

УДК 351.08:330.837

С. Б. Лугвін, А. Ю. Савенко

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ КОРНИ БЮРОКРАТИЗМА

Во введении указан объект исследования – бюрократическая деформация управления, которая порождает искажения административной деятельности. Ранее особенности бюрократизма исследовались как зарубежными, так и отечественными учеными в связи с поисками наилучшей модели организации административного аппарата. Однако проводимые исследования лишь в малой степени касались выяснения институциональных основ бюрократизма. Цель данной работы – анализ некоторых наиболее значимых институциональных корней бюрократизма, что позволяет лучше осмыслить существующие проблемы в сфере управления и повысить эффективность деятельности административных органов. Во введении указана актуальность работы, а также основные методы исследования. В основной части статьи рассмотрен ряд наиболее важных институциональных корней бюрократизма, которые порождают деформацию управления. К их числу авторы относят формализацию управления, управленческую иерархию, централизацию управления и разделение административного труда. Отмечено, что формализация управления обычно делает акцент на многочисленных предписаниях и установлениях, во многом оторванных от реальной жизни. Административная иерархия ограничивает проявление инициативы со стороны нижестоящих управленческих кадров, нередко порождая при этом культ должности. Централизация вызывает многочисленные бумажные потоки. Разделение управленческого труда предопределяет узкую специализацию чиновников, не позволяющую им осознать задачи управления обществом как единым целым. В заключении сделан вывод, что основной причиной бюрократизма является неспособность административной системы охватить всю сложность и противоречивость современного мира. Отмечено также, что бюрократизация административных органов усиливается именно тогда, когда они начинают нарушать разумную меру контроля, преувеличивать значимость порядка как такового и недооценивать спонтанность социальной самоорганизации, не совместимой с бюрократической регламентацией.

**Ключевые слова:** бюрократизм, формализация управления, централизация управления, иерархия, разделение управленческого труда.

**Введение.** Бюрократия и бюрократизм – во многом близкие понятия. Термин «бюрократия» был введен в научный оборот французским экономистом Венсаном де Гурне в 1745 г. Наиболее полно исследовал феномен бюрократии известный немецкий ученый М. Вебер (1864–1920 гг.). В дальнейшем при анализе бюрократии стали выделять два аспекта ее функционирования: позитивный и негативный. Если позитивный аспект делал акцент на полезности и необходимости бюрократии в управлении, то негативный аспект акцентировал внимание на тех искажениях административной деятельности, которые она порождает. Подобные искажения со временем стали именоваться бюрократизмом. Проблемы бюрократии и бюрократизма исследовались как западными (Г. В. Ф. Гегель, К. Маркс, М. Крозье, П. Бурдьё, С. Н. Паркинсон, Л. Фон Мизес, Дж. Бернхем и др.), так и отечественными учеными (Н. Кареев, В. П. Макаренко, А. В. Оболонский, М. Восленский, В. Н. Шевченко, В. В. Гермечук и др.). Однако до настоящего времени данное явление, несмотря на наличие широкого разнообразия изданной литературы, еще не получило исчерпывающего аналитического анализа. Обычно бюрократизм рассматривался в описательном контексте с выраженной негативно-эмоциональной составляющей. Разумеется, подобный подход для его научного понимания сегодня совершенно недостаточен. А потому объектом данного исследования является бюрократизм как специфический социально-политический феномен. А вот его

*Лугвін Сяргей Борисавіч*, канд. філос. навук, доц. доц. каф. сацыяльна-гуманітарных і прававых дысцыплін ГГТУ ім. П. О. Сухого (Беларусь).

*Адрес для корреспонденции:* пр. Октябры, 48, 246746, г. Гомель, Беларусь; e-mail: lugvinsergey@rambler.ru

*Савенко Аляксандр Юрэвіч*, канд. філос. навук, доц. доц. каф. сацыяльна-гуманітарных і прававых дысцыплін ГГТУ ім. П. О. Сухого (Беларусь).

*Адрес для корреспонденции:* пр. Октябры, 48, 246746, г. Гомель, Беларусь; e-mail: savenko@gstu.by

предметом является выявление наиболее значимых институциональных корней бюрократизма, что обуславливает постановку соответствующих целей и задач исследования, направленных на минимизацию проявлений бюрократизма в деятельности административных органов. При написании статьи использовались следующие методы исследования: институциональный анализ, системный подход, функциональный метод и некоторые другие. В их числе и концепт «идейно-политического пространства», предложенный В. Н. Ватылем. Его особенность заключается в том, что «всякое исследование должно базироваться не только на вербально оформленных идеях, но и на невербальных способах общения, выраженных в форме чувственно-эмоциональных образов» [1, с. 9].

**Основная часть.** В основной части работы отмечается, что бюрократическое построение административных органов было и продолжает оставаться наиболее распространенным способом организации управленческих структур. Исследуя системы управления в разных странах, и прежде всего в Германии, М. Вебер, автор теории «рациональной бюрократии», отмечал, что бюрократическое управление является технически самым совершенным способом управления. Он характеризовал немецких чиновников как «высококвалифицированных специалистов духовного труда, профессионально вышколенных многолетней подготовкой, с высокоразвитой сословной честью, гарантирующей безупречность» [2, с. 657]. В отличие от управления дилетантов, бюрократии, по мысли М. Вебера, присущи такие качества, как беспристрастность, точность, скорость, безличность, высокая дисциплинированность и максимальная эффективность. Рассматривая бюрократию как высокоточную машину, он недооценивал особенности человеческой природы, традиции, а также культуру общества, его сложность и механизмы самоорганизации. Все эти факторы он считал побочными и несущественными. В действительности же именно они, как показала жизнь, обеспечили нереализуемость на практике модели «рациональной бюрократии» М. Вебера. Более поздние исследования, проведенные западными учеными, показали, что в ходе реального функционирования управленческих систем неизбежно возникают многочисленные отклонения от задуманного, появляются незапланированные дисфункциональные явления и обнаруживаются непредвиденные ранее латентные проявления, несовместимые с изначально поставленными задачами. Именно в рамках такого неожиданного функционирования управленческих структур, несовместимого с общественными потребностями, формируется бюрократизм. Жизнь показала, как это ни парадоксально, что те связи и нормы, которые изначально были призваны обеспечить высокую степень рациональности и эффективности управления, неизбежно приводят к внутренним дисфункциям, порождающим бюрократизм. Из этого следует, что важнейшей предпосылкой бюрократизма является сама организация управленческой организации. Эта мысль – привлечь к объяснению бюрократизма внутреннюю схему организации – была впервые реализована в рамках «теории формальной организации», авторами которой стали Р. Мертон, Ф. Селзник и П. Блау. Используя подход, предложенный ими, для проведения институционального анализа бюрократизма следует непосредственно обратиться к внутренней структуре управленческих организаций и тем приемам, которые они используют для достижения своих целей. На этой основе появляется возможность раскрыть некоторые наиболее значимые институциональные корни бюрократизма. Речь в данном случае идет о таких универсальных принципах построения бюрократических структур, как формализация, иерархия, централизация и разделение управленческого труда.

**Формализация управления** – это прием, с помощью которого многообразные жизненные связи заменяются условными знаками, выражающими наиболее значимые аспекты управления. Посредством формализации определяются стандарты и образцы управленческой деятельности, которые обычно задаются чиновникам в качестве универсальных норм. Формализованные структуры управленческой организации обычно включают в себя документально зафиксированные служебные обязанности должностных лиц, их полномочия, нормы поведения и пр. Данные предписания, сделанные на основе выделения устойчивых повторяющихся ситуаций, рассчитаны на длительный срок и нацелены на то, чтобы предвосхитить в будущем все подобные случаи. «Формальные правила, по словам Ф. А. Хайека, сообщают людям заранее,

какие действия предпримут власти в ситуации определенного типа. Они сформулированы в общем виде и не содержат указаний на конкретное время, место или на конкретных людей, а лишь описывают обстоятельства, в которых может оказаться в принципе каждый... Формальные правила имеют, таким образом, инструментальный характер в том смысле, что их могут применять совершенно разные люди для совершенно различных целей и в обстоятельствах, которые нельзя заранее предусмотреть» [3, с. 125].

Между тем возможности формализации отнюдь не безграничны и в определенной обстановке, особенно в нестандартных ситуациях, она теряет свою рациональность. Это связано с тем, что формализация не в состоянии учесть всю сложность реального мира, предусмотреть все случаи управленческой практики. Появление качественно новых обстоятельств неизбежно приводит к тому, что административный аппарат, использующий установленные правила и инструкции, начинает абсолютизировать внешнюю сторону управленческих процедур в ущерб существу дела. Подобные правила и предписания начинают многократно умножаться, что порождает заорганизованность и чрезмерную регламентацию как государственной деятельности, так и общественной жизни. В результате управленческий аппарат утрачивает способность своевременно и адекватно реагировать на потребности быстро меняющейся действительности. Управление превращается в самоцель, а сами административные структуры начинают функционировать в рамках той жизни, которая непостижима для непосвященных. В подобных условиях не желающие принимать на себя ответственность чиновники в общении с гражданами начинают проявлять волокиту, намеренно затягивая принятие назревших решений. Если же они оказываются вынужденными что-то решать, то обычно выносят отрицательные решения. Дело в том, что запретить всегда безопаснее, чем что-либо разрешить. Привыкшие к определенному способу приложения своих знаний, к рутине и шаблону, управленцы оказываются беспомощными, когда сталкиваются с реальными жизненными проблемами, не поддающимися однозначной трактовке на основе заранее предписанных правил.

Применение формализованных правил определяет рамки желаемого поведения чиновников, но одновременно они дают представление о приемлемом минимуме в их должностном поведении, т.е. о возможности исполнения решений на низшем уровне требований. Управленческий персонал всегда очень чутко ощущает ту невидимую границу, за которой начинаются административные санкции. Умело балансируя на ней и не обременяя себя особыми заботами, чиновники могут осуществлять бесполезную деятельность, но одновременно тратить немало энергии, чтобы создать видимость «большой работы». Нередко в целях своей безопасности они стремятся заручиться благосклонностью вышестоящего начальства, что порождает подбострастие и угодливость. «Угодливость, – отмечал известный русский юрист Б. Н. Чичерин, – состоит не только в том, чтобы беспрекословно исполнять всё, что приказано и даже предупреждать желания, но и в том, чтобы представлять положение вещей в виде приятном для начальства. Вследствие этого все действия и последствия управления выставляются в самом благоприятном свете, а всё, что нарушает гармонию картины, тщательно скрывается» [4, с. 481].

В качестве наиболее распространенного способа построения управленческих систем выступает *административная иерархия*, которая предусматривает наличие различных уровней управления, выстроенных на основе подчинения нижестоящего уровня управления вышестоящему. Как и формализация, иерархия является важным средством повышения эффективности управления. Однако в определенных условиях иерархия в сознании людей может фетишизироваться. В результате возникает культ должности, при котором человек, как верно заметил А. Вебер, «ценен лишь как чиновник, к нему обращаются лишь в соответствии с его титулом, он мерит всё лишь сообразно своему положению и рангу, по-другому жизни он просто не представляет» [5, с. 125]. В подобных условиях нижестоящие чиновники начинают подстраиваться под своего начальника вплоть до того, что даже думать и рассуждать они начинают точно так же как и он. Подобная ситуация возникает не только в результате служебной, но и личной зависимости государственных служащих от своего шефа, при которой,

если они хотят сделать карьеру, то должны подражать ему во всём, в том числе «в стиле его поведения, образе жизни, привычках одеваться и проводить свободное время, включая пресловутые бани, охоту, выпивки и тому подобные мероприятия» [6, с. 27].

При всей жесткости административного контроля управленческая иерархия неизбежно порождает произвол чиновников. Дело в том, что в должностном поведении руководителя всегда сохраняется известный диапазон в способах решения того или иного вопроса, не противоречащий установленным нормам и инструкциям. Говоря юридическим языком, решение многих вопросов остается на «личное усмотрение» начальника, т.е. одинаково допустимым считается как то, так и иное решение данного вопроса. В конечном счете это может зависеть от субъективных, в том числе нравственных, качеств руководителя. Тем самым появляется возможность использовать должность в личных целях, например, для извлечения незаслуженных благ и привилегий.

С иерархией тесно связана *централизация управления*, которая позволяет объединять в единое целое деятельность различных административных органов и связывать их с целями более общих систем, например с интересами общества. Однако в условиях отсутствия непосредственного взаимодействия «верхов» и «низов» централизованная система управления нуждается в информации, в которой должным образом отражались бы прямые и обратные связи между субъектом и объектом управления. В подобных условиях центральные органы, стремясь обеспечить полную информацию о функционировании подведомственных им сфер, начинают рассылать подчиненным управленческим звеньям большое количество распоряжений и директив, требуя от них всевозможные отчеты, справки, статистические данные и пр. В результате формируется прогрессирующая тенденция увеличения потока входящих и исходящих бумаг. Как отмечал С. Н. Паркинсон, бумаги обычно поступают в количестве, которое прямо пропорционально уровню централизации [7, с. 259]. Чем выше уровень централизации, тем многоводнее бумажный поток. В конце концов вся лавина справок, отчетов и инструкций оседает мертвым грузом в соответствующих инстанциях и по истечении установленного срока хранения просто уничтожается. По оценкам специалистов, примерно 9/10 циркулирующих бумаг никакой особой ценности не представляют, так как они выполняют лишь функции отписок, приписок, ненужных согласований и пр.

В условиях жестко централизованной системы управления власть далеко не всегда может учитывать реальные интересы и потребности регионов, а также особенности местной жизни. Многочисленные бюрократические инстанции не позволяют быстро решать вопросы, не терпящие отлагательств. В результате вышестоящие административные звенья вплоть до министерств нередко оказываются загруженными мелочными проблемами, которые могли бы быть оперативно решены на местах. Б. Н. Чичерин, признавая положительные стороны централизации, одновременно отмечал, что она «отучает граждан от самостоятельности. Они привыкают во всем ожидать решений от правительства, за всем обращаться к государству. Собственная инициатива глохнет, всякая энергия исчезает. И у частных лиц, и у местных властей опускаются руки, когда всякое начинание обставлено бесчисленными формальностями и должно пройти через бесконечный ряд инстанций прежде, нежели получится какой-нибудь результат, иногда вовсе даже не тот, который желателен» [4, с. 491].

Важным средством построения бюрократических структур выступает *разделение управленческого труда*, которое является следствием дифференциации и специализации человеческой деятельности. В рамках такого разделения каждое должностное лицо выполняет определенную функциональную роль и наделяется определенными полномочиями и служебными обязанностями, за реализацию которых оно несет административную ответственность. В интересах повышения эффективности управления все должностные позиции по сходству функциональных задач обычно объединяются в различные организационные подразделения, а по принципу руководства-подчинения – в лестницу иерархических зависимостей. Однако, несмотря на настойчивое стремление руководящих органов максимально упорядочить административные структуры, уровень их организованности всегда отстает от уровня организованности реального мира. Дифференциация аппарата управления, предусматривающая наличие многих относительно самостоятельных звеньев,

неизбежно сопровождается потерями в эффективности самого процесса управления. Это связано с тем, что каждый отдельно взятый чиновник и даже целые административные подразделения – «винтики» огромной машины управления – объективно не в состоянии в полной мере осознать цели, задачи и масштабы целого как системы, которой они должны управлять. Одно из важных препятствий к этому – должностные инструкции, которые определяют весьма ограниченное поле деятельности каждого чиновника. В результате общий интерес оказывается подмененным специфическими интересами тех или иных ведомств, территорий или даже конкретной конторы, что создает объективную основу для его бюрократической монополизации. С отмеченным противоречием тесно связано явление, на которое в свое время обратил внимание В. П. Макаренко. Речь идет о том, что на уровне отдельного ведомства общая цель управления, как правило, формулируется достаточно абстрактно. Стремление перевести абстрактные положения на язык конкретных программ требует разработки промежуточных целей. Причем, чем больше они уточняются, тем выше вероятность их рассогласования. В конечном счете наблюдается абсолютизация задач и функций каждого отдельно взятого управленческого органа в ущерб общей цели управления. Как следствие подобной абсолютизации возникает соперничество между ведомствами, аппаратами и территориями за выделяемые средства, ресурсы и должности, в котором каждое административное подразделение и его персонал руководствуются исключительно инстинктами самосохранения [8, с. 17].

Таким образом, бюрократизм, как побочный продукт административной деятельности, обычно возникает в той ситуации, когда средства обеспечения эффективного управления превращаются в самоцель, а конечные результаты управленческой деятельности подменяются промежуточными. В свое время на это обратил внимание К. Маркс, который писал: «Бюрократия считает самое себя конечной целью государства. Так как бюрократия делает свои «формальные» цели своим содержанием, то она всюду вступает в конфликт с «реальными» целями. Она вынуждена поэтому выдавать формальное за содержание, а содержание – за нечто формальное» [9, с. 271]. Очевидно, что К. Маркс, негативно относящийся к буржуазной бюрократии, по сути, отождествлял понятия «бюрократия» и «бюрократизм». В данном контексте возникают вопросы: почему происходит подобная инверсия? в силу каких причин в управленческой системе происходят сбои и активизируются бюрократические проявления? Для ответа на поставленные вопросы важно иметь в виду следующее: человеческое общество как таковое представляет собой систему, которая по степени своей сложности превосходит все другие известные науке сложные системы. Оно исключительно разнообразно, включает в себя огромное количество различных подсистем, элементов, связей и отношений, а также имеет чрезвычайно большое количество своих состояний. Кроме того, образующие его индивиды наделены свободой воли, способностью поступать по своему выбору и часто совсем не так, как это предписывает установленный порядок. Сложность общественной системы и человеческих взаимодействий имеет тенденцию возрастать с самых первых шагов человеческой цивилизации. Причем с некоторого уровня сложности контролировать общественные взаимодействия, как считал М. Крозье, становится просто невозможно [10, с. 67].

Согласно известному принципу У. Р. Эшби, названному принципом необходимого разнообразия, количество разнообразия в управляющей системе должно быть не меньше количества разнообразия в управляемой системе [11, с. 13]. Другими словами, управляющая система лишь тогда в состоянии обеспечить эффективное воздействие на объект управления, когда ее внутренняя структура полностью адекватна структуре объекта управления. Применительно к обществу это совершенно невозможно, поскольку нельзя установить всю глубину и масштабы социальных взаимосвязей и, соответственно, построить столь же сложную и разнообразную систему управления. Кроме того, в обществе всегда имеют место проявления спонтанности, хаоса и внутренней неупорядоченности. Нельзя учесть и наличие многочисленных флуктуаций и стохастических процессов. И наконец, следует учитывать, что общество как открытая система, взаимодействуя с внешней средой, находится в состоянии непрекращающихся изменений, траекторию которых вычислить и заранее предсказать практически невозможно. В этих условиях все попытки административной системы,

несопоставимой по уровню своей сложности с объектом управления, осуществлять директивно-регламентирующее воздействие на общество обречены на провал. Стремление навязать обществу то, что экономисты называют «избытком порядка», обычно завершается тотальным бюрократизмом. Между тем административные инстанции нередко все-таки пытаются решить задачу тотальной регламентации социальных связей, что обеспечивается с помощью двух основных приемов, описанных В. В. Плёским и А. И. Уёмовым [12, с.7, 8]. Первый прием – это самоусложнение управляющего субъекта. Стремясь охватить все разнообразие объекта, он наращивает количество своих структурных звеньев, связей и элементов. В результате наблюдается количественный рост аппарата управления, увеличение числа уровней иерархии, появление различных трестов, управлений, отделов, возрастание количества исходящих бумаг и т.п. Второй прием – стремление упростить общество, сделать его сравнимым по разнообразию с субъектом управления. Отсюда возникает намерение унифицировать все элементы и взаимодействия в общественной системе, привести всё к единым стандартам, что проявляется в многочисленных инструкциях, регламентирующих управляющих даже в мелочах. Следует учесть и еще одно обстоятельство. Дело в том, что в обществе, как и в любой другой системе высокого уровня сложности, всегда имеется собственный механизм самоорганизации, который обеспечивает его стабильность и равновесность. Как показывает опыт, игнорирование механизмов самоорганизации сложных систем обычно порождает упрощенное и прямолинейное представление об управлении, согласно которому результат управляющего воздействия является простым следствием приложенных усилий, т.е. чем больше их затрачено, тем, казалось бы, должен быть масштабнее результат и более весомой отдача. Причем, на первый взгляд, кажется, что проблема заключается лишь в том, чтобы подобрать нужные кадры – энергичных, деловых и требовательных руководителей, поставить перед ними правильную цель, разработать программу действий и результат не замедлит сказаться. Однако на деле затраченные усилия почему-то оказываются неэффективными, управленческая система начинает работать «вхолостую», либо, что еще хуже, ее действия порождают совершенно противоположные результаты, нежели те, на которые они были рассчитаны. В результате возникает «феномен наоборот», когда резко расходятся, с одной стороны, цели, намерения и замыслы, а с другой – достигнутые результаты управленческого воздействия. Имея в виду не управленческую, а политическую деятельность, М. Вебер отмечал наличие в истории аналогичного парадокса: «Исключительно верно именно то, и это основной факт всей истории... что конечный результат политической деятельности часто, нет, пожалуй, даже регулярно оказывается в совершенно неадекватном, часто прямо-таки парадоксальном отношении к ее изначальному смыслу» [2, с. 692].

Бюрократизм является побочным продуктом всякого управления, который основан на бюрократических, казалось бы, продуманных и рациональных принципах. К слову сказать, еще Аристотель в свое время писал, что при определенных условиях правильные формы правления сравнительно легко превращаются в неправильные. Точно также и административное управление в определенных условиях уже перестает обеспечивать антиэнтропийное воздействие на общество, поддерживать его упорядоченность и организованность. Происходит это тогда, когда, говоря словами А. П. Назаретяна, «одномерно нарастающая антиэнтропийная активность создает чрезмерную нагрузку на среду и в результате она оборачивается своей естественной противоположностью – угрозой катастрофического роста энтропии...» [13, с. 84]. В деятельности управленческого аппарата такая ситуация обычно оборачивается своей негативной стороной – бюрократизмом. А потому бюрократизм можно охарактеризовать как административную деятельность, противоречащую естественным процессам самоорганизации и саморазвития человеческого общества.

**Заключение.** В заключении следует признать, что бюрократизации может быть подвержена любая, даже хорошо организованная и тщательно отлаженная система управления. Ее структура и организационные принципы всегда допускают возможность сбоя и дисфункции. Основной причиной подобного положения вещей является наличие институциональных корней бюрократизма, которые в определенных условиях могут вызвать дисфункциональность

административного аппарата. К их числу относятся формализация управления, административная иерархия, централизация управления и разделение управленческого труда. Особенно усиливается процесс бюрократизации административных органов в тех случаях, когда, во-первых, они нарушают разумную меру контроля и начинают претендовать на всеобъемлющее воздействие на общество и, во-вторых, когда в обществе преувеличивается значимость порядка как такового при абсолютизации самого процесса управления и недооценке спонтанности социальной самоорганизации.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ватиль, В. Н. Идеино-символическое пространство политики в системе евразийской интеграции: теоретико-методологический дискурс исследования / В. Н. Ватиль // Актуальные проблемы международных отношений и глобального развития / сост. и ред. Е. А. Достанко. – Минск : Изд-во БГУ, 2015. – С. 9–24.
2. Вебер, М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения / пер. с нем. ; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова. – М. : Прогресс, 1990. – С. 644–706.
3. Хайек, Ф. А. Дорога к рабству / Ф. А. Хайек / пер. с англ. – М. : Новое издательство, 2005. – 264 с.
4. Чичерин, Б. Н. Курс государственной науки : в 3 т. / Б. Н. Чичерин. – М. : И. Н. Кушнерев и Ко, 1898. – Т. 3. – 556 с.
5. Вебер, А. Чиновник / А. Вебер // Социологические исследования. – 1988. – № 6. – С. 123–130.
6. Захаров, А. В. Народные образы власти / А. В. Захаров // Полис. – 1998 – № 1. – С. 23–35.
7. Паркинсон, С. Н. Законы Паркинсона / С. Н. Паркинсон. – М. : Прогресс, 1989. – 448 с.
8. Макаренко, В. П. Групповые интересы и властно-управленческий аппарат: к методологии исследования / В. П. Макаренко // Социс. – 1996. – № 11. – С. 93–103.
9. Маркс, К. К критике гегелевской философии права / К. Маркс // Сочинения : в 30 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. – 2-е изд. – М. : Госполитиздат, 1955. – Т. 1. – С. 219–368.
10. Крозье, М. Основные тенденции современных сложных обществ / М. Крозье // Социально-политический журнал. – 1992. – № 7. – С. 56–78.
11. Эшби, У. Р. Введение в кибернетику / У. Р. Эшби / пер. с англ. ; под ред. В. А. Успенского. – М. : Мир, 1966. – 432 с.
12. Плесский, Б. В. Бюрократизм: теоретико-системные аспекты / Б. В. Плесский, А. И. Уемов // Философские науки. – 1989. – № 5. – С. 3–10.
13. Назаретян, А. Технология и психология: к концепции эволюционных кризисов / А. Назаретян // Общественные науки и современность. – 1993. – № 3. – С. 82–93.

Поступила в редакцию 11.11.2022.

“Vesnik of Yanka Kupala State University of Grodno. Series 1. History and Archaeology. Philosophy. Political Science”  
Vol. 15, No. 1, 2023, pp. 115–122  
© Yanka Kupala State University of Grodno, 2023

### Institutional roots of bureaucracy

S. B. Lugvin <sup>1</sup>, A. Yu. Savenko <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Sukhoi State Technical University of Gomel (Belarus)  
Oktiabria Lane, 48, 246746, Gomel, Belarus; e-mail: lugvinsergey@rambler.ru

<sup>2</sup> Sukhoi State Technical University of Gomel (Belarus)  
Oktiabria Lane, 48, 246746, Gomel, Belarus; e-mail: savenko@gstu.by

**Abstract.** The introduction indicates the object of study – the bureaucratic deformation of management, which generates distortions of administrative activity. In the past, the features of bureaucracy were studied by both foreign and domestic scientists in connection with the search for the best model for organizing the administrative apparatus. However, the ongoing research only to a small extent concerned the elucidation of the institutional foundations of bureaucracy. The purpose of this article is to analyze some of the most significant institutional roots of bureaucracy, which allows us to better understand the existing problems in the field of management and improve the efficiency of administrative bodies. The introduction indicates the relevance of the work, as well as the main research methods. The main part of the article discusses a number of the most important institutional roots of bureaucracy, which give rise to the deformation of management. Among them, the authors include formalization of management, managerial hierarchy, centralization of management and division of administrative labor. It is noted that the formalization of management usually focuses on numerous prescriptions and regulations, largely divorced from real life. The administrative hierarchy limits the manifestation of initiative on the part of lower management personnel, often giving rise to a cult of the position. Centralization

causes numerous paper flows. The division of managerial labor predetermines the narrow specialization of officials, which does not allow them to realize the tasks of managing society as a whole. It is concluded that the main reason for bureaucracy is the inability of the administrative system to cover all the complexity and inconsistency of the modern world. It is also noted that the bureaucratization of administrative bodies intensifies precisely when they begin to violate a reasonable measure of control, exaggerate the importance of order as such and underestimate the spontaneity of social self-organization, which is incompatible with bureaucratic regulation.

**Keywords:** bureaucracy, formalization of management, centralization of management, hierarchy, division of managerial labor.

## References

1. Vatył V. N. Ideological and symbolic space of politics in the system of Eurasian integration: theoretical and methodological discourse of research [*Ideino-simvolicheskoe prostranstvo politiki v sisteme evrazijskoi integratsii: teoretiko-metodologicheskii diskurs issledovaniia*]. Actual problems of international relations and global development [*Aktual'nye problemy mezhdunarodnykh otnoshenii i global'nogo razvitiia*]; comp. and ed. by E. A. Dostanko. Minsk, 2015, pp. 9-24.
2. Weber M. Politics as a vocation and profession. Selected works [*Politika kak prizvanie i professiia*]; transl. from germ.; comp., general Ed. and afterword by Y. N. Davydov. Moscow, 1990, pp. 644-706.
3. Hayek F. A. The Road to Slavery [*Doroga k rabstvu*]; transl. from engl. Moscow, 2005, 264 p.
4. Chicherin B. N. Course of state science : in 3 vols. [*Kurs gosudarstvennoi nauki : v 3 t.*]. Moscow, 1898, vol. 3, 556 p.
5. Weber A. Official [*Chinovnik*]. *Sociological research*, 1988, No. 6, pp. 123-130.
6. Zakharov A. V. Folk images of power [*Narodnye obrazy vlasti*]. *Polis*, 1998, No. 1, pp. 23-35.
7. Parkinson S. N. Parkinson's Laws. [*Zakony Parkinsona*]. Moscow, 1989, 448 p.
8. Makarenko V. P. Group interests and the power-management apparatus: to the methodology of research [*Gruppovye interesy i vlastno-upravlencheskii apparat: k metodologii issledovaniia*]. *Socis*, 1996, No. 11, pp. 93-103.
9. Marx K., Engels F. To the critique of the Hegelian Philosophy of Law [*K kritike gegelevskoi filosofii prava*]. Collection of work; 2nd ed. Moscow, 1955, vol. 1, pp. 219-368.
10. Crozier M. The main trends of modern complex societies [*Osnovnye tendentsii sovremennykh slozhnykh obshchestv*]. *Socio-political Journal*, 1992, No. 7, pp. 56-78.
11. Ashby U. R. Introduction to Cybernetics [*Vvedenie v kibernetiku*]; ed. by V. A. Uspensky. Moscow, 1966, 432 p.
12. Plesski B. V., Uemov A. I. Bureaucratism: theoretical and systemic aspects [*Biurokratizm: teoretiko-sistemnye aspekty*]. *Philosophical Sciences*, 1989, No. 5, pp. 3-10.
13. Nazaretian A. Technology and psychology: towards the concept of evolutionary crises [*Tekhnologiya i psikhologiya: k kontsepsii evoliutsionnykh krizisov*]. *Social sciences and modernity*, 1993, No. 3, pp. 82-93.



*Уважаемые авторы!*

*Более подробно требования к оформлению материалов, а также условия для принятия материалов см. на сайте журнала*

<http://vesnik.grsu.by>