ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 2

Основная часть 3

1. Понятие бюрократизации аппарата управления 3

2. Признаки бюрократизации 7

Заключение 15

Список используемой литературы 16

# Введение

Актуальность темы исследования.

Явление бюрократии, изученное в свое время Максом Вебером и Рицци, затем Касториадисом (Шолье), Лефором, Туреном, сегодня охотно сравнивают с раковой опухолью, подтачивающей общественный организм и поразившей прежде всего бывшие социалистические страны. Однако уже такие писатели, как Кафка, Чехов и Куртелин, бичевали в своих произведениях представителей бюрократии - администраторов, чиновников, клерков.

Цели и задачи работы. Цель данной работы состоит в рассмотрении признаков бюрократизации аппарата управления.

Для достижения поставленной цели в работе решаются следующие частные задачи:

1. рассмотреть понятие бюрократизации аппарата управления;
2. рассмотреть признаки бюрократизации аппарата управления.

Объект исследования – признаки бюрократизации аппарата управления.

Предметом исследования являются общественные отношения, связанные с рассмотрением признаков бюрократизации аппарата управления.

# Основная часть

## 1. Понятие бюрократизации аппарата управления

Существует несколько взглядов на бюрократию. Прежде всего, бюрократия понимается как рациональная структура управления, и ее положительная оценка, которая преобладает, например, у М. Вебера, связана с протестантским духом, а также с ее способностью противостоять сословным привилегиям и поддерживать дисциплину планирования. Отрицательное отношение к бюрократии более распространено и связано с понятием дисфункции (появлением иррациональных составляющих в ее функционировании), с политизацией (до 20 века бюрократия была относительно нейтральна к политике), и с экспансией на все сферы человеческой жизнедеятельности с целью мониторинга и контроля (что чаще всего приводит к катастрофическим последствиям для населения страны, а зачастую просто маскирует личные потребности чиновников). Исследования антропологического аспекта бюрократии, подчеркивают связь типа управления с типом личности.М. Вебер определяет различие национальных типов управления исходя из того, каков слой, из которого делегируются кадры для бюрократии[[1]](#footnote-1).Э. Тоффлер разводит разные формы управления по типам людей: прошлого, настоящего и будущего, ограничивая бюрократию только первым типом людей. Другой антропологический аспект бюрократии связан с этническими и культурными особенностями ее структуры и функционирования.

В России нелюбовь к чиновникам исторически очень сильна, и зачастую именно бюрократию общественное мнение винит во всех неурядицах. Согласно опросам, люди очень низко оценивают эффективность работы чиновников и не считают нужным повышать их заработную плату. Такая позиция сопровождается убежденностью в том, что все чиновники обладают иными, кроме зарплаты, денежными доходами, а чиновничество в целом сильно коррумпировано.

Впрочем, качество бюрократии является отражением уровня развития общества, в котором она функционирует. Переиначивая известное выражение, можно сказать, что каждое общество имеет ту бюрократию, которую оно заслуживает. Качество бюрократии, по-видимому, не в последнюю очередь зависит от того, из кого она состоит, и как ее представители отбираются. Однако эмпирические исследования ее состава, механизмов ее формирования и процессов функционирования в современной России начались недавно.

Специфические трудности таких исследований связаны с корпоративностью и фактической закрытостью органов государственной власти от сторонних наблюдателей, а также с тем, что процессы формирования новой российской бюрократии еще далеко не завершены.

Эффективная бюрократия почти синоним эффективного государства. Если чиновники неэффективны, некомпетентны и плохо мотивированы, масштабные "провалы" государства становятся практически неизбежными. Как справедливо напоминает польский исследователь Яцек Коханович, "подобно флагу, национальному гимну, военной униформе или Президентской резиденции, она (бюрократия) является символом, через который государство - и вся нация - воспринимаются. Граждане, вынужденные общаться с неэффективными или коррумпированными чиновниками, не будут уважать государство, и тогда связи, соединяющие общество воедино, ослабнут"[[2]](#footnote-2).

Однако высокое качество бюрократического аппарата априори отнюдь не гарантировано и не возникает само собой. Невозможно объяснить его лишь культурно-историческим наследием.

По-видимому, чиновники становятся эффективными, компетентными и мотивированными только при выполнении определенных институциональных условий. Каких? Этой проблеме посвящена огромная литература в различных областях социальной науки. Для социологов наибольшее значение имеет веберовская традиция исследования бюрократии.

Идеальная бюрократия, по Веберу, рациональна, высокопрофессиональна и аполитична. Бюрократ не должен быть прислужником вышестоящих и обязан работать, руководствуясь интересами дела, независимо от смены власти. Все это должно обеспечиваться целым рядом факторов и специальных процедур. Среди них: рекрутирование на основе открытых конкурсов, продвижение по иерархической лестнице внутри организации на основании меритократических критериев, деполитизация карьеры и функциональных обязанностей, профессионализация деятельности, конкурентоспособное вознаграждение и определенные социальные гарантии. Оплата труда чиновников четко фиксирована, привязана к статусу или должности, а также к величине стажа на государственной службе, и не зависит от конкретного объема работы. Их бюрократическая карьера если не гарантирована, то, по крайней мере, предсказуема.

Все перечисленные выше правила и особенности имеют одну главную цель: они направлены на то, чтобы государственные служащие были в высшей степени профессиональными экспертами и идентифицировали себя с государством, а не с конкретными идеологиями, политиками или лоббистскими группами. Макс Вебер неоднократно подчеркивал, что для бюрократии необходимы calculable rules ("внятные правила") и она действует "не взирая на лица" ("without regard for persons").

"Чем более совершенной становится бюрократия, тем она более "дегуманизирована", тем полнее устраняет из официальных дел любовь, ненависть и все чисто личностные, иррациональные и эмоциональные элементы, которые исключают расчет". Рациональный капитализм нуждается в рациональной бюрократии, функционирующей как хорошо отлаженная машина, и наоборот.

Конечно, Вебер писал об идеальном типе государственного чиновника. Реальные бюрократы даже в самой совершенной и "омашиненной" бюрократической организации остаются живыми людьми, которые вряд ли способны полностью отстраниться от эмоций, чувств, личных интересов и т.п.

А это означает, что в реальности всегда остается место для человеческих слабостей, неформальных отношений и скрытых побуждений, которые невозможно подавить никакой рациональной системой формальных правил[[3]](#footnote-3).

Американские исследователи П. Эванс и Дж. Роч попытались операционализировать веберовские идеи и связать их с итоговыми показателями функционирования государства в сфере макроэкономики. С помощью специальных экспертных процедур они выявили и предложили набор индика\_торов "веберианства" для бюрократии, т.е. показателей того, в какой мере функционирование системы государственной службы в разных странах приближается к сконструированному Вебером идеальному типу.

Основная гипотеза Эванса и Роча состояла в том, что степень приближения качества бюрократии к "веберовскому идеалу" будет положительно влиять на результаты деятельности государства и, в частности, на темпы экономического роста. Используя статистические данные по развивающимся странам, они подтвердили эту гипотезу: чем лучше в стране организована государственная служба, тем выше оказались показатели ее экономического роста и тем выше международная репутация ее бюрократии.

В качестве ключевых институциональных характеристик "веберовской" бюрократии П. Эванс и Дж. Роч рассматривали специальные процедуры "входа" на госслужбу. Среди них: меритократическое и конкурентное рекрутирование, в отличие от политически или личностно мотивированных решений о найме; обеспечение чиновникам долговременной и предсказуемой карьеры в администрации (ведущее к заполнению средних и высших должностей в организационной иерархии преимущественно через внутреннее продвижение).

Систему правил, направленных на организацию долговременной карьеры работников в организации, и связанное с ними правило заполнения вакансий со среднего уровня и выше за счет внутреннего продвижения называют "внутренним рынком труда".

Бюрократизация аппарата управления означает формирование системы управления, иерархию должностей, разделение функций и власти, нисходящую лестницу подчинения. Наибольшее развитие бюрократия получила в условиях существования административно – командной системы управления, существовавшего в то время принципа демократического централизма в системе руководства и управления.

## 2. Признаки бюрократизации

Описывая идеальную бюрократическую организацию, можно выделить несколько ее типичных особенностей. Важнейшими из них являются:

1. Специализация и разделение труда. Каждый сотрудник имеет определенные обязанности и сферу деятельности, которые не могут дублировать сферу полномочий других членов организации.

2. Четкие правила. Деятельность каждого члена организации регламентирована правилами, цель которых – это рационализация всего процесса управления. В идеале эти правила должны сделать предсказуемой деятельность каждого работника и всей организации. Хотя правила и могут видоизменяться, в целом они должны быть устойчивы в течение долгого времени.

3. Вертикальная иерархия. Структуру бюрократической организации можно сравнить с пирамидой: большинство находится в ее основании, а меньшинство – в верхней части. Каждый человек, входящий в эту вертикальную иерархию, руководит нижестоящими людьми и в свою очередь, подчиняется вышестоящим, благодаря чему осуществляется контроль за деятельностью каждого элемента организации.

4. Обезличенность взаимоотношений. В идеальной бюрократии личные симпатии, чувства и предпочтения не играют роли. Этот принцип является единым для взаимоотношений внутри организации, и в ее отношениях с внешними для организации партнерами. Условием идеальной бюрократии также является то, что набор новых сотрудников проводится на основе соответствия определенным объективным критериям вне зависимости от личных знакомств и привязанностей.

Множество правил, которые охватывают всю деятельность чиновников, с одной стороны, существенно ограничивают их инициативу и творчество, но, с другой стороны, предохраняют клиентуру от личного произвола сотрудников. Обезличенный подход к подбору персонала позволяет подобрать людей, обладающих стандартной подготовкой и компетентностью, хотя при этом велик риск отбраковать нестандартно мыслящих и талантливых кандидатов на должность.

Особенности процедур и критериев отбора входят в список важнейших характеристик, отличающих, согласно М. Веберу, бюрократический способ управления от патримониального. Значение конкурентного входа на государственную службу отмечается при описании ее функционирования в некоторых странах, добившихся особых экономических успехов[[4]](#footnote-4).

Можно дать, по меньшей мере, три объяснения этому. Во-первых, тщательный отбор обеспечивает селекцию наиболее квалифицированных и производительных работников. Поскольку издержки увольнения в этой сфере высоки, то исправление ошибок, совершенных при найме, очень затруднено.

Во-вторых, действие объективных процедур отбора обеспечивает нанятому чиновнику определенную автономию от вышестоящих руководителей, препятствует созданию замкнутых кланов, создает почву для более эффективного взаимного контроля. Все это стимулирует чиновников ориентироваться преимущественно на интересы общества и государства, а не на интересы начальства.

В-третьих, конкурсный отбор при входе 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 кандидатов.

В итоге, исходный отбор факторов для тех или иных функций влияет на качество исполнения этих функций гораздо сильнее, чем какие-либо иные воздействия на уже отобранных исполнителей - их обучение, стимулирование и т.п., что характерно и для многих других социальных ситуаций.

Нацелены ли существующие сегодня в России процедуры отбора на селекцию наиболее перспективных сотрудников или же происходит систематическая аккумуляция "худших" - наименее квалифицированных и производительных? К числу инструментов эффективного отбора относятся квалификационные экзамены (предпочтительно письменные) и тесты, которые могут применяться как сами по себе, так и в рамках конкурсного замещения должностей.

Долговременная карьера внутри организации или корпорации, которую представляет собой государственная служба, является, по Веберу, существенным признаком последней.

Целесообразность подобного построения карьеры базируется на предположении (часто имплицитном), что в государственном управлении высока доля специализированных знаний и навыков ("аппаратной специфики"), которые накапливаются чиновниками в ходе практической работы. Поэтому в интересах эффективности организации человек должен работать на государственной службе достаточно долго.

Если исходить из целесообразности долговременной карьеры, то процессы продвижения (вертикальной мобильности) приобретают ключевую мотивирующую роль. Вся система стимулов должна при этом иметь перспективный, отсроченный характер.

Чтобы побудить чиновника сохранять долговременную приверженность организации и эффективно работать на протяжении длительного периода времени, надо формировать у него представление о том, что его сегодняшние усилия будут вознаграждены в будущем, т.е. его статус и заработок будут расти в зависимости от стажа успешной работы.

Реализация всего этого долговременного процесса возможна только при условии общей высокой мобильности: чтобы продвигать тех, кто находится на низших уровнях иерархии, необходимо, чтобы двигались вверх те, кто занимает средние позиции. Для этого, в свою очередь, должны своевременно уходить на пенсию высшие чиновники, освобождая соответствующие топ-позиции. Соблюдение регулярности в работе "лифтов", перемещающих персонал с этажа на этаж, предполагает также относительную замкнутость всей системы. Люди со стороны должны приходить, главным образом, на низшие позиции. "Боковой вход" на средние и высокие должности, естественно, будет нарушать и тормозить слаженную динамику поэтапных внутриорганизационных (внутрикорпоративных) перемещений. Если вакансии не открываются, либо заполняются людьми со стороны, либо продвижение осуществляется не на основе деловых критериев, это подрывает надежды на карьеру или стимулирует чиновника к проявлению тех качеств, которые не связаны с выполнением провозглашаемых организацией задач.

Таким образом, критериями продвижения, на взгляд молодых чиновников, чаще всего являются деловые качества, причем востребованные для новой должности и ее освоения. Характеристики же нынешней работы (на них указывают такие варианты ответов, как хорошая работа на предыдущей должности, инициативность и самостоятельность) упоминаются реже. Возможно, этим и объясняется, почему, скажем, на должности начальников отделов часто набирают людей со стороны.

Ненамного отстает по частоте упоминаний от двух качеств-лидеров и воспринимаемая принадлежность претендента на должностной рост к команде единомышленников. Распространенность этого критерия продвижения лишний раз напоминает о существовании в бюрократических организациях неформальных объединений чиновников - "управленческих команд". "Командность" не обязательно противостоит интересам дела, но все же не вписывается в веберовские критерии построения идеальной бюрократии.

Веберовский подход принципиально индивидуалистичен: чиновник, в идеале, должен быть свободным от любых внутрикорпоративных интересов, обязан служить только интересам дела, его карьера должна строиться на основе только его личных заслуг. В этом смысле "командная игра" бюрократов свидетельствует о несовершенстве российской бюрократии с точки зрения веберовских критериев[[5]](#footnote-5).

Упоминание о принадлежности к команде единомышленников позволяет респонденту придать оттенок благородства интересам команды, к которой он принадлежит. А вот следующие по частоте упоминания социальные качества уже лишены этой благородной окраски: в них прямо акцентируется личная преданность, служение "лицам", а "не делу". Именно в этом смысл таких критериев продвижения, как умение подать себя, связи и знакомства, знание тонкостей "аппаратной" работы, лояльность по отношению к руководству.

Между администрациями разных уровней есть существенные различия. В областных меньше всего доля молодых чиновников, желающих оставить нынешнее место работы, а в федеральных министерствах эта доля, наоборот, максимальна. Иначе говоря, приверженность персонала областным администрациям наиболее высока, а федеральным министерствам - наиболее низка. Конкретные количественные оценки "потенциальной текучести" будут зависеть от степени "мягкости" или "жесткости" критерия, на основе которого мы судим о желании уволиться. Но в первом приближении можно утверждать, что более-менее выраженная установка на уход из организации присуща 20–30 процентам молодежи в исследованных областных, 40–50 процентам - городских администрациях и 60 процентам - в федеральных министерствах.

Бюрократия управляется с помощью единых зафиксированных норм и правил, которые устанавливаются руководством организации независимо от того, является ли она коммерческой или некоммерческой. Эти нормы предусматривают права и обязанности работников и руководителей. Самые основные нормативы относятся к вопросу об определении прав, полномочий и ответственности. В бюрократической организации руководитель отвечает за деятельность всех подчиненных и имеет право отдавать им распоряжения, которым они должны беспрекословно подчиняться.

Основная обязанность работника заключается не в том, чтобы делать то, что правильно и необходимо сделать, а в том, чтобы точно следовать указаниям непосредственного руководителя. Установленные нормативы бюрократии гарантируют оплату труда работникам до тех пор, пока они заняты на работе, а нередко и получение пенсии за выслугу лет. Фиксированные права и обязанности устанавливают определенные рамки процессов управления и в известной мере ограничивают возможное своеволие руководителя.

До бюрократии фаворитизм и семейственность разрушали эффективность организации. Бюрократия придерживается политики повышения сотрудников по службе на основе их квалификационного роста. Это позволяет организации нанимать, обучать и удерживать на работе высококвалифицированных специалистов. Стремление работников к повышению в должности и гарантированность профессиональной карьеры были важным элементом успеха бюрократической системы при условии сильной мотивации к долгосрочной лояльности организации. Однако возможности большей части работников не могут быть реализованы в бюрократической системе, поскольку основной показатель успеха – это продвижение по иерархической лестнице; по мере движения вверх пирамида власти сужается, и только некоторые сотрудники могут занять вышестоящие должности.

В бюрократической системе существуют не отношения человека с человеком, а роли с ролью. Организационная структура и должностные инструкции предписывают то, что ожидается от каждого индивидуума. Работник, исполняющий какие – то специфические обязанности, должен осуществлять их только рационально. Это, в сущности говоря, породило определенный автоматизм и безличностные отношения, противостоящие личным симпатиям, фаворитизму, проявлению чувств и эмоций. Координация осуществляется сверху вниз.

В бюрократической системе работники не приучаются к координированию работ на своем уровне. Руководитель делит весь объем работы между определенными исполнителями таким образом, чтобы в результате получить выход продукции, за которую он отвечает. 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, определенных их должностной инструкцией и стандартными методами. Каждый сотрудник должен подчиняться только одному руководителю. Если это правило нарушается, руководитель теряет авторитет. Координирование работы сверху работало в ранний период промышленной революции, когда возникала необходимость включить в производство огромное количество работников, не имеющих технической квалификации.

В России альтернативные бюрократизации тенденции, традиционно состоят в "правдоискательстве". Общество теперь разделено на множество групп, в таком многообразии все труднее увидеть и проповедовать правду, которая одна для любого человека. "Промывание мозгов россиян" по словам А.С. Панарина, пагубно для самого основания русской культурной традиции, которая по сути своей соборна и общественна. Среди высших ценностей, которые уничтожаются такой массовой культурой, оказывается уважение к власти и любовь к родине, что отрицательно сказывается на уровне требовательности чиновников самим к себе и отношению к власти и государству народа.

# Заключение

Итак, мы рассмотрели понятие бюрократизации аппарата управления, а также признаки бюрократизации аппарата управления.

В России бюрократия фактически сегодня представляет собой такую форму осуществления власти, при которой общая воля организации подменяется волей группы лиц. Отсюда и вытекают наши представления об отрицательной стороне бюрократии. Бюрократию невозможно разом уничтожить, тем более нам, жившим на этой основе на протяжении всей нашей истории. Так не лучше ли "приспособиться" к бюрократической форме организации в пользу общества, соблюдать идеальную модель М. Вебера. Но, увы, этого в ближайшем будущем, скорее всего, не видать, по край не мере до тех пор, пока не будет придумано что-то гораздо лучше него.

# Список используемой литературы

1. Гимпельсон В.Е., Магун В.С. Российская бюрократия: процедуры найма и организация карьеры // Научно-практический журнал Северо-западной академии государственной службы. 2005, № 1.
2. Ильин Г.Л. Социология и психология управления. М., 2007.С. 192.
3. Куртиков Н.А. Психология и социология управления. М., 2007.С. 268.
4. Лопатина Н.В. Информационные специалисты. Социология управления. М., 2006.С. 208.
5. Оболонский А.В. Бюрократия для 21 века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2007.С. 168.
6. Оболонский А.В. Бюрократия и государство: очерки. М., 2007.С. 284.
7. Осипова-Дербас Л.А., Каменев Н.А., Войцеховский С.Н. Социология и психология управления. М., 2007.С. 248.
8. Тихонов А.В. Социология управления. М., 2007.С. 472.

1. Оболонский А.В. Бюрократия и государство: очерки. М., 2007. С. 293. [↑](#footnote-ref-1)
2. Гимпельсон В.Е., Магун В.С. Российская бюрократия: процедуры найма и организация карьеры // Научно-практический журнал Северо-западной академии государственной службы. 2005, № 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. Куртиков Н.А. Психология и социология управления. М., 2007. С. 48. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ильин Г.Л. Социология и психология управления. М., 2007. С. 153. [↑](#footnote-ref-4)
5. Гимпельсон В.Е., Магун В.С. Российская бюрократия: процедуры найма и организация карьеры // Научно-практический журнал Северо-западной академии государственной службы. 2005, № 1. [↑](#footnote-ref-5)