



Автономная некоммерческая организация Высшего Образования
«Институт деловой карьеры»

КУРСОВАЯ РАБОТА

по направлению подготовки:

38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»

Тема «Основные теоретические концепции бюрократии»

Группа

Г(1)19/3-00-1/1

Выполнил

Н.А. Коровина

Москва
2022

Содержание

Введение	3
Глава 1. Генезис и историческое развитие теорий бюрократизма	4
1.1. Основные концепции бюрократии. «Теория рациональной бюрократии» М. Вебера	4
1.2. Теория бюрократии К. Маркса	11
1.3. Азиатская модель бюрократии	12
Глава 2. Бюрократизм: сущность и формы проявления. Бюрократия и бюрократизм в сфере государственной службы	16
2.1. Экономические, социально-политические и нравственно-психологические источники бюрократизма в государственной службе	16
2.2. Проблемы организации бюрократизма и произвола бюрократии в системе государственной службы	17
Глава 3. Бюрократизм в современной России: способы преодоления	22
Заключение	31
Список использованных источников	

Введение

В теории государственного управления термин «бюрократия» (от франц. *bureau* - бюро, канцелярия и греч. *kratos* — власть, господство, букв. - власть канцелярии, господство аппарата управления) чаще всего применяется для обозначения административных и технических аспектов организации, обеспечивающих исполнение принимаемых решений. В современном обществе с увеличением размеров организаций, как государственных, так и частных, и усложнением механизма реализации управленческих решений бюрократия стала играть главную, а иногда и определяющую роль во многих сферах государственной политики.

Цель работы: изучить явление бюрократизации системы государственного управления.

Данная цель решается с помощью раскрытия следующих основных задач:

1. дать характеристику «бюрократии» как явлению;
2. описать теории бюрократии: Теория рациональной бюрократии, Функциональные теории бюрократии, Конфликтные теории бюрократии
3. обозначить проблемы бюрократизации, возникающие в системе государственного управления.

Глава 1. Генезис и историческое развитие теорий бюрократизма

1.1. Основные концепции бюрократии. «Теория рациональной бюрократии» М. Вебера

С феноменом бюрократии сталкиваются все. Нет такого общества, в котором не проклинали бюрократов, не искали путей борьбы с ними. Но значит ли это, что мы сами совершенно свободны от бюрократических стереотипов в своей деятельности, поведении и мышлении?

На протяжении столетий в России господствовала авторитарно-политическая культура, составной частью которой является бюрократическое управление. Отсюда возникает вопрос: в какой мере можно говорить о проявлении бюрократизма как общей тенденции русской культуры? Смена социально-политического устройства не приводит к немедленному изменению ментальности и внутреннего настроя людей. Поэтому в ежедневных проявлениях бюрократизма постоянно угадываются тени прошлого, которые оставили глубокий след в индивидуальном и коллективном сознании общества.¹

Говоря об историографии проблемы, необходимо отметить, что несмотря на постоянную актуальность феномена бюрократии, социальные науки еще не имеют надежной теории, объясняющей природу бюрократии на различных этапах общественного развития. Это неудивительно: тема была практически закрыта для исследований. В советское время в основном разрабатывались общие проблемы социального управления² и критиковались западные теории в этой области³. Свою оценку бюрократии, которую никто из советских социологов не отваживался пересмотреть, давал еще В.И. Ленин, отмечая ее “всевластие”, но его оценка распространялась на дореволюционные

¹ Макаренко В.П. Бюрократия и сталинизм. - Ростов-на-Дону, 2019. - С. 12.

² Теоритические проблемы социального управления. - М., 2021.

³ Гвишиани Д.М. Организация и управление. Социологический анализ буржуазных теорий. - М., 2018.

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. После 1985 года вопросы, связанные с технологией управления продолжали разрабатываться. Проблемы бюрократии затрагивались во многих работах перестроечного периода, начало которым было положено многочисленными публикациями в периодической печати. Позже многие из них легли в основу первых изданий по этой теме. 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. Научная разработка проблемы бюрократии и бюрократизма началась лишь с 1985 г. В основном, это были работы, обращенные к анализу нашего недавнего прошлого.⁴ Появились научные публикации, в которых было показано, что бюрократия остается значимым фактором истории и нашего сегодняшнего дня. Вышли в свет и работы, в которых утверждается, что на рубеже 20-30-х гг. Сталин осуществил государственный переворот и в дальнейшем своем развитии Советское государство опиралось не на живое творчество масс, как требовал Ленин, а на партийно-государственную бюрократию. Но можно ли говорить о живом творчестве масс, если практически, оно рано или поздно трансформируется в живое творчество отдельных людей, которое с течением времени превращается в живое бумаготворчество.

Существуют четыре подхода к определению бюрократии. В

⁴ Бурлацкий Ф.М., Галкин А.А. Современный Левиафан. - М., 2019.; Ефимов А. Элитные группы, их возникновение и эволюция. // Знание - сила. 2018. № 1.; Макаренко В.П. Бюрократия и государство. - Ростов-на-Дону, 2018.; Макаренко В.П. Бюрократия и сталинизм. - Ростов-на-Дону, 2019. Каратуев А.Г. Советская бюрократия: Система политико-экономического господства. - Белгород, 2019. и др.

зависимости от присущей исследователям оценки роли бюрократии в обществе она рассматривается как:

- форма существования и характер власти;
- сложная, иерархически построенная структура организации, позволяющая повысить управленческую эффективность и в государственной сфере, и в частном секторе,
- часть правительства, не входящая в политическую или выборную его структуры и осуществляющая повседневное управление государственной машиной;
- негативная оценка действий государственных чиновников, присущая управленческому аппарату социальная болезнь с характерной для него волокитой и неэффективностью.

Бюрократия может быть охарактеризована и как:

организация - специфическая форма политической или иной организации, в которой абсолютизированы административные процедуры, вследствие чего фактическая власть принадлежит чиновникам. Для бюрократии в этом значении характерны подчинение интересов дела интересам карьеры, формализм,

социальная группа - профессиональное сообщество лиц, занятых в сфере государственного управления и получающих за это зарплату.

Функция бюрократии необходима любой политической системе, поскольку ни одно общество не может обойтись без аппарата управления, включающего в себя компетентных служащих, постоянно занимающихся ведением государственных дел и без которого воля властвующей элиты осталась бы простым намерением. Если учесть, что в повседневной жизни господство – это в первую очередь управление, становится очевидной та исключительная функция, которую выполняет бюрократия в обществе. Обладая иерархической структурой и квалификацией чиновников, она обладает и бесспорной административной властью. Она может сохранять свои позиции даже при изменении политических элит, играя часто роль

относительно автономного фильтра и тормоза политических изменений, а при определенных условиях может стать самостоятельной политической силой или даже присвоить себе государственную власть. Учитывая это обстоятельство, многие исследователи считают бюрократию «необходимым злом»: без нее невозможно управление, однако именно она существенно ограничивает возможности граждан влиять на характер функционирования системы государственного управления, усиливая политическое отчуждение в обществе. Поэтому в обыденном сознании бюрократия ассоциируется с волокитой и неэффективностью административного аппарата, но в теории этот термин имеет нейтральный характер, его значение связано не с оценками, а с особыми обязанностями, структурной организацией, жесткостью административных процедур и вытекающими отсюда специфическими корпоративными интересами чиновников.

Вокруг исследования проблем бюрократии и разнообразных аспектов ее проявления в практике государственного управления сложилось несколько научных теорий. Остановимся на основных теориях бюрократии.

В начале нашего века немецкий социолог *М Вебер* разработал **теорию рациональной бюрократии** как основы организации современного типа, пришедшей на смену учреждениям, основанным на традициях или индивидуальной харизме. Вебер полагал, что бюрократия технически способна к Достижению высочайшего уровня эффективности, и в этом смысле она формально является самым рациональным из всех известных средств осуществления управления людьми. Она выше любой другой формы по точности, стабильности, компетентности, дисциплинированности, надежности. Ключевым для успеха бюрократической формы управления является существование формальных правил со следующими характеристиками: правила известны всем; цель правил ясна; определены условия применения правил; четкое формулирование правил обеспечивает их однозначность.

По Веберу, характерными чертами бюрократического управления

являются:

регламентированность, т.е. функции организации четко определены с помощью нормативных актов, а внутриорганизационное устройство обеспечивается решениями, которые протоколируются, и правилами в форме письменных инструкций, подлежащими хранению;

иерархичность, т.е. каждое должностное лицо обладает четко определенной компетенцией внутри субординационного разделения труда и ответственно за свою деятельность перед вышестоящим должностным лицом;

отстраненность от владения средствами управления, т.е. средства, служащие для исполнения функций управления, составляют собственность организации (государства), а не личную собственность отдельных администраторов, следовательно, должностное лицо не может присвоить себе свою должность и она не может быть продана, подарена или передана по наследству;

постоянство, т.е. должность представляет собой постоянное занятие по найму с фиксированной зарплатой, с перспективой регулярного служебного продвижения, а после отставки - с гарантированной пенсией;

опытность и безличность, т.е. должностные лица назначаются на основе своих профессиональных качеств без произвола и личных предпочтений со стороны руководства.

Вебер определял бюрократию как «организацию с пирамидальной структурой власти, использующую силу действия универсальных и безличных правил, чтобы поддержать эту структуру, и уделяющую главное внимание недискреционным аспектам управления».

Как отмечал *П Блау*, термин «бюрократия» указывает скорее на усилия, затрачиваемые для поддержания функционирования организации, а не на усилия, необходимые для достижения ее основных целей. Но далеко не все организации являются бюрократически рациональными, и даже созданные по такому принципу организации сильно различаются своими структурами и процессами. Вебер считал, что ближе всего к его идеальному типу,

основанному на юридической и рациональной власти, были в начале XX в. государственные и частные организации Западной Европы и США.

Впоследствии исследователи критиковали Вебера за то, что он обращал внимание только на формальные черты бюрократии, опуская неформальные отношения и несанкционированные правилами модели поведения, развивающиеся в рамках формальных организаций. Если ввести в рациональную организацию самую динамичную переменную величину - людей, то окажется, что у людей могут быть свои цели, не всегда совпадающие с целями тех, кто управляет ими. В конце 20-х - начале 30-х гг. нынешнего столетия эксперименты американца *Элтона Мэйо* в Хоторне произвели настоящую революцию в индустриальной социологии, создав «школу человеческих отношений». Эти исследования доказывали, что силы взаимодействия между людьми могут быть действеннее приказов руководителя или разработанных в организации материальных стимулов.

Кроме того, Вебера критиковали за идеализированную концепцию бюрократии, поскольку дав описание функций различных элементов, его модель не выделяет ни дисфункций, ни конфликтов, возникающих между составляющими систему элементами. Было показано, что черты бюрократии, рассматриваемые Вебером как ее достоинства, имеют и свои патологии, т.е. в действительности происходит причудливое соединение преимуществ и недостатков бюрократической организации. Например, строго очерченная юрисдикция может выразиться в таком недостатке, как ограниченность видения проблемы. Знание правил и инструкций – в рутинном существовании. Иерархичность власти – в помехах коммуникации и передачи информации, потере воображения и инновационности. Самый несомненный признак бюрократии, когда первый, кто отвечает на ваш звонок, не может ничем вам помочь. В специальной литературе это явление называется «бюропатологиями» – негативными состояниями бюрократии, являющимися обратной стороной ее достоинств.

При соотнесении достоинств и недостатков бюрократии необходимо

учитывать исторические, социально-экономические, политические и культурные условия ее существования. Так, для традиционной модели бюрократии характерно отсутствие у чиновников каких-либо личных или корпоративных гарантий от произвольных увольнений, понижений в должности и перемещений; мизерное жалование, предполагающее, что основной финансовый источник существования – взятки и поборы с населения; безболезненная взаимозаменяемость, поскольку чиновники не обладают узкой профессиональной специализацией; систематическое обновление аппарата. Для этой модели характерна жесткая персональная зависимость бюрократов от первого лица в государстве. В современных переходных обществах налицо сочетание черт традиционных и рациональных бюрократических структур, порождающее симбиозы существенно расходящиеся с классическим идеальным типом бюрократии. Так, рациональные бюрократические структуры используют служащих, получающих жалование: нанятые на работу чиновники трудятся полный рабочий день; при этом предполагается, что они не будут повышать свой доход за счет внешних источников. Напротив, традиционные бюрократические структуры предполагают, что государство не оплачивает полный рабочий день чиновников, и должностные лица должны самостоятельно пополнять свое достаточно скромное жалование путем получения подарков, комиссионных или платежей от лиц, находящихся в их подчинении. К тому же, современные административно-государственные учреждения имеют чрезвычайно высокий уровень специализации, определяющий их взаимозависимость, что формирует пересекающиеся многолинейные функции и командные связи. Традиционные же бюрократические структуры достаточно просты и однолинейны, в них зависимость носит личный характер, что формирует клиентельные формы взаимосвязей.

Теория рационализации у Вебера связана с его трактовкой «социального действия», которая в свою очередь, ссылается на концепцию

господства, являющейся основной политической социологии Вебера⁵.

1.2. Теория бюрократии К. Маркса

Классовый характер бюрократии подчеркивал *Карл Маркс (1818-1883)*. Он считал бюрократию привилегированным слоем служащих, призванных осуществлять власть и господство в организации. Основным компонентом сознания бюрократии - чувство статуса, принадлежность к властвующей элите. К важнейшим чертам бюрократии относятся иерархичность, жесткая регламентация в отношениях между институтами и группами, многоступенчатость в передаче информации, конформизм и авторитарность сознания и поведения. «Бюрократия считает самое себя конечной целью государства, – писал К. Маркс. – Так как бюрократия делает свои «формальные» цели своим содержанием, то она всюду вступает в конфликт с «реальными» целями. Она вынуждена поэтому выдавать формальное за содержание, а содержание – за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи, или канцелярские задачи – в государственные». Таким образом, по мнению Маркса, бюрократия есть организм-паразит, обслуживающий интересы господствующего класса и относящийся к государству как к сфере своих частных интересов.

Французский социолог *Мишель Крозье* утверждает, что власть бюрократии основана на доступе к информации: бюрократическая структура «организована таким образом, что люди получают доступ к информации, возможность предвидеть результаты деятельности и, следовательно, приобретают влияние в точном соответствии с их статусом в иерархической системе».⁶ Во всех социальных группах происходит непрерывная борьба за власть, которую необходимо сдерживать, иначе деятельность группы будет парализована. Некоторые свойства бюрократии способствуют

⁵ Арон Р. Этапы развития социологической мысли. - М.: Прогресс-Политика, 2020. С.97.

⁶ Спиридонова В.И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье). – М.:2019. с. 72.

урегулированию конфликтов. К ним относятся система распределения власти, а также четко определенные роли и методы работы. В результате бюрократическая структура способствует укреплению дисциплины и улаживанию споров.

1.3. Азиатская модель бюрократии

В марксистской идеологии акцент делается на отчужденности бюрократии от основной массы простых людей, нуждающихся в порядке и стабильности, стремлении бюрократии к автономии и абсолютной власти в обществе. В своем стремлении она пытается создать ореол сакральности, вырабатывая собственную мифологию и совершенствуя символику, выделяющую ее в обществе. Внутри бюрократической организации существует жесткая иерархия, позволяющая достигнуть максимальной замкнутости, таинственности, сохранить привилегированность и постоянно укреплять дисциплину. М. Вебер отмечал, что самое страшное для бюрократа – потерять свое место и этот страх вынуждает его к беспрекословному подчинению вышестоящим в иерархии. Поэтому в организации бюрократ усиленно борется за такое стратегическое преимущество, как высокое место в иерархии. Л. фон Мизес утверждал, что для класса профессиональных чиновников, большую часть жизни связанных с государственной службой, основными показателями являются стаж и профессионализм: «В статусе чиновника, рассчитывающего на повышение, основным условием выступает стаж».⁷

На рубеже XIX и XX веков рассмотренная М.Вебером модель развития капитализма заключала в себе следующие свойства: административная эффективность, которая достигается соблюдением требований профессионального мастерства как условия служебного продвижения;

⁷ Фадеева И.Л. Концепция власти на Ближнем Востоке. М., 2019

объективно обусловленная дисциплина в строго определенной иерархической структуре власти; капиталистическая рациональность, развивающаяся через частное предпринимательство.

Как мы видим, в теории предприниматель и бюрократ являют собой во многом противоположные категории, однако в случае с Османской империей, строением османского общества требуется более подробный анализ.

Вплоть до первой четверти XIX века основные кадры для государственной службы поставляли три основных учреждения: дворцовые школы (эндерун мектеплери), очаги янычаров и медресе. В период распространения практики девширме, "рабы августейшего порога" (капыкулу), воспринимались местным населением как чужаки – эджнеби, которые кормились грабежом жителей подвластных им территорий. По мнению Дж. Танийола, эти кадры « даже не феодальный тип, поскольку при феодализме есть глубокое осознание собственности; у османских кадров и этого нет ».

Можно сказать, что в попытке возродить могущество империи, идеи элиты в области управления прошли следующую эволюцию: от оживления традиционных институтов в XVII в. к заимствованию новых западных технологий в XVIII в. и внедрению новых институтов в XIX в.

По мере ухудшения экономического положения империи с конца XVI в. и военных неудач под Веной ("рая для гяуров") 1683 года, ряд государственных деятелей и интеллектуалов начал анализировать сложившееся положение. Однако, даже в эпоху Тюльпанов (1718-1730), они не смогли предложить султану ничего лучшего, кроме того, что ему следует раз в месяц выезжать на дорогу и опрашивать путников. Х. Иналджик отмечает, что «если османы на протяжении своей истории и заимствовали некоторое количество открытий в технологии, медицине или финансах, то они воспринимали их только из военных либо из чисто практических соображений ... Османы, удовлетворенные своей собственной религией и политическим превосходством, закрывали свои глаза на внешний мир». «Мусульмане или по ненависти против их [европейцев] закона, или по презрению к нравам их и и

обычаям, навсегда имели омерзение познавать дела Государей и монархов сих народов, оставаясь с упорностью в совершенном неведении в рассмотрении их состояния».

Азиатская форма социальности возникла как своеобразное продолжение и дополнение родовых отношений. А европейская форма социальности появляется и эволюционирует в противовес естественным отношениям, разрушая и вытесняя их. Поэтому азиатская (восточная) государственность возникает из системы естественных отношений как их продолжение, а европейская – в процессе разрушения и замещения таких отношений. В Европе и Северной Америке современные государства развивались постепенно, достигая способности контролировать бюрократию относительно *одновременно* и даже *до того*, как появились сильные бюрократические структуры. «Рациональный» бюрократ отличается от «традиционного» чиновника как раз степенью независимости, которую он приобретает в политической системе на основе договора. Общим признаком деятельности «традиционных» чиновников являлось то, что при их помощи происходило огосударствление большинства сторон жизни общества. Бюрократия приобретала в силу различных причин возможность оказывать значительное влияние на область политики и экономики, держать во «всеобщем рабстве» всё население страны. При азиатской форме правления и азиатском способе производства (вспомним Маркса) государство становится сильнее общества, потому что коллективным трудом управляют государственные служащие. Социальная структура подобных восточных империй была одновременно проста и прочна. Государство забирало себе все руководящие функции. «Когда управление возлагается только на государство, общество однородно и в то же время иерархизировано. Социальные группы различаются по образу жизни, но ни одна из них не обладает собственной властью, т.к. все они – составные части государственной структуры».⁸ Бюрократия «восточной

⁸ Арон, Р. Демократия и тоталитаризм. - М., 2020. - С. 251.

формы» почти не допускает улучшения административного управления. Она укрепляет своё положение до такой степени, что влияние перерастает в «бюрократическое господство», «бюрократический абсолютизм» и т.п.

Глава 2. Бюрократизм: сущность и формы проявления.

Бюрократия и бюрократизм в сфере государственной службы

2.1. Экономические, социально-политические и нравственно-психологические источники бюрократизма в государственной службе

В *политическом* смысле бюрократизм представляет собой освобождение административного аппарата государства от контроля со стороны выборных органов власти, политических партий, избирателей. В данном случае бюрократия из средства выполнения решений выборных должностных лиц превращается в самостоятельную политическую силу с интересами, реализация которых может существенно искажать или даже противостоять официально провозглашенным целям правительства. Таким образом, бюрократия приобретает изначально не свойственные ей функции политического руководства, заполняя собой образовавшийся по тем или иным конкретным причинам политический вакуум и способна навязать обществу свой собственный интерес, выдавая его за государственный.

Социальные последствия бюрократизации заключаются в чрезмерном расширении слоя чиновников, корпоративные интересы которых начинают выходить за рамки их собственных профессиональных обязанностей. Стремясь к реализации своих собственных корпоративных интересов, бюрократия использует ряд приемов - ведомственное правотворчество, искажающее действительные цели законодательных актов, принятых легитимными органами власти; постановку правил административного процесса выше политических и хозяйственных целей управления; искажение информации (засекречивание, избирательное информирование, манипуляция статистическими показателями и т.д.) и др. Бюрократия через институты подготовки и отбора кадров формирует соответствующий тип руководителей, мировоззрение и деятельность которых отвечают ее корпоративным интересам. Результатом является рост притязаний бюрократии на

распределение ресурсов и привилегий в обществе.

2.2. Проблемы организации бюрократизма и произвола бюрократии в системе государственной службы

Изъяны бюрократии, *связанные с особенностями бюрократических организаций*. Первая причина возможных изъянов - это *правила, которые становятся самоцелью*. Развитие и укрупнение бюрократической организации имеет следствием ситуацию, когда процесс принятия решений, выработки правил, их изменения или интерпретации все дальше и дальше удаляется от места, где они выполняются. Жесткость организации растет, обновление тормозится, лица, принимающие решения и находящиеся на верхнем (институциональном) уровне организации, концентрируются скорее на решении внутренних вопросов, чем на налаживании связей между организацией и ее окружением. А те люди, у которых знания и информация находятся, так сказать, на «кончиках пальцев», люди, непосредственно «делающие дело», выключаются из процесса принятия решений и разработки правил.

Вторая причина заключается в *подмене цели* государственной организации, устанавливаемой извне в соответствии с общественными нуждами, целями отдельных групп служащих. Таким образом, государственные (общественные) цели заменяются частными (групповыми), направленными на самовоспроизводство организации, расширение ее роли и бюджета. Причем такая замена может происходить и внутри организации, когда отдел (группа) утверждает свою уникальность и важность для организации в целом.

Третья причина возможных изъянов связана с *отсутствием мотивации* у подчиненных, что может усилить стремление к мелочной опеке со стороны начальника, а это, в свою очередь, вызывает недовольство работников и усиление апатии. Таким образом, правила, выработанные для того, чтобы

устраняя личное начало, уменьшить или устранить напряженность, свойственную отношениям подчинения и контроля, в результате закрепляют эту напряженность «подхлестыванием» низкой мотивации работников. Получается замкнутый круг мелочной опеки.

Четвертая причина изъянов обуславливается целой группой факторов. Использование руководством организации деперсонализированных правил, мелочной опеки и централизации повышает равнодушие на всех уровнях, потому что принимаемые на высшем уровне решения не обсуждаются. Все это усиливает власть узкой группы людей, находящихся по своим статусным позициям на вершине административной иерархии, при пассивности подчиненных, что может привести к выходу руководителей организации из-под контроля формальных правил под предлогом адаптации последних для повышения эффективности организации. В результате становится актуальной опасность появления *авторитарных методов руководства*.

Изъяны бюрократии, связанные с особенностями ее статуса как особой социальной группы. Статус бюрократии как особой социальной группы определяется законным правом принуждения, отличающим государство от других субъектов управления, а также отсутствием четких и универсальных критериев оценки результативности работы государственных учреждений. Кроме того, социальный статус бюрократии базируется на владении «техникой управления» (специальная подготовка, знание правил бюрократического процесса в ведомствах, сети неформальных связей внутри организаций). Из этих особенностей статуса бюрократии вытекают возможные причины изъянов в ее работе.

Суть первой причины в *отсутствии заинтересованности в наиболее эффективных решениях*. Специализированные предпочтения населения не позволяют соизмерять значимость выполняемых бюрократами функций со значимостью работы других органов. Например, работники органов образования не могут и не должны сравнивать эффективность и значимость их работы с деятельностью служб здравоохранения.

Вторая причина заключается в *незаинтересованности бюрократии в реформах*. Государственные служащие стеснены инструкциями в расходовании бюджетных средств, в силу чего им трудно пойти на нововведение, даже если оно сулит значительное улучшение качества предоставляемых услуг. Кроме того, лишь незначительную часть возможного выигрыша от отдачи успешных нововведений может получить их непосредственный инициатор -государственный служащий. Отсюда характерное для бюрократии стремление к стабильности.

Третья причина заключается в *стремлении бюрократии монополизировать знания и технику управления*, что в условиях специализации и профессионализации позволяет установить контроль за собственными административными процедурами и благами, распределяемыми соответствующим ведомством.

Вместе с тем, несмотря на изъяны в работе, есть такие общие свойства бюрократии, которые выделяют ее роль в государственном управлении как центральную и позволяют говорить о ней не только как об административной общности, но и как о серьезной политической силе. Для системы государственного управления, с которой взаимодействуют политические институты общества, основной проблемой становится выяснение форм влияния политики на администрирование.

Дело в том, что бюрократия, выполняя свои административные функции, обладает властными полномочиями и может «по своему» усмотрению решать поставленные задачи, т.е. она свободна в выборе средств, путей, способов и т.п. В этом и заключен властный потенциал бюрократии. От того, как он используется, в чьих интересах и какие цели преследует, зависит и социальная полезность либо бесполезность или даже вредность бюрократии, следствием чего являются изъяны в ее работе.

Вследствие всевозможных изъянов в работе бюрократии возникает опасность перерастания рациональной системы управления организацией или обществом в самовоспроизводящуюся и самодовлеющую машину, т.е.

бюрократизм.

Главный фактор, постоянно подпитывающий ростки бюрократизма - это властный потенциал бюрократии. Власть может функционировать как управление, т.е. существуют непроницаемые для общественности сферы, где воля и усилия профессионалов-управленцев оказывают определяющее влияние на действия официальной — «видимой» - власти, к которой обращены доверие и требования населения. В этом смысле бюрократизм есть управление, исключаящее гласность. Незримой властью обладают разные группы в бюрократической иерархии. Служащие специализированных государственных органов имеют преимущества в информированности по тем конкретным вопросам, которые входят в сферу их ответственности. Это позволяет им в существенной степени формировать мнения политиков. Тем самым бюрократия располагает огромными возможностями влиять на характер политических решений, в подготовке которых сама принимает непосредственное участие.

Кроме того, нередко возникают неформальные коалиции между специализированными государственными органами и группами интересов, отстаивающими принятие конкретных решений. Бюрократия заинтересована в укреплении связей с лобби. При недостаточной ясности и объективности критериев, по которым оценивается работа служащих, основную опасность для них представляет не столько умеренное недовольство общим положением дел со стороны большинства, т.е. населения, сколько целенаправленная критика меньшинства, т.е. заинтересованных групп, даже если она сосредоточена на частностях. В случае ухода с государственной службы влиятельные группы могут предоставить высокооплачиваемую работу в частном секторе тем чиновникам, которые ранее сумели заручиться их симпатией. Такие связи могут перерасти легальные рамки и превратиться в форму теневой политики.

На уровне конкретных *учреждений* бюрократизм, во-первых, означает абсолютизацию формальных правил, соблюдение которых превращается в

самоцель аппарата управления. Понимание содержания задач, стоящих перед чиновниками, подменяется ритуалом неукоснительного следования инструкциям. Многообразие и неоднозначность жизненных ситуаций бюрократия стремится подогнать под стандартные шаблоны, удобные и понятные ее ограниченному мировоззрению. Во-вторых, бюрократия заинтересована в росте учреждений, в которых она работает. Работники всех административно-государственных учреждений добиваются увеличения бюджетных расходов на их содержание, доказывая первостепенное значение задач именно своих отделов и служб, что способствует росту аппарата соответствующих организаций и окладов их работников без реального увеличения отдачи. Данный аспект бюрократизма с изрядной долей юмора ярко отражен в знаменитом **законе Паркинсона**, который исследовал корни бюрократии, ее способность к саморазвитию. Согласно этому закону всякая административная единица склонна жить для себя самой и увеличивать как объем своих задач, так и число работников, необходимых для их выполнения. Из данной закономерности следуют закон роста числа подчиненных и закон роста объема работы. При этом отнюдь не наблюдается стремления к повышению собственной ответственности за состояние дел, скорее даже наоборот.

Глава 3. Бюрократизм в современной России: способы преодоления

Толчком к массовому, практически безграничному формированию бюрократического капитализма (бюрократический капитал — это специфическая форма генезиса капитализма в условиях «догоняющего развития», фактически, это особый вариант «первоначального накопления», осуществляемый при активном участии и по инициативе государственной бюрократии, он особенно характерен для стран с богатыми историческими традициями бюрократического правления), причем во всех его проявлениях — частного бюрократического капитала, бюрократического госкапитализма и, наконец, бюрократического госмонополистического капитализма (ФПП, или финансово-промышленные группы), послужила гайдаровская либерализация. Е. Гайдар и его соратники просто не учли очевидного факта реальной (а не виртуальной) российской жизни в условиях фактического отсутствия сколько-нибудь значительной предпринимательской прослойки возможностями, предоставленными политикой безграничного либерализма (да еще в ее классическом, давно уже забытом миром варианте, а не современного неолиберализма), на практике могли воспользоваться только две социальные группировки. Главная из них — это хозяйственная номенклатура, экипированная необходимыми связями и соответствующими ноу-хау. Отмечается большая степень персонификации и к преемственности нашей номенклатуры. Так, в середине 90-х годов в правительственных структурах она составляла 75%⁹, причем ушедшая четверть корпуса как раз в своей массе состояла из людей, адаптировавшихся к новым условиям. Процесс некоторой "естественной убыли" советского номенклатурного наследия в последующие годы - следствие лишь биологических причин, а не по какой-либо новой кадровой стратегии. Ее просто нет. Представляется, что одно только это обстоятельство дает

⁹ Крыштановская О. Финансовая олигархия в России // Известия, 10 января 2018.

основания более сдержанно оценивать официальную риторику о "новой России" и в то же время подкрепляет концепцию Е.Т. Гайдара о произошедшей "номенклатурной приватизации государства". По его словам, "коммунистическая олигархия сама стала могильником своего строя, впрочем, могильщиком расчетливым и корыстным, надеющимся обогатиться на собственных похоронах, точнее, превратить похороны своего строя в свое освобождение от него и рождение нового... тоже номенклатурного строя... именно номенклатура и ее "дочерние отряды" вроде так называемого комсомольского бизнеса прежде других обогатились в ходе раздела собственности"¹⁰. Видимо, можно констатировать наличие целой страты номенклатурных "мутантов", не только переживших политические перемены, но и, более того, воспользовавшихся ими для укрепления своего положения. Вспомогательная — представители нелегального бизнеса, то есть «теневого экономики», обильно возвращавшейся еще в период брежневского правления.

Важной особенностью становления этой формы капитализма в России явилось то, что отсутствие консолидированной и сильной государственной власти имело своим следствием, во-первых, полную свободу рук для бюрократии, ее фактическую неподконтрольность верховной власти и, во-вторых, фрагментарность бюрократического капитала. Острое противоборство различных фракций бюрократического капитала фактически и составляло главное содержание внутривластной борьбы в 1994-1998 годах и находило свое отражение в изменениях и зигзагах внешнеполитического курса страны. Характерно, что и президентский аппарат, и правительство, и СМИ тщательно маскировали этот факт, намеренно выпячивая противостояние по линии «демократия против коммунизма». Но для серьезных наблюдателей давно уже было очевидно, что процесс коммерциализации российского общества (включая большую часть левой оппозиции) зашел уже довольно далеко и стал фактически необратимым, а также что реальная

¹⁰ Облонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели гос.службы: Россия, США, Англия, Австралия. – М.: Дело, 2021. – С.149.

альтернативность состоит в вариантах дальнейшего капиталистического развития.

Подобный характер социально-экономического развития объективно создавал предпосылки для, во-первых, усиления авторитарных тенденций на государственно-политическом уровне; во-вторых, роста государственных настроений в общественном мнении и, в-третьих, отказа во внешней политике от «романтического» восприятия Запада и перехода к поискам «стратегического партнерства» в Азии и других районах мира. Однако в связи с упомянутой фракционностью бюрократической буржуазии и противостоянием ее различных группировок все эти процессы протекали неравномерно и с переменным успехом.

Первоначально фракции группировались по отраслевому принципу. И в этом плане можно выделить три главные и наиболее крупные из них: экспортно-сырьевую; финансово-торговую и промышленную. Экспортно-сырьевая оказалась самой «богатой» и влиятельной, так как в нее вошли представители нефтяной и газовой промышленности, а также некоторые другие горнодобывающие отрасли. Только нефтегазовая отрасль обеспечивала до половины валютных поступлений страны и 40 процентов бюджетных доходов¹¹. У нее было наиболее сильное представительство в исполнительной власти (прежде всего сам премьер-министр Черномырдин). У этой фракции есть собственные коммерческие банки, созданные (как и сами корпорации) на основе соответствующих советских министерств и ведомств. Некоторые корпорации («Газпром», «ЛУКойл», «Роснефть» и др.) фактически уже действовали в качестве автономных субъектов внешней политики, прежде всего в рамках СНГ (как в нефтеимпортирующих, так и нефтедобывающих республиках), но также и в более отдаленном зарубежье (в Восточной и Южной Европе, на Ближнем и Среднем Востоке, в Юго-Восточной Азии). Финансово-торговая фракция представляла собой более пеструю и не столь

¹¹ Нодари С. Становление бюрократического капитализма в России // Свободная мысль, 2021 - № 3. – С.45.

консолидированную комбинацию коммерческих банков (КБ) и крупных торговых корпораций. Сюда изначально входили КБ, не связанные с финансированием производства (его восстановлением, реструктурированием и развитием). В лучшем случае их «связь» с производством сводилась к скупке по дешевке (при содействии государственных чиновников) отдельных наиболее прибыльных или перспективных предприятий для максимизации своих прибылей или последующей перепродажи, главным образом иностранным инвесторам, в политологии называлась как компрадорская функция. Но доминирующую роль в этой фракции играют «уполномоченные банки», которые обогащаются главным образом путем прокручивания бюджетных или внебюджетных денег государственных организаций (таких, например, как валютные поступления «Росвооружения» и предприятий ВПК, экспортирующих свою продукцию). И здесь решающую роль играли особые связи этих КБ с высокопоставленными правительственными чиновниками. Вместе с тем массовую базу этой фракции составляют многочисленные средние и мелкие КБ, занятые исключительно финансово-спекулятивной деятельностью («деланием денег из воздуха»). Поначалу число их превышало 2500, потом оно сократилось на несколько сотен (вследствие банкротств, а также отзыва лицензий Центральным банком). Интересно, что некоторые гайдаровские «экономические» министры, создавшие свои финансовые учреждения, влились в общий поток финансового бюрократического капитализма, приняв его «правила игры», чтобы остаться на плаву. Это наиболее ориентированная на сотрудничество с Западом фракция бюрократического капитала. По своему богатству и влиянию она стоит на втором месте, но если первая фракция, обогащаясь, сама, вместе с тем вынуждена была делиться некоторой частью своих доходов с государством, то вторая фракция, по крайней мере, до последнего времени, в основном лишь брала у государства и общества. Тем не менее, именно эти две фракции, по крайней мере, до августа 1998 года, фактически правили Россией, именно они обеспечили финансовую поддержку президенту Ельцину на выборах 1996 года, а он выступал де-факто выразителем их интересов, предоставляя им

своими указами и распоряжениями многочисленные льготы и привилегии.

Промышленная фракция бюрократического капитала была одной из самых худосочных. Это и понятно. Ядро ее составлял военно-промышленный комплекс (ВПК), а именно эти отрасли (включая гражданскую продукцию) понесли наибольший ущерб в ходе радикальных реформ. Общее производство ВПК сократилось с 1990 года на 53 процента¹². Это не значит, конечно, что директорский корпус голодал. Пусть не в тех масштабах, что в двух предыдущих фракциях, но и здесь шел интенсивный процесс накопления бюрократического капитала, прежде всего в результате печально известной «ваучерной приватизации» по А. Чубайсу, позволившей директорскому корпусу сосредоточить в своих руках контрольные пакеты акций своих предприятий. Резким контрастом тяжелому положению рабочих и служащих обрабатывающей промышленности, страдавших от многомесячных невыплат зарплаты, стало благоденствие директорского корпуса, по сей день обогащающегося проеданием основного и оборотного капитала, прокручиванием на стороне бюджетных средств и прочими махинациями. Впрочем, и в этой фракции есть отдельные отрасли и предприятия, которые сумели найти свою нишу на мировом рынке и потому находятся в сравнительно лучшем положении. Нельзя сказать, что промышленная фракция вовсе не была представлена в правительстве и президентском окружении. После назначения в 1993 году О. Сосковца вице-премьером, отвечавшим за промышленную политику, ВПК, конверсию, машиностроение, транспорт и металлургию, стало формироваться и промышленное лобби. На время оно получило могущественную поддержку в лице самого приближенного к президенту лица — начальника его личной охраны генерала А. Коржакова. Началась упорная борьба, в ходе которой группа Сосковец—Коржаков пыталась распространить свое влияние и на банковскую и нефтяную сферы.

Впрочем, без особого успеха. Роль представителя интересов

¹² Нодари С. Становление бюрократического капитализма в России // Свободная мысль, 2021 - № 3. – С.46.

промышленной фракции взяла на себя также Коммунистическая партия (КПРФ) в Государственной думе, но это был не тот институт, где сконцентрирована реальная власть.

Любое ответственное руководство, независимо от политической окраски, быстро приходит к пониманию необходимости реформе гос.службы, к тому, что чем дольше ее откладывать, тем дороже станет обществу это промедление. Поэтому с начала президентства В. В. Путина работа в этом направлении ведется, хотя и с "приливами" и "отливами", а в 2001 году — даже активизировалась. К сожалению, делается это в стиле советских аппаратных традиций закрытости от общества.. Повторяется ошибка, которую несколько лет назад допустили мы в своей попытке реформирования: увлекшись сначала выстраиванием идеальной, точки зрения, концепции, а потом — борьбой за ее принятие на высшем уровне власти, мы "пропустили" период ее обкатки, как в самом аппарате, так и в общественном мнении. Если рассматривать сложившееся состояние государственной службы на 2002 год¹³, то оно порождает следующие негативные тенденции ее развития.

Ухудшается профессиональный состав государственных служащих в связи с низкой средней заработной платой и ее существенной дифференциацией по государственным органам. Усиливается дефицит государственных служащих в возрасте до 45 лет, имеющих опыт работы в современных экономических условиях. Одновременно происходит снижение престижа государственной службы как вида профессиональной деятельности. Сохраняется преобладание государственных служащих с непрофильным образованием. Мужчины преобладают на должностях руководителей, а женщины — на должностях специалистов. Нехватка квалифицированных кадров сочетается с наличием незаполненных вакансий, что в первую очередь связано с низкой оплатой труда государственных служащих. Поступление граждан на государственную службу и должностной (служебный) рост

¹³ Федеральная программа «Реформирования государственной службы РФ(2003 – 2005 годы)» // Российская газета. – 23.11.2002 – С.5.

государственных служащих в большей степени зависят от личного отношения к ним руководителя государственного органа, нежели от их профессионального уровня и деловых качеств. Частая смена руководителей государственных органов нередко приводит к очередному изменению структуры этих органов и неоправданному увольнению государственных служащих.

Во многих случаях качество подготавливаемых документов является неудовлетворительным. Деятельность государственных органов недостаточно регламентирована и слабо контролируется со стороны гражданского общества. Утратили силу прежние нормы морали и идеологического воздействия, регулировавшие поведение работников органов государственной власти и управления и ставшие барьеры на пути злоупотреблений коррупцией и произвола в этих органах. Пока еще не выработаны новые правила служебного поведения (профессиональной этики) государственных служащих и законодательные механизмы их реализации.

Не устранены недостатки в области подготовки кадров для гос.службы и профессионального развития гос.служащих. Имеющиеся образовательные учреждения в целом не обеспечивают необходимый уровень профподготовки государственных служащих.

Правовое регулирование института государственной службы в России стремительно развивается. Об этом убедительно свидетельствует новое российское законодательство о системе государственной службы (Федеральный закон от 27 мая 2003 г. "О системе государственной службы Российской Федерации")¹⁴ и государственной гражданской службе (Федеральный закон от 27 июля 2004 г. "О государственной гражданской службе Российской Федерации")¹⁵. Однако не всякое изменение

¹⁴ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" (с изменениями от 02 июля 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. N 22. Ст. 2063

¹⁵ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (с изменениями от 01 января 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. N 31. Ст. 3215

законодательства повышает его правовое качество и улучшает саму деятельность по осуществлению функций государственного управления; не происходит автоматического улучшения и корпуса государственных служащих. К сожалению, одни лишь законы не изменяют нравственный облик российского государственного служащего и его профессиональные качества. Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию РФ 16 мая 2003 г. отметил: "Наша бюрократия и сегодня обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти. Должен подчеркнуть, что такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов. При этом, несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод. Голод на всех уровнях и во всех структурах власти, голод на современных управленцев, эффективных людей".¹⁶

Исследование вопроса о направлениях и итогах развития российского законодательства о государственной службе за последние восемь лет и особенно 2003-2004 гг., не дает ясного ответа на вопрос, поставленный в самом названии настоящей работы. С нашей точки зрения, внимательное изучение не только государственно-служебного публичного права и законодательства, но и сложившихся административно-правовых конструкций в этой сфере не позволяет утверждать, что государственно-служебные отношения в России получают в связи с принятием Федеральным законом от 27 мая 2003 г. "О системе государственной службы Российской Федерации" и Федеральным законом от 27 июля 2004 г. "О государственной гражданской службе Российской Федерации" необходимый импульс для дальнейшего непротиворечивого и поступательного развития. Конечно, всякие законодательные акты, принятые в рамках спланированной административной реформы, приносят тот или иной "государственно-

¹⁶ Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г. // Российская газета. 2003. 7 мая. N 93

правовой эффект". Однако для укрепления юридических основ современного правового государства простого желания улучшить деятельность государственного аппарата посредством принятия каких бы то ни было законов вряд ли достаточно. Нужно разрабатывать правовые нормы, которые реально и эффективно осуществляли бы позитивное правовое регулирование государственно-служебных отношений.

Заключение

В ходе проведения теоретического исследования был сделан ряд выводов.

1. Бюрократизм означает: 1) в политическом смысле – освобождение административного аппарата государства от контроля со стороны выборных органов власти; 2) в социальном – расширении слоя чиновников, корпоративные интересы которых начинают выходить за рамки их собственных профессиональных обязанностей; 3) в организационном – абсолютизацию формальных правил и рост аппарата организаций, окладов их работников без реального увеличения отдачи.

2. Как функциональные, так и конфликтные теории подчеркивают ограниченность бюрократии, что проявляется не только во внутриорганизационных процессах административно-государственных учреждений, но и в их взаимодействии с внешним окружением, т.е. обществом. Отсюда неизбежные сбои в ее работе.

3. Радикальное решение проблемы бюрократизма предлагают два крайних течения в теории и практике государственного управления. Для крайне правых – это производство и распределение товаров и услуг с помощью рынка при сведении роли правительства (государства) к минимуму. Крайне левые, напротив, пропагандируют общество, в котором власть капитала может быть ликвидирована, что даст возможность свободного сотрудничества между равными гражданами в удовлетворении своих нужд. Эти крайние позиции одинаково утопичны. У правых утопичность воззрений заключается в несоответствии их веры в возможности свободного конкурентного рынка и реальной экономики с ее тенденцией к монополизации, которая ограничивает соперничество и создает массу способов манипулировать выбором населения, особенно в сфере общественных благ. Утопичность воззрений левых – в их вере в некий общий интерес, способный вытеснить частные интересы отдельных групп бюрократов с помощью массового политического участия и

всецело подконтрольного населению правительства.

4. Выход из создавшейся ситуации многие ученые и политики видят в конкуренции между государственными и частными службами. Этот курс породил попытки внедрить методы и приемы деятельности частного сектора в государственную сферу. Реформы административно-государственных учреждений, проведенные в ряде стран Западной Европы и США, хотя и привели к снижению численности аппарата и снижению расходов на его содержание, в целом не ликвидировали опасения насчет бюрократизма.

5. Новый подход к бюрократии как административной организации государства должен характеризоваться более широким участием общественности в определении целей развития, разработке планов и принятии решений по государственным программам и проектам, а главное - в процессе их осуществления. Задача состоит не в том, чтобы избавиться от бюрократии, а в том, чтобы найти способы контроля над ней с помощью демократических механизмов, расширить участие масс в принятии государственных решений, все в большей мере приближаясь к идеалу: влияя на процессы государственного управления, заставляя и позитивно мотивировать бюрократию служить интересам общества и человека.

Список использованных источников

1. Федеральная программа «Реформирования государственной службы РФ» // Российская газета. – 23.11.2020
2. Арон Р. Этапы развития социологической мысли. - М.: Прогресс-Политика, 2020.
3. Арон, Р. Демократия и тоталитаризм. - М., 2020.
4. Бурлацкий Ф.М., Галкин А.А. Современный Левиафан. - М., 2018.
5. Гвишиани Д.М. Организация и управление. Социологический анализ буржуазных теорий. - М., 2019.
6. Ефимов А. Элитные группы, их возникновение и эволюция. // Знание - сила. 2019. № 1.;
7. Каратуев А.Г. Советская бюрократия: Система политико-экономического господства. - Белгород, 2020.
8. Крыштановская О. Финансовая олигархия в России // Известия, 10 января 2018.
9. Макаренко В.П. Бюрократия и государство. - Ростов-на-Дону, 2019.
10. Макаренко В.П. Бюрократия и сталинизм. - Ростов-на-Дону, 2019.
11. Нодари С. Становление бюрократического капитализма в России // Свободная мысль, 2021 - № 3. – С.45.
12. Облонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели гос.службы: Россия, США, Англия, Австралия. – М.: Дело, 2021. – С.149.
13. Теоритические проблемы социального управления. - М., 2019.
14. Фадеева И.Л. Концепция власти на Ближнем Востоке. М., 2019
15. Спиридонова В.И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье). – М.:2019.