***УРАЛЬСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК***

***КАФЕДРА ФИЛОСОФИИ***

***РЕФЕРАТ***

*на тему:*

ФЕНОМЕН БЮРОКРАТИИ: СОЦИАЛЬНАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ.

|  |  |
| --- | --- |
|  | ***Выполнил:***  ***аспирант Института истории и археологии***  **Тулисов Е.С.**  ***Научный руководитель:***  ***к.и.н.* Побережников И.В.** |

***Екатеринбург***

***1997***

**СОДЕРЖАНИЕ.**

ВВЕДЕНИЕ.

I. БЮРОКРАТИЯ: ИСТОЧНИКИ И СУЩНОСТЬ.

1.1. Источники появления и генезис бюрократии.

1.2. Типология бюрократии и ее сущность.

II. “БОРЬБА” С БЮРОКРАТИЕЙ: ЕСТЬ ЛИ ВЫХОД?

2.1. “Борьба” или “противовесы”?

2.2. Так есть ли выход?

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.

# Введение.

В классической китайской поэзии есть образ попавшего в трудное положение садовника. Вот его рассказ. “Посадил орхидею, но полыни я не сажал. Проросла орхидея, вместе с ней проросла полынь”. Поэт-садовник Бо Цзюйи (772-846) рассказывает затем, как сплелись корни и побеги благородного и злого растений. Он не может ни выполоть последнее, не повредив при этом первое, ни полить первое, не напоив последнее. В результате вместе с орхидеей растет полынь. В заключении он спрашивает у друга-читателя совета: “Как в несчастье моем мне быть?”[[1]](#footnote-1)

Эта иллюстрация как нельзя лучше подходит для рассмотрения феномена, который возник и эволюционировал вместе с возникновением самых древних форм государственности и социального управления. Сменялись формы государства, формы социально-политического устройства, формы управления вообще, но неизменной оставалась одна черта. Государственность подразумевает сложные формы управления с разветвленной структурой, и чем сложнее эти формы, тем сильнее вкрапления бюрократических извращений, тем сильнее переплетаются их корни. Эта ситуация напоминает нам заколдованный круг, и иногда кажется, что выхода из него нет.

С феноменом бюрократии сталкиваются все. Нет такого общества, в котором не проклинали бюрократов, не искали путей борьбы с ними. Но значит ли это, что мы сами совершенно свободны от бюрократических стереотипов в своей деятельности, поведении и мышлении?

На протяжении столетий в России господствовала авторитарно-политическая культура, составной частью которой является бюрократическое управление. Отсюда возникает вопрос: в какой мере можно говорить о проявлении бюрократизма как общей тенденции русской культуры? Смена социально-политического устройства не приводит к немедленному изменению ментальности и внутреннего настроя людей. Поэтому в ежедневных проявлениях бюрократизма постоянно угадываются тени прошлого, которые оставили глубокий след в индивидуальном и коллективном сознании общества.[[2]](#footnote-2)

Говоря об историографии проблемы, необходимо отметить, что несмотря на постоянную актуальность феномена бюрократии, социальные науки еще не имеют надежной теории, объясняющей природу бюрократии на различных этапах общественного развития. Это неудивительно: тема была практически закрыта для исследований. В советское время в основном разрабатывались общие проблемы социального управления[[3]](#footnote-3) и критиковались западные теории в этой области[[4]](#footnote-4). Свою оценку бюрократии, которую никто из советских социологов не отваживался пересмотреть, давал еще В.И. Ленин[[5]](#footnote-5), отмечая ее “всевластие”, но его оценка распространялась на дореволюционные времена, где господствовали капиталистические производственные отношения, которым и служила старая государственная машина подавления и угнетения. Но слом старой машины не привел к ликвидации бюрократии, она приобрела другие формы и совсем другие властные возможности. Его последователи, учитывая мощь и традиции бюрократии в России, находили определенную форму компромисса с нею. Они проводили отдельные декларативные компании, не задаваясь целью глубокого исследования. После 1985 года вопросы, связанные с технологией управления продолжали разрабатываться.[[6]](#footnote-6) Проблемы бюрократии затрагивались во многих работах перестроечного периода, начало которым было положено многочисленными публикациями в периодической печати. Позже многие из них легли в основу первых изданий по этой теме. Для них характерен определенный эмоциональный настрой и антибюрократическая эйфория, в которых ярко выражалось стремление высказаться о назревших проблемах общества и твердая уверенность в возможности их быстрого решения.[[7]](#footnote-7) Научная разработка проблемы бюрократии и бюрократизма началась лишь с 1985 г. В основном, это были работы, обращенные к анализу нашего недавнего прошлого.[[8]](#footnote-8) Появились научные публикации, в которых было показано, что бюрократия остается значимым фактором истории и нашего сегодняшнего дня.[[9]](#footnote-9) Вышли в свет и работы, в которых утверждается, что на рубеже 20-30-х гг. Сталин осуществил государственный переворот и в дальнейшем своем развитии Советское государство опиралось не на живое творчество масс, как требовал Ленин, а на партийно-государственную бюрократию.[[10]](#footnote-10) Но можно ли говорить о живом творчестве масс, если практически, оно рано или поздно трансформируется в живое творчество отдельных людей, которое с течением времени превращается в живое бумаготворчество.

Современные западные социологи и политологи считают бюрократизацию социальных и политических отношений самоочевидным фактом. Еще Макс Вебер, которого некоторые из его современников склонны были называть “свирепым”, в начале века говорил, что на горизонте современной цивилизации маячит бюрократия древнеегипетского типа, усовершенствованная по последнему слову науки и техники.[[11]](#footnote-11) Другим интересным исследователем феномена бюрократии является всемирно известный английский публицист-сатирик, историк и политолог С.Н. Паркинсон. Его работы написаны очень живым языком со свойственным англичанам юмором, не без помощи которого вскрываются всеобщие законы кошмарной бюрократической нелепицы.[[12]](#footnote-12)

Таким образом, практически все авторы единодушны в оценке бюрократии, но существуют разные подходы к определению его истоков, и, исходя из этого, к методам его преодоления, а так же и к самой возможности такового. Поэтому задача данного реферата будет заключаться в том, чтобы по возможности представить точки зрения различных исследователей на феномен бюрократии, его социальную и политическую сущность, современные проблемы, связанные с бюрократизмом и возможности преодоления его проявлений.

# I. Бюрократия: источники и сущность.

Слово “Бюрократия” в буквальном переводе означает господство канцелярии (от фр. bureau - бюро, канцелярия), власть аппарата управления[[13]](#footnote-13). Само по себе это слово не несет никакой негативной нагрузки. Различные учреждения и конторы, как звенья государственного аппарата, органы управления предприятий и организаций, создаются для управления происходящими в подведомственных структурах процессами, для организации связей между участниками общественной жизни и между ними и обществом в целом. При этом, вполне логично, что эти органы наделены определенной властью в рамках своей компетенции. Но, в свою очередь, предполагается, что они стремятся не к собственным выгодам, а действуют в интересах прежде всего тех, кто уполномочил их управлять, удовлетворяют потребности самих управляемых.[[14]](#footnote-14)

Исходя из буквального значения слова “бюрократия”, его часто употребляют как синоним административного управления. Кроме того, термином “бюрократия” нередко обозначается рационально организованная система управления, в которой работают компетентные служащие на должном профессиональном уровне. Такое понимание бюрократии во многом связано с работами немецкого социолога Макса Вебера (1864-1920), оставившего заметный след в теории управления[[15]](#footnote-15). В широком же, и наиболее часто употребляемом применении, а также в политической лексике термин “бюрократия” и все производные от него употребляются в ярко выраженном негативном смысле, как своеобразное “контруправление”. То есть акцент смещается в сторону извращенных форм управления (раздутость и запутанность аппарата управления, многописание, подмена законов подзаконными актами, волокита, консерватизм, недоступность, протекционизм и др.). Поэтому необходимо четко дифференцировать само понимание термина “бюрократия”, так как возникает возможность нивелировать различия самих принципов управления и отрицательных черт их проявления. То есть “бюрократизм” необходимо воспринимать как врожденный, тяжелый и хронический недуг органов управления, который свойственен любому обществу, не взирая на различия в социально-политическом устройстве. Этот недуг всеобъемлющ. При изменении форм управления он способен к мутации и приспособляемости. Такая непотопляемость бюрократизма обусловливается прежде всего источниками его появления, его социальной, экономической и политической базой.

## 1.1. Источники появления и генезис бюрократии.

В определении источников появления бюрократии есть несколько подходов, иногда диаметрально противоположных. Это определяет и различие во взглядах на генезис этого явления и возможность его преодоления. Из-за недостаточного объема данной работы, представляется возможным представить только две крайние точки зрения на эту проблему.

Если кратко определить сущность марксистского подхода, можно сказать: бюрократия - это социальный организм-паразит на всем протяжении своего исторического существования, результат социально-классовых антагонизмов и противоречий и материализация политического отчуждения. Бюрократия органически связана с экономическими отношениями, политическими структурами и идеологическими формами сознания.[[16]](#footnote-16) Марксистский подход имеет свою систему понятий (“бюрократическое отношение - государственный формализм - политический рассудок”) и ключевые принципы анализа (целостность, конкретность, монизм, классовость и революционное отношение к классовому обществу и государству).

*Бюрократическое отношение* обусловлено экономически, не зависит от интересов, сознания и воли индивидов, определяет их действия, и потому объективно. Бюрократическое отношение - форма проявления социальных противоречий между государством и обществом, аппаратом управления и гражданами. Чиновники, включенные в систему государственного аппарата обладают своего рода монополией на политический разум и мораль, и стараются снять с себя вину за социальные противоречия и переложить ее на общество и граждан. Причем высшие уровни доверяют опыту и разуму низших, а низшие делегируют высшему знание всеобщего.[[17]](#footnote-17)

Классики марксизма пришли к выводу, что бюрократизм приобретает тем большие масштабы, чем авторитарнее политический режим, а степень его ограничения зависит от степени демократичности. В условиях авторитарного режима государство сводится к “...выделенному из человеческого общества аппарату управления... особого разряда людей специалистов, чтобы управлять...”[[18]](#footnote-18). В этих условиях государственный аппарат приобретает определенную степень самостоятельности по отношению к обществу, которое делегирует этому аппарату властные полномочия. А эта самостоятельность питает почву для процветания бюрократии. У бюрократа “государственная цель превращается в его личную цель, в погоню за чинами, в делание карьеры”[[19]](#footnote-19), в удовлетворение своих материальных потребностей. Такое безразличие к общественным делам выражается в *государственном формализме,* т.е. превращение политических целей в канцелярские задачи, и наоборот. Социальная почва государственного формализма - отношения собственности (частной и государственной), материальные интересы и разделение труда, которое порождает корпоративные интересы. Необходимость их защиты культивирует устойчивые организационные формы[[20]](#footnote-20). “Государственный аппарат не может быть слишком простым. Ловкость жуликов всегда в том и заключается, чтобы усложнить этот аппарат и сделать его загадочным”.[[21]](#footnote-21)

*Политический рассудок* есть форма мысли, которая отражает бюрократические отношения и государственный формализм. Политический рассудок определяется материальным положением индивидов, групп и классов. А чем более политика довлеет над экономикой, тем бюрократичнее государство[[22]](#footnote-22). Бюрократизм возник еще в рабовладельческом обществе и особенно развился в восточных деспотиях, базировавшихся в соответствии с терминологией К. Маркса на “азиатском способе производства” с характерным для него большим значением централизованно управляемых ирригационных работ. Бюрократизм развивался на почве исторически закономерного процесса выделения управления в особый вид общественной деятельности, профессионализации аппарата управления и наделение его необходимыми для управления властными полномочиями. По мнению марксистов он достиг наивысшего расцвета в буржуазных государствах, прежде всего в тех, которые и на капиталистической стадии развития сохранили многое от аппарата управления абсолютной монархии. Не случайно анализ К. Марксом прусского бюрократизма 40-х гг. XIX в. и анализ В.И. Лениным российского бюрократизма в конце XIX и начале XX в. долгое время оставались единственным приемлемым в нашей стране взглядом на природу бюрократии.[[23]](#footnote-23)

Таким образом, социально-политические корни бюрократизма, с точки зрения марксистской парадигмы, так как он сформировался в эксплуататорском, главным образом в буржуазном обществе, заключаются в чрезмерном обособлении аппарата управления от общества, утверждении чиновничьего эгоцентризма, использовании работниками аппарата предоставленных им властных полномочий для обеспечения своих собственных групповых и индивидуальных интересов, которые определяются прежде всего их материальным положением[[24]](#footnote-24).

Совсем иные истоки проявления бюрократии в общественно-политической и хозяйственной жизни описывает М. Вебер в своем итоговом, в буквальном смысле этого слова, труде “Хозяйство и общество”, который к сожалению остался незавершенным. Общим для Вебера и марксизма был взгляд на бюрократию, как аппарат господства. Но если марксисты рассматривали этот аппарат прежде всего как инструмент военно-политического господства, то М. Вебер видел в этом организационный аспект господства, обеспечивающий целостность существования общества. Социальная структурированность, по мнению М. Вебера, необходима не только для сил (социальных групп, сословий и т.д.), находящихся непосредственно в системе аппарата управления и заинтересованных в его консервации, но и для всех членов общества[[25]](#footnote-25). В этом аспекте господство получает свое функциональное оправдание, дающее право на применение прямого насилия узкой группой лиц в интересах всего общества, а не того или иного класса. Источник дальнейшего развития бюрократии, пронизывающей все сферы общественной деятельности, М. Вебер видит в процессах концентрации (социальной, политической, экономической и др.), которые сопровождаются отчуждением непосредственного исполнителя (“производителя”) от средств производства. Это приводит к необходимости в посреднике, обеспечивающем восстановление этой связи. То есть, корни бюрократии по мнению М. Вебера более глубокие и лежат не столько в плоскости экономических отношений и вопросов собственности, а исходят из онтологической потребности человека в социальной структурированности и организации для обеспечения своей повседневной безопасности. Поэтому М. Вебер считает, что бюрократия не является “надстройкой” над “отношениями эксплуатации и частной собственности”.[[26]](#footnote-26) Он видит глубокую внутреннюю связь процессов бюрократизации, огосударствления собственности и потребности в социальной организации общества вообще.

Если говорить о политической истории России, то в ней ярко видны глубокие корни и традиции российской бюрократии, обладающей своими специфическими особенностями. Гражданского общества европейского образца в России никогда не существовало. Государство всегда господствовало над обществом. Поэтому бюрократия обладала преимуществом по сравнению с другими, даже привилегированными сословиями. Экономические преобразования в значительной степени осуществлялись сверху, путем государственного принуждения, причем превыше всего ставились интересы государства, потребности обороны и экспансии, и эти интересы не всегда совпадали с интересами привилегированных сословий. В.П. Макаренко считает, что неизбежным следствием этого принципа является монополия государства на любые социальные инициативы. Формы социальной жизни и организации, не навязанные государством, решительно пресекались. На этой почве формировалась бюрократическая традиция политической мысли и практики: гражданин есть собственность государства и все его действия либо определяются властью, либо являются покушением на власть.[[27]](#footnote-27) Государство становится всеобъемлющим инструментом для реализации задач, направленных на свое воспроизводство. Все сферы общественной жизни требуют в этом случае тотальной подконтрольности со стороны государства. Без этого их существование становится невозможным. В свою очередь необходимость в полном контроле и соблюдении интересов государства требуют постоянного воспроизводства аппарата, который сможет осуществлять этот контроль и блюсти эти интересы.

Классики марксизма считали, что при переходе к социализму утрачивается главная опора бюрократии - система капиталистических общественных отношений. Но реальность показала, что бюрократия может существовать и без этой “главной” опоры, питая свои корни в более благодатной и непоколебимой почве - в самом государстве. Достаточно полный анализ советской бюрократии содержит работа кандидата экономических наук Каратуева А.Г.[[28]](#footnote-28) Советская бюрократия вполне успешно приспособила методы “обобществления” производства, а также идеологическое единение государства и государственного аппарата. В экономической сфере, а А.Г. Каратуев рассматривает методы господства советской бюрократии именно сквозь призму экономической деятельности, государственная бюрократия смогла проводить конфискационную экономическую политику, которая исключала возможность конкуренции и на первое место выдвигала фетиш “плана”, приоритетность выполнения “показателей”, поклонение регламентирующим документам. Такая политика обеспечила формирование военно-полицейского характера экономики, который подразумевал невозможность экономической свободы предприятий, а также простых граждан, которые были практически лишены источников независимого от государственной службы существования. В такой ситуации тотальной зависимости от государства, и прежде всего от аппарата управления этим государством, складывалась возможность осуществления полного контроля, максимального использования властных полномочий через монополизацию, консервацию и постоянное воспроизводство бюрократической машины, якобы в интересах всего “общества”.

Очень интересно объясняется перманентная бюрократизация управленческого аппарата в замечательной работе английского публициста Сирила Норткота Паркинсона “Закон Паркинсона”. Истоки этого феномена он рассматривает сквозь призму социально-психологической ориентации чиновника. Его Закон выражается в форме двух “почти аксиоматических положений”:

1. чиновник множит подчиненных, но не соперников;
2. чиновники работают друг на друга.[[29]](#footnote-29)

Если кратко расшифровать эти тезисы, то перед нами предстанет вполне реальная картина. Чиновник, находясь на определенном этапе своей жизни, жалуется на перегрузку, и, как правило, просит себе в помощь двух подчиненных. Причем обязательно двух, ни в коем случае не меньше, “чтобы каждый придерживал другого, боясь, как бы тот его не обскакал”[[30]](#footnote-30). С течением времени возникнет необходимость разгрузить и этих подчиненных, назначив каждому в помощники еще по два исполнителя. Таким образом, первый чиновник будет иметь определенный административный вес, а его подчиненные будут трудится в поте лица, причем независимо от того, увеличилось количество дел или нет. При выполнении разросшимся в геометрической прогрессии штатом сотрудников по существу того же объема работ, что раньше выполнял первый чиновник, весь штат оказывается загруженным полностью, а чиновник-вершина пирамиды занят больше, чем прежде.

Не менее интересен обзор “болезни Паркинсона”, которая может поразить практически любое учреждение и способно загубить всякую его работоспособность. Эта болезнь проходит стадии. Первый признак заболевания проявляется в том, что среди сотрудников учреждения появляется человек, сочетающий полную непригодность к своему делу с завистью к чужим успехам.[[31]](#footnote-31) Опасность увеличивается, когда этот человек, не справляясь со своей работой, суется в чужую и пытается войти в руководство. Когда ему это в какой-то степени удается, наступает вторая стадия заболевания. Он начинает выживать тех, кто способнее его, и не дает продвинуться тем, кто может заменить его в будущем. И в конечном итоге штаты заполняются людьми, которые глупее начальника. Если он второго сорта, они будут третьего, а их подчиненные четвертого. А чтобы жить спокойной жизнью в этом учреждении все принимают эти правила игры и пытаются выглядеть глупее, чем они есть. Коматозного состояния учреждение достигает на третьей стадии, когда в нем снизу доверху не встретишь и капли разума. Из этого состояния выхода практически уже нет и учреждение обречено на гибель или неплодотворное существование.

Различия во взглядах на истоки феномена бюрократии отражаются на классификации и типологии бюрократии, и на определении ее сущности.

## 1.2. Типология бюрократии и ее сущность.

Б.П. Курашвили, как представитель марксистского подхода, различает два типа бюрократизма - добросовестный (патерналистский) и своекорыстный. Формула добросовестного (патерналистского) бюрократизма: максимум общественной пользы при максимуме задаваемого сверху порядка и минимуме доверия к управляемым, минимуме их самостоятельности и инициативы в их собственном деле и в общественной жизни в целом. Формула своекорыстного бюрократизма: максимум карьеры и корыстного использования служебного положения при минимуме заботы об общественной пользе.[[32]](#footnote-32) Надо также сказать, что Б.П. Курашвили отождествляет своекорыстный бюрократизм прежде всего с капитализмом, а при социализме он “сохраняется во враждебной ему среде”, хотя “исторически загнан в угол”[[33]](#footnote-33). Представителями патерналистского (“отеческого”) бюрократизма Б.П. Курашвили считает добросовестных и честных чиновников, которые тем не менее пропитываются “эгоцентристским духом аппарата, профессиональным снобизмом, технократическим высокомерием”.[[34]](#footnote-34) В социалистическом обществе они существуют также не в чистом виде - в виде местничества и ведомственности. Одним из обоснований бюрократического отчуждения аппарата управления от управляемых Б.П. Курашвили видит в необходимости профессионализма в управлении, который нередко порождает у чиновников чувство превосходства над “простыми” людьми.[[35]](#footnote-35) Как отмечает А.П. Бутенко, одно из извращений социализма состоит в том, что подменяется “механизм двусторонней связи управляющих и управляемых... механизмом одностороннего командования сверху”.[[36]](#footnote-36) Этот механизм неизбежно вызывает к жизни своекорыстное обособление и отчуждение аппарата управления от общества, использование в корыстных (групповых или индивидуальных) интересах предоставленных им властных полномочий, элитарно-кастовые тенденции в их среде, что в совокупности составляет социально-политическую сущность бюрократизма.[[37]](#footnote-37) Организационно-техническую сущность этого явления Б.П. Курашвили, апеллируя к работам классиков марксизма-ленинзма, видит в сплошной формальной заорганизованности всего и вся, и в стремлении бюрократии выдать формальное за содержание, а содержание - за формальное, когда весь принцип управления приобретает призрачный характер и сводится к обожествлению “показателей” как инструмент для измерения эффективности аппарата управления.[[38]](#footnote-38) Немаловажен, по мнению сторонников марксистской точки зрения, при определении социально-политической сущности бюрократизма и вопрос о “правовой” основе бюрократии, которая уделяет исключительное внимание “правовому обеспечению” своего воспроизводства, созданию юридической базы для своего существования.

Несколько другую классификацию бюрократии приводит в своей работе “Хозяйственная этика мировых религий” Макс Вебер. Он различает два типа бюрократии: традиционную “патримониальную”, которой свойственно иррациональное начало, и современную рациональную. Первый тип зародился и развивался, проникая постепенно во все сферы общественной жизни, вместе с зарождением и развитием государственной машины. Он охватывал прежде всего область государственного управления и поддержания общественного порядка. Среди традиционной бюрократии М. Вебер вычленяет “бюрократию древнекитайских мандаринов” и древнеегипетских, позднеримских, а также византийских чиновников. Древнекитайский мандарин отличался от чиновника “египетского, позднеримского и византийского типа” тем, что он вообще не был специалистом управления, а скорее “литературно-гуманитарно образованным джентльменом”.[[39]](#footnote-39) Рациональная бюрократия сформировалась в эпоху Нового времени, первоначально охватывая сферу частно-хозяйственной деятельности и прежде всего сферу внутрихозяйственного управления наиболее крупных предприятий. Постепенно влияние рациональной модели бюрократии распространилось и на другие сферы общественной жизни, постепенно вытесняя патримониальную.[[40]](#footnote-40) Но тем не менее, общегосударственная бюрократия, приобретая черты рациональности, четко отделялась М. Вебером от бюрократии частно-хозяйственной, т.к. существовал принцип невмешательства государства в частно-хозяйственную область и разграничение экономической и государственно-политической деятельности. Современный М. Веберу бюрократ отличается по его мнению от патримониального бюрократа второго типа гораздо большей “рациональной предметной специализированностью и вышколенностью”, т.к. произошло вливание рационального начала частно-хозяйственной бюрократии.

Социально-политическую сущность бюрократии М. Вебер определяет через онтологическую потребность общества в социальной организации, структурированности и упорядочения вообще и видит глубокую внутреннюю связь процесса бюрократизации с процессом огосударствления собственности.[[41]](#footnote-41) Эти процессы порождают неминуемое возникновение угрозы исчезновения элементов свободы в экономической и других сферах. Государственная бюрократия начинает вмешиваться во внутрихозяйственное управление предприятий, подрывая его мелочной опекой и вступая в противоречие с экономической рациональностью и рентабельностью. Такая ситуация вмешательства и тотального контроля с целью обеспечения фискальных интересов и укрепления военной мощи государства была, к примеру, очень характерна для системы органов управления горнозаводской промышленностью Урала XVIII-XIX вв., когда частные предприятия организовывались и функционировали под неусыпным надзором государства. Сфера деятельности этих предприятий также строго регламентировалась и направлялась в русло военной промышленности. Выполнение заказов военного ведомства пользовалось неоспоримой приоритетностью, а вопросы экономической целесообразности и, тем более, рентабельности волновало государство в меньшей степени.

# II. “Борьба” с бюрократией: есть ли выход?

## 2.1. “Борьба” или “противовесы”?

Стремление преодолеть различные проявления бюрократизма также вечно, как стремление усовершенствовать систему управления в целом, сделать ее более эффективной, свободной от недостатков и отвечающей потребностям общества.

Во времена расцвета российской бюрократии XIX в. издавались специальные постановления о необходимости преодоления бюрократический проявлений. Так например, на основании высочайше утвержденного в июле 1806 г. проекта горного положения, подробно регламентирующего всю систему управления горным ведомством Российской империи, горные чиновники обязаны были “... стараться, чтоб письмоводство по делам горным и заводским было не только уменьшено, но и как возможно коротко, не на счет однакож ясности; ...и чтоб во всех делах... была соблюдена надлежащая поспешность, точность, краткость и ясность...”[[42]](#footnote-42). Кроме того, постоянно производились попытки сокращения штатов аппарата управления, хотя главнейшей целью сокращения было конечно же соблюдение выгоды казны. В 1828 г. Министерство финансов Российской империи провело ряд реорганизаций в системе управления горными заводами Уральского региона, связанных со стремлением извлечь максимальную прибыль при сокращении объема финансирования. Эту прибыль планировалось получить в том числе и “... от уменьшения в довольном количестве штатных расходов, которое произошло от исключения некотораго числа излишних класных и нижних чинов, и назначения по новому штату тех и других по мере самой крайней необходимости...”[[43]](#footnote-43). Но, по всей видимости, рамки крайней необходимости постоянно росли, а вместе с ними росли и штаты. То есть отдельные попытки установления препятствий широкому распространению бюрократизма царской России, не могли привести к желаемому результату, т.к. эти постановления были каплей в море законодательства. Объективные же причины наоборот способствовали все более широкому распространению бюрократизма, т.к. его социально-политическая база постоянно росла.

Не произошло видимых изменений и после революции 1917 г. Несколько видоизменилась социально-политическая и идеологическая основа, но корни бюрократизма остались неизменными. Партия большевиков, во главе с В.И. Лениным, искренне верила, что главная опора бюрократизма - система капиталистических отношений - рухнула, и что осталось только выкорчевать корни. Еще С.Л. Франк говорил о нравственной болезни, которую называл революционностью, порожденную русской привычкой жить мечтами о светлом будущем[[44]](#footnote-44). Отсюда и ярко выраженное настроение постоянной “борьбы” с тем, что мешает видеть свои мечты реальностью. Отсюда и стремление сломить сопротивление “... совбюрократии, отстаивающей бюрократическую старину”.[[45]](#footnote-45) Формы “борьбы” с бюрократизмом были самыми разнообразными от ленинских увольнений до горбачевских сокращений, от сталинских чисток до андроповских облав. Но результат этой “борьбы” был всегда один и тот же: нет побежденных и все победители, а результатом “кавалерийских атак” было новое пополнение бюрократии, в том числе из рядов ее яростных противников.[[46]](#footnote-46)

Макс Вебер, видя истоки феномена бюрократии в онтологическом измерении общественной жизни и потребности в социальной структурированности, в принципе не считал возможным “окончательное решение” этой проблемы ни эволюционным, ни революционным способом.[[47]](#footnote-47) И именно такой взгляд заставлял его постоянно искать “противовесы” неотвратимым процессам бюрократизации экономики и общества в целом. Источником для расцвета бюрократии М. Вебер считал *государственный капитализм*, при котором вмешательство государственной бюрократии в экономическую и хозяйственную жизнь общества вносит иррациональное начало, противоречащее рациональным основам и нарушается основной принцип капиталистической легитимности, принцип хозяйственной самостоятельности. При этом частный капитализм был бы ликвидирован, а “государственная бюрократия господствовала бы в одиночку” и само “руководство огосударствленными предприятиями... стало бы бюрократическим”.[[48]](#footnote-48) Эту тенденцию М. Вебер называет “универсальной бюрократизацией”, которой он противопоставляет “сохранение частно-хозяйственного принципа”.

## 2.2. Так есть ли выход?

Современные исследователи отвечают на этот вопрос с различной степенью оптимизма. Российские специалисты в области теории управления, понимая всю сложность этой проблемы, тем не менее предлагают основные направления, по которым можно выйти из этого тупика. Сложность преодоления заключается прежде всего в том, что у бюрократии очень прочны традиции, которые отложили свой отпечаток на каждого человека. Родившись, человек начинает сложный путь социализации, которая пронизана сложнейшими иерархическими системами. В этих системах и подсистемах человек приучается играть множество социальных ролей[[49]](#footnote-49), не все из которых исполняются искренне. Растущий конформизм, попадая в питательную почву, способен развиться в закоренелый бюрократизм. Поэтому различные проявления бюрократизма свойственны нам всем, “это - глубинная часть нашего “Я”[[50]](#footnote-50) и начинать сложный путь выхода из этого лабиринта следует прежде всего с самоанализа и самопреодоления.

Многие исследователи сходятся во мнении, что существенным противодействием бюрократическим тенденциям может стать демократизация общественной жизни, совершенствование системы управления и создание правового государства. Так Конституция Российской Федерации 1993 г. предусматривает право грждан обжаловать в судебном порядке решения и действия (или бездействие) органов государственной власти местного самоуправления и должностных лиц.[[51]](#footnote-51) Другими немаловажными принципами, сдерживающими тотальную или “универсальную бюрократизацию” должны стать развитие частно-хозяйственной деятельности и децентрализация в управлении экономикой. Кроме того, должна быть хорошо отлажена система взаимного контроля, основанная на демократическом принципе разделения властей[[52]](#footnote-52), а также разработана эффективная политика в отношении подбора и назначения кадров аппарата управления[[53]](#footnote-53). Не вызывает никаких сомнений, что для того, чтобы все перечисленные мероприятия имели положительный эффект, необходимо глубокое научное исследование феномена бюрократии, проблем бюрократии и социальной природы человека, бюрократии и аппарата управления, бюрократии и государства.

Так как же все таки быть тому садовнику? Ясно одно, что “борьба” со злым растением приведет к гибели благородного, а если ничего не предпринимать, тогда корни сорняка высосут всю жизненную влагу, а орхидея зачахнет.

# Список использованных источников и литературы.

Конституция РФ.

Федеральный закон “Об основах государственной службы Российской Федерации” от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ //Ведомости Федерального Собрания РФ. 1995. № 24.

ПСЗ. - СПб., 1830.

ПСЗ. - Собрание 2-е. - СПб., 1830.

Ленин В.И. ПСС.

Маркс К., Энгельс Ф. Соч. - 2-е изд.

1. Актуальные проблемы хозяйственного руководства. - М., 1985.
2. Борисов В.К. Демократизация общества и преодоление бюрократизма: Социально-политический аспект. - М., 1990.
3. Бузгалин А.В. Анатомия бюрократизма. - М., 1988.
4. Бурлацкий Ф.М., Галкин А.А. Современный Левиафан. - М., 1985.
5. Бутенко А.П. Противоречия развития социализма как общественного строя. // Вопросы философии. 1982. № 10.
6. Бутенко А.П. Теоретические проблемы совершенствования нового строя: о социально-экономической природе социализма. //Вопросы философии. 1987. № 2.
7. БЭС. - М., 1994.
8. Бюрократизм и самоуправление. - Сыктывкар, 1990.
9. Бюрократия и общество. - М.,1991.
10. Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н. Проблемы бюрократии у Макса Вебера. // Вопросы философии. 1991. № 3.
11. Гвишиани Д.М. Организация и управление. Социологический анализ буржуазных теорий. - М., 1970.
12. Ермоленко А.А. Бюрократизм в коллективном производстве. - Воронеж, 1989.
13. Ефимов А. Элитные группы, их возникновение и эволюция. //Знание - сила. 1988. № 1.
14. Ивенский Л.М. Культура управления: Сущность, генезис, метауправление. - Чебоксары, 1992.
15. Ильчиков М.З. Управление: взаимодействие экономики и политики. - М., 1990.
16. Каратуев А.Г. Советская бюрократия: Система политико-экономического господства. - Белгород, 1993.
17. Комаров Е.И. Бюрократизм - на суд гласности! - М., 1989.
18. Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом. - М., 1988.
19. Макаренко В.П. Бюрократия и государство. - Ростов-на-Дону, 1987.
20. Макаренко В.П. Бюрократия и сталинизм. - Ростов-на-Дону, 1989.
21. Не сметь командовать!: От администротивно-командных к экономическим методам управления. - М., 1990.
22. Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона. - М., 1989.
23. Пономарев Л.Н., Шинкаренко В.В. Это вопрос целой эпохи: Демократия против бюрократии. - М., 1990.
24. Пригожин А.И. Современная социология организаций. - М., 1995.
25. Прокопенко В.Н. Коллегиальность и единоначалие в государственном руководстве и управлении социалистической экономикой. - Алма-Ата, 1989.
26. Теоритические проблемы социального управления. - М., 1968.
27. Франк С.Л. Смысл жизни. // Вопросы философии. 1990. № 6.
28. Хасбулатов Р.И. “Бюрократия тоже наш враг...: Социализм и бюрократия. - М., 1989.

1. Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом. - М., 1988. - С. 3. [↑](#footnote-ref-1)
2. Макаренко В.П. Бюрократия и сталинизм. - Ростов-на-Дону, 1989. - С. 12. [↑](#footnote-ref-2)
3. Теоритические проблемы социального управления. - М., 1968. [↑](#footnote-ref-3)
4. Гвишиани Д.М. Организация и управление. Социологический анализ буржуазных теорий. - М., 1970. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ленин В.И. ПСС. - Т. 5. - С. 35. [↑](#footnote-ref-5)
6. Актуальные проблемы хозяйственного руководства. - М., 1985.; Прокопенко В.Н. Коллегиальность и единоначалие в государственном руководстве и управлении социалистической экономикой. - Алма-Ата, 1989.; Ивенский Л.М. Культура управления: Сущность, генезис, метауправление. - Чебоксары, 1992.; Ильчиков М.З. Управление: взаимодействие экономики и политики. - М., 1990.; Пригожин А.И. Современная социология организаций. - М., 1995. и др. [↑](#footnote-ref-6)
7. Не сметь командовать!: От администротивно-командных к экономическим методам управления. - М., 1990.; Пономарев Л.Н., Шинкаренко В.В. Это вопрос целой эпохи: Демократия против бюрократии. - М., 1990.; Комаров Е.И. Бюрократизм - на суд гласности! - М., 1989.; Хасбулатов Р.И. “Бюрократия тоже наш враг...: Социализм и бюрократия. - М., 1989 [↑](#footnote-ref-7)
8. Бурлацкий Ф.М., Галкин А.А. Современный Левиафан. - М., 1985.; Ефимов А. Элитные группы, их возникновение и эволюция. // Знание - сила. 1988. № 1.; Макаренко В.П. Бюрократия и государство. - Ростов-на-Дону, 1987.; Макаренко В.П. Бюрократия и сталинизм. - Ростов-на-Дону, 1989. Каратуев А.Г. Советская бюрократия: Система политико-экономического господства. - Белгород, 1993. и др. [↑](#footnote-ref-8)
9. Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом. - М., 1988.; Бузгалин А.В. Анатомия бюрократизма. - М., 1988. ; Ермоленко А.А. Бюрократизм в коллективном производстве. - Воронеж, 1989.; Борисов В.К. Демократизация общества и преодоление бюрократизма: Социально-политический аспект. - М., 1990.; Бюрократизм и самоуправление. - Сыктывкар, 1990.; Бюрократия и общество. - М.,1991. и др. [↑](#footnote-ref-9)
10. Бутенко А.П. Теоретические проблемы совершенствования нового строя: о социально-экономической природе социализма. // Вопросы философии. 1987. № 2. [↑](#footnote-ref-10)
11. Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н. Проблемы бюрократии у Макса Вебера. // Вопросы философии. 1991. № 3. [↑](#footnote-ref-11)
12. Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона. - М., 1989. [↑](#footnote-ref-12)
13. БЭС. - М., 1994. - С. 184. [↑](#footnote-ref-13)
14. Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом. - М., 1988. - С. 4. [↑](#footnote-ref-14)
15. Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н. Проблемы бюрократии у Макса Вебера. // Вопросы философии. 1991. № 3. [↑](#footnote-ref-15)
16. Макаренко В.П. Бюрократия и сталинизм. - Ростов-на-Дону, 1989. - С. 14. [↑](#footnote-ref-16)
17. Макаренко В.П. Бюрократия и сталинизм. - Ростов-на-Дону, 1989. - С. 16. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ленин В.И. ПСС. - Т. 39. - С. 69. [↑](#footnote-ref-18)
19. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. - 2-е изд. - Т. 1. - С. 271. [↑](#footnote-ref-19)
20. Макаренко В.П. Бюрократия и сталинизм. - Ростов-на-Дону, 1989. - С. 20. [↑](#footnote-ref-20)
21. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. - 2-е изд. - Т. 7. - С. 529. [↑](#footnote-ref-21)
22. Макаренко В.П. Бюрократия и сталинизм. - Ростов-на-Дону, 1989. - С. 25. [↑](#footnote-ref-22)
23. Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом. - М., 1988. - С. 7. [↑](#footnote-ref-23)
24. Там же. - С. 8. [↑](#footnote-ref-24)
25. Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н. Проблемы бюрократии у Макса Вебера. // Вопросы философии. 1991. № 3. - С. 175. [↑](#footnote-ref-25)
26. Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н. Проблемы бюрократии у Макса Вебера. // Вопросы философии. 1991. № 3. - С. 177. [↑](#footnote-ref-26)
27. Макаренко В.П. Бюрократия и сталинизм. - Ростов-на-Дону, 1989. - С. 30. [↑](#footnote-ref-27)
28. Каратуев А.Г. Советская бюрократия: Система политико-экономического господства. - Белгород, 1993. [↑](#footnote-ref-28)
29. Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона. - М., 1989. - С. 13. [↑](#footnote-ref-29)
30. Там же. [↑](#footnote-ref-30)
31. Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона. - М., 1989. - С. 47. [↑](#footnote-ref-31)
32. Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом. - М., 1988. - С. 9. [↑](#footnote-ref-32)
33. Там же. - С. 10. [↑](#footnote-ref-33)
34. Там же. [↑](#footnote-ref-34)
35. Там же. - С. 12. [↑](#footnote-ref-35)
36. Бутенко А.П. Противоречия развития социализма как общественного строя. // Вопросы философии. 1982. № 10. - С. 18. [↑](#footnote-ref-36)
37. Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом. - М., 1988. - С. 13. [↑](#footnote-ref-37)
38. Там же. [↑](#footnote-ref-38)
39. Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н. Проблемы бюрократии у Макса Вебера. // Вопросы философии. 1991. № 3. - С. 178. [↑](#footnote-ref-39)
40. Там же. - С. 176. [↑](#footnote-ref-40)
41. Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н. Проблемы бюрократии у Макса Вебера. // Вопросы философии. 1991. № 3. - С. 177. [↑](#footnote-ref-41)
42. ПСЗ. - Т. XXIX. - СПб., 1830. - С. 544. [↑](#footnote-ref-42)
43. ПСЗ. - Собрание 2-е. - Т. III. - СПб., 1830. - С. 88. [↑](#footnote-ref-43)
44. Франк С.Л. Смысл жизни. // Вопросы философии. 1990. № 6. - С. 73. [↑](#footnote-ref-44)
45. Ленин В.И. ПСС. - Т. 45. - С. 154. [↑](#footnote-ref-45)
46. Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н. Проблемы бюрократии у Макса Вебера. // Вопросы философии. 1991. № 3. - С. 182. [↑](#footnote-ref-46)
47. Там же. - С. 177. [↑](#footnote-ref-47)
48. Там же. - С. 179. [↑](#footnote-ref-48)
49. Пономарев Л.Н., Шинкаренко В.В. Это вопрос целой эпохи: Демократия против бюрократии. - М., 1990. - С. 7. [↑](#footnote-ref-49)
50. Там же. - С. 8. [↑](#footnote-ref-50)
51. Конституция РФ. Ч. 2. Ст. 46. [↑](#footnote-ref-51)
52. Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом. - М., 1988. - С. 50. [↑](#footnote-ref-52)
53. 31 июля 1995 г. был принят Федеральный закон “Об основах государственной службы Российской Федерации”, который регулирует вопросы поступления и нахождения на государственной службе, квалификационные требования к служащим, замещающим государственные должности и т.д. [↑](#footnote-ref-53)