**План**

Введение

Бюрократия в демократической системе

Основные черты бюрократического управления

Суть бюрократического управления

Бюрократическое управление кадрами

Заключение

Список литературы

**Введение**

Вождь маленького первобытного племени имеет, как правило, возможность сосредоточить в своих руках всю законодательную, исполнительную и судебную власть. Его воля является законом. Он и судья, он же исполнитель приговора.

Но ситуация изменяется, когда деспоту удается расширить сферу своего владычества. Поскольку он не вездесущ, ему приходится делегировать часть своих полномочий подчиненным. Во вверенных им областях они являются его представителями, действующими от его имени и под его покровительством. На деле, они становятся местными деспотами, лишь формально подвластными могущественному владыке, который их назначил. Они правят своими провинциями как пожелают; они становятся сатрапами. Верховный владыка может избавиться от них и назначить преемника. Но это не поможет делу. Вскоре новый правитель также становится почти независимым сатрапом. То, что некоторые критики - несправедливо -утверждают по отношению к представительной демократии, а именно, что народ обладает верховной властью только в день выборов, в самом буквальном смысле верно по отношению к такой деспотической системе; монарх обладает верховной властью в провинциях только в тот день, когда он назначает нового правителя.

Чем положение такого наместника провинции отличается от положения управляющего филиалом деловой фирмы? Управляющий всей фирмой передает филиал в распоряжение вновь назначенному управляющему и сопровождает это одним единственным указанием: "Получай прибыль". Этого распоряжения, выполнение которого постоянно контролируется посредством отчетности, вполне достаточно для того, чтобы подчинить филиал интересам всей фирмы и придать действиям его управляющего то направление, которое считает необходимым центральный управляющий. Но если деспот, для которого единственным принципом правления является его собственное произвольное решение, назначает правителя и говорит ему: "Будь моим представителем в этой провинции", - он делает его произвол высшим законом в этой провинции. Он отказывается, по крайней мере, временно, от своей собственной власти в пользу наместника.

Чтобы избежать этого, монарх пытается ограничить полномочия наместника, отдавая различные директивы и указания. Кодексы, указы и акты говорят наместникам провинций и их подчиненным, что следует делать, если возникнет та или иная проблема. Их свобода принимать решения теперь ограничена; их первоочередный долг теперь состоит в том, чтобы соблюдать предписания. Верно, что их произвол, в той мере, в какой должны действовать предписания, теперь ограничен. Но в то же время изменяется и весь характер управления. Они больше не стараются, как можно тщательнее рассмотреть каждый случай; они больше не стремятся найти наиболее подходящее решение для каждой проблемы. Их главная забота - соблюдать правила и предписания, независимо от того, разумны ли они или могут привести к результатам, противоположным тому, что было задумано. Главное достоинство должностного лица - исполнять законы и указы. Он становится бюрократом.

**Бюрократия в демократической системе**

Часто утверждают, что бюрократия несовместима с демократическим правлением и институтами. Это заблуждение. Демократия предполагает верховенство закона, В противном случае должностные лица были бы неограниченными и своевольными деспотами, а судьи - непостоянными и капризными. Двумя основными опорами демократического правления являются главенство закона и бюджет. Это не определение демократического правления, а описание административных методов демократического правления. Определение демократического правления таково: это система правления, при которой управляемые имеют право регулировать прямо, через плебисцит, или косвенно, через выборы, осуществление законодательной и исполнительной власти и подбор высших должностных лиц.

Главенство закона означает, что ни судья, ни какое-либо должностное лицо не имеет права вмешиваться в дела и обстоятельства жизни частного гражданина, если только действующий закон не требует от них этого или не дает им на это полномочий. Nulla poena sine lege -- "никаких наказаний, кроме санкционированных законом". Действительно опасно, если негодяй избегает наказания потому, что закон несовершенен. Но это меньшее зло по сравнению с судебным произволом. Если законодатели признают закон неполноценным, они могут заменить менее удачный закон на более удачный. Они являются доверенными лицами верховного правителя - народа; в таком качестве они обладают верховной властью и ответственны перед избирателями. Если избиратели не одобряют методы, применяемые их представителями, они на следующих выборах изберут других людей, лучше знающих, как приспособить свои действия к воле большинства.

Аналогичным образом обстоят дела и с исполнительной властью. Здесь также существует только одна альтернатива - деспотическое правление своевольных чиновников или правление народа, осуществляемое посредством соблюдения законов. Это эвфемизм - называть правление, при котором высшие руководители вольны делать все, что они сами сочтут наиболее полезным для общества государством, благосостояния и противопоставлять его государству, в котором, исполнительная власть связана законом и граждане могут в суде защитить свои права от незаконных посягательств властей. Так называемое "государство благосостояния" в действительности является тиранией тех, кто находится у власти. (Следует, между прочим, отдавать себе отчет в том, что даже деспотичное государство не может обойтись без предписаний и бюрократических указаний, если оно не хочет выродиться в хаотический режим местных царьков и распасться на множество мелких деспотий.) Целью конституционного государства также является общественное благосостояние. Характерная черта, отличающая его от деспотии, состоит в том, что не власти, а законно избранные народные представители должны решать, что более всего полезно для общества. Только эта система обеспечивает верховенство народа и гарантирует его право на свободное волеизъявление. При такой системе граждане обладают верховной властью не только в день выборов, но также и между выборами.

Исполнительная власть в демократическом обществе ограничена не только законом, но и бюджетом Демократический контроль - это бюджетный контроль. Ключи от казначейства находятся в руках у народных представителей. Ни одного цента не должно быть истрачено без согласия парламента. Использовать государственные средства на цели, не санкционированные парламентом, запрещено законом.

В условиях демократии бюрократическое управление означает управление в строгом соответствии с законом и бюджетом. В обязанности служащих администрации и судей не входит выяснение того, что следует делать для обеспечения общественного благосостояния и как должны расходоваться государственные средства. Это задача верховной власти, народа и его представителей. Суды, различные административные учреждения, армия и военно-морской флот выполняют то, что им предписывают закон и бюджет. Политику определяют не они, а те, кто обладает верховной властью.

Большинство тиранов, деспотов и диктаторов искренне убеждены, что их правление выгодно народу, что их власть существует для народа. Нет необходимости заниматься изучением того, насколько хорошо обоснованы эти заявления господ Гитлера, Сталина и Франко. Тем не менее, их система -это не правление народа, не правление, осуществляемое народом. Она не демократична, а авторитарна.

**Основные черты бюрократического управления**

Юристы, философы и политики смотрят на верховенство закона иначе, чем это делается в настоящей книге. С их точки зрения, основная функция закона состоит в том, чтобы ставить предел праву властей и судов в нанесении ущерба частному гражданину и ограничении его свободы. Если власти наделяются правом заключать в тюрьму и даже убивать людей, необходимо ограничить и четко определить это право. В противном случае чиновник или судья превратились бы в не отвечающих за свои поступки деспотов. Закон определяет, при каких обстоятельствах судья имеет право и обязан вынести приговор, а полицейский - применить оружие. Закон защищает людей от произвола должностных лиц.

Угол зрения в этой книге несколько иной. Мы имеем здесь дело с бюрократией, как принципом административной техники и организации. Правила и предписания рассматриваются не просто как средства защиты людей и обеспечения гражданских прав и свобод, но как средства исполнения воли верховной власти. Необходимость ограничивать свободу действий подчиненных существует во всякой организации. Любая организация распалась бы в отсутствие таких ограничений. Наша задача состоит в том, чтобы выявить характерные черты бюрократического управления, отличающие его от коммерческого управления.

Бюрократическое управление - это управление, которое должно следовать детально разработанным правилам и предписаниям, установленным властью вышестоящего органа. Обязанность бюрократа -выполнять то, что велят ему эти правила и предписания. Его свобода действовать в соответствии с собственными убеждениями ограничена.

Коммерческим управлением движет мотив получения прибыли. Цель коммерческого предприятия - добиться прибыли. Поскольку при помощи бухгалтерского учета успех или неудача в достижении этой цели могут быть установлены для любой из его частей, появляется возможность децентрализовать как управление, так и отчетность, не ставя под угрозу единство деловых операций и достижение их целей. Ответственность может быть разделена. Нет необходимости ограничивать свободу действий подчиненных какими-либо правилами и предписаниями кроме тех, которые лежат в основе всей деловой активности, а именно: все операции должны приносить прибыль.

Цели государственного управления не могут быть выражены в денежных единицах и не поддаются проверке методами бухгалтерского учета. Возьмите такую общенациональную полицейскую систему как ФБР [Федеральное бюро расследований - одно из ведомств Министерства юстиции США, основанное в 1908 году для расследования нарушений федеральных законов, в том числе преступлений, подлежащих наказанию по федеральным законам]. Нет критерия, чтобы определить, не были ли излишними затраты, сделанные каким-либо из его региональных или местных подразделений. Расходы полицейского участка не возмещаются в результате успешного управления его деятельностью и не изменяются в зависимости от достигнутых успехов. Если глава всего Бюро предоставил бы руководителям подчиненных ему подразделений полную свободу в отношении денежных расходов, результатом стало бы крупное увеличение затрат, поскольку каждый из них с энтузиазмом взялся бы улучшать работу своего подразделения. Глава Бюро был бы не в состоянии удержать расходы в рамках сумм, выделенных народными представителями, или вообще в каких-либо рамках. Вовсе не педантичность порождает административные предприятия, устанавливающие, сколько именно каждое местное государственное учреждение может истратить на уборку помещения, ремонт мебели, освещение и отопление. В рамках коммерческой фирмы такие вещи без колебаний можно оставить на усмотрение управляющего, отвечающего за местное отделение фирмы. Он не истратит больше, чем нужно, поскольку это, так сказать, его деньги; если он будет попусту тратить деньги фирмы, он поставит под угрозу прибыль данного филиала и тем самым, косвенным образом, нанесет ущерб своим собственным интересам. Другое дело - местный руководитель государственного учреждения. Расходуя больше денег, он может, зачастую очень часто, улучшить результаты своей деятельности. Быть экономным его можно заставить только строгими предписаниями.

В сфере государственного управления не существует связи между доходами и расходами. Государственные службы только расходуют деньги; незначительный доход, извлекаемый из некоторых специальных источников (например, от продажи печатной продукции государственной типографии), носит более или менее второстепенный характер. Доход, извлекаемый в виде таможенных тарифов и налогов, не "производится" административным аппаратом Его источником является закон, а не деятельность таможенников и сборщиков налогов. Нет никакой заслуги сборщика внутренних государственных доходов в том, что жители его округа богаче и платят более высокие налоги, чем жители другого округа. Время и усилия, нужные для сбора налогов, не зависят от объема облагаемого налогами дохода, с которым имеет дело государственная служба.

В сфере государственного управления достижения нельзя выразить в рыночных ценах. Поэтому в управлении государственными учреждениями приходится использовать принципы, совершенно отличные от тех, которые применяются в системе, ориентированной на прибыль.

Теперь мы можем дать определение бюрократического управления. Бюрократическое управление - это метод, применяемый при ведении административных дел, результаты которых не имеют денежной ценности на рынке. Запомните: мы не говорим, что успешное управление государственными делами не имеет никакой ценности, мы говорим, что оно не имеет цены на рынке, что его ценность не может быть выявлена путем операций на рынке и, соответственно, не может быть выражена в деньгах.

Если мы сравним положение двух стран, скажем, Атлантиды и Туле, мы сможем привести немало важных статистических показателей по каждой из них: размер территории и численность населения, уровень рождаемости и смертности, число неграмотных, количество совершенных преступлений и много других демографических данных. Мы сможем определить сумму денежных доходов всех их жителей, денежную ценность годового общественного продукта, денежную ценность импортированных и экспортированных товаров и множество иных экономических показателей. Но мы не сможем придать никакой количественной ценности правительственной и административной системе. Это не означает, что мы отрицаем роль или ценность хорошего правительства. Это означает только, что нет такой единицы, при помощи которой можно было бы их измерить. Они не поддаются выражению в цифрах.

Вполне возможно, что самое замечательное в Атлантиде - это ее прекрасная система правления. Возможно, что своим процветанием Атлантида обязана именно конституционным и административным институтам. Но мы не можем сравнить их с институтами Туле подобно тому, как сравниваем, например, уровни заработной платы или цены на молоко.

Бюрократическое управление - это управление такими делами, которые невозможно контролировать при помощи экономических расчетов.

**Суть бюрократического управления**

Простой гражданин сравнивает деятельность бюрократических учреждений с функционированием более знакомой ему системы, ориентированной на прибыль. Затем он обнаруживает, что бюрократическое управление расточительно, неэффективно, неповоротливо и утопает в бумажках. Он просто не может понять, как здравомыслящие люди позволяют сохраняться такой вредной системе. Почему бы не перейти на хорошо проверенные методы, используемые в частном бизнесе?

Такая критика, однако, неразумна. Она неправильно истолковывает свойства государственного управления. Она не учитывает принципиального различия между государственным учреждением и стремящимся к прибыли частным предприятием. То, что она называет изъянами и недостатками управления административными учреждениями, является его необходимыми свойствами. Бюрократическое учреждение - это не стремящееся к прибыли предприятие; оно не может воспользоваться какими-либо экономическими расчетами; оно должно решать задачи, которые не стоят перед коммерческим управлением. Не может быть и речи о том, чтобы улучшить бюрократическое управление, реорганизовав его по образцу частного бизнеса. Было бы ошибкой судить об эффективности государственного ведомства, сравнивая его с результатом деятельности предприятия, подвластного игре рыночных сил.

В государственном управлении любой страны существуют, конечно, очевидные недостатки, бросающиеся в глаза любому наблюдателю. Иногда степень неэффективности управления бывает просто поразительной. Но если попытаться отыскать коренные причины этих недостатков, то часто можно убедиться, что они вовсе не являются результатом заслуживающей порицания небрежности или отсутствия компетентности. Иногда они оказываются результатом особых политических и институциональных условий или попытки урегулировать проблему, для которой невозможно было найти более удовлетворительное решение. Тщательное изучение всех имеющихся трудностей может убедить добросовестного исследователя в том, что при данном общем соотношении политических сил он сам не знал бы, как решить эту проблему более приемлемым образом.

Тщетно пытаться реформировать бюрократическое управление путем назначения бизнесменов на руководящие должности в различные ведомства. Способность быть предпринимателем не является неотъемлемым свойством личности предпринимателя; она является неотъемлемым свойством того положения, которое он занимает в структуре рыночного общества. Бывший предприниматель, поставленный во главе государственного учреждения, является уже не бизнесменом, а бюрократом Его задача уже не получение прибыли, а соблюдение правил и предписаний. Как глава учреждения он имеет возможность изменить некоторые второстепенные правила и некоторые элементы внутренней организации. Но внешние условия деятельности учреждения определяются правилами и предписаниями, находящимися за пределами его компетенции.

Широко распространена иллюзия, что эффективность государственных учреждений может быть повышена при помощи специалистов по организации управления и разрабатываемых ими научных методов управления. Как бы то ни было, такие планы проистекают из принципиального непонимания задач государственного управления.

Как любой вид техники, техника управления требует наличия определенного метода расчетов. Такой метод существует в сфере бизнеса, целью которого является получение прибыли. Здесь главенствующую роль играет баланс прибылей и убытков. Трудность бюрократического управления как раз и состоит в отсутствии такого метода расчетов.

В сфере предпринимательства, ориентирующегося на получение прибыли, цель деятельности специалиста по организации управления четко определена главенствующей ролью мотива получения прибыли. Его задача состоит в том, чтобы сократить издержки, не нанося ущерба рыночной ценности производимого продукта, или сократить издержки в большей степени, чем вследствие этого сократится рыночная ценность продукта, или повысить рыночную ценность продукта в большей степени, чем возрастут требующиеся для этого затраты. Но в сфере государственного управления произведенный продукт не имеет цены на рынке. Его нельзя ни купить, ни продать.

Рассмотрим три примера:

Департамент полиции получает задание - оградить оборонный завод от саботажа. Он выделяет для этого тридцать полицейских. Отвечающий за это комиссар не нуждается в советах эксперта по эффективности организации, чтобы выяснить, что он смог бы сэкономить деньги, уменьшив охрану до двадцати человек. Но вопрос заключается в следующем. Оправдывается ли такая экономия увеличением риска? На карту поставлены серьезные вещи: национальная оборона, моральное состояние вооруженных сил и гражданского населения, возможные последствия для международных отношений, жизни многих честных работников. Все эти ценные вещи невозможно выразить в деньгах. Ответственность полностью ложится на Конгресс, делающий необходимые ассигнования, и на органы исполнительной власти правительства. Они не могут уйти от нее, предоставляя право решения не отвечающему за свои советы консультанту.

Одной из задач Налогового управления является окончательное определение причитающейся суммы налогов. Его обязанность состоит в истолковании и применении закона. Это не просто канцелярская работа; это своего рода судебная функция. Любой налогоплательщик, не согласный с тем как истолковал закон руководитель Налогового управления, волен обратиться в федеральный суд, чтобы получить обратно выплаченную сумму. Какой толк для ведения таких дел может быть от специалиста по организации производства с его системой нормативов времени на трудовые движения? Его секундомер был бы совершенно неуместен в служебных помещениях управления. Очевидно, что при прочих равных условиях, служащий, работающий быстро, предпочтительнее того, кто работает медленнее. Но основная проблема - в качестве этой работы. Только опытные старшие служащие в состоянии должным образом оценить достижения своих помощников. Умственный труд нельзя измерять и оценивать при помощи механических приспособлений.

Рассмотрим, наконец, пример, который не связан ни с проблемами "высокой" политики, ни с проблемами правильного применения законов. Одному из учреждений поручено закупать все необходимое для технического ведения канцелярской работы. Это сравнительно простая деятельность, но никоим образом не механическая. Лучшим служащим будет не тот, кто выписывает наибольшее количество заказов в час. Наиболее успешным исполнением обязанностей будет покупка самых подходящих принадлежностей по минимальным ценам.

Поэтому в той мере, в какой это касается государственного управления, неправильно утверждать, что хронометрирование, изучение трудовых движений и другие инструменты научной организации управления "с достаточной точностью показывают, сколько времени и усилий требует каждый из имеющихся методов" и что поэтому они "могут показать, какие из возможных методов и технологий требуют наименьшего количества времени и усилий". Все эти данные совершенно бесполезны, потому что их нельзя соотнести с качеством выполненной работы. Одна только скорость не является мерилом умственной деятельности. Вы не можете "измерить" врача временем, которое он затрачивает на рассмотрение одного случая. И вы не можете "измерить" судью временем, которое требуется ему для вынесения приговора по одному делу.

Если бизнесмен изготавливает какое-то изделие, предназначенное на экспорт, он стремится сократить количество человеко-часов, затрачиваемых на производство различных деталей данного товара. Но лицензия, необходимая для отправки этого товара за границу, не является одной из таких деталей. Выдавая лицензию, государство ничего не вкладывает в производство, организацию сбыта и транспортировку товара. Соответствующее государственное учреждение - это не цех, выпускающий одну из деталей, нужных для завершающей отделки товара. Ставя экспорт в зависимость от выдачи лицензий, государство стремится ограничить экспортную торговлю. Оно хочет сократить общий объем экспорта или ту его часть, которая вывозится нежелательными экспортерами или продается нежелательным покупателям. Выдача лицензий - не цель, а техническое средство ее достижения. С точки зрения государства, лицензии, в которых было отказано, или за которыми даже и не обращались, имеют гораздо большее значение, чем те, которые были выданы. Было бы поэтому совершенно некстати использовать "общее количество человеко-часов, затрачиваемых на одну лицензию", в качестве критерия для оценки деятельности данного бюрократического учреждения. Было бы неуместно выполнять "операцию выдачи лицензий ... на базе конвейера" .

Существуют и другие различия. Если в ходе производственного процесса изделие портится или пропадает, это приводит к точно определяемому увеличению издержек производства. Если в бюро пропадает заявка на выдачу лицензии, гражданину может быть нанесен весьма серьезный ущерб. Закон может не позволять пострадавшему подать на учреждение в суд и требовать компенсации, но политическая и моральная обязанность государства обращаться с этими заявками самым внимательным образом остается в любом случае.

Ведение государственных дел так же отличается от промышленного производства, как обвинение и осуждение убийцы от выращивания хлеба или изготовления обуви. Эффективность государственного управления и эффективность промышленности - это совершенно разные вещи. Нельзя улучшить управление фабрикой, взяв в качестве модели департамент полиции, а учреждение, занимающееся сбором налогов, не может увеличить свою эффективность, приняв на вооружение методы, применяемые на автомобилестроительном заводе.

Многое в государственном управлении нуждается в реформировании. Конечно же, все общественные институты должны вновь и вновь приспосабливаться к изменяющимся условиям. Но никакая реформа не может превратить государственное учреждение в нечто подобное частному предприятию. Правительство - это не предприятие, ориентирующееся на получение прибыли. Его деятельность невозможно контролировать при помощи баланса прибылей и убытков. Его достижения невозможно оценить в денежных единицах. Это принципиально важно для любого рассмотрения проблем бюрократии.

**Бюрократическое управление кадрами**

Бюрократ отличается от небюрократа именно тем, что он работает в области, где результат человеческих усилий невозможно оценить в денежном выражении. Страна расходует деньги на содержание бюрократических учреждений, на выплату жалованья и заработной платы, на покупку всего необходимого оборудования и канцелярских принадлежностей. Но то, что она получает в обмен на свои затраты - оказанные услуги - невозможно оценить в денежном выражении, каким бы важным и ценным ни был этот "продукт". Его оценка зависит от произвольного решения государства.

Это верно, что оценка различных товаров, продаваемых и покупаемых на рынке, в неменьшей степени зависит от произвольных решений, а именно, от произвольных решений потребителей. Но поскольку потребители представляют собой многочисленную группу самых разных людей, анонимную и аморфную массу, суждения, которые они выносят, кристаллизуются в безличное явление, рыночную цену, и, таким образом, лишаются своей произвольной природы. Более того, они относятся к товарам и услугам как таковым, а не к тем, кто их предоставляет. Взаимосвязь "продавец-покупатель", так же как и взаимоотношение "работодатель-наемный работник" в бизнесе, ориентированном на получение прибыли, носят чисто практический и безличный характер. Это сделки, из которых обе стороны извлекают выгоду. Они помогают друг другу зарабатывать средства к жизни. Но в бюрократической организации дело обстоит иначе. Там взаимосвязь между начальником и подчиненным носит личный характер. Подчиненный зависит от того, как начальник оценивает его самого, а не его работу. До тех пор, пока конторский служащий может рассчитывать на получение работы в частном бизнесе, эта зависимость не может стать настолько гнетущей, чтобы определять весь характер поведения служащего. Но современная тенденция к общей бюрократизации меняет дело.

До последних лет бюрократ как особый тип человеческого существа не был известен в. Различные бюрократические учреждения существовали всегда и по необходимости они управлялись бюрократическими методами. Однако не существовало многочисленного класса людей, считающих работу в государственных учреждениях своим исключительным призванием. Шел постоянный обмен кадрами между государственными и частными заведениями. С появлением законов о гражданской, службе государственная служба стала профессиональной карьерой. Назначение на должность стало основываться на экзаменах и перестало зависеть от политической принадлежности претендентов. Многие оставались в государственных учреждениях на протяжении всей жизни. Но они сохраняли свою личную независимость, поскольку всегда могли рассчитывать на возвращение в частный бизнес.

В континентальной Европе дело обстояло по-другому. Там бюрократы давно оформились в единую группу. Только для немногих выдающихся людей был практически возможен возврат к частной деятельности. Большинство из них оказывалось на всю жизнь связанными со своими учреждениями. В их среде сформировался характер, типичный для человека, который навсегда ушел из мира бизнеса, ориентированного на получение прибыли. Их интеллектуальным горизонтом была иерархия с ее правилами и предписаниями. Их судьба полностью зависела от милости вышестоящих должностных лиц, от чьих капризов они были во власти не только на службе: подразумевалось, что их частная жизнь и даже занятия жен также должны соответствовать их положению и особому - неписанному - кодексу поведения, приличествующего Staatsbeamter или fonctionnaire [Staatsbeamter (нем.), fonctionnaire (фр.) - государственный служащий]. Ожидалось, что они будут одобрять политическую линию того кабинета министров, который в этот момент окажется у власти. Как бы то ни было, их возможности поддерживать партию оппозиции были существенно ограничены.

Возникновение многочисленного класса таких людей, зависевших от государства, создало серьезную угрозу сохранению конституционных институтов. Были предприняты попытки защитить отдельного служащего от произвола его начальников. Но единственным результатом, которого удалось достичь, стало ослабление дисциплины и все большая небрежность при исполнении служебных обязанностей.

В надлежащим образом организованной системе государственной гражданской службы получение более высоких должностей зависит, главным образом, от выслуги лет. Руководители государственных учреждений - это, в основном, пожилые люди, которые знают, что через несколько лет их уволят на пенсию. Проведя большую часть жизни в положении подчиненных, они лишились энергии и инициативы. Они избегают нововведений и улучшений и на любой проект преобразований смотрят как на нарушение своего спокойствия. Их непреклонный консерватизм сводит на нет все попытки правительства приспособить данную службу к изменившимся условиям. На министра они глядят свысока как на непрофессионала, не имеющего никакого опыта. Во всех странах с прочно утвердившейся бюрократией люди обычно говорили: "Правительства приходят и уходят, а учреждения остаются".

**Заключение**

Страны классической бюрократии - Франция, Германия, Австрия и Россия. В Соединенных Штатах все еще склонны переоценивать пользу от правил, регулирующих гражданскую службу. Такие правила требуют, чтобы желающие работать в ней достигли определенного возраста, закончили определенные учебные заведения и сдали определенные экзамены. Для получения более высоких должностей и более высоких окладов необходимо в течение определенного времени занимать более низкие должности и сдавать новые экзамены. Очевидно, что все эти требования касаются вещей более или менее поверхностных. Нет необходимости указывать на то, что посещение определенных учебных заведений, экзамены и годы, проведенные на младших должностях, совершенно необязательно подготавливают человека к работе на более высоких должностях. Этот механизм отбора иногда не позволяет получить место наиболее компетентным людям и не всегда предотвращает назначение абсолютно некомпетентного человека. Но самым неблагоприятным последствием является то, что основной заботой служащего становится соблюдение этих и других формальностей. Они забывают, что их работа заключается в том, чтобы как можно лучше выполнять порученные им обязанности.

Многие государственные служащие написали превосходные труды по проблемам административного права и статистики. Некоторые из них были блестящими писателями или музыкантами. Другие вступали в сферу политики и становились выдающимися партийными деятелями. В своем большинстве бюрократы были, конечно, достаточно посредственными людьми. Но нет сомнений, что в рядах государственных служащих находилось немало людей одаренных.

**Список литературы**

1 Вебер М. Избранные произведения. М., 2003. 245 с.

2 Геллнер Э. Условия свободы: Гражданское общество и его исторические соперники. М., 2005. 342 с.

3 Риггс Ф. Сравнительная оценка президентской формы правления // Сравнительная социология: Избранные переводы. М., 2005. 267с.

4 Масловский М.В. Веберовская концепция патримониализма и ее современные интерпретации // Социологический журнал. 2006. N 2.

5 Пономарев Л. Н., Шинкаренко В. В. Это вопрос целой эпохи: Демократия против бюрократии. - М., 2002. 346 с.