

С. Д. Веледова, В. Ф. Мамонтова

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ БЮРОКРАТИИ В РОССИИ

***Аннотация:** в статье сделана попытка выявить проблемы современной бюрократии путем описания дисфункциональности рациональной бюрократической организации, определения задач, стоящих перед современными чиновниками в рамках бюрократического управления, перспективы развития проектного управления как дополнительного или альтернативного способа государственного и муниципального управления.*

***Ключевые слова:** бюрократия, бюрократизм, управленческие проблемы, проектное управление, матричная организация.*

«Бюрократия» — понятие, часто употребляемое и неизбежное для специалиста в области государственного и муниципального управления. Бюрократию недолюбливают, к ней множество претензий и упреков, однако для управленца в государственной сфере, бюрократия — одна из форм управления в четко организованной системе, что в эпоху нестабильности в России представляется весьма актуальным.

Разобраться во множестве трактовок и терминов «бюрократии» не всегда просто. Бюрократия — сложный общественный феномен. Существует множество толкований данного понятия, носящих весьма противоречивый характер. Бюрократия выполняют функцию посредника во властных отношениях между гражданами и государством, это метод реализации административной деятельности.

Бюрократией называют также сложную организацию, представляющую собой систему управления, которая является противопоставлением самоуправлению. Данным термином называют особый социальный слой профессиональных управленцев в сфере государственного управления.

Бюрократия существует со времен появления первых государств. Это неотъемлемая часть управления любого цивилизованного обще-

ства. Как отмечает Б. Ф. Славин: «Бюрократия имеет двойственную природу. С одной стороны, она выполняет техническую функцию, без которой, особенно в нашей отсталой, громадной и бедной стране, не обойтись. Но, с другой стороны, у нее есть еще одна функция — социальная... Это определенная каста, призванная служить господствующему классу, что она и делает» [11].

Основные положения статей Макса Вебера являются обязательными для анализа, когда мы говорим о бюрократии. Английский социолог Д. Битэм обобщил черты веберовской модели и выделил следующее: иерархичность (каждый чиновник имеет четко определенную сферу полномочий в иерархической структуре и подотчетен в своих действиях вышестоящему начальству); обезличность (характер работы определяется в соответствии с утвержденными правилами, уставами); последовательность (должность является основным видом деятельности, дающим жалование и перспективу регулярного повышения по службе); специальные знания (чиновники отбираются на основе способностей, получают необходимую подготовку и контролируют доступ к служебной информации) [9].

Однако в эпоху глобализации отношений и процессов, интенсивным развитием технологий и методов управления проявляется определенный дисфункционал веберовской рациональной бюрократии:

- иерархический принцип управления препятствует проявлению индивидуальной ответственности и инициативы;
- строгое следование установленным правилам и регламентам может привести к отсутствию гибкости в принятии решений;
- безличный характер отношений порождает бюрократическое безразличие и бесчувственность;
- специальные знания — как показывает практика, чиновники отнюдь не всегда отбираются на основе способностей и лучшей образованности [8].

Таким образом, бюрократия как явление социальное, имеет как положительные, так и отрицательные стороны. К положительным факторам следует отнести тот факт, что аппарат чиновников вносит порядок и систему во взаимоотношения людей (быстрота, знания, суб-

ординация, служебная тайна и т. д.). Но существует и другая сторона, проблема современной бюрократии — бюрократизм. Бюрократизм есть патологическое проявление бюрократии. Бюрократизм носит негативный характер, так как находит свое выражение в коррупции, формализованности, разрастанию документооборота.

Современная бюрократия в России имеет в арсенале историю критики бюрократии и опыт борьбы с бюрократизмом как социальным явлением [10]. Отечественные СМИ, медийное сообщество способствует созданию совокупного образа чиновника-бюрократа как бездушного и наглого взяточника. Одновременно с этим на современную бюрократию обрушился ряд функциональных и управленческих проблем, которые необходимо решать сейчас, среди них:

- различное понимание целей и приоритетов деятельности в рамках одной иерархически выстроенной организации;
- у чиновника нет мотивации достигать результатов в срок, в рамках бюджета и с нужным качеством;
- руководители — управленцы перегружены проблемами уровня исполнителей;
- принимаются неоптимальные решения, так как нет прозрачной, актуальной информации о реализуемых программах и проектах в органах власти;
- акцент современный чиновник делает на решении проблемы, а не на ее предотвращении;
- реализуются не самые приоритетные проекты, существует лоббизм при принятии решения о приоритете;
- нет механизмов поддержки инициатив и кризис идей в органах государственной власти.

В то же время законодатель определяет одним из приоритетов развития государственного и муниципального управления — это нивелирование коррупции. В последние годы активно принимаются и дополняются правовые акты [4, 5], ставящие перед собой задачи повышения эффективности противодействия коррупции в органах государственной власти.

В связи этим представляется актуальным поиск новых идей для решения стоящих задач и преодоления проблем современной бюро-

кратии. Современными чиновниками-управленцами предлагается уйти от аксиоматической рациональной бюрократии Макса Вебера, реализуя проектный принцип управления.

Проектное управление — «модное» и чрезвычайно актуальное направление в сфере государственного и муниципального управления. В реализацию данной идеи на уровне Президента РФ и Правительства Российской Федерации приняты ряд правовых актов [12].

В основе идеи проектного управления лежит комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений. Управление осуществляется не иерархически, а путем построения матрицы. При такой организационной структуре чиновник может находиться в подчинения одного ведомства, а работать в проекте другого ведомства [13].

Инструментами проектного управления для реализации возможностей является: четкое определение целей, результатов и границ проекта, разработка необходимого количество планов, построение эффективной системы контроля, исключение (минимизация) переделок; определение ролей, полномочий и ответственности; эффективное использование матричной структуры; общие правила коммуникаций, единое информационное пространство; снижение управленческих издержек; анализ заинтересованных сторон и рисков проекта; планирование реагирования и учет рисков в планах; минимизация влияния рисков.

Функции руководства проектной деятельностью выполняются собственниками и руководителями высшего звена организации при поддержке руководителей других уровней, специально созданных структурных подразделений (проектных офисов, центров и служб управления проектами) и профильных специалистов. Для осуществления руководства проектной деятельностью рекомендуется создание постоянных или временных коллегиальных органов (проектного комитета, управляющего совета) [7].

В своем выступлении представитель департамента проектной деятельности Правительства Российской Федерации, к. т. н. Павел

Шестопалов, обязательным условием эффективной работы в матричной структуре называет [1, 2, 3]:

- понимание и поддержка первого лица организации;
- понимание функциональными руководителями своей роли менеджеров ресурсов;
- осознание сотрудниками «нормальности» принципа двойного подчинения;
- заблаговременное согласование загрузки сотрудников по проектам между руководителями проекта и функциональными руководителями. Ресурсное планирование.

Среди желательных условий реализации проектного управления в органах власти называются наличие системы финансового стимулирования проектной деятельности; выделение руководителя проекта в отдельное подразделение (проектный офис) и придание им особого статуса, создание единого центра коммуникаций и обмена информацией.

Таким образом, будущее проектного управления представляется весьма перспективным. К тому же человеческие ресурсы для этого тоже имеются. Президент в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации подчеркнул, что современный государственный аппарат не является сплошь коррумпированным и бюрократизированным. В нем немало «честных, порядочных людей, работающих на благо страны» [6].

Таким образом, в условиях глобализации и интенсификации процессов в обществе и государственном управлении, проектный метод управления способствует развитию социальных сетей и коммуникативных систем. Проектные органы и организации представляется своевременными и адекватными дополнениями к рациональной бюрократической системе организации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ: по сост. на 03.07.2016 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации [сайт]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102126657&intelsearch=%D4%E5%E4>

- %E5%F0%E0%EB%FC%ED%FB%E9+%E7%E0%EA%EE%ED+%EE
%F2+25.12.2008+%B9+273-%D4%C7 (дата обращения: 03.07.2016).
2. О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»: Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 309: по сост. на 21.02.2017 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации [сайт]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102164304&intelsearch=%D3%EA%E0%E7+%CF%F0%E5%E7%E8%E4%E5%ED%F2%E0+%D0%D4+%EE%F2+02.04.2013+%B9+309> (дата обращения: 02.04.2013).
 3. О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 гг.: Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.04.2016. № 14. Ст. 1985 (дата обращения: 13.04.2016).
 4. О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам: Указ Президента РФ от 30.06.2016 № 306: по сост. на 02.01.2017 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации [сайт]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102402064&intelsearch=%D3%EA%E0%E7+%CF%F0%E5%E7%E8%E4%E5%ED%F2%E0+%D0%D4+%EE%F2+30.06.2016+%B9+306%3A+> (дата обращения: 30.06.2016).
 5. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации [сайт]. — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102413133&intelsearch=%CF%EE%F1%F2%E0%ED%EE%E2%EB%E5%ED%E8%E5+%CF%F0%E0%E2%E8%F2%E5%EB%FC%F1%F2%E2%E0+%D0%D4+%EE%F2+15.10.2016+%B9+1050+> (дата обращения: 18.10.2016).
 6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.12.2016 [Электронный ресурс] // Официальный сетевые ресурсы Президента России [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379>.
 7. Алферов П. Проектный офис НТИ. [Электронный ресурс] // Проектный офис Национальной технологической инициативы (НТИ) [сайт]. URL: <https://www.rvc.ru/nti/>
 8. Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления // 2-е изд, перераб. и доп. М.: Изд-во «Wolters Kluwer», 2011. 278 с.

9. Битэм Д. Бюрократия / пер. с англ. М. В. Масловского // Социологический журнал. 1997. № 4. С. 165-185.
10. Маркс К., Энгельс Ф. К критике гегелевской философии права // Собр. соч., изд. 2-е. Т. 1. М.: Политиздат, 1957. 689 с.
11. Славин Б. Ф. Идеология возвращается // М.: Социально-гуманитарные знания, 2009. 648 с.
12. Теория и история политических институтов: учеб. пособие для вузов / под ред. проф. А. В. Макарина, проф. А. И. Стебкова. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2008. 312 с.
13. Шестопалов П. Л. Выгоды и возможности применения проектного управления в органах государственной власти [Электронный ресурс] // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации [сайт]. URL: <http://ac.gov.ru/>
14. Шестопалов П. Л., Сафонова О. Н. Почему проектное управление стало трендом в органах государственной власти: материалы XI Междунар. конф. «Управление проектами 2016» [Электронный ресурс] // XI международная конференция «Управление проектами 2016» [сайт]. URL: <http://www.pm-conf.ru/>.