

УДК: 65.65.011

ВЛИЯНИЕ БЮРОКРАТИИ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Т. Н. Савина, канд. экон. наук, доцент кафедры экономических наук ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва»

А. М. Асаинова, студентка II курса юридического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва»

На основе теоретико-методологического анализа в статье раскрываются сущность и содержание понятия «бюрократия», что позволило автору выявить характерные особенности бюрократизма в современной России, определить его специфику. На основе данных социологических исследований автором выявлены характерные черты российского бюрократизма, что дало ему возможность показать влияние бюрократии на эффективность управления.

Ключевые слова: бюрократия, бюрократизм, эффективность управления, коррупция.

До недавнего времени в отечественной науке преобладало безразличное отношение к бюрократизму как к явлению ситуационному и постепенно исчезающему. Возможность «разгула» бюрократизма отрицалась, несмотря на фактическое обюрокращивание многих аспектов деятельности партийного, государственного и хозяйственного аппаратов, общественных организаций. Следует обратить внимание и на неоднозначность употребления в литературе самих терминов «бюрократия» и «бюрократизм». Не только в публикациях прошлых лет, но и в работах, увидевших свет в самое последнее время, эти понятия смешиваются, а нередко и отождествляются.

Впервые теоретико-методологический анализ бюрократии осуществил немецкий ученый Макс Вебер. По его мнению бюрократизм есть инструмент профессионального чиновничества. Вебер делал акцент на рациональную бюрократию, рассматривая её как необходимую форму общественного порядка, видя в ней

выражение формальной рациональности, которая предполагает повиновение, дисциплину, безличность, регламентацию, ответственность, специализированное образование [2].

Вместе с тем веберовская трактовка проблемы рациональной бюрократии оказалась чуждой отечественной науке, в которой господствовало мнение, что бюрократия – это изначально негативное явление. Маркс, а вслед за ним и Ленин по существу отождествляли бюрократию с бюрократизмом – канцелярщиной, пренебрежением к существу дела ради соблюдения формальностей. Методологической основой такого подхода был классовый подход к госаппарату как особому комитету по защите интересов буржуазии. Что касается бюрократизма, то это замкнутый, действующий по законам иерархии, жесткий механизм власти, стоящий над законом и волей членов общества. Эта власть превращена в самодовлеющую организацию, функционирующую исходя лишь из собственных интересов, предающую забвению интересы общества. Основными свойствами бюрократизма являются отчуждение аппарата от народа, социальная замкнутость, кастовое равнодушие к интересам населения.

Бюрократизм имеет свою национально-государственную специфику, определяемую, прежде всего общественно-экономическим строем, уровнем развития демократических традиций, культуры, образованности людей, нравственной зрелости общества.

Справедливо будет отмечено, что многие черты бюрократизма, к сожалению, воспроизводятся и в современной России. Следуя данным социологических исследований, к основным из них можно отнести:

1. «Оторванность от народа». Главной причиной негативного отношения к современной государственной бюрократии и высшему руководству страны население видит в фактическом отказе государственных структур от заботы о базовых социальных потребностях людей, опоре властей не на широкие социальные слои,

а на собственную бюрократию и силовые структуры (81% опрошенных). Подобное мнение складывается из следующих убеждений опрошенных:

– аппарат не знает подлинных нужд населения, его трудности, сами живут хорошо, занимаются бумаготворчеством и заседаниями (59%);

– чиновники пользуются льготами, привилегиями, хотя в свое время сами выступали против них (67%);

– руководители заняты не государственными делами, а борьбой за сохранение власти и себя в этой власти (56%);

– никто из «столоничальников» не советуется с народом (61%). Чаще всего высказывают такие суждения рабочие, пенсионеры, крестьяне. Реже – гуманитарная интеллигенция, научные работники; значительно реже – предприниматели, молодые люди в возрасте до 25 лет.

2. «Расхождение между словом и делом», «размывание» в обществе вообще и в управленческих структурах в частности таких норм нравственности, как порядочность, честность, ответственность, исполнительность. Эту причину своей отрицательной оценки руководителей различных уровней назвали 59% опрошенных. Наиболее часто при этом приводились следующие суждения:

– придя к власти, многие поступают прямо противоположно тому, о чем говорили, к чему призывали раньше (38%);

– чиновники нередко скрывают правду или просто лгут (47%);

– власти не выполняют обещаний, которые дают народу (56%).

3. Взятничество и коррупция постоянно поражают «конторы» и «управления», за громкими заявлениями и оценками нередко просматривается личная выгода. Такое мнение прочно утвердилось среди разных социальных слоев населения. Отсюда и истоки того, что в самом обществе наметились быстро развивающийся процесс падения уважения к закону, установившимся порядкам, рост ориентации на силу и даже насилие. Не видят ничего предосудительного в том или ином нарушении законов и норм 42% респондентов. От 18 до 21% опрошенных

молодых людей в разных социальных группах допускали возможность различного рода насилия в общественной жизни, вплоть до применения оружия для достижения своих целей.

Конечно, в нынешнем аппарате управления немало честных работников, делающих полезное дело. Но все же этот аппарат бюрократизирован, так как усвоил особый стиль управления. Наиболее распространенные черты бюрократического стиля работы хорошо известны. Это приверженность к отжившим методам и приемам работы; нежелание досконально знать дело и нести за него ответственность; волокита; безынициативность, нацеленность на указание «сверху»; мелочная опека в отношении подчиненных, постоянное ненужное, а подчас и вредное, вмешательство в их текущие дела; приверженность к бумаготворчеству, стремление перестраховать свою деятельность ссылками и согласованиями. Все это приводит к резкому падению эффективности системы государственного управления. Равнодушный к выполняемой работе бюрократ не вникает в судьбу человека, которая, может быть, зависит от бумаги, лежащей на его столе, не откликается на чужую боль, не находит времени внимательно разобраться в деле.

Положение бюрократии в современном переходном российском обществе продолжает оставаться двойственным и очень неустойчивым. И это - часть нашего исторического наследия. Действительно, будучи одной из основ государственности, она одновременно не имеет того общественного признания и социального престижа, которые необходимы ей для самоуважения и эффективной деятельности. Более того, значительная часть общества несет в себе настолько сильные антибюрократические настроения, что это делает почти невозможным нормальное социальное сотрудничество.

Поскольку в основе бюрократизма лежат экономические, организационные, политико-идеологические, социально-культурные корни, то выходом из этой сложной ситуации могли бы стать изменения экономических, организационных, социальных, политических и других условий, способствующих обюрокративанию

управленческих процессов. Успех борьбы с бюрократизмом в России определяется тем, насколько быстро и в каких масштабах будут реализованы идеи демократии, свободы и социальной справедливости, как будут осуществлены принципы демократической самоуправляемости. Однако современное состояние и развитие российского общества не позволяет говорить о скором искоренении такого явления как бюрократизм, и как следствие этого явления – коррупции.

Преодолеть бюрократизм в России невозможно. Можно его смягчить, ограничить, заставить бюрократа-чиновника работать, в первую очередь, на общее благо людей и общества в целом. Для этого необходимы, на наш взгляд, следующие действия:

- во-первых, развитое гражданское общество и правовое государство, то есть такое состояние совершенства людских взаимоотношений, при котором ими правят закон, культура, демократия, высокое содержание понятия ценности человека и его жизни;

- во-вторых, стабильность, экономическое благополучие, индивидуальная развитость отдельной личности;

- в-третьих, цивилизованная управленческая система, рекрутируемая снизу, а не сверху.

Поскольку российское общество, государство и многие люди не отвечают перечисленным критериям, то еще рано отмечать факт некоторого смягчения бюрократизации. Более того, разросшаяся вертикально и горизонтально государственная и местная власть, несовершенство общественных отношений и многие другие факторы способствуют воспроизведению бюрократии повсеместно, а правовой беспредел и нигилизм к праву создают благодатное пространство для функционирования бюрократизма в России.

В марте 2000 г. методом случайной выборки проведен опрос 300 рабочих государственных предприятий г. Выборга. На вопрос, как можно охарактеризовать действия городских органов власти в решении ключевых проблем социально-

экономического развития, ответы распределились так: как утрату контроля за развитием событий – 35%; как некомпетентное руководство – 61%; не ответили – 14% опрошенных.

Важно подчеркнуть, что каждый второй житель города сталкивается в последнее время с ущемлением своих гражданских прав и свобод со стороны органов власти. Семь из десяти опрошенных уверены, что нельзя надеяться на помощь власти, надо полагаться лишь на собственные силы. Так, 47% респондентов утверждают, что власти обходятся с ними несправедливо. Обязательность и точность чиновников отмечают только 5% опрошенных.

Бюрократизация и коррупция аппарата, широкое участие должностных лиц в коммерческих предприятиях, совмещение одними и теми же людьми нескольких постов в законодательных и исполнительных органах власти, правовой нигилизм, недостаточная проработанность законодательных актов, указов и постановлений, непродуманные высказывания представителей "верхов", попытки ограничения конституционных прав людей, неспособность противостоять нарастающему валу преступности – все это самым серьезным образом компрометирует чиновничество.

Как показал экспертный опрос, проведенный в марте – апреле 2000 г. (опрошены 160 работников администрации Московской области), работа государственного служащего (чиновника), которая является одним из исключительно ответственных видов профессиональной деятельности, предъявляет к нему разносторонние требования, предполагает наличие определенных качеств. Среди них: компетентность (90,8%); самостоятельность в решении поставленных задач (48,4%); инициативность (32,8%). Кроме того, были названы общая эрудиция; аналитичность и системность мышления; государственный подход к делу; порядочность; умение осуществлять свою управленческую деятельность сквозь призму интересов людей.

Непрофессионализм чиновников порождается, во-первых, отсутствием научной системы работы с кадрами во всех звеньях государственного организма; во-вторых, во многом сохраняющимся сегодня бюрократическим подходом к кадрам; в-третьих, тем, что до последнего времени не востребовавшими по большому счету оказываются компетентность, профессионализм, хорошие знания в области экономики, права, социологии, управления персоналом и культурологии. Переходное общество с его малоэффективными системами защиты аппарата от недостойных не сделало еще категорического заказа на профессионалов. Более того, на волне демократизации в аппарат попало немало аутсайдеров прошлого, честолюбивых фразеров, стремящихся, используя власть, урвать себе кусок побольше. Страна же нуждается в новом поколении профессионалов – управленцев современной формации, причем с зачетом всей структуры должностей как по их уровням, так и по содержанию деятельности. При этом речь идет о дифференциации работников-управленцев не только по занимаемым должностям разного уровня в разных звеньях аппарата, а прежде всего по их деловым и личностным качествам, по тому, какие свойства своей души вкладывают они в работу, чем руководствуются в жизни.

На наш взгляд, повышение эффективности работы аппарата управления может быть достигнуто за счет повседневного внедрения научной организации, механизации и автоматизации управленческого труда, создания в коллективах атмосферы, где все борются за "высшее качество". При этом выделим три направления. Первое – применение вычислительной техники и автоматизированных систем управления. Второе – использование средств оргтехники для сбора, обработки, составления, копирования, размножения, хранения, поиска и пересылки документов. Третье – создание служб психологического сопровождения управления. Наибольший эффект достигается при сочетании этих направлений.

Бюрократизм не может не проявляться в развитой системе управления, в которой субъект и объект управления в той или иной мере отделены друг от друга,

где субъект управления специализируется и профессионализируется. Каждый государственный служащий в той или иной мере бюрократ. Но отсюда вовсе не следует, что для уничтожения бюрократизма необходимо уничтожить государственную службу, профессиональный аппарат власти или управления. Такая идея ошибочна и малопродуктивна. Выход лежит в другой плоскости поиска. В этой связи необходимо выделить проблематику бюрократии и бюрократизма в специальный раздел теории управления для более глубокого их анализа. Татьяна Смольякова в статье «Бизнес вреден для здоровья» отмечает, что развитию бизнеса в России больше всего мешают бюрократизм, недостаток оборотных средств и квалифицированных кадров [3].

Такой вывод можно сделать из результатов международного исследования среди предприятий малого и среднего бизнеса, которое ежегодно проводится известной международной аналитической компанией «Грант Торнтон».

В опросе, который состоялся осенью 2004 года, приняли участие руководители 6300 компаний в 24 странах мира. Исследование охватывает страны самых разных «весовых категорий» – в Европе и Африке, Северной и Южной Америке, Азиатско-Тихоокеанском регионе. Российский бизнес представляли 265 компаний в 12 городах.

Бизнесмены большинства стран настроены довольно оптимистично относительно перспектив экономического роста своих государств и собственного дела. Исключение составляют японцы, демонстрирующие пессимизм уже несколько лет подряд. Россияне, как и в предыдущие годы, остаются в числе умеренных оптимистов. Правда, со временем накал российского оптимизма снижается: если три года назад Россия занимала восьмое место, то теперь двадцатое (из 24). Наибольшие надежды наши предприниматели возлагают не на развитие производства как таковое (например, увеличение инвестиций), а на повышение цен на товары и услуги.

Самым серьезным барьером для развития бизнеса, по мнению российских предпринимателей, является чрезмерное госрегулирование (бюрократизм). В этом смысле с ними солидарны поляки и немцы.

Недостаток качественных специалистов, особенно по рабочим профессиям, становится для нашего бизнеса все более острой проблемой. Три года назад, когда Россия впервые приняла участие в опросе «Грант Торнтон», уже звучала тревога о том, что «завтра» понадобятся высококвалифицированные рабочие, которых негде брать. Сегодня эта тревога звучит более громко. Проблема кадров, по-видимому, является одной из причин того, почему фактическое увеличение рабочих мест в малом и среднем бизнесе России оказалось в прошлом году вдвое меньше, чем планировали предприниматели.

В. Н. Добров в статье: «Можно ли в России победить коррупцию и бюрократизм?» отмечает, что отечественный бюрократизм давно уже напоминает ту самую сказочную гидру, у которой на месте отрубленной головы сразу же вырастает несколько новых. И никто с этим ничего поделать не может. Ни бывшие лидеры КПСС, ни их «демократические» преемники, при которых бюрократизм, всевластие министерств и ведомств растут уже не в арифметической, а геометрической прогрессии. Сегодня в России вдвое больше государственных чиновников, чем в бывшем Советском Союзе, хотя, казалось бы, пропорция должна быть развернута совсем в иную сторону. Да и бюрократических препон в любом виде деятельности стало намного больше. Это признает и В. В. Путин, излюбленной темой бесед которого с высокопоставленными российскими чиновниками как раз и является «дебюрократизация» государственного управления и экономики. Но чем больше разговоров и указаний «искоренить» бюрократизм, тем сильнее он разрастается на деле [1].

До сих пор, вопреки многочисленным поручениям первых лиц нашего государства, Россия удерживает мировой рекорд по количеству лицензируемых видов предпринимательской деятельности – их у нас в десятки раз больше, чем, напри-

мер, в западноевропейских государствах. Резким усилением бюрократической безответственности и неразберихи обернулось создание федеральных округов. В результате учреждения сразу семи федеральных руководящих инстанций численность и без того раздутого чиновничьего госаппарата возросла, на порядок увеличился поток казенно-бумажной отчетности, которую приходится направлять «промежуточным» федеральным начальникам. Нарушились и налаженные связи между центром и регионами, что особенно пагубно сказалось на работе правоохранительных органов, в первую очередь МВД.

Мировой опыт свидетельствует однозначно: из кризисов и спадов национальные экономики выводил не рынок, а государственное регулирование, умение руководителей своих стран сосредоточивать все силы и средства на решении ключевых задач. Так было в 1930-е годы в США. Так происходило в послевоенный период в Германии и Японии. Таким путем обеспечил себе прорыв в XXI век и Китай. О нашей стране и говорить не приходится: она была первой на этом пути. И первой решила проблему создания сильного, компетентного и в то же время, как отмечалось выше, «дебюрократизированного» государственного аппарата, успешно решавшего поставленные перед страной задачи. И одно из самых ценных и важных составляющих этого опыта – активное, «сотрудническое» и заинтересованное подключение госаппарата к достижению поставленных политическим руководством страны целей.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Добров В. Н. Можно ли в России победить коррупцию и бюрократизм? / В. Н. Добров // Дуэль– 2004 – № 48(396).
2. Зверев В. Ф. Теория бюрократизма / В. Ф. Зверев. М.: Изд-во Право – 2005. – 34с.
3. Смольякова Т. Бизнес вреден для здоровья / Т. Смольякова // Российская газета – 2005.