

ФЕНОМЕН БЮРОКРАТИИ

THE PHENOMENON
OF BUREAUCRACY

Y. Mindlin

Annotation

At one time Chancellor of the German Empire, Prince Bismarck (1815 – 1898) noticed that when bad laws, but with good management officials still possible, but when bad officials will not help any laws. For Russia, where the bureaucracy has a huge impact on all spheres of public life, these words could not be more timely. Our further development depends largely on the improvement of technology in the public service and progressive forms of labor organization officials, new methods of stimulation. These days, especially intolerable conciliatory attitude to the force of inertia in government, to the old habit, red tape, formalism, to what is different shades of the phenomenon of bureaucracy.

Keywords: bureaucracy, the phenomenon of the administration, the unit, management, technology.

Аннотация

В свое время канцлер Германской империи князь Бисмарк (1815–1898) заметил, что при плохих законах, но с хорошими чиновниками управление еще возможно, но при плохих чиновниках не помогут никакие законы. Для России, где бюрократическая система оказывает огромное влияние на все сферы общественной жизни, эти слова как нельзя более актуальны. Наше дальнейшее развитие во многом зависит от совершенствования технологии в сфере государственной службы, прогрессивных форм организации труда государственных служащих, новых методов их стимулирования. В наши дни особенно нетерпимо примирительное отношение к силе инерции в государственном управлении, привычке к старому, волоките, формализму, к тому, что составляет различные оттенки такого явления, как бюрократизм.

Ключевые слова:

бюрократизм, феномен, администрация, аппарат, управление, технология.

**Бюрократизм как форма абсолютизации
роли административного аппарата
в управлении**

Что такое бюрократия и бюрократизм? Оба явления представляют собой формы управленческой деятельности. Существует два подхода к толкованию этих понятий – традиционный и веберовский (по имени М. Вебера). При традиционном подходе между этими понятиями, во-первых, не делается различия и они используются как синонимы, а во-вторых, смысл бюрократии ассоциируется с рутинной в деятельности государственных чиновников, их медлительностью, усложнением организационных процедур, игнорированием реальных интересов, нужд и потребностей людей. По мнению В.И. Даля, бюрократия – это "управление, где господствует чиновначалие; степенная подчиненность; зависимость каждого лица от высшего и бумажное многописание при этом; многоначалие и многописание" [1]. У любой бюрократии, в какой бы сфере она не проявлялась, есть, искушение воспользоваться своим положением, своим превосходством над рядовым гражданином. Но В.И. Даль не заметил главного в деятельности бюрократа – равнодушие, а подчас и издевательское отношение к людям – "просителям" и изрядно распространенное "мздоимство".

Бюрократизм (фр. bureau – бюро, канцелярия и гр. kratos – власть) возникает при отрыве органов власти (особенно работников канцелярий, аппарата) от населения, "электората". Он связан с иерархической структурой власти. Это специфическая форма социального управле-

ния в обществе, в котором центры исполнительного руководства практически независимы от интересов решений большинства членов общества, а задачи функционирования подчинены целям сохранения и укрепления этих центров (государственных органов).

В широком смысле слова бюрократизм связан с призрачным пониманием и осуществлением государственной власти – политической, экономической, организационной и др. Государственное управление вырождается в бюрократизм тогда, когда начинает замыкаться на самом себе. Оно перестает ориентироваться на задачи конкретных социальных организаций, общества в целом, а сосредоточивается на удовлетворении собственных потребностей. Бюрократизм – это искаженная форма государственного управления, система политического и социального руководства, основанная на отрыве органов власти от воли членов общества и направленная на удовлетворение своих корпоративных, узкокорыстных интересов.

Другой подход к истолкованию данного понятия связан с именем одного из крупнейших социологов XIX – начала XX в. Максом Вебером. В своей работе "Политика как призвание и профессия" он анализирует легитимные типы государства, которых насчитывает три – патриархальный, харизматический и легальный [2].

Патриархальное (традиционное) государство, обусловленное правами, привычкой к определенному поведению, основано на вере не только в законность, но даже в священность издревле существовавших порядков и вла-

стей. Этот тип по своей структуре во многом сходен со структурой патриархальной семьи, что делает этот тип легитимности особенно прочным и устойчивым. Здесь не столько служебная дисциплина или деловая компетентность, сколько личная преданность служит основанием для назначения на должность и для продвижения по иерархической лестнице. Поскольку ничто не ставит предела произволу господина, то иерархическое членение государственных должностей часто нарушается дарованными привилегиями.

Харизматический тип легитимного господства основан на харизме (гр. *charisma* – божественном даре), некой экстраординарной способности, выделяющей индивида среди остальных людей. Она не столько приобретается им, сколько даруется ему – природой, богом, судьбой. К харизматическим качествам Вебер относит магические способности, пророческий дар, выдающуюся силу духа и слова. Ими обладают герои, великие полководцы, маги, пророки и провидцы, гениальные художники, выдающиеся политики, основатели мировых религий (Будда, Иисус, Магомет), основатели государств (Солон, Ликург), великие завоеватели (Александр Македонский, Цезарь, Наполеон). Основной базой харизматического господства является аффективный (необычный, неестественный) тип социального действия.

Легальный тип государства характерен для европейских стран конца XVIII и начала XIX столетий, где люди подчиняются не личностям (королям, императорам), а законам. В этих государствах аппарат управления состоит из специально обученных чиновников, к которым предъявляются требования действовать по строго формальным и рациональным правилам. Именно данную форму управления Вебер и назвал «рациональной бюрократией». Легальное господство, в основе которого лежит формально-правовое начало, оказалось одной из необходимых предпосылок развития современного капитализма как системы формальной рациональности [2].

Действительно, в любой системе государства происходит деление на политических руководителей и обслуживающий аппарат, чиновников, работу которых Вебер называет «бюрократией». По словам В.Г. Смолькова, бюрократия в своем естестве «является прогрессивной технологией, позволяющей значительно рационализировать процесс управления и повысить эффективность организации. Бюрократическая модель означает, что работники должны действовать не как частные, а как формальные лица, наделенные определенными правами и ответственностью» [5]. Другими словами, бюрократия в этом смысле – это целесообразная деятельность государственного аппарата, без которой не может обойтись никакая система управления.

Бюрократия как рациональная деятельность аппарата государственных органов естественно отличается от бюрократизма как искаженной деятельности того же аппарата по удовлетворению своих корпоративных, узкокорыстных интересов. Первое нацелено на добросовестное служение обществу, второе замыкается на себе. Но между этими типами управления нет непреодолимой

пропасти. Бюрократия при определенных условиях может перерасти в бюрократизм. И напротив, бюрократизм под воздействием социального и государственного контроля может стать рациональной бюрократией или административным (аппаратным) управлением. Именно эта задача по трансформации современного бюрократизма в рациональную бюрократию в полный рост встала перед нашим обществом.

Возникновение бюрократии и бюрократизма органично связано с возникновением и развитием государства, т. е. политической власти, при которой появляется экономическая и административная соподчиненность, зависимость одной части государственных работников (аппарата) от другой (политических руководителей). По мнению К. Маркса, бюрократия есть «государственный формализм». В определенных условиях она «составляет, следовательно, особое, замкнутое общество в государстве», «считает самое себя конечной целью государства». И потому вынуждена «выдавать формальное за содержание, а содержание – за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи, или канцелярские – в государственные» [3].

Для бюрократизма характерна вера в авторитет вышестоящих лиц, в механизм твердо установленных формальных действий, готовых принципов, воззрений, традиций. «Что касается отдельного бюрократа, – утверждал К. Маркс, – то государственная цель превращается в его личную цель, в погоню за чинами, в деланье карьеры» [3]. Следует сказать, что в работах классиков марксистской мысли между понятиями «бюрократия» и «бюрократизм» не делается различия. Оба они используются для обозначения такого государственного управления, которое направлено на удовлетворение корыстных интересов осуществляющих его людей (чиновников и политических руководителей). Бюрократические методы несовместимы с демократией, с повсеместным контролем народных масс. Социальная природа бюрократизма направлена как раз на то, чтобы скрыть все, что может вызвать нежелательное вмешательство в дела аппарата государственных органов, в подрыв их беспредельной власти. Бюрократизм спонтанно порождает тенденцию к самовозрастанию секретности аппаратной деятельности. Здесь действует объективный закон, по которому бюрократизм государственных структур возрастает прямо пропорционально росту закрытости и времени существования этих структур. Если государственный орган не стремится сделать свою деятельность открытой и доступной для понимания населения, а использует приемы и методы сокрытия своих дел, то, естественно, его бюрократия растет и крепнет.

Технология бюрократической власти

После революции 1917г. Россия осталась преимущественно крестьянской страной, сохранившей во многом патриархальную культуру, приверженность старым механизмам регулирования общественных отношений. Истоки бюрократии и консерватизма кроются в истории развития нашей страны, в отсутствии широких демократических традиций, в крестьянской отсталости. Бюрократ-

тия обладает удивительной живучестью, она насаждает стиль и методы предшествующих эпох и поколений. В самом факте ее существования подтверждается мысль К. Маркса о том, что "традиции всех мертвых поколений тяготеют, как кошмар, над умами живых".

Централизация власти, осуществленная И.В. Сталиным, привела к тому, что государство и его управленческий аппарат превратились в монополистов не только средств производства предприятий, а стали жестко диктовать и распределительные отношения, узурпируя результаты труда коллективов, подрывая их заинтересованность в эффективности производства. Догматическая абсолютизация государственной собственности обернулась на деле расширением пространства для консерватизма и бюрократизма, породила уравниловку, безынициативность, низкое качество продукции. Все это приводило к нарушению одного из основных принципов социализма: "От каждого – по способности, каждому – по труду".

Оторванность партийно-государственного аппарата от интересов масс, закостенелость форм и методов управления привели к тому, что основные признаки государственно-бюрократической системы стали трактоваться как неотъемлемые характеристики нового способа производства. В качестве этих признаков стали называться иерархическая система управления, ее административные методы, игнорирование экономических стимулов хозяйствования, стирание граней между исполнительной властью и законодательной, политико-административное обобществление средств производства и др. Причем эти признаки рассматривались как чуть ли не построенный социализм.

После смерти В.И. Ленина, в конце 1920 – начале 1930-х гг. обстановка в стране круто изменилась. Нарушение демократических основ социалистического строя коснулось не только юридической науки, но и судебной практики. С переходом от нэпа к жестким, централизованным способам проведения индустриализации и коллективизации возникла административно-приказная система управления и юридического регулирования. Функции органов управления (исполнительная власть) гипертрофировались, а представительных (законодательная власть) – принижались. Роль отсутствующих законов выполняли указы, постановления правительства и ведомственные инструкции, престиж официальных государственных институтов падал.

В советское время за годы культа личности и застоя в нашей стране сформировалась довольно многочисленная бюрократическая прослойка, которую некоторые исследователи рассматривали даже в качестве особого общественного класса. К началу перестройки численность работников только государственного аппарата управления достигла 15 млн. человек, т.е. приблизилась к численности класса крестьян. В стране имелось около 3000 союзных и республиканских министерств и ведомств. Кроме того, значительный аппарат управления имелся в колхозах и различных формах кооперации, в партии, профсоюзах, комсомоле и многих других общественных

организациях. Вся эта огромная и громоздкая машина осуществления социальной власти была поражена бюрократической болезнью. Работники партийных органов вознеслись над обществом, стали управлять им как некая внешняя сила, которой не было никакого дела до действительных нужд и чаяний населения.

Каковы особенности советской бюрократической командно-административной системы?

Важнейшей чертой этой командно-административной системы являлся ее партократический характер. Помимо государственной власти в стране сформировалась еще одна власть – партийных органов, которая и подчинила себе все другие формы власти. Партийные руководители оказались на самом вершине управленческой пирамиды.

Другой чертой этой системы был тоталитаризм, огосударствление всех сфер и отраслей социальной деятельности. И как следствие – наряду с нейтралистским абсолютизмом на всех этажах управленческой иерархии процветали произвол и злоупотребление властью, почти полная социальная незащищенность личностей, трудовых и территориальных коллективов. В противовес официально санкционированным теориям и концепциям широкое распространение получили различного рода конформистские истолкования происходивших событий на уровне обыденного сознания.

Конечно, сейчас редко кто ратует за сохранение командно-административных методов управления. Но скрытое упование на них, замаскированное заботой о поддержании дисциплины, централизма, еще весьма значительно. Не взирая на все сокращения и реорганизации, численность управленческого персонала государственных органов по-прежнему увеличивается.

Любой человек или группа людей (общность), действуя в рамках бюрократической системы, вольно или невольно являются носителями ее сущности. Это проявляется в том, что они понимают ненужность тех или иных бумаг, подписей, согласований и т.д., но требуют их, "потому что такой порядок". Подобные руководители не могут самостоятельно решить подчас элементарные вопросы без согласования с вышестоящими инстанциями. Любой отдельный бюрократ выступает как проявление всех основных черт такого родового явления, как бюрократия.

Каковы социальные предпосылки современной бюрократии?

Во-первых, отставание деятельности управляющей подсистемы (или субъекта управления) от уровня деятельности управляемой подсистемы (или объекта управления). Созданная в ходе постсоветского развития относительно простая управляющая система, столкнувшись с процессом усложнения общественного организма, пытается решать задачу двумя путями. Прежде всего, за счет самоусложнения, что приводит к безудержному росту аппарата управления, увеличению уровней иерархии (количеству "звеньев" в управленческой цепочке), бурному росту разнообразных потоков бумаг и т.д. Затем за счет упрощения управляемой системы, что породило стремление к унификации ее элементов и структур, к единообра-

зию и стандартизации их функций. Использование именно этих двух путей обусловило формирование той бюрократической управленческой системы, с которой мы теперь имеем дело.

Во-вторых, отсутствие или несовершенство механизмов контроля со стороны управляемой подсистемы (или народа) за деятельностью управляющей подсистемы (или политических руководителей и гражданских служащих). В состав обратных связей на социальном уровне должны входить не только информация о состоянии управляемой подсистемы, но и механизм контроля управляемой подсистемы за характером деятельности управляющей подсистемы. Именно отсутствие этого механизма в виде правовых регламентации, гласности, демократии и т.д. привело к тем многочисленным беззакониям и искажениям, которые характерны для нашей системы государственного управления.

В современных условиях бюрократия является ярким противником широкого участия населения в управлении делами общества. Она всегда абсолютизирует роль централизации, не терпит самоорганизации, самоуправления, всячески мешает разворачиванию различных форм демократии. Бюрократия создала и продолжает плодить огромное число разных помех, запретов, ограничений, которые связывают инициативу людей. Без постоянной, настойчивой и последовательной борьбы с бюрократией решение многообразных задач по реформированию нашего общества практически невозможно.

Бюрократия может не только задержать реформы, сделать их мучительно долгими, но и задавить их, свести на нет все их привлекательные идеи и намерения. Абсолютное большинство наших политических руководителей и государственных служащих от низшего до самого высшего уровня даже теоретически не понимают и тем более психологически не воспринимают скоротечность или, по крайней мере, конечность своего пребывания во власти. Они не умеют, да и не хотят строить свою работу и жить так, чтобы через четыре, максимум восемь лет покинуть свой пост, оставив после себя завершенные реформы, добрую память и неразворованную казну.

Отчасти это политико-психологическое наследие словенских традиций самодержавия, в еще большей степени – традиций советской номенклатурной системы. Как известно, в номенклатуру в советские времена было трудно проникнуть, но почти невозможно, при соблюдении определенных правил, было из нее выпасть. Такую практику В. Третьяков называет "презумпцией номенк-

латурности"[4], т.е. несменяемостью, закрепленной множественностью старых советских и новых рыночных привилегий, которая до сих пор царит практически на всем постсоветском пространстве, доминирует в психологии как назначаемых чиновников, так и избранных депутатов, мэров, губернаторов, республиканских президентов. Подобная психология приводит к тому, что предпринятые мероприятия редко заканчиваются в запланированный срок. Должностными лицами почти никогда вовремя не выполняются обещания, данные подчиненным или обществу.

Для тех, кто в силу неизбежных условностей современной России все-таки должен покинуть свой пост, создаются (за государственный счет, т.е. за счет налогоплательщиков) синекеры – политические, финансовые, научные, общественные и т.п. фонды, институты, корпорации, банки, ассоциации и др. Модернизация российской номенклатуры пока заметна только в одном – наиболее дальновидные и располагающие соответствующими постами чиновники и народные избранники, не доверяя свою судьбу только государству бюрократов, сами (но за наш счет) готовят себе запасные аэродромы, а главное – откладывают деньги, получаемые отнюдь не в служебных кассах.

Из многих фундаментальных составляющих демократии самым актуальным и до сих пор невостребованным в России является не выборность и не разделение власти (что, несомненно, чрезвычайно важно), а ограничение сроков пребывания у власти, которое создает психологический и политический фундамент нравственной ответственности. Безусловно, есть реформы, которые требуют для своего совершения десятилетия. Но все это не отменяет необходимости ликвидации презумпции номенклатурности. Без этого нельзя даже теоретически добиться того, чтобы человек довершил то, что начал, в срок своего пребывания во власти.

Необходимость изучения корней, происхождения и эволюции Российской бюрократии, ее сущности и особенностей имеет огромное значение для преодоления негативных сторон в современном бюрократическом аппарате власти.

Богатое содержание для анализа бюрократии дает историческое прошлое. В России впервые целостное представление о государственной бюрократии было изложено в "Табели о рангах", принятой Петром I в 1722г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Толковый словарь Даля онлайн <http://slovardalja.net/word.php?wordid=2480>
2. М. Вебер, Политика как призвание и профессия. 1918., – Пер. с нем./Сост., общ. ред. Ю. Н. Давыдова; – М.: Прогресс, 1990. – 808 с
3. Маркс К., Энгельс Ф.. Сочинения в тридцати девяти томах (2-е издание) Т. 1 <http://lib.rus.ec/b/341617/read>
4. Третьяков В. Российская газета. 2004. 21 окт.
5. Смольков В.Т. Бюрократия и бюрократизм: как свести болезнь к минимуму? // Государственная служба. 2002. № 1(15).