

Содержание:

ВВЕДЕНИЕ

В начале XXI века Россия столкнулась с рядом социальных, политических, культурных проблем, которые привели к необходимости поиска ценностных составляющих деятельности бюрократической организации и форм развития общества. В ходе преобразований произошедших в российском обществе, особое внимание привлекают процессы, связанные с развитием бюрократии.

Актуальность изучения бюрократизма как общественного явления обусловливается рядом факторов. Во-первых, объективной потребностью усиления организованности во всех сферах общественной жизни. Во-вторых, противоречием между этой объективной потребностью и связанной с нею иерархизацией общества и развитием демократии, включением широких слоев населения в общественную жизнь, в политическую деятельность. С этим связана также необходимость нахождения оптимального соотношения между профессионалами и непрофессионалами в управленческом процессе, между управляющими и управляемыми, руководителями и подчиненными. В-третьих, если говорить о нашей стране, то актуальность изучения данной проблемы предопределяется нарушениями, деформациями норм жизни гражданского общества и связанной с этим необходимостью формирования демократического общества, правового государства, углубления и расширения самоуправленческих начал, осуществления реформ во всех сферах жизни.

[60] Исторически сложившись в рамках авторитарного и тоталитарного политических режимов, российская бюрократия стала ассоциироваться с волокитой, пренебрежением к существу дела ради соблюдения формальностей. Поэтому актуальной проблемой является выявление сущности «положительных» и «отрицательных» сторон бюрократии, особенностей её влияния на государственное управление. Актуальность исследования проблемы бюрократизма с течением времени не только не снижается, а, наоборот, постоянно возрастает. В каждом государстве эта проблема существует со своими особенностями, со своими положительными и отрицательными чертами. Особенно остро этот вопрос стоит в России. В культуре российских управленцев сложились устойчивые аномалии, унаследованные от прошлого, которые создают помехи для эффективного

функционирования госаппарата. Бюрократия — это не только способ осуществления работы в учреждениях и не только специфически организованный, по определенным критериям отобранный слой служащих. Бюрократия — это тип государственной организации и стиль жизни в обществе. Это определенный тип динамики развития и приспособления к процессам модернизации общества. Обычно об этом говорят как о бюрократизме, вкладывая в это понятие негативное определение. Бюрократизм и его проявления становятся объектом различных исследований, в результате которых бюрократизм выявляется учеными во всех сферах общественной жизни. От этого негативного явления не застрахованы ни образование, ни медицина, но самый большой вред устойчивому развитию страны и функционированию общественных институтов бюрократизм наносит в системе государственного управления. Управленец в силу своего положения и так называемого «административного ресурса» может оказывать влияние на различные процессы в современном обществе, и от того будет ли это влияние положительным или отрицательным, подчас может зависеть жизнь людей.

Как известно, система государственного управления — молодая, быстро развивающаяся наука. В последние годы в нашей стране стремительно растет интерес к достижениям в данной сфере, поскольку подготовка квалифицированных профессиональных управленцев становится настоятельным требованием времени.

Как пример можно привести высказывание Оноре де Бальзака. В прошлом веке он с горькой иронией писал: «Существует только одна гигантская машина, управляемая пигмеями, и это бюрократия». Приступая к рассмотрению темы можно отметить то, что российская школа управления, возможно, и не так хорошо описана, как западная, тем не менее, она имеет свою практику и опыт. Между тем, тема бюрократизма в жизни современного российского общества, безусловно, заслуживает гораздо большего внимания и совершенно другого подхода ней.

Проблемой изучения бюрократии и бюрократизма занимались и занимаются многие ученые. Исследования отечественных авторов последних лет были посвящены рассмотрению бюрократизма с позиций нескольких наиболее известных западных концепций и критическому анализу недостатков российского государственного аппарата: В. П. Макаренко, В. Н. Соловьев, А. М. Мигранян, А. В. Оболонский, М. Н. Афанасьев, П. П. Гайденоко, В. Г. Смольков, Ю. Н. Давыдов, В. Д. Граждан и др. эффективность государственной бюрократии исследовали: Г. В. Атаманчук, С. А. Кислицин, О. А. Крыштановская.

В 90-е годы, однако, в связи с изменением социальных процессов спектр размышлений о бюрократии существенно расширился. Появились работы, анализирующие феномены бюрократического сознания, связь явления бюрократии с организационно-управленческими понятиями и явлениями культуры. В связи с началом развития этого направления российской научной мысли для нас не могут не представлять интереса попытки западных теоретиков концептуализировать явление бюрократии, создать более или менее целостное видение этого феномена как результата жизнедеятельности самого социального механизма, его организационно-культурных составляющих. Вокруг исследования проблем бюрократии и разнообразных аспектов её проявления в практике государственного управления сложилось несколько научных теорий. В своей курсовой работе, я рассмотрю основные теории бюрократии.

Цель данной курсовой работы – показать эволюцию бюрократии в России и состояние бюрократии на современном этапе.

В целях решения указанных проблем мной в настоящей курсовой работе будет рассмотрен бюрократизм как социологический феномен, и проведены исследования бюрократизма.

Перед исследованием ставится ряд задач:

1. определить социологическое понимание бюрократии;
2. дать социологическую трактовку бюрократии;
3. определить функции и задачи;
4. провести социологическое исследование.

На основании проведённого исследования будет сделан вывод, в котором указана степень бюрократизма и бюрократии в институтах власти.

бюрократия социологический исследование

ГЛАВА 1. Бюрократия и бюрократизм в системе государственного управления

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. [60]

Существуют четыре подхода к определению бюрократии. В 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 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.

1.1 Бюрократия как форма рациональной организации административного аппарата в государственном управлении.

Трудно представить современное государство без развитой системы бюрократии. Наша общественная жизнь так устроена, что без нее она просто остановится. Не случайно так называемую рациональную бюрократию относят к числу наиболее важных социальных изобретений цивилизации. В то же время ни один государственный институт — и в нашей стране, и в мире — не подвергается столь постоянной, ожесточенной и часто вполне справедливой критике, как эта самая бюрократия. У данного парадокса много причин — социальных, политических, психологических... Многое здесь объясняется просто незнанием, непониманием существа предмета. Например, очень часто смешивают три семантически близкие,

но разные вещи: универсальные бюрократические принципы организации управления, бюрократию как социальный слой, осуществляющий повседневное управление государственной машиной, и бюрократизм — присущую управленцам социальную болезнь. Еще меньше подавляющее большинство людей знает о том, что бюрократии в различных государствах и в разные времена при всех их общих чертах сильно отличаются одна от другой по социальному и юридическому статусу, уровню организованности и эффективности, по месту в структуре государственной власти, да хотя бы просто по честности или коррумпированности чиновничества, по уровню так называемой административной морали.[60]

Современная рациональная бюрократия явилась тем социальным образованием, господство которого в отличие от всех прежних типов управления опиралось не на происхождение и имущественное положение, а на знание и применение законов, понимание функций и задач институтов и органов власти. Сегодня вряд ли кто-нибудь станет отрицать, что рационально организованная бюрократия является одним из важнейших социальных изобретений современной цивилизации.[60]

Функция бюрократии необходима для любой политической системы, поскольку ни одно общество не может обойтись без аппарата управления, включающего в себя лиц, постоянно занимающихся ведением государственных дел, без которых воля властвующей элиты осталась бы простым намерением.

Обладая иерархической структурой и более или менее высокой квалификацией для выполнения своих функций, бюрократия обладает и бесспорной административной властью. Стремясь стать воплощением всеобщих интересов общества, она вырабатывает на практике свои собственные корпоративные интересы. Имея же возможности реализовать эти интересы при помощи осуществляемого ею повседневного контроля за ведением государственных дел, хорошо организованная и сильная бюрократия может приобрести самостоятельность и встать над обществом, подчинив его своему диктату. Учитывая это обстоятельство, многие исследователи квалифицируют бюрократию как «необходимое зло»: без нее невозможно сколько-нибудь эффективное управление, однако именно она существенно ограничивает возможности масс влиять на функционирование политической системы, усиливая политическое отчуждение в обществе.

Систематическое изложение концепция бюрократии как специфической формы организации современного общества получила у М. Вебера, считавшего бюрократическую рациональность воплощением рациональности самого капиталистического производства.

Согласно разработанной Вебером «рациональной» модели бюрократии бюрократическая организация характеризуется:

- 1) эффективностью, которая достигается за счет строгого разделения обязанностей между членами организации, что в свою очередь дает возможность использовать высококвалифицированных специалистов на руководящих должностях;
- 2) строгой иерархизацией власти, позволяющей вышестоящему должностному лицу осуществлять контроль за нижестоящими сотрудниками и т. д.;
- 3) формально установленной и четко зафиксированной системой правил, обеспечивающих единообразие управленческой деятельности и применение общих инструкций к частным случаям в кратчайший срок;
- 4) безличностью административной деятельности, в рамках которой каждый функционер организации выступает не как индивид, а как носитель социальной власти, представитель определенной должности.

В то же время Вебер указывал и на негативные стороны развития бюрократии, приводящие к подавлению индивидуальности, видя в «деперсонализации» индивидов в бюрократических организациях прямую угрозу демократии.

В рамках веберовской парадигмы возникли новые теории бюрократии. Последователи М. Вебера постепенно отходят от рациональной модели бюрократии и обращаются к исследованию ценностной составляющей деятельности бюрократической организации, в которой поиск условий эффективности осуществляется в области неформальных отношений внутри самих организаций и во взаимодействии с социальной средой. Принципиально противоположного взгляда на бюрократию придерживался К.Маркс. Бюрократия в его описании выглядит абсолютным злом. Даже простой перечень марксовских пунктов критики бюрократии выглядит весьма впечатляюще. Здесь и подмена общественного интереса частным интересом власти и конкретного чиновника, т.е. «присвоение государства» чиновничеством; и органическая неспособность бюрократии решать подлинные проблемы, отсутствие у нее государственного разума; и извращенное восприятие действительности, отрыв от нее, предвзятость, произвол, возрастающий по мере продвижения к вершине бюрократической иерархии; и карьеризм как образ ее жизни; и ее притязания на монопольную компетентность; Наиболее интегральной характеристикой марксовского видения бюрократии является распространение на нее его знаменитой категории

отчуждения. В целом же бюрократия, по мнению Маркса, есть организм — паразит, принципиально не способный быть ни носителем разума, ни выразителем всеобщих интересов. Марксистская концепция получила дальнейшую разработку в трудах В. И. Ленина, также оказала влияние на формирование ряда теорий: Дж. Бернхэма, М. Джиласа, М. С. Восленского. Их идеи предполагали, что политическая бюрократия («новый класс», «номенклатура») обладает собственностью на средства производства, которая проявляется в ее исключительном праве распоряжаться национализированным имуществом.

Проблемой политизации бюрократии занимались Ф. Риггс, Ж.-Л. Кермон. Институциональное направление исследования бюрократии (Т. Веблен, П. Эванс, К. Поланьи) в значительной мере сосредотачивает внимание на объяснении неэффективного характера деятельности бюрократии в широком социальном контексте. Бюрократия рассматривается как посредник между технологиями и культурными традициями.[60]

В дальнейшем в западных странах теория М. Вебера модернизировалась, совершенствовалась, обогащалась новыми идеями и конструкциями, особенно в американской школе административного права. Поэтому некоторые отечественные ученые, например профессор А. В. Оболонский, называют не три теории бюрократии, а четыре, относя к четвертой так называемую реалистическую теорию бюрократии.

Но современные теории бюрократии исходят в основном из веберовской концепции, дополнив ее:

- во-первых, необходимостью учета субъективного фактора, который М. Вебер отрицал (речь идет о человеческой стороне организации управления, об учете социально-психологических аспектов поведения управленцев. Вебер же считал, что они должны быть беспристрастны);
- во-вторых, идеей самоуправления, т.е. участия населения в управлении обществом.

Исследования отечественных авторов последних лет были посвящены рассмотрению бюрократии с позиции нескольких наиболее известных западных концепций и критическому анализу недостатков российского государственного аппарата. Можно отметить исследования В. П. Макаренко, А. Г. Левинсона, А.М. Миграняна, А. Ф. Зверева, А. Картунова, М. Н. Афанасьева, П. П. Гайденко, В. Г. Смолькова, Ю. Н. Давыдова, Ю. А. Леваду и др. В их трудах основное внимание

уделяется государственной службе как социальному институту общества, протекающим в государственном аппарате процессам и возникающим при этом социальным связям. В работах В. П. Макаренко сделан основательный и глубокий критический анализ веберовской концепции государственной бюрократии, что позволяет творчески осмыслить наследие М. Вебера и возможность его использования в современной России. Аспекты реформирования российской государственной бюрократии и адаптации к новым историческим условиям как части элиты исследовали А. В. Оболонский, А.М. Орехов, С. П. Перегудов. Орехов А. М

1.2 Бюрократизм как негативная форма проявления бюрократии

С понятием «бюрократия» непосредственно связано понятие «бюрократизм». Они не тождественны, хотя часто и совпадают. С точки зрения сущностного определения явления бюрократизм означает ненормальность и болезнь системы управления.

Следовательно, государственное управление может перерасти свои нормальные рамки и превращаться в бюрократизм. Государственное управление вырождается в бюрократизм тогда, когда начинает замыкаться на аппарате, перестает ориентироваться на интересы управляемых социальных общностей, сосредотачивается на удовлетворении аппаратных корпоративных интересов. Бюрократизм в государственном управлении стремится выдать себя за выражение подлинной государственности, но, во — первых, это извращенная в угоду отдельным лицам или социальным группам государственность, во — вторых, он может распространяться не только в сфере государственной власти, но и в любой области социального управления, включая руководство экономикой и общественными организациями.

Но, однако, государственное управление и бюрократизм — это не одно и то же. Управление будет всегда. Бюрократизм в своей основе должен быть преодолен нашим обществом.

Итак, бюрократизм многолик, изменчив, противоречив, приспособляем к любым изменениям конъюнктуры. Но в многообразии отрицательных бюрократических проявлений можно все же выделить более или менее крупные блоки.

Во — первых, это различные формы превращения деятельности отдельных административно — управленческих органов (либо некоторых сторон их деятельности) самоцель. Отсюда формализм, бумаготворчество, местничество, ведомственность, безразличие к судьбе человека, к конечным результатам общих усилий. При таких обстоятельствах чиновник — бюрократ стремится выдавать формальное за содержание, а содержание — за нечто формальное. Внешняя активность, бесконечные приказы и распоряжения, проведение «мероприятий» вместо живой работы, постоянное подчеркивание своего «я» — такие «штрихи» характеризуют портрет бюрократа, благополучно дожившего до наших дней. Немалая часть принимаемых в государственном управлении решений посвящена второстепенным вопросам, зачастую дублирует аналогичные документы вышестоящих органов. Многим из них не хватает аналитичности, конструктивности. [60]

Во — вторых, бюрократизм ведет к возникновению различных форм административного волюнтаризма и субъективизма. Диапазон таких проявлений — от принятия необоснованных теоретических и практических решений до пренебрежения установленными принципами, правилами, нормами, законностью. Сюда относят неумение и нежелание учитывать последствия принимаемых решений, пресловутое «телефонное право», безропотная исполнительность, использование служебной информации в личных целях. Последняя передает в руки бюрократа огромную власть, а, следовательно, попав к нечестному непорядочному человеку, представляет большую опасность для общества.

В — третьих, формируются консерватизм и догматизм, а самое главное, различные формы административного ограничения участия общественности в управлении, недоверие к общественной инициативе. Одно из классических проявлений бюрократизма — административная пассивность. Характерные черты носителя этого качества: чиновничество и сознательный отказ от сколько — нибудь серьезных самостоятельных решений и действий; сведение управленческой деятельности к ожиданию указаний «сверху» и применению инструкций; приложение административного шаблона к изменяющейся действительности. [60]

При этом бюрократизм — не только пассивность самого государственного служащего в плане общественно полезной инициативы. Это также и практика

ограничения административными органами участия общественности в управлении, попытка подменить общественную инициативу администрированием.

Соответственно, возникает целая система мер ограничения возможностей каждого института гражданского общества и, в частности, инициативы рядовых граждан, в управлении общими делами. Среди таких мер можно выделить: внедрение в административную практику духа слепого подчинения вышестоящим инстанциям; мелочную регламентацию действий подчиненных; окружения процесса принятия решений покровом секретности; волокиту, перестраховку и т. д.

В — четвертых, бюрократизм влечет за собой различные формы использования экономических, политических и идеологических средств, находящихся в должностном распоряжении, в корыстных целях (карьеризм, протекционизм, приписки, взяточничество и др.). Можно сказать, что бюрократизм — это коллективный эгоизм работников аппарата управления, проявляющийся в доминировании их специфических интересов над интересами представляемых ими социальных групп, общества в целом.

Аппарат управления — не только совокупность учреждений и органов, но и совокупность многих работающих в них людей. С этой точки зрения, последняя представляет собой крупную социальную группу, занимающую специфическое положение в обществе и имеющую высокий уровень организованности. При определенных условиях возможна деформация всей системы социальных интересов. Аппарат, созданный для обслуживания власти, утрачивает сугубо служебную роль, концентрирует в своих руках властные полномочия. При отсутствии действенного контроля со стороны общества эта власть начинает использоваться в интересах самого аппарата.

Кроме того, следует отметить следующую тенденцию. Чем дольше существует какой-либо государственный орган, тем менее прозрачной становится его деятельность, тем больше нарастают в нем элементы бюрократизма. Поскольку этот государственный орган сосредотачивается не самом себе, то делает себя ненужным, а нередко и вредным для государства и общества в целом.

Бюрократизм — не просто монополизация аппаратом осуществления власти, а как бы вторая власть, разлагающая единую систему власти. Это форма управления, выросшая на почве исторически закономерного процесса выделения управления в особый вид общественного труда, профессионализации аппарата управления и наделения его необходимыми для управления властными полномочиями. Это чрезмерная формализация управления, способствующая фактическому

(максимально возможному) оттеснению народа и его представителей от власти, обеспечению собственных интересов в ущерб интересам общества.

Таким образом, изучение бюрократизма и бюрократии как социально — политических явлений всегда было сопряжено с многочисленными сложностями, так как существуют десятки различных, подчас противоречащих друг другу определений. Бюрократизм рассматривался и рассматривается с различных подходов и точек зрения, в рамках которых он определяется как с положительной, так и с отрицательной сторон.

Также можно говорить о том, что исторически бюрократия и бюрократизм появляются вместе с возникновением государства. Бюрократия как целесообразная деятельность аппарата государственных органов естественно отличается от бюрократизма как искаженной деятельности этого же аппарата по удовлетворению своих корыстных интересов. Первое нацелено на добросовестное обслуживание общества, второе ориентировано на себя. Но между этими состояниями есть отличия. 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.

ГЛАВА 2. История возникновения бюрократии

Рассмотрим историю бюрократия от начала ее возникновения.

Бюрократия - категория историческая, в России она ведет начало от времени оформления абсолютизма. Не всякое лицо, причастное к правлению, можно назвать бюрократом и не всякие учреждения - бюрократическими. Лица, отправлявшие управленческие функции, известны и во времена Русской Правды - уже тогда существовали вирники и тиуны. В последующие столетия численность их, как и номенклатура отправляемых ими функций, увеличивалась и усложнялась, но ни в XVI, ни в XVII столетиях бюрократия в России еще не сложилась.[60]

Подобно тому, как монархическую форму правления на основании определенных признаков считают абсолютистской (наличие регулярной армии, бюрократии, правильно организованной финансовой системы, определенного уровня развития товарно-денежных отношений, обеспечивавших материально абсолютистский режим), так и форму административного устройства правомерно называть

бюрократической только в том случае, если налицо система, совокупность определенных признаков, а не один или несколько из них. Это - зависимость чиновников от монарха, строгая иерархия учреждений и должностных лиц, руководствующихся в своей деятельности уставами и регламентами, единообразие структуры и штатов учреждений и обязанностей должностных лиц, углубление разделения их труда, выразившееся хотя бы в таком первичном виде, как разграничение гражданской и военной служб и т. д.[60]

Бюрократической системе необходима иерархия учреждений. Иерархия учреждений является, пожалуй, единственным признаком, унаследованным бюрократической системой от правительственного механизма предшествующего времени: уже в XVII в. существовали Боярская дума, а также приказы в центре и воеводские избы на местах. Однако это трехчленное деление, особенно в его среднем звене, было лишено единства принципов организации и определения прав и обязанностей. Нормативные акты, определявшие права и обязанности Боярской думы и приказов, отсутствовали. Едва ли не самым ярким примером отсутствия строгой системы в формировании центрального аппарата является множественность принципов определения их компетенции: власть одних приказов распространялась на всю страну (Поместный, Посольско-Пушкарский и др.), другие приказы управляли определенной территорией (Приказ Казанского дворца, Сибирский, Смоленский и др.); власть некоторых приказов распространялась на ограниченную территорию (четы: Галицкая, Устюжская и др.) или определенные отрасли управления. В структуру государственных учреждений вторгались дворцовые, а также патриаршие приказы.

В XVII, как и в первой четверти XVIII в., правительственные учреждения и персонал, их обслуживавший, делились на два уровня: высший, правящий, и низший, исполнительский. Роль высшего уровня в XVIII в. выполняла правящая бюрократия, заседавшая в Сенате. Она существенно отличалась от правящей верхушки XVII в., заседавшей в Боярской думе. При комплектовании последней руководствовались принципом породы кандидатов и родства с царской фамилией - отец и братья супруги царя возводились в думные чины. В думу посылал своих представителей ограниченный круг аристократических фамилий, причем думный чин за немногими исключениями являлся пожизненным. Боярина царь мог назначить воеводой какого-нибудь уезда, поставить во главе приказа или, наконец, отправить выполнять какое-либо поручение за рубеж. Такой боярин, не участвуя в заседаниях Думы, не утрачивал своего чина. Случаев, подобного тому, что произошел с князем и боярином В. В. Голицыным, фаворитом царевны Софьи, оказавшимся в ссылке и

лишившимся не только чина, но и земельных владений, в XVII в. было немного.

Думные чины, особенно бояре и окольничие, пользовались значительной экономической независимостью от верховной власти - они обеспечивались землей и крестьянами. Безбедную жизнь этим и им подобным боярам и окольничим обеспечивали тысячи крепостных крестьян, снабжавших барина необходимыми жизненными ресурсами, независимо от того, какие обязанности он выполнял и где находился - в столице или за ее пределами.

Другое дело Сенат и сенаторы. При назначении сенатором (как, впрочем, и на другие должности) царь руководствовался иным принципом - служебной годностью. Если боярский отпрыск с привычной последовательностью преодолевал ступени служебной лестницы и в конечном счете достигал самого высокого чина, приходя на смену отцу, то права стать сенатором добивались лица, обладавшие личными достоинствами; заслуги же предков во внимание не принимались. Выше всего ценились ум, служебное рвение, образование и т. д. Новые критерии служебной годности порождали новых людей в верхнем слое правительственного механизма. Это была новая знать, начинавшая свою родословную вельмож со времени Петра, целиком обязанная своей карьерой царю.

Но сенатора от боярина отличала еще одна особенность: боярин - чин, сенатор - должность. Лицо, по каким-либо причинам выбывшее из состава Сената, утрачивало звание сенатора. Следовательно, налицо большая зависимость сенатора от верховной власти. Эта зависимость правящей бюрократии от царской власти в еще большей мере прослеживается в экономической области. Если в XVII в. благополучие вельмож обеспечивалось их собственными крепостными крестьянами, то в XVIII в. сенаторы, как и прочие чиновники, получали денежное жалованье. Прекращение службы влекло за собой прекращение выдачи жалованья; перекрещение по службе, связанное с понижением или повышением, также отражалось на размере жалованья.

Для бюрократической системы управления характерны одинаковые структура и штаты местных и центральных учреждений. Этого нельзя сказать ни о Боярской думе, ни о приказах. Историк может установить, чем занимались тот или иной приказ и даже Боярская дума, только эмпирическим путем, то есть изучением их деятельности: следы деятельности этих учреждений, отраженные в документах, позволяют установить их компетенцию.

Лишь в петровское время все учреждения были обеспечены инструкциями, регламентами и штатами. Создается внешне стройная система управления, которую современники уподобляли часовому механизму. Как в нем все винтики и колесики находятся во взаимодействии, выполняя определенную нагрузку, так в государственном устройстве - четкая система соподчиненности учреждений и разделения функций.

Унификация и регламентирование вели к специализации чиновничества и дроблению обязанностей должностных лиц. Главным показателем роста разделения труда является отграничение военной службы от гражданской. В XVII в. военная и гражданская служба совмещались в одном лице. Считалось, что познаний и опыта боярина вполне достаточно, чтобы с одинаковым успехом справляться с военными, дипломатическими и административными функциями. Так, В. В. Голицын, опытный дипломат, но лишенный способностей военачальника, все же был поставлен во главе войск, участвовавших в двух неудачных Крымских походах. Ратный человек XVII в. на склоне своей военной службы, считая, что он уже исчерпал силы на этом поприще, обращался с просьбой к царю перевести на службу гражданскую, чтобы «покормиться» в должности воеводы, нисколько не сомневаясь, что его опыта и познаний достанет для управления уездом.

Регулярная армия, созданная при Петре, была рассчитана на обслуживание ее иерархией военной бюрократии - профессионально подготовленным офицерским корпусом. Военная служба если и совмещалась с иной, то только с дипломатической, но такое совмещение определялось их естественной взаимосвязью.

К проявлениям роста специализации относится дробление должностей, наблюдавшееся во всех подразделениях бюрократической системы. Вместо главы приказа, фактически распорядившегося его деятельностью, создаются коллегии со своей иерархией должностных лиц: президент, вице-президент, советники и ассессоры. Еще более дробное разделение труда в низшем эшелоне; появляются ранее не существовавшие должности исполнителей распоряжений верхушки бюрократии - протоколисты, актуариусы, секретари и пр.

Численность бюрократии к концу царствования Петра если и увеличилась, то незначительно. Это объяснялось перераспределением должностных лиц между сферами управления и совершенствованием всей системы государственного управления. Так, если в Боярской думе к концу столетия насчитывалось чуть более 100 членов, то в Сенате заседало девять человек. Присутствие коллегии состояло

из десяти членов вместо двух-трех в приказах. Зато приказов в конце столетия было 44, а коллегий и равных с ними учреждений - двенадцать. Нивелировка произошла и в областной администрации: при Петре на местах возникли не существовавшие в XVII в. губернские и провинциальные учреждения, а вместе с ними и их штаты.

Однако сама по себе численность должностных лиц не может служить главным признаком бюрократической сути управленческого аппарата. Количество людей, занятых в управлении, важно лишь в том отношении, что минимум их должен обеспечить действие бюрократической системы. Количественный показатель в бюрократической системе имеет такое же значение, как численность населения в общественном разделении труда,- для этого тоже необходим минимум лиц, участвующих в производстве. Лишь после возникновения бюрократии начинается ее расширенное воспроизводство.

Особое место в формировании бюрократии принадлежит Табели о рангах 1722 года. Отдельные положения этого нормативного акта действовали задолго до ее обнародования. Так, при подборе соратников Петр руководствовался не породой, а принципом служебной годности. Появление в окружении царя таких выдающихся сподвижников из лиц далеко не родовитых, как Меншиков, Шафиров, Ягужинский и др., относится к концу XVII - началу XVIII века. Равным образом такие должности, как канцлер и вице-канцлер, тоже появились в обиходе ранее 1722 г.- сразу же после Полтавской виктории.

Значение Табели о рангах состоит в том, что она привела в систему и унифицировала все чины империи на всех трех поприщах государственной службы: сухопутной, военно-морской и гражданской - от прапорщика на военной и коллежского регистратора на гражданской до генерал-адмирала, фельдмаршала и канцлера.

Табель обязывала всех служить и объявила службу единственным источником получения соответствующего ранга и его последующего повышения: «Мы для того никому, какого ранга не позволяем, пока они нам и отечеству никаких услуг не покажут и за оные характеры не получают». Все 14 рангов, составляющих Табель, являлись ступенями служебной иерархии, по которым при надлежащем рвении и способностях мог продвигаться чиновник в любой отрасли службы.

Табель о рангах открывала доступ в ряды дворянства лицам «подлого» происхождения: дослужившиеся до первого офицерского чина в военной службе и

VIII ранга на гражданской получали наследственное дворянство и все проистекавшие из этого привилегии. Происходило обюрокращивание дворянства и одворянивание бюрократии.

В годы административных реформ Петра 1 сложился новый механизм управления страной. От предшествующего его отличали два признака: рационалистическое начало и начало бюрократическое. Рационализм проявлялся в четком разграничении прав и обязанностей между центральными учреждениями. В основу разграничения был положен отраслевой принцип. В результате была создана стройная система органов управления, компетенция которых распространялась на всю страну.

Приказная система, практически лишенная системности, была заменена коллегиальной. Бюрократическое начало выражалось в создании иерархии единообразных учреждений, руководствовавшихся в своей деятельности регламентами, инструкциями и наставлениями. Регламентации подвергалась не только работа учреждений, но и каждый шаг должностного лица, регламентировано было и движение бумаг, документов.

Царь в оформившейся абсолютистской системе пользовался неограниченной властью. Вся чиновная рать от копииста до вельможи находилась в зависимости от монарха. Эту зависимость по сравнению с предшествующим временем усиливали перевод чиновников с натурального на денежное содержание и введение нового критерия служебной годности. В то же время эта рать приобрела большую, чем раньше, самостоятельность, в силу тех самых регламентов, уставов и наставлений, которые с таким усердием разрабатывал Петр. Бюрократия находилась в зависимости от царя, но и царь испытывал огромное влияние бюрократии, поскольку она должна была выполнять его волю, очерченную указами.

Контроль за деятельностью государственного аппарата должен был свести независимость государственного механизма до минимума. Для достижения этой цели, оказавшейся эфемерной, Петр создал два института контроля - фискальную службу и прокуратуру. Делали они общее дело - контролировали бюрократический аппарат, но разными средствами: прокурорский надзор осуществлялся в стенах канцелярий, фискальный - преимущественно за их пределами. Отличие, далее, состояло и в формах комплектования институтов: если прокуратура являлась полностью бюрократическим учреждением, вакансии в котором заполнялись назначенными царем чиновниками, то в низшем звене фискального надзора иногда прослеживается выборное начало, когда речь шла о фискалах от посадского

населения. Контролирующие функции имели ограниченное значение. Иначе и не могло быть в государстве с монархическим строем, где не народ, а бюрократия правила и себя же контролировала.

Новая система управления являлась шагом вперед в государственном строительстве: она заменила архаичную приказную систему, являясь одним из важнейших элементов европеизации России, и, наконец, в условиях феодального правопорядка положила начало законности.

Давая общую положительную оценку административным новшествам, не следует забывать и об их негативных сторонах. Так, унификация управления уничтожала особенности организации власти на окраинах государства (Дон) и игнорировала специфику управления территориями, населенными нерусскими народами. Пример из другой сферы: при Петре личностное начало приобрело импульсы для своего развития, и в то же время крепостнический режим безжалостно подавлял это же личностное начало у многомиллионной массы крестьян.

Столь же неоднозначной должна быть оценка складывавшейся при Петре бюрократии. Без бюрократии не могло существовать ни одно государство нового времени, какую бы форму правления оно ни имело. Наличие бюрократии, как о том свидетельствует исторический опыт России XVIII в., даже в годы безвременья, когда трон занимали серые личности, лишённые инициативы и способностей к государственной деятельности, позволяло стране в силу инерции двигаться вперед, правда, медленнее, без прежнего блеска, но в ранее заданном направлении.

Существование бюрократии еще не означало абсолютного зла. Весь вопрос - в какой мере бюрократии удалось обособиться от остального общества, обрести независимость от него и в какой мере ее деятельность подвергалась контролю со стороны общества. Отдадим должное Петру Великому - он понимал наличие изъянов, присущих бюрократии, и пытался преодолеть их, однако пользовался средствами, которые не могли принести ожидаемого эффекта: бюрократию он контролировал бюрократическими же средствами.

Традиционно при анализе и оценке государственного управления в нем обнаруживается и отмечается наличие бюрократизма. Проявления последнего стали чуть ли не национальной чертой российского государственного аппарата. Позднее, в послереформенный период (1882 г.) Р.А. Фадеев констатирует, что "историческое развитие, выразившееся у каждого европейского народа

разнообразными формами общественного устройства, поглощено в России единственной и исключительной формой - развитием бюрократической опеки до крайнего предела, т.е. механическим отношением правительства к текущей народной жизни и наоборот". В 1905 году Л.А. Тихомиров назвал предшествовавший сорокалетний период "бюрократической узурпацией" и подчеркнул, что "при безмерном количестве "дел" всепроникающего бюрократического строя, упраздняющего самостоятельную работу граждан и нации, сознательное участие во всех этих миллионах дел фактически совершенно невозможно. В действительности, верховная власть не может ни знать, ни обсудить, ни проверить почти ничего. Поэтому ее управляющая роль делается лишь кажущейся. Поглощенная же лично в эти миллионы мелких управляющих дел, она не имеет возможности их контролировать. В результате - единственной действительной властью страны является канцелярия.

Буквально через несколько лет после Октябрьской революции ее инициатор и руководитель В.И. Ленин начал с тревогой и болью говорить о всепроникающем бюрократизме в партийном и советском аппарате и в конце своей жизни пришел к выводу, что если что и погубит социализм, так это бюрократизм. Весь период социализма до 1991 года мы "мягко" обозначили периодом авторитарного бюрократизма. Не прошло и нескольких лет демократической России, как вновь все ощущают и говорят о том, что сегодняшний государственный аппарат погружен в бюрократизм.

Из вышеизложенного, можно сделать вывод, что бюрократия появляется тогда, когда появляется иерархическая структура государственного управления.

В XVII в. слой бюрократов складывался из бояр. А боярин – это чин. Следовательно, бюрократы того времени были чинные люди из знатных родов.

А в XVIIIв., наоборот, бюрократический слой складывался из бюрократов, имеющих ум, служебное рвение, образование, т.е. из сенаторов.

Но в XVIIв. все эти должности не были наделены полномочиями правомерно. И лишь во время правления Петра I все учреждения, составляющие бюрократию, были обеспечены инструкциями, регламентациями и штатами.

Также, можно сделать вывод, что Табель о Рангах 1722 г. занял особое место в формировании бюрократии. Табель привела в систему и унифицировала все чины империи.

Также при Петре создаются два института контроля за бюрократическим аппаратом: фискальная служба и прокуратура.

ГЛАВА 3. Основные теории бюрократии.

Вокруг исследования проблем бюрократии и разнообразных аспектов её 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, то есть функции организации четко определены с помощью нормативных актов, а внутриорганизационное устройство обеспечивается решениями, которые протоколируются, и правилами в форме письменных инструкций, подлежащим хранению.;

иерархичность, то есть должностное лицо обладает четко определенной компетенцией внутри субординационного разделения труда и ответственно за свою деятельность перед вышестоящим должностным лицом;

отстраненность от владения средствами управления, то есть 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, то есть должность представляет собой постоянное занятие по найму с фиксированной зарплатой, с перспективой регулярного служебного продвижения, а после отставки – с гарантированной пенсией;

опытность и безличность, то есть 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.

В последствии 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. 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, возникающий между составляющими систему элементами. Было показано, что черты бюрократии, рассматриваемые Вебером как достоинства, имеют и свои патологии, то есть 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 её 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 и 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 своё достаточно скромное жалование путем получения подарков, комиссионных или платежей от лиц, находящихся в 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.

3.1 Функциональные теории бюрократии.

Американский социолог Талькотт Парсонс (1902-1979), основываясь на структурно-функциональном подходе, считал, что среди наиболее важных черт бюрократии находится институализация ролей в виде должностей с хорошо очерченными должностными функциями, полномочиями и властью, отделенных от сфер частной жизни лица. Должности дифференцируются по двум основаниям – по функциям, выполняемым для организации, и по месту иерархии или «вертикали» подчинения. Развитие бюрократической организации требует, чтобы каждой профессиональной роли соответствовал определённый вид должности, когда должностное лицо назначается посредством заключения некоего договора о найме. Это предполагает наличие определенного рынка труда для распределения человеческих услуг посредством переговоров об условиях найма и карьерных возможностях. Основываясь на изучении отношений между правительством и окружающей его социальной средой (группы интересов, политические партии, добровольные ассоциации и др.), Парсонс утверждал, что развитие бюрократических структур происходит, как правило, в правительствах. Парсонс рассматривал бюрократическую организацию как преимущественно политический феномен, поскольку она в первую очередь ориентирована на достижение коллективных целей.

Другой американский социолог П. Блау показал, что критерий для определения бюрократической организации лежит в процедурах модернизации и координации усилий различных подгрупп для достижения общих целей. Однако происходящая в организациях деятельность никогда не может полностью соответствовать официальным предписаниям, и эти расхождения представляют наибольший интерес для исследователей.

Р. Мертон одним из первых обратил внимание на проблему взаимоотношения между рациональностью и жесткостью бюрократических организаций. Его идеи о социальной структуре организаций нашли развитие в концепции «механической» и «органической» управленческих систем. Первая включает структуры, соотносимые с рациональной моделью, и наиболее подходит для решения долговременных стабильных задач. Вторая, напротив, наиболее подходит к нестабильным условиям и ситуациям, когда проблемы и указания не могут быть разделены среди специалистов на основе ярко выраженной иерархии. Сотрудники должны выполнять свои специальные задачи в свете понимания или задач организации в целом. Для такой работы теряет смысл формальное определение

обязанностей, разделение полномочий и следование инструкциям. Здесь на первый план выходит сотрудничество с другими участниками в решении поставленной задачи в процессе скорее горизонтальных консультаций, чем вертикальных команд.

Конфликтные теории бюрократии.

До сих пор мы рассматривали бюрократию с позиции функционализма, для которого главная проблема сводится к обеспечению четкости функционирования отдельных взаимосвязанных звеньев организации. Сторонники теорий конфликта предлагают другое объяснение бюрократии. Они акцентируют внимание на роли в бюрократии в борьбе за власть, происходящей как в рамках общества, так и в отдельных социальных группах.

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 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 и 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 и, следовательно, приобретают влияние в точном соответствии с их статусом в иерархической системе». Во всех социальных группах происходит непрерывная борьба за власть, которую необходимо сдерживать, иначе деятельность группы будет парализована. Некоторые свойства бюрократии способствуют 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.

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.

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, выработке правил, их изменения или интерпретации все дальше и дальше удаляются 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 вопросах, чем на налаживании связей между организацией и её 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 её 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 изъятий 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.

Изъятия бюрократии, связанные с особенностями её 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 изъятий в её работе.

Суть первой причины в отсутствии заинтересованности в наиболее эффективных решениях. Специализированные предпочтения населения не позволяют измерять 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 предоставленных 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 позволят говорить о ней не только как об административной общности, но и как о серьёзной 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. 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. существует непроницаемая для общественности сфера, 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.[60]

Кроме того, нередко возникает 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.

В политическом смысле бюрократизм предоставляет собой освобождение административного аппарата государства от контроля со стороны выборных органов власти, политических партий, избирателей. В данном случае бюрократия из средств выполнения решений выборных должностных лиц превращается в самостоятельную политическую силу с интересами, реализация которых может существенно исказить 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 навязывать обществу свой собственный интерес, выдавая его за государственный.

Социальные последствия бюрократизации заключается 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; поставку правил административного процесса выше политических и хозяйственных целей управления; искажение информации (засекречивание, избирательное информирование, манипуляция статистическими показателями). Бюрократия через институты подготовки и отбора кадров формирует соответствующий тип руководителей, мировоззрение и деятельность которых отвечает ее корпоративным интересам. Результатом является рост притязаний бюрократии на распределение ресурсов и привилегий в обществе.

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 организацией 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 следует 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.

Итак, бюрократизм означает:

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

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.

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, приведенные в ряде стран Западной Европы и США, хотя и привели к снижению расходов на его содержание, в целом не ликвидировали опасения насчет бюрократизма.

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 бюрократических механизмов, расширить участие масс в принятии государственных решений, все в большей мере приближаясь к идеалу: влияя на процессы государственного управления, заставляя и позитивно и мотивировать бюрократию служить интересам общества и человека.

Социолог Крозье же утверждал, что власть бюрократии основана на доступе информации.

Итак, основными причинами изъянов бюрократии являются:

- Правила, которые становятся самоцелью
- Цели государственной организации, становятся личными целями служащих
- Отсутствие мотивации у служащих

Таким образом, от того как используется потенциал бюрократии, в чьих интересах и какие преследует цели, зависит и социальная полезность либо бесполезность или даже вредность бюрократии, следствием чего являются изъяны в ее работе.

25 марта 2008 года избранный президент Дмитрий Медведев заявил, что антикоррупционный план должен включать в себя как минимум три раздела:

Первое - это законодательные изменения в области уголовного права и процессы, связанные как с международными обязательствами России, так и с текущей ситуацией в стране.

Вторая и, по его словам, гораздо более сложная часть плана это именно создание антикоррупционных стимулов. Это зависит "от общего уровня жизни в стране, уровня зарплаты, от того, насколько безусловно и жестко применяются законы в отношении тех, кто нарушает закон, в отношении так называемых коррупционеров, тех, кто берет взятки, совершает другие коррупционные действия". При этом Медведев высказал мнение, что высшая форма такой мотивации когда для лица, которое собирается получить взятку, становится очевидным, что этого не следует делать, потому что это может разрушить всю его жизнь.

Третье это "изменение правосознания, изменение мышления людей".

"Таким образом, это законы, система стимулирования и общее улучшение экономического климата в стране, а также формирование современного правосознания", сказал Медведев. [60]

19 мая Дмитрий Медведев провел в Кремле совещание по противодействию коррупции. В этот же день он подписал указ о создании совета по противодействию коррупции при президенте РФ и распорядился в течение месяца представить ему антикоррупционный план.

21 мая Госдума приняла решение о создании комиссии по законодательному обеспечению противодействия коррупции. В состав комиссии вошли 12 депутатов: восемь от имеющей большинство в Госдуме "Единой России", два от фракции КПРФ и по одному депутату от "Справедливой России" и ЛДПР. Возглавил комиссию депутат единоросс Алексей Волков, а его заместителем стал бывший замгенпрокурора Владимир Колесников.

Комиссия по противодействию коррупции образована для того, чтобы, в частности, анализировать федеральное законодательство в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции. Кроме того, основными задачами работы комиссии являются разработка предложений по совершенствованию федерального законодательства в области правового обеспечения противодействия коррупции. Также комиссия будет изучать отечественный и зарубежный опыт в области противодействия коррупции и готовить предложения по его использованию в законодательной деятельности нижней палаты российского парламента.

В июне руководитель кремлевской администрации Сергей Нарышкин, возглавивший межведомственную рабочую группу, представил Медведеву план, который предполагает, в частности, разработку до 1 октября проекта соответствующего федерального закона.

Дмитрий Медведев, выступая 2 июля на заседании Совета законодателей при Совете Федерации, заявил, что план по борьбе с коррупцией должен приобрести форму законов в течение полугода.

3.2 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».[61] Так есть ли средство борьбы с этой заразой? Дебюрократизация общества в современных условиях, несомненно, возможна, но для этого пора избавиться 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 аппарата, 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. [60]

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 исключая 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 находиться 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 де бюрократизации 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. [60]

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 стороны 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.

В качестве рабочей гипотезы выдвигается предположение о том, что население России категорически отвергает действующую бюрократическую систему, требует ее реформирования.

ГЛАВА 4. Практическая часть

Основными ключевыми понятиями в данной теме являются «население» и

«бюрократия». Ключевые понятия, используемые в инструментарию исследования приведены в табл. 1.

Таблица 1

№п/п	Ключевые понятия	Содержание понятия	Номера вопросов в бланке
1	Бюрократия	управление, где господствует чиновничество; степенная подчиненность; зависимость каждого служебного лица от высшего и бумажное многочисление при этом	1
2	Население	Население – это непрерывно возобновляющаяся в процессе воспроизводства совокупность людей, состоящая из разных социально-демографических групп	

Объектом исследования является г. Екатеринбург. В выборке будут представлены респонденты по важнейшим социально-демографическим группам с учетом признаков пола, образования и др. Исходные данные по пропорциональности этих групп в составе населения г. Екатеринбург будут взяты из статистических сборников и строго соблюдены при выборке.

Генеральная совокупность – всё население Екатеринбурга примерно человек 1.5 млн человек Уровень средней заработной платы составляет 32 857 тыс. рублей.

В опросе примут участие 100 человек, из которых:

1) по полу: мужчин – 30, женщин – 70

2) по возрасту: до 29 лет – 35 чел., 30 – 49 лет – 45 чел., 50 лет и старше -20 чел.

3) по образованию: высшее и незаконченное высшее – 25, среднее и среднее специальное – 65, ниже среднего – 20.

Для того чтобы не ограничивать и не навязывать участникам опроса свое мнение, я считаю наиболее целесообразным использовать опросник открытого типа.

Анкета

Здравствуйте! Мы изучаем бюрократию как социально-политическое явления. Просим Вас принять участие в этом исследовании и ответить на наши вопросы. Заполнение анкеты простое: если Ваше мнение совпадает с одним из предлагаемых вариантов ответов, то следует поставить галочку или крестик в кружочке. Если же ни один из вариантов Вашей точке зрения не соответствует, изложите своё мнение на свободных строках.

Опрос – анонимный, фамилию и имя указывать не нужно.

1. Ваш пол?

- Женский;
- Мужской.

2. Ваш возраст?

- до 29 лет;
- от 30 до 49;
- от 50 и старше.

1. Образование?

- неполное среднее;
- среднее;
- среднее специальное;
- высшее.

4 В какой хронологический период истории России, по Вашему мнению наблюдается наибольшее засилье бюрократии?

- Путина;
- Горбачева;
- Медведева.

5 Кому, по Вашему мнению, принадлежит реальная власть в стране?

- Олигархии;
- Федеральные органы (президент, парламент, правительство);

- Местные органы власти.

6 В чьих руках по Вашему мнению сосредоточена вся полнота власти?

- У президента;
- У олигархов;
- У депутатов.

7 Обращаетесь ли Вы к чиновникам для решения проблем?

- Решаю сам;
- Местные органы;
- В федеральные органы;
- Прошу помощи у друзей и родственников.

8 Сообщите, пожалуйста, уровень Ваших доходов.

- От 10 тыс. до 15 тыс. руб.
- От 15 тыс. до 20 тыс. руб.
- От 20 и выше.

1. Почему работа чиновников воспринимается как неэффективная?

- Несовершенство законов;
- Давление извне;
- Отсутствие культуры;
- Какие черты характерны для типичного российского чиновника?

- Внимательность;
- Невнимательность;
- Ответственность;
- Безразличность;
- Хамство;
- Грубость;

1. Какие профессии, по Вашему мнению наиболее склонны к взяточничеству?

- Чиновники;
- Врачи;
- Учителя;
- Милиционеры;

12 Какие факторы более всего Вам не нравятся в российской бюрократии?

- Равнодушие;
- Эгоизм;
- Унижение;
- Нет ответа.

13 Хотели бы Вы попасть на работу в Госслужбу?

- Да
- Нет
- Не знаю

14 Как бороться с бюрократией в стране?

- Усилить контроль;
- Ужесточить отбор кандидатов на место чиновника;
- Сокращение аппарата управления;
- Выборы работников аппарата на ограниченные сроки;

15 Как Вы считаете, кто должен бороться с бюрократией в стране?

- Президент;
- Силовые органы;
- СМИ;
- Профсоюзы;

1. Как Вы считаете нужна ли стране новая власть?

- Да;
- Нет;
- Не уверен.

Аналитический отчет

Российское чиновничество переживает золотой век. 75% опрошенных в ходе подготовки доклада россиян уверены, что эпоха Владимира Путина характеризуется наибольшим засильем бюрократии за всю историю России.

Большинство респондентов (40%) считают, что реальная власть в стране принадлежит олигархам, около 30% – что ею обладают федеральные органы власти, столько же указывают на силовую и гражданскую бюрократию.

Большинство россиян по-прежнему считают, что олигархи имеют доступ к принятию политических решений и что властью в принципе обладают те, у кого больше денег».

Характерно, что и олигархи, считают респонденты, тоже более могущественны, нежели Дмитрий Медведев. Всего 25% опрошенных уверены, что в руках президента сосредоточена вся полнота власти, тогда как олигархам пальму первенства отдают 50% опрошенных.

Население само предпочитает держаться от государственной машины подальше. Только треть населения (33%) имеет личный опыт общения с чиновниками и лишь 19% опрошенных обращались для решения возникших проблем в федеральные органы власти. 18% респондентов решали возникшие проблемы сами, 30% – попросили о помощи друзей и родственников.

Львиную долю респондентов (около 67%) составляют те, кто оценивает свои доходы в коридоре от 10 тыс. до 15 тыс. рублей. Доходы от 20 тыс. рублей и выше имеют только 4,3% опрошенных.

Каждый четвертый респондент не доволен, говорят о том, что жизнь у них складывается плохо.

Представление россиян о хронической неэффективности российского госаппарата связано прежде всего с образом непорядочного, испорченного властью чиновника, хотя иногда население и готово отчасти объяснить сложившуюся ситуацию несовершенством законодательства, давлением на чиновников извне, отсутствием правовой культуры граждан. Чиновники плохо работают, потому что чувствуют давление извне (так считают 47% опрошенных), к тому же их моральный облик оставляет желать лучшего (31%).

Среди человеческих и деловых качеств, характерных, по мнению коркинцев, для типичного отечественного чиновника, также преобладают моральные качества – точнее, их отсутствие. Российский чиновник безразличен к государственным интересам, непорядочен и неразборчив в средствах, его отличает безжалостность и рвачество. Мнение о том, что российскую бюрократию отличает невнимательность к людям, грубость и продажность, разделяют 78 опрошенных.

Как ни странно, продажность – далеко не самое ужасное качество российской бюрократии. По мнению большинства респондентов, взятки намного чаще берут учителя (17% ответов), врачи (20% ответов) и милиционеры (22% ответов).

Чиновники воспринимаются как очень умеренные взяточники (14%).

Сильнее россиян раздражает равнодушие чиновников к чужим судьбам, а также то, что они унижают зависящих от них людей, – здесь им нет равных (30% и 29% ответов). Стоит, правда, отметить, что четверть россиян не имеют никаких особенных претензий к чиновникам.

48% работающего населения (в том числе 14% опрошенных студентов) хотят поступить на госслужбу, потому что «работа в госаппарате дает материальные привилегии, льготы, стабильность и карьеру».

На вопрос «Что делать?» простые россияне дают ожидаемый ответ. Свыше 60% опрошенных уверены, что необходимо усилить общественный контроль за работой чиновников. Еще 30% (в ходе опроса можно было дать несколько ответов) – предлагают запретить чиновникам, попавшимся на коррупции, занимать государственные посты. Менее эффективным россияне считают ужесточение отбора кандидатов на чиновничьи посты.

Проблема в том, что общество не находит инструментов для осуществления такого контроля. При всем многообразии существующих в стране институтов гражданского общества и органов госвласти обуздать бюрократию может только президент Дмитрий Медведев. В этом уверены 41% населения.

Имеет ли президент возможности для того, чтобы коренным образом улучшить работу всего госаппарата? Население единодушно: шаги по созданию властной вертикали предпринимаются, однако пока она недостаточно эффективна. Так считают почти 60% населения.

В целом и население (66%) не видит никаких значительных перемен в работе местных и федеральных органов власти, которые могли бы произойти в результате политической и административной реформ.

От президента теперь ждут, что он наведет порядок в работе госаппарата и обуздает чиновничество, которое мешает развитию страны.

Если эти запросы не будут удовлетворены... Уже сегодня, согласно проведенному опросу, общество разделилось практически поровну – 36% респондентов считают, что для страны было бы лучше, если бы у власти оставались нынешние лидеры, а 35% соответственно уверены, что стране нужна новая власть. Этот баланс может и нарушиться.

Выводы

Россиянам не нравится рост бюрократии, которая превращается в новый правящий класс. Но они готовы ее терпеть – ведь надежды на президента тают, а новой силы, способной обуздать произвол чиновников, в нынешней России не видно.

По мнению авторов доклада, у населения нет простого ответа – хорошо это или плохо. Нет и непротиворечивого представления о том, как соотносятся между собой государство как ценность и государство как совокупность чиновников. Россияне, с одной стороны, четко разделяют государство и власть, а с другой – бюрократию и массу госслужащих. Даже на уровне ассоциативного восприятия к словам «государство» и «госслужащий» люди относятся лучше, чем к словам «власть» и «чиновник».

В целом, говоря о преодолении бюрократизма как цели, как задачи, следует обратить внимание на важность рационализации управления и управленческого труда, проведения «канцелярских реформ». Речь идет об обоснованности решений, установлении ответственности каждого за выполнение определенных, четко очерченных заданий и практических дел; о контроле за ходом исполнения решений; о рациональных формах учета и отчетности и уменьшении ее; о сокращении переписки, о совершенствовании делопроизводства и документообмена; об упрощении процедур согласования и т.д.; о регламентации совещаний и заседаний; о должной организации приема посетителей руководителями, управленцами и т.д. Короче говоря, речь идет о повышении уровня профессионализации управленческого труда.

В решении этих вопросов, как представляется, немалую роль могут сыграть методы социологических исследований, в частности анализ документов управленческого труда, организация экспериментов по апробированию новых его форм, деловые игры и т.д. Достоинством социологических методов является то, что с их помощью можно измерить каждое бюрократическое препятствие, разработав систему показателей и индикаторов. К примеру, какое количество документов оформляется для решения дела (и нужны ли они?); сколько печатей, подписей требуется; сколько времени тратится для записи на прием к руководителю, в учреждение, какова продолжительность ожидания с момента записи до момента приема (обоснованность такого ожидания); сколько должностных лиц приходится обходить для решения того или иного вопроса; сколько дней (недель, месяцев, лет) проходит с момента первого бюрократического обещания решить вопрос и т.д., и т.п. Выявление, измерение таких показателей позволит показать истинное лицо

«слуг народа», их «заботу» о людях.

Показывая с помощью цифр и фактов, во что обходится обществу бюрократизм как явление, каковы экономические, социальные и нравственные потери от него, обобщая и рекомендуя лучшие образцы управленческого труда, социология тем самым может выполнять функцию не только познавательную, но и присущую ей управленческую.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Просмотрев и изучив литературу по теме «Бюрократия и бюрократизм», можно сделать вывод, что бюрократия это не просто система управления государственным аппаратом, но и сам этот аппарат.

Существует множество подходов к определению бюрократии. Чаще бюрократия рассматривается как:

- Форма существования и характер власти;
- Иерархическая структура организации;
- Часть правительства;
- Негативная оценка действий государственных чиновников.

Таким образом, функция бюрократии необходима любой политической системе, так как ни одно общество не может обойтись без аппарата управления, включающего в себя компетентных служащих.

Изучив литературу, связанную с историей развития бюрократии, я сделала вывод, что бюрократия появляется тогда, когда появляется иерархическая структура государственного управления.

В XVII в. слой бюрократов складывался из бояр. А боярин – это чин. Следовательно, бюрократы того времени были чинные люди из знатных родов.

А в XVIII в., наоборот, бюрократический слой складывался из бюрократов, имеющих ум, служебное рвение, образование, т.е. из сенаторов.

Но в XVIII в. все эти должности не были наделены полномочиями правомерно. И лишь во время правления Петра I все учреждения, составляющие бюрократию, были обеспечены инструкциями, регламентациями и штатами.

Также, можно сделать вывод, что Табель о Рангах 1722 г. занял особое место в формировании бюрократии. Табель привела в систему и унифицировала все чины империи.

Также при Петре создаются два института контроля за бюрократическим аппаратом: фискальная служба и прокуратура.

При Ленине, весь период социализма обозначают как авторитарный бюрократизм. Но и сейчас государственный аппарат вновь погружается в бюрократизм.

И сейчас в России не смотря на борьбу с коррупцией, размеры взяток растут, следовательно, растет и число бюрократов. За последние 4 года средний размер взяток в стране поднялся почти вдвое – с 5048 рублей в 2006 году до 8887 в 2010-м. Самыми «взяткоемкими» оказались походы к различным столоначальникам для регистрации фирмы и получения разрешения на предпринимательскую деятельность. (Согласно опросу социологов «Левада-Центра», информация взята из газеты «Комсомольская Правда Екатеринбург» № 68 (24489) 2010 г.) [60]

На основании данной работы я бы предложила следующие пути борьбы с бюрократическими явлениями в современном обществе: поскольку бюрократизм есть порождение определённой системы общественных отношений, то и искоренение его возможно лишь с исчезновением породивших его условий. Следует стремиться ограничить причиняемый вред обществу, не подрывая при этом основ пока единственно возможной бюрократической системы управления. Применительно к нашим условиям отмечу главное – это сокращение сферы деятельности и влияния бюрократов. Основной путь к этому – разгосударствление экономики и других сфер жизни общества. Вероятно, следует активизировать деятельность контрольных органов, в частности прокуратуры, расширить и сделать практически более эффективным судебный контроль. Вместе с тем при всех оправданных мерах о создании стабильной и эффективной системы государственной службы, укомплектованной квалифицированным персоналом, не следует делать работу в аппарате чересчур привлекательной для карьеристов и лиц, чрезмерно ориентированных на личное обогащение. Необходимо рекомендовать прекращение «теневых» чиновничьих привилегий. Вероятно тогда государственная бюрократия всех уровней, унаследовавшая прежнюю систему

властных отношений и стремящаяся в новых формах сохранить фактически бесконтрольную опеку над общественной жизнью, не будет представлять одну из главных угроз становлению в России гражданского общества.

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».

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; 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. Танйола, 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 к 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».[Бюрократия «восточной 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.

Список использованной литературы

1. Система государственного управления. Уч. ВЗт. Т.1/Под ред. В.А.Козбаненко. Изд. 2 –е с изм. и доп. - М.: «Статус», 2002.-366 с.
2. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.- 543 с.
3. Социология управления: стратегии, процедуры и результаты исследований / Редколлегия: А.В. Тихонов (отв. ред.) и др. — М: «Канон`1`» РООИ «Реабилитация», 2010. — 607 с.
4. Бюрократия как административная машина / Хейвуд Э., Водолазов Г.Г. / Политология: Учебник для студентов вузов / Москва / ЮНИТИ-ДАНА / 2005.
5. Соколов В.В. Отечественная история. Том 2. Россия имперская. Россия Советская. Россия изменяющаяся . Учебное пособие - Санкт-Петербург: РГГМУ, 2005.- 562 с.
6. См: Симкин Л. «Осужден за бюрократизм» // Рабоче-крестьянский корреспондент. -1983.- № 1.- с. 61-65.
7. Грабова О.Н. Динамика экономических отношений: тенденции и проблемы. Монография - Кострома: КГУ, 2006.- 292 с.
8. Бельский В.Ю., Кравченко А.И., Курганов С.И. Социология для юристов. Учебное пособие для вузов - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2006.- 398 с.
9. Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. Учебное пособие - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.- 127 с.
10. Газета Комсомольская Правда Екатеринбург № 68 (24489) 2010 г.
11. Мизес Л. фон, Левита Р., Пинскер Б.С.Бюрократия. Челябинск: Социум, 2006.- 200 с.
12. Официальный государственный сайт Правительства РФ.

13. Социология управления: стратегии, процедуры и результаты исследований / Редколлегия: А.В. Тихонов (отв. ред.) и др. — М: «Канон`1`» РООИ «Реабилитация», 2010. — 607 с.
14. (Г. Саймон, Э. Фромм, В. Остром). Морозова Л. А. Теория государства и права. — М.: Юристъ, 2010
15. Гайденок П.П., Давыдов Ю.Н. Проблемы бюрократии у Макса Вебера. // Вопросы философии.- 1991. -№ 3. - С. 182.
16. Граждан В . Д. Какая модель управления государственной гражданской службой нам нужна?// Власть.2009. № 12.