Керем МАГОМЕДОВ

Бюрократизм в системе государственной гражданской службы: социологический анализ

В России сохраняется повышенная опасность бюрократизации системы государственного управления, когда организация управленческой деятельности теряет рациональное содержание и бюрократический аппарат функционирует только в своих интересах. Отмечаемое российскими исследователями нарастание бюрократизма, без всякого сомнения, является одной из самых распространенных и опасных болезней государственного управления и имеет свои социальные предпосылки и последствия.

Согласно классическому подходу понятие «бюрократия» часто употребляется для обозначения определенной системы работы аппарата управления, организации профессиональных государственных служащих, предназначенной для квалифицированного и эффективного исполнения общественной политики [1]. Сущностная сторона рациональной (в понимании М. Вебера) бюрократии состоит в наличии организационной иерархии, смысл которой заключается в упорядочении по уровням профессиональных связей и взаимодействий, распределении должностных полномочий и ответственности служащих. При этом, как отмечает Л. фон Мизес, «...бюрократия сама по себе не является ни плохой, ни хорошей. Это метод управления, который может применяться в различных сферах человеческой деятельности. Существует область, а именно аппарат государственного управления, где бюрократические методы являются необходимостью. То, в чем многие люди в наши дни видят зло, – не бюрократия как таковая, а расширение сферы, в которой применяется бюрократическое управление» [2].

Изучение негативного влияния бюрократии на современное общество приводит к пониманию того, что сущность бюрократизма как социального явления в сфере государственного управления заключается в том, что государственные служащие обладают особыми корпоративными интересами и при определенных условиях могут в корыстных целях использовать имеющиеся у них властные полномочия. Поэтому чаще всего понятие «бюрократизм» применяется в негативном смысле как групповая монополия управляющих на функции управления и власти. Вот примеры суждений российских ученых.

• «Бюрократизм как носитель социально-патологических черт начинается с того, что интересы определенной части служащих аппарата превращаются в самоцель, отрываются от государственных и общественных интересов, удовлетворяются независимо или в ущерб делу, которому призван служить управленческий аппарат. Вместо того чтобы быть средством достижения общественных целей, запрограммированных в государственной политике, аппарат в процессе бюрократизации приспосабливает общественные средства к целям, которые отчасти являются его собственными, слегка прикрытыми публичной мотивацией, отчасти выражают интересы небольшой, элитной части общества, тесно связанной с чиновным сословием» [3].

• «Сущность бюрократизма состоит в отрыве аппарата управления от общества, в результате чего он превращается в самостоятельную силу с собственными эгоистическими интересами, которые он всячески продвигает и обеспечивает, используя свое положение распорядителя в общественных делах» [4].

О бюрократах очень ярко писал К. Ясперс, считавший, что бюрократия – это средство, склонное к тому, чтобы превратиться в самоцель. Идеальный чиновник болеет за дело, ограничивая сферу бюрократической деятельности самым необходимым. Ступенью ниже стоит чиновник, ревностно выполняющий свои обязанности, получающий удовлетворение от самой деятельности. Такой чиновник, как правило, стремится расширить и усложнить организацию управления. А на третьей ступени верность государству, своей службе, надежность и добропорядочность утрачены. Характерными чертами такого чиновника становятся продажность и сиюминутное настроение. Работает вяло, просто отрабатывает установленное время. Решения переносит со дня на день. Наслаждается своей властью, которой он при других обстоятельствах лишен, но в определенной ситуации от его слова зависит судьба людей. Его внутренняя неудовлетворенность вымещается на беззащитных просителях [5].

Учитывая эти подходы к определению бюрократизма и бюрократии, можно сделать вывод, что социологический анализ бюрократизма должен быть направлен на:

• изучение интересов социальных групп, взаимодействующих в управленческо-бюрократических отношениях;

Керем МАГОМЕДОВ – доктор социологических наук, профессор РАНХиГС

• выявление противоречий, возникающих между участниками бюрократических отношений;

• определение тенденций и причин бюрократизации, формирующихся в процессе осуществления органами государственной власти своих полномочий;

• оценку социальной предрасположенности государственных служащих к чрезмерной бюрократизации своей деятельности.

Ряд подобных вопросов рассматривался в ходе социологического исследования «Социально-профессиональные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации», проведенного социологической группой, учеными, докторантами и аспирантами кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления персоналом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в мае-июне 2012 г. Массовый опрос государственных гражданских служащих проведен в 20 субъектах РФ всех федеральных округов (N=1008). В экспертном опросе приняли участие 180 представителей органов государственной власти и управления, государственных и негосударственных предприятий, организаций и учреждений, общественных организаций, средств массовой информации, работники науки, культуры и образования. Руководитель проекта – доктор социологических наук, профессор А.И. Турчинов, руководитель социологического исследования – доктор социологических наук, профессор К.О. Магомедов.

Прежде всего необходимо отметить, что подавляющее большинство участников исследования так или иначе согласны с наличием самой проблемы бюрократизма в российских органах государственной власти и управления. При этом распространенность бюрократизма выделяют также многие респонденты и эксперты, о чем свидетельствуют мнения участников исследования (см. рисунок). Примечательно, что респонденты – государственные гражданские служащие, пусть в меньшей степени, чем эксперты, но тоже довольно солидарно выделяют распространенность бюрократизма в государственных органах, воспринимая его как системный недостаток.

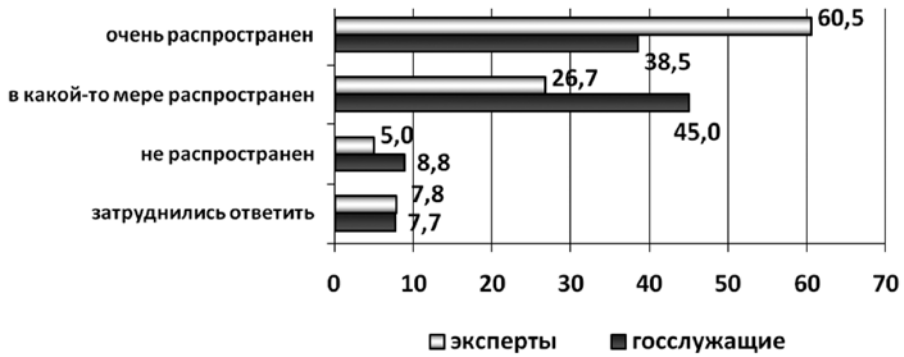
Об этом свидетельствуют их мнения относительно того, в чем проявляется бюрократизм в системе государственной гражданской службы. Так, 48,0% респондентов и 52,0% экспертов согласны с тем, что бюрократизм – это «канцелярщина» и волокита в деятельности госорганов. В излишней регламентации работы государственных гражданских служащих видят бюрократизм 30,5% респондентов и 22,9% экспертов. Неоптимальную структуру государственного органа, позволяющую дублирование функций, воспринимают в качестве бюрократизма 25,2% респондентов и 30,2% экспертов. На доминирование разрешительных принципов над заявительными в отношениях государственных органов и потребителей государственных услуг обращают внимание 17,3% респондентов и 16,2% экспертов. Все это можно охарактеризовать как организационные проявления бюрократизма в системе государственной гражданской службы. Но есть и социально-профессиональные проявления бюрократизма, такие как имитация деятельности государственными гражданскими служащими в ущерб реальному результату – с этим связывают бюрократизм 29,5% респондентов и 44,7% экспертов. На формальное отношение чиновников к потребителям государственных услуг как проявление бюрократизма указывают 24,5% респондентов и 36,3% экспертов, разобщенность интересов чиновников и общества, граждан – 20,0% респондентов и 33,0% экспертов, оправдание чиновниками своей необходимости и значимости при полной бесполезности и ненужности – 19,4% респондентов и 29,6% экспертов.

Представленное распределение мнений участников исследования показывает, что в основном современный бюрократизм в системе государственной гражданской службы воспринимается как антипод эффективной организации и продуктивной работе служащих. Преодоление этого состояния системы государственной гражданской службы, ее излишней забюрократизированности является одной из задач проводимой в стране административной реформы. Поэтому представляется важным определение источников сохранения бюрократизма. По мнению участников исследования, этому больше всего способствует:

– боязнь чиновников принимать ответственность за решения – 35,5% респондентов и 50,0% экспертов;

– отсутствие инновационности в методах работы аппарата управления государственного органа – 27,0% респондентов и 31,1% экспертов;

Рисунок. Оценка распространенности бюрократизма в системе государственной гражданской службы РФ, %



– жесткая иерархическая структура, исключающая инициативность, – 24,0% респондентов и 26,1% экспертов;

– формализм в работе с кадрами государственных органов – 23,5% респондентов и 35,0% экспертов;

– ярко выраженный авторитаризм в руководстве – 22,4% респондентов и 25,6% экспертов;

– слабость кадровой политики в государственном органе – 22,2% респондентов и 30,0% экспертов;

– преобладание количественных показателей в оценке эффективности работы госслужащих – 22,0% респондентов и 15,0% экспертов;

– межведомственная разобщенность в работе по преодолению бюрократизма – 21,5% респондентов и 22,2% экспертов.

Основные причины сохранения бюрократизма субъективны по своей природе и связаны с типом личности чиновника – бюрократа (боязнь ответственности, безынициативность, избегание новаций и т. п.), а также просчетами в кадровой работе, вследствие чего такие чиновники появляются в системе государственного управления.

Возникает вопрос: что негативного в личности «забюрократизированного» государственного гражданского служащего видят представители этой профессии и что по этому поводу говорят эксперты, представляющие более широкое общественное мнение? Среди качеств, которые отличают чиновника-бюрократа, участники исследования прежде всего выделили боязнь принятия самостоятельных решений (38,8% респондентов и 40,6% экспертов) и уход от личной ответственности (40,5% респондентов и 52,2% экспертов). Это можно считать наиболее характерной личностной чертой тех представителей корпуса государственных гражданских служащих, которые в бюрократизме видят возможность скрыть свою профессиональную некомпетентность. Поскольку бюрократ, как правило, не стремится ликвидировать этот свой изъян, среди его качеств многие участники исследования выделили нежелание осваивать и применять передовые знания, навыки, технологии в работе (27,6% респондентов и 38,3% экспертов), узость подходов к решению поставленных задач (25,9% респондентов и 33,3% экспертов) и отсутствие интереса к своей профессиональной деятельности (18,4% респондентов и 27,8% экспертов). К этому добавляется ориентация только на личные интересы в выполнении служебных обязанностей (27,5% респондентов и 40,6% экспертов), приверженность узковедомственным интересам (18,1% респондентов и 16,1% экспертов), карьеризм вместо осознанного стремления к профессионально-должностному развитию (21,2% респондентов и 27,2% экспертов), нежелание учитывать интересы потребителей государственных услуг (17,9% респондентов и 26,1% экспертов).

Таким образом, с профессиональной точки зрения личность чиновника-бюрократа отличают боязнь самостоятельности и ответственности, ложный традиционализм и консерватизм в работе (избегание новаций), корысть при выполнении служебных обязанностей, ориентация на карьеризм, не сопряженный с профессиональным развитием, и т. д. Это не просто констатация мнений участников исследования – государственных гражданских служащих, это внутреннее осознание ими наличия в их среде чиновников такого типа и соотнесение себя с ними, своеобразный итог анализа показаний «барометра бюрократизма» в системе государственной гражданской службы Российской Федерации.

В этой системе сегодня сформировалась потребность в руководителях и специалистах нового образца, отличающихся высокими интеллектуальными и нравственными качествами, компетентных, высокообразованных, склонных анализировать ту или иную проблемную ситуацию и находить способ ее разрешения, принимать на себя ответственность за результаты своей деятельности, мыслящих по-государственному, т. е. личностях, прямо противоположных образу чиновника-бюрократа. Вместе с тем в обществе и в сфере государственного управления сформировалось понимание того, что бюрократизм как негативное социальное явление может при определенных условиях создать реальную угрозу обществу и системе государственного управления, сформировать предпосылки социальных противоречий и конфликтов. Опасность бюрократизма состоит в том числе в снижении авторитета государственной власти и доверия к ней со стороны населения, создании благоприятных условий для процветания коррупции среди чиновников, снижении профессионализма и компетентности государственных служащих, росте правового нигилизма и процветании карьеризма в их среде.

Поэтому в исследовании было уделено особое внимание методам и средствам борьбы с бюрократизмом. Было выяснено, что преодоление бюрократизма в системе государственной гражданской службы респонденты связывают с такими, на их взгляд, наиболее эффективными мерами, как повышение ответственности государственных служащих за результаты своей деятельности (39,0% респондентов и 52,5% экспертов), внедрение современной системы оценки эффективности работы руководящего и исполнительского персонала на основе качественных показателей (35,2% респондентов и 34,1% экспертов), внедрение в практику управления персоналом госорганов современных технологий (33,0% респондентов и 34,1% экспертов), повышение ответственности высшего руководства за результаты деятельности всех подразделений ведомства (29,9% респондентов и 43,0% экспертов), развитие профессиональной культуры государственных служащих (22,9% респондентов и 27,9% экспертов), повышение ответственности всего руководящего состава за формализм в работе с кадрами (20,2% рес-

пондентов и 26,3% экспертов), развитие организационной культуры в государственном органе (18,9% респондентов и 26,3% экспертов).

Все это свидетельствует о том, что бороться с бюрократизмом необходимо прежде всего путем повышения ответственности руководства и служащих органов государственной власти и управления, внедрения новых методов и технологий управления персоналом, развития организационной культуры и др. Эти меры вполне соответствуют модернизационной стратегии в сфере государственного управления и должны применяться в практике управления государственными органами. Но для этого необходимо принять кардинальные меры на государственном уровне, которые могут выражаться в проведении курса реформ с более сильной социальной ориентацией, установлении более жесткого контроля за исполнением законов на всех уровнях государственной власти, оптимизации системы государственного управления, упрощения структуры аппарата. Это должно быть дополнено организационными мерами по сдерживанию бюрократизма, наиболее важными из которых можно считать привлечение в аппарат управления профессионалов, неформальной реализации принципа открытого конкурсного отбора на государственную службу, более предметной профессиональной подготовки государственных гражданских служащих, в том числе с ориентацией на формирование у них антибюрократического типа личности.

Литература

1. Социологическая энциклопедия: В 2-х т. Т. 1. М., 2003. С. 126.
2. *Мизес Л. фон.* Бюрократия/пер. с англ. Е Журавская под ред. Б. Пинскера; науч. ред. Р. Левита. Челябинск: Социум, 2006. С. 67.
3. *Мальцев Г.В.* Бюрократия как правовая и моральная проблема: монография. М.: Изд-во РАГС, 2009. С. 49.
4. Государственная служба: комплексный подход / Отв. ред. А.В. Оболонский. М.: Издательство «Дело» АНХ, 2009. С. 39.
5. *Ясперс К.* Цель свободы//Новое время. 1990. С. 41-42.

Владимир ЖИЛЬЦОВ

Оценка эффективности деятельности кадровых служб в области противодействия коррупции

Одна из главных задач, стоящих перед современной Россией, – борьба с коррупцией. Необходимость решения этой задачи в полной мере осознана политическим руководством страны, в обществе сформирован устойчивый социальный заказ на преодоление этой, без преувеличения, угрозы национальной безопасности страны.

Национальный план противодействия коррупции на 2012-2013 гг., утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13.03.2012 г. № 297, включает в себя ряд мероприятий по противодействию коррупции.

Помимо ответственности, предусмотренной Уголовным кодексом РФ, значительное внимание уделяется мерам превентивного характера, способным создать в обществе атмосферу неприятия коррупции как стиля отношений. Не последнюю роль здесь должны сыграть кадровые службы государственных органов. При этом надлежит руководствоваться определением показателей оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Такая оценка позволит проводить сравнительный анализ различных подходов к организации антикоррупционных мероприятий и в конечном счете прогнозировать развитие ситуации. Этапы создания эффективной кадровой службы имеют логическую последовательность: в первую очередь определяются цели, которые должна достичь система, затем показатели оценки функционирования кадровой службы, ее структура и порядок действий.

В общем виде интегральные показатели эффективности представляют собой функцию степени достижения целей и результативности выполнения комплекса мероприятий для решения поставленных задач. Соответственно, необходимо разграничить целевые показатели эффективности деятельности кадровых служб по противодействию коррупции, т. е. достижение результатов, и показатели исполнительской эффективности, характеризующие деятельность по выполнению отдельных мероприятий.

Целевые показатели эффективности определяются степенью достижения цели. На первый взгляд итоговым показателем эффективности может являться отношение количества совершенных правонарушений коррупционного характе-

Владимир ЖИЛЬЦОВ – кандидат военных наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики РАНХиГС