**Сущность бюрократизма. Пути его преодоления**

**Содержание**

Введение

1. Причины деформации государственного аппарата

2. Бюрократизм

3. Пути борьбы с бюрократизмом

Список литературы

**Введение**

Феномен бюрократизма многолик, многофакторен и мириадами нитей связан почти со всеми общественными институтами. С феноменом бюрократии сталкиваются все. Нет такого общества, в котором не проклинали бюрократов, не искали путей борьбы с ними. В сущности, это целая проблемная область, изучение которой требует усилий обществоведов многих специальностей.

Но горький парадокс состоит в том, что именно в силу распространенности, которую получило это явление-болезнь в нашей действительности, его исследование применительно к отечественной реальности стало фактическим табу для некоторых поколений наших ученых. Дело в том, что в советское время в основном разрабатывались общие проблемы социального управления и критиковались западные теории в этой области. Свою оценку бюрократии, которую никто из советских социологов не отваживался пересмотреть, дал еще В.И. Ленин, отмечая ее “всевластие”, но его оценка распространялась на дореволюционные времена, где господствовали капиталистические производственные отношения, которым и служила старая государственная машина подавления и угнетения.

Но слом старой машины не привел к ликвидации бюрократии, она приобрела другие формы и совсем другие властные возможности. Его последователи, учитывая мощь и традиции бюрократии в России, находили определенную форму компромисса с нею. Они проводили отдельные декларативные компании, не задаваясь целью глубокого исследования. Хотя, проблемы бюрократии затрагивались во многих работах перестроечного периода, начало которым было положено многочисленными публикациями в периодической печати, но для них характерен определенный эмоциональный настрой и антибюрократическая эйфория, в которых ярко выражалось стремление высказаться о назревших проблемах общества и твердая уверенность в возможности их быстрого решения.

Но в результате мы сегодня не располагаем даже серьезным анамнезом заболевания, а между тем оно приобрело весьма запущенную форму, и его развитие уже серьезно подорвало здоровье национальных отношений. Если мы не сумеем принять эффективных мер по излечению нашего социального организма от бюрократизма, то, как говорят медики, за исход трудно поручиться. Но чтобы лечение было успешным, болезнь нужно, прежде всего, понять, познать. Ни заклинания, ни кровопускания не помогут. А мы в данном случае, похоже, только выходим из этой средневековой стадии лекарственного искусства.

Авторы, посвятившие свои исследования данному вопросу единодушны в негативной оценке бюрократизма, но существуют разные подходы к методам его преодоления, а так же и к самой возможности таковых. Поэтому задача данной работы будет заключаться в том, чтобы по возможности представить точки зрения различных исследователей на феномен бюрократии, его социальную и политическую сущность, современные проблемы, связанные с бюрократизмом и возможности преодоления его проявлений.

**1. Причины деформации государственного аппарата**

Один из признаков правового, демократического государства, проявляется в том, что главной функцией Конституции является устройство государственной власти, т.е. в создание определенной системы органов государственной власти, государственного аппарата. Создание такой системы предопределяет, что органы государственной власти действуют не обособленно друг от друга, а обеспечивают эффективность отправления функций государства, и прежде всего защиту прав человека.

Таким образом, государство осуществляет свою деятельность через органы конституционной системы государственной власти. Эти органы каждый в своей области и своими специфическими методами выражают организаторскую роль государства в обществе. Никакой орган государственной власти не может иметь задач и полномочий, идущих вразрез с функциями государства. Но для того, чтобы добиться такого единства всех органов власти, государство создает строгий порядок организации и функционирования каждого органа, наделяет их определенными полномочиями, т.е. решения органа носят обязательный для всех характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой государства. Деятельность органов государственной власти осуществляется в формах и методах, установленных правовыми актами.

Органы государственной власти состоят из выборных депутатов или назначенных государственных служащих, облеченных определенными властными полномочиями. Наряду с органами государственной власти, в РФ действуют органы местного самоуправления, но в соответствии с Конституцией РФ, они не входят в систему органов государственной власти. Однако основные признаки органа власти – определенный порядок создания, властные полномочия и определенный порядок деятельности - применимы и к органам местного самоуправления. Хотя самоуправление – это не государственная власть, но оно не может осуществляться без соответствующих органов (как бы их ни называть), наделенных определенной компетенцией, правом принимать обязательные решения, прибегать к принуждению и т.д.

Каждое государство самостоятельно определяет порядок организации и деятельности государственного аппарата, деятельность которого основываются на определенных принципах: принцип единства и целостности государственного аппарата, принцип разделения властей, принцип демократизма, принцип законности и принцип профессионализма.

Остановимся на одном из них - принципе демократизма[[1]](#footnote-1). Суть принципа заключается в том, что государственный аппарат, во-первых, формируется при активном участии народа (населения страны) и, во-вторых, осуществляет свою деятельность в целом в интересах народа. Демократия в переводе с греческого дословно означает народовластие. Поэтому не случайно в конституциях многих демократических государств говорится о том, что носителем суверенитета и источником власти является народ. Народ же может осуществлять свою власть либо непосредственно, либо через органы государства (государственной власти), либо через органы местного самоуправления. Самым распространенным способом народовластия в государственно-организованном обществе является осуществление власти через органы государства. Народ как бы передает свою власть государственным органам, принимая при этом самое активное участие в их формировании. Разумеется, не все органы государства формируются непосредственно народом. Но этого и не требуется для реализации принципа демократизма. Вполне достаточно того, что народ путем свободных выборов формирует так называемые первичные органы государства (парламент, в ряде случаев президента, некоторые другие органы), которые в свою очередь создают остальные звенья государственного аппарата. Принцип демократизма лежит в основе не только организации, но и деятельности государственного аппарата. Органы государства в любой демократической стране должны действовать от имени и в интересах народа, решая все основные задачи общества и обеспечивая в нем необходимый порядок.

Органы государства - это части, элементы государственного аппарата, его самые первичные звенья, т.е. это то, из чего складывается государственный аппарат. Органы государства, являясь структурными элементами государственного аппарата, обладают относительной самостоятельностью, наделены властными полномочиями, осуществляют определенные задачи и функции государства.

Каждый орган государства - это определенная организация, т.е. какое-то объединение людей. Как организация, орган государства имеет свою внутреннюю структуру и состоит из государственных служащих - лиц, занимающих государственные должности и выполняющих в связи с этим определенные государственные функции. Таким образом, государственные служащие, это те, кто занят на государственной службе. «Государственная служба – вид трудовой деятельности, заключающейся в практическом осуществлении государственных функций работниками государственного аппарат, занимающими должности в государственных учреждениях и получающих от государства вознаграждение за свой труд»[[2]](#footnote-2). Формальное определение государственной службы дано в Федеральном законе от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 07.11.2000) «Об основах государственной службы Российской Федерации».[[3]](#footnote-3) Согласно ст. 2 это «профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов». В декабре 1997г. был также принят закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Все должности государственной службы делятся по ветвям власти (законодательная, исполнительная, судебная и пр.), уровням управления (федеральный, региональный, муниципальный), категориям («Б» и «В», есть также государственные должности категории «А», занятие которых не является формой государственной службы) и группам должностей внутри категории (от высших до младших).[[4]](#footnote-4) Государственные должности категории «А» устанавливаются Конституцией и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Их занимают министры, депутаты, председатели палат Федерального собрания, руководители исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов Федерации. Их помощники находятся на должностях категории «Б». И, наконец, «должности, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий, - государственные должности категории «В».[[5]](#footnote-5) Работники, занимающие именно эти должности, вместе с основной массой муниципальных служащих, работающих в органах местного самоуправления, и составляют ядро российского чиновничества. При этом деятельность всех государственных и муниципальных служащих финансируется из бюджета (федерального, регионального или местного – в зависимости от подчиненности чиновников).

Из всего выше сказанного, очевидно, что служащие органов государственного управления, чиновники - должны осуществляет свою деятельность в целом в интересах народа, общества, государства, но практика показывает диаметрально противоположную ситуацию - порой чиновничий аппарат стремится навязать обществу свой собственный интерес как интерес всеобщий. При этом, под влиянием все более разрастающегося сословия чиновников происходит деформация государственного аппарат, функция, **призванная служить людям**, быть орудием в их руках, **приобретает над ними власть**, т.е. система рационального отправления дел из инструмента превращается в самодавлеющую машину, оставляющую за «простыми» людьми лишь роль просителей, ходатаев.

Между тем численность госуправленицев, и, естественно, расходы на их содержание из года в год растут. Скажем, на функционирование исполнительных госструктур на протяжении лет тратилось в среднем 0,7% федерального бюджета и около 2% бюджетов субъектов РФ. Но, бюджетные расходы на эти цели в 2002 г. уже достигли 56,7 млрд. руб., а их доля возросла до 3,03%.[[6]](#footnote-6)

Как справедливо отмечает А.А. Воротников, «Рост государства вызвал к жизни мощный бюрократический аппарат, который, с одной стороны, выполнял функции управления общественными делами, с другой – превратился в неподконтрольную корпоративно-коррумпированную силу. В свою очередь, увеличение бюрократического аппарата, укрепление его позиций сокращает возможности простого человека во всех сферах жизнедеятельности».[[7]](#footnote-7)

Что такое госслужба? – в целом, это машина по выработке политических и экономических решений. Призванная обслуживать верхний уровень управления страной и оказывать публичные услуги, оплачиваемые налогоплательщиками, она в силу своих функций, профессиональной компетенции ее работников зачастую выходит за технические рамки и начинает влиять на решения, в том числе в своих интересах. В этих случаях общество имеет дело с чиновниками-бюрократами, которые не несут реальной ответственности за принимаемые решения, но пользующиеся их результатами. Особенно опасной госмашина становится тогда, когда и на политическом уровне действуют бюрократически, передавая ответственность все меньшему числу лиц, в конечном счете, замыкая ее на одном. Таким образом, бюрократия исподволь толкает общество к авторитаризму.

Что касается сферы публичных услуг, оказываемых госвластью гражданам, то здесь бюрократия порождает коррупцию. Стоит отметить, что ее масштабы зависят не только от уровня заработка чиновников (взятки возможны всегда, но при зарплате ниже определенного уровня они становятся «закономерными»), но и от того, в какой мере общество это позволяет, в какой степени оно мирится с коррупцией, предпочитая взяткодательство борьбе с этим злом, что зачастую сопряжено с немалым риском для бизнеса, для собственного спокойствия и т.п.

В последнее время все чаще раздаются голоса общественности, журналистов, исследователей, с требованием сократить количество чиновников – бюрократов-коррупционеров, дебюрократизировать сферу управления и открыть дорогу для развития российского бизнеса. Как сказал Э. Фромм : -«Люди, наконец, стали сознавать, что они – лишь винтики бюрократической машины и не хотят больше мириться с этим отчуждением от участия в решении их собственных проблем, с бюрократическим взглядом на «управляемых» как на вещи, предметы обладания и распоряжения в руках «компетентных органов» и должностных лиц».[[8]](#footnote-8)

Требования справедливые, и полностью нами поддерживаемые, но стоит отметить, что в общественном мнении часто путаются понятия бюрократического управления – бюрократии (в целом нормальный, позитивный процесс) и бюрократизма (явление негативное, аномальное). Не случайно С. Лефорт в книге «Что такое бюрократия?», высказывает мнение, что: « … бюрократия вообще представляется явлением, о котором каждый говорит, которое каждый чувствует и знает по опыту, но которое не поддается концептуализации»[[9]](#footnote-9). Вполне очевидно, что необходимо разобраться в этой проблеме.

Слово «Бюрократия» в буквальном переводе означает господство канцелярии (от фр. bureau - бюро, канцелярия), власть аппарата управления. Само по себе это слово не несет никакой негативной нагрузки. Различные учреждения и конторы, как звенья государственного аппарата, органы управления предприятий и организаций, создаются для управления происходящими в подведомственных структурах процессами, для организации связей между участниками общественной жизни и между ними и обществом в целом. При этом, вполне логично, что эти органы наделены определенной властью в рамках своей компетенции. Но, в свою очередь, предполагается, что они стремятся не к собственным выгодам, а действуют в интересах прежде всего тех, кто уполномочил их управлять, удовлетворяют потребности самих управляемых.[[10]](#footnote-10) Исходя из буквального значения слова «бюрократия», его часто употребляют как синоним административного управления. Кроме того, термином «бюрократия» нередко обозначается рационально организованная система управления, в которой работают компетентные служащие на должном профессиональном уровне.

Проблемами положения бюрократии в обществе занимались многие виднейшие ученые, социологи, среди которых и Карл Маркс, и Макс Ведер, и Вильгельм Вундт. Среди ученых были совершенно различные взгляды на бюрократию и ее роль в обществе, а так же ее характеристики. Однако практически во всех работах устойчиво доминирует мысль о том, что *существование бюрократии как профессиональной группы людей, занятой управленческой деятельностью и обслуживающей ее, - это нормальный, позитивный процесс*[[11]](#footnote-11)*.* Бюрократизм же как явление негативное, аномальное начинает существовать тогда, когда налицо явные, крайние проявления бюрократии.

Так, идеальная бюрократия, по Максу Веберу, рациональна, аполитична и высококвалифицирована. Этому способствует целый ряд факторов и специальных процедур. В их числе: существование определенных служб, а стало быть, компетенций, строго определенных законами и правилами таким образом, что их функции четко разграничены, как и власть принимать решения в целях выполнения соответствующих задач; иерархия в выполнении функций, что подразумевает четкую административную структуру, разграничивающую управленческие посты и подчиненные подразделения с возможностью обращения высших руководящих инстанций к низшим: обычно в такой структуре соблюдается единоначалие, а не коллегиальное руководство и налицо тенденция к максимальной централизации власти; рекрутирование на основе открытых конкурсов - подбор кадров производится на конкурсной основе по прохождении экзаменов или по предпочтению дипломов, что требует от кандидатов наличия соответствующего специализированного образования (как правило, функционер назначается (реже избирается) на основе свободного отбора на контрактной основе); внутреннее продвижение по иерархической «лестнице» с учетом меритократических критериев; деполитизация карьеры и функциональных обязанностей (служение закону, а не партиям или идеологии); профессионализация деятельности (образование и ориентация на приобретение длительного опыта на государственной службе); конкурентоспособное вознаграждение. Все эти процедуры и правила нацелены на то, чтобы бюрократия идентифицировала себя с государством, а не с конкурентными идеологиями, политиками или лоббистскими группами[[12]](#footnote-12).

В широком же смысле слова, и наиболее часто употребляемом в применении, а также в политической лексике термин «бюрократия» и все производные от него употребляются в ярко выраженном негативном смысле, как своеобразное «контруправление». То есть акцент смещается в сторону извращенных форм управления (раздутость и запутанность аппарата управления, многописание, подмена законов подзаконными актами, волокита, консерватизм, недоступность, протекционизм и др.). В частности, в нашей стране слова бюрократия и коррупция стали почти тождественны, и поэтому люди представляют бюрократию, как один из главных бичей общественного развития, что совершенно неверно. Бюрократия представляет собой часть государства, без которого оно давно стало бы неуправляемым. Поэтому необходимо четко дифференцировать само понимание термина «бюрократия», т.к. возникает возможность нивелировать различия самих принципов управления и отрицательных черт их проявления. То есть «бюрократизм» необходимо воспринимать как врожденный, тяжелый и хронический недуг органов управления, который свойственен любому обществу, не взирая на различия в социально-политическом устройстве. Этот недуг всеобъемлющ. Формы бюрократии менялись в связи с изменениями социально-экономических форм устройства общества. Она характерна не только для западного общества, но и для восточного.

Египет периода нового царства, китайские империи, Римская католическая церковь, европейские государства - все они имели свою бюрократию на подобие той, какая сохраняется на крупнейших современных капиталистических предприятиях. Более того, при изменении форм управления он способен к мутации и приспособляемости.

Еще Макс Вебер, в начале прошлого века говорил, что на горизонте современной цивилизации маячит бюрократия древнеегипетского типа, усовершенствованная по последнему слову науки и техники[[13]](#footnote-13).

Крупный современный политолог В. Остром считает, что практическое воплощение в жизнь типа «полностью развитой бюрократии» способно создать такую бюрократическую машину, при которой профессиональные бюрократы соединятся в цепи, а граждане превратятся в зависимые массы, в беспомощных «дилетантов» при своих «хозяевах». Господство полностью развитой бюрократии превратит все формы конституицонного правления в равнозначные фикции. Единственной политической реальностью останется бюрократия.

Такая непотопляемость бюрократизма обусловливается прежде всего источниками его появления, его социальной, экономической и политической базой. Поэтому чтобы раскрыть причины, деформирования государственного аппарата, необходимо понять сущность бюрократизма, как тяжелого и хронического недуга органов управления.

**2. Бюрократизм**

Выяснив, что такое бюрократия, бюрократический способ управления, теперь поговорим более детально о понятии бюрократизма.

В отличие от бюрократического способа организации управления, бюрократизм – болезнь, причем болезнь общемировая, распространенная в большей или меньшей степени в тех или иных формах практически во всех странах. По своим масштабам и количеству приносимого человечеству зла она, пожалуй, сравнима с загрязнением окружающей среды.

Но если продолжить эту аналогию, то можно вспомнить, что загрязнение среды – побочное следствие промышленной революции, одного из самых прогрессивных событий мировой истории. Так и возникновение бюрократической системы управления в своем исходном пункте было нацелено на решение весьма важной в историческом плане и гуманной задачи - устранение исторически предшествовавшей ей патриархальной системы отправления государственных дел с ее очевидными и существенными пороками, которые с определенного момента стали серьезным тормозом на пути дальнейшего развития общественных производственных сил.[[14]](#footnote-14)

Более того, сейчас, без действия бюрократических (в веберовском смысле слова) механизмов современное общество не могло бы, как говорится, и дня прожить. Другое дело, что, как писал Аристотель, любые правильные формы правления имеют тенденцию вырождаться и искажаться, словно отраженные в кривом зеркале. Таким «кривым зеркалом», искаженным превращением рациональной бюрократической организации, и является бюрократизм. В точном смысле слова бюрократизм означает, как мы отмечали – власть «бюро», т.е. письменного стола – не народа, и даже не конкретного лица, а должностной позиции. Иными словами, вспомогательная функция, **призванная служить людям**, быть орудием в их руках, **приобретает над ними власть**, т.е. система рационального отправления дел из инструмента превращается в самодавлеющую машину.

В социально-политическом плане сущность бюрократизма состоит в отрыве аппарата управления от общества, в результате чего он превращается в самостоятельную силу с собственными эгоистическими интересами, которые он всячески продвигает и обеспечивает, используя свое положение распорядителя общественными делами.

Изучая бюрократизм как явление, А. Г. Худокормов считает, что феномен его «есть порождение частных групповых интересов в ущерб общественным, когда аппарат управления полностью или частично работает на себя вместо того, чтобы работать на общество, когда управляющие используют свое место в общественном разделении труда в ущерб управляемым и с этой целью обособляются от них и охраняют свои привилегии»[[15]](#footnote-15). Практических возможностей для реализации своих групповых интересов у аппарата, в силу его места в системе управления обществом, пожалуй, больше, чем у какой-либо иной социальной группы. При этом проблема не сводится к злостному, своекорыстному бюрократизму. Она связана с самой логикой социальной структуры и общественного разделения труда: в любом обществе неизбежно существуют еще и интересы особые, в частности, социально групповые и те, кто имеют большие возможности для обеспечения приоритета этих интересов, естественно, эти возможности используют. Отсюда – чиновник в принципе не может быть абсолютно бесстрастным арбитром, но склонен использовать свое положение в собственных интересах. На уровне социально-групповых взаимодействий это выглядит так: аппарат порой стремится навязать обществу свой собственный интерес как интерес всеобщий.

Другой объективной основной перерождения рациональной бюрократии является ее органический антидемократизм. Он возникает из монополии чиновника на компетентность, оставляющую за «простыми» людьми лишь роль просителей, ходатаев. Не претендуя на нечто окончательное, В.М. Косяков и О.А. Митрошенков определяют бюрократизм как антиобщественный способ управления посредством формально-консервативного отношения к служебным обязанностям, в результате чего ущемляются конституционные права граждан, наносится экономический и политический ущерб общественным интересам и ценностям.[[16]](#footnote-16)

С организационно-технической точки зрения бюрократическая модель управления тоже содержит предпосылки для развития бюрократизма. Во-первых, поскольку первая задача чиновников – обеспечение соблюдения единых, общих для всех формальных правил, то постепенно эти правила превращаются в самоцель. Рациональная в своей основе форма приобретает черты бессмысленного во многих случаях ритуала, а содержание подменяется формой. Снижается уровень понимания возникающих перед аппаратом, отдельными его звеньями и служащими проблем. «Так как бюрократия, - писал К. Маркс, - 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. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи или канцелярские задачи – в государственные. Бюрократия есть круг, из которого никто не может выскочить»[[17]](#footnote-17).

Всю сложность и многообразие реальных общественных дел бюрократ стремится втиснуть в рамки набора неких стандартных ситуаций, очерченных предписаниями и инструкциями, пытается подогнать действительность под свое ограниченное ее понимание и приспособить для удобства своего с ней обращения. По мнению Маркса, общение бюрократа с внешним миром происходит посредством различных предписаний и инструкций, становящихся единственным источником, по которому происходит ориентация на текущий день. «Поэтому, - пишет К.Маркс, - даже ясная как день действительность кажется чиновнику иллюзорной по сравнению с действительностью, засвидетельствованной в актах»[[18]](#footnote-18).

Уход от общения с людьми, от изучения реальной жизни в область бумаготворчества служит одной из важных характеристик бюрократизма. Внутри бюрократии действует четкая система иерархии, в которой низы слепо верят в авторитет и непогрешимость высшей власти. Эта система, показывает Маркс, строится на взаимном обмане: «Верхи полагаются на низшие круги во всем, что касается знания частностей: низшие же круги доверяют верхам во всем, что касается понимания всеобщего, и таким образом, они взаимно вводят друг друга в заблуждение» [[19]](#footnote-19).

А.А. Воротников, пишет, что среди основных черт, присущих бюрократизму, можно выделить: а) подмену общих, государственных интересов частными, ведомственными, а чаще всего личными; б) полная апатия по поводу назначения своей деятельности и ее конечного результата; в) обожествление авторитета; г) консервативность, т.е. ориентация на неизменность, устойчивость своего положения и положения всей иерархии; д) желание решать свои дела втайне, создавать культ секретности. Опираясь на концепцию «официального секрета», бюрократия фанатично стремится вывести из-под контроля общественности большую часть своей деятельности[[20]](#footnote-20). Даже реальные доходы наших депутатов, порой окутаны такой завесой секретности, что в пору проводить детективное расследование.

Далее, очень важен для понимания логики бюрократической машины небезызвестный «закон Паркинсона[[21]](#footnote-21)», согласно которому бюрократическая организация стремится к расширению своего влияния, к саморазвитию. При этом отнюдь не наблюдается стремления к повышению собственной ответственности за состояние дел, скорее даже наоборот. Максимализация масштабов и сферы контроля при минимизации ответственности - вот бюрократический идеал. «Закон Паркинсона» выражается в форме двух «почти аксиоматических положений»:1) чиновник множит подчиненных, но не соперников; 2) чиновники работают друг на друга.[[22]](#footnote-22)

Если кратко расшифровать эти тезисы, то перед нами предстанет вполне реальная картина. Чиновник, находясь на определенном этапе своей жизни, жалуется на перегрузку, и, как правило, просит себе в помощь двух подчиненных. Причем обязательно двух, ни в коем случае не меньше, «чтобы каждый придерживал другого, боясь, как бы тот его не обскакал»[[23]](#footnote-23). С течением времени возникнет необходимость разгрузить и этих подчиненных, назначив каждому в помощники еще по два исполнителя.

Таким образом, первый чиновник будет иметь определенный административный вес, а его подчиненные будут трудится в поте лица, причем независимо от того, увеличилось количество дел или нет. При выполнении разросшимся в геометрической прогрессии штатом сотрудников по существу того же объема работ, что раньше выполнял первый чиновник, весь штат оказывается загруженным полностью, а чиновник-вершина пирамиды занят больше, чем прежде. «Болезнь Паркинсона», может поразить практически любое учреждение и способно загубить всякую его работоспособность. Эта болезнь проходит стадии. Первый признак заболевания проявляется в том, что среди сотрудников учреждения появляется человек, сочетающий полную непригодность к своему делу с завистью к чужим успехам.[[24]](#footnote-24) Опасность увеличивается, когда этот человек, не справляясь со своей работой, суется в чужую и пытается войти в руководство. Когда ему это в какой-то степени удается, наступает вторая стадия заболевания. Он начинает выживать тех, кто способнее его, и не дает продвинуться тем, кто может заменить его в будущем. И в конечном итоге штаты заполняются людьми, которые глупее начальника. Если он второго сорта, они будут третьего, а их подчиненные четвертого. А чтобы жить спокойной жизнью в этом учреждении все принимают эти правила игры и пытаются выглядеть глупее, чем они есть.

Коматозного состояния учреждение достигает на третьей стадии, когда в нем снизу доверху не встретишь и капли разума. Из этого состояния выхода практически уже нет и учреждение или государственный орган обречены на гибель или неплодотворное существование.

Стоит отметить, что образ, сложившийся в годы жесткой командно-административной системы в стереотип бюрократа (противоположность «идеального типа» бюрократии, по Веберу), как этакого толстого мужчины в роговых очках, в нарукавниках, обязательно с толстым портфелем и глуповатым выражением лица, очень устраивал истинного бюрократа, поскольку казался аморфным, не существующим в действительности.

Стоит сказать, что распространению бюрократизма способствует и тот факт, нынешняя элита общества в основе своей пополняется за счет бюрократии, и вместе с тем высшие слои бюрократии и есть элита. Хотя демократическое движение в России начала 90-х годов, бичевало пороки старой системы управления, ее номенклатуры, оно же создало аппарат, количественно во многом превосходящий прежний. Современные политические процессы вызвали к жизни и новую элиту, также во многом контрастирующую с советской. Процесс смены элит, номенклатуры не нов для истории, неоднозначны его результаты. Согласно концепции «циркуляции элит» итальянского ученого В. Парето, старая элита дряхлеет, в недрах оппозиции рождается новая элита, она свергает старую при поддержке народа, утверждает свою власть и во второй генерации отчуждается от народа. Круг замыкается.

Рассматривая постсоветское чиновничество, один из видных исследователей данной проблемы А.В. Оболонский полагает, что оно, «как и его предшественники, «не дотягивает» до бюрократии в классическом веберовском значении этого слова». Поэтому он характеризует его как «квази-» (недо-) бюрократию[[25]](#footnote-25). Автор полагает, что в целом наша административная система стала работать еще хуже:

1. снизился уровень профессионализма, в связи с тем что наиболее квалифицированные и способные аппаратчики покинули государственную службу;
2. служить обществу аппарат не приучен;
3. гигантски возрос размах коррупции, ставший почти нормой поведения;
4. перестал действовать прежний неформальный «кодекс административной морали», сдерживающий разгул бюрократической безнаказанности. Возник полный моральный вакуум или «беспредел».

При исчезновении прежнего партийного «хозяина» через приватизацию произошло перераспределение собственности во многом в пользу нового российского элитарно-бюрократического класса. И в целом этот процесс можно определить как «присвоение» государства. Поэтому в этом смысле обречен на забвение еще один веберовский тезис - нейтральности бюрократии к политике. Владение собственностью предопределяет вмешательство в политические процессы.

Стоит сказать, что пресса середины 90-х годов, видимо также не воспринявшая идеи Вебера, в рубриках типа «учимся жить», призывая в ряды бюрократов молодых людей, провозглашает несколько правил, которым они должны следовать. Среди них 1) умение подавить в себе желание немедленно броситься выполнять только что полученное задание; 2) инициатива наказуема; 3) умение медленно ходить по коридорам и т.п.[[26]](#footnote-26)

Часто бюрократизм отождествляют с волокитой, отписками, канцелярщиной и т.п. Думается, однако, что при этом внешние симптомы болезни неправомерно смешиваются с ее внутренним содержанием, которое Ленин определил как «подчинение интересов дела интересам карьеры». А волокита, бумаготворчество, формализм являются уже побочными, симптоматическими признаками бюрократизма.

Думается, что сказанного достаточно для общего понимания существа явления. Теперь попытаемся дать его общее определение. Итак, бюрократизм включает в себя следующие компоненты:

* в политическом плане – чрезмерное разрастание и безответственность исполнительной власти;
* в социальном – отчуждение этой власти от народа;
* в организационном – канцелярская подмена содержания, формой;
* в морально-психологическом – бюрократическая деформация сознания.

Каждый из перечисленных компонентов, в свою очередь, включает несколько элементов и форм правления.

Таким образом, феномен бюрократизма многолик, многофакторен и мириадами нитей связан почти со всеми общественными институтами.

## 3. Пути борьбы с бюрократизмом

Стремление преодолеть различные проявления бюрократизма также вечно, как стремление усовершенствовать систему управления в целом, сделать ее более эффективной, свободной от недостатков и отвечающей потребностям общества.

На протяжении все российской истории «Формы “борьбы” с бюрократизмом были самыми разнообразными от ленинских увольнений до горбачевских сокращений, от сталинских чисток до андроповских облав. Но результат этой “борьбы” был всегда один и тот же: нет побежденных и все победители, а результатом “кавалерийских атак” было новое пополнение бюрократии, в том числе из рядов ее яростных противников».[[27]](#footnote-27) Так есть ли средство борьбы с этой заразой? Дебюрократизация общества в современных условиях, несомненно, возможна, но для этого пора избавится от иллюзий, и принимать решения, которые способны действительно привести к успеху, а не создавать видимость деятельности, заранее обреченной на провал.

Дискуссии между сторонниками различных моделей реформирования государственной и муниципальной службы (несмотря на то, что большинство признают необходимость ликвидации избыточных и дублирующих функций, сокращения численности государственного аппарат, существенного повышения социального статуса и материального благосостояния государственных служащих) не прекращаются. Одни предусматривают закрытость системы государственной службы, жестко формализованную (путем введения того или иного варианта «табели о рангах») иерархию, пожизненную бюрократическую карьеру, приоритет государственной службы как квалификационного требования и условия служебного продвижения. Другие ориентируются на открытую и гибкую систему с возможностями обмена кадрами между госслужбой и негосударственным сектором, с приоритетом требований к квалификации при отборе и продвижении, ориентацией на результат (удовлетворение запросов гражданина и потребителя). Третьи ратуют за усиление вертикальной системы контроля, унификацию системы стимулирования. Другие считают, что выход – в децентрализации полномочий и ответственности, большей гибкости и свободе принятия решений по всему спектру управленческих вопросов при жесткой ориентации на результаты деятельности.

Но, многие исследователи сходятся во мнении, что существенным противодействием бюрократическим тенденциям может стать демократизация общественной жизни, совершенствование системы управления и создание правового государства. Так А.А. Воротников, предлагает для решения проблемы дебюрократизации, задействовать несколько рычагов:

1. развитие демократии и превращение процессов гласности и конструктивной критики во всеобщие (сами по себе они не являются панацеей в преодолении бюрократизма);
2. установление прямой зависимости заработной платы, карьеры и положения в обществе работника от конечных результатов его деятельности;
3. совершенствование хозяйственного механизма, системы рыночных отношений;
4. демократизация представительных органов и усиление воздействия на исполнительные;
5. юридическая ответственность, претворение в жизнь положений о судебном преследовании бюрократов.[[28]](#footnote-28)

Есть авторы, которые на первое место выдвигают демократический контроль, применение которого (это демонстрирует западный опыт) тем действеннее, чем менее широки и расплывчаты функции государства. В этой связи сокращение бюджетных расходов и государственного вмешательства в экономику выступает важным условием ограничения бюрократизма и коррупции. Иными словами, уменьшение прямого, официально устанавливаемого пресса государства н экономику, как правило, обеспечивает одновременное уменьшение косвенной, теневой нагрузки. Применительно к организации госслужбы ключевое значение в борьбе с бюрократизмом и коррупцией имеют несколько факторов:

1. четкая, максимально формализованная регламентация служебных действий, в идеале исключающая фактор административного усмотрения. Разработка четких процедур, определяющих обязательства госорганов и госслужащих, исполнение которых может быть проконтролировано и оценено. Разумеется, у госаппарата немало функций, выполнение которых требует творческого подхода к принятию ответственных решений. Однако их необходимо сосредоточить в минимальном количестве органов и возложить на немногочисленных, высококвалифицированных представителей высшей бюрократии, оплачиваемых на уровне менеджеров крупных корпораций, деятельность которых должна постоянно находится в фокусе общественного внимания. Основной же массе чиновничества следует действовать в режиме не более чем двух-трех десятков типовых ситуаций и процедур. В отношении каждой из них можно определить стандартную последовательность действий, отводимое на них время, ожидаемые результаты и т.п. Отклонение от стандарта, скажем, невыдача нужной справки или разрешения в установленное время, должно повлечь за собой санкции.
2. разделение исполнительских и надзорных функций (создание специальных надзорных структур, обеспечение их независимости от органов исполнительной власти).
3. прозрачность функционирования государственной службы. Любая информация, которой располагают служащие, за исключением той, что официально (со специальной мотивировкой) призвана конфиденциальной, должна быть открытой для общественности.
4. эффективное стимулирование служебной деятельности. Чтобы человек дорожил своим местом, он должен сегодня получать в среднем 800-1000 долл. в месяц. Зарплата руководителя департамента в федеральном министерстве, учитывая зависящие от него решения, должна быть всего лишь на 10-15% ниже, чем менеджеров на аналогичных должностях в крупных компаниях, т.е. на уровне не менее 3,5-4 тыс. долл. в месяц. Таким образом, зарплату федеральных чиновников следует повысить примерно в 3 раза при существенном усилении дифференциации: оклады специалистов, влияющих на принятие решений, должны быть выше, чем у клерков, как минимум в 10 раз. Таким образом, антикоррупционный эффект дает не столько размер заработка сам по себе, сколько его увязка с результативностью работы государственного аппарата. Конечно, рост зарплаты не приведет к немедленному повышению качества работы и работников, не избавит сам по себе и от коррупции. Он – только необходимое, хотя и недостаточное условие серьезного повышения эффективности госслужбы. Тем не менее, свою позитивную роль эта мера должна сыграть. Скажем, если человек дорожит рабочим местом, а значит, своей репутацией, он становится восприимчив к санкциям и поощрениям. Открывается возможность для результативной работы по укреплению дисциплины и порядка, для инициативы в интересах дела, а не в вымогательстве взяток.
5. внедрение методов бюджетирования по результатам, переход от финансирования учреждений к финансированию функций и конечных результатов их исполнения.
6. проведение тотальной инвентаризации функций органов государственного управления и местного самоуправления. На основании полученных результатов закрытие госорганов (если без них можно обойтись) и ликвидация функций, которые они выполняют. Передача частным компаниям тех функций, которые эффективней выполняются на коммерческой основе. Это касается, например, услуг по сертификации продукции и т.п. Следует иметь в виду, что государство и бюджет из-за неразвитости рынков, например, банковского сектора, страхования, сейчас нередко вынуждены брать на себя несвойственные им функции (в этой связи важно развивать сервис, заменяющий услуги бюрократии). Содействие созданию и развитию саморегулирующихся организаций, объединяющих профессиональных участников тех или иных рынков, с целью передачи им части или всех полномочий по регулированию, предоставленных ныне госорганам (например, организациям участников рынка ценных бумаг, страховщикам и др.). Работа по этим направлениям – важнейшая часть процесса дебюрократизации экономики.

Анализ законодательного материала свидетельствует о необходимости детальной регламентации вопросов ответственности за бюрократизм. Целесообразно в данном случае было бы принятие парламентом страны закона о борьбе с бюрократизмом, предусматривающим меры уголовной ответственности за проявление злостного бюрократизма, выразившегося в бездушном отношении к нуждам и запросам граждан, нарушении их законных интересов, равно как и экономических интересов страны. В качестве дополнительного наказания должно быть предусмотрено отстранение от занимаемой должности с запрещением восстанавливаться в течение определенного срока времени. Существующая практика Верховного Суда РФ исходит из того, что проявление бюрократизма при отягчающих обстоятельствах следует квалифицировать как халатность или злоупотребление служебным положением. В законе о борьбе с бюрократизмом необходимо более четко урегулировать и вопросы дисциплинарной ответственности как разновидности ответственности. К сожалению, случаи привлечения к ответственности за бюрократическое отношение к своим обязанностям единичны.[[29]](#footnote-29)

Вместе с тем целесообразно было бы и создание из числа депутатов Государственной Думы специальной комиссии по искоренению бюрократизма, члены которой занимались бы вопросами преодоления бюрократических препон в различных сферах жизнедеятельности общества.

В целом для борьбы с коррупцией и бюрократизмом, принявших повсеместный масштабный характер, необходимо не только изучать, исследовать их объективные и субъективные корни, проводить критику фактов бюрократического отношения к человеку (которая всегда встречает активное противодействие как со стороны отдельного критикуемого, так и со сторону всего аппарата), а необходима целенаправленная, последовательная политика всего государства. При чем не очередной компании, как это не раз случалось в нашей истории, а именно политика, возведенная в ранг государства.

Справедливости ради, стоит отметить, что, похоже, Правительство РФ во главе с президентом В.В. Путиным, очевидно осознали масштабы этой всепоглощающей раковой болезни на теле государства, и начинают проводить осмысленные шаги в направлении борьбы с коррупцией и бюрократией. Это и создание при правительстве антикоррупционного комитета, и широко освещаемая в печати борьба с «оборотнями в погонах», и наметившаяся тенденция по передаче функций от госвласти в частные организации (например, передача полномочий ГИБДД по техосмотру, в руки частных компаний); а на днях М. Грызлов объявил, что чиновничий аппарат будет сокращен на треть.

Но хотелось бы, чтобы был издан федеральный нормативный правовой акт, в котором были бы четко обозначены не только все реальные шаги по преодолению бюрократизма в нашей стране, раскрыт механизм их осуществления, но и предусмотрены конкретные санкции против любого чиновника, не взирая от его должности в государственном аппарате.

# Список использованных источнико

1. Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 07.11.2000) «Об основах государственной службы Российской Федерации //"Собрание законодательства РФ".- 31.07.1995.- № 31.- ст. 2990
2. Воротников. А.А. Политология: учебник для ВУЗов. - М.: "Издательство ПРИОР", 2006.
3. Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н. Проблемы бюрократии у Макса Вебера. // Вопросы философии. -1991.- № 3
4. Гимнельсон. В Численность и состав российской бюрократии //Вопросы экономики.- № 11.- 2002.- с.92
5. Государственная служба или бюрократия. //Человек и труд.- 2003. -№ 1. с. 28
6. Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом. - М., 1988
7. Косяков В.М., Митрошенков О. А. Бюрократические проявления и методы борьбы с ними //Советское государство и право.- 1985. -№ 6. -с.21.
8. Маркс К., Энгельс Ф. К критике гегелевской философии права. Сочинения. Т.1.- М. 1968.
9. Михеев В. Школа молодого бюрократа //Приложение к «АиФ», «Я – молодой». 1996. № 36. с. 2.
10. Оболонский А.В. Постсоветское чиновничество: квазибюрократический правящий класс //Общественные науки и современность. -1996. -№5.-с.5.
11. Оболонский А. В. Философия профессии. // Городское управление.- №6. 1997.- с. 7-8
12. Оболонский А. В. Государственная служба. -М: Дело, 2006
13. Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона. - М., Просвещение 1989
14. Симкин Л. «Осужден за бюрократизм» // Рабоче-крестьянский корреспондент. -1983. -№ 1.
15. Фромм Э. Иметь или быть.- М. Наука. 1990.
16. Худокормов А.Г. Экономические корни бюрократизма. - М. Просвещение 1988.

1. Об этом принципе можно говорить лишь применительно к демократическим государствам, к которым в соответствии с Конституцией РФ относится, и Российская Федерация. [↑](#footnote-ref-1)
2. Оболонский А.. Государственная служба. М: Дело, 2000, с. 10 [↑](#footnote-ref-2)
3. Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 07.11.2000) «Об основах государственной службы Российской Федерации //"Собрание законодательства РФ", 31.07.1995, № 31, ст. 2990 [↑](#footnote-ref-3)
4. о том, какие конкретно должности относятся к разным группам, см; Указ Президента РФ «О реестре государственных должностей федеральных государственных служащих» от 11.01.95. № 33. [↑](#footnote-ref-4)
5. ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», ст. 1 [↑](#footnote-ref-5)
6. см. Государственная служба или бюрократия. /Человек и труд. № 1. 2003 с. 28 [↑](#footnote-ref-6)
7. Воротников. А.А. Политология: учебник для ВУЗов. -М.: "Издательство ПРИОР", 1998. с. 372 [↑](#footnote-ref-7)
8. Фромм Э. Иметь или быть. М. Наука. 1990. с. 327 [↑](#footnote-ref-8)
9. Лефорт С. Что такое бюрократия? № 2. с. 31 [↑](#footnote-ref-9)
10. Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом. - М., 1988. - С. 4 [↑](#footnote-ref-10)
11. Воротников. А.А. указ соч.. с. 37о [↑](#footnote-ref-11)
12. В. Гимнельсон. Вопросы экономики № 11. 2002. с..92 [↑](#footnote-ref-12)
13. Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н. Проблемы бюрократии у Макса Вебера. // Вопросы философии. -1991. -№ 3 [↑](#footnote-ref-13)
14. А. Оболонский. Философия профессии. // Городское управление.- №6. - 1997. с. 7-8 [↑](#footnote-ref-14)
15. Худокормов А.Г. Экономические корни бюрократизма. - М. 1988. с. 41-42. [↑](#footnote-ref-15)
16. См: Косяков В.М., Митрошенков О. А. Бюрократические проявления и методы борьбы с ними //Советское государство и право. - 1985.- № 6-. с.21. [↑](#footnote-ref-16)
17. Маркс К., Энгельс Ф. К критике гегелевской философии права. Со. Т.1. с. 271. [↑](#footnote-ref-17)
18. Маркс К., Энгельс Ф., указ соч. с. 270 [↑](#footnote-ref-18)
19. Маркс К., Энгельс Ф., указ соч. с. 200 [↑](#footnote-ref-19)
20. Воротников. А.А. указ соч.. с. 371 [↑](#footnote-ref-20)
21. английский публицист Сирил Норткот Паркинсон [↑](#footnote-ref-21)
22. Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона. - М., 1989. - С. 13. [↑](#footnote-ref-22)
23. Паркинсон С.Н. Указ. соч. С.13 [↑](#footnote-ref-23)
24. Паркинсон С.Н. Указ соч. С. 47 [↑](#footnote-ref-24)
25. Оболонский А.В. Постсоветское чиновничество: квазибюрократический правящий класс //Общественные науки и современность.- 1996. -№5.- С.5. [↑](#footnote-ref-25)
26. См: Михеев В. Школа молодого бюрократа //Приложение к «АиФ», «Я – молодой». -1996. -№ 36.- С. 2. [↑](#footnote-ref-26)
27. Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н. Проблемы бюрократии у Макса Вебера. // Вопросы философии.- 1991. -№ 3. - С. 182. [↑](#footnote-ref-27)
28. Воротников. А.А. указ соч. с. 376-377 [↑](#footnote-ref-28)
29. См: Симкин Л. «Осужден за бюрократизм» // Рабоче-крестьянский корреспондент. -1983.- № 1.- с. 61-65. [↑](#footnote-ref-29)