

УДК 340

**Вольфсон Эдуард Николаевич**  
к.ф.н., доцент, профессор  
кафедры государственного и  
муниципального управления КузГТУ  
(г. Кемерово, Российская Федерация)  
E-mail: [ven.gimu@kuzstu.ru](mailto:ven.gimu@kuzstu.ru)

## **ОСОБЕННОСТИ ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*Аннотация.* В статье рассмотрены основные механизмы и принципы бюрократизма в сфере государственного и муниципального управления. Выявлены современные тенденции функционирования бюрократии, а также намечены пути минимизации негативных последствий бюрократизма

*Ключевые слова:* бюрократия, бюрократизм, дебюрократизация. Государственное и муниципальное управление

Бюрократизм является неотъемлемой проблемой развития государства. Бюрократия имеет уникальное свойство: кается, все ее видят, знают отрицательные черты, вроде бы даже, борются с ней, а она как существовала, так и существует благополучно. Причем, со времен зарождения государства до наших дней и во всех типах государств. И это несмотря на то, что она является одной из важнейших причин дисбаланса всех элементов систем как государственного, так и муниципального управления.

Степень бюрократизации указанных систем в определенной степени служит фактором, влияющим на их дееспособность. Сам факт существования государственного и муниципального управления имманентно включает в себя существование бюрократии. Ее вряд ли можно искоренить в полной степени. Однако можно с помощью общественного контроля достаточно успешно минимизировать негативные последствия.

Бюрократизм не только существует, но развивается благодаря специфически механизмам: безответственностью, умением «простое - сделать сложным», хаотичным рассредоточением полномочий, многочисленными, ни к чему не обязывающими визированиями, превращением государственного или муниципального служащего любого уровня в безответственного подчиненного. Причем, при этом деятельность чиновника не зависит от общественной оценки. В результате бюрократия полагает саму себя единственной важной целью.

Степень бюрократизации системы в какой-то мере является индикатором ее жизнеспособности. Это относится и к государственному и муниципальному управлению, как динамическим системам, которые неизбежно включает в себя существование бюрократии. Но, хотя от нее нельзя избавиться полностью, однако,

установить над ней под общественный контроль вполне реально. В результате развития бюрократизма складываются изощренные механизмы безответственности: желание из простого сделать сложное, распыление полномочий, многочисленные визирования, превращение сотрудника любого ранга в подчиненного. В таких условиях интересы чиновника не зависят от общественной оценки. Бюрократия считает саму себя конечной целью.

Для применения механизмов противодействия бюрократии необходимо четкое понимание сущности структур, которые используется бюрократией. Огромное значение приобретает и формированию противодействия бюрократизма со стороны населения. Бюрократизм, по нашему мнению, является причиной деформации не только системы государственного управления, но и системы социальных интересов в целом. Деформация заключается в том, что государственные органы, утрачивая собственно служебную роль, сосредоточивают в своих руках всю полноту властных полномочий. И из «сервисного» государства оно постепенно превращается «машину» управления, но при этом наделенную огромной властной силой. И если контроль со стороны общества, населения отсутствует, либо является слабым, то власть начинает переходить аппарату, то есть чиновниками. А это и есть заветная цель бюрократии.

Источников бюрократии множество, при этом каждый из них стремится приобрести «институциональные» черты. Понятие «институциональные» берем в кавычки, ибо вне своего главного института – «института государственного управления» они существовать не могут. Скорей всего, эти черты бюрократии можно назвать не «институциональными», а константными, проявляющимися независимо от времени, места, стилей и методов управления государством. Эти черты, на наш взгляд, можно увидеть в принципах поведения бюрократии. Назовем некоторые из них. Принцип «растворяйся» растворяйся в безликом «мы». Мы подумаем, мы обсудим, мы потом скажем вам свое решение. При этом под «мы» многозначительно понимается все субъекты государственного управления, включая ключевые фигуры.

Следующий принцип мы обозначаем «зарывайся». Зарывайся в документах, хотя бюрократы их называют бумаги». Важно, чтобы на столе лежали кипы этих документов, на обработку их конкретный представитель бюрократии тратит не только основное рабочее время, но и дополнительное, часто бумаги забираются для работы дома. Проблема здесь заключается в том, что не определены ни количественные, ни качественные показатели работы с документами. Определено, что государственный (муниципальный) служащий работает с информацией: получает ее, хранит, обрабатывает, на основе этого создает новую и передает далее по инстанции. Он все это и делает, но как его действия скажутся на процессе принятия управленческих решений в государственном или муниципальном управлении, он не знает, да это и не интересует, поскольку вознаграждение он получает только за работу с информацией. Следующий принцип обозначим как

«имитируй» Он вытекает из предыдущего и проявляется в таких параметрах. Действуй внешне так, чтобы все видели твою непрекращающуюся активность. При этом совершенно не важно, что будет на выходе. А потому избегай проявления инициативы («всякая инициатива наказуема»), и не применяй инновации, ибо они связаны с риском неудачи, вследствие чего можешь потерять «теплое» местечко.

Понятно, что при такой ситуации снижается ответственность за принимаемые решения. Но не снижается представление о важности своей фигуры, и соответственно, требования за поощрение подобной деятельности. В этом случае мы наблюдаем попытку бюрократии представить себя как единственного субъекта, генерирующего пакет государственных решений. То есть они считают себя силой, определяющей направление развития государства.

Отсюда следует вывод, что отношение к дебиюрократизации в государственных структурах должно основываться на формировании целостного подхода к применению методов противодействия бюрократии. При этом каждый из методов должен быть основан на ясных экономических расчетах, а также технологиях, которые подкреплены необходимыми компетенциями. Все вышперечисленное дает возможность формировать позитивные отношения населения к деятельности государственных служащих.

Любая управленческая система в определенной мере включает в себе хотя бы элементы бюрократизм. В истории имеются многочисленные примеры обюрокративания управленческого аппарата. Также известны попытки, и даже в чем-то удачные попытки разбюрокративания ( дебиюрократизации).

Во-первых, процесс дебиюрократизация включает комплекс мероприятий, направленных на минимизацию отрицательных последствий бюрократизма.

К подобным мерам можно отнести:

- постоянное повышение общей и управленческой культуры всех граждан страны;

- широкое использование информационных технологий, уменьшающих влияние субъективного факторов и способствующих сокращению штата чиновников; упрощение технологических процедур управления (например, за счет сокращения так называемых «согласований»);

- максимальная открытость процессов принятия решений, затрагивающих интересы больших слоев населения, обеспеченная свободой доступа к социально значимой информации и т.д.

Во-вторых, совершенствование административных процедур, которые представляют собой нормативно утвержденный порядок последовательной реализации административно-властных полномочий, способствующих устранению причин и факторов, порождающих бюрократизм.

В-третьих, разработка стратегии, направленной на устранение объективных и субъективных причин и условий, способствующих минимизации негативных

последствий бюрократизма в сфере государственного и муниципального управления.

Одной из существенных причин неискоренимости бюрократизма является отсутствие действенного контроля действий органов власти и управления со стороны общества. В Российской Федерации в этом направлении предпринимаются определенные шаги. Так, в принятом в 2014 году Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определены субъекты и принципы общественного контроля. Под общественным контролем законодатель определил направления деятельности субъектов общественного контроля, которая заключается в наблюдении за действиями органов власти и управления, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Среди российских исследователей есть мнение, согласно которому бюрократизм необходимо воспринимать как искусственно созданную, тяжелую и хроническую болезнь органов управления на основе узурпации власти [4]. Нам наш взгляд, такое сравнение грешит определенной неточностью. Возражение вызывает положение об искусственно созданной болезни. Все, что искусственно создано, исправить гораздо легче. В том-то и дело, что бюрократия является неотъемлемым элементом государственного и муниципального управления. Проблема в том, что она исподтишка присваивает себе функции власти. А за счет властных полномочий удовлетворяет собственные интересы, игнорируя общественные. Если она не встречает общественного сопротивления, она превращается в особую корпорацию, которая «приватизирует» государственные материальные, финансовые и имиджевые средства.

Основными свойствами бюрократизма являются отчуждение бюрократии от населения. Бюрократия следует созданной ей же идеалу своего существования. Он заключается в том, чтобы взять в свои чиновничьи руки все процессы регулирования, а который состоит в том, чтобы самим издавать нормативные акты, принуждать людей к их исполнению, не допуская над собой контроля. Таким образом, базовый интерес бюрократизма в государственном и муниципальном управлении состоит в захвате, защите и в реализации монопольного осуществления бюрократией властных полномочий.

Для защиты своих монопольных полномочий бюрократия всеми мерами ограничивает возможности участия общественности в государственном и муниципальном управлении, стремление ущемить возможности всех структур институтов гражданского общества [2].

Как показала практика и в Советском Союзе и современной России в деятельности органов власти и управления бюрократизация проявляется в создании большого потока нормативных правовых документов, которые устанавливают новые требования, но при этом ужесточают исполнение существующих. В качестве примера приведу эпизод из собственной деятельности. Во второй половине 80-х

годов ЦК КПСС, в то время уже даже не партийный, а государственный орган, решения которого были обязательны для всех органов и организаций регулярно, раз в квартал проводил Пленумы ЦК КПСС, посвященные решению тех или иных проблем. А Министерство образования после этого каждый раз спускало в высшие учебные заведения циркуляры о необходимости изучения этих материалов, как правило, в объеме 6 часов. В результате выходило, что за учебный год необходимо было изучить со студентами материалы как минимум трех Пленумов, то есть затратить не менее 18 часов, причем, за счет Программы Государственного стандарта. На изучение философии в техническом вузе в то время отводилось 90 часов. Фактически выходило  $90 - 18 = 72$  часа! Но главное заключалось даже не в этом. А в том, что никто не проверял исполнение задач, поставленных Пленумом. На наш взгляд, и в этом заключалась одна из причин развала СССР.

В Российской Федерации примером может послужить организация государственных закупок. Необходимость оформления огромного количества бумаг, в которых масса разделов, подразделов, пунктов, подпунктов, привела к тому, что потребовалось значительное увеличение аппарата чиновников, контролирующих заполнение этих формуляров, что полностью противоречило первоначальной идеологии закона о госзакупках, в котором предполагалось как раз уменьшение числа чиновников

Вокруг этих документов и требований формируются все новые отрасли продуктов и услуг, контролирующих органов и общественных организаций. Оформление большого объема бумаг приводит к «раздуванию» бюрократического аппарата, организации специальных отделов и подразделений, которые работают только с участниками госзаказа, что, кстати, значительно увеличивает издержки в текущей деятельности, кроме того, отвлекаются денежные и кадровые ресурсы на оформительские и процедурные вопросы.

Предприниматели, особенно малого, бизнеса жалуются на то, что очень сложно разобраться в забюрократизированных процедурах. Требования, предъявляемые к ним, написаны сложным бюрократическим языком, а юридическая грамотность представителей малого предпринимательства находится еще на невысоком уровне. Все это характеризует систему в контексте ее высокой бюрократизации. Не случайно Председатель правительства РФ Д.А. Медведев применил термин «гильотина» по поводу сокращения требуемых бумаг.

В этой связи необходимо создать механизмы, обеспечивающие дебюрократизации государственных и муниципальных институтов управления. Дебюрократизация системы государственного и муниципального управления является трудоемким процессом, который требует огромных усилий и достаточного времени. Однако не стоит жалеть усилий и времени, потому что своей конечной целью этого процесса является последовательное раскрытие возможностей российского общества, достижение достойного уровня жизни населения.

Накопленный опыт деbüroкратизации во многих странах, показывает, что процесс деbüroкратизации заменялся ровно обратным, а именно попыткой улучшить бюрoкратизированное управление.

Что касается СССР, то здесь применяемые формы «борьбы» с бюрoкратизмом, разнообразные по своей сути - от ленинских увольнений до горбачевских сокращений, от сталинских чисток до андроповских облав – показали, что если и был успех, то он был краткосрочным. Как известно простыми методами можно решать только простые задачи.

К числу универсальных способов и первоочередных мер по деbüroкратизации ряд авторов относит повышение общей, в особенности управленческой, культуры, использование средств автоматизации в управленческих процессах, придание им наглядности и доступности для широких слоев населения, возможность общественного контроля над органами власти и управления.

К существенным элементам деbüroкратизации государственного и муниципального управления следует причислить открытость и прозрачность процессов принятия решений, имеющих общеобязательный для всех слоев населения характер, постепенное, но неуклонное сокращение государственного и муниципального аппарата, свободу доступа к информации, имеющей социальную значимость, более активное участие представителей общественных (некоммерческих) организаций в управленческом процессе,

Отметим, что меры по деbüroкратизации могут дать ощутимые результаты при условии значительного повышения общественно-политической активности населения (не только в протестном, но и созидательном смысле). Постоянном совершенствовании механизмов взаимоотношений между тремя уровнями власти: федеральным, субъектным и местным. Философский смысл осуществляемых в России перемен по деbüroкратизации должен заключаться в создании предпосылок реальной демократизации общества, ликвидации отчуждения человека от власти, а власти от человека. Это и станет предпосылкой к ликвидации базовых основ бюрoкратизма.

К числу еще одних механизмов минимизации проявлений бюрoкратизма отнесем внедрение в управленческую практику большей открытости процессам разработки и принятия решений, научно разработанную методику определения оптимальной численности государственного и муниципального аппарата, узаконенную свободу доступа к информации, имеющей социальную значимость, повышение реального участия общественных организаций в управленческом процессе.

На повестке дня существенное упрощение процедур управления, придание им наглядности и доступности для широких слоев населения. Данный вопрос можно решить путем широкого внедрения такой формы отношений, как электронное правительство. Кстати, широкое внедрение электронного правительства, может

привести к реальному сокращению служащих, занятых в сфере оказания информационных услуг населению.

По нашему мнению, необходимо выделить направления, на которые в первую очередь необходимо обратить внимание, чтобы если не решить проблемы бюрократии в целом, то приблизиться к их решению в частности: совершенствование фундаментального образования, квалифицированных специалистов, занятых в области государственного и муниципального управления. В частности в целях активизации научных исследований в области государственного и муниципального управления необходимо ввести в ВАК России ученые степени кандидата и доктора государственных наук. Кстати, здесь тоже кроется бюрократический казус. По рекомендации Росособрнадзора, человек, не имеющий базового образования, не имеет права преподавать в высшем учебном заведении дисциплины по специальности, не имея определенной научной степени и звания. А их по государственному и муниципальному управлению в системе ВАК нет [3].

По нашему мнению, следует обратить внимание на еще один весьма важный механизм борьбы с бюрократизмом. Речь идет о повышении уровня нравственности, моральных норм сотрудников государственного и муниципального аппарата управления. Только чиновникам с высокой политической, нравственной культурой будет по силам приблизиться к решению большинства проблем бюрократии в нашей стране.

Подводя итог, подчеркнем, что для эффективного противоборства с бюрократией является необходимость комплексного применения мер для постепенной минимизации негативных последствий бюрократизма. Естественно, надо выделить основное звено, но при этом понимать, что в современных условиях противодействие бюрократизму должны происходить одновременно во всех сферах жизни общества, помня, что «дьявол кроется в деталях».

В случае успешного применения механизмов противодействия бюрократизации значительно упростится предоставлении государственных услуг для граждан и бизнеса. Но при этом значительно повысится эффективность государственного и муниципального управления.

### **Список литературы:**

1. Федеральный Закон от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» принят Государственной Думой 4 июля 2014 года // СПС «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] (Режим доступа: 05.10.2017).
2. Вольфсон Э.Н. Бюрократия как институциональный феномен в государственном управлении. //В сборнике: Учим управлять и учимся управлять, второй сборник научных статей. Составление и научное редактирование Н.А Заруба, Н.Н. Егорова, 2016. –С.20-26

3. Вольфсон Э.Н., Добрягин Н.А. Формирование профессиональных компетенций государственных и муниципальных служащих. // В сборнике: Учим управлять и учимся управлять, второй сборник научных статей. Составление и научное редактирование Н.А Заруба, Н.Н. Егорова, 2016. – С.102-105
4. Храмцов А.Ф. Бюрократия и социальное государство / А.Ф. Храмцов. - М.: Институт социологии РАН, 2010. - С. 244.