

И. Е. Охотский

*начальник юридического
отдела корпорации "М2М телематика"*

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ БЮРОКРАТИЗМУ И КОРРУПЦИИ – ВАЖНЕЙШЕЕ НАПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО- ПРАВОВОГО УКРЕПЛЕНИЯ И НРАВСТВЕННОГО ОЗДОРОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье раскрывается социальная и правовая сущность бюрократизма и коррупции, как циничная подмена нормальных человеческих отношений противоправно-безнравственными связями и соответствующими действиями во имя удовлетворения личных меркантильных, в лучшем случае узко-корпоративных интересов. Автор формулирует критерии и призна-

ки бюрократических проявлений, анализирует их негативное влияние на общество и систему государственного управления, исследует трудности борьбы с этим крайне опасным социальным явлением, предлагает свое видение основных путей противодействия распространению коррупции и бюрократизма в органах государственной власти.

Ig. Okhotsky

FIGHTING BUREAUCRACY AND CORRUPTION THE KEY DIRECTION OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL STRENGTHENING AND MORAL BETTING OF PUBLIC ADMINISTRATION

The paper dissects the social and legal essence of bureaucracy and corruption which is the cynical substitution of illicit and immoral connections and actions for normal human relations in order to meet one's mercantile or in the best case one's narrow corporative interests. The author formulates the criteria and features of

bureaucracy, analyzes its negative impact on society and public administration, describes the difficulties in fighting this extremely hazardous social phenomenon, suggests his vision of ways to counter the spread of corruption and bureaucracy in the bodies of stare power.

Бюрократизм и коррупция неразрывно связанные между собой и крайне опасные для общества явления. Да и правовая их сущность практически одна: циничная подмена нормальных правовых человеческих отношений противоправно-безнравственными связями и соответствующими действиями во имя удовлетворения узко-корпоративных амбиций и меркантильных личных интересов. Если бюрократия – это «управление, основанное на подчинении служебной деятельности инструкциям, распоряжениям и другим официальным нормативно-распорядительным документам», то бюрократизм и коррупция нечто совершенно иное. Ученые справедливо представляют их как «извращенную форму правления», основанную на таких специфических постулатах, как формализм, волокита, бумаготворчество, взяточничество, внеправовой рыноч-

ный обмен, отчуждение власти от народа.

Это власть узкого слоя представителей административно-управленческой элиты и чиновничества, при которой, как писал В.О.Ключевский, народ у себя же в стране чувствует «не хозяином, а постояльцем», является не первоосновой и первоисточником власти, а всего лишь «винтиком» огромной государственной машины. О какой демократии и о каком доверии народа к власти, о какой «человеческой составляющей служебных отношений» в таком случае может идти речь?

Для нас однозначно: **бюрократизм и органически связанная с ним коррупция важнейший источник безнравственности и серьезных аномалий в системе управления, наличие множества деформаций в практике государственной и муниципальной службы**, таких как идеализация государства, административное высокомерие, стремление представить чинов-

ничество в ореоле интеллектуального и статусного превосходства, волокита и взяточничество, злоупотребления в корыстных интересах.

И наоборот, наличие высокопрофессиональной, хорошо организованной и нравственно устойчивой бюрократии – неперемное условие прочного авторитета государства, его эффективного и качественного функционирования. Понимание этого положения особо важно для России – страны, где государство традиционно играло и сегодня играет значительно более важную роль, чем в большинстве цивилизованных стран мира, всегда было ведущей, а во многом и определяющей по отношению к обществу силой.

Бюрократизм – это уклонение от некоторой нормы, это своего рода форма превращения власти в самодовлеющую силу, функционирующую вроде бы в рамках закона, но не в общенациональных, а частных, в лучшем случае, корпоративных интересах. Это своеобразный стиль профессиональной деятельности со знаком «минус». Первооснова бюрократизма – отчуждение народа от власти, ущемление прав и свобод человека, возвышение аппарата над обществом.

Сердцевиной и органической составляющей бюрократизма являются коррупционные схемы управления, наиболее вызывающая форма злоупотребления служебным положением, прямого и опосредованного использования служебных полномочий и авторитета должностного статуса в корыстных целях, получения дополнительных властных возможностей и личного обогащения. Отсюда сложность борьбы с коррупцией.

Ведь происходящий по коррупционным схемам саморегулируемый обмен материальными ценностями и конфиденциальной управленческой информацией наделяет коррупционеров реальной возможностью в выгодном направлении организовывать социальные процессы, по своему усмотрению влиять на сознание и поведение людей. Результат же один: бюрократизация власти, круговая порука и тотальная безответственность, правовой нигилизм, двойные моральные стандарты, разгул преступности. И за всем этим демонстративно-пренебрежительное отношение к закону и нормам морали, к правам, свободам и законным интересам человека и гражданина.

Главным критерием бюрократизации государственного и муниципального управления считаем уровень и масштабы (под прикрытием, конечно, лозунгов свободы, демократии, защиты прав и интересов простых людей) вмешательства аппарата в дела гражданского общества. Чем больше и «плотнее» такое вмешательство, тем в большей степени бюрократизирована государственная система в целом. Не случайно подавляющее большинство россиян с большой тревогой говорят об опасности бюрократизации власти, однозначно убеждены в том, что бюрократизм тотально деформирует общественное сознание и социальные нравы, как коррозия разрушает всю правовую систему государства.

Правовые, экономические и социально-

нравственные аспекты бюрократии, бюрократизма и коррупции имеют свою особую специфику, свои формы проявления, поэтому с немалым трудом поддаются теоретическому осмыслению. Лишь отдельные исследователи предметом своего научного поиска избрали бюрократию и бюрократизм; уж очень нелегко за чисто организационно-правовыми составляющими управления «уловить человеческий фактор», приподняться над профессиональными и даже политико-правовыми аспектами функционирования государственного аппарата, а тем более объективно оценить служебно-управленческие отношения по высшим меркам общечеловеческих духовно-нравственных ценностей.

Тем не менее, в последние годы бюрократия и особенно коррупция, как особая ее составляющая, становятся объектом все более пристального внимания ученых, причем не только юристов и специалистов в области управления, но и историков, социологов, политологов, философов, экономистов, этиков. Исследователи стремятся, как бы, наверстать упущенное. Ведь в течение многих десятилетий такого рода исследования были существенно ограничены. Мало кто осмеливался объективно посмотреть на реальную советскую действительность с точки зрения бюрократических извращений, выйти за пределы обыденной критики коррупционных проявлений во власти, с научных позиций исследовать социальные, организационно-правовые и духовно-нравственные корни этих явлений, ответить на вопросы об их сущности, формах и особенностях проявления в различных социальных подсистемах.

На протяжении многих десятилетий в стране преобладало благодушно-пренебрежительное отношение бюрократизму как какому-то временному, ситуационному и постепенно исчезающему явлению. Коррупция же считалась не системным явлением, а всего лишь пережитком капиталистического прошлого. И это несмотря на то, что опасность бюрократизма и коррупции становились все более очевидной.

Благодушие господствовало, даже несмотря на то, что в директивных партийных документах неизменно обращалось внимание на опасность бюрократизации партийно-государственного аппарата. Несмотря на жесткие предупреждения В.И. Ленина о том, что «если нас и что-то погубит, так это бюрократизм»¹, который хорошо понимал опасность бюрократизации аппарата, считал, что такой аппарат далек от идеалов добра и гуманизма, работает не на общество, а на себя, порождает карьеристов и административный произвол.

Но это была всего лишь теория. На самом же деле сложившаяся в СССР партийно-государственная административно-управленческая деятельность многим казалась «пределом совершенства», поэтому достаточно было ограничиться дозировано-взвешенной критикой формализма и аморальности, осмотрительного обличения «отдельных недостатков» и малосущественных противоречий. И все это во имя поддержания мифа об отсутствии при социализме экономичес-

¹ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.54. С.180.

ких, социально-политических, духовно-нравственных, а тем более юридических корней бюрократизма. Аксиомой считалось, что такие нравственные ценности, как коллективизм, долг и честность, уважение к человеку труда и ответственность перед обществом, патриотизм и межнациональное доверие давно стали объективной реальностью и сами по себе, практически автоматически обеспечивают поступательное развитие социализма на прочной правовой и духовно-нравственной основе.

Научные работы по бюрократизму убедительно обоснованными оценками слабостей и недостатков системы плано-централизованного идеологизированного управления были очень деликатны и, как правило, ограничивались лишь различной интерпретацией высказываний основоположников марксизма-ленинизма и пропагандистским объяснением партийных резолюций. Да и нужны ли были такого рода исследования властям? Скорее всего, нет. Всегда ли чиновнику хочется привлекать внимание к недостаткам, «теневым» и «секретным» сторонам своей деятельности? Всегда ли хочется подвергать себя осуждению, а тем более разоблачениям за некомпетентность, «казенное» отношение к людям, за коррупционные прегрешения?

Удивительно ли после этого, что долгие годы тематика бюрократизма и коррупции оставалась в тени.

Только под влиянием коренных изменений в общественной жизни со второй половины 80-х годов прошлого столетия, особенно после принятия и опубликования резолюций XIX Всесоюзной партконференции «О борьбе с бюрократизмом» (1988 г.), появились работы, в которых был представлен достаточно глубокий (по тем временам) анализ различных аспектов бюрократизма. Прежде всего имеются в виду работы А.Г. Авторханова, М.Н. Афанасьева, Г.К. Ашина, В.К. Борисова, М.С. Восленского, Ю.Н. Давыдова, М. Джиласа, Б.П. Курашвили, А.Г. Левинсона, В.П. Макаренко, А.В. Оболонского, Л.Н. Пономарева, В.Г. Смолькова, Р. Н. Хасбулатова и ряда других авторов.² В них получили освещение не только политические, социально-экономические, правовые, нравственные и психологические аспекты бюрократизма, но и вопросы противодействия этому опаснейшему социальному

злу.

Отдельным блоком можно представить работы, касающиеся коррупции. В последние годы исследованию ее правовых, экономических, социальных, нравственных и чисто ментальных аспектов посвящено немало монографий, брошюр, отдельных статей и даже учебных пособий, проведено несколько научно-практических конференций, круглых столов и семинаров.³ Не остались вне научного внимания и многочисленные разработки по указанной проблематике западных ученых М. Вебера, В. Вильсона, Ф. Гудноу, Р. Мертона, Л. Мизеса, В. Острома, К. Поппера, Ф. Тейлора, В. Томсона, А. Файоля.

Сейчас все понимают, что победить бюрократическую болезнь и коррупцию, пристрастие аппарата к волоките, бумаготворчеству и перестраховке очень трудно. Даже самым жестким регламентированием аппаратно-управленческой деятельности и наказаниями тех, кто злоупотребляет своими властными полномочиями.

Нельзя не учитывать и то, что за последние десятилетия бюрократ изменился. Он стал профессионалом. Ученые даже составили перечень базовых признаков «бюрократической болезни» и тех черт, которые превращают нормального человека в «бюрократа». Таких признаков насчитали более сотни. Причем далеко не все они детерминированы сугубо нравственными и профессионально-личностными измерениями служащего. Чаще всего это системные, можно даже сказать, традиционно-ментальные слабости аппарата управления. Поэтому исправить эти недостатки путем критики, ужесточения дисциплинарной практики, перестановками кадров, запретами и даже уголовными преследованиями невозможно.

Прямолинейность и традиционность здесь не проходят. Нужны новые, во многом нетрадиционные подходы. Бюрократизм – явление системное и борьба с ним должна носить системный характер.

Нельзя не учитывать и мотивационные факторы. Некоторые ученые, в частности, А. Даунс, проанализировав мотивационные механизмы, действующие в системе государственной службы, поделил мотивы поступления на государственную службу на пять основных групп: 1) власть, как самооценку; 2) денеж-

² См.: Авторханов А.Г. Технология власти. – м., 1991; Борисов В. К. Авторитарно – бюрократическая система. М., 1990; Бузгалин А.В. Анатомия бюрократизма. М., 1988; Бюрократизм в зеркале общественного мнения. М., 1990; Давыдов Ю. И. Тоталитаризм и тоталитарная бюрократия. Наука и жизнь. 1989, № 8; Ильин А.П., Маслов В.А. Инициатива и риск против бюрократизма. М., 1988; Комаров Е. И. Бюрократизм на суд гласности. М., 1989; Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом. - М., 1988; Ермоленко А.А., Зызыкин В.П., Лазовский В.Ф. Бюрократизм в коллективном производстве. - Воронеж, 1999; Макаренко В. П. Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах К. Маркса: очерк проблематики и методологии исследования. Ростов-на-Дону, 1985; Его же: Бюрократия и государство. Ленинский анализ бюрократии царской России. Ростов-н/Д, 1987; Смольков В.Г., Зацепилнн А. Н. Рациональная и иррациональная бюрократия, М., 1994 и др. Хасбулатов Р. Н. Бюрократия тоже наш враг. М., 1988 и др.

³ См.: Антикрупционная политика: Учебное пособие /Под ред. Г.А. Сатарова. М., 2004; Бинецкий А. Коррупция. М., 2005; Бинецкий А. Коррупция. М., 2005; Борьба с коррупцией: проблемы, решения. Реферативный бюллетень РАГС. М., 2002. № 2; Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Материалы Всероссийской научной конференции 6 июня 2007 г. М., 2007; Гражданская служба: нравственные основы и профессиональная этика. Учебное пособие /Под ред. В.М. Соколова и А.И. Турчинова. М., 2006; Ионова А.И. Этика и культура государственного управления: Учебное пособие. М., 2003; Капто А.С. Профессиональная этика: Научное издание. М.Ростов-на-Дону. 2006; Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. В.В. Лулева. М., 2001; Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2000; Морхат П.М. Нравственные основы российского законодательства о государственной службе. М., 2005; Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы. М., 2002; Оболонский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М., 2006; Охотский Е.В., Романов В.Л., Соколов В.М. Административная этика. Учебное пособие. М., 1999; Пекарев В.Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровнях. М., 2001; Пржедомский А. Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты. Доклад. Общественная палата РФ. 21 декабря 2006 г.; Шкунова О.Г. Теневая экономика. Состояние, проблемы, способы противодействия. М., 2002 и др.

ный доход и материальные привилегии; 3) престижность социально-правового статуса; 4) комфорт при минимуме личных усилий; 5) социальная защищенность. Соответственно выделил пять типов личности бюрократа, два из которых отличаются эгоистическими мотивациями (карьерист, активист), остальные сочетают в себе как личный интерес, так и альтруистические соображения (консерватор, фанатик, адвокат-ходатай).

Впервые всесторонний теоретико-методологический анализ проблемы бюрократии осуществил немецкий ученый-социолог, экономист и политик Макс Вебер.⁴ Бюрократию он рассматривал как особую форму реализации власти, рационально же организованную бюрократию представлял как форму оптимальной реализации власти в условиях молодого буржуазного государства. Не случайно идеи рациональной бюрократии долгое время были триумфаторами, проникли в экономику и бизнес, практически во все государственные и негосударственные организации.

Получила практическое подтверждение и главная доктрина его рациональной бюрократии: там, где нет власти, нет бюрократии, а значит, нет и быть не может бюрократизма. Но бороться с бюрократизмом вовсе не означает курс на уничтожение бюрократии как таковой, вовсе не предполагает какого-либо принижения роли государственного аппарата, а тем более его публичного третирования. Общество и его государственная система не могут обойтись без профессиональных бюрократов-управленцев. Без специально подготовленного, хорошо структурированного и профессионально вышколенного и, естественно, достаточно многочисленного аппарата⁵ государство существовать не может. Это аксиома. Именно с помощью и посредством аппарата (бюрократии) профессионально обеспечивается реализация полномочий государства, всех его органов и соответствующих должностных лиц.

Нормативно-правовая упорядоченность служебной деятельности, безличность, строгое соблюдение принципов иерархии и требований формально-рациональных правил внутриаппаратной жизни позволяет, убеждал М.Вебер, устранить «индивидуальные отклонения» в процессе осуществления государственных функций, а значит, обеспечить успешное функционирование различных звеньев системы государственного управления.

Заслуга М. Вебера состоит и в том, что ему удалось

лишить понятие «бюрократия» эмоционально-негативного оттенка и непримиримо-классового идеологического подтекста, придать этой категории универсальный характер и нормальный человеческий смысл. В оптимально выстроенной бюрократии⁶ он видел выражение высшей социальной рациональности, предполагающей организационную четкость, дисциплину, административную и должностную регламентацию, персональную ответственность, специализированное образование чиновников. Рациональная бюрократия по Веберу это «чистый тип легального господства», верный путь перехода от дилетантизма к профессионализму.

Конечно, М.Вебер прекрасно понимал, что бюрократия, как и любой другой социальный организм, развивается по своим особым законам. От человеческого фактора и творческого начала, интересов и карьерных устремлений человека абстрагироваться невозможно. Статусно закрепив свои позиции в обществе, бюрократия и каждый ее представитель всегда стремятся выработать выгодные и удобные для себя «правила игры», «захватить» побольше властных полномочий, обеспечить побольше льгот, привилегий и материальных благ. Быть может поэтому, веберовская трактовка бюрократии, будучи теоретически весьма убедительной, оказалась трудно применимой для современной практики государственного строительства. Для многих она стала синонимом негибкости, заорганизованности, формализма, чрезмерного контроля и малооправданного запретительства.

В чем-то этот вывод действительно справедлив. Абстрагироваться от «человеческого фактора», а тем более его нравственной составляющей, даже в условиях самой рациональной бюрократии невозможно. Не секрет, что именно иерархия порождает приспособленчество, чиновничество, патернализм и другие «бюропатологии». Результат же действительно неприглядный: всевластие (особенно в условиях тоталитаризма) и безответственность. Распоряжаясь всем, бюрократия по большому счету ни за что не отвечает, больше заботится о собственном, чем общественном благополучии, вольно или невольно создает в обществе обстановку напряженности и правового нигилизма.

Коренные социально-экономические преобразования прошедших десятилетий XX столетия детерминировали существенную модернизацию многих веберовских постулатов. В чистом виде они уже не действуют, не способны адекватно реагировать на экономические, социо-культурные, информационные, техни-

⁴ См. Вебер М. Теория социальной и экономической организации. Перевод с английского. М., 1964.

⁵ В России например, по состоянию на 1 января 2007 года в системе государственной гражданской и муниципальной службы было занято более 1577 тысяч служащих, в том числе 766,7 тысяч федеральных.

⁶ По Веберу бюрократия в ее наиболее развитой форме обладает следующими чертами: а) члены коллектива лично свободны и подчиняются лишь закону в отношении их безличных официальных обязанностей, до минимума сводится зависимость индивида от воли и произвола других людей; б) вводится жесткая иерархия должностей, четкие правила взаимоотношений между работниками и управленческими структурами; в) должностные функции нормативно определены и разделены; г) должностные лица назначаются на основе договора и подбираются согласно профессиональной квалификации; д) служащие получают вознаграждение в денежной форме и имеют право на пенсию; е) исполнение должностных обязанностей является главным и единственным профессиональным занятием чиновника; ж) гарантированность карьерного роста чиновника, как специальная система роста человека по должностной и профессиональной лестнице; з) злоупотребление служебным положением тяжкое преступление должностное лицо не может «присвоить» ни должность, ни полномочия, ни доходы, которые ему не принадлежат; к) чиновник подчиняется строгой дисциплине и непрерывному контролю при исполнении своей должности. См.: Weber M. The theory of social and economic organization. N.Y. Oxford Univ. Press. 1946. P. 333-334; История социологии в Западной Европе и США. М., 1993. С. 191.

ко-технологические и геополитические вызовы нового времени.

Тем не менее, убедительность теории рациональной бюрократии, ее непреходящая значимость хорошо осознавалась всегда и хорошо осознается сегодня. Именно это стало своего рода толчком к ее переосмыслению и возврату ко многим положениям рациональной бюрократии. Прежде всего к идеям рационализации структуры государственного аппарата; оптимизации полномочий и функций государственных органов и их структурных подразделений; регламентации должностных обязанностей персонально каждого государственного служащего; внедрения административных регламентов; обеспечения непрерывности профессиональной подготовки и профпереподготовки работников по максимально возможной номенклатуре специализаций; дебюрократизации отношений с бизнесом; внедрения более действенных форм социального контроля деятельности аппарата; передачи на аутсорсинг многих государственных услуг.

Стратегически перспективным является курс на формирование государственной гражданской службы как особого института публично-правового регулирования посредством норм конституционного и административного права. Нормы трудового и других отраслей частного права в сфере государственной бюрократии в России сейчас применяются исключительно субсидиарно.

Это хорошо, и по другому пути формирования государственного аппарата и государственной службы мы не пойдем, о чем свидетельствует современное законодательство о системе государственной службы Российской Федерации. Тем не менее, даже на новой, полностью соответствующей мировым стандартам правовой основе государственной службы, победить бюрократизм не так-то просто.

Объясняется это многими факторами как объективного, так и субъективного характера: а) слабостью нормативно-правовой базы противодействия бюрократическим и коррупционным проявлениям; б) укorenившейся практикой назначения на должности по признакам личной преданности, кумовства и землячества, провоцирующей «внедрение» в аппарат людей слабых и неподготовленных, «не выдержавших конкуренцию на свободном рынке труда с другими видами деятельности»⁷, превращающей чиновничество, как говорит В.В. Путин, в замкнутую надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса;⁸ в) отсутствием четко отработанной системы кадрового обеспечения государственной и муниципальной службы; г) формальностью технологий отбора на службу и оценки эффективности управленческой деятельности; д) неразработанностью научно-обоснованных критериев объективной диагностики успехов или неудач служащего в выполнении должностных обязанностей; д) кадровым застоём и замед-

ленной кадровой обновляемостью аппарата, нередкими случаями торможения карьерного продвижения талантливых специалистов и откровенного сопротивления приходу в аппарат настоящих специалистов-профессионалов.

На выходе все тот же эффект: консерватизм, коррупция, злоупотребления служебным положением. Ведь не случайно же, что по уровню коррумпированности наша страна занимает одно из самых непрестижных мест в мире. Каждый третий россиянин (32% по данным социологического центра РАГС при Президенте РФ) считает, что реальная власть в стране сегодня принадлежит лидерам коррупционных группировок. В 2001 году этот показатель был еще выше – 52 процента. Люди на подсознательном уровне ощущают, что в стране сложилась хорошо закамуфлированная латентно действующая внеправовая система управления, победить которую с каждым годом становится все труднее.

На такого рода источник бюрократизации в свое время обращал внимание К. Ясперс, который говорил, что по мере своего развития бюрократия получает относительную самостоятельность. А ставшая автономной, теряет чувство самоограничения, наоборот, усиливает тенденцию к безграничному саморасширению, к потере чувства верности государству. С каждым днем для чиновничества все более характерными становятся честолюбие, индивидуализм, стремление быстрее двигаться по карьерной лестнице и занять более заметное место в обществе.⁹ Отсюда его мораль: стяжательство, барское чванство, стремление все дело управления выдать за свою монополию, апологетика выгодных ему порядков и критика всего того, что ему невыгодно. Разве удивительно после этого, что люди не доверяют властям, с подозрением относятся к любым (даже разумным) ее решениям.

Может ли в таких условиях идти речь о долге, чести, порядочности, единстве слова и дела? Разве удивительно, что чиновники и другие должностные лица государственного аппарата и органов местного самоуправления стараются скрыть информацию о своих доходах и имуществе, сводят «на нет» любые попытки организовать *на должном уровне* конкурсный отбор, аттестацию и квалификационные экзамены, грубо нарушают действующее законодательство в части получения «сторонних доходов». Многие входят в число учредителей коммерческих структур, чуть ли не открыто занимаются лоббированием. Не исключены факты утаивания сведений о служебных проступках.

Исчерпывающий перечень признаков и характерных черт бюрократизма представить практически невозможно. Он многолик, изменчив, противоречив и самое главное удивительно приспособляем к любым изменениям социальной конъюнктуры. Но в любом случае его характеризуют:

социальная отчужденность от народа, стремле-

⁷ См.: Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации и практика его применения. Материалы расширенного заседания Комитета СФ ФС РФ по конституционному законодательству. М., 2007. С. 12.

⁸ См.: Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 25 апреля 2005 г.

⁹ См.: Ясперс К. Истоки истории и ее цель. Вып.2. М., 1978. С. 63-64.

ние чиновника-бюрократа дистанцироваться от нужд и забот граждан, снять с себя всякую ответственность за то, что происходит вокруг него. К сожалению, отчужденность становится все более характерной для нынешней российской бюрократии: 78% россиян жалуются, что власти мало заботятся о простых людях, 54% толком не могут разобраться в действиях многих государственных органов, 43% вообще ничего толком не знают о действиях властей¹⁰;

способность адаптироваться к самым сложным и даже опасным для себя условиям. Отсюда бюрократическая централизация власти, с одной стороны, и ведомственность и местничество - с другой; безразличие к конечным результатам общих усилий; стремление выдавать «формальное за содержание, а содержание за нечто формальное»;

раздражительность и растерянность в нестандартных ситуациях. Бюрократ, как говорится, процветает в одномерных пространствах, там, где «в почете» бумага, отчеты и «зажигательные речи», там, где господствует нужная цифра, а не качественные показатели, где в почете предсказуемость и предопределенность. Бюрократизму противопоказаны сложные, а тем более, самоуправляющиеся системы. Бюрократ всегда на стороне жестких инструкций и однозначных команд. В этом его сила и, одновременно, огромная опасность;

видимость бурной деятельности, «трудовая» активность с дорогой ручкой и мобильным телефоном в руках, модное авто, бесконечные заседания и обсуждения, саммиты, конференции и презентации, потоки распоряжений и инструкций, постоянное подчеркивание значимости своего «я» и тут же сознательный отказ от сколь-нибудь ответственных самостоятельных решений. Вот первый и, быть может, важнейший признак современного бюрократа;

безответственность, стремление снизить, а если можно, то и вообще снять с себя ответственность, а если лучше переложить эту ответственность на других;

различные формы использования административного ресурса, проявления административного волонтаризма и субъективизма, отсутствие какой-либо щепетильности в выборе средств достижения поставленной цели, не говоря уже об угрызении совести. Диапазон таких проявлений от принятия необоснованных решений до пресловутого «телефонного права» и использования служебной информации в личных целях;

консерватизм и административная пассивность, перестраховка и подозрительность, откровенная ориентация не на человека, а на инструкцию. Характерные черты носителя административной пассивности: чиновничество и сознательный отказ от сколь-нибудь серьезных самостоятельных решений а, в конечном счете, сведение управленческой деятельности к ожиданию указаний «сверху», ограничения активности других, стремление подменить общественную инициативу голым администрированием;

коррупцированность служебных отношений, которые можно охарактеризовать как поиск, установление и поддержание противоправных отношений между субъектами коррупции и иными лицами (физическими и юридическими) с целью достижения каждой из сторон своих личных, групповых, корпоративных и иных корыстных целей. Сложность противодействия коррупционной стороне бюрократизма состоит в том, что происходящий по коррупционным схемам саморегулируемый и взаимовыгодный обмен материальными ценностями и конфиденциальной управленческой информацией, наделяет коррупционеров реальной властью, возможностью по своему усмотрению организовывать социальные процессы, воздействовать в выгодном для себя направлении на сознание и поведение людей.

Опасность нынешней отечественной коррупции состоит в том, что она в значительной степени, как говорится, «беловоротничковая». Выступает не просто в форме подношений и взяток (то, что лежит на поверхности и больше всего раздражает), а скрытая, предусматривающая «деятельность по-крупному» – перехват финансовых потоков, рейдерство на законных основаниях, искусственно организованные банкротства, запрограммированные откаты, бизнес на подставных лиц.

Помимо вышеизложенных бюрократизм порождает множество других негативных явлений: социальную напряженность; иллюзию превосходства бюрократии над обществом, нежелание властей глубоко вникать в острые конфликтные ситуации, стремление формально-канцелярские задачи представить чуть ли не в качестве ведущих социально-политических целей государственной политики.

Аппарат управления, конечно, не является сплошь и рядом, как говорится, бюрократизированным. В нем занято немало честных, добросовестных работников, преданные идеалам демократии и социальной справедливости, искренне убежденных в том, что альтернативы демократическому и рыночному развитию России нет. Многим из них очень нелегко. Но в целом, в своем нынешнем виде, наш госаппарат заметно бюрократизирован, серьезно поражен коррупционным недугом. О чем откровенно говорят не только граждане, но и сами государственные служащие. Что, естественно, резко снижает авторитет и эффективность всей системы государственного управления.

Отсюда вытекает вывод о необходимости проведения, причем без какого-либо промедления, комплекса системных мер по противодействию бюрократизму и коррупции, освоению более эффективных методов администрирования. Генеральный ориентир этой работы – **построение цивилизованного гражданского общества и демократического правового социального государства.** Такое государство провозглашено Конституцией РФ, но пока еще не стало фактом реальной действительности. Только ориентируясь на ценности свободы и демократии, на принципы верхо-

¹⁰ Данные Социологического центра РАГС при Президенте, полученные под руководством профессора В.Э. Байкова в процессе социологических исследований 2005-2007 годов.

венства закона и социальной справедливости; разделения власти и ее подконтрольности обществу; независимости и высокого профессионализма судебной системы; внепартийности государственной и муниципальной службы; взаимной ответственности государства и гражданина; гармонизации интересов государства, труда и капитала можно решить задачу защиты государственного аппарата от бюрократизации. А значит, от превращения бюрократии в замкнутый господствующий класс. Что такое всевластие бюрократии, мы хорошо знаем.

Чтобы выжить в XXI веке, как когда-то сказал писатель Фазиль Искандер, государство должно сменить классическую политику хитрости и бюрократических игр на политику совестливости, неприятия формализма, бездушия и бесчестия¹¹.

Противодействие бюрократизму и особенно коррупции должно стать постоянным и необходимым компонентом политики современного российского государства. Государственный аппарат и каждый служащий, как сказал В.В.Путин на расширенном заседании Государственного Совета 8 февраля 2008 года, должны быть адекватны рынку, ответственными, мотивированными на позитивные изменения. Совершенствование системы управления – задача, которой «необходимо заниматься повседневно и целенаправленно».

Хотя понятно, что «окончательно и бесповоротно решить» проблему бюрократизма невозможно. Легко можно изменить структуру управления, укрепить его материально-техническую базу, обновить кадровый состав, организовать обучение служащих. Значительно труднее изменить управленческую ментальность, внедрить, как пишет профессор В.К.Егоров, в сознание чиновника «восприятие обратившегося к нему гражданина не как докучающей обузы (это в лучшем случае, в худшем – как дополнительного источника денежного довольствия), а как потребителя услуг, которые он обязан предоставить данному гражданину»¹².

Дебюрократизации государственного и муниципального управления, по нашему мнению, будет способствовать настойчивое проведение административной реформы, последовательное развитие рыночных отношений и укрепление института частной собственности, преодоление отчуждения человека от власти, средств производства и результатов своего труда, создание благоприятных условий для плодотворного функционирования всех институтов гражданского общества.

Необходимо серьезно задуматься и о формировании более действенной системы контроля исполнения

принимаемых решений: законов, посланий Президента РФ, постановлений Правительства РФ, федеральных и региональных целевых программ, рекомендаций парламентских слушаний, предписаний Счетной палаты и других контрольных органов.

Требуется конструктивное решение задачи формирования в стране более эффективной системы правового, прежде всего антикоррупционного просвещения граждан.

Немало предстоит сделать и в плане реформирования государственной службы. Существенным шагом вперед станет принятие федеральных законов о медицинском страховании, обязательном социальном страховании и государственном пенсионном обеспечении государственных служащих; пополнение системы государственной и муниципальной службы профессионально подготовленными, добросовестными и пользующимися доверием людей представителями всех социальных слоев и групп российского общества; повышение качества функционирования системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации служащих; более активное использование практики подготовки кадров по договорам обучения. Ждет своего решения и проблема нормативного урегулирования приемов и методов проведения конкурсов на зачисление в резерв.

Более настойчиво, с нашей точки зрения, следует внедрять в повседневную практику (не формально, а на деле) должностные и административные регламенты – своего рода маршрутные карты процессуальных действий служащих и обслуживающего персонала; переходить к оплате труда на основе научно обоснованных показателей эффективности и результативности; решиться, наконец, на создание современной системы управления государственной службой.

Многое может изменить введение в действие Кодекса этики государственных служащих и создание комиссий по соблюдению требований служебного поведения и урегулирования конфликтов интересов. Формальное восприятие контрактов и регламентов приводит лишь к тому, что гражданский служащий служит не народу, не обеспечивает осуществление конституционных полномочий государства и государственных органов, а «служит» своему начальнику. И это в лучшем случае, в определенный момент он начинает служить преимущественно самому себе.

Реализация перечисленного будет способствовать формированию в России профессиональной бюрократии, способной функционировать качественно, достойно и сообразно современным требованиям.

¹¹ См.: Искандер Ф. Государство и совесть. Новая газета. 1998. 19-25 января

¹² См.: Егоров В.К. Государство XXI века и новое качество институтов власти России // Государственная служба. 2007. № 4. С. 7.