

Научная статья



DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2025-1-20-41

БЮРОКРАТИЗМ В ЦИФРОВОМ ОБЩЕСТВЕ

В.П. Пугачев

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация

VPugachev@spa.msu.ru

Аннотация. В статье анализируются главные причины современного бюрократизма, корнящиеся в устройстве системы государственного управления, конфигурации интересов всего общества, правящей политической и административной элит. Выявляется специфика цифрового бюрократизма, связанная с использованием информационных, коммуникационных, сетевых технологий и автоматизированных устройств для реализации корыстных интересов управляющих, их ухода из-под контроля граждан и общества. Характеризуются современные формы бюрократического использования цифровизации. Раскрывается зависимость масштабов и форм проявления цифрового бюрократизма от позиции правящей элиты, наличия у нее политической воли и решительности в устранении этой управленческой патологии. Обосновывается комплекс мер по повышению эффективности борьбы с цифровым бюрократизмом.

Ключевые слова: бюрократия, бюрократизм, цифровой бюрократизм, цифровизация, правящая политическая элита, класс управляющих.

Для цитирования: Пугачев В.П. Бюрократизм в цифровом обществе // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 1. С. 20–41.

Дата поступления в редакцию: 03.12.2024

BUREAUCRACY IN THE DIGITAL SOCIETY

Pugachev V.P.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

VPugachev@spa.msu.ru

Abstract. The article reveals the main causes of modern bureaucracy, rooted in the structure of the system of public administration, the configuration of the interests of the whole society, the ruling political and administrative elites. The specifics of digital bureaucracy associated with the use of information, communication, network technologies and automated devices to implement the selfish interests of managers, their departure from the control of citizens and society are revealed. Modern forms of bureaucratic use of digitalization are characterized. The dependence of the scale and forms of manifestation of digital bureaucracy on the position of the ruling elite, the presence of its political will and determination in eliminating this managerial pathology is revealed. A set of measures to improve the effectiveness of the fight against digital bureaucracy is substantiated.

Key words: bureaucracy, digital bureaucracy, digitalization, ruling political elite, class of managers

For citation: *Pugachev V.P. Bureaucracy in the digital society // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2025. Vol. 22. № 1. P. 20–41.*

Received: 03.12.2024

Введение

Бюрократизм является одной из наиболее опасных для общества и граждан управленческой патологией. Несмотря на обилие работ по общей проблематике бюрократизма в научной литературе практически отсутствуют сколь-нибудь значительные специальные исследования современной, цифровой формы бюрократизма, его родства с типичным, традиционным бюрократизмом, а также особенностей, связанных с эпохой цифровизации. До сих пор весьма слабо изучены и практически не систематизированы наиболее глубокие причины этого деструктивного управленческого феномена применительно к цифровому обществу, новые формы его проявления, а также способы его распознавания, устранения или ограничения.

Целью настоящего исследования является решение (в меру возможностей отдельной статьи) этих задач, т.е. выявление специфики бюрократизма в цифровом обществе, его важнейших социальных детерминантов и проявлений, разработка основных направлений борьбы с ним.

Бюрократизм как атрибут бюрократии

В силу своей деструктивности в каждую историческую эпоху бюрократизм камуфлируется с помощью популярной, преимущественно прогрессистской фразеологии — прикрывается лозунгами рационализации и эффективности управления, повышения организованности общества, его управляемости и в том числе цифровизации. Распознать современные проявления бюрократизма, выявить его главные социальные причины и специфические формы в цифровом обществе¹, определить основные направления эффективной борьбы с ним можно лишь рассматривая его в системном управленческом контексте и, прежде всего, как атрибут и способ деятельности бюрократии — группы профессиональных чиновников-управленцев, действующей в системе государственного, в том числе политического управления.

Бюрократии, ее различным формам и проявлениям посвящена поистине огромная литература², анализ которой не является целью настоящей статьи, фокусирующейся на деструктивных проявлениях бюрократии в современном обществе. Рассматривая содержание понятия «бюрократия» с оценочной точки зрения и, прежде всего, с позиции ее позитивного (конструктивного) или негативного (деструктивного) влияния на общество и граждан, можно выделить два его основных значения:

1. Бюрократия — это иерархическая система управления, состоящая из специально подготовленных должностных лиц, управленцев-профессионалов, действующих в пределах четко очерченных компетенций по определенным формальным правилам. Бюрократия — следствие закономерного развития, усложнения и дифференциации социальной организации, общественного разделения труда. Такая, в целом оценочно позитивная трактовка социальной группы профессиональных управляющих как оптимальной формы государственного устройства представлена в теории рациональной

¹ Добринская Д.Е. Что такое цифровое общество? // Социология науки и технологий. 2021. № 2. С. 112–129.

² Кондратьев В.П. Понятие бюрократии: социологический аспект // Государственная служба. 2017. № 6 (110). С. 6–10; Кабаинов С.Ю. Бюрократия. Теоретические концепции: учебное пособие. 4-е изд. М.: Флинта, 2022 и др. работы.

бюрократии М. Вебера³, согласно которой бюрократия — носитель и движитель рациональной для общества организации государственного управления, особая группа профессиональных управленцев, призванных обеспечивать выполнение законов и решений политических органов. (В данном случае не проводится различий между бюрократией как системой государственного управления и ее субъектным носителем — социальной группой чиновников). В этом, ценностно позитивном (или ценностно нейтральном) значении используются также термины «электронная бюрократия» и «цифровая бюрократия», которые обычно употребляются как синонимы⁴.

2. Бюрократия — это власть аппарата, чиновников (от франц. *bureau* — бюро, канцелярия и греч. *κράτος* — власть, господство), т.е. социальной группы управленцев, вышедшей из-под контроля политических органов государства (или при их попустительстве) и общества (граждан) и приоритетно преследующей в своей деятельности корыстные, микрополитические (т.е. не совместимые с официальными целями организации) личные и групповые интересы. Такая форма управления дисфункциональна и деструктивна для государства и общества.

Преимущественно со второй, негативной трактовкой термина «бюрократия» связано использование понятия «бюрократизм». Как пишет Д.В. Грачев, «бюрократизм — это своего рода атрибут, дополнительный признак бюрократии как одной из форм административной организации. Бюрократизм как особый атрибут имеет в современном обществе негативный характер и отрицательно оценивается гражданами»⁵. Следует отметить, что многие авторы не проводят различий между терминами «бюрократизм» и «бюрократия» и употребляют их в ценностно нейтральном значении, а, к примеру, на английский и немецкий языки они переводятся в одном значении (*Digital bureaucracy* — англ. и *Digitale Bürokratie* — нем., хотя в современном немецком языке слово «бюрократ» все же имеет негативную коннотацию)⁶.

³ Огольцова Е.Г. Феномен бюрократии в работах М. Вебера // Молодой ученый. 2022. № 50 (445). С. 459–461.

⁴ Бахтаирова Е.А. Цифровая трансформация государственного управления и новая электронная бюрократия // Креативная экономика. 2021. Т. 15. № 6. С. 2673–2692.

⁵ Грачев Д.В. Соотношение понятий бюрократия и бюрократизм // Государственно-правовые исследования. 2020. № 3. С. 278–281.

⁶ Drathschmidt N. Ist digital immer besser? Wie Verwaltungsmitarbeitende mit unnötiger Bürokratie umgehen. Ist digital immer besser? Wie Verwaltungsmitarbeitende mit unnötiger Bürokratie umgehen // AWW-Informationen. 2023. No. 1/2023.

В настоящей статье термин «бюрократизм» будет трактоваться как деструктивный управленческий и социальный феномен, антипод демократии, организационная управленческая патология, сутью которой является выход управленцев-чиновников из-под контроля общества, их стремление к расширению своей власти и ее использованию в своих целях вопреки интересам граждан. Как организационная патология бюрократизм представляет собой устойчивую дисфункцию любой организации как системы (в данном случае государства), снижающую способность ее управленческой подсистемы выполнять заданные функции и реализовывать ее цели.

В специальной литературе выделяются различные проявления (аспекты) бюрократизма: политический — гипертрофированное разрастание исполнительной власти, ее безответственность и бесконтрольность, социальный — отчуждение власти от общества, народа; организационный — стремление все заорганизовать и контролировать, канцелярщина, подмена целей формулами и регламентами, содержания формой; этический и психологический — деформация сознания, безразличие к социальному смыслу, и последствиям служебной деятельности, чиновничество, очковтирательство, обезличенность, атрофия гражданских чувств и нравственных ограничений, стремление уйти от ответственности, перестраховаться под предлогом бдительности, канцелярской добросовестности, перекладывание ответственности на других, враждебность к новому, не укладывающемуся в рамки официальных документов, к переменам, организационная мимикрия, формально подкрепленная уверенность в правоте и т.п. Это также самодовольство, чванство, круговая порука чиновников, неприятие неординарных личностей, монополизация и утаивание информации и т.п.⁷

Эти и некоторые другие характеристики бюрократизма проявляются в различных формах. С точки зрения особенностей их проявления в современном обществе можно выделить две главные формы (и, соответственно, два вида) бюрократизма: традиционную, несетевую (традиционный бюрократизм) и современную, цифровую (цифровой бюрократизм).

⁷ Колодкин Л.М. Бюрократической личности психология // Энциклопедия юридической психологии / Под общей редакцией профессора А.М. Столяренко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003; Государственная служба: учеб. пособие / Под. ред. А.В. Оболонского. М.: Дело, 2000. С. 35 и др.

Особенности цифрового бюрократизма

Типичные черты и проявления традиционного бюрократизма достаточно основательно изучены в научной литературе, важнейшие из них уже характеризовались выше. Цифровой же бюрократизм, сохраняя общие черты, присущие бюрократизму, имеет свою специфику. Характеризуемые в самой общей форме главные отличия этих двух форм бюрократизма состоят в том, что традиционный бюрократизм проявляется в управлении, основанном на аналоговой информации, цифровой же бюрократизм — на «оцифрованной» информации. Он связан с использованием в управлении различных информационно-коммуникационных технологий (больших данных, искусственного интеллекта, алгоритмов и алгоритмических систем, облачных вычислений и т.п.), базируется на сетевых структурах и платформах.

Цифровой бюрократизм органично вплетен в процесс цифровизации, является его деструктивной характеристикой, оборотной стороной, зародился и существует в рамках дигитализации управления, определяющей его особенности, границы и конкретные формы проявления. Сам термин «цифровизация» весьма многозначен⁸. В современной литературе цифровизация трактуется не только как цифровая трансформация управления, внедрение цифровых систем и технологий (переход на «цифру»), но и как их применение, как «широкий комплекс экономических, управленческих, социальных процессов, связанных с использованием и широким распространением собственно цифровых, компьютерных, информационных, электронных и сетевых (телекоммуникационных) технологий, систем искусственного интеллекта»⁹. В такой, широкой трактовке прилагательное «цифровой» наиболее применимо к цифровому бюрократизму, который может распространяться на любые общественно значимые управленческие процессы, использующие цифровые, в том числе телекоммуникационные технологии, искусственный интеллект и интернет.

Учитывая вышеуказанное, цифровой бюрократизм можно определить как использование возможностей цифровизации (информационных технологий, искусственного интеллекта и т.п.)

⁸ Катрин Е.В. «Цифровизация»: научные подходы к определению термина // Вестник ЗабГУ. 2022. № 5. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovizatsiya-nauchnye-podhody-k-opredeleniyu-termina> (дата обращения: 02.11.2024).

⁹ Гайворонская Я.В., Мирошниченко О.И. Правовые проблемы цифровизации: теоретико-правовой аспект // Правовая парадигма. 2019. № 18 (4). С. 27.

в интересах профессиональных управленцев вопреки интересам граждан и общества. Конкретные социальные проявления цифрового бюрократизма в принципе почти не отличаются от уже охарактеризованных выше его общих проявлений, их цифровая специфика проявляется главным образом в использовании цифровых технологий.

Общая модель социальной детерминации бюрократизма

Любая сколь-нибудь значимая для общества управленческая и иная деятельность детерминирована интересами определенных социальных групп и индивидов. Это в полной мере относится и к цифровому бюрократизму. Вследствие его органической вплетенности в общий процесс управленческой деятельности выявить его особенности, причины и конкретные проявления, а также найти эффективные способы борьбы с ним можно лишь анализируя его в общей системе государственного управления и, прежде всего, сквозь призму интересов ее субъектов, движителей — группы профессионалов-управленцев — бюрократии, а также всего «класса управляющих» — политической и властвующей элиты в целом. Властвующая элита включает представителей политической, финансово-экономической, интеллектуальной и других элит, заинтересованных в сохранении и укреплении определенного типа общества как социальной системы, обеспечивающей привилегированное положение отдельных социальных групп¹⁰. Интересы властвующей элиты (класса управляющих — Г. Моска) в конечном счете определяют тип системы государственного управления, ее внутреннее устройство, в том числе положение бюрократии в обществе, общую констелляцию мотивов ее деятельности, масштабы и формы проявления бюрократизма.

Идея социальной системной детерминации деятельности бюрократии и бюрократизма как деструктивного для общества способа ее функционирования интересами крупных, доминирующих в обществе классов и групп до сих пор не нашла должного отражения в научных исследованиях. Суть такого, системно-детерминистского подхода к бюрократии и в том числе к цифровому бюрократизму состоит в рассмотрении деятельности (и поведения) группы управленцев-профессионалов как производной от потребностей

¹⁰ Миллс Р. Властвующая элита. М., 1959. С. 24 и др.; Пугачев В.П. Глобалистский тоталитаризм: Социальные мутации цифрового капитализма: формирование человека и манипулятивные технологии управления. М.: ЛЕНАНД, 2022. С. 23–27 и др.

внешней среды — общество как социальный организм, нуждающийся в управлении и выдвигающий к бюрократии определенные требования, — и внутренней среды — сами управленцы как определенным образом структурированная часть (элемент) общества, имеющая свои специфические интересы.

Система управления обществом обладает высоким уровнем интеграции всех своих составляющих и в том числе детерминации деятельности управленцев, что обусловлено централизацией государственного управления, подчинением всех граждан, в том числе чиновников, верховным органам власти, их решениям и распоряжениям, закону. Это в частности означает, что бюрократия имеет относительно небольшую автономию и что проявление бюрократизма, в том числе его цифровой формы, как дисфункции системы государственного управления в решающей степени зависит от политической воли правящей элиты.

В системе государственного управления класс управляющих непосредственно представлен на двух уровнях: высшем — политическая, прежде всего, правящая элита, и административном — административная элита и в первую очередь высшая бюрократия. Цели, задачи и порядок действий бюрократии непосредственно определяются правящей политической элитой. Именно в ее интересах и действиях, представляющих интересы всей властвующей элиты, следует искать главные причины бюрократизма вообще и его цифровой разновидности в частности. Отношение правящей политической элиты к бюрократии неоднозначно.

В руководстве государством правящая элита реализует четыре основных типа интересов: 1) интересы всего общества как социальной системы, т.е. общие интересы народа, нации, высших, средних и, отчасти, низших классов, граждан государства; 2) общие интересы властвующей элиты, входящих в нее финансово-экономической, политической, административной (бюрократия), военной, интеллектуальной и других элит; 3) свои собственные специфические интересы, т.е. интересы политической, прежде всего, правящей, элиты, а также (в большей или меньшей степени) 4) специфические интересы административной элиты, бюрократии.

Соотношение вышеназванных типов интересов можно назвать общей моделью социальной детерминации бюрократизма. Эту модель детерминантов деятельности системы государственного управления и в том числе политиков и чиновников, отражающую важнейшие движители их поведения, необходимо использовать и при анализе причин цифрового бюрократизма, отношения бю-

рокрации к цифровизации. Можно констатировать, что в целом это отношение неоднозначное и достаточно противоречивое. С одной стороны, бюрократия — непосредственный проводник цифровизации государственного управления, что соответствует интересам всего общества, его прогрессивного развития, с другой стороны, она сила, способная свести на нет достижение цифровизации, превратить ее в инструмент ограничения демократии, незаконного личного обогащения, усиления своего влияния и привилегий, коррупционного вымогательства и т.п., что и отражается в понятии цифрового бюрократизма.

Правящая политическая элита как социальный детерминант бюрократизма

Положение бюрократии в обществе и ее деятельность, в том числе деструктивная, прямо зависят от отношения к ней правящей политической элиты. Именно она назначает и снимает высших чиновников, определяет их права и обязанности, формы контроля за государственными служащими, а также содержание законов, распоряжений и других решений, которые они призваны выполнять. Правящая политическая элита в своем отношении к бюрократии преследует разнообразные и весьма противоречивые интересы. В современном государстве либерально-демократического типа для своего социального самосохранения (легитимации и победы на выборах) она заинтересована в эффективном выполнении чиновниками принимаемых ею законов и других политических решений (в духе рациональной бюрократии Вебера). Если политические решения отражают требования народа и принимаются демократически, то в этом заинтересовано и общество в целом. В то же время в тех странах, где гражданское общество и демократические институты развиты слабо или отсутствуют, где политическая культура общества построена на ценностях авторитаризма, эгоизма и личного обогащения, власть имущие заинтересованы также в том, чтобы бюрократия служила реализации их специфических, узкоклассовых (в широком, понимании класса — Г. Моска, М. Вебер и др.) деструктивных для общества и большинства граждан требований.

Интересы правящих политиков и высшей бюрократии очень близки. Бюрократия занимает в обществе особое положение, связанное с непосредственным использованием власти как инструмента реализации социальных интересов и, прежде всего, распределения ресурсов и других благ, осуществления (и неосуществления

или искажения) политических решений. Для правящих политиков это создает возможность использования чиновничества в целях незаконного получения различных благ, и, прежде всего, конвертации власти в собственность с помощью коррупции и бюрократизма, выступающего действенным инструментом и мотиватором коррупционного поведения (делая решение вопросов законным путем невозможным или слишком трудным, бюрократизм вынуждает граждан прибегать к коррупции, а также затрудняет контроль за чиновниками).

Использование бюрократии в противозаконных политических целях особенно ярко проявилось в постсоветской России в 90-е гг., когда сознательно и по существу открыто проводилась политика коррупционного развращения чиновников и их превращения в опору правящей элиты. Так, например, тогдашний мэр Москвы Г. Попов и бывший госсекретарь (министр иностранных дел) Г. Бурбулис в своих интервью публично оправдывали взяточничество необходимостью тем самым заинтересовать в реформах чиновников (Попов)¹¹ и низкими окладами государственных служащих (Бурбулис)¹². Сам президент Б.Н. Ельцин, по существу легитимируя коррупцию, заявил, что у нас сегодня «только ленивый чиновник не берет взятки».

В период передачи государственной собственности частным лицам в ходе номенклатурно-криминальной приватизации, особенно в 90-е гг. XX в., а также в начале 2000-х гг., коррупция стала главным инструментом формирования у нас наиболее богатых и влиятельных слоев общества, в том числе «класса управляющих» и властвующей элиты в целом. И хотя в последние годы борьба с коррупцией существенно усилилась, прежние коррупционные сети в основном сохранились в модифицированном виде. Как отмечает В.Л. Римский, «взяточничество перестало быть основной формой коррупции в России, поскольку оно уголовно наказуемо и намного менее эффективно, чем получение нелегальных доходов через участие в коррупционных сетях. Главную опасность для общества представляет система взаимных обязательств, формирующаяся через предоставление взаимных услуг в коррупционных сетях»¹³.

¹¹ Попов Г. Спасти себя можем только мы сами // Труд. 1991. 12 дек.; Интеллигенция всегда в оппозиции // Аргументы и факты. 1992. № 14. С. 1, 5.

¹² Бурбулис Г. Скажите, Вы боитесь бунта? // Комсомольская правда. 1992. 6 июня.

¹³ Римский В.Л. Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России // Полития. 2007. № 1 (44). С. 74.

В любой стране, страдающей дефицитом демократии, ценностно развращенная, угодная власть имущим бюрократия полезна политическому классу не только как инструмент и компаньон по незаконному обогащению, но и как носитель административного ресурса, в большей или меньшей степени используемого на выборах. Кроме того, государственные служащие — одна из самых многочисленных и достаточно управляемых групп электората, которая важна для обеспечения поддержки на выборах.

Заинтересованность отчужденной от общества, фактически несменяемой правящей элиты — в тех странах, где это имеет место, как, например, в постсоветской России, — в чиновниках как инструменте реализации своих корыстных интересов объясняет отсутствие у нее должной политической воли и решительности в борьбе с бюрократизмом, прямом потворстве его носителям, использовании бюрократизма как средства личного обогащения.

Эти общие выводы полностью применимы и к объяснению причин цифрового бюрократизма. Главные из них, непосредственно определяющие его масштабы, формы и уровни проявления, связаны с позицией правящей политической элиты по отношению к чиновничеству и к бюрократизму.

Специфические интересы чиновничества как мотиваторы цифрового бюрократизма

Проявления цифрового бюрократизма зависят не только от отношения к нему правящей политической элиты, но и от специфических интересов бюрократии как относительно самостоятельной социальной и профессиональной группы. Эти интересы во многом детерминируют и непосредственно мотивируют отношение чиновничества к цифровизации.

Цифровизация оказывает большое поликанальное влияние на бюрократию, ее положение в системе государственного управления, организационные структуры, содержание труда, характер внутренних и внешних коммуникаций государственных служащих, формы их общения с гражданами и т.д. Сами организации становятся более гибкими, плоскими, менее иерархичными, сокращаются средние уровни управления, расширяются горизонтальные связи, развиваются сетевые структуры. Вытесняются рутинные, алгоритмизируемые виды трудовой деятельности, упрощается работа с информацией и документами и т.п. Все это облегчает труд государственных служащих и делает их заинтересованными в цифровизации управленческого процесса, особенно в части использо-

вания информационных технологий для устранения утомительных рутинных процедур и операций.

По данным исследований, подавляющее большинство чиновников различных уровней (в США около 80%) позитивно относятся к использованию интернета и информационных технологий в государственном управлении¹⁴. В то же время их отношение к цифровизации неоднозначно и определяется конфигурацией их интересов. Обобщая результаты ряда эмпирических исследований, В. Солодов отмечает, что «чиновники воспринимают информационные технологии в первую очередь как инструмент повышения внутренней эффективности работы подразделения, как средство облегчить себе жизнь, но отнюдь не как средство повышения качества обслуживания граждан, шаг на пути к сервисному государству»¹⁵.

Государственные служащие заинтересованы в цифровизации, поскольку она позволяет им, во-первых, эффективнее исполнять решения вышестоящих органов; во-вторых, способствует улучшению содержания и условий труда, в том числе групповых коммуникаций; в-третьих, позволяет получать для себя незаконные выгоды, ограждаться от контроля и всякого рода «беспокойств» со стороны граждан, злоупотреблять властью вопреки интересам граждан и общества. Именно с последним, третьим случаем связано проявление цифрового бюрократизма.

Эта управленческая патология имеет социальные, связанные с интересами людей, а не технические причины. В государственном (и ином) управлении информационно-коммуникационные технологии и другие атрибуты цифровизации выполняют инструментальную роль и могут быть использованы как для профилактики, устранения или ограничения бюрократизма, так и для его продуцирования и защиты. Хотя некоторые авторы утверждают, что цифровизация, замена управленцев автоматами «очеловечивает» бюрократические структуры и саму бюрократию, однако с этим можно согласиться лишь в том смысле, что она сокращает рутинный, однообразный труд, потребность в большом количестве чиновников и передает часть власти программистам и другим специалистам в области информационных технологий. Г. Минцберг называет эту

¹⁴ HcmoHHUK: Council for Excellence in Government National Survey of Government Administrators and the General Public, 2000; Johnson C. Digital government technology and public sector performance, by Darrell M. West // Journal of Policy Analysis and Management. 2006. Vol. 25. No. 4. P. 999–1001. DOI: 10.1002/pam.20219

¹⁵ Солодов В. Электронная бюрократия: постбюрократия или сверхбюрократия? // Власть. 2007. № 4. С. 42 и др.

группу — «аналитики техноструктуры, специализирующиеся на вопросах управления». Однако группа таких аналитиков, используя свои исключительные (по сравнению с чиновниками и обычными гражданами) компетентность, права доступа к автоматам и их программированию и уходя из-под всякого контроля со стороны общества и граждан, может сама — в первую очередь в лице своего руководства — порождать, так сказать, в высшей степени цифровой бюрократизм, поскольку он связан с непосредственными проводниками цифровизации.

Особенно опасен для граждан и общества симбиоз традиционной административной бюрократии, выступающей в роли заказчиков и пользователей проектов цифровизации, и информационной бюрократии (ИТ-бюрократии), охватывающей руководителей организаций сферы информационных технологий, и отчасти — в меру их ведомственной заинтересованности — специалистов по моделированию, проектированию и разработке программных систем, их внедрению и использованию, т.е. программистов, веб-аналитиков, системных инженеров и т.п.

Информационная бюрократия обычно находится в финансовой и иной зависимости от административной бюрократии, выбирающей (если есть такой выбор) и оплачивающей исполнителя. В то же время очень часто (по крайней мере в России) между государственными чиновниками и информационными и другими компаниями, как государственными, так и частными, существуют неформальные связи на коррупционной основе, имеющие характер деструктивных социальных сетей.

В такие коррупционные сети в большей или меньшей мере может быть включена и информационная бюрократия. В этом случае цифровизация систем управления, наряду с официальными целями или под их прикрытием, непосредственно учитывает интересы всех участников коррупционно-бюрократической сети, и в первую очередь чиновников, обладающих исполнительной властью и возможностью распределения государственных ресурсов, заключения контрактов и (или) получающих поборы с граждан.

Очень часто порождающие цифровой бюрократизм деструктивные интересы чиновников и крышующих их политиков учитываются еще на стадии подготовки ведомственных, городских, региональных и — есть достаточные основания полагать — национальных проектов цифровизации. У нас в стране практически все проекты цифровизации и сопровождающие и конкретизирующие их законы и особенно подзаконные акты явно страдают де-

фицитом демократии, не предусматривают независимый социальный контроль и ответственность конкретных должностных лиц, устраняют всякую гласность, базируются на режиме излишней секретности, блокируют с помощью соответствующей настройки программных систем возможность всякой критики самого учреждения, его руководства, подачи жалоб, а также определения виновных.

Более того, элементы «электронного правительства» часто используются для ликвидации традиционных демократических интерактивных форм работы с гражданами, позволяющих им обращаться лично или по телефону к государственным служащим, получать нужную информацию, подавать жалобы конкретным должностным лицам и требовать ответа по существу, а не формальной отписки. Вместо этого предлагается обратиться в службу (технической) поддержки, по телефону горячей линии, по которому отвечают чат-боты, в единую справочную, написать заявление, ответ на которое (даже по пустяковому вопросу) обещают дать в течение месяца, и т.п. Необходимость и полезность этих служб, конечно же, не вызывает сомнения. Однако часто они занимаются формальными отписками или отговорками, не решают вопросы по существу, отсылают на «бесплатную консультацию» в частные агентства, которые стремятся всячески «раскрутить» клиента.

Разнообразные проявления цифрового бюрократизма было бы неправильно объяснять только корыстными материальными интересами управляющих: во многом они продиктованы их «благими пожеланиями», обусловленными спецификой их труда и положения в обществе, особенностями их корпоративного сознания и поведения, которые весьма основательно раскрыты в концепции биополитики М. Фуко, работах М. Крозье и ряда других авторов, а в сатирической форме — в известных законах бюрократии Паркинсона. В цифровизации вся и всего бюрократия видит эффективный инструмент реализации своего стремления заорганизовать, бюрократизировать и поставить под свой «рациональный» контроль все общество.

Социальные последствия тотальной бюрократической цифровизации

Стремление бюрократии к неограниченному расширению применения автоматизированных устройств, в том числе с использованием искусственного интеллекта, с целью расширения сферы государственного регулирования, своего контроля и могущества

в целом, хотя формально идет в русле прогрессивной тенденции цифровизации управления, однако может иметь целый ряд негативных, не только локальных, но и глобальных последствий для общества и всего человечества.

Цифровая бюрократизация чревата опасностью формирования в современном обществе цифрового тоталитаризма, отличительной чертой которого является всеобъемлющий контроль за гражданами, в том числе их психикой, с помощью новейших достижений цифровой революции¹⁶. Как отмечает П.В. Павлов, осуществляемая под лозунгом научно-технического прогресса тотальная бюрократизация «современной жизни определяется логикой развития капиталистического общества. Под влиянием неолиберальной политики формируется современный «бюрократический капитализм», характерной чертой которого становится внедрение практик, сформированных в финансовом секторе и корпорациях, в самые различные сферы общества. ... Бюрократизация всех сфер общества оказывается, в конечном счете, нацеленной на извлечение прибыли и усиление системы надзора и социального контроля. Этому во многом способствуют новые цифровые технологии»¹⁷.

Прикрываемая прогрессистскими лозунгами бюрократическая цифровизация различных форм взаимоотношений граждан с властью осуществляется как правило сверху, насильственно, людям не оставляют выбора, возможности использовать традиционные, более гуманные, а нередко и более эффективные формы коммуникаций, не готовят их к использованию цифровых технологий, повышая их компьютерную и иную цифровую компетентность. Все это гасит политическую и гражданскую активность людей, блокирует их критическое мышление, подрывает веру в возможность контроля за чиновниками и политиками, формирует конформизм, покорность, аполитичность.

Тотальная бюрократическая цифровизация не только политически опасна для общества, не совместима с его демократическим устройством, но и социально антигуманна и неэффективна, не способна удовлетворить повседневные интересы людей. Даже самые

¹⁶ Пугачев В.П. Глобалистский тоталитаризм: Социальные мутации цифрового капитализма: формирование человека и манипулятивные технологии управления. М.: ЛЕНАНД, 2022; Четверикова О.Н. Цифровой тоталитаризм. Как это делается в России. 2-е изд., исп. и доп. М.: Книжный Мир, 2022.

¹⁷ Павлов П.В. Цифровые технологии и бюрократические практики в системе высшего образования // Вестник ЮРГТУ (НПИ). Серия: Социально-экономические науки. 2023. Т. 16. № 6. С. 306.

современные компьютеры невозможно заранее запрограммировать так, чтобы они учитывали нестандартные ситуации, индивидуальные особенности людей, их положения и запросов. Автоматы не способны импровизировать, адекватно реагировать на происходящие изменения, непредвиденные обстоятельства и случайности, воспринимать этические ценности и нормы. Нередко страдает качество программ: они не могут решить задачи, но рекомендуют повторить обращение или предлагают набор бесполезных опций, исключая возможность поговорить с человеком, который способен быстро решить проблему. Весьма часто возникают различного рода сбои в работе интернета, которые парализуют работу популярных сервисов и, как следствие, деятельность целых подразделений. Техническими сбоями — реальными и вымышленными — нередко злоупотребляют и сами чиновники, оправдывая свою бездеятельность и безответственность. Следствием такого рода сбоев и проволочек в решении вопросов, бесполезных длительных разговоров с чат-ботами является снижение эффективности управления, а также огромная трата, в конечном счете, самого дорогого для человека ресурса — времени, а нередко и здоровья.

Эти и другие факты свидетельствуют об ограниченных возможностях информационных технологий и автоматических устройств не только с точки зрения учета интересов граждан (социальный аспект управления), но и с точки зрения технического аспекта управления, а также о деструктивности бюрократических устремлений к тотальной цифровизации и расширению с ее помощью государственного контроля.

Деструктивное влияние цифрового бюрократизма проявляется не только в использовании информационных технологий и устройств для расширения контроля за гражданами, но и в распространении такого контроля на сам процесс цифровизации. Как отмечает Матиас Хайнцлер в своей статье с весьма красноречивым названием: «Бюрократия — убийца: как Европа собирается бюрократическим путем уничтожить цифровое будущее», бюрократия в своем неумном стремлении к контролю с помощью ненужных или неразумных законов и регламентов сдерживает использование технологий искусственного интеллекта и других достижений цифровой революции и тем самым наносит ущерб обществу¹⁸.

¹⁸ Heinzler M. Bürokratie-Killer: Wie Europa im Begriff ist die digitale Zukunft bürokratisch zu zerstören // Mathias Heinzler. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mathias-heinzler.com/post/europas-b%C3%BCrokratischer-albtraum-wie-der-kontinent-ist-die-digitale-zukunft-gef%C3%A4hrdet> (дата обращения: 23.12.2024).

Контроль как главный инструмент борьбы с бюрократизмом

Понятие контроля — контроля снизу, со стороны общества, граждан и контроля сверху, контроля властей за гражданами — занимает, пожалуй, центральное место при анализе проблемы бюрократизма в цифровом обществе. Как уже упоминалось, само существование бюрократизма прямо связано с отсутствием или слабостью контроля общества за классом управляющих, правящей политической и административной элитой¹⁹. В общей форме можно констатировать, что эффективность политического контроля за бюрократией прямо зависит от развитости гражданского общества, демократичности государственного устройства, позиции высшего руководства по отношению к бюрократии и бюрократизму и некоторых других факторов.

В современном обществе цифровизация широко используется для устранения и ослабления социального контроля за бюрократией. Такой контроль — наиболее эффективное средство предотвращения различного рода злоупотреблений властью, устранения необоснованных привилегий, возможностей коррупционного обогащения, самоуправства и самодурства и т.п. Поэтому главные проявления цифрового бюрократизма нацелены на ослабление с помощью цифровизации контроля со стороны граждан, деперсонализацию ответственности должностных лиц за разного рода нарушения. Это достигается с помощью опосредования коммуникаций чиновников с гражданами информационными технологиями и робототехникой, обезличивания отношений «слуг народа» и самого народа, и в частности сокращения часов приема граждан должностными лицами, возможностей прямого личного и онлайн-общения и т.п. Широко используется временное (тайм) манипулирование, усложнение под предлогом безопасности и секретности процедур и растягивание времени рассмотрения вопросов, ссылки на технические или другие формальные причины и т.п. Соответствующим образом запрограммированные чат-боты и другие автоматы принуждают людей бесцельно тратить драгоценное время, и тем самым отбивают у них всякое желание обращаться к пред-

¹⁹ Пугачев В.П. Системные факторы социальной эффективности управленческой элиты в современной России // Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы. Материалы 15-й Международной конференции «Государственное управление в XXI веке». М.: Изд-во Моск. ун-та, 2018. С. 429–433.

ставителям властей, гасят социальную и политическую активность, формируют социально-политический абсентеизм.

Применение цифровых технологий и автоматических устройств нередко служит аргументом для обоснования неэффективности участия граждан и всех «неспециалистов» в принятии решений в силу их управленческой и цифровой некомпетентности. Это утверждение имеет определенные основания. Действительно, участие в решении технических вопросов управления, обеспечения его общей эффективности требует специального образования, знаний основ кибернетики, экономической и общей информатики, системотехники и некоторых других наук, умения обеспечивать безопасность данных, настройку и поддержку компьютерных систем и т.д. Однако в данном случае речь должна идти о социальном аспекте управления, контроле граждан и общественности за представлением их интересов в управленческих решениях и предотвращении злоупотреблений властью. Эти вопросы не требуют специального технического и отчасти управленческого образования.

Для повышения компетентности оценок и суждений граждан и представителей гражданского общества можно привлекать независимых технических и управленческих экспертов. Кроме того, при подготовке крупных проектов цифровизации государственных и иных учреждений необходимо заблаговременно повышать цифровую компетентность всех заинтересованных лиц или их представителей, в том числе обычных заинтересованных граждан, оказывать им консультационную и иную помощь и поддержку в реализации контрольных и партиципационных (участия) функций.

Определенные институты и формы контроля чиновников существуют (очень часто преимущественно формально) и сегодня. Однако, по крайней мере в нашей стране, имеющиеся формы контроля крайне слабы, немногочисленны и в большинстве случаев практически нереализуемы для граждан.

Чтобы быть эффективным, социальный контроль над управленцами должен распространяться на ключевые, с точки зрения представления интересов граждан и доступные для их компетентного участия стадии управленческого цикла. Прежде всего, на стадии подготовки решений (на этом этапе желательно иметь независимую социальную, в том числе антибюрократическую экспертизу представленных проектов, обеспечивать их публичное обсуждение,

доступное для всех заинтересованных представителей гражданского общества), а также на стадии анализа результатов и подведения итогов. Эти стадии управленческого цикла не требуют особой цифровой компетентности.

На всех стадиях социального контроля над управленцами следует специально выделять его антибюрократическую составляющую, которая предполагает определение возможного или реального конфликта интересов чиновников и граждан, возможностей «слуг народа» злоупотреблять властью, социальных последствий тех или иных проектов цифровизации.

В борьбе с цифровым бюрократизмом важную роль играет государственная кадровая политика и, прежде всего, отбор и продвижение кадров, которые должны основываться не только на профессиональных, но и на ценностных критериях. Необходимо также формировать в учреждении корпоративную культуру, основанную на ценностях служения обществу и гражданам, открытости, неприимости к бюрократизму, коррупции, протекционизму и другим деструктивным явлениям.

Заключение

На основе проведенного выше анализа можно сделать некоторые общие выводы и предложить рекомендации по борьбе с бюрократизмом в цифровом обществе. Ключевое значение в выявлении наиболее глубоких причин этой управленческой патологии имеет социально-детерминистский подход, ориентирующий на выявление интересов участников властных отношений и, прежде всего, интересов класса управляющих. Успех борьбы с цифровым бюрократизмом прямо зависит от позиции по отношению к нему правящей элиты, наличия у нее необходимых для этого политической воли и решительности, от действенности контроля общества над чиновниками, а также от реализации комплекса предложенных выше и других более частных, в том числе образовательных и воспитательных мер, предотвращающих злоупотребления властью с помощью цифровых технологий, интернета и автоматизированных устройств.

В современной России контроль со стороны общества (которое трудно даже назвать гражданским обществом из-за его слабости) отсутствует или крайне слаб, в основе механизма рекрутирования управленческой элиты фактически доминируют критерии конформизма, личной преданности, круговой поруки, протекционизма и nepотизма. Потому борьба с бюрократизмом должна базиро-

ваться на радикальном изменении механизмов рекрутирования управленческой элиты, обеспечивающих ее обновление, демократическую и патриотическую мотивацию, профессиональную компетентность. Эффективное противодействие цифровому бюрократизму предполагает развитие гражданского общества, создание или укрепление демократических институтов, способных контролировать класс управляющих, политиков и высшую бюрократию.

Борьба с бюрократизмом должна осуществляться системно в рамках единой государственной политики противодействия наиболее опасным для общества управленческим патологиям и, прежде всего, коррупции, что предполагает соответствующие изменения во всей системе государственного управления, а также создание эффективной независимой от контролируемых системы контроля над политиками и чиновниками. Современной России необходим общенациональный антибюрократический и антикоррупционный аудит системы управления, центров принятия социально значимых решений, а также институтов контроля за должностными лицами, связанными с распределением финансов и социальных благ (услуг).

Предложения меры по повышению эффективности борьбы с цифровым бюрократизмом могут быть дополнены и детализированы при заинтересованности соответствующих лиц и учреждений. В целом же на основе нашего и других исследований можно сделать общий вывод: успех борьбы с цифровым бюрократизмом прямо зависит от позиции по отношению к нему правящей элиты, наличия у нее необходимой политической воли и решительности в борьбе с этой управленческой патологией, от действенности контроля общества за чиновниками, а также от реализации комплекса предложенных и других более частных, в том числе образовательных и воспитательных мер, предотвращающих злоупотребления властью с помощью цифровых технологий, интернета и автоматизированных устройств.

Что касается научных исследований проблем современного бюрократизма, то, на наш взгляд, наиболее актуальными задачами (и темами) в этой области являются обоснование необходимости изменения отношения политической элиты к проблеме цифрового бюрократизма, признание самой этой проблематики (аналогично проблеме коррупции, в том числе протекционизма) как приоритетной в научных исследованиях и деятельности государства, разработка национальной программы борьбы с цифровым бюрократиз-

мом на различных уровнях и в различных сферах государственного управления, а также конкретных мер, направленных на предотвращение и устранение этой управленческой патологии.

Литература

Бахтাইрова Е.А. Цифровая трансформация государственного управления и новая электронная бюрократия // Креативная экономика. 2021. Т. 15. № 6. С. 2673–2692.

Гайворонская Я.В., Мирошниченко О.И. Правовые проблемы цифровизации: теоретико-правовой аспект // Правовая парадигма. 2019. № 18 (4). С. 27–34.

Грачев Д.В. Соотношение понятий бюрократия и бюрократизм // Государственно-правовые исследования. 2020. № 3. С. 278–281.

Добринская Д.Е. Что такое цифровое общество? // Социология науки и технологий. 2021. № 2. С. 112–129.

Катрин Е.В. «Цифровизация»: научные подходы к определению термина // Вестник ЗабГУ. 2022. № 5. С. 49–52.

Кондратьев В.П. Понятие бюрократии: социологический аспект // Государственная служба. 2017. № 6 (110). С. 6–10.

Миллс Р. Властвующая элита. М., 1959.

Огольцова Е.Г. Феномен бюрократии в работах М. Вебера // Молодой ученый. 2022. № 50 (445). С. 459–461.

Павлов П.В. Цифровые технологии и бюрократические практики в системе высшего образования // Вестник ЮРГТУ (НПИ). Серия: Социально-экономические науки. 2023. Т. 16. № 6. С. 302–308.

Пугачев В.П. Глобалистский тоталитаризм. Социальные мутации цифрового капитализма: формирование человека и манипулятивные технологии управления. М.: ЛЕНАНД, 2022.

Пугачев В.П. Системные факторы социальной эффективности управленческой элиты в современной России // Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы. Материалы 15-й Международной конференции «Государственное управление в XXI веке». М.: Изд-во Моск. ун-та, 2018. С. 429–433.

Римский В.Л. Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России // Политика, 2007. № 1 (44). С. 65–84.

Солодов В. Электронная бюрократия: постбюрократия или сверхбюрократия? // Власть. 2007. № 4. С. 41–45.

Четверикова О.Н. Цифровой тоталитаризм. Как это делается в России. 2-е изд., исп. и доп. М.: Книжный Мир, 2022.

Johnson C. Digital government technology and public sector performance, by Darrell M. West // Journal of Policy Analysis and Management. 2006. Vol. 25. No. 4. P. 999–1001. DOI: 10.1002/pam.20219

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Пугачев Василий Павлович — доктор философских наук, профессор факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: VPugachev@spa.msu.ru

ABOUT THE AUTHOR:

Pugachev V.P. — DSc, Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: VPugachev@spa.msu.ru