

СОВРЕМЕННАЯ БЕЛОРУССКАЯ СОЦИОЛОГИЯ

DOI: 10.19181/vis.2022.13.3.833
EDN: COFWKD



Бюрократия как социальный феномен

Ссылка для цитирования: Рубанов А. В. Бюрократия как социальный феномен // Вестник Института социологии. 2022. Том 13. № 3. С. 108–121. DOI: 10.19181/vis.2022.13.3.833; EDN: COFWKD

For citation: Rubanov A. V. Bureaucracy as a social phenomenon. *Vestnik instituta sotziologii*. 2022. Vol. 13. No. 3. P. 108–121. DOI: 10.19181/vis.2022.13.3.833; EDN: COFWKD



Рубанов Анатолий Владимирович¹

¹Белорусский государственный университет,
Минск, Республика Беларусь

rubanov.bsu@gmail.com

AuthorID ПИНЦ: 751053

Аннотация. Объектом научного анализа в данной статье является двойственная природа феномена бюрократии. С одной стороны, она рассматривается как наиболее рациональная форма организации и управления в традициях М. Вебера. С другой стороны, показаны основные проявления патологии бюрократизма и их причины. Неоднозначность оценок бюрократии раскрывается на идеях С. Н. Паркинсона, Р. Мертона, А. Гоулднера, А. Тоффлера, М. Крозье. Анализируются оценки природы и эволюции бюрократии в современном обществе. С одной стороны, раскрыт положительный потенциал бюрократической формы управления, с другой – основные негативные проявления и социальные последствия бюрократизма. Показана реализация в ходе административных реформ концепции «прозрачной» или «отзывчивой» бюрократии. Раскрыта сущность процесса дебюрократизации, показано содержание основных общесистемных и специальных административно-технологических мероприятий, которые он включает. Отмечается, что общесистемные меры связаны с оптимизацией полномочий и деятельности бюрократии, недопущением ее влияния как самостоятельной общественно-политической силы, контролем гражданского общества. Управленческо-технологические мероприятия предполагают отход от авторитаризма и использование новых подходов к управлению, совершенствование внутренней организации и стиля работы аппарата, мотивацию творческой деятельности и инициативы людей. Особо подчеркивается, что в процессе дебюрократизации важно наладить диалог и обратную связь с населением, повысить культуру управленческой деятельности и общения чиновников с людьми, создать электронное правительство и институционализировать службу «одного окна», которая становится частью этого правительства. Отмечается, что социологические исследования проблем дебюрократизации и совершенствования работы органов государственной власти в Беларуси позволяют говорить о том, что при попытках

улучшить работу аппарата быстрее достигаются положительные результаты в области культуры общения с населением. Положительный эффект дает работа по созданию электронного правительства и институционализации службы «одно окно», которая становится частью этого правительства. Они упрощают процедуры управления, оптимизируют формы взаимодействия органов власти и большинства населения, положительно оцениваются людьми.

Ключевые слова: власть; управление; бюрократия; бюрократизм; патология бюрократии; дисфункции бюрократии; дебюрократизация, культура управленческой деятельности, электронное правительство, служба «одно окно»

Группа лиц, которые выполняют функции управления (властвования), занимая в государственной системе определенные должности, конституировалась с возникновением самого государства. Названия этой группы исторически сложились разные. Чаще её представителей именовали чиновниками, государственными служащими. Бюрократическая форма организации и управления институционализировалась и стала доминирующей в период промышленной революции и утверждения капитализма. Появление термина «бюрократия» (от фр. *bureau* – бюро, канцелярия и греч. *κράτος* – господство, власть) применительно к группе лиц, обладающих властными полномочиями и участвующих в государственном управлении, связано с именем французского экономиста Венсан де Гурнэ, который впервые использовал его в 1745 г. В современном понимании бюрократия – это наиболее распространённая форма осуществления властных функций.

Исследуя бюрократию, М. Вебер связывал её с рациональным типом легитимного господства, которое основано «на вере в легальность зафиксированных в формальных актах порядков и прав распоряжения, принадлежащих тем, кто призван к господству на основе этих порядков» [1, с. 254–255]. Это, на его взгляд, самая эффективная форма управления. Бюрократическое управление, пишет он, «благодаря таким его качествам, как точность, стабильность, строгая дисциплина, надёжность и предсказуемость как для господина, так и для всех, кого оно касается, возможность как интенсификации, так и расширения поля его действий, а также универсальная применимость для решения любых задач и неисчерпаемые возможности чисто *технического* совершенствования, – благодаря всем этим качествам – представляет собой, как показывает опыт, *самую рациональную* форму реализации господства» [1, с. 261]. Специфически рациональная основа бюрократического управления заключается в том, что оно «означает господство через *знание*» [1, с. 263].

М. Вебер выделял следующие основные черты идеального типа бюрократического управления:

1. Непрерывный регулируемый правилами характер.
2. Наличие компетенций (сфер ответственности), что предполагает: существование содержательно разграниченных на основе разделения труда сфер должностных обязанностей; предоставление приблизительно необходимых для выполнения этих обязанностей объёмов распорядительной власти; чёткое определение допустимых средств принуждения и предполагаемых обстоятельств их применения.
3. Принцип служебной иерархии, т. е. система постоянных органов контроля и надзора по отношению к каждой инстанции с правом апелляции или жалобы подчинённых на начальствующих.
4. Правила, организующие административную деятельность, состоящие из технических правил и норм, для рационального применения которых необходимо профессиональное обучение чиновников.
5. Принцип полного отделения штаба управления от средств управления и производства, согласно которому чиновники, служащие, другие работники штаба не являются собственниками средств управления и производства, но получают их в натуральной или денежной форме и обязаны за них отчитываться.
6. Невозможность апроприации (т. е. личного присвоения) должности ее исполнителем.
7. Принцип документированности управления, реализующийся через письменные документы и непрерывное делопроизводство [1, с. 256–258].

Положение чиновников в системе бюрократического управления Вебер характеризовал десятью следующими принципами:

1. Лично свободны и подчиняются только в пределах служебных обязанностей.
2. Состоят в жёсткой служебной иерархии.
3. Обладают чёткими служебными компетенциями.
4. Служат по контракту, т. е., в принципе, на основе свободного выбора.
5. Не избираются, а назначаются; отбор происходит (в случае максимальной рациональности процесса) по критерию профессиональной квалификации, которая должна быть подтверждена экзаменом и удостоверена дипломом.
6. Имеют постоянное денежное содержание в большинстве случаев с правом на пенсию; однако при определённых условиях (особенно на частных предприятиях) контракт может быть расторгнут со стороны господина, сами чиновники всегда могут подать в отставку; размер содержания определяется прежде всего иерархическим рангом, а также ответственностью позиции, в остальном же – «сословной нормой».

7. Считают свою службу единственной или главной профессией.
8. Усматривают для себя возможность карьеры (продвижения) в зависимости от срока службы или успехов в работе либо того и другого вместе, а также от суждения начальства.
9. Работают на условиях полного отделения от средств управления и без апроприации служебного места.
10. Подчиняются строгой единообразной служебной дисциплине и контролю [1, с. 259].

Однако постепенно в системе социального знания предметом осмысления также стали негативные проявления бюрократического типа организации и управления. Акцент начал делаться на том, что бюрократия может быть социально опасной, а становится она такой, прежде всего, тогда, когда, во-первых, в структурах управления форма (процедура) начинает главенствовать над назначением и содержанием деятельности. Во-вторых, – главной целью функционирования бюрократических структур становится их собственное сохранение и укрепление. Патология бюрократии (бюрократизм) особенно очевидно проявляется в перманентном росте её численного состава и увеличении объёмов бумаготворчества.

С. Н. Паркинсон сформулировал закон, согласно которому в любом административном учреждении в мирное время прирост служащих вычисляется по формуле: $X = (2s^m + 1)/n$, где s – количество служащих, набирающих себе подчинённых, чтобы продвинуться по службе; l – количество лет, проведённых на работе; m – количество человеко-часов, потраченных на обработку материала; n – количество нужных служащих; X – нужное число новых служащих в год. Согласно «закону Паркинсона», любая контора, насчитывающая 1 тыс. служащих, может быть административно самодостаточной и работать главным образом на обеспечение собственного существования и развития. Количество её сотрудников, как высчитал Паркинсон, имеет тенденцию увеличиваться на 5,75% в год [4, с. 16].

Дальнейшие исследования позитивных и негативных сторон бюрократии связаны с именами Р. Мёртона, А. Гоулднера, Э. Тоффлера, М. Крозье и др.

В целом будучи согласен с М. Вебером, Р. Мёртон отмечает, что «главное достоинство бюрократии в её 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.)» [3, с. 325]. Одновременно он пишет, что «общество в целом явно подчеркивает несовершенство бюрократии, о чём говорит тот факт, что “мерзкий гибрид”, “бюрократ” стал эпитетом, бранным словом» [3, с. 326].

Дисфункции бюрократии связаны с тем, что «строгое соблюдение правил, первоначально задуманное как средство, превращается в самоцель, происходит хорошо известный процесс *замены цели*» [3, с. 328].

К тому же «жизнь должностного лица планируется для него желанием “сделать карьеру”... Подразумевается, что чиновник по большей части приспособит свои мысли, чувства и действия к перспективам своей карьеры, что и происходит на самом деле. Но именно эти механизмы, которые увеличивают вероятность конформизма, ведут также к преувеличению значения строгого выполнения инструкций, что вызывает робость, консерватизм и формализм». А «дух группы и неформальная социальная организация, которая обычно формируется в такой ситуации, часто ведёт персонал к защите своих укоренившихся интересов более, чем к содействию своим клиентам и избранным высшим должностным лицам». Сказывается и то, что «структура личности бюрократа имеет своим ядром именно норму обезличенности», а «стереотипное поведение не приспособлено к остроте индивидуальных проблем» [3, с. 330–332].

Из различия понятий «бюрократия» и «бюрократизм» исходит А. Гоулднер в своей известной работе «Модели индустриальной бюрократии». Бюрократия – это эффективный организационно-управленческий институт. Бюрократизм – патология практики управления, которая порождает бюрократический саботаж, т. е. действия бюрократии, препятствующие нормальному функционированию организации и направленные на сохранение собственного привилегированного места в социальной системе.

В современном обществе Гоулднер выделяет два типа бюрократии: авторитарную (репрессивно-централизованную) и представительную (экспертную). Авторитарная бюрократия основана на слепом выполнении установленных правил, строгом иерархическом подчинении и негативных санкциях, когда повиновение превращается в самоцель, а власть узаконивается самим фактом пребывания в должности. Представительная бюрократия опирается на знания и умения и предполагает убеждение в правильности требований и целесообразности их выполнения. Для неё характерны профессионализм, ответственность перед делом, а не вышестоящими уровнями иерархии, корпоративное сотрудничество. Общество эволюционирует от авторитарной к представительной бюрократии. Представительная бюрократия порождена технической рациональностью, а её носителем является слой технократов. Возможные негативные последствия данного типа бюрократии связаны со свойственным ей технократическим видением мира. Противостоять этим последствиям призвана социогуманитарная интеллигенция, обладающая культурным капиталом [7].

Схожего отношения к бюрократии придерживается Э. Тоффлер. Его определённый оптимизм связан с тем, что, как он считает, общество находится на пути от бюрократии к адхократии (от лат. *ad hoc* – специальный и греч. *kratos* – власть), которая возникла в последней трети XX в. и стала порождением широкого распространения «проектного» («оперативного») менеджмента. Адхократия стала ответом на ускорение социальных процессов и появление большого числа перманентно возникающих задач, с которыми традиционные бюрократи-

ческие структуры в силу их склонности работать в обстановке постоянства уже не в состоянии справляться. Основу новых организаций составляют временные межпрофессиональные группы, которые создаются для решения конкретных проблем. Они особенно типичны для современной науки. В итоге, по словам Тоффлера, происходит подлинная революция в организационной структуре и человеческих отношениях. Бюрократические иерархии, отделяющие тех, кто принимает решения, от тех, кто их выполняет, находятся в процессе изменения или разрушаются. Адхократия характеризуется отсутствием строгого разделения труда и минимальной формализацией своей деятельности, гибкостью и адаптивностью по отношению к изменяющейся ситуации. Люди, общающиеся друг с другом примерно на одном и том же уровне организации, ведут себя иначе, работают, испытывая совсем не то давление, чем те, кто находится внутри иерархической системы, построенной «верх-низ». Они всё более понимают, что должны брать на себя ответственность за принятие решений [6, с. 69–83].

М. Крозье, желая трансформировать громоздкое, всеведущее государство в скромное государство, стремящееся поставить себя на службу обществу, а не командовать им, пришёл, по его словам, к фундаментальному противоречию: нельзя изменить общество, не изменив роль государства, не изменив роль чиновников. Однако последние, как и все сформировавшиеся корпорации, по его словам, враждебны всякому изменению [2]. Анализируя в связи с этим французскую бюрократическую модель, Крозье выделяет «бюрократические порочные круги», образующиеся в ходе сочетания и взаимодействия четырёх фундаментальных характеристик: безличности, централизации, стратификации и отношений параллельной власти. При этом первые три выступают как проявления сущности официального иерархического типа власти.

Безличность бюрократической модели включает выработку правил, предопределяющих функции людей в различных ситуациях. Её сущность состоит в стремлении к полной ликвидации произвола и инициативы индивидов через ликвидацию «неопределённостей». В этой системе роль руководителя сводится к формальному контролю за применением правил. Следовательно, он теряет реальную власть над подчинёнными. В свою очередь, последние лишены возможности влиять на руководство, так как его действия полностью определены предписаниями свыше. Централизация власти по принятию решений выражает тенденцию к удалению руководства от иерархического уровня, на котором решения и правила воплощаются в жизнь. Эта бюрократическая черта тесно связана с безличностью. Для того, чтобы сохранить атмосферу безличности, необходимо все решения принимать на таком уровне, где ответственные за них защищены от влияний со стороны тех, на кого эти решения воздействуют. Стратификация, т. е. изоляция иерархических категорий друг от друга, вытекает из ликвидации возможности взаимного давления руководства на подчинённых и подчинённых на руководство. Однако умножение безличностных правил не может элиминировать все источники неопреде-

лённости. Всегда возникают зоны, вокруг которых складываются отношения параллельной власти. Наибольшую значимость параллельная власть приобретает именно там, где сильно развиты бюрократические черты. Повышение роли неформальных структур ведёт к дальнейшему усилению бюрократии, появляется порочный круг [5, с. 78–79].

В повседневном управлении бюрократизм, вызывая широкое социальное недовольство, чаще всего проявляется в таких прозаичных явлениях, как авторитаризм, некомпетентность, уход от решения проблем, коррупция, волокита, бумаготворчество, формализм, когда требование безусловного следования правилам заслоняет смысл выполняемой работы, высокомерие и безответственность чиновников, карьеризм и доминирование корпоративных интересов в их среде, негативное отношение к нововведениям, особенно к тем, которые ставят под угрозу их социальный статус. На преодоление этих и других негативных проявлений бюрократизма направлена дебюрократизация государственной власти.

Дебюрократизация властных структур требует общесистемных и специальных управленческо-технологических мер. Общесистемные меры касаются оптимизации властных полномочий и деятельности бюрократии, недопущения её влияния как самостоятельной социально-политической силы. Управленческо-технологические меры предполагают новые подходы к менеджменту, совершенствование внутренней организации и стиля работы аппарата.

Социальные силы, способные осуществлять общесистемные меры, принципиально должны находиться вне бюрократической системы. Это институты гражданского общества: политические партии и движения, общественные организации, независимые средства массовой информации. Мировой исторический опыт свидетельствует, что других субъектов современной общественно-политической жизни, сопоставимых по влиянию с бюрократией, кроме политических партий, не существует. Демократия только тогда становится настоящей, а не «управляемой» демократией, когда в её основе лежит конкуренция различных общественных сил. А лучшей формой такой конкуренции является открытая конкурентная борьба между политическими партиями и движениями с понятными программами, достаточно стабильным электоратом и традициями политической деятельности. Публичная конкуренция партий более эффективна для устойчивого общественного развития, чем скрытая конкурентная борьба между отдельными кланами бюрократии.

Бюрократия в основном сосредоточена в органах исполнительной власти, являющихся более стабильными по своему составу, чем периодически переизбираемые структуры законодательной и представительной власти. Поэтому большое значение для процесса дебюрократизации имеет усиление парламентаризма и местного самоуправления, укрепление контрольных полномочий законодательной ветви власти. Особо требуется преодоление пробелов в законодательстве, несогласованности правовых норм, включая разработку и внедрение чётких регламентов управленческой деятельности, затрагивающих взаимодействие гражданина и чиновника. Важно существенное ограничение ведомствен-

ного нормотворчества, позволяющего аппарату плодить многочисленные и малодоступные гражданам инструкции, трактуя законодательные акты в своих интересах. Целесообразна децентрализация управления, т. е. передача части функций и полномочий на его низовые уровни, включая создание автономных организационных структур (коммун, общин, комитетов территориального самоуправления и т. д.), которые обладают финансовыми средствами, другими необходимыми ресурсами, имеют определённую самостоятельность в распоряжении ими, но одновременно несут ответственность за результаты своей деятельности.

Должен реализовываться принцип достаточного уровня управления, согласно которому, никакая государственная структура не вправе принимать решения, кроме органа власти, к непосредственной компетенции которого оно относится, и отменять решения, которые приняты в соответствии с законодательством. Важной составной частью процесса дебиюрократизации является поддержка развития предпринимательской и инвестиционной деятельности, частно-государственного партнёрства, а как следствие, уменьшение прямого вмешательства государственного аппарата в управление экономикой, коммунальными хозяйственными делами, особенно в финансирование их деятельности, которое открывает широкие возможности для создания разнообразных коррупционных схем, включая так называемые «откаты», и т. п. Наконец, существенную роль призвано сыграть повышение эффективности механизма общественного контроля над деятельностью управленческого аппарата, использование в этих целях депутатского корпуса разного уровня власти, партий, общественных объединений, органов общественного самоуправления, средств массовой информации.

Реализация в ходе административных реформ последних десятилетий концепции так называемой «прозрачной» или «отзывчивой» бюрократии включает следующие важнейшие элементы:

- широкие консультации с гражданами на стадии подготовки решений;
- обязательность публичного обоснования принимаемых решений, рассмотрение альтернативных вариантов действия;
- доступность для граждан и общественных организаций материалов и процесса работы государственных органов;
- подотчётность чиновников, возможность видеть личность управленца, контролировать его действия и ответственность;
- наказание за отказ от предоставления запрашиваемой информации, её ложное или искажённое содержание;
- прямая зависимость оценки и поощрения работы чиновников от удовлетворённости клиентов их работой и качеством оказываемых ими услуг;
- организация работы государственных учреждений по принципу «одного окна», когда гражданину при заказе услуги не нужно самому собирать все необходимые документы и сведения, лично запрашивать их в разнообразных инстанциях и т. п.;

– переход на работу, особенно во взаимодействии с разными группами населения и налаживании обратной связи с ними, на основе технологий электронного правительства.

Считается, что в конечном счёте гражданин должен превращаться из пассивного плательщика налогов и просителя в активного клиента – потребителя услуг государственной службы. А главным критерием оценки эффективности государственного управления становится политическая поддержка, наиболее очевидно выявляющаяся в ходе выборов.

Управленческо-технологические меры деbüroкратизации, прежде всего, касаются ухода от авторитарных методов управления, основанных на строгом иерархическом подчинении и использовании преимущественно негативных санкций. Современный менеджмент предполагает мотивацию творческой деятельности и стремления к успеху, опору на знания и инициативу людей, поддержку самостоятельности подчинённых в определении путей достижения поставленных перед ними целей.

Примером могут служить упоминаемые Э. Тоффлером «временные межпрофессиональные группы», в более знакомой нам терминологии, «временные творческие коллективы» или «временные научные коллективы», которые создаются для выполнения конкретных задач и где достигается совмещение в одних и тех же лицах авторов решений и их исполнителей. Для них характерно заинтересованное отношение к новым, оригинальным решениям, высокий должностной и моральный статус их авторов, совместное участие в разработке и реализации выдвинутых идей, равноправие в партнёрстве.

Особого внимания заслуживают результаты социологических исследований о степени автономии¹, в которой нуждаются творческие коллективы на разных этапах своего функционирования. Эти результаты показывают, что на первом месте стоит самостоятельность при формировании состава коллектива (поддерживают более 80%), далее следуют (по степени некоторого снижения значимости) методы принятия решений, оценка результатов и поощрение работников, планирование работы, распределение заданий и выбор руководителя.

Управленческо-технологический блок деbüroкратизации работы аппарата также включает снижение негативного эффекта следующих весьма распространённых бюрократических явлений:

– размытого, недостаточно чёткого определения служебных компетенций, должностных обязанностей и соразмерной с ними ответственности управленческих структур и отдельных лиц, ведущего к дублированию их действий и – главное – к обезличиванию ответственности за эти действия и полученные результаты;

¹ В статье используются данные исследования, проведенного в рамках научного проекта «Состояние, тенденции, перспективы развития интернет-сообществ и информационно-коммуникативных технологий в Республике Беларусь; их проникновение в организацию повседневной жизнедеятельности людей» ГПНИ «Экономика и гуманитарное развитие белорусского общества», который выполняется с 2011 г. Автор статьи – руководитель данного проекта.

- неконтролируемого роста объёмов документооборота, особенно планирующих и отчётных материалов;
- затянутости во времени процедуры прохождения заданий от заказчика и (или) руководителя к непосредственному исполнителю из-за большого числа промежуточных звеньев;
- усложнённой процедуры согласования решений, в том числе из-за привлечения второстепенных участников;
- чрезмерного количества и продолжительности совещаний, часто с обязательным привлечением первых лиц;
- отсутствия эффективных механизмов обжалования действий или бездействия должностных лиц в сочетании с плохим знанием людьми своих прав, порядка обращения в те или иные инстанции и др.

Исследования проблем дебюрократизации и совершенствования работы государственных органов власти позволяют сделать следующие весьма интересные выводы.

При попытках улучшения работы аппарата позитивные результаты быстрее достигаются в сфере культуры общения с населением. Это проявляется в росте таких эмпирических показателей, как внимательность и тактичность, желание помочь и т. п. Достигается данный положительный сдвиг в первую очередь за счёт пересмотра персонального состава лиц, ведущих прием, с учетом их образовательного уровня, морально-психологических качеств, умения общаться с людьми, а также специальной учебы кадров, отвечающих за работу с обращениями граждан и юридических лиц.

В данной ситуации важно также избавляться от отмеченной выше обезличенности работников среднего и низового звена, работающих с людьми, в целом лиц, занимающихся приёмом граждан. Для того, чтобы уйти от обезличенности и наладить тактичные деловые контакты, практикуются достаточно простые формы работы, как то : ношение бэджей с указанием фамилии, имени, отчества и должности ответственного лица, а также обязательное аналогичное представление работников, дежурящих на телефоне.

Эффект положительного влияния на культуру делового общения связывается также с принятием закона об этике государственного служащего и кодекса его служебного поведения, который основывается на таких базовых этических нормах как ответственность, подотчётность, открытость и честность.

Более медленно позитивные сдвиги происходят в технологии решения поставленных проблем. Отсюда сохраняющаяся в ответах респондентов частота упоминаний недостаточной компетенции служащих, формализма и волокиты в их действиях, переадресации к другим инстанциям.

В этой связи особое значение приобретает работа по созданию электронного правительства и институционализация службы «одно окно», которое становится частью данного правительства.

Основу электронного правительства составляют сайты государственных органов власти. Как показывают результаты социологических исследований в Беларуси, у них постепенно идет формирование своей интернет-аудитории. От 30 до 40% граждан обращаются на эти сайты по мере возникновения потребности в специальных знаниях и информации, особенно правовой, с целью решения личных проблем и участия в обсуждении вопросов общественной жизни. Одновременно у данных сайтов есть свои постоянные посетители (в зависимости от сайта в пределах 5–15% населения).

Технологически электронное взаимодействие органов государственной власти и населения организовано как через оперативное информирование граждан, так и посредством прямых форм коммуникации.

Электронные технологии коммуникации по степени их привлекательности для людей расположены в следующем порядке:

- свободный доступ к нормативным документам, решениям органов власти, которые оперативно размещаются на сайтах. В Минском городском исполнительном комитете, например, открыт заказ через интернет копий решений горисполкома и (или) выписок из них, распоряжений председателя Минского горисполкома, а также архивных документов Минского горисполкома;

- электронные обращения граждан и юридических лиц, ответы на которые даются в персональном порядке или, при их массовом характере, на сайте в общедоступном виде;

- предоставление через интернет информации об административных процедурах, режиме работы органов власти, времени приёма граждан и графике «прямых телефонных линий»;

- запись через интернет на приём к должностным лицам.

Службы «одно окно», согласно положению о порядке их создания и деятельности, функционируют во всех городских и районных исполнительных комитетах, администрациях районов в городах Республики Беларусь. Их основной целью является обеспечение в одном месте приёма заявлений заинтересованных лиц для осуществления административных процедур и выдачи решений по ним.

Неотъемлемым атрибутом службы «одно окно» стали электронные процедуры. Сейчас активно практикуется запись через интернет на приём в данную службу, онлайн-заказ документов, предоставление сведений об их прохождении и степени готовности. Ведётся постоянная оценка работы служб «одно окно» посредством электронного анкетирования населения. Результаты социологического мониторинга показывают одобрительное отношение большей части населения к созданию службы «одно окно» и её деятельности.

В целом исследованиями выявляется устойчивый рост роли интернета в информировании населения об общественно-политической и экономической жизни. Прежде всего, это касается молодых людей, особую

роль в информировании которых играют разнообразные новостные сайты, включая Telegram, другие мессенджеры, и виртуальные социальные сети. Главное преимущество новых источников информации, по оценке самих её потребителей, состоит в доступности информации и оперативности её получения. Особенно в тех случаях, когда эти два преимущества взаимно дополняются, во-первых, уверенностью в объективности предоставляемой информации; во-вторых, в возможности познакомиться с различными, порой противоположными оценками тех или иных событий, а в результате – сформировать своё вполне осознанное мнение. Тезис о начале доминирования интернета в информировании разных групп населения подтверждается ответами респондентов на вопрос: «Из каких источников Вы регулярно получаете информацию об общественно-политической и экономической жизни?». В ответ на него новостные ресурсы интернета называют около 75% респондентов, виртуальные социальные сети – 50%.

В этой ситуации вполне закономерно, что в сравнении с другими формами информирования и взаимодействия органов государственной власти с людьми (личным приёмом, «прямыми телефонными линиями», печатными СМИ, пресс-конференциями по актуальным для населения вопросам и т. д.) общение посредством интернет-технологий по популярности, особенно среди молодёжи, постепенно выходит на первое место.

Заключение

Таким образом, очевидна двоякая социальная природа феномена бюрократии. С одной стороны, как подчёркивал М. Вебер, бюрократия зарекомендовала себя в качестве наиболее эффективной формы организации и управления. С другой стороны, позитивный социальный эффект бюрократической деятельности сопровождается широким спектром негативных последствий, что отмечалось, в частности, в работах С. Н. Паркинсона, Р. Мертона, А. Гоулднера, Э. Тоффлера, М. Крозье. Определённый оптимизм в оценках эволюции бюрократии в современном обществе связан с процессом дебюрократизации, который касается сокращения её властных полномочий и уменьшения социально-политического влияния; подконтрольности бюрократических структур институтам гражданского общества; перехода от сугубо авторитарных методов управления, основанных на строгом иерархическом подчинении и использовании преимущественно негативных санкций, к новому менеджменту, в основе которого лежит ставка на мотивацию творческой деятельности, знания и поддержку инициативы людей. Особо важны оптимизация внутренней организации аппарата управления и совершенствование стиля его работы, формирование эффективного сотрудничества с населением.

Социологические исследования проблем дебюрократизации и совершенствования работы государственных органов власти в Беларуси позволяют сделать следующие основные выводы. При попытках улучшения

работы аппарата стало очевидно, что положительные результаты быстрее достигаются в сфере культуры общения с населением. Поэтому особый акцент делается именно на повышение культуры управленческой деятельности и взаимодействия чиновников с людьми. Позитивно сказывается работа по созданию электронного правительства и институционализация службы «одно окно», которое становится частью данного правительства. Разнообразные электронные процедуры взаимодействия органов власти и населения становятся неотъемлемым атрибутом службы «одно окно». Исследования фиксируют одобрительное отношение большей части опрошенных к деятельности электронного правительства и службы «одно окно». В целом белорусский опыт дебюрократизации системы государственного управления вполне может быть рекомендован к распространению.

Библиографический список

1. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. Т. 1: Социология / Пер. с нем. В А. Брун-Цеховой и др.; под общ. ред. Л. Г. Ионина. М.: ВШЭ, 2016. 444 с.
2. Крозье М. Современное государство – скромное государство. Другая стратегия изменения // Свободная мысль. 1993. № 11. С. 35–43.
3. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ; ХРАНИТЕЛЬ, 2006. 873 с.
4. Паркинсон С. Н. Законы Паркинсона: Сборник / Пер. с англ.; сост. и авт. предисл. В. С. Муравьев. М.: Прогресс, 1989. 448 с.
5. Спиридонова В. И. Бюрократия и реформа (Анализ концепции М. Крозье). М.: ИФРАН, 1997. 201 с.
6. Тоффлер Э. Шок будущего / Пер. с англ. Е. Руднева; науч. ред., авт. предисл. П. С. Гуревич. М.: АСТ, 2002. 557 с.
7. Gouldner A. W. Patterns of Industrial Bureaucracy. New York: The Free Press of Glencoe, 1954. 286 p.

Получено редакцией: 17.05.22

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Рубанов Анатолий Владимирович, доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры социологии, Белорусский государственный университет

DOI: 10.19181/vis.2022.13.3.833

EDN: COFWKD

Bureaucracy as a Social Phenomenon

Anatoly V. Rubanov

Belarusian State University, Minsk, Republic of Belarus

E-mail: rubanov.bsu@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-4821-1937

For citation: Rubanov A. V. Bureaucracy as a social phenomenon. *Vestnik instituta sotziologii*. 2022. Vol. 13. No. 3. P. 108–121. DOI: 10.19181/vis.2022.13.3.833; EDN: COFWKD

Abstract. The object of scientific analysis in the article is the dual nature of the phenomenon of bureaucracy. On the one hand, it is regarded as the most rational form of organisation and management in the tradition of M. Weber. On the other hand, there are shown the main manifestations of the pathology of bureaucracy and their causes. The ambiguity of bureaucracy assessments is revealed on the ideas of S. N. Parkinson, R. Merton, A. Gouldner, A. Toffler, M. Crozier. Assessments of the nature and evolution of bureaucracy in modern society are analysed. The article reveals the positive potential of the bureaucratic form of management as well as the main negative manifestations and social consequences of bureaucracy. The implementation of the concept of “transparent” or “responsive” bureaucracy in the course of administrative reforms is shown. The article reveals the essence of the process of de-bureaucratisation as well as the content of the main system-wide and special administrative and technological measures that it includes. It is noted that system-wide measures are associated with the optimisation of the powers and activities of the bureaucracy, the prevention of its influence as an independent socio-political force, the control of civil society. Management and technological measures imply a departure from authoritarianism and the use of new approaches to management, improvement of the internal organisation and style of work of the apparatus, motivation for creative activity and people’s initiatives. It is emphasised in particular that in the process of de-bureaucratisation it is important to establish a dialogue and feedback with the population, improve the culture of management activities and communication of officials with people, create an electronic government and institutionalise the “one stop shop” service, that becomes part of this government. It is noted that sociological studies of the problems of de-bureaucratisation and improvement of the work of state authorities in Belarus allow us to say that when trying to improve the work of the apparatus, positive results are achieved faster in the field of culture of communication with the population. A positive effect is produced by the work on the creation of e-government and the institutionalisation of the “one-stop shop” service, that becomes part of this government. They simplify management procedures, optimize the forms of interaction between the authorities and the majority of the population, and are positively evaluated by people.

Keywords: power, control, bureaucracy, pathology of bureaucracy, bureaucracy dysfunction, de-bureaucratisation, management culture, e-government, “one-stop shop” service

References

1. Weber M. Economy and society: essays on understanding sociology: in 4 vol. Vol. 1: Sociology. Transl. from Germ. by V. A. Brun-Tsekhova et al.; General. ed. L. G. Ionin. Moscow, VSHE, 2016: 444 (in Russ.).
2. Crozier M. The modern state is a modest state. Another strategy for change. *Svobodnaya mysl'*, 1993: 11: 35–43 (in Russ.).
3. Merton R. Sotsial'naya teoriya i sotsial'naya struktura [Social theory and social structure]. Moscow, ACT, Hranitel', 2006: 873 (in Russ.).
4. Parkinson S. N. Zakony Parkinsona: Sbornik [Parkinson's Laws: Collection]. Transl. from Eng., comp., ed. and foreword by V. S. Murav'yev. Moscow, Progress, 1989: 448 (in Russ.).
5. Spiridonova V. I. Byurokratiya i reforma (Analiz kontseptsii M. Kroz'ye) [Bureaucracy and reform: (Analysis of the concept of M. Crozier)]. Moscow, IFRAN, 1997: 201 (in Russ.).
6. Toffler E. Shok budushchego [Future Shock]. Transl. from Eng. by E. Rudneva; Scientific ed., preface by P. S. Gurevich. Moscow, AST, 2002: 557 (in Russ.).
7. Gouldner A. W. Patterns of Industrial Bureaucracy. New York, The Free Press of Glencoe, 1954: 286.

The article was submitted on: May 17, 2022

INFORMATIONS ABOUT THE AUTHOR

Anatoly V. Rubanov, Doctor of Sociological Sciences, Professor,
Professor of the Sociology Department, Belarusian State University