**"Бюрократия и бюрократизм в механизме государства"**

Что такое бюрократия?

Что такое бюрократизм?

Эти понятия одни из основных в любом серьезном анализе или обсуждении механизмов современного государства, а теория бюрократизма является центральной концепцией в классических теориях государственного управления, однако вкладывают в каждое из них порой разный смысл. Именно неопределенность, путаница в терминах порождала и продолжает порождать множество серьезнейших недоразумений. Все трактовки понятия "бюрократизм" можно свести к четырем основным типам веберовской, марксовой, имперской ("восточной") и реалистической.

В начале нашего века М. Вебер разработал концепцию рациональной бюрократии как основы современного типа организации, пришедший на смену ее патриархальному (патримониальному) типу. Бюрократическая организация в свое время была таким же историческим прогрессом, как переход от феодального к капиталистическому способу производства. Она противопоставила себя системе патриархальной, средневековой администрации, при которой обычному рядовому человеку добиться справедливости было практически невозможно: сроков рассмотрения дел не существовало, порядок производства и подведомственность их были крайне неопределенны. Во всем господствовал произвол, личное усмотрение решающего вопрос со своими непременными спутниками взятками, вымогательством, протекцией. Исход дела решали не правота человека, не объективные обстоятельства, а его статус, богатство, связи, ловкость, умение задобрить нужную персону.

Патриархальная система имела и свои удобства. Так ,найдя с должностным лицом личный контакт проситель мог без формальных проволочек решить своё дело, и между ними возникали не холодные, деловые , а теплые, почти дружеские отношения. Но недостатки явно перевешивали.

В качестве альтернативы ей стала складываться иная, современная форма решения текущих дел. Организация современного типа предполагает господство общеобязательных регламентированных процедур, исполнение которых не должно зависеть от того, кто и по отношению к кому их выполняет. Все равны перед единым порядком. Унификация становится гарантией против недостатков конкретных людей и возможных злоупотреблений.

Такова концепция рациональной бюрократии, как ее сформировал Вебер.

По Веберу, основные характеристики бюрократии сводятся к следующим четырем:

1. бюрократическая юрисдикция четко зафиксирована нормативным образом;
2. иерархическая организация бюрократической структуры основана на базе твердо установленных принципов должностной субординации;
3. вся формальная внутриорганизационная деятельность (распространение информации, принятие решений, директивы и т.п.) осуществляется в форме письменных документов, подлежащих последующему хранению;
4. все должностные лица должны быть хорошими специалистами в области администрирования, компетентными в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом.

Вебер в своих определениях не стремился перечислить все черты бюрократии как социального явления. Главную же доминанту он зафиксировал предельно четко: бюрократическая организация наиболее рациональное институционное устройство для решения сложных задач управления в современном обществе, и основа ее рациональности состоит в обезличенности ее функционирования, что дает гарантии от произвола конкретных исполнителей.

Таким образом, по Веберу бюрократия это господство профессионализма над некомпетентностью,над произволом, объективности над субъективностью.

Маркс с его открыто ценностными отрицанием универсальной социальной полезности государства стоит в своем отношении к бюрократии на прямо противоположных позициях. Бюрократия в его описании это абсолютное зло. Даже простой перечень марксовых пунктов критики бюрократии выглядит впечатляюще. Здесь и подмена общественного интереса частным интересом власти и конкретного человека, "присвоение государства" чиновничеством; и органическая неспособность решать подлинные проблемы, отсутствие государственного разума у бюрократии; и карьеризм как образ ее жизни; и формализм… Бюрократия по Марксу, есть организм паразит, принципиально неспособный быть ни носителем разума, ни выразителем всеобщих интересов.

"Имперская" модель бюрократии полное воплощение получила в азиатских империях (ее можно также называть "восточной"), особенно в Китае. При всей гигантской роли, которую играло в функционировании системы чиновничество, оно не имело возможности осознать себя самостоятельной политической силой, но оставалось на положении императорских лакеев. Для предотвращения процесса складывания бюрократической корпорации действовал ряд механизмов разобщения интересов чиновников.

К числу механизмов подчинения чиновника не бюрократической структуре, а лишь милости императора можно отнести:

1. отсутствие у чиновников узкой специализации, делавшее возможным их безболезненную взаимозаменяемость;
2. постоянный избыток числа кандидатов на должности (сдача экзаменов не гарантировала получение должности, а лишь позволяло войти в число претендентов на нее, само же ожидание могло длиться неограниченно долго, но быть сокращено взяткой, хотя гарантий успеха не давала);
3. крайнюю ограниченность перспектив служебной карьеры. Что лишало смысла создание лестницы личных связей для продвижения наверх;
4. личную зависимость всех чиновников от императора;
5. жесткие меры против неформальных связей в среде чиновников, что предотвращало создания устойчивых коалиций (к числу таких мер относились: запрет на личную дружбу среди чиновников, запрещение чиновникам из одного семейного клана служить в одной провинции, запрет на брак с женщинами из числа местных жителей, находящейся под юрисдикцией чиновника);
6. финансовую зависимость чиновников не от императорского жалования, а от умения выжать из императорских подданных максимум доходов, в том числе и в свою личную пользу. Это превращало чиновника в уязвимого нарушителя законов;
7. отсутствие каких-либо личных или корпоративных гарантий чиновников от произвольных увольнений и перемещений; все законы были таковыми. Что чиновник просто не мог их не нарушать, поэтому находился под страхом разоблачения и наказания (это одно из ключевых отличий китайских чиновников от статуса их западных коллег);
8. тщательный контроль за более опасной для власти высшей и средней бюрократией по средствам независимой от бюрократии секретной помощи (цензоров), практики непосредственной связи императора с низшим эшелоном бюрократии, минуя ее промежуточные уровни, отсутствие должности главы правительства, функции которого исполнял сам император и личной системы назначений.

Публичной службы не существовало. Чиновники работали на обеспечение нужд не людей, центральной власти и своих собственных потребностей. Поэтому, хотя некоторые чисто внешние ее атрибуты и роднят ее с европейской бюрократией нового времени, было бы правильнее характеризовать ее как псевдобюрократию. В рамках же европейской политической традиции деятельность государственных чиновников рассматривалась не только как служение суверену, но и как отправление необходимых для общества публичных функций.

В России до XVIII в. доминировала имперская традиция заимствованная у Византии с элементами татарской, т.е. восточной модели. Начиная с Петра, в нее были введены элементы европейского абсолютизма, т.е. "полуимперского" варианта, и со II половины XIX в. начали развиваться и элементы модели рациональной бюрократии. В целом же имперская традиция оставалась в России преобладающей, а в рамках СССР она получила новый импульс.

Конструкции Вебера стали основой для развития административных наук в XX столетии. С конца 20-х годов параллельно начала складываться так называемая школа человеческих отношений, сделавшая акцент на социологических и социально-психологических аспектах поведения членов организации, т.е. на организации как человеческой системы.

Упор либо на формально-структурную, либо на человеческую сторону организации разделяет представителей разных школ. Веберовская модель ближе к формальной школе. Служащий рассматривался лишь как функциональная единица, как винтик административной машины, хоть и обладающий особыми индивидуальными свойствами.

"Идеологической" основой веберовской модели были три постулата:

1. бюрократия одинаково эффективно служит любому политическому "хозяину", не вмешиваясь при этом в его компетенцию;
2. это наилучшая из всех возможных форм организации;
3. важнейшее ее достоинство эмансипация от субъективных человеческих влияний на принятие решений.

Таким образом, подход Вебера стал фундаментальной основой теории управления в индустриальном обществе. Но и этот подход нуждается в дополнении и обогащении другими подходами.

Например, обрели новую популярность и смысл идеи федерализации, непосредственного участия граждан в управлении, открытости бюрократической организации, приближение ее к людям и т.д.

В отечественной науке о государственном управлении после многолетнего акцента на формальных, нормативных, информационных аспектах администрации и обращения к человеческому фактору лишь в сугубо функциональном его аспекте в 80-е годы началось рассмотрение управленческой проблематики с позиций человеческо-гуманистического подхода, т.е. переоценка субъективного компонента управления.

Крупный современный политолог В.Остром считает, что практическое воплощение в жизнь веберовского идеального типа "полностью развитой бюрократии" превратит все формы конституционного направления в равнозначные функции. Потенциально такая опасность присутствует. Нацистская машина была одним из ее воплощений. Машине же советской не хватало рациональной организованности, но бед и правонарушений она сумела натворить сверх всякой меры.

Таким образом, "реалистическая" трактовка феномена бюрократии это развивающийся подход, соединяющий в себе основы веберовской модели с критикой ее абсолютизации в качестве универсального образца.

База критики научная и мировозренческая.

Научная основана на данных социологии и психологии, которые свидетельствуют о решающей роли неформальных связей между людьми, а также их установок, ориентаций, чувств обстоятельство недооцениваемое последователями веберовской модели.

Мировоззренческая критика основана на гуманистических и общедемократических идеалах, а также воспроизводит марксову концепцию отчуждения человека в системе бюрократических отношений.

Каково же место российской бюрократии в классификации?

Она занимает промежуточное положение между восточной и континентальной традициями.

В России автократическая традиция отправлялась от понимания государства как царевой вотчины, укрепилась петровско-николаевским деспотическим абсолютизмом и лишь с середины XIX в. начала медленно размягчаться под воздействием либерально-демократических веяний, однако после 1917 г. авторитаризм возродился в новом облике. Это проявилось в постоянном подчеркивании приоритета политических принципов управления по отношению к принципам организационным. Сегодня появились реальные надежды на переход России на демократический путь развития, на возможность реанимации ростков демократии и самоуправления.

В отличие от бюрократического способа организации управления, бюрократизм болезнь, причем болезнь общемировая, распространенная практически во всех странах мира. По своим масшатабам и количеству приносимого человечеству зла она. Пожалуй, сравнима с загрязнением окружающей среды. Загрязнение среды это побочное следствие промышленной революции, одного из самых прогрессивных событий в мировой истории. Возникновение бюрократической системы управления в своем исходном пункте было нацелено на решение важной в историческом плане и гуманной задачи устранение исторически предшествовавшей ей патриархальной системы отправления государственных дел с ее очевидными и существенными пороками, которые с определенного момента стали серьезным тормозом на пути дальнейшего развития общественных производительных сил.

Более того, без действия бюрократических механизмов современное общество не могло бы и дня прожить. Аристотель писал, что любые правильные формы правления имеют тенденцию вырождаться и искажаться, словно отражение в кривом зеркале. Таким "кривым зеркалом", искаженным превращением рациональной бюрократической организации, и является бюрократизм.

Слово бюрократизм означает власть "бюро", т.е. письменного стола не народа, даже не конкретного лица, а должностной позиции.

Таким образом, вспомогательная функция, призванная служить людям, быть орудием в их руках, приобретает над нами власть, система рационального отправления дел из инструмента превращается в самодавлеющую машину.

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

Практических возможностей для реализации своих групповых интересов у аппарата, в силу его места в системе управления обществом больше, чем у какой-либо иной социальной группы. При этом проблема не сводится к злостному, своекорыстному бюрократизму. В любом обществе существуют еще и интересы особые, социально-групповые и те, кто имеют большие возможности для обеспечения приоритета этих интересов, эти возможности используют. Поэтому чиновник в принципе не может быть абсолютно бесстрастным арбитром, но склонен использовать свое положение в собственных интересах. На уровне социально-групповых взаимодействий это выглядит так: аппарат стремится навязать обществу свой собственный интерес как интерес всеобщей. Другой объективной основойрациональной бюрократии является ее органический антидемократизм. Он возникает из монополии чиновника на компетентность, оставляющую за "простыми" людьми лишь роль просителей, ходатаев.

С организационно-технической точки зрения бюрократическая модель управления тоже содержит предпосылки для развития бюрократизма.

Во-первых, поскольку первая задача чиновника обеспечение соблюдение единых, общих для всех формальных правил, то эти правила превращаются в самоцель. Рациональная форма приобретает черты бессмысленного ритуала. А содержание подменяется формой. Снижается уровень понимания возникающих проблем. Таким образом, для бюрократа задачи государственные превращаются, по Марксу, в задачи канцелярские. Всю сложность реальных общественных дел о стремится втиснуть в рамки неких стандартных ситуаций, но догнать действительность под свое ограниченное ее понимание. Очень важен для понимания логики бюрократической машины "закон Паркинсона", согласно которому бюрократическая организация стремится к расширению своего влияния, к саморазрастанию. При этом не наблюдается стремления к повышению собственной ответственности за состояние дел. Максимализация масштабов и сферы контроля при минимизации ответственности вот бюрократический идеал.

Часто бюрократизм отождествляют с волокитой, отписками, и т.п. При этом внешние симптомы болезни неправомерно смешиваются с ее внутренним содержанием, которое Ленин определил как "подчинение интересов дела интересам карьеры".

Таким образом, бюрократизм включает в себя следующие компоненты:

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

Бюрократизм имманентен сложившейся у нас административно-командной системе, которая зиждется на презумкции всесилия государственной власти, способной якобы решить любую политическую, экономическую, идеологическую задачу, если решение соответствующее будет своевременно принято и должным образом исполнено. Отсюда гиперболизация роли управленческих структур, исключающая возможность контроля за ними со стороны гражданского общества и неизбежно превращающая бюрократизм по сути в тотальное явление. Не исключение в этом смысле и сфера борьбы с преступностью, где социальная опасность бюрократизма особенно велика, т.к. здесь с наибольшей остротой сталкиваются интересы граждан, социальных групп, общества в целом.

Конечная цель правоохранения - обеспечение безопасности важнейших социальных ценностей. Смысл уголовно-правой нормы под страхом ответственности предостеречь людей от посягательства на ту или иную социальную ценность.

Бюрократизм искажает само содержание борьбы с преступностью, деформирует ее цели и приоритеты. Борьба с преступностью мешается результативности.

Возьмем дефекты уголовного закона, которые становятся одним из источников бюрократических извращений в борьбе с преступностью.

Неудачный уголовный закон с неизбежностью порождает бюрократизм.

Дефекты уголовных законов бывают разными:

1. под защиту закона не берутся социальные ценности, того заслуживающие (вакуум регулирования);
2. либо нормы конструируются там, где для них нет объективной основы в виде общественных отношений, нуждающихся в правовом оформлении (регулирование вакуума). Подчас объектом уголовно-правовой защиты становятся ценности, которые в силу особенностей их природы невозможно защищать с помощью угрозы наказания.

Итак, нормы права искаженно отражающие объективную общественную потребность, рождают уродливые правоотношения, последствия которых вредны для общества, но в каком-то смысле полезны для бюрократической системы. Например, печально известные нормативные акты об усилении борьбы с нетрудовыми доходами, с пьянством и алкоголизмом и др.

Итак, бюрократизм всегда антидемократичен, но в правоохранительной деятельности он опаснее, чем в любой другой. Т.к. здесь неизмеримо больше возможностей для подавления личности, здесь незаметнее стирается грань, отделяющая требовательность от диктата, строгость от насилия, справедливость от произвола. Граждане должны видеть в правоохранительных органах бастион защиты своих прав и интересов.