

ВЛИЯНИЕ БЮРОКРАТИЧЕСКИХ ПРОЦЕДУР НА УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ

Е.А. Глухов

*Санкт-Петербургский военный институт
войск национальной гвардии*

Аннотация: В статье анализируются положительные и отрицательные стороны соблюдения бюрократических процедур, инструкций и регламентов чиновниками с точки зрения их полезности для выполнения главной функции организации. В руководящих документах невозможно предусмотреть все возможные ситуации и детально расписать реакцию служащего на нетиповые воздействия. С другой стороны, жесткая регламентация собственной деятельности бюрократического аппарата и возможность наказания сотрудника за мельчайшее отступление от процедуры приводит к нежеланию чиновника принимать рациональное решение, увеличению времени принятия решений ввиду согласования их со старшими руководителями. Довольно часто слепое выполнение инструкций (приказов) приводит к искажению смысла этого требования, срыву выполнения поставленных задач из-за чрезмерного акцента на несущественных мелочах.

Автором делается вывод о том, что неукоснительное и безусловное их исполнение парализует инициативу и прогрессивное развитие, что в свою очередь снижает результативность управляющего воздействия. Предлагается введение в законодательство права государственных и муниципальных служащих отходить от требований Регламентов и Инструкций при обосновании ими необходимости и рациональности такого рода действий.

Ключевые слова: управление, бюрократия, делопроизводство, инструкция, многописание, чиновник, регламентация, формализм, инициатива.

Из своих канцелярий эти незаметные тираны, эти деспотичные пигмеи безнаказанно угнетают страну, даже императора, стесняя его в действиях; тот хоть и понимает, что не столь всемогущ, как о нем говорят, но, к удивлению своему (которое желал бы сам от себя скрыть), порой не вполне знает, насколько ограничена его власть. Болезненно ощущая этот предел, он даже не осмеливается сетовать. А ставит ему этот предел бюрократия, страшная всюду, ибо злоупотребление ею именуют любовью к порядку, но в

России более страшная, чем где-либо. Видя, как тирания чиновников подменяет собою деспотизм императора, содрогаешься от страха за эту страну.

Маркиз де Кюстин

Действующее российское законодательство не содержит дефиниции бюрократии. В словаре В.И. Даля даётся следующее определение бюрократии — это «управление, где господствует чиновначалие; степенная подчинённость; зависимость каждого лица от высшего и бумажное многописание при этом» [Цит. по: Миндлин 2012: 3–6]. Из данного определения следует, что существенными признаками бюрократии являются единоначалие и скрупулёзное делопроизводство.

В любом современном обществе аппарат государственного управления почти полностью построен на бюрократических началах. Различные штабы, службы и учреждения как звенья государственного аппарата, органы управления предприятий и организаций создаются для руководства происходящими в подведомственных структурах процессами, для организации связей между участниками общественной жизни, для согласования и координации деятельности других субъектов. При этом вполне логично и оправданно, что эти органы наделены определённой властью в рамках своей компетенции.

Наибольшее развитие бюрократия получила в условиях существования государственной административно — командной системы управления. Бюрократы в ней — это должностные лица, которые имеют полномочия в принятии решений, в рассмотрении и подписании документов, актов. Они присутствуют во всех структурах государственной власти. И без их подписи документ не будет иметь дальнейшего движения по инстанциям.

Процесс управления, в том числе и государством, невозможно представить без специальных знаний. Знания необходимы управленцам для рациональной траты средств бюджета, для избежания ошибок, для развития производства, гармонизации общественных отношений и т. д. Первоначально необходимые для новых чиновников знания оформлялись в качестве рекомендаций или обязательных предписаний в виде законов, инструкций, формуляров и т. п. На языке Инструкции чиновнику доводятся цели и задачи организации, а также его роль в механизме их осуществления.

Один из существенных признаков бюрократии состоит в том, что бюрократическая юрисдикция четко зафиксирована нормативным образом. Согласно старому высказыванию, сердце бюрократии принадлежит не людям, но бумагам¹. Алгоритм действий чиновника должен быть четко и детально регламентирован в правилах, инструкциях, регламентах, иных руководящих документах. Чиновничество обязано признавать верховенство конституции и законов государства, четко знать свои служебные обязанности и компетенцию. Вышестоящее должностное лицо не вмешивается в сферу служебной деятельности нижестоящего без необходимости, т. е. осуществляется не «ручное управление», а управление посредством Инструкций многоразового применения.

Согласно образному выражению, на словах только в любви объясняются, а о делах следует писать. Непосредственному общению с человеком бюрократия предпочитает формальные, письменные директивы и отчёты, которые накапливаются на столах различного уровня чиновников и управляют деятельностью организации. Столь скрупулёзная регламентация, планирование и отчетность своей деятельности с одной стороны, отвлекают чиновников от выполнения своей главной функции — управления, но одновременно и вносят элемент предсказуемости и стабильности в работу управляющей системы. В идеале бюрократия стремится функционировать абсолютно предсказуемым для всех образом.

¹ В настоящее время с развитием компьютерных технологий многие ранее бумажные документы переходят в он-лайн, в электронную форму, но от этого они не теряют своей важности для чиновника.

До настоящего времени организация государственной службы предполагает господство общеобязательных регламентированных заранее известных процедур, исполнение которых не должно зависеть от того, кто именно и по отношению к кому их выполняет. Все люди должны быть равны перед единым порядком. Унификация (приведение к единой системе для всех) становится гарантией против недостатков конкретных людей и возможных злоупотреблений чиновников.

Формальные, всеобщие, не обращённые к конкретным лицам инструкции несут важную смысловую нагрузку, благодаря ним достигается единообразие и предсказуемость действий всех сотрудников. Они же обеспечивают взаимозаменяемость работников (в случае болезни, отпуска или увольнения) и непрерывность деятельности организации.

Деятельность каждого члена организации регламентирована правилами (законами, приказами, инструкциями), цель которых — это рационализация всего процесса управления. В идеале эти правила должны сделать предсказуемой деятельность каждого работника и всей организации. Хотя руководящие правила и могут видоизменяться, они должны быть устойчивы в целом в течение длительного времени, чтобы с ними могли ознакомиться и сами служащие, и взаимодействующие с ними клиенты. Правилам должны подчиняться все лица бюрократической структуры, от низшего до высшего уровней. Это дисциплинирует, ибо, как сказал Российский Император Пётр I, «когда государь повинуется закону, то да не дерзнёт никто противиться оному».

Предсказуемость и координация деятельности общедоступными Инструкциями являются факторами, способствующими повышению эффективности и производительности труда в бюрократических системах.

Естественно, в идеальной модели с одними лишь положительными качествами чиновника, бюрократии практически не существовало. Бюрократы — тоже люди, рекрутируемые из населения своей страны, и ничто человеческое им не чуждо. Более того, наличие у них власти по отношению к своему населению и возможность для нелегального обогащения в результате использования этой власти делают чиновников замкнутой социальной группой со своим менталитетом и правилами поведения.

Во-первых, стремление бюрократии к чрезмерной регламентации касается и своей собственной деятельности. Но жесточайшая и даже мелочная регламентация действий чиновников лишает их инициативы, т. к. все алгоритмы действий и так расписаны во всевозможных инструкциях и приказах. Полный отказ от инициативы из-за боязни совершить ошибку является рецептом застоя и утраты инициативы, стагнацией профессионального роста сотрудника. В свою очередь, если из иерархической системы, какой и являются практически все государственные структуры, уходят энергичные, самостоятельно мыслящие люди, способные брать на себя ответственность и совершенствовать ранее изданные правила, то чрезвычайно затруднительным становится любое развитие такой системы, любое её движение вперед.

Согласно пятому закону Паркинсона (закон задержки), если есть способ отложить принятие важного решения, настоящий чиновник всегда им воспользуется. Мелкий начальник (который больше всего и взаимодействует с населением) в бюрократическом аппарате больше всего не любит брать на себя ответственность, иначе говоря, принимать решения, за которые его могли бы критиковать. Он старается избегать принятия любых решений, которые не сформулированы достаточно чётко и однозначно его руководством. И если он сомневается, то обращается за принятием решения к вышестоящему начальнику, который, в свою очередь, сделает то же самое. В результате решение, которое требуется принять немедленно, де-факто долго не принимается, ожидая различных согласований и указаний сверху. В ряде случаев описанная проволочка влечёт разрешение проблемы «само собой» либо решение за этого чиновника принимает его старший начальник. Любой из указанных вариантов снимает

с бюрократа необходимость принятия решения, и как следствие возможное наказание за неправильное решение, неполное решение, отсутствие доклада о нём и т. п.²

Более того, к такому зашоренному типу мышления привыкают и подчинённые, и начальники. Бюрократический порядок губительно действует на человеческие способности, убивая в молодых людях, попадающих в эту иерархию, энергию, широту взглядов, свежие силы, деятельные стремления, превращая их в процессе многолетнего восхождения по чиновной лестнице в лиц, не способных к принятию ответственных самостоятельных решений. Привыкшие к определённому способу приложения своих знаний, к рутине, безынициативные руководители оказываются беспомощными, когда сталкиваются с реальными проблемами, не поддающимися решению на основе предписанных, заранее известных правил.

Во-вторых, многие инструкции содержат изначально невыполнимые в полном объеме требования. «У нас традиционно законные и подзаконные акты составляются таким образом, что нельзя эффективно работать, если исполнять точно всё, что в этих документа написано. Так уж повелось. Советские руководители не могли не нарушать законных и подзаконных актов, и об этом, как правило, знали их начальники. Нынешние начальники делают то же самое. А это позволяет при случае уволить любого директора, что говорит о некоей продуманности такой ситуации, когда работать по правилам невозможно» [Яковенко 2016]. И наоборот, если чиновник, даже уличенный в коррупции или иных правонарушениях, устраивает начальство, выстраивает с ним коррупционные отношения, то велика вероятность, что даже за огрехи он не будет наказан. О такого рода правилах поведения знают сотрудники аппарата и учитывают при планировании своей карьеры.

Бюрократия в своей деятельности предпочитает опираться на формальные правила, не желая их пересматривать и изменять в связи с развитием общественных отношений. Одновременно бюрократия заинтересована в чрезмерной регламентации общественной жизни, и особенно в детальной регламентации действий своей клиентуры, т. к. через такого рода искусственно возведенные трудности может получать «административную ренту».

Усложняя различными требованиями о получении справок, установлении специальных бланков заявлений, приписывая обременительные или незаконные обязанности обычным гражданам, бюрократия в то же время забывает об их правах. Ведь, ставя в трудное положение обычного человека (своего потенциального клиента), бюрократ вправе рассчитывать на дополнительный приработок, взятку с его стороны за помощь или совет в решении вопроса данного клиента, за уклонение человека от юридической ответственности и т. п. Чем больше бесконтрольная власть бюрократии, тем больше возможности у бюрократических хапуг получать нелегальный доход.

Можно в такой ситуации и чиновнику уменьшить объём своей работы, т. к. он теперь будет в своё бездействии винить не себя, а клиента своей организации, допустившего даже мелочную ошибку в составлении какого-либо заявления (иного документа).

В качестве примера широкого распространения бюрократических препонов для населения можно отметить, что Президент Эквадора Рафаэль Корреа в июне 2014 г. объявил, что тот эквадорец, который укажет властям на самый абсурдный бюрократический механизм в государственной системе, получит специальный приз. По словам Корреа, власти страны начинают новую программу, призванную искоренить в государственных организациях абсурдные и нелогичные бюрократические механизмы³.

По мнению К. Маркса, бюрократ не видит реальной ситуации, не видит сути дела, т. к. привык доверять только бумагам. «Поэтому, — пишет К. Маркс, — даже ясная как день действительность кажется чиновнику иллюзорной по сравнению с действительностью, засвидетельствованной в актах» [Маркс 1955: 271].

² Кстати, в Уголовном кодексе РСФСР, введенным в действие постановлением ВЦИК от 01.06.1922, виновные в волоките подвергались лишению свободы на срок до трех лет.

³ См.: Коммерсант. — 2014. — 22 июня.

В связи с этим характерной чертой бюрократического ведомства является надуманно усиленное делопроизводство, где всевозрастающее бумаготворчество должно свидетельствовать о полной загруженности служащих, и именно к этому сводится основная цель деятельности [Воротников 2005]. Вот как описывается данный процесс в художественной литературе: «Бумаги шуршали, наводились справки, подшивались прошения, заверялись копии. Деловая суeta кипела за каждым столом. И кто бы сказал, что чиновник не умеет трудиться? Вон как трудятся, дым столбом. Нигде не заметишь бюрократии. Ну, разве предложат наивному просителю собрать десяток подписей, сотню справок да заверить ворох прошений. И всё. А так — никакой волокиты» [Чиж 2015].

Действительно, бюрократические органы власти видят свою задачу не в том, чтобы с пользой действовать в указанных ей пределах, а в том, чтобы исполнять требования, предъявляемые свыше, то есть отписаться в ответ на поручение, выполнить ряд предписанных формальностей и тем удовлетворить высшее начальство. Административная деятельность сводится к письмоводству; вместо фактического исполнения довольствуются написанием бумаги. А так как бумажное исполнение никогда не встречает препятствий, то высшее правительство привыкает ставить своим местным органам требования, фактически невыполнимые (на картах побеждать получается гораздо проще, чем реального противника). В результате получается полный разлад между бумагой и действительностью [Гайденко, Давыдов 1991].

Главная причина этого явления кроется в системной ошибке оценки чиновника не по достигнутому полезному результату, не по уровню профессионализма, а по самому процессу выполнения им всевозможных предписанных мероприятий и процедур, который отражается, главным образом, на бумаге. В результате сам процесс планирования, отчётности, хронометрирования действий чиновника становится важнее достигнутого результата. Происходит канцеляристская подмена содержания формой, бюрократическая деформация сознания служащего [Глухов 2015].

Отсутствие непосредственного контакта с людьми, уход в составление всякого рода справок, планов, отчётов, большое внимание канцелярской деятельности — неотъемлемые признаки бюрократизации управления. За правилами бюрократ не видит реальных ситуаций и реальных людей и не хочет учитывать никаких изменений, тем самым бюрократ всё более утрачивает контроль за ситуацией, что заставляет его ещё больше заботиться об упрочении и защите своего служебного положения. Круг замыкается — руководитель не может обеспечить надлежащий контроль и принятие обоснованных управленческих решений [Фролов 2001].

Мелкие чиновники, не наделённые правом принимать решения, с маниакальной настойчивостью требуют точнейшего заполнения всевозможных анкет и представлении справок вне зависимости от их пользы. И не допускают ни малейшего отклонения от привычного стандарта.

В качестве примера можно привести историю об ирландце Майкле Патрике О'Брайене, которого одиннадцать месяцев продержали на пароме, курсирующем между Гонконгом и Макао. У него не было необходимых документов, чтобы сойти на берег ни на одном, ни на другом конце переправы. Конечно, чиновники портов этих городов понимали абсурдность ситуации, но никто из них не захотел нарушить Инструкцию ради помощи человеку, никто из них не хотел выдать ему другие документы или разрешить сход с парома [Питер 1990].

Здесь же можно привести и довольно распространенные случаи требования чиновников к своим клиентам получать различного рода справки, выписки в административных учреждениях только лишь для того, чтобы самим перенести их из одного кабинета в другой, где и сдать другому чиновнику.

Довольно часто слепое выполнение инструкций (приказов) приводит к искажению смысла этого требования, срыву выполнения поставленных задач.

Для бюрократического стиля начальника действия подчинённых толкуются как правильные, если они соответствуют уставам и приказам начальства. Однако знания и способность к творчеству не могут предоставляться в приказном порядке. Система поощрения и наказания в бюрократических организациях также способствует конформизму⁴ поведения и мышления, демонстративной поддержке любых шагов высокого начальства, а не самостоятельности и творчеству.

Скованный жесткими требованиями инструкций и регламентов, чиновник не станет проявлять разумную инициативу, боясь за это привлечения к ответственности. Даже если такая инициатива была бы на пользу делу. Между тем, творческий подход, инициатива в большинстве случаев — это отступление от шаблона, от принятых правил и требований руководящих документов. Естественно, ради достижения благой цели.

Несмотря на все призывы властей бороться с засильем бюрократии, бюрократический аппарат разрастается. И не потому, что официальные лица берут на себя новые обязанности и функции, которых у них раньше не было, а потому, что они постоянно должны выглядеть занятыми. Они создают проблемы там, где на самом деле их нет. Они бдительно взирают за своими подчинёнными, которые, в свою очередь, тратят уйму времени на написание отчётов и докладных о выполненной работе для своего начальника. Этот процесс продолжается бесконечно, причём заполнение формуляров, написание докладных и ведение досье на самом деле вовсе не нужны для выполнения тех задач, которые должна решать и сама организация, и управляющая ей бюрократия.

Всякое новое дело решается по прежним, похожим делам; на всякий вновь возникающий вопрос уже заготовлен составленный наперед шаблон ответа. Бюрократия легко вырождается в педантократию; рутина рождает формализм. Трудно научиться в департаментах и канцеляриях пониманию жизни, но легче научиться в них писанию бумаг. Лучшим считается тот чиновник, кто лучше владеет формой; лучшая бумага та, которая наиболее соответствует установленной форме [Гессен 1904]. Бюрократия форму и единообразие возводит в культ; она приносит ей в жертву содержание и цели своего создания.

Бюрократические предписания и разумная инициатива несовместимы. Привыкшие к определённому способу приложения своих знаний, к рутине и шаблону, бюрократы оказываются беспомощными, когда сталкиваются с реальными проблемами социальной жизни, не поддающимися решению на основе предписанных, заранее известных и типовых правил.

Однако любое развитие, особенно в современных условиях, невозможно без увеличения у исполнителя «степеней свободы» (разумеется, в пределах закона). В жизни возможны такие ситуации, когда отступления от процедур может стать не просто рациональным, но даже необходимым, а задержка в принятии решения ввиду отсутствия соответствующего алгоритма в Регламенте служащего может привести к весьма плачевным последствиям.

Таким образом, множество правил, которые охватывают всю деятельность чиновников, с одной стороны, предохраняют народ от личного произвола сотрудников аппарата, но с другой стороны, существенно ограничивают их инициативу и творчество. Постоянная опора на правила, абстрактные требования Уставов, формально разработанные руководства к действию, регламентирующие несущественные вопросы, приводит к тому, что все эти нормы становятся всеобщими и окончательными, а их соблюдение — основной задачей и результатом, вместо того чтобы заставить эти нормы работать на цели организации. Всё это приводит к отказу от творческого, самостоятельного мышления чиновниками и даже от компетентности в угоду формализму.

Система государственного управления строится на иерархических принципах, но устойчива она может быть только тогда, когда правом принимать решения в ответ на те или иные внешние воздействия обладают руководители на местах. В централизованном порядке

⁴ Конформизм — то есть приспособленчество, пассивное принятие господствующего порядка, бездумное следование общим мнениям, модным течениям.

(например, на уровне министерства) должны решаться только те вопросы, которые с такой же эффективностью не могут быть решены низовыми звеньями.

Пётр I недаром требовал, чтобы офицеры проявляли инициативу в бою, «чтоб каждый капитан и прочие офицеры каждой своей ротой командовали, а не на майора во всем смотрели...» [Епифанов 1947: 193]. Следует полностью согласиться с первым Российским императором в том, что инициатива является органической составляющей профессионального роста сотрудника и прогресса всей организации. Поэтому полагаю необходимым введение в законодательство права государственных и муниципальных служащих отходить от требований Регламентов и Инструкций при обосновании ими необходимости и рациональности такого рода действий. Ведь цель хорошего правления — это всегда выгода и благосостояние подданных [Марцеллин 2005: 357].

Воротников А.А. 2005. Бюрократизм как основная антиобщественная черта управления и свобода личности. — *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета*. — № 10. — С. 96–102.

Епифанов П.П. 1947. Военский устав Петра Великого. — *Петр Великий: Сб. статей* / Под ред. А.И. Андреева. — М.; Л.

Гайденок П.П., Давыдов Ю.Н. 1991. Проблема бюрократии у Макса Вебера. — *Вопросы философии*. — № 3.

Гессен В.М. 1904. *Вопросы местного управления*. — С.-Петербург: Издание юридического книжного склада «Право», Типо-литография А.Е. Ландау.

Глухов Е.А. 2015. Планы ради планов ... или о содержании и объемах личного планирования. — *Право в Вооруженных Силах*. — № 7. — С. 104–110.

Маркс К. 1955. К критике гегелевской философии права. — Маркс К., Энгельс Ф. *Сочинения. Т. I*. — М.: Государственное издательство политической литературы. — С. 219–368.

Марцеллин А. 2005. *Римская история*: Пер. с лат. Ю.А. Кулаковского и А.И. Сонни. — М.: АСТ; Ладомир.

Миндлин Ю.Б. 2012. Феномен бюрократии. — *Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики*. — № 1. — С. 3–6.

Питер Л. 1990. *Принцип Питера, или почему дела идут вкривь и вкось*. — М.: Прогресс.

Фролов С.С. 2001. *Социология организаций*. — М.: Гардарики.

Чиж А. 2015. *Ищите барышню*. — М.

Яковенко И. 2016. Два мира — два мундира. — *Независимая газета*. — 27 декабря.