

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ
БЮРОКРАТИЯ КАК
ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ**

Введение понятия "бюрократия" обычно приписывается

Винсену де Гурнай, который в 1745 году обозначил так исполнительную власть, придав этому термину уничижительное значение им подразумевалось, что бюрократы-чиновники отнимают реальную власть у монарха (при монархии) или у народа (при демократии).

термин «бюрократия» возник в 18 в

НО сами бюрократические структуры существовали задолго до этого

уже в древних государствах происходила профессионализация управления. Бюрократизация управления была одной из отличительных черт Древнего Египта и Римской империи.

Ярким примером бюрократической власти в добуржуазных обществах считается императорский Китай, где существовала экзаменационная система отбора кандидатов на пост чиновников, многозвенная иерархия чиновников разных рангов и огромная власть чиновников-бюрократов над подданными

Термин "бюрократия" стал универсальным

прочно вошел в языки многих народов:

- В Великобритании, например, работники государственных учреждений называются "служителями короны",
- во Франции используется термин "fonctionnaire", который происходит от принятого там обозначения системы государственных учреждений "fonction publique".
- В России широко распространенным и близким по значению можно назвать понятие "чиновничество"

слово "чин" означало установленный
порядок какого-либо действия

Позднее, соответствующие разряды в
государственной иерархии.

Таким образом, даже в соответствии с этимологией
слова чиновник - это не просто государственный
человек, государев слуга или защитник
государственных интересов, а прежде всего
должностное лицо, занимающее определенное
место в иерархии государственных организаций.

термин «бюрократия»

используется для обозначения не только определенной социальной группы, но и системы организаций, создаваемых органами публичной власти с целью максимизации своих функций (таких, как аппаратные службы, призванные оказывать помощь публичным политикам), а также учреждения и ведомства, включенные в разветвленную структуру исполнительной власти.

Иными словами, государственная бюрократия

одновременно и институализированная
общность людей, функционирующая в
рамках целенаправленно созданных
организаций и соответствующего
нормативного порядка
+ сама система таких организаций.

Бюрократия долгое время изучалась

Политологами

в лучшем случае, как это было у К. Маркса, они рассматривали ее как посредническое звено между государством и массами, призванное проводить в жизнь линию политически правящего класса и соответственно лишенное самостоятельности

Современные теории государственной бюрократии

сформулированы практически одновременно
американской школой государственного
управления (public administration) и немецким
социологом Вебером

В начале XX века В. Вильсон
заявил

о необходимости разграничения
государственной деятельности на
политическую и административную

"Управление (administration) лежит вне
собственно политической сферы, - писал он. -
Административные вопросы не являются
политическими вопросами"

Признание государственного управления в качестве самостоятельного вида деятельности

означало, что для его осуществления необходимы профессионалы.

Бюрократия обретала статус значимой группы не только для государства, но и для общества, ибо ее сфера компетенции включала уже и управление общественными делами

подходом к изучению бюрократии

стала дихотомия "управление-политика",

Что вело к убеждению, что проблемы государственного администрирования тождественны управленческому механизму частных фирм, различия заключаются лишь в характере и масштабности решаемых задач.

Исследователей этого периода не интересовала государственная бюрократия как особая социальная группа.

веберовская концепция бюрократии не противоречила, а дополняла эту теорию

- Вебер считал, что индивид, стремящийся к достижению поставленных целей, заинтересован в определенных фиксированных правилах, регламентирующих поведение людей в обществе.
- Такие правила, выраженные в обезличенных нормах, законах, являются необходимым условием целерациональных действий, так как резко снижают зависимость индивида от воли и произвола других людей, а также создают возможности выбора адекватных средств достижения поставленных целей, максимизируют его поведение.

Бюрократия становится необходимым условием

- ◎ дальнейшего роста рациональности социальной жизни
- ◎ создает фиксируемые, а потому предсказуемые ограничения поведения индивидов, которые каждый может учесть в своей повседневной деятельности

В статье В. Ивановского — русского мыслителя

за 20 лет до публикации работы Вебера «Хозяйство и общество» определены принципы бюрократической организации, во многом созвучные веберовским:

- господство одних и тех же юридических и административных начал, действующих из центра по всем направлениям бюрократической организации
- "каждое отдельное должностное лицо играет вполне определенную роль, подобную той, которую играют многочисленные колесики, винтики, пружинки в часовом или ином механизме"

становление современных концепций государственной бюрократии

проходило под непосредственным воздействием возникшей после Первой мировой войны теории организаций

стало употребляться главным образом для обозначения экономических объединений, фирм, предприятий, финансовых учреждений

Вебер писал о двух формах бюрократии - государственной и частной

Т.о., появлению современных научных представлений о государственной бюрократии предшествовало

- ⦿ утверждение в сознании принципа разделения политической и бюрократической деятельности, понимание необходимости профессионализации управленческого труда;
- ⦿ выявление специфических особенностей собственно бюрократии и как особого способа организации совместной деятельности, и как особой социальной группы

функционалистское направление изучения государственной бюрократии

создание в рамках государства любого нового органа или учреждения оправданно и допустимо только в том случае, если нововведение не подрывает целостности объекта и, более того, способствует выполнению государством своих основных задач в обществе

К. Мейер выделяет четыре типа бюрократических организаций:

- организации, регулирующие конкретные, специализированные виды социальных взаимодействий в обществе (regulatory policy);
- организации, осуществляющие контроль за внешней средой (redistributive policy);
- организации социальной защиты и помощи (distributive policy);
- организации, правомочные регулировать функционирование отдельных секторов общества (constituent policy).

Методологический подход Р. Мертона

положен в основу изучения рядом авторов такого дисфункционального явления в современной бюрократии, как коррупция

Н. Сингхи, анализируя коррупцию среди индийских чиновников, отмечал, что система работы бюрократических организаций, порождающих волокиту и зависимость, провоцирует чиновников на противоправные действия

В этой способности бюрократической системы воспроизводить дисфункциональные явления заключена одна из главных проблем борьбы с коррупцией и другими негативными процессами

ограничительная роль дихотомии "управление- политика"

Государственные учреждения, искусственно
вырванные из политического контекста,
утрачивали свою специфику, они как бы
растворялись среди множества других
организаций

Ценность системного подхода

организации стали рассматриваться как
открытые образования, связанные
множеством нитей с внешним миром, а
потому постоянно вынужденные
реагировать на изменения во внешней
среде

выделяют следующие основные компоненты окружающей среды государственной бюрократии

- законодательная власть, которая формирует основные параметры нормативного порядка, определяющего деятельность государственных учреждений, и осуществляет контроль за основными направлениями их действий;
- группы интересов, с которыми непосредственно связаны бюрократические организации;
- общественное мнение, в конечном итоге легитимирующее статус бюрократии;
- средства массовой информации, формирующие в массовом сознании представления об этих организациях.

государственная бюрократия выработала

внутренние механизмы интеграции,
саморегуляции и адаптации к окружающей
среде

Высокая правовая защищенность наряду с другими преимуществами делает работу в системе государственных учреждений весьма привлекательной. Во Франции, например, по данным социологов, 50% родителей посоветовали бы своему ребенку поступать на государственную службу и только 28% - в частный сектор

государственная бюрократия выработала

внутренние механизмы интеграции,
саморегуляции и адаптации к окружающей
среде

Во многих странах бюрократия смогла
обеспечить себе относительную
самостоятельность от политических сил,
право на продолжение карьеры вне
зависимости от победы на выборах той или
иной партии

государственная бюрократия выработала

внутренние механизмы интеграции,
саморегуляции и адаптации к окружающей
среде

Бюрократия сама при помощи специальных
государственных органов контролирует прием
новых кадров на работу. Для этого
существуют, например, Управление личного
состава в США, Комиссия гражданской
службы в Великобритании

Таким образом

- ◎ Бюрократия обеспечивает функционирование государственных органов
- ◎ Решает текущие задачи государственного управления
- ◎ Самостоятельная прослойка общества и социальный институт