

УДК 342.5

ПОЧЕМУ СОВРЕМЕННОЕ ОБЩЕСТВО НЕ МОЖЕТ ОБОЙТИСЬ БЕЗ БЮРОКРАТИИ

Глухов Евгений Александрович

кандидат юридических наук

заместитель начальника кафедры уголовного процесса и криминалистики

Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии

г. Санкт-Петербург

evgenijgluhov@yandex.ru

Аннотация. В статье анализируется современный управленческий аппарат государства, выявляются его специфические свойства, которые полезны для осуществления процесса руководства общественными отношениями.

Ключевые слова: бюрократия, иерархия, обезличенность, нормативность, специализация, компетентность, управление.

WHY A MODERN SOCIETY CANNOT GO WITHOUT BUREAUCRACY

Glukhov Evgeny Aleksandrovich

Candidate of Law

deputy head of the Department of Criminal procedure and Criminalistics

Saint-Petersburg Military Order of Zhukov Institute of the National Guard Troops

Saint-Petersburg

evgenijgluhov@yandex.ru

Abstract. The article analyzes the modern state administration, reveals its specific properties, which are useful for the process of managing public relations.

Keywords: bureaucracy, hierarchy, impersonality, normativity, specialization, competence, management.

Общеизвестно, что наши сограждане не любят бюрократию и как определенную социальную группу чиновников, и как стиль исполнения бюрократических процедур. У среднестатистического обывателя слово «бюрократия» вызывает в памяти картины бездушного к себе отношения со стороны представителей власти, неэффективной работы, бессмысленной деятельности, бестолковой суеты, приверженности к устаревшим методам и приемам управления, нежелание досконально знать свое дело и нести за него ответственность, многочасовые ожидания в очереди к чиновнику за документами, которые никому кроме другого такого же чиновника вовсе не нужны, попыток борьбы с клерками, предъявляющими излишние или даже глупые требования.

Всё это действительно бывает. Однако в настоящей статье автор примерит на себя роль защитника бюрократии и постарается показать положительные стороны указанного общественного феномена в современном обществе. Ведь, несмотря на все упреки в адрес бюрократии, обходиться без неё ни одно государство не научилось. Тем более, что даже если ликвидировать бюрократическую систему полностью (что при настоящих условиях развития общества вряд ли возможно), необходимо все же изучить и перенять все ее положительные качества.

1. Бюрократическая юрисдикция чётко зафиксирована нормативным образом.

Бюрократическая организация пришла на смену системе средневекового ев-

ропейского управления, построенного на отношениях личного служения и преданности. В такой системе не было равенства сословий и людей, здесь обычному простолыдину без денег и связей добиться справедливости у чиновника в споре с более привилегированным лицом зачастую было практически невозможно. Чиновники, наместники судили зачастую не по закону и честности, а по своему усмотрению и за мзду. Закон, разнообразные регламенты и процедуры деятельности чиновников, таким образом, стали одним из эффективных средств предупреждения произвола управляющих должностных лиц.

Управление в бюрократической системе – это как раз и есть система установленных властью правил поведения плюс контроль их исполнения, анализ причин возможных отклонений и корректирующее воздействие в целях приведения работы системы к заданным параметрам. Ведь если правил взаимодействия нет, возникает хаос, беззаконие, каждый поступает по своему усмотрению. В условиях, когда «до Бога высоко, а до царя далеко», правовой акт становится средством, упорядочивающим и оберегающим общественные отношения от произвола и насилия. Закон и моральные правила формируют направление дальнейшего движения общества.

Административная власть, таким образом, трансформировалась от функции прямого ситуационного управления к функции организации исполнения законов и оказания публичных услуг. Закон превратил чиновника из преданного слуги конкретного правителя в должностное лицо, обладающее определённой самостоятельностью и компетенцией, самостоятельно решающее определённые вопросы.

Таким образом, функция детальной письменной регламентации, за которую так часто ругают бюрократию, на самом деле полезна и для населения, и для субъектов управления в части устранения произвола. Законы, другие нормативные акты и механизмы их реализации с присущими им санкциями за нарушение и стимулами за соблюдение оных служат средством

управления и предсказуемости общественных отношений.

Внутренняя регламентация деятельности каждого чиновника законами, приказами, инструкциями имеет цель рационализировать и упорядочить, открыть для всех желающих процесс управления. В идеале общеизвестные (или доступные для ознакомления правовые нормы-регламенты) должны сделать предсказуемой деятельность каждого чиновника и всей организации. Хотя правила и могут видоизменяться, они должны быть устойчивы в целом в течение длительного времени. Правилам должны подчиняться не только обычные граждане, но и сами служащие бюрократической структуры, от низшего до высшего уровней. При этом, как сказал первый Российский Император, «когда сам государь повинуется закону, то да не дерзнёт никто противиться оному».

Такого положения можно достичь, если сами служащие будут четко знать свои служебные обязанности, компетенцию и пути разрешения конфликтных ситуаций, а вышестоящие начальники не будут вмешиваться в сферу служебной деятельности нижестоящих без необходимости. Принцип невмешательства должен соблюдаться, даже если подчиненные работают не так, как им хотелось бы руководству, но при этом четко выполняют свои функции и не выходят за рамки законодательства [2, с. 49–52]. Служащие не должны брать на себя смелость «подправлять» законы под предлогом, будто они знают лучший вариант решения вопроса, чем тот, который предусматривается нормами права (некоторое время в нашей стране приветствовался метод руководствоваться «революционным правосознанием», даже в ущерб требований законодательства). Регламенты упрощают деятельность представителей власти и снимают с них персональную ответственность за последствия их действий, если действия произведены в строгом соответствии с инструкцией.

Вся формальная внутриорганизационная деятельность (распространение информации, принятие решений и т.п.) осуществляется в форме письменных доку-

ментов и резолюций¹, подлежащих последующему обязательному учету. В последующем в такой системе не составляет труда определить лицо, принявшее то или иное решение, чтобы привлечь его к ответственности, а также скорректировать ранее принятое решение к подобным правоотношениям.

Формальные, всеобщие, не обращенные к конкретным лицам инструкции несут важную смысловую нагрузку. Благодаря им достигается единый подход и согласованность действий всех сотрудников. Они же обеспечивают взаимозаменяемость работников (в случае болезни, отпуска или увольнения) и непрерывность деятельности организации.

Бюрократия создаёт фиксируемые, а потому предсказуемые ограничения поведения индивидов, которые каждый может учесть в своей повседневной деятельности. Во взаимоотношениях чиновника и обычного человека элемент усмотренчества сведен к минимуму, ибо оба участника отношений выполняют предписанные им законодательством «правила игры». Таким образом, человек при взаимодействии с бюрократией полагается не на благосклонность представителя власти, а на обязательную норму закона. В результате граждане становятся менее зависимыми от чиновничества, менее связаны с ним личными симпатиями или антипатиями, а следовательно, и более активными, творчески созидательными [8, с. 33]. В идеале бюрократия стремится функционировать абсолютно предсказуемым для всех образом.

2. Вертикальная иерархия.

Бюрократическая организация обычно имеет иерархическую структуру в виде пирамиды с руководством наверху и различными уровнями подчинённых внизу. Большинство чиновников находится в её основании внизу, а меньшинство (или один) – в верхней части. С каждым уровнем вверх руководителей всё меньше и меньше. Точно также меняется и объём властных полномочий чиновников в такой

пирамиде. Каждый чиновник, входящий в эту вертикальную иерархию, руководит нижестоящими людьми, и в свою очередь, подчиняется вышестоящим над ним иерархам. В такой иерархической системе взаимоотношения между ее участниками становятся предсказуемыми, осуществляется контроль и своевременное управляющее воздействие на каждый нижестоящий элемент организации.

Наглядным примером такой структуры является армия. Вся полнота власти принадлежит руководителям на верхушке пирамиды, и чем ниже уровня должностное лицо, тем меньшей властью в этой пирамиде он обладает. Таким образом выражается принцип централизованности (от латинского слова *centrum* – острое циркуля) руководства – концентрация власти и вся полнота информации группируется в едином центре вверху. Штабы и иные органы управления как своеобразные бюрократический аппарат выполняют вспомогательную, координирующую и аналитическую функцию при командире (начальнике).

В бюрократической организации каждое должностное лицо ответственно перед вышестоящим начальством и за свои личные решения, и за действия подчинённых. Именно поэтому каждый руководитель обладает полномочиями по контролю за подчинёнными, именно поэтому он наделяется соответствующей дисциплинарной властью.

Объём власти руководителя над подчинённым чётко обозначен нормативными актами. Его права и действия ограничены соответствующими приказами, правилами и инструкциями. Приказы должностного лица отдаются не в его личных интересах, а представляют собой разделение общих задач организации на составляющие для конкретного исполнителя, поручение подчинённому обязанностей или конкретного дела, опять-таки, не произвольно, а согласно его должности и компетенции. Таким образом, функции каждого чиновника производны от предназначения всей организации. Языком приказа с подчинёнными «разговаривают» цели и задачи организации [5, с. 56], они

¹ В настоящее время с развитием компьютерных технологий многие ранее бумажные документы переходят в онлайн, в электронную форму, но от этого они не теряют своей важности для чиновника.

не должны нести ничего личного и субъективного по отношению к подчинённому.

Вместе с тем, в рассматриваемом ракурсе не следует смешивать дефиниции «ответственность» и «власть». Начальник не может просто так, исходя из личных антипатий или неслужебных отношений, без достаточных оснований (иногда очень веских), наказать или уволить сотрудника. Несмотря на подчинение одного из них второму такая власть тоже имеет границы, и реализуется строго по службе, в рамках закона и в интересах организации. Власть начальника не распространяется на внеслужебные взаимоотношения и не регламентирует личное время сотрудника.

Важной особенностью бюрократического управления является и то, что иерархия предусматривает добровольное подчинение служащих во властной пирамиде. Глава организации может быть уверен, что его распоряжения будут не только переданы подчинённым, но и исполнены ими в соответствии с установленными в организации правилами безо всяких оговорок или критики. Макс Вебер при описании рациональной бюрократии делал акцент на роли руководителя как особого субъекта, «господина», который имеет шанс рассчитывать на подчинение нижестоящих лиц безо всякого принуждения или уговоров.

Добровольное подчинение означает и то, что бюрократический аппарат не стремится увеличить число подданных, не стремится к абсолютной власти над всеми подряд. Подчинение необходимо должностным лицам аппарата только для лучшего исполнения своих функций и повышения эффективности своей деятельности. Объем власти бюрократа должен определяться его функциональным назначением и степенью его ответственности, а не желанием возвыситься и получить в подчинение как можно большее количество людей.

В бюрократической системе руководитель делит весь объём работы возглавляемой структуры между определёнными исполнителями таким образом, чтобы в результате от всех подчинённых получить наиболее полный выход продукции или выполнение работы, за которую он от-

вечает. Затем руководитель более высокого ранга осуществляет координацию работ между подразделениями, которым нет необходимости контактировать друг с другом в оперативном порядке. Связь осуществляется только с вышестоящим руководителем. Работники должны оставаться в рамках, определённых их должностной инструкцией и стандартными методами. Каждый сотрудник должен подчиняться только одному своему руководителю (принцип единоначалия)².

Обмен управленческой информацией в иерархической структуре возможен строго по вертикали, лишь начальник структурного подразделения взаимодействует с начальниками более высокого уровня управления. Подчинённый под угрозой наказания не вправе сам обращаться к руководству организации, минуя своего непосредственного начальника. Два руководителя равного уровня без специального указания не могут непосредственно самостоятельно согласовывать совместные решения; они могут это сделать лишь через вышестоящую для них обоих инстанцию, как правило, ближайшую.

Такая вертикальная система управления объясняется необходимостью обработки огромного массива различной информации, нахождением в подчинении довольно больших людских ресурсов с разнообразными функциями, а также удобством межличностного общения корпоративного класса бюрократов.

Вместе с тем, ни один даже самый талантливый руководитель не в состоянии лично качественно управлять трудом многих сотен и тысяч подчинённых, во-первых, без помощи штаба³ или узких специалистов по направлениям деятельности, во-вторых, без внутренних регламен-

2 Человек, у которого три хозяина – уже свободный человек (римская поговорка).

3 Во всех европейских армиях с XVIII века для облегчения командующему в деле управления армией создавался особый орган, называемый штабом, имеющий целью освободить начальника от занятия мелочами, обсуждение и целесообразное решение которых все же часто имело большое значение, и передавать в войска волю начальников. Для разработки операции привлекалась особая часть штаба, названная генеральной.

тов и системы обратной связи. Каким бы гениальным не был руководитель, он не может в совершенстве знать все нюансы разнообразных вопросов в разных сферах деятельности, их нормативную регламентацию, научно-технические достижения, характер взаимодействующих с ним субъектов и т.п. В разветвленной иерархической организации один человек, даже самый компетентный, успешный и целеустремлённый не может лично осуществлять абсолютно все управленческие функции.

Исторически такое положение дел объясняется следующим: по мере разрастания сфер управления и количества подчиненных, усложнения выполняемых ими функций, увеличения объёма анализируемой информации появилась необходимость разделения и дифференциации управленческого труда, введения помощников руководителя по направлениям. Поэтому в больших организациях, в т.ч. и коммерческих, неминуемо создаётся управленческий аппарат, который сам не участвует в производстве продукции, а лишь координирует слаженность работы иных структур.

Поэтому при создании бюрократической системы создаётся при руководителе также штабное подразделение, а также система обмена управленческой информацией. В функции штаба входят предоставление помощи линейному руководству и остальным должностным лицам. Штабные сотрудники должны отбираться исходя их всестороннего знания своего дела, даже, если они не наделены полномочиями. Ведь чаще всего их работа заключается в предоставлении рекомендаций руководству, которые помогают достигать целей организации. Однако линейное руководство может, как принять данные рекомендации, так и отвергнуть их [13, с. 7–22].

Бюрократический аппарат достаточно быстро приспосабливается и обновляется в связи со сменой лидера, подстраивается под центральную бюрократическую фигуру, тем самым становится более универсальным и управляемым. Здесь следует отметить, что и лидером бюрократи-

ческой структуры обычно становится такой же бюрократ, ранее прошедший ступени ее иерархической лестницы, знакомый со спецификой работы в аппарате.

3. Специализация и разделение труда.

Вся управленческая деятельность в рамках рационально выстроенной бюрократической системы расчленяется на элементарные простейшие операции по логике специализации и разделения труда. Да и сама управленческая деятельность на производстве появилась в результате промышленной революции, появления механизмов, конвейера и разделения трудовых функций в целях повышения производительности. Здесь каждый управленец имеет определённые обязанности и сферу деятельности, которые не должны дублировать сферу полномочий других членов организации.

Разделение управленческого труда между органами и должностными лицами в бюрократической структуре происходит в форме распределения функций между ними в соответствии с общими задачами организации (или всего государства). Очевидно, что такого рода функции должны быть реально необходимы либо для самого госаппарата, либо для его населения. Разделение указанных функций между их исполнителями, чтобы не было споров о компетенции тех или иных органов, оформляется в письменных актах. И любой вновь назначенный чиновник может исходя из должностного регламента заранее определить объем своей работы и широту своей компетенции. Такое построение организации приносит однообразие и простоту в систему управления, доступность структуры для окружающих и возможность сравнения однотипных подразделений.

Состав и содержание управленческой деятельности каждому чиновнику определяется исходя из задач организации, а не из желания ее руководства или сотрудников властвовать в определенной сфере. Разделение труда в бюрократической организации означает, что каждый исполнитель осуществляет конкретную хорошо ему известную функцию (или ряд функций). Разделение труда как форма

служебной специализации способствует повышению квалификации чиновников; и чем больше бюрократическая структура, тем более специализированы обязанности должностных лиц в ней [10, с. 108]. Каждый исполнитель имеет чётко предписанный круг должностных обязанностей, поэтому он знает, что ожидают от него и что он может ждать от организации. Наличие прозрачной системы структуры власти с чётким разделением их компетенций, отсутствие у них дублирующих и избыточных функций повышает эффективность их деятельности.

Специализация касается не только индивидов, но и подразделений, из которых состоит организация: каждое из них выполняет функции по своему предназначению, не вмешиваясь в дела других подразделений (департаментализация структуры). Оптимальная структура включает минимально необходимое и достаточное число сотрудников и, соответственно, не требует больших затрат на свое содержание.

Разделение труда между профессионалами в своем деле ведёт к экономичности, достижению поставленных целей с наименьшей затратой сил, средств и времени. Знания и усилия нескольких человек могут организовываться таким образом, что они взаимно усиливаются, происходит синергический эффект (прирост дополнительной энергии, результатов организации, превышающий сумму индивидуальных усилий её участников). В.И. Кнорринг по этому поводу пишет, что «в сложных системах целое больше, чем сумма их составляющих элементов, свойства и возможности целого превышают свойства и возможности их частей...» [6, с. 77].

Так, на правильно организованном совещании, где должностные лица компетентны и не боятся ответственности за свои решения, общими усилиями решение будет выработано с учётом тех сторон и тонкостей, которые вполне возможно, были не видны лично руководителю.

4. Компетентность чиновничьего аппарата.

Все должностные лица органа власти должны быть хорошими специалистами в области администрирования, компе-

тентными не только в сфере собственных должностных обязанностей, но и в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом [14, с. 74]. Чтобы успешно реагировать на разрешение поступающих сигналов и изменение окружающей обстановки бюрократический аппарат должен быть устроен не менее сложно и иметь отлаженный порядок принятия решений. И особенно большим запасом профессиональных знаний должен обладать начальник бюрократической организации, именно на нем лежит ответственность за итоговое решение.

Похожую мысль, но уже в XXI веке выразил основатель корпорации Apple Стив Джобс: «Не имеет смысла нанимать толковых людей, а затем рассказать им, что делать. Мы нанимаем умных людей, чтобы они могли рассказать нам, что делать».

Условием идеальной бюрократии является то, что набор новых сотрудников проводится на основе соответствия определённым объективным критериям для служебной деятельности, вне зависимости от личных связей и симпатий с начальством, без кумовства и фаворитизма, протекции и коррупционным связям. Ключевым здесь должна являться компетентность претендента на должность, его знания, опыт и умения, наиболее высокая квалификация и опыт применительно к будущей должности.

Бюрократическая структура в идеале должна нанимать и увольнять сотрудников (даже самого высокого уровня), повышать или понижать их в должности, создавая не с личными симпатиями руководства, а исключительно с целями организации и возможностями сотрудника. И естественно, что самой организации выгодно, чтобы карьерный рост в ней делали именно лучшие, наиболее компетентные сотрудники, без влияния факторов кумовства, коррупции и личной преданности. Продвижение по службе в такой системе должно происходить либо по принципу наибольшего стажа работы в организации, либо в зависимости от успехов в работе, либо по обоим принципам одновременно. Карьерный рост должен базироваться на служебных качествах индивидов, а не их

политических, семейных или иных связей, что предполагает специальную подготовку и проверку квалификации сотрудников аппарата управления, объективный конкурсный отбор при выдвижении на высшие должности.

В идеале, конкурсный отбор при поступлении на службу и при перемещении на вышестоящие должности помогает реализовать и такое важное условие, как равный доступ к государственной службе. Это не только обеспечивает социальную справедливость, но и увеличивает возможности нахождения наиболее достойных и перспективных кандидатов.

Конкретные квалификационные требования к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности приведены в Справочнике, утвержденном Минтруда России 14 марта 2016 г.⁴

До перехода к бюрократической системе управления фаворитизм и кумовство понижали эффективность работы организации, – родственники и друзья не могли принимать объективных решений, касающихся друг друга хотя бы косвенно [3, с. 2–10]. Рациональная же бюрократия придерживается политики повышения сотрудников по службе на основе их квалификационного роста. В идеальной модели бюрократ не должен быть прислужником вышестоящих начальников и обязан работать, руководствуясь интересами дела, независимо от смены политического класса в стране или своего непосредственного начальника.

В современных условиях в системе государственных учреждений (по своей сути бюрократической) установлены законом довольно высокий уровень материального обеспечения и социальных гарантий, что делает работу чиновником весьма привлекательной. Высокий социальный статус и уровень обеспечения, в свою очередь, привлекают в ряды служащих людей, имею-

⁴ Официальный сайт Минтруда России. URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/1>.

щих высокий образовательный уровень, профессиональный опыт, активность и стремление к повышению квалификации.

Вместе с тем, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ст. 37 Конституции России), возможность увольнения в любое время по собственному желанию, не позволяет руководству использовать подчиненного сверх меры и по произволу [9, с. 245], что имеет место в тоталитарных и авторитарных режимах. Отношения между сотрудником и организацией строятся на договорных началах, подразумевают временный характер служебных отношений и ограничиваются рамками заранее определенных сторонами условий. Должностное лицо управленческой структуры (бюрократ) имеет заранее определенный и для самого себя, и для работодателя регламент работы, сверх которого он трудиться не должен.

5. Обезличенность взаимоотношений.

В условиях рационально выстроенной бюрократии люди перестают восприниматься как конкретные живые личности, превращаются в неких бездушных существ, своего рода функцию механизированного, внешне безличного процесса. Все проблемы подстраиваются под общий для всех стереотип, и решаются принятым порядком, зафиксированным в руководящих документах. Следствием такого подхода является превращение личности либо рассматриваемой ситуации в стандартную «папку на столе» чиновника [16, с. 75].

Однако исходная цель обезличенного порядка рассмотрения дел – добиться равенства и беспристрастности, которые в свою очередь, только повышают эффективность и справедливость служебной деятельности и обеспечивают доверие населения к власти.

У А.П. Чехова в «Палате № 6» есть такая ремарка: «Люди, имеющие служебное, деловое отношение к чужому страданию, например, судьи, полицейские, врачи, с течением времени, в силу привычки, закаляются до такой степени, что хотели бы, да не могут относиться к своим клиентам иначе как формально; с этой стороны они ничем не отличаются от мужика, ко-

торый на задворках режет баранов и телят и не замечает крови». Это значит, что профессиональные чиновники от длительного исполнения своих обязанностей и периодического столкновения с проблемами и болью своих клиентов, с их слезами и эмоциями сами профессионально «выгорают» и перестают чувствовать чужие страдания. Оттого их решения могут казаться бездушными и аморальными, но они при этом должны быть рациональными.

Идеальный руководитель в Веберовской модели бюрократии также управляет аппаратом в духе формальной безличности, не показывая эмоций и пристрастия, а, следовательно, не учитывая в своей деятельности симпатий и антипатий. Это технократ, не связанный идеологическими обязательствами и при принятии решений использующий критерии только экономической и социальной эффективности.

Законодатель исходил из того, что на службе есть должности и официальные должностные лица, а не обычные люди, друзья и приятели. Каждый занят лишь служебным делом и персонально несёт ответственность за порученный участок работы. Здесь нет места симпатиям и антипатиям, привилегиям и отклонениям от инструкций. Именно должности, а не человеку даны определенные полномочия, возможности и ресурсы в управлении.

В идеальной бюрократии личные симпатии, чувства и предпочтения, выгода и страхи не играют роли, что обеспечивает рациональность деятельности чиновника. Должностное лицо общается со сторонними лицами от имени своей организации, а не как конкретный человек с индивидуальными пристрастиями и эмоциями. Этот принцип является единым для взаимоотношений внутри организации, и в ее отношениях с внешними для организации партнёрами. Единые для всех правила взаимоотношений в системе «власть–человек» создают ощущение справедливости принятых решений.

Бюрократической системе безразлична не только личность клиента, но и правящий режим, ей совсем не важно, какой политический строй, какую идеологию и политическую систему необходимо обслуживать. История учит нас, что при

революциях и резких сменах режимов многие чиновники и целые ведомства все так же исполняли свою рутинную работу. Бюрократия в этом случае похожа на армию – она одинаково может служить любому политическому лидеру, но сама не вмешивается в политику.

Сам по себе в частной жизни чиновник также может придерживаться каких угодно политических взглядов и любой религии, но это не должно отражаться на его работе. Свою работу бюрократия должна выполнять технически совершенно, юридически безукоризненно и рационально. Управленческий опыт и организационная искущённость – вот что делает бюрократию непотопляемой и неуязвимой [11, с. 5–24].

Итак, автором рассмотрены пять качеств современных систем управления, по которым можно судить об отнесении организации в разряд бюрократических. В совокупности все эти черты образуют критерии, которым должна отвечать система управления, чтобы её можно было назвать бюрократической (в хорошем смысле слова). Если указанные выше качества имеются в бюрократических структурах, то она может довольно успешно справляться с выполнением функции управления.

В качестве альтернативы монархической, патриархально-сословной, системы управления князя, короля, единоличного правителя, основанной на «праве сильного» и передачи власти по наследству, постепенно стала складываться иная, бюрократическая форма решения текущих государственных дел, основанная на формальном, обращенном к неограниченному числу лиц соблюдении правил и законов. Бюрократия и зародилась как самостоятельная сила, с одной стороны, помогающая правителю в делах управления, с другой – противопоставляемая произволу, будь то произвол царя или произвол его наместника.

Бюрократия – единственная активная сила, которая сложилась высокоорганизованно в России, остальное общество по сравнению с бюрократией менее организовано и инфантильно [4, с. 66]. Иные социальные группы развиваются медлен-

нее, чем бюрократическая, искусственно выстроенная структура, имеющая реальный интерес и реальную возможность управлять обществом. Альтернативы бюрократии в механизме управления государством в настоящее время не найдено.

Принципиальное превосходство бюрократических форм организации над другими ранее существующими заключается, прежде всего, в их высокой централизации, технической производительности и в наличии необходимой информации для принятия управленческого решения. Главные политические фигуры страны – Президент, министры, депутаты, губернаторы обладают весьма ограниченной информацией по сравнению с той, которая имеется у подчинённых им узких специалистов, штаба, словом, бюрократии [12, с. 144].

Руководство страны ставит перед государственной бюрократией задачи по достижению намеченных целей с наименьшими затратами сил, средств и времени. Требования здесь аналогичны требованиям в бизнесе: не делать бесполезной и лишней работы, не допускать лишних трат, оптимизировать административные процедуры, вести успешное планирование и контроль, добиться оптимальных средств и методов руководящей работы.

Поэтому бюрократия является самой распространённой формой власти во всех современных промышленных странах. Именно бюрократы обеспечивают рутинную работу правительств различного уровня и готовят большинство решений, приписываемых публичной власти [10, с. 44].

Предсказуемость и координация деятельности сверху являются основными факторами, способствующими повышению эффективности и производительности труда в бюрократических системах. Главное достоинство бюрократии, по мнению М. Вебера, – это высокая хозяйственно-экономическая управляемость, точность, быстрота, знание, постоянство управленческого процесса, служебная тайна, единоначалие, субординация, сведение к минимуму межличностных конфликтов. Сюда же можно отнести и взаимозаменяемость субъектов управляющего процесса, чёткое разделение функций и ответственности, временный характер замещения должности, отчётность о проделанной работе, стабильность системы управления вне зависимости от конкретных руководящих лиц и смены правящей партии.

В целом, учёные заметили интересную тенденцию, что бюрократическое управление эффективно при наличии двух условий, если среда деятельности постоянна, а управленческие задачи и ситуации являются однотипными [7, с. 77–90], т.е. заранее регламентированы. Естественно, что жизнь не стоит на месте, научный прогресс и изменение общественных отношений влекут необходимость изменений законодательства и внутренних регламентов бюрократии. И если темпы внутренних изменений правил в бюрократическом аппарате соответствуют внешним изменениям в обществе, то управление можно назвать эффективным.

В завершении, хотелось бы отметить, что цель хорошего правления страной – это выгода и благосостояние подданных.

ЛИТЕРАТУРА

1. Теория государственного управления : курс лекций. – 4-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2009. 579 с
2. Глухов Е.А. Вторжение в компетенцию воинских должностных лиц в иерархической системе управления // Военное право. 2017. № 4. С. 49–53.
3. Глухов Е.А., Корякин В.М. Непотизм как форма проявления коррупции в системе военной службы // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 5. С. 2–10.
4. Кабанов К.В. Коррупция: общая ситуация и текущие реалии // Общественные науки и современность. 2011. № 5. С. 34–36.
5. Кабашов С.Ю. Бюрократия. Теоретические концепции. Учебное пособие. – 2-е изд., стереотип. М.: «Флинта». 2011. 216 с.

6. Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления. – 3-е изд., изм. и доп. М. : Норма, 2004. 527 с.
7. Козлова И.А. Феномен современной российской бюрократии // Сравнительная политика. 2011. Т. 2. № 2. С. 77–90.
8. Козырев М.С. Бюрократия как актер публичной политики. Учебное пособие. М.: Российский государственный социальный университет 2016. 23 с.
9. Левинсон А.Г. Термин «бюрократия» в российских контекстах // Вопросы философии. 1994. № 7. С. 241–248.
10. Макарин А.В., Стребков А.И. Теория и история политических институтов. Учебное пособие. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского государственного университета 2008. 320 с.
11. Мальцев Г.В. Бюрократия как проблема права // Социология власти. 2004. № 1. С. 5–24.
12. Матвеев В.В. Бюрократия и современная экономика // Вестник Удмуртского университета. 2011. № 2. С. 45–48.
13. Морозов В.А. Рационализация управления и бюрократизм // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2016. № 33. С. 7–22.
14. Осиночкина Е.В. Основы теории служебного права. Оренбург : ОГУ, 2011. - 218 с..
15. Радугин А.А., Радугин К.А. Социология: курс лекций. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: «Центр». 1999. 160 с.
16. Токвиль А. Старый порядок и революция. / пер. с фр. Л.Н. Ефимова. СПб.: Алетейя, 2008. 248 с.

Рецензент:

Куртяк Иван Владимирович
кандидат юридических наук, доцент
начальник кафедры гражданского права и гражданского процесса
Санкт-Петербургский университет МВД России
г. Санкт-Петербург