

ПРОБЛЕМЫ БЮРОКРАТИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Т. Н. Савина, канд. экон. наук, доцент кафедры экономической теории экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева»

Э. Т. Дашдамиров, студент II курса юридического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева»

В статье на основе систематизации взглядов раскрывается сущность понятия «бюрократия»; выявлены характерные черты данной категории. Автором рассмотрены основные проблемы бюрократизации в современной России.

Ключевые слова: государство, общество, бюрократия, политическая власть, аппарат управления, коррупция

Бюрократия – весьма противоречивое понятие и имеет различные толкования, которые подчас носят противоположный характер. Этот термин встречается в теории государственного управления и означает управление государственным сектором в противоположность управлению в частных организациях. Подчеркивается качественно иной характер системы государственного управления, в том числе обязательность ее решений, ее особое отношение к закону, заботу об общественных, а не частных интересах, подотчётность ее деятельности общественному контролю и т.д.

С точки зрения политической экономии бюрократия – нерыночная организация, которая финансируется за счёт средств государственного бюджета, в отличие от организаций, финансируемых за счёт прибыли от коммерческой деятельности.

Во многих странах термин «бюрократия», вопреки его этимологии, приобрел негативный оттенок, который стал обозначать неэффективную систему управления на различных уровнях.

Наиболее известным специалистом по проблемам бюрократии по праву считается немецкий ученый Макс Вебер, который одним из первых выдвинул общую теорию организации, применимую ко всем сторонам жизни современ-

ного общества. В его трудах понятие бюрократии имеет несколько значений. Оно употребляется для обозначения метода реализации административной деятельности, характера политической активности, типа управления или осуществления властных полномочий, наконец, особой группы людей или социального слоя. По Веберу, общими чертами бюрократии являются:

- иерархия (каждый чиновник имеет чётко определённую сферу полномочий в иерархической структуре и подотчётен в своих действиях вышестоящему начальству).

- последовательность (должность является основным видом деятельности, дающим жалование и перспективу регулярного повышения по службе).

- безличность (характер работы определяется в соответствии с утверждёнными правилами, уставами).

- специальные знания (чиновники отбираются на основе способностей, получают необходимую подготовку и контролируют доступ к служебной информации).

Однако относительно понятия бюрократии теория и реалии жизни не тождественны. Так вышеперечисленные признаки имеют патологические проявления:

- иерархический характер управления препятствует проявлению индивидуальной ответственности и инициативы

- строгое следование установленным правилам и регламентам может привести к отсутствию гибкости в принятии решений

- безличный характер отношений порождает бюрократическое безразличие и бесчувственность.

- специальные знания – как показывает практика, чиновники отнюдь не всегда отбираются на основе способностей.

Модель бюрократии, предлагаемая Вебером, скорее можно считать идеализированной, нежели возможной. Не следует игнорировать «человеческий фактор». Человек не является пассивным агентом, дающим стереотипные, т.е. полностью предвидимые реакции на стимулы внешней среды – организации,

социальной системы общества. Индивид преследует свои цели. Никакой человек не хочет, чтобы к нему относились только как к средству для исполнения целей организации. У всякого индивида есть свои цели, намерения, планы, которые он стремится реализовать с помощью своих собственных стратегий действия.

Чиновники, бюрократы, коррупционеры. Эти слова на сегодняшний день синонимичны, и имеют крайне негативный оттенок. Почему? Рассмотрим подробнее реалии жизни. Бюрократическое управление всегда консервативно, его механизм не гибок и не мобилен, опирается на властный характер централизации, противодействует систематическому общественному контролю, основан на политике создания неравных условий конкуренции, провоцирует коррупцию в обществе. Капитализм противопоставляет людей друг другу, а в нашей стране ещё и противопоставляет народ и государственную власть, усугубляется разрыв между основной массой населения и бюрократией.

Тотальная бюрократизация властных структур снижает их зависимость от населения. Государство начинает функционировать как самостоятельная политическая сила в интересах тех, кто привел к власти «свою» политическую группу. Служащие образуют государство в государстве. Они, используя свое положение распорядителя общественными делами, извлекают пользу из этого положения, а принципы, на основе которых она должны действовать, своевольно, волюнтаристски извращают в личных целях. Маркс максимально точно определил негативные черты бюрократии. Он вменял ей вину в замещении «всеобщего интереса» своим узкокорыстным интересом, который она выдаёт за всеобщий. Тем самым происходит «присвоение государства» армией чиновников, в то время как в действительности чиновничество органически неспособно решать государственные проблемы. Таким образом, бюрократия, вытесняя подлинные и насущные государственные задачи, образует «ужасный организм-паразит, обвивающий точно нитью всё тело общества, затыкающий все его жизненные поры». Верхи полагаются на нижние круги во всём, что касается знания частных дел: нижние же круги доверяют верхам во всём, что касается по-

нимания всеобщего, и, таким образом, они взаимно вводят друг друга в заблуждение [2].

Централизация власти как характеристика бюрократии рассматривается Марксом как непосредственное отражение в политической сфере процесса возрастания экономической концентрации капитала в руках немногих.

Возникшие отношения в деятельности организаций в капиталистическом обществе есть результат развития тенденции отчуждения административного аппарата от общества и реальных потребностей индивидов.

Управление превращается в самоцель, в институт с собственной внутренней жизнью, недоступной для непосвященных. Круг людей, специализирующихся в управлении, становится замкнутой кастой, охраняющей свои секреты, которые способствует выживанию их как слоя. В этом кроется клановая, мафиозная природа бюрократического действия.

Бюрократия погружена в «грубый материализм, охоту за должностями, когда главным мотивом деятельности становится стремление сделать карьеру.

Получив властные полномочия, начальник видит свою власть как безграничную и безусловную, и всякое законное сопротивление подчиненного воспринимает как своеволие и неуместный бунт.

Со своей стороны, подчиненный, априори ставя себя в положение бессловесной жертвы, либо покоряется всякому требованию начальника, либо замыкается в безропотной ненависти к нему и не ищет законных мер противодействия. Нижестоящие чиновники отдают инициативу в разрешении трудных ситуаций в руки начальства среднего звена, а последнее оставляет за подчиненными необходимость справляться с отдельными частными осложнениями, не допуская информацию о них в верхние эшелоны власти (чтобы «не беспокоить начальство»). Такая солидарность на основе некомпетентности тесно связывают нижние звенья иерархии с верхними и со всей бюрократической организацией как системой. Отказываться от бюрократического единения можно, только отказавшись одновременно от своей должности, а заодно от привилегий и от

материальных преимуществ, с нею связанных: сила, богатство, престиж, законная власть – ресурсы, которые дают большую свободу действий [3].

Как и любой публичный институт, государство существует потому, что оно необходимо обществу. В частности центральные органы власти призваны обеспечивать безопасность и внутренний порядок в стране. А также принимать законы, определяющие характер и механизм развития национальной экономической системы.

Согласно Конституции в России установлен демократический политический режим, т.е. наше общество демократическое. В демократическом обществе государство преимущественно представляет интересы населения, которые формулируются в ходе общественных дискуссий, в том числе в органах представительной власти. Авторитарное государство само определяет круг своих полномочий, а значит и объем финансовых ресурсов, мобилизуемых на соответствующие нужды. Здесь общественные и государственные потребности, как правило, не совпадают, а государственные финансы, как совокупность денежных отношений, обслуживают интересы преимущественно властной группы в противовес интересам основной массы населения. Это приводит к увеличению расходов на содержание государственного аппарата и его чиновников, низкой эффективности государственного регулирования экономики, замедлению темпов экономического роста, обнищанию населения и т.п.

Бюрократизация выступает одним из крайних вариантов несовершенства государственного вмешательства в экономику, то есть неспособности обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов. К тому же существенная их часть расходуется в целях, обусловленных личными интересами чиновников.

Как носители власти до сих пор смешивают себя с государством, так большинство тех, кто боролся и борется с ними, смешивали и смешивают государство с носителями власти. Это приводит к произволу. В России на практике действуют совсем иные правила и порядки, чем закреплены в главном законе государства. Приведем только некоторые явные несоответствия:

– провозглашается многопартийность, в действительности на политическом поле доминирует «Единая Россия»;

– депутатам Государственной думы РФ запрещено заниматься предпринимательской деятельностью, в то же время среди них немало крупных бизнесменов с миллиардными состояниями;

– законы должны приниматься депутатами, а пишут и пробивают их лоббисты, находящиеся на содержании крупных корпораций;

– декларируется свобода конкуренции и предпринимательства, в реальности российский рынок поделен между несколькими монополистами, которые устанавливают завышенные цены и тарифы.

Одним из главных основ бюрократии является коррупция. Разновидностью административной коррупции является бытовая коррупция, которая порождается взаимодействием рядовых граждан и чиновников. К ней относятся различные подарки от граждан и услуги должностному лицу и членам его семьи. Деловая коррупция возникает при взаимодействии власти и бизнеса. Например, в случае хозяйственного спора стороны могут стремиться заручиться поддержкой судьи с целью вынесения решения в свою пользу. Коррупцию можно даже считать ядром бюрократии. Чиновнику трудно устоять перед соблазном обогащения за счет своей должностной функции. Если существенно снизить уровень коррупции в стране, в частности уровень коррумпированности чиновников, то и все возрастающий произвол бюрократии снизит темпы, и вообще регрессирует. Для этого нужно ужесточить меры по наказанию правонарушителей, настолько, насколько хватит, чтобы уменьшить привлекательность взяток. Чиновник должен осознавать, что лучше ему этого не делать, и что он многим рискует.

По данным опроса Института социологии РАН (опрошено 1500 представителей бизнеса) был составлен «цифровой портрет» современного российского бюрократа: равнодушие к людям (68%), продажность (58%), безразличие к интересам страны (41%), некомпетентность и безответственность (42%).

Не случайно в своем послании Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. президент РФ Д. А. Медведев подчеркнул: «Государственный аппарат у нас в стране – это и самый большой работодатель... сам себе суд, сам себе партия и сам себе, в конечном счете, народ». Такая система абсолютно неэффективна и создает только одно – коррупцию. Здесь важно, что даже руководитель государства признает всевластие бюрократии [4].

Огромной проблемой является увеличение количества государственных служащих. По официальным данным, в 2005 г. при сокращении общего числа занятых в стране количество работников аппарата управления возросло в два раза по сравнению с 1990 г. Так к началу 2009 г. в России насчитывалось уже 1,7 млн. чиновников. Если в последние годы существования СССР один чиновник приходился на 220 жителей, включая младенцев, то к началу 2009 г. – уже на каждые 100 россиян, не считая занятых в общественных и партийных организациях.

К началу 2009 г. средняя зарплата региональных чиновников достигла 30 тыс. руб., что почти на 75% выше средней по стране. Как утверждает О. Дмитриева, член комитета по бюджету Государственной Думы РФ: «В России зарплата чиновников выстраивается по особой схеме, не так, как у остальных госслужащих – врачей, учителей, библиотекарей и т. д. В итоге зарплаты отечественной федеральной и региональной власти достигают 5-6 тыс. долларов и сопоставимы с окладами их коллег в Америке и Европе, что нельзя сказать о зарплатах российских бюджетников».

Денежное содержание высших российских чиновников последний раз было повышено указом Президента РФ в сентябре 2008 г. и в начале 2009 г. составляло у министров, депутатов и членов Совета Федерации 160 тыс. руб. в месяц плюс ежеквартальное поощрение в размере около 30 тыс. руб. Губернаторы и региональные депутаты сами устанавливают себе зарплату. Так, денежное содержание мэра Москвы на 2009 г. – около 800 тыс. руб. в месяц.

В этой связи следует отметить усложненность механизма центральной исполнительной власти. Если в 2004 г. в стране насчитывалось 53 федеральные

властные структуры, то к началу 2009 г. – уже более 80; на тот момент премьер-министр имел одного заместителя, теперь – восемь. Аналогичные процессы происходят на региональном уровне. Например, в Саратовской области в конце 2003 г. у губернатора был один вице-губернатор и 23 руководителя департаментов, а в начале 2009 г. помимо вице-губернатора появилось семь заместителей, вместо департаментов было образовано 12 министерств [1].

Одна из самых страшных последствий влияния бюрократии, это её укорененность в сознании людей. Стране нужно избавляться не от бюрократии как таковой, а от её бесконтрольного поведения, которое вызывает вполне определённые чувства, и которое ни один раз приводило к большим бунтам в российском обществе. С одной стороны, в общественном сознании постоянно витает мысль о том, чтобы представить бюрократию враждебным населению классом или сословием со всеми вытекающими отсюда последствиями. А с другой стороны, в нем стойко существует чувство покорности, страха, беспомощности борьбы при виде такого демонического монстра, коим представляется бюрократия в общественном мнении.

Бюрократия внутренне присуща любому государственному устройству, и полностью избавиться от нее нельзя. Однако можно и нужно найти способы, позволяющие минимизировать наносимый ею ущерб. Разумеется, целесообразны более тщательная экспертиза готовящихся законов и постановлений (на предмет выявления возможностей бюрократического произвола), переход к нормативным актам прямого действия, ограничивающим власть чиновников. Но первоочередными шагами должны стать: существенное и быстрое сокращение численности работников государственного и муниципального управления; восстановление общественного контроля над бюрократией; максимальное ограничение сферы деятельности государства в экономике. Решение проблемы власти бюрократии видится в создании механизмов, обеспечивающих контроль над бюрократией сверху, со стороны небюрократических элит и демократический контроль снизу.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Андриянов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. / В. Д. Андриянов/ М.: Волтерс Клувер. – 2009 – 248 с.
2. Михальченко Н. И. Марксистская политическая идеология. / Н. И. Михальченко / Киев: «Научная думка». – 1991 – 279 с.
3. Шевченко В. Н. Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни. / Отв. ред. В. Н. Шевченко / М.: ИФРАН. – 2008 – 196 с.
4. www.kremlin.ru