2441af24d15b04.pdf> (проверено 22.04.2015).

Ритцер Дж. 2002. *Современные социологические теории*. 5-е изд. СПб.: Питер.

Сивиринов Б.С. 2003. Социальная рациональность как компонент социальной перспективы. – *Социологические исследования*. № 4. С. 3-12.

Современная западная теоретическая социология: реф. сб. М.: ИНИОН АН СССР.

Choruraqui A. 1975. *Die Hebraerer*. Stuttgart: Philipp Reclamj. 287 p.



BABINTSEV Valentin Pavlovich, Dr.Sci.(Philos.), Professor, Head of the Chair of Social Technologies, Belgorod State National Research University (85, Pobedy St, Belgorod, Russia, 308015; babintsev@bsu.edu.ru)

FORMAL RATIONALITY AND CONSTRUCTING CREDIBILITY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. *The phenomenon of formal rationality in the practice of public administration has been analyzed in the article. It is proved that the formal rationality as a transformed form of rationality is characterized in public administration by the elimination of values, the dominance of adhocratic relation to reality, ritualization and the carnivalization. The corporate bureaucracy, which seeks to implement this setup in a very wide range of social practices, acted as embodiment of formal rationality in the modern administration. So far as mass public consciousness often conflicts with the formal-rational worldview, the bureaucracy tries to avoid conflict by means of constructing ideologemes of likelihood. In this context, likelihood is interpreted as a special kind of simulations in which values are replaced by their symbolic displays, appealing to the values of the object that has the property to be similar to the social realities in details, but differ with them in their meaning.*

Keywords: *public administration, formal rationality, bureaucracy, simulation, likelihood, simulacrum*

НИКОВСКАЯ Лариса Игоревна — д.соц.н., главный научный сотрудник Института социологии РАН (117218, Россия, г. Москва, ул. Кржижановского, 24/35, стр. 5; nikovsky@inbox.ru)

ЯКИМЕЦ Владимир Николаевич — д.соц.н., главный научный сотрудник Института проблем передачи информации им. А.А.Харкевича РАН (127994, Россия, г. Москва, Большой Каретный пер., 19, стр. 1; iakimets@mail.ru)

О СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. *Повышение открытости государственного управления в современной России требует эффективного использования инструментов обратной связи в публичной сфере. Со стороны гражданского общества все больше зреет запрос на хорошо работающие институты взаимодействия. Если подходить к анализу многосторонних и противоречивых процессов общественно-политической трансформации в России с позиции интересов субъектов гражданского общества, то можно определенно сказать, что в нынешних условиях оно демонстрирует тренд перехода от фактора социально-политической модернизации к превращению в один из ее субъектов. При этом в процессе своего развития оно начинает выступать в качестве своеобразного индикатора качества институциональной среды политической системы, показывая, насколько глубоко и органично в ней представлено демократическое начало. Очень важно эмпирически уметь выявлять качество институтов этого публичного взаимодействия. Для того чтобы сопоставлять действенность разных институтов публичной политики, нами был предложен новый критерий – состоятельность институтов публичной политики. В статье дано описание этого показателя и примеры его расчета для двух регионов.*

Ключевые слова: *региональная публичная политика, институты публичной политики, индекс, антирейтинг институтов публичной политики, индикатор состоятельности, состоятельность институтов*

В последние годы в научной практике и в публицистике в России стало общим местом критиковать деятельность институтов государственного управления вообще и институтов публичной политики (далее – ПП) в частности. Во многих случаях такая критика справедлива и обоснована. Однако при этом преимущественно качественные и нередко многословные описания недостатков в деятельности институтов ПП «затуманивают» суть и не позволяют сопоставлять по степени неэффективности институты ПП между собой. Тем самым для представителей госуправления становится сложным определить приоритеты в решении задачи повышения эффективности институтов ПП или их радикальной трансформации.

Для достижения такой сопоставимости нами ранее было введено понятие анти-