

Положительные стороны современной российской бюрократии

Аннотация. Несмотря на всеобщее недовольство отечественным чиновничеством, бюрократия представляет собой универсальный и самый распространенный аппарат управления в любом развитом государстве. В статье автор постарался выявить и проанализировать лишь положительные качества бюрократической системы управления применительно к современным условиям, умышленно не затрагивая недостатки бюрократической организации. Указанный подход, как правило, не применяется исследователями, которые стремятся сфокусировать внимание именно на дефектах бюрократии. Вместе с тем необходимо знать как положительные, так и отрицательные стороны современного бюрократического аппарата, чтобы переносить их на вновь формируемые управляющие структуры.

Автор раскрыл положительные стороны таких качеств бюрократического аппарата, как: жесткая регламентация деятельности, вертикальная иерархия (с присущими ей единоначалием и централизацией), спецификация трудовой функции чиновника и структурных подразделений аппарата, компетентность должностных лиц, а также обезличенность отношений между ними. Рациональная бюрократия напоминает хорошо запрограммированный механизм, направленный на эффективность разрешения возникающих перед ним задач. На примере норм действующего российского законодательства показана их имплементация в систему современной отечественной бюрократии.

Автор разделяет понятия «бюрократия» и «бюрократизм», предлагая руководствоваться не популистскими лозунгами о ликвидации бюрократии вообще, а минимизацией дефектов управленческого воздействия бюрократического аппарата. Задача политического руководства страны состоит в том, чтобы выбрать структуру, которая лучше всего отвечает стоящим перед государством целям и задачам, а также воздействующим на нее внутренним и внешним факторам. Важно не заикливаться на поиске «единственно верной» структуры управляющего аппарата, а научиться выявлять положительные и отрицательные стороны имеющейся системы и корректировать их с учетом возникающих задач.

Ключевые слова: бюрократия, бюрократизм, положительные стороны бюрократии, иерархия, управленческий труд, регламентация, обезличенность, компетентность, чиновник, регламентация, управление, эффективность, централизация.

DOI: 10.17803/1729-5920.2019.155.10.123-140

© Глухов Е. А., 2019

* Глухов Евгений Александрович, кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии (СПбВИ ВНГ), полковник юстиции
evgenijgluhov@yandex.ru
198206, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1

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

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

К первым серьезным исследованиям бюрократии можно отнести работу немецкого социолога, политолога и экономиста Макса Вебера «Хозяйство и общество», в которой анализируется система действовавшего в то время германского государственного управления. Вебер под бюрократией понимал систему организаций с четко выраженным разделением функций и выделением на основе управленческой деятельности специальной группы участников — бюрократов. В веберовской модели роль бюрократии состоит в реализации решений руководства страны, деятельность которого в конечном итоге должна быть направлена на общее благо и эффективное развитие всего общества.

Воплощением бюрократии является современный государственный аппарат — органы власти и управления, механизм воздействия

на население. Применяя веберовскую методологию к российским чиновничьим¹ структурам, можно отнести все государственные и муниципальные органы власти, за исключением высших политических сил, к получающим власть посредством волеизъявления избирателей. Аппараты президента, правительства, губернаторов, мэров, представительных учреждений смело можно отнести к бюрократическим системам. Кроме них, в бюрократический аппарат входят множество заметных и малозаметных учреждений, которые выдают и требуют справки и лицензии, занимаются не подлежащими количественному определению вопросами организационной деятельности².

Различного типа государственные учреждения, органы управления и взаимодействия, как звенья аппарата управления, создаются для руководства происходящими в подведомственных структурах процессами, для организации связей между ними и обществом в целом. При этом вполне логично и оправданно, что эти органы наделены определенной властью, обязательностью своих решений по отношению ко всему населению либо подчиненным структурам (в рамках своей компетенции).

Кроме государственного сектора управления, бюрократические организации можно обнаружить в самых разных сферах жизни современного общества: в политических партиях, в университетах и больницах, в армии, в образовательных организациях, на крупных промышленных предприятиях и в разветвленных учреждениях³. Практически все известные многочисленные структуры людей, где существует разделение труда, координация их деятельности и необходимость принятия обязательных для исполнения остальными участниками организации решений, управляются на бюрократических принципах. Почему же так происходит?

Любой человеческий коллектив объективно нуждается в управлении, во власти, согласующей различные интересы и совместную деятельность для повышения ее результативности. Эффективность управления подразумевает, что управляющее воздействие должны осуществлять профессионалы, т.е. наиболее сведущие в организации деятельности людей и в специ-

¹ Чиновник — государственный и муниципальный служащий (в России до 1917 г. обязательно имеющий один из служебных разрядов Табели о рангах) (см.: Толковый словарь под ред. С. И. Ожегова. М., 1954).

² Макарин А. В., Стребков А. И. Теория и история политических институтов : учебное пособие. СПб., 2008.

³ Практическая философия : учебник для магистров экономических вузов / под ред. проф. А. Н. Чумакова. М., 2016.

фике производства изготавливаемой продукции лица.

В самом общем смысле под управлением понимается деятельность субъекта управления в отношении объекта управления по достижению заданной цели. Немного уточнив данное определение под социальные системы, можно сказать, что управление — это вид человеческой деятельности, заключающийся в сознательном и целенаправленном воздействии на людей и иные объекты и — через них — на социальные процессы в интересах придания им желательных параметров функционирования и развития.

Объектом управления, как правило, выступает однородная деятельность управляемых субъектов, выделяемая по разным основаниям⁴. В ходе управленческого воздействия необходимо организовать объект управления (коллектив людей, технику, систему прямых и обратных связей) на достижение требуемых результатов, поставленных перед субъектом управления задач.

Управление — это непрерывный процесс, а бюрократическая система — механизм, который обеспечивает этот процесс. Поэтому бюрократией часто называют не только систему управления, осуществляемую специальным властным аппаратом, но и сам этот управленческий аппарат.

Возникновение этого управленческого аппарата основывается на принципе рационального разделения труда, возникающего в результате необходимой специализации выполнения трудовой функции на профессиональной основе. По К. Марксу, разделение труда и его отчуждение в производственных отношениях неминуемо порождают необходимость в руководящем аппарате — бюрократии и во всевозможных надзирателях⁵.

Идеальной (рациональной по теории Вебера) бюрократии свойственны целенаправленность и высокая координированность действий, способность управлять сложными многочисленными и разноуровневыми системами. Такой тип централизованного иерархического управ-

ления позволяет кооперировать труд большого количества людей и разнофункциональных организаций при решении сложных проектов, в массовом и крупносерийном производстве, с отделенными подразделениями.

Как раз в целях наибольшей эффективности труда выстраивается система управленческих должностей в бюрократическом аппарате, каждая из которых производна от возлагаемой на бюрократический аппарат функции. Все должности аппарата, если их полномочия собрать в совокупности, должны обладать способностью выполнить ту задачу, ради которой и создан управленческий аппарат. При этом в идеале должности не дублируют друг друга, а все в совокупности позволяют выполнять функцию организации наилучшим образом — происходит синергетический эффект⁶. Таким образом, сотрудники организации экономят рабочее время, не дублируя одну и ту же работу, и вносят посильный вклад в общее дело.

Результатом же труда конкретного руководителя выступает управленческое решение, которое и является произведенным им товаром (причем одним из самых ценных среди всего трудового коллектива). Искусство управления персоналом состоит именно в том, чтобы умело объединять усилия нескольких людей и добиваться синергетического эффекта⁷ в ходе управления.

Приведенная модель функционирования власти заложена и в современном российском законодательстве. Согласно ст. 4 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации»⁸ федеральная государственная служба строится на профессиональной основе. Закон гласит, что это профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Из приведенного законоположения следуют как минимум три вывода:

⁴ Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. М. : Норма, Инфра-М, 2011.

⁵ Маркс К., Энгельс Ф. К критике гегелевской философии права // Собр. соч. Изд. 2-е. М. : Политиздат, 1957. Т. 1.

⁶ Синергетический эффект — явление, при котором комбинация усилий дает больший эффект, чем сумма индивидуальных усилий.

⁷ Рофе А. И. Организация и нормирование труда : учебное пособие. М. : КноРус, 2016. С. 92.

⁸ Рос. газ. 2003. 31 мая.

- государственная служба осуществляется профессионально, компетентным лицом;
- нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, а не отдельное министерство, ведомство или старший начальник;
- денежное содержание (довольствие) федеральный государственный служащий получает за счет федерального бюджета, а не от начальства.

Автором выявлены и обобщены основные характеристики рациональной бюрократии⁹:

1. Бюрократическая юрисдикция четко зафиксирована нормативным образом

Бюрократическая организация пришла на смену системе средневекового европейского управления, построенного на отношениях личного служения и преданности. В такой системе не было равенства сословий и людей, здесь обычному простолыдину без денег и связей добиться справедливости у чиновника в споре с более привилегированным лицом было практически невозможно. Сроков рассмотрения прошений и жалоб не существовало, порядок рассмотрения дел в разных местностях и даже у разных служителей на равных должностях различался, а главное — во всем господствовали произвол, личное усмотрение со своими неперенными атрибутами: взятками, вымогательством, протекцией.

Страдал от усмотрения чиновника и авторитет верховной власти. Развитие науки, борьба людей за свои права, появление класса буржуазии, производственные революции — всё это побудило властителей переходить на доступный и понятный всем механизм управления посредством доступных для ознакомления законов. Поэтому для превращения служилых людей в послушный инструмент государства необходимо было свести каждого чиновника до роли шестеренки государственной машины, на рычаге управления которой лежит закон и воля верховной власти. Чем больше увеличивалось количество чиновников со своими приоритетами, строго индивидуальными понятиями должного, справедливого, тем острее ощущалась необходимость замены ручного управле-

ния управлением посредством многоразового действия обязательной инструкции. Закон, разнообразные регламенты и процедуры деятельности чиновников, таким образом, стали одним из эффективных средств предупреждения произвола управляющих должностных лиц.

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

Административная власть, таким образом, трансформировалась от функции прямого ситуационного управления к функции организации исполнения законов и оказания публичных услуг. Закон превратил чиновника из преданного слуги конкретного правителя в должностное лицо, обладающее определенной самостоятельностью и компетенцией, самостоятельно решающее определенные вопросы. Теперь такой чиновник на законном основании представляет власть, и для этого ему уже не требуется авторитет конкретного правителя, назначившего его на должность; достаточно правового акта о его полномочиях. Вместе с тем чиновник хотя и носитель некой толики власти, он осуществляет ее не от своего имени, а от лица верховного правителя, в интересах некой общности людей (всего государства, населения определенной территории или корпорации). Поэтому такой чиновник не свободен в выборе принимаемых решений, он всего лишь элемент механизма правоприменения, а свободен он лишь в той мере, которая не урегулирована законом или отдана законом на его усмотрение.

Таким образом, функция детальной письменной регламентации, за которую так часто ругают бюрократию, на самом деле полезна и для населения, и для субъектов управления в части устранения произвола. Законы, другие

⁹ Ниже приведена классификация положительных сторон бюрократических организаций, не претендующая на точность и новизну, поскольку одни и те же качества бюрократии можно отнести к разным ее положительным моментам.

нормативные акты и механизмы их реализации с присущими им санкциями за нарушение и стимулами за соблюдение оных служат средством управления и предсказуемости общественных отношений.

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

В последние годы в нашей стране также активировалась деятельность по введению административных процедур в органах власти. Согласно Концепции административной реформы¹⁰ во всех федеральных органах исполнительной власти должны быть разработаны и внедрены административные регламенты государственных функций и предоставления государственных услуг. При этом под административным регламентом понимается нормативный правовой акт, определяющий последовательность действий, обеспечивающую исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций.

Административный регламент — это нормативный документ, регулирующий порядок взаимодействия государственного органа и гражданина. Он практически полностью состоит из процессуальных норм, в которых подробно описываются процедуры исполнения той или иной функции (услуги). Усмотрение должност-

ных лиц при исполнении своих обязанностей должно быть сведено к минимуму, поскольку «идеальный чиновник — это тот, кто не думает, а исполняет инструкции, потому что как только он начинает думать, появляется выбор и всякие соблазны»¹¹. Речь в данном случае идет о бюрократии в положительном смысле этого слова, о бюрократии как о хорошо настроенном бездушном механизме.

Такого положения можно достичь, если сами служащие будут четко знать свои служебные обязанности, компетенцию и пути разрешения конфликтных ситуаций, а вышестоящие начальники не будут вмешиваться в сферу служебной деятельности нижестоящих без необходимости. Принцип невмешательства должен соблюдаться, даже если подчиненные работают не так, как хотелось бы руководству, но при этом четко выполняют свои функции и не выходят за рамки законодательства¹². Служащие не должны брать на себя смелость «подправлять» законы под предлогом, будто они знают лучший вариант решения вопроса, чем тот, который предусматривается нормами права (некоторое время в нашей стране приветствовался метод руководствоваться «революционным правосознанием», даже в ущерб требованиям законодательства). Регламенты упрощают деятельность представителей власти и снимают с них персональную ответственность за последствия их действий, если действия произведены в строгом соответствии с инструкцией.

Вся формальная внутриорганизационная деятельность (распространение информации, принятие решений и т.п.) осуществляется в форме письменных документов и резолюций¹³, подлежащих последующему обязательному учету. В последующем в такой системе не составляет труда определить лицо, принявшее то или иное решение, чтобы привлечь его к ответственности, а также скорректировать ранее принятое решение к подобным правоотношениям.

Формальные, всеобщие, не обращенные к конкретным лицам инструкции несут важную смысловую нагрузку. Благодаря им достигается-

¹⁰ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

¹¹ Зекатнова А. Рецепт против коррупции // Рос. газ. 2008. 7 февраля.

¹² Глухов Е. А. Вторжение в компетенцию воинских должностных лиц в иерархической системе управления // Военное право. 2017. № 4. С. 49—53.

¹³ В настоящее время с развитием компьютерных технологий многие ранее бумажные документы переходят в онлайн, в электронную форму, но от этого они не теряют своей важности для чиновника.

ся единый подход и согласованность действий всех сотрудников. Они же обеспечивают взаимозаменяемость работников (в случае болезни, отпуска или увольнения) и непрерывность деятельности организации.

Бюрократия создает фиксируемые, а потому предсказуемые ограничения поведения индивидов, которые каждый может учесть в своей повседневной деятельности. Во взаимоотношениях чиновника и обычного человека элемент усмотренчества сведен к минимуму, ибо оба участника отношений выполняют предписанные им законодательством «правила игры». Таким образом, человек при взаимодействии с бюрократией полагается не на благосклонность представителя власти, а на обязательную норму закона. В результате граждане становятся менее зависимыми от чиновничества, менее связаны с ним личными симпатиями или антипатиями, а следовательно, более активными, творчески создающими¹⁴. В идеале бюрократия стремится функционировать абсолютно предсказуемым для всех образом.

В демократическом государстве все люди должны быть равны перед законом и представителями власти. Господство общеобязательных, регламентированных заранее, известных процедур не должно зависеть от того, кто именно и по отношению к кому их выполняет. Унификация правоприменения (приведение к единой системе для всех и каждого) становится воплощением конституционного принципа равенства граждан и гарантией против возможных злоупотреблений чиновников.

Поэтому бесполезно критиковать то, что бюрократ педантично соблюдает установленные сверху жесткие правила и предписания. Такие правила необходимы... Эти правила являются единственным средством обеспечить верховенство закона при ведении государственных дел и защитить граждан от деспотического произвола сильных мира сего¹⁵.

Конечно, законы далеко не всегда идеальны, и некоторые из них устаревают, отстают от быстроразвивающихся общественных отношений и технического прогресса. Поэтому в целях поиска устаревших, противоречивых или мешающих нормальной жизнедеятельности вводит-

ся процедура мониторинга правоприменения. Мониторинг представляет собой комплексную и плановую деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов в РФ¹⁶.

2. Вертикальная иерархия

Бюрократическая организация обычно имеет иерархическую структуру в виде пирамиды с руководством наверху и различными уровнями подчиненных внизу. Большинство чиновников находится в ее основании внизу, а меньшинство (или один) — в верхней части. С каждым уровнем вверх руководителей все меньше и меньше. Точно так же меняется и объем властных полномочий чиновников в такой пирамиде. Каждый чиновник, входящий в эту вертикальную иерархию, руководит нижестоящими людьми и, в свою очередь, подчиняется вышестоящим над ним иерархам. В такой иерархической системе взаимоотношения между ее участниками становятся предсказуемыми, осуществляется контроль и своевременное управляющее воздействие на каждый нижестоящий элемент организации.

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

В бюрократической организации каждое должностное лицо ответственно перед вышестоящим начальством и за свои личные решения, и за действия подчиненных. Именно поэтому каждый руководитель обладает пол-

¹⁴ Козырев М. С. Бюрократия как актор публичной политики : учебное пособие. М. 2016.

¹⁵ Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос, антикапиталистическая ментальность. М. : Дело, 1993. С. 89.

¹⁶ Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

номочиями по контролю за подчиненными, именно поэтому он наделяется соответствующей дисциплинарной властью.

Объем власти руководителя над подчиненным четко обозначен нормативными актами. Его права и действия ограничены соответствующими приказами, правилами и инструкциями. Приказы должностного лица отдаются не в его личных интересах, а представляют собой разделение общих задач организации на составляющие для конкретного исполнителя, поручение подчиненному обязанностей или конкретного дела, опять-таки, не произвольно, а согласно его должности и компетенции. Таким образом, функции каждого чиновника производны от предназначения всей организации. Языком приказа с подчиненными «разговаривают» цели и задачи организации¹⁷, они не должны нести ничего личного и субъективного по отношению к подчиненному.

Начальствующие лица в типичной бюрократической организации не выбираются, а назначаются. Поэтому они ответственны и зависят от вышестоящих руководителей, а не от обслуживаемого населения или мнения подчиненных. Одновременно назначение предполагает, что такому чиновнику доверяют и что всю полноту ответственности за него отныне берет на себя вышестоящее должностное лицо. Проступки подчиненного по службе бросают тень и на его начальника, который якобы недостаточно хорошо знал подчиненного, организовывал его работу, недостаточно контролировал, не смог самостоятельно выявить и пресечь нарушение в работе подчиненного.

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

Важной особенностью бюрократического управления является и то, что иерархия предусматривает добровольное подчинение служа-

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

Добровольное подчинение означает и то, что бюрократический аппарат не стремится увеличить число подданных, не стремится к абсолютной власти над всеми подряд. Подчинение необходимо должностным лицам аппарата только для лучшего исполнения своих функций и повышения эффективности своей деятельности. Объем власти бюрократа должен определяться его функциональным предназначением и степенью его ответственности.

В бюрократической системе руководитель делит весь объем работы возглавляемой структуры между исполнителями таким образом, чтобы в результате от всех подчиненных получить наиболее полный выход продукции или выполнение работы, 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 своему руководителю (принцип единоначалия)¹⁸.

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

¹⁷ Кабашов С. Ю. Бюрократия. Теоретические концепции : учебное пособие. М. : Флинта, 2011.

¹⁸ Человек, у которого три хозяина, — уже свободный человек (римская поговорка).

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

Вместе с тем ни один, даже самый талантливый, руководитель не в состоянии лично качественно управлять трудом многих сотен и тысяч подчиненных, во-первых, без помощи штаба¹⁹ или узких специалистов по направлениям деятельности, во-вторых, без внутренних регламентов и системы обратной связи. Каким бы гениальным ни был руководитель, он не может в совершенстве знать все нюансы разнообразных вопросов в разных сферах деятельности, их нормативную регламентацию, научно-технические достижения, характер взаимодействующих с ним субъектов и т.п. В разветвленной иерархической организации один человек, даже самый компетентный, успешный и целеустремленный, не может лично осуществлять абсолютно все управленческие функции.

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

Поэтому при создании бюрократической системы создается при руководителе штабное подразделение, а также система обмена управленческой информацией. В функции штаба входят предоставление помощи линейному руководству и остальным должностным лицам. Штабные сотрудники должны отбираться исхо-

дя из всестороннего знания своего дела, даже если они не наделены полномочиями. Ведь чаще всего их работа заключается в предоставлении рекомендаций руководству, которые помогают достигать целей организации. Однако линейное руководство может как принять данные рекомендации, так и отвергнуть их²⁰.

Вот как обосновывал необходимость опираться в своей деятельности на штабы бывший начальник Генерального Штаба ВС СССР Б. М. Шапошников: «Одному командиру все сделать нельзя. Тот же начальник, который захочет скакать в цепи, одновременно руководить огнем артиллерии, а также регулировать движение обоза, — тот начальник будет отсутствовать в своем соединении, никакого управления не будет, и бой пойдет самотеком»²¹. Пристально занимаясь одним делом, руководитель ослабляет нити управления в других сферах, поэтому ему нужны компетентные помощники.

Один из основоположников административной школы управления, А. Файоль, писал, что руководитель может эффективно распоряжаться трудом всего лишь нескольких подчиненных, обычно числом не более шести. Большим количеством подчиненных (не более 20 человек) может управлять только профессиональный мастер, и то в случае, когда работа подчиненных проста и однообразна²². Поэтому руководитель организации строит систему управления таким образом, что она имеет несколько уровней, на каждом из которых управление осуществляет назначенный начальник этого структурного подразделения. При этом руководитель всей иерархической пирамиды имеет в непосредственном подчинении лишь нескольких заместителей (помощников) и руководителей нижестоящих структурных подразделений, с которыми он напрямую и общается. Общение с иными нижестоящими должностными лицами высшего руководителя производится уже не напрямую, а опосредованно через непосредственных подчиненных. Количество уровней управления должно быть минимальным хотя

¹⁹ Во всех европейских армиях с XVIII в. для облегчения командующему управления армией создавался особый орган, называемый штабом, имеющий целью освободить начальника от занятия мелочами, обсуждение и целесообразное решение которых все же часто имело большое значение, и передавать в войска волю начальников. Для разработки операции привлекалась особая часть штаба, названная генеральной.

²⁰ Морозов В. А. Рационализация управления и бюрократизм // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2016. № 33. С. 7—22.

²¹ Шапошников Б. М. Воспоминания. Военно-научные труды. М. : Воениздат, 1982. С. 13.

²² Файоль А. Учение об управлении // Научная организация труда и управления. М. : Экономика, 1966.

бы потому, что согласно теории информации «каждое дополнительное звено удваивает помехи и вдвое снижает ценность информационного сообщения»²³.

Считалось, что в современном управлении, в общем-то, действует принцип семи взаимодействующих единиц, подлежащих управляющим воздействиям с одной «точки» (руководителя)²⁴. Поэтому уже три взаимодействующих звена (7 × 3) требуют координирующего звена в виде дополнительного руководителя и его заместителя (на случай отсутствия по разным причинам) и тем самым превращения в структуру 18 работающих и 5 управленцев (может быть, и с дополнительными функциями). Три таких структуры, в свою очередь, нуждаются в управляющем звене сверху. Причем они нуждаются не только в руководителе и его заместителе, но и в других управленцах (делопроизводителях, кадровых и финансовых, технических сотрудниках и т.п.), ибо возрастает и усложняется объем управленческой информации.

Итак, чем больше увеличивается структура, тем больше в ней возникает опосредующих звеньев, выполняющих управленческие функции и существующих в условиях субординации и координации²⁵.

Бюрократический аппарат достаточно быстро приспособливается и обновляется в связи со сменой лидера, подстраивается под центральную бюрократическую фигуру, тем самым становится более универсальным и управляемым.

Вертикальная подчиненность назначаемых чиновников избавляет их от обязанности оправдывать свое существование ссылками на общенациональные интересы, и им достаточно продемонстрировать только квалификационность. Выборные должности на основании конституции или закона, как правило, предполагают демонстрацию легитимности со стороны народных избирателей²⁶ и работы во благо народа. Стоит отметить, что Макс Вебер не относил «выборных чиновников» к классу

бюрократов, поскольку они легитимированы самостоятельно доверием избравших их лиц, а не назначены «сверху». По его мнению, таких чиновников нельзя подчинить дисциплине, т.к. их назначение на властную должность не зависело от старшего начальника.

3. Специализация и разделение труда

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

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

Состав и содержание управленческой деятельности каждому чиновнику определяется

²³ Друкер П. Ф. Менеджмент. Вызовы XXI в. М., 2012. С. 45.

²⁴ Впрочем, в некоторых нормативных правовых актах РФ отмечается, что должность начальника отдела вводится при наличии в отделе не менее 9 человек (п. 17 Методических рекомендаций по нормированию численности и формированию организационно-штатной структуры типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти. Разработаны Минтрудом России 28 декабря 2017 г. (см.: URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/14>).

²⁵ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М. : Юридическая литература, 1997. С. 80.

²⁶ Исаев И. А. Легальность и бюрократия // История государства и права. 2014. № 20. С. 3—8.

исходя из задач организации, а не из желания ее руководства или сотрудников властвовать в определенной сфере. Разделение труда в бюрократической организации означает, что каждый исполнитель осуществляет конкретную, хорошо ему известную функцию (или ряд функций). Разделение труда как форма служебной специализации способствует повышению квалификации чиновников; и чем больше бюрократическая структура, тем более специализированы обязанности должностных лиц в ней²⁷. Каждый исполнитель имеет четко предписанный круг должностных обязанностей, поэтому он знает, что ожидают от него и что он может ждать от организации. Наличие прозрачной системы структуры власти с четким разделением их компетенций, отсутствие у них дублирующих и избыточных функций повышает эффективность их деятельности.

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

Разделение труда между профессионалами в своем деле ведет к экономичности, достижению поставленных целей с наименьшей затратой сил, средств и времени. Специализированный характер компетенции органов и полномочий должностных лиц открывает путь к профессионализации персонала и повышению эффективности управления²⁸. Вместе с тем единожды выстроенная структура аппарата не является вечной, застывшей, она меняется с развитием технологий, изменением задач организации или норм законодательства.

Рациональное распределение обязанностей в сложной социальной структуре, четкое разделение труда носят отчасти учебный, назидательный характер для менее сведущих сотрудников, способствуют правильному разрешению вопроса, с которым чиновник сталкивается впервые. Письменные инструкции снижают вероятность ошибок и, следовательно, в значительной степени сокращают время принятия

правильного и объективного решения. Знания и усилия нескольких человек могут организовываться таким образом, что они взаимно усиливаются, происходит синергический эффект (приrost дополнительной энергии, результатов организации, превышающий сумму индивидуальных усилий ее участников). В. И. Кнорринг по этому поводу пишет, что «в сложных системах целое больше, чем сумма их составляющих элементов, свойства и возможности целого превышают свойства и возможности их частей...»²⁹.

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

4. Компетентность чиновничьего аппарата

Все должностные лица органа власти должны быть хорошими специалистами в области администрирования, компетентными не только в сфере собственных должностных обязанностей, но и в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом³⁰. Чтобы успешно реагировать на раз- решение поступающих сигналов и изменение окружающей обстановки бюрократический аппарат должен быть устроен не менее сложно и должен иметь отлаженный порядок принятия решений. И особенно большим запасом профессиональных знаний должен обладать начальник бюрократической организации, именно на нем лежит ответственность за итоговое решение.

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

Условием идеальной бюрократии является то, что набор новых сотрудников проводится на основе соответствия определенным объективным критериям для служебной деятельности, вне зависимости от личных связей и симпатий с начальством, без кумовства и фаворитизма, протекции и коррупционных связей. Ключевым

²⁷ Макарин А. В., Стребков А. И. Указ. соч. С. 92.

²⁸ Мальцев Г. В. Бюрократия как проблема права // Социология власти. 2004. № 1. С. 5—24.

²⁹ Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления. М.: Норма, 2001. С. 119.

³⁰ Осиночкина Е. В. Основы теории служебного права. Оренбург, 2012.

здесь должна являться компетентность претендента на должность, его знания, опыт и умения, наиболее высокая квалификация и опыт применительно к будущей должности. В дореволюционной России на введении образовательного ценза для государственных служащих настаивал М. Сперанский, в результате министерства наполнялись образованными чиновниками. По настоящее время в России существуют квалификационные требования для занятия «чиновничьих» должностей.

Современный бюрократ — это человек, сделавший себе профессию из государственной или муниципальной службы. Для него управленческая деятельность — не хобби, а именно работа, которая требует совершенствования, затраты времени, стимулирует на профессиональный рост, является главным средством обеспечения. Естественно, что в такой системе чиновник заинтересован и в удовлетворении базовых личных потребностей (реализуется путем обеспечения довольствием и предоставления льгот), так и в удовлетворении социальных потребностей (завоевать уважение и признание со стороны руководства, видеть положительный результат своей деятельности).

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

ный отбор при выдвижении на высшие должности.

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

Современное российское законодательство также придерживается правил о компетентности публичных должностных лиц. Для замещения должности гражданской службы требуется соответствие квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, а также при наличии соответствующего решения представителя нанимателя — к специальности, направлению подготовки³¹. Предъявление квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей, установлено и законодательством РФ о противодействии коррупции³². Конкретные квалификационные требования к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности, приведены в Справочнике, утвержденном Минтруда России 14 марта 2016 г.³³

Российское законодательство также декларирует внедрение в практику кадровой работы органов публичной власти правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему звания, чина, ранга или поощрении.

До перехода к бюрократической системе управления фаворитизм и кумовство понижали

³¹ П. 1 ст. 12 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Рос. газ. 2004. 31 июля.

³² П. 3 ст. 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О противодействии коррупции» // Рос. газ. 2008. 30 дек.

³³ Официальный сайт Минтруда России. URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/1> (дата обращения: 17.03.2019).

эффективность работы организации: родственники и друзья не могли принимать объективных решений, касающихся друг друга хотя бы косвенно³⁴. Рациональная же бюрократия придерживается политики повышения сотрудников по службе на основе их квалификационного роста. С появлением бюрократических структур управление перестало быть сословной или иной привилегией, превратившись в профессию, которая позволяет служащим находиться на материальном содержании у государства. В идеальной модели бюрократ не должен быть прислужником вышестоящих начальников и обязан работать, руководствуясь интересами дела, независимо от смены политического класса в стране или своего непосредственного начальника.

В современных условиях в системе государственных учреждений (по своей сути — бюрократической) законом установлен довольно высокий уровень материального обеспечения и социальных гарантий, что делает работу чиновником весьма привлекательной. Высокий социальный статус и уровень обеспечения, в свою очередь, привлекают в ряды служащих людей, имеющих высокий образовательный уровень, профессиональный опыт, активность и стремление к повышению квалификации.

Вместе с тем право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ст. 37 Конституции России), возможность увольнения в любое время по собственному желанию не позволяют руководству использовать подчиненного сверх меры и по произволу³⁵, что имеет место в тоталитарных и авторитарных режимах. Отношения между сотрудником и организацией строятся на договорных началах, подразумевают временный характер служебных отношений и ограничиваются рамками заранее определенных сторонами условий. Должностное лицо управленческой структуры (бюрократ) имеет заранее определенный и для самого себя, и для работодателя регламент работы, сверх которого он трудиться не должен.

5. Обезличенность взаимоотношений

В условиях рационально выстроенной бюрократии люди перестают восприниматься как конкретные живые личности, превращаются в неких бездушных существ, своего рода функцию механизированного, внешне безличного процесса. Все проблемы подстраиваются под общий для всех стереотип и решаются в принятом порядке, зафиксированном в руководящих документах. Следствием такого подхода является превращение личности либо рассматриваемой ситуации в стандартную «папку на столе» чиновника³⁶.

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

У А. П. Чехова в «Палате № 6» есть такая ремарка: «Люди, имеющие служебное, деловое отношение к чужому страданию, например судьи, полицейские, врачи, с течением времени, в силу привычки, закаляются до такой степени, что хотели бы, да не могут относиться к своим клиентам иначе как формально; с этой стороны они ничем не отличаются от мужика, который на задворках режет баранов и телят и не замечает крови». Это значит, что профессиональные чиновники от длительного исполнения своих обязанностей и периодического столкновения с проблемами и болью своих клиентов, с их слезами и эмоциями сами профессионально «выгорают» и перестают чувствовать чужие страдания. Оттого их решения могут казаться бездушными и аморальными, но они при этом должны быть рациональными.

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

³⁴ Более подробно по данному вопросу см.: Глухов Е. А., Корякин В. М. Непотизм как форма проявления коррупции в системе военной службы // *Право в Вооруженных Силах*. 2015. № 5. С. 2—10.

³⁵ Левинсон А. Г. Термин «бюрократия» в российских контекстах // *Вопросы философии*. 1994. № 7. С. 241—248.

³⁶ *Токвиль А.* Старый порядок и революция. М., 1911. С. 75.

Законодатель исходил из того, что на службе есть должности и официальные должностные лица, а не обычные люди, друзья и приятели. Каждый наделен соответствующими официальными полномочиями, занят служебным делом и персонально несет ответственность за порученный участок работы. Здесь нет места симпатиям и антипатиям, привилегиям для одних и внеправовому ущемлению прав и интересов других³⁷.

В рациональной модели бюрократ не может быть коррупционером — не только в силу запрещающего закона, но и потому, что в противном случае он был бы исторгнут своим честным, почти роботизированным окружением. Там, где есть коррупция, моральный нигилизм, презрение к закону, уже нет бюрократии в смысле рациональности.

Можно в этом плане привести в качестве примера формулировку п. 18 Свода военных постановлений Российской империи 1869 г.:

«Никто из служащих в исполнение возложенных на него обязанностей не должен смотреть ни на какое лицо, ни на какие предложения, а тем менее на партикулярные письма, хотя бы от первейших лиц в государстве, но обязан исправлять свое дело по точной силе и словам закона»³⁸.

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

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

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

Сам по себе в частной жизни чиновник также может придерживаться каких угодно политических взглядов и любой религии, но это не должно отражаться на его работе. Свою работу бюрократия должна выполнять технически совершенно, юридически безукоризненно и рационально. Управленческий опыт и организационная искушенность — вот что делает бюрократию непотопляемой и неуязвимой³⁹.

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

Выводы

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

Бюрократия — единственная активная сила, которая сложилась высокоорганизованно в Рос-

³⁷ Охотский Е. В. Государство и общество: дебюрократизация и антикоррупционное оздоровление государственного управления // Проблемы взаимодействия гражданского общества, государства и бизнеса: опыт России и Германии : кол. монография / рук. ред.-изд. группы В. В. Рудой. Ростов н/Д : СКАГС, 2012.

³⁸ Голов Г. В. Прохождение службы по военному ведомству (Книга 7 Свода военных постановлений 1869 г. с изменениями и дополнениями). Петроград, 1917.

³⁹ Мальцев Г. В. Бюрократия как проблема права // Социология власти. 2004. № 1. С. 9.

сии, остальное общество по сравнению с бюрократией менее организовано и инфантильно⁴⁰. Иные социальные группы развиваются медленнее, чем бюрократическая, искусственно выстроенная структура, имеющая реальный интерес и реальную возможность управлять обществом. Альтернативы бюрократии в механизме управления государством в настоящее время не найдено.

Принципиальное превосходство бюрократических форм организации над другими ранее существовавшими заключается прежде всего в их высокой централизации, технической производительности и в наличии необходимой информации для принятия управленческого решения. Главные политические фигуры страны — президент, министры, депутаты, губернаторы — обладают весьма ограниченной информацией по сравнению с той, которая имеется у подчиненных им узких специалистов, штаба — словом, бюрократии⁴¹.

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

Поэтому бюрократия является самой распространенной формой власти во всех современных промышленных странах. Именно бюрократы обеспечивают рутинную работу правительств различного уровня и готовят большинство решений, приписываемых публичной власти⁴².

Бюрократическая система всегда стремилась все упорядочить, противостоять непредсказуемости, создать оптимальные правила для любых ситуаций.

Кроме отрицательных качеств, за которые бюрократию заслуженно ругают, ей присущи

и позитивные качества, идущие от внутренней рациональности, устремляющейся в идеале к обезличенной формальности абстрактного закона, являются, по сути, совокупностью признаков государства, основанного на праве (правовое государство)⁴³.

Граждане же такого государства, существуя длительное время в условиях бюрократической системы управления, все более воспринимают ее как неизбежный спутник государства, ругают ее на словах и одновременно принимают правила игры, навязанные ею. Острота восприятия негативных сторон бюрократизма постепенно гасится, а сама такая система постепенно становится социальной нормой.

Предсказуемость и координация деятельности сверху являются основными факторами, способствующими повышению эффективности и производительности труда в бюрократических системах. Главное достоинство бюрократии, по мнению М. Вебера, — это высокая хозяйственно-экономическая управляемость, точность, быстрота, знание, постоянство управленческого процесса, служебная тайна, единоначалие, субординация, сведение к минимуму межличностных конфликтов⁴⁴. Сюда же можно отнести и взаимозаменяемость субъектов управляющего процесса, четкое разделение функций и ответственности, временный характер замещения должности, отчетность о проделанной работе, стабильность системы управления вне зависимости от конкретных руководящих лиц и смены правящей партии.

В целом ученые заметили интересную тенденцию: бюрократическое управление эффективно при наличии двух условий — среда деятельности постоянна, а управленческие задачи и ситуации являются однотипными⁴⁵, т.е. заранее регламентированы.

В завершение хотелось бы отметить, что цель хорошего правления страной — это выгода и благосостояние подданных⁴⁶.

В современном мире государство все более воспринимается людьми не как некая «высшая

⁴⁰ Кабанов К. В. Коррупция в России — это высокодоходный бизнес // Промышленник России. 2012. № 5.

⁴¹ Матвеев В. В. Бюрократия и современная экономика // Вестник Удмуртского университета. 2005. № 3. С. 144.

⁴² Макарин А. В., Скребков А. И. Указ. соч.

⁴³ Макарин А. В. Бюрократия в структуре политической власти: политико-социологический анализ : дис. ... д-ра социол. наук. СПб., 2004.

⁴⁴ Радугин А. А., Радугин К. А. Социология : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Центр, 1999.

⁴⁵ Козлова И. А. Феномен современной российской бюрократии // Сравнительная политика. 2011. Т. 2. № 2. С. 77—90.

⁴⁶ Аммиан Марцеллин. Римская история / пер. с лат. Ю. А. Кулаковского и А. И. Сонни. М. : Аст; Ладомир, 2005. С. 357.

сила», а как всего лишь машина по оказанию услуг совокупному потребителю (услуг, оплаченных их потребителем — налогоплательщиком). В рациональной бюрократии государственные организации перестали восприниматься как бесформенная армия многочисленных служащих, как некое произвольное нагромождение учреждений и ведомств. Каждый государственный служащий, выполняя определенные функции, представляется в виде одного из элементов отлаженной государственной машины, осуществляющей управление обществом и оказывающей услуги населению⁴⁷.

При должном отношении к делу увеличение числа чиновников и законов должно способствовать реализации возможностей отдельных граждан, реальному осуществлению их прав и свобод. Именно через бюрократию реализуются многие права, свободы, интересы личности. Поэтому следует согласиться с мнением

С. А. Денисова о том, что общество должно не бороться с бюрократией, а стремиться создать идеально рациональную модель бюрократической организации управления, в которой максимально использовались бы позитивные ее свойства и ограничивались отрицательные качества⁴⁸.

Кроме того, в ситуациях плохой работы чиновников (например, при волоките, требующей оформления многих лишних документов и долгого ожидания решения) нужно вести речь не о бюрократии, а о бюрократизме, разведя два этих хотя и однокоренных, но разных понятия.

Качество же самой бюрократии является отражением уровня развития общества, в котором она функционирует. Переиначивая известное выражение, можно сказать, что каждое общество имеет ту бюрократию, которую оно заслуживает и которую оно согласно терпеть.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. — М. : Юрид. лит., 1997.
2. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. — 2-е изд. — М. : Логос, 2000.
3. Глухов Е. А. Вторжение в компетенцию воинских должностных лиц в иерархической системе управления // Военное право. — 2017. — № 4. — С. 49—53.
4. Глухов Е. А., Корякин В. М. Непотизм как форма проявления коррупции в системе военной службы // Право в Вооруженных Силах. — 2015. — № 5. — С. 2—10.
5. Голов Г. В. Прохождение службы по военному ведомству. — Петроград, 1917.
6. Друкер П. Ф. Менеджмент. Вызовы XXI в. — М., 2012.
7. Закатнова А. Рецепт против коррупции // Рос. газ. — 2008. — 7 февраля.
8. Исаев И. А. Легальность и бюрократия // История государства и права. — 2014. — № 20. — С. 3—8.
9. Кабанов К. В. Коррупция в России — это высокодоходный бизнес // Промышленник России. — 2012. — № 5.
10. Кабашов С. Ю. Бюрократия. Теоретические концепции : учебное пособие. — М. : Флинта, 2011.
11. Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления. — М. : Норма, 2001.
12. Козлова И. А. Феномен современной российской бюрократии // Сравнительная политика. — 2011. — Т. 2. — № 2. — С. 77—90.
13. Козырев М. С. Бюрократия как актор публичной политики : учебное пособие. — М., 2016.
14. Левинсон А. Г. Термин «бюрократия» в российских контекстах // Вопросы философии. — 1994. — № 7. — С. 241—248.
15. Макарин А. В. Бюрократия в структуре политической власти: политико-социологический анализ : дис. ... д-ра социол. наук. — СПб., 2004.
16. Макарин А. В., Стребков А. И. Теория и история политических институтов : учебное пособие. — СПб., 2008.
17. Мальцев Г. В. Бюрократия как проблема права // Социология власти. — 2004. — № 1. — С. 5—24.

⁴⁷ Оболенский А. В. Гражданин и государство: новая парадигма взаимоотношений и шаги по ее институционализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 5—16.

⁴⁸ Денисов С. А. Бюрократия и бюрократизм: Правовые средства ограничения их негативных свойств : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1994. С. 5.

18. Маркс К., Энгельс Ф. К критике гегелевской философии права // Собр. соч. — Изд. 2. — Т. 1. — М. : Политиздат, 1957.
19. Матвеев В. В. Бюрократия и современная экономика // Вестник Удмуртского университета. — 2005. — № 3. — С. 144.
20. Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос, антикапиталистическая ментальность. — М. : Дело, 1993.
21. Морозов В. А. Рационализация управления и бюрократизм // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. — 2016. — № 33. — С. 7—22.
22. Оболонский А. В. Без реформы бюрократии административные реформы бессмысленны // Общественные науки и современность. — 2005. — № 6. — С. 58—67.
23. Осиночкина Е. В. Основы теории служебного права. — Оренбург, 2012.
24. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. — М. : Норма, Инфра-М, 2011.
25. Практическая философия : учебник для магистров экономических вузов / под ред. проф. А. Н. Чумакова. — М., 2016.
26. Радугин А. А., Радугин К. А. Социология : курс лекций. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Центр, 1999.
27. Токвиль А. Старый порядок и революция. — М., 1911.
28. Файоль А. Учение об управлении // Научная организация труда и управления. — М. : Экономика, 1966.
29. Шапошников Б. М. Воспоминания. Военно-научные труды. — М., 1982.
30. Щелоков К. С. К вопросу о бюрократизме в России // Вестник Московского университета МВД России. — 2016. — № 6. — С. 247—250.

Материал поступил в редакцию 17 марта 2019 г.

POSITIVE ASPECTS OF MODERN RUSSIAN BUREAUCRACY

GLUKHOV Evgeniy Aleksandrovich, Cand. of Sci. (Law), Deputy Head of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics of the St. Petersburg Military Institute of the National Guard (SPbVI VNG), Colonel of Justice
evgenijgluhov@yandex.ru
198206, Russia, St. Petersburg, ul. Pilota Pilyutova, d. 1

Abstract. *Despite the general dissatisfaction with the domestic bureaucracy, bureaucracy is a universal and most common apparatus of government in any developed state. In the paper the author tries to identify and analyze only the positive qualities of the bureaucratic management system in relation to modern conditions, deliberately not affecting the shortcomings of the bureaucratic organization. This approach is usually not used by researchers who seek to focus on the defects of bureaucracy. At the same time, it is necessary to know both the positive and negative sides of the modern bureaucratic apparatus in order to transfer them to the newly formed governing structures.*

The author reveals the positive aspects of such qualities of the bureaucracy as strict regulation of activities, vertical hierarchy (with its inherent unity of command and centralization), the specification of the labor function of the official and structural units of the apparatus, the competence of officials, as well as the impersonality of relations between them. A rational bureaucracy resembles a well-programmed mechanism aimed at efficiently solving the problems that arise before it. Their implementation in the system of modern domestic bureaucracy is shown following the example of the norms of the current Russian legislation.

The author divides the concepts of «bureaucracy» and «bureaucratism», offering to be guided not by populist slogans about the elimination of bureaucracy at all, but by minimizing the defects of the managerial impact of the bureaucratic apparatus. The task of the political leadership of the country is to choose the structure that best meets the goals and objectives of the state, as well as the internal and external factors affecting it. It is important not to dwell on the search for the «only true» structure of the control apparatus, and learn to identify the positive and negative sides of the existing system and adjust them to meet the challenges.

Keywords: *bureaucracy, bureaucratism, positive aspects of bureaucracy, hierarchy, management work, regulation, impersonality, competence, official, regulation, management, efficiency, centralization.*

REFERENCES

1. Atamanchuk, G.V. (1997). *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: kurs lektsiy* [Theory of government control: A course of lectures]. Moscow: Yuridicheskaya literatura.
2. Vasilenko, I.A. (2000). *Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie v stranakh zapada: SShA, Velikobritaniya, Frantsiya, Germaniya* [Public administration in Western countries: USA, UK, France, Germany]. (2nd ed.). Moscow: Logos.
3. Glukhov, E.A. (2017). *Vtorzhenie v kompetentsiyu voinskiykh dolzhnostnykh lits v ierarkhicheskoy sisteme upravleniya* [Invasion of the competence of military officials in the hierarchical management system]. *Voennoe pravo* [Military law]. 4. 49—53.
4. Glukhov, E.A., Koryakin, V.M. (2015). *Nepotizm kak forma proyavleniya korruptsii v sisteme voennoy sluzhby* [Nepotism as a form of corruption in the system of military service]. *Pravo v vooruzhennykh silakh* [Law in the Armed Forces]. 5. 2—10.
5. Golov, G.V. (1917). *Prokhozhdenie sluzhby po voennomu vedomstvu* [Service in the military Department]. Petrograd.
6. Drucker, P.F. (2012). *Menedzhment. Vyzovy XXI v.* [Management. Challenges of 21 century]. Moscow.
7. Zakatnova, A. (2008, February 7). *Retsept protiv korruptsii* [Recipe against corruption]. *Rossiyskaya gazeta*.
8. Isaev, I.A. (2014). *Legalnost i byurokratiya* [Legality and bureaucracy]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of state and law]. 20. 3—8.
9. Kabanov, K.V. (2012). *Korruptsiya v Rossii — eto vysokodokhodnyy biznes* [Corruption in Russia is a highly profitable business]. *Promyshlennik Rossii* [Industrialist of Russia]. 5.
10. Kabashov, S.Yu. (2011). *Byurokratiya. Teoreticheskie kontseptsii: Uchebnoe posobie*. [Bureaucracy. Theoretical concept: A Study Guide]. Moscow: Flint.
11. Knorring, V.I. (2001). *Teoriya, praktika i iskusstvo upravleniya* [Theory, practice and art of management]. Moscow: Norma.
12. Kozlova, I.A. (2011). *Fenomen sovremennoy rossiyskoy byurokratii* [The phenomenon of modern Russian bureaucracy]. *Sravnitel'naya politika* [Comparative politics]. 2(2). 77—90.
13. Kozyrev, M.S. (2016). *Byurokratiya kak aktor publichnoy politiki: uchebnoe posobie* [Bureaucracy as an actor of public policy: Study Guide]. Moscow.
14. Levinson, A.G. (1994). *Termin «byurokratiya» v rossiyskikh kontekstakh* [The term «bureaucracy» in Russian contexts]. *Voprosy filosofii* [Issues of philosophy]. 7. 241—248.
15. Makarin, A.V. (2004). *Byurokratiya v strukture politicheskoy vlasti: politiko-sotsiologicheskii analiz: dis. ... d-ra sotsiol. nauk* [Bureaucracy in the structure of political power: Political and sociological analysis (Doctoral dissertation)]. St. Petersburg.
16. Makarin, A.V., Strebkov, A.I. (2008) *Teoriya i istoriya politicheskikh institutov: uchebnoe posobie* [Theory and history of political institutions: Study Guide]. St. Petersburg.
17. Maltsev, G.V. (2004). *Byurokratiya kak problema prava* [Bureaucracy as a problem of law]. *Sotsiologiya vlasti* [Sociology of power]. 1. 5—24.
18. Marx, K., Engels, F. (1957). *K kritike gegelevskoy filosofii prava* [On the critique of Hegel's philosophy of law]. Collected works. (2nd ed.). 1. Moscow: Politizdat.
19. Matveev, V.V. (2005). *Byurokratiya i sovremennaya ekonomika* [Bureaucracy and modern economy]. *Vestnik Udmurtskogo universiteta* [Bulletin of Udmurt University]. 3. 144.
20. Mises, L. (1993). *Byurokratiya. Teoreticheskie kontseptsii: Uchebnoe posobie*. [Bureaucracy. Zaplanirovannyi kaos, antikapitalisticheskaya mentalnost] [Planned chaos, anti-capitalist mentality]. Moscow: Delo.
21. Morozov, V.A. (2016). *Ratsionalizatsiya upravleniya i byurokratizm* [Rationalization of management and bureaucracy]. *Ekonomika i upravlenie v XXI veke: tendentsii razvitiya* [Economics and management in the 21 century: development trend]. 33. 7—22.
22. Obolonskiy, A.V. (2005). *Bez reformy byurokratii administrativnye reformy bessmyslenny* [Without reform of bureaucracy administrative reforms are meaningless]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost* [Social sciences and modernity]. 6. 58—67.
23. Osinochkina, E.V. (2012). *Osnovy teorii sluzhebnoy prava* [Fundamentals of the theory of official law]. Orenburg.

24. Popov, L.L., Migachev, Yu.I., & Tikhomirov, S.V. (2011). Gosudarstvennoe upravlenie i ispolnitelnaya vlast: sodержanie i sootnoshenie [Public administration and executive power: contents and ratio]. L.L. Popov (ed.). Moscow: Norma, Infra-M.
25. Chumakov, A.N. (ed.) (2016). Prakticheskaya filosofiya: uchebnik dlya magistrrov ekonomicheskikh vuzov [Practical philosophy: Textbook for master students of economic high schools]. Moscow.
26. Radugin, A.A., & Radugin, K.A. (1999). Sotsiologiya: kurs lektsiy [Sociology: A course of lectures]. (2nd ed., rev. and suppl.). Moscow: Tsentr.
27. Tocqueville, A. (1911). Staryy poryadok i revolyutsiya [The old order and revolution (Trans.)]. Moscow.
28. Fayolle A. (1966). Uchenie ob upravlenii [The doctrine of management] Nauchnaya organizatsiya truda i upravleniya [Scientific organization of labor and management]. Moscow: Ekonomika, 1966.
29. Shaposhnikov, B.M. (1982). Vospominaniya. Voenno-nauchnye trudy [Memories. Military scientific works]. Moscow.
30. Shchelokov, K.S. (2016). K voprosu o byurokratizme v Rossii [On the issue of bureaucracy in Russia]. *Vestnik Moskovskogo Universiteta MVD Rossii* [The Moscow University Herald of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. 6. 247—250.