
СТАТЬИ И ДОКЛАДЫ

ARTICLES AND REPORTS

УДК 316.334

БЮРОКРАТИЗМ И ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИЯ

А. В. РУБАНОВ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Проводится научный анализ бюрократизма и дебюрократизации. В контексте исследовательской традиции М. Вебера бюрократия рассматривается как рациональный механизм решения управленческих задач. Выделяется негативное (патологическое) проявление данного механизма – бюрократизм. Раскрывается сущность дебюрократизации как процесса преодоления бюрократизма. Показываются общесистемные и управленческо-технологические действия в рамках дебюрократизации. Отмечается, что общесистемные действия предполагают усиление парламентаризма, развитие контрольных полномочий законодательной власти и общественности, реализацию принципа субсидиарности, развитие практики совместного управления и государственно-частного партнерства, перманентную оптимизацию структуры и численности управленческого персонала. Управленческо-технологические действия подразумевают совершенствование методов управления, оптимизацию форм взаимодействия власти и граждан, а также повышение правовой культуры населения.

Ключевые слова: власть; управление; бюрократия; бюрократизм; дебюрократизация; правовая культура.

BUREAUCRACY AND DEBUREAUCRATISATION

A. V. RUBANAU^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. A scientific analysis of bureaucracy and debureaucratization is carried out. In the context of M. Weber's research tradition, bureaucracy is considered as a rational mechanism for solving managerial tasks. There is a negative (pathological) manifestation of this mechanism – bureaucracy. The essence of debureaucratization as a process of overcoming bureaucracy

Образец цитирования:

Рубанов АВ. Бюрократизм и дебюрократизация. Журнал Белорусского государственного университета. Социология. 2024;3:9–14.
EDN: OFMYWP

For citation:

Rubanau AV. Bureaucracy and debureaucratization. Journal of the Belarusian State University. Sociology. 2024;3:9–14. Russian.
EDN: OFMYWP

Автор:

Анатолий Владимирович Рубанов – доктор социологических наук, профессор; профессор кафедры социологии факультета философии и социальных наук.

Author:

Anatoly V. Rubanau, doctor of science (sociology), full professor; professor at the department of sociology, faculty of philosophy and social sciences.
rubanov.bsu@gmail.com

is revealed. System-wide and managerial-technological actions within the framework of debureaucratisation are shown. It is noted that system-wide actions involve strengthening parliamentarism, developing the control powers of the legislature and the public, implementing the principle of subsidiarity, developing the practice of joint management and public-private partnership, and permanently optimising the structure and number of management personnel. Managerial and technological actions imply the improvement of management methods, the optimisation of forms of interaction between government and citizens, as well as the improvement of the legal culture of the population.

Keywords: power; management; bureaucracy; bureaucratism; debureaucratisation; legal culture.

Современному обществу характерна бюрократическая система управления. Ее оценки носят как позитивный, так и негативный характер. С позитивной точки зрения бюрократия – это наиболее эффективный способ управленческой деятельности. С негативной точки зрения ей свойственны патологические проявления, которые принято называть бюрократизмом.

По мнению М. Вебера, бюрократия – это наиболее рациональный механизм реализации властных полномочий и решения управленческих задач. Рациональная основа бюрократического управления заключается в том, что оно «означает господство через знание» [1, с. 263]. М. Вебер пишет, что бюрократический стиль управления благодаря таким качествам, как «точность, стабильность, строгая дисциплина, надежность и предсказуемость как для господина, так и для всех, кого он касается, возможность как интенсификации, так и расширения поля его действий, а также универсальная применимость для решения любых задач и неисчерпаемые возможности чисто технического совершенствования... представляет собой, как показывает опыт, самую рациональную форму реализации господства» [1, с. 261].

В процессе дальнейшего осмысления бюрократии как социального явления учеными были выделены и ее негативные (патологические) черты, совокупность которых принято называть бюрократизмом. Они имеют две тенденции проявления. Во-первых, форма (правила или процедуры) в процессе управления начинает доминировать над целью и содержанием деятельности. В связи с этим уместно привести мнение М. Крозье о безличности бюрократической модели, которая стремится к полной ликвидации инициативы рядовых работников. Однако при этом роль руководителя сводится к формальному контролю за исполнением правил, из-за чего утрачивается реальная власть над подчиненными, которые, в свою очередь, лишаются возможности влиять на руководство [2].

Во-вторых, основным направлением деятельности бюрократических структур могут становиться их собственное сохранение и укрепление. Выделяют непреднамеренный и осознанный бюрократизм. Непреднамеренный бюрократизм формируется помимо воли конкретного должностного лица, он обусловлен особенностями самой бюрократической системы управления. Будучи частью такой системы, индивид не может рационально реализовывать свои властные

функции, даже если является высококвалифицированным специалистом и искренне желает эффективно выполнять свою работу.

Осознанный бюрократизм обусловлен стремлением должностного лица сделать карьеру. Такое стремление, во-первых, ведет к сознательному преувеличению значения неукоснительного следования инструкциям и указаниям свыше, во-вторых, подчиняет действия индивида требованиям корпоративного интереса. В обоих случаях дело и (или) клиент терпят ущерб. В качестве тактических действий могут выступать многократное изменение инструкций, неоднозначность толкования вновь вводимых документов и процедур, умышленное утаивание сведений, отказ от контроля над собой и т. д.

Патология бюрократии особенно наглядно проявляется в перманентном росте численного состава должностных лиц и увеличении объемов бумаготворчества. Согласно закону Паркинсона любая административная структура, численность штата которой составляет 1 тыс. служащих, может быть самодостаточной и работать главным образом на обеспечение собственного существования и развития. В начале прошлого века С. Паркинсон отмечал: «Если говорить о самом приросте штатов: исследования наши показали, что в среднем прирост этот равен 5,75 % в год» [3, с. 16].

О двойственном характере бюрократии писал Р. Мертон. Он подчеркивал, что, с одной стороны, главное достоинство бюрократии состоит «...в ее технической эффективности, она вознаграждается за точное, быстрое и квалифицированное управление, последовательность и ответственность, а также оптимальный ответ на поступивший сигнал. Именно бюрократическая структура обращается к полной ликвидации личных взаимоотношений и нерациональных соображений (враждебности, страха, аффективных осложнений и т. д.)» [4, с. 325]. С другой стороны, «общество в целом явно подчеркивает несовершенство бюрократии, о чем говорит тот факт, что “мерзкий гибрид”, “бюрократ” стал эпитетом, бранным словом» [4, с. 326]. Дисфункции бюрократии, по мнению Р. Мертона, связаны с тем, что «строгое соблюдение правил, первоначально задуманное как средство, превращается в самоцель, происходит хорошо известный процесс *замены цели*» [4, с. 328].

На двойственном характере бюрократии акцентировали внимание и другие известные исследователи. Отмечая позитивные проявления данного

феномена, ученые стремились минимизировать негативное влияние бюрократических патологий.

Так, из различения понятий «бюрократия» и «бюрократизм» исходил А. Гоулднер. Он считал, что бюрократия – это эффективный организационно-управленческий институт. Бюрократизм же является патологией практики управления. Данная патология порождает бюрократический саботаж, т. е. действия должностного лица, препятствующие нормальному функционированию организации и направленные на сохранение собственного привилегированного места в социальной системе. А. Гоулднер выделял два типа бюрократии: авторитарную (репрессивно-централизованную) и представительную (экспертную). Авторитарная бюрократия основана на слепом выполнении установленных правил, введении негативных санкций и строгом иерархическом подчинении им, когда повиновение превращается в самоцель, а власть узаконивается самим фактом пребывания индивида в должности. Представительная бюрократия опирается на знания и умения и предполагает убежденность в обоснованности требований и целесообразности их выполнения. В данном случае должностное лицо характеризуется профессионализмом, ответственностью перед делом, а не перед вышестоящими уровнями иерархии, стремлением к корпоративному сотрудничеству. Общество эволюционирует от авторитарной бюрократии к представительной. Последняя порождена технической рациональностью, носителями которой являются технократы [5].

Подход Э. Тоффлера к оценке бюрократии отличается двойственным характером. Определенный оптимизм социолога связан с тем, что общество, по его мнению, находится на пути от бюрократии к адхократии (от лат. *ad hoc* ‘специальный’ и греч. *kratos* ‘власть’). Адхократия появилась в последней трети XX в. и стала порождением широкого распространения проектного (оперативного) менеджмента. Примером адхократии могут выступать временные межпрофессиональные группы, создаваемые для решения конкретных проблем. Их деятельность особенно типична для современной науки. В итоге, по мнению Э. Тоффлера, в организационной структуре общества и человеческих отношениях происходит настоящая революция. Адхократия характеризуется отсутствием строгого разделения труда, минимальной формализацией деятельности, гибкостью и адаптивностью по отношению к изменяющейся ситуации. Все большее число людей понимают, что за принятие решений необходимо брать ответственность на себя. Именно так социолог описывает картину «грядущей адхократии – исключительно подвижной, обогащенной информацией динамической организации будущего, представленной временными рабочими ячейками и исключительно мобильными индивидами» [6, с. 166].

В современном обществе использование позитивных возможностей бюрократии с одновременным

преодолением ее патологических проявлений предполагает взаимосвязанные общесистемные и управленческо-технологические действия. Общесистемные действия касаются властных полномочий и социального статуса бюрократии. Управленческо-технологические действия направлены на оптимизацию стиля работы должностного аппарата. Реализации указанных мер способствует повышение образовательного уровня населения, а также формирование и численный рост среднего класса, который отличается более высоким уровнем компетентности, социальной ответственности и активности.

При общесистемных действиях целесообразно исходить из того, что бюрократия сосредоточена в основном в органах исполнительной власти, имеющих более стабильный состав, чем переизбираемые структуры законодательной и представительной власти. Поэтому для процесса дебюрократизации большое значение имеют такие меры, как укрепление парламентаризма, развитие контрольных полномочий законодательной власти, а также усиление контроля общественности над деятельностью управленческого аппарата.

Кроме того, необходимо обеспечить стабильность законодательства и согласованность правовых норм, разработать четкие регламенты управленческой деятельности, особенно те, которые регулируют взаимодействие гражданина и чиновника. Важно ограничить ведомственное нормотворчество (вплоть до введения правовой ответственности), позволяющее бюрократическому аппарату разрабатывать инструкции, в которых он трактует законодательные акты в своих интересах.

Большую роль в процессе дебюрократизации играет деэтактизация (разгосударствление), т. е. передача части функций централизованной государственной власти органам местного самоуправления и институтам гражданского общества. Передачу определенных властных полномочий на низовые уровни управления целесообразно подкрепить разного рода ресурсами, в том числе финансовыми. Низовым структурам необходимо предоставить право самостоятельно распоряжаться данными ресурсами при полной ответственности за результаты их использования.

Необходимо обеспечить последовательную реализацию принципа субсидиарности, или достаточного уровня управления, согласно которому никакая государственная структура не вправе принимать решения в обход органа власти, к непосредственной компетенции которого они относятся (как и отменять решения, которые приняты этим органом власти в соответствии с законодательством). Данный принцип означает, что органы власти более высокого уровня берут на себя решение только тех задач, которые не могут быть реализованы на более низком уровне управления.

Требуется развития практика совместного управления, когда органы государственной власти, местное

самоуправление и заинтересованные группы ответственности решают возникающие проблемы коллективно. Практика совместного управления имеет ряд преимуществ: возможность более разностороннего анализа проблем и уточнения путей их решения, выявление и мобилизация местного ресурсного (прежде всего человеческого) потенциала, ускорение процесса принятия решений, организация действенного контроля снизу за ходом реализации решений, принятых сверху, объективная оценка достигнутых результатов.

Важным условием дебюрократического процесса является развитие частно-государственного партнерства, в том числе в форме заключения контрактов на оказание общественных услуг, например, в сфере коммунального хозяйства или социального обеспечения инвалидов и пожилых людей. Такой подход позволяет снизить уровень прямого вмешательства государственного аппарата в управление экономикой и распоряжение коммунальной собственностью. В противном случае открываются широкие возможности для создания коррупционных схем, включая так называемые откаты и т. д.

Существенную роль в дебюрократизации играет повсеместный переход от авторитарных методов управления, подразумевающих преимущественно негативные санкции и тотальные формы контроля, к новому менеджменту, в основе которого лежит ставка на мотивацию творческой активности сотрудников (гибкий график, удаленные формы работы и т. д.) и который предполагает оценку конечных результатов деятельности. При этом важно обеспечить перманентное приведение структуры и численности аппарата управления в соответствие с характером и объемом стоящих перед ним задач.

В повседневном управлении бюрократизм, вызывая широкое социальное недовольство, чаще всего имеет следующие формы: некомпетентность, уход от решения проблем, затягивание дела из-за мелочных формальностей, бумаготворчество, формализм, высокомерие и безответственность чиновников, коррупция.

Подобные проявления бюрократизма обусловлены рядом причин: недостаточной компетентностью чиновников, низкой культурой должностных лиц, ведущих прием граждан, обезличенностью многих работников среднего и низкого звена, отсутствием должной ответственности чиновников за их действия или бездействие, недостаточной осведомленностью населения в области своих прав и механизма обжалования действий должностных лиц и др. Процесс дебюрократизации должен включать, во-первых, совершенствование технологий управленческой деятельности, во-вторых, оптимизацию форм взаимодействия органов власти и граждан, в-третьих, повышение правовой культуры служащих и населения.

Совершенствование технологий управленческой практики предполагает следующие действия:

- оценку деятельности предприятий, организаций и отдельных должностных лиц по итоговым результатам, а не по текущим, второстепенным и часто формальным показателям;
 - преодоление неконтролируемого роста объемов документооборота, особенно планирующих и отчетных материалов;
 - четкое определение служебных функций, компетенций, обязанностей и соразмерной с ними ответственности управленческих структур и отдельных должностных лиц, исключение дублирования их действий и обезличенности ответственности;
 - сокращение времени прохождения заданий от заказчика и (или) руководителя к непосредственному исполнителю (устранение излишних промежуточных звеньев);
 - упрощение процедуры согласования решений (исключение из числа согласующих второстепенных участников, а также снижение числа запрашиваемых в таких случаях материалов);
 - сокращение количества и продолжительности совещаний, особенно с обязательным привлечением первых должностных лиц;
 - запрет государственным органам на истребование от лиц, которые обратились за осуществлением административных процедур, документов и сведений, не предусмотренных законодательством об этих процедурах;
 - организацию работы государственных учреждений, особенно касающейся их взаимодействия с гражданами, на основе электронного документооборота (заказ документов и запись на прием через интернет, предоставление сведений об их прохождении и степени готовности, получение результатов в виде электронного документа и др.);
 - полный отказ от одновременного истребования электронных и бумажных форм предоставления отчетных и других материалов.
- Оптимизация взаимодействия органов власти и населения и установление устойчивой двусторонней обратной связи между ними подразумевают ряд мер:
- проведение широких консультаций с гражданами на стадии подготовки решений, затрагивающих интересы населения;
 - введение обязательного публичного обоснования принимаемых решений и рассмотрения альтернативных вариантов действия;
 - общественное обсуждение наиболее значимых проектов решений (в том числе на интернет-сайтах государственных органов власти);
 - обеспечение свободного доступа к нормативным документам и управленческим решениям, которые должно быть оперативно размещены на сайтах органов власти, а также заказ копий этих документов через интернет;

- установление правовой ответственности за отказ от предоставления запрашиваемой информации, ее ложное или искаженное содержание;

- прямые контакты представителей органов власти с населением (личный прием, выезды на места, телефонные линии, встречи по месту жительства и т. д.);

- проведение пресс-конференций по актуальным для населения вопросам, в том числе с привлечением депутатов разного уровня власти, представителей средств массовой информации и общественности;

- оперативное предоставление сведений об административных процедурах, режиме работы органов власти, времени приема граждан через интернет и другие средства массовой информации;

- организация приема граждан в удобное для них время, внедрение системы электронного управления очередью;

- введение рейтинговой оценки эффективности деятельности организаций, оказывающих услуги, и качества осуществления административных процедур путем офлайн- и онлайн-опросов граждан, использование полученных результатов при оценке работы организаций и ротации руководящих кадров.

Повышение правовой культуры управленческого аппарата включает ряд мер:

- создание общедоступной государственной системы информации, где систематизированы эталонные правовые документы;

- распространение актуальной правовой информации посредством мессенджеров и социальных сетей;

- подбор персонального состава кадров, ведущих прием граждан, с учетом уровня их образования и морально-психологических качеств, организация соответствующих образовательных курсов для этой категории служащих;

- избавление от обезличенности, которая снижает персональную ответственность лиц, занимающихся приемом граждан (ношение бейдж с указанием персональных данных ответственного лица, обязательное представление работников, отвечающих на телефонные звонки, и т. д.);

- осуществление регулярного контроля, направленного на упреждение случаев формализма, предвзятого и бестактного поведения, грубости и неуважения к людям, привлечение виновных к ответственности при подтверждении такого рода фактов, внеочередная переаттестация на соответствие занимаемой

должности (вплоть до освобождения от нее) при повторении подобных инцидентов;

- следование норме, в соответствии с которой в случае нечеткости предписаний правового акта решения принимаются исходя из интересов граждан;

- реализация права каждого гражданина на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями или бездействием органов государственной власти или должностных лиц;

- принятие закона об этике государственного служащего и кодекса его служебного поведения, основанного на ответственности, подотчетности, открытости и честности;

- информирование граждан об их правах, порядке обжалования действий или бездействия властных структур и отдельных должностных лиц;

- оснащение государственных органов системами аудио- и видеозаписи для контроля корректности приема граждан.

Таким образом, бюрократия, по мнению М. Вебера, ее первого исследователя, представляет собой наиболее рациональный механизм решения управленческих задач. В процессе дальнейшего осмысления бюрократии как социального явления ученые начали выделять и ее негативные (патологические) черты, совокупность которых принято называть бюрократизмом. Наряду с признанием позитивного эффекта бюрократической деятельности ее патологические проявления были выделены в классических работах С. Паркинсона, Р. Мертона, А. Гулднера, А. Тоффлера, М. Крозье и др.

В современных условиях ряд общесистемных и управленческо-технологических действий направлены на максимальное использование позитивного эффекта от бюрократической деятельности и преодоление ее патологических проявлений, т. е. дебюрократизацию. Общесистемные действия подразумевают в первую очередь укрепление парламентаризма, развитие контрольных полномочий законодательной власти и структур гражданского общества, деэнтацию управления и реализацию принципа субсидиарности, развитие практики совместного управления и частногосударственного партнерства, перманентную оптимизацию структуры и численности аппарата управления в соответствии с характером выполняемых им функций. Управленческо-технологические действия включают совершенствование методов управления, оптимизацию взаимодействия органов власти и граждан, а также повышение правовой культуры служащих и населения.

Библиографические ссылки

1. Вебер М. *Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Том 1, Социология*. Ионин ЛГ, переводчик. Москва: Издательский дом Высшей школы экономики; 2016. 447 с.
2. Crozier M. *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris: Editions du Seuil; 1963. 382 p.
3. Паркинсон СН. *Законы Паркинсона*. Москва: Эксмо; 2007. 464 с.

4. Мертон Р. *Социальная теория и социальная структура*. Егорова ЕН, переводчик. Москва: АСТ; 2006. 873 с.
5. Gouldner AW. *Patterns of industrial bureaucracy*. New York: Free Press; 1954. 282 p.
6. Тоффлер Э. *Шок будущего*. Москва: АСТ; 2002. 557 с.

References

1. Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: JCB Mohr; 1972. 944 S.
Russian edition: Weber M. *Khozyaistvo i obshchestvo: ocherki ponimayushchei sotsiologii. Tom 1, Sotsiologiya*. Ionin LG, translator. Moscow: Higher School of Economics Publishing House; 2016. 447 p.
2. Crozier M. *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris: Editions du Seuil; 1963. 382 p.
3. Parkinson SN. *Zakony Parkinsona* [Parkinson's laws]. Moscow: Eksmo; 2007. 464 p. Russian.
4. Merton R. *Sotsial'naya teoriya i sotsial'naya struktura* [Social theory and social structure]. Egorova EN, translator. Moscow: AST; 2006. 873 p. Russian.
5. Gouldner AW. *Patterns of industrial bureaucracy*. New York: Free Press; 1954. 282 p.
6. Toffler A. *Shok budushchego* [Shock of the future]. Moscow: AST; 2002. 557 p. Russian.

Статья поступила в редколлегию 03.06.2024.
Received by editorial board 03.06.2024.