



## ЧТО ТАКОЕ ЧИНОВНИЧИЙ БЮРОКРАТИЗМ И КАК С НИМ БОРОТЬСЯ?

Г. ФЕДОРОВ,  
доктор права, и.о. профессора кафедры теории и истории права  
Молдавского государственного университета

### SUMMARY

The published material represents the big theoretical and practical value for everyone who is interested in actual problems of the theory of the state and the right.

The stated ideas and reasons can be based legislative and activity that will promote protection of the rights and freedom of citizens, interests of the state, strengthening of legality and the law and order.

\* \* \*

Публикуемый материал представляет большую теоретическую и практическую ценность для всех, кто интересуется актуальными проблемами в теории государства и права.

Высказанные идеи и соображения могут быть положены в основу законотворческой и правоприменительной деятельности, что будет способствовать защите прав и свобод граждан, интересам государства, укреплению законности и правопорядка.

*Сегодня Республика Молдова переживает сложный и драматический этап в своём историческом развитии. С развалом Советского Союза одновременно рухнули и старые устои, а новых, постсоветское общество пока не выработало.*

*В стране наблюдается глубочайший социально-экономический и нравственно-политический кризис. В экономическом отношении Республика Молдова отброшена на многие-многие десятилетия назад. Экономика находится, образно говоря, в реанимационном состоянии, цены и тарифы растут, снижаются зарплаты и жизненный уровень народа, большинство граждан живут в условиях нищеты, растёт армия безработных, продолжается массовый исход населения – эмиграция, утечка мозгов, растёт смертность, рождаемость снижается. Повсюду «балом» правят правовой беспредел и правовой нигилизм, моральная распушенность, преступность и т.д.*

поляризации населения приняты в нашей Республике такие угрожающие масштабы, что они уже не могут быть приостановлены силами бессильного нашего государства, по сути государства – банкрота. Слишком далеко зашли процессы деградации, время давно упущено. Поэтому попытки чиновничьей бюрократии сыграть в электоральные игры в угоду «большим западным покровителям и спонсорам», ничего, кроме улыбки, вызвать не могут.

Молдове практически нечего предложить миру, кроме экспорта вина и поставок бессловесной дешёвой рабочей силы, белокожих детдомовских детей и длинноногих проституток, - что и осуществлялось с нарастающей скоростью весь период так называемых «реформ», начиная с 1990-х годов при полном бездействии коррумпированных силовых структур.

Практически все «входящие во власть» чиновники – бюро-

**В** то же время в нашей стране ужасающим стал разрыв между роскошью меньшинства и усиливающейся нищетой большинства. Убедительным доказательством высказанной мысли свидетельствуют, в частности, декларации о доходах и имуществе за 2009 г. депутатов Парламента РМ нынешнего созыва. Из 84 депутатских деклараций об их доходах видно, что

в его составе у более 25 депутатов годовые доходы исчисляются миллионами – 20, 12, 8 млн. лей и т.д. (см. «Молдавские ведомости» от 15.04.2010 г.). И такое положение наблюдается не только в Молдове. Нынешние парламенты многих стран мира напоминают своеобразные клубы миллионеров или их представителей.

Процессы имущественной



краты и номенклатурные партоткраты построили себе шикарные дворцы с цветными фонтанами и многочисленными автогаражами, закупили дачи с огромными участками земли, завели прибыльный, процветающий бизнес и т.д.

Если любого рядового гражданина Молдовы спросить: что тебе прежде всего нужно – порядок в стране или заигрывание с Западной Европой, - то ответ очевиден. Европа местному простому люду чужая, с ней желает дружить прежде всего власть, и отнюдь не бескорыстно. По сути – это самое настоящее компрадорство. Некоторые могут возразить: народ хочет в Европу... Если его спросить: вы хотите уехать на работу без виз в Европу или работать за нормальную заработную плату на Родине, быть с семьей, с детьми? – ответ также не трудно предугадать. Большинство людей покидает страну не от хорошей жизни. И от того, что власть не справляется со своими обязанностями (см. «Коммерсант Plus» от 11.06.2010 г., стр. 3).

Нашему народу чужая страна и чужая земля не нужны, народ хочет достойно жить у себя дома – в Родной Молдове, а не где-то на «чужбине гнуть спину на чужого дядю». От такой беспросветной жизни у любого порядочного человека сердце сжимается от боли и обливается кровью.

В этих тяжелейших условиях надо предпринимать срочные меры по коренной перестройке работы нашего государства, не

возвеличивая, но и не принижая его роль. Конечно, выход из указанного выше состояния зависит от многих факторов, в том числе и от четкой, слаженной работы его государственного аппарата. О характере государственной власти народ судит, прежде всего, по тому, как работает государственный аппарат, кто восседает в чиновничьих креслах, чьи интересы они выражают и защищают.

Эффективность работы государственного аппарата определяется рядом принципов, которые должны быть положены в основу его формирования и функционирования. К числу таковых относятся: 1) структура государственного аппарата должна быть обусловлена, прежде всего, реальными жизненными потребностями; 2) он должен быть немногочисленным, мобильным, жизнеспособным, следует избегать дублирования функций отдельными органами; 3) строгое следование теории разделения властей; 4) комплектование аппарата должно осуществляться на подлинно профессиональной основе; 5) работа должна осуществляться гласно, публично с учетом интересов широких народных масс и т.д.

Таким образом, существование и деятельность государства неотделимы от особого профессионально подготовленного и профессионально исполняющего свои функции аппарата, т.е. специфической организации профессиональных государственных служащих, предназна-

ченных для квалифицированного и эффективного исполнения присущих государству властных функций. Верхушку такого рода профессиональных групп нередко именуют **чиновничьей бюрократией**. У большинства народа чиновник – бюрократ ассоциируется с негативным содержанием – крайним формализмом, бумаготворчеством, крючкотворством, взяточничеством и другими проявлениями отрицательного характера. В слово «начальник» народ вложил всё своё отношение к тем, к кому неизвестным ему путем пришло право вершить делами государства и его судьбами.

Кстати, слово «бюрократия» в буквальном смысле слова означает **«господство канцелярии»**, происходит от французского **«bureau»** - **канцелярия** и греческого слова **«kratos»** - **власть**, т.е. **канцелярская власть**. Оказывается, что, кроме классического деления власти на три ветви (**законодательной, исполнительной и судебной**), бюрократы «изобрели» и четвертую ветвь – **канцелярскую, бюрократическую власть**.

**Бюрократия** – это система управления, осуществляемая с помощью **особого аппарата, оторванного от народа** и стоящего над ним, наделенного специфическими функциями и привилегиями. Бюрократизм – пережиток прошлого, его следует искоренять раскаленным железом, а не поощрять. Бюрократизм – это ржавчина на теле государственного аппарата.

Для чиновничьей бюрократии



тии присущи следующие особенности: а) наличие иерархической структуры; б) обладание каждым органом, а иногда и чиновником собственной компетенцией; в) назначение как принцип комплектования чиновничества; г) получение зарплаты в соответствии с занимаемой должностью и рангом (званием); д) наёмный характер бюрократии; е) подчиненность чиновничества вышестоящему должностному лицу; ж) дисциплина и контроль, строгая подотчётность; з) сменяемость должностных лиц по решению вышестоящей инстанции и др.

**Чиновник**, на наш взгляд, по большому счету **должен быть беспристрастен, независим от политики**. Он должен обладать высокими профессиональными и морально-нравственными качествами, призванными служить препятствием – преградой коррупции и другим порокам. К сожалению, реальная практика поведения чиновничества обычно весьма далека от этих качеств (требований).

Несмотря на все поиски и **достижения в попытках сориентировать бюрократию** на деятельность во имя общего блага и общественных интересов, реальная **современная политизированная бюрократия практически** в большинстве стран мира неразрывно **связана с различными группами интересов и давления**, очень часто ставит свои собственные интересы выше общественных и государственных, концентрирует свою деятельность на на-

правлениях и возможностях, связанных с частными интересами конкретного чиновника по принципу: **«А что я буду с этого иметь?»**

Вместо того, чтобы заниматься экономикой, нынешний бюрократ занимается политиканством. Между тем, основой основ существования любого общества является экономика. Нельзя подменять экономику пустыми электоральными распрямами. Кодексом о выборах народ не накормишь. От того, как будет избираться президент, народ сытым не будет. Нельзя подменять социально-экономические потребности человека «электоральными упражнениями».

**Другой особенностью бюрократии** всегда была и остается её относительная социальная автономность. Используя специфику государства, обслуживающая его группа профессионалов стремится и дальше сохранить своё положение автономной и в значительной степени стоящей над обществом силы. В нынешних условиях, когда деятельность государства существенно усложнилась, когда принятие управленческих решений предполагает поиск, обработку и хранение огромного количества информации, роль бюрократии особенно возросла, и её влияние на развитие общества стало поистине определяющим.

Особое возрастание роли бюрократии чревато перерастанием подчиненной общественным интересам рациональной системы управления в обслуживающую прежде всего соб-

ственные нужды, на собственной базе воспроизводящую и самодовлеющую систему. Такая система обычно ассоциируется с господством бюрократизма как особого рода извращения деятельности государства, государственного аппарата. Конкретно бюрократизм выступает в качестве господства канцелярщины, бумаготворчества, волокиты, формализма и нередко произвола. Основными причинами бюрократизма являются не только **относительная автономность государственного аппарата**, но и **отсутствие настоящей гласности**, необходимого **контроля со стороны гражданского общества над деятельностью чиновничества**, государственных служащих, использование бюрократией в собственных целях и своих интересах преимуществ в информированности, в процедуре подготовки и принятия управленческих решений, а также в существовании определенных неформальных **коалиций** между группами интересов и бюрократическими кругами. Кроме того, важным фактором подпитывания руководствующего частными и групповыми корыстными интересами бюрократизма являются взаимосвязи и «взаимоперетекания» между чиновничьими и частнопредпринимательскими, а также иными экономическими, общественными и политическими структурами.

Негативные социальные и иные последствия бюрократизма обычно выражаются в чрезмерном расширении не только



количества, но и прерогатив чиновничества, в его особом влиянии на всю процедуру принятия и исполнения политических и управленческих решений. Используя свою монополию на владение «техникой управления» (т.е. специальные знания, опыт, связи и т.п.), бюрократия способна распространить свой контроль на всю систему власти, а также на богатства и привилегии в обществе. Так, в советское время для чиновников-бюрократов существовали спецмагазины, спецсанатории и др. Да и сегодня для чиновников выделяется спецтранспорт (который используется не только ими по служебным надобностям, но и членами их семей), существует особое законодательство о заработной плате чиновников и соответствующих надбавках, об их безопасности, о медицинском обслуживании и пенсионном обеспечении и т.д.

Опасность и негативное влияние бюрократизма на управленческую деятельность в обществе в большой степени связаны с профессионально высокой способностью бюрократов организовывать и реализовывать, по сути, безответственное отношение к своему делу и обществу. **Механизмы бюрократизации управленческой деятельности поистине неисчислимы и до крайности изощрены.** Широко используется дробление и распыление должностных обязанностей и полномочий, закрепленных в самых разнообразных Инструкциях и Положениях; поистине неисчислимо количе-

ство всякого рода согласований, соотнесений, визирования; до совершенства доведено применение разных форм эксплуатации труда подчиненных; неосведомленность не только рядовых, но и весьма подготовленных, на работающих в иных сферах граждан в деятельности и особенностях бюрократической машины и т.д. Используя объективную внутреннюю замкнутость управленческого процесса, как социальную, так и профессиональную обособленность управленцев и управленческих структур, большую закрытость бюрократической машины и обслуживающих её чиновников от «просвечивания» их деятельности общественностью, общественными и информационными системами контроля, квази-бюрократы не только создают комплекс **мифов о собственной незаменимости и непогрешимости, но и утверждают впечатление о своей, по сути, неуязвимости**, что в немалой степени является основанием для широкого распространения **коррупции, местничества, клиентелизма, протекционизма, нэнашулизма, кумэтризма, nepотизма и иных «измов»**, язв и пороков управленческой машины.

Взяточничество и коррупция распространены не только у нас, но и во всем цивилизованном мире. Человеку бороться с ними в одиночку крайне сложно и невозможно, поэтому данным вопросом обеспокоены не только власти и граждане отдельно взятого государства, но и круп-

ные международные организации. Так, 9 декабря 2003 г. была подписана Конвенция ООН по борьбе с коррупцией, которую затем ратифицировало 75 стран, в том числе и Молдова (2007 г.). В последствии решением Генеральной Ассамблеи ООН **день 9 декабря был объявлен Международным днём борьбы с коррупцией** (см. «Молдавские ведомости» от 18.12.2009 г.).

Именно к этой дате была приурочена V Национальная антикоррупционная конференция, на которой Прокуратура по борьбе с коррупцией обнародовала результаты тематического социологического опроса по Республике Молдова. Респондентами были представлены все слои населения, в зависимости от места проживания, образования, возраста, уровня благосостояния и ряда других критериев.

Согласно этому исследованию 28,5 % респондентов считают, что уровень коррупции в Молдове остается по-прежнему высоким, а 14,5 % ответили, что предпринятые меры способствовали сокращению числа подобных преступлений. На тенденцию роста коррупции указывают ответы 21,8 % опрошенных. При этом основной причиной взяточничества названы якобы низкие зарплаты чиновников (31,1%), несовершенство законодательства (14,5%), чрезмерная бюрократизация процессов принятия решений (10,8%), а также... толерантное отношение общества к актам коррупции (9,8%).

И тут же респонденты про-



демонстрировали собственную лояльность к коррупции и извлечения выгоды из влияния. В 28,3 % случаев граждане для «решения вопроса» в госструктурах выбирают испытанный способ – дачу взятки; 8,48 % - предпочитают «косвенные пути воздействия на должностных лиц»; 63,2% выбирают правовой путь решения вопроса. Таким образом, чуть больше трети опрошенных однозначно «расписались» в своём желании продолжать «поддерживать» коррупцию в Молдове.

Интересны также ответы респондентов на вопрос о том, в каких именно структурах коррупция наиболее распространена. На первом месте стоят образовательные учреждения и учреждения санитарно-эпидемиологического контроля (с этим столкнулись 13,14% респондентов), на втором месте (если не сказать – на первом) – полиция (13,13%), на третьем – таможня (13,05%). Продолжают перечень медицинские учреждения (12,33%), адвокатские бюро (9,2%), частные предприятия (8,6%), офисы экспертизы и учёта транспорта (8,51%), местные органы власти (7,82%), паспортное бюро (7,59%) и судебные инстанции (6,63%).

Факты налицо: несмотря на то, что во многих перечисленных учреждениях были приняты определенные антикоррупционные меры, их эффективность оказалась минимальной. Размах коррупции настолько велик, что в скором времени коррупционеры не переведутся. Взятки

как брали, так и продолжают брать: раньше малыми суммами, сегодня – большими. Чем выше начальник, тем больше взятка. На отдельных участках госаппарата существуют даже негласные «расценки – тарифы» за оказываемые услуги в обход закона.

Сколько существует государство как историческое явление, столько же времени существует и коррупция. Мафия и коррупция бессмертны. В период средневековья активно упражнялась в этом даже церковь, тогда «функционировала» т.н. «Такса святой апостольской канцелярии» (авторство приписывается Ф.Аквинскому). В соответствии с этой «Таксой...» любой грех можно было искупить, если внести определенную сумму церкви. Размер суммы зависел от размера греховности. Да и в наши дни такого рода «взятки» не перевелись. Совсем недавно из мест заключения России выпустили лжепророка Г. Грабового, который мошенническим путем выманивал деньги у доверчивых граждан, обещая взамен оживить их детей – школьников, погибших в Беслане в результате террористического акта.

Как видим, приёмы выколачивания взяток с граждан самые разнообразные и самые изощренные. В чём же дело? Почему наши граждане вместо того, чтобы бороться с коррупцией, лояльно относятся к ней? Прокурорское исследование проясняет и эту ситуацию. Увы, 54,46% респондентов опроса твердо убеждены в

том, что если они обратятся в правоохранительные органы с сообщением об отдельном акте коррупции, это ничего не изменит. Кроме того, они опасаются санкций, ведь они предлагают взятку, а, значит, сами являются соучастниками преступления; 13,3% опрошенных считают, что обращение в правоохранительные органы влечёт за собой возможное осложнение ситуации, а 11,51% боятся заявить о коррупции. При этом 34,01% респондентов логично полагают, что уже сама возможность обращения в правоохранительные органы существенно осложняет чиновникам жизнь. Вместе с тем, сами же респонденты подтверждают (73,23%), что единственной мотивацией борьбы с коррупцией может быть её неприятие.

Таким образом, как это ни печально, проведенное Прокуратурой по борьбе с коррупцией исследование вновь довольно ясно показывает предрасположенность нашего общества к коррупции и даже признание её в качестве нормы для решения вопроса.

Некоторые «эксперты» предлагают, как им кажется, уникальный способ борьбы со взяточничеством (коррупцией): «чтобы чиновник не брал взятку, - надо их не давать» подобно тому, как бороться следует с антисанитарией – «чисто не там, где убирают, а там, где не соряют». Выслушав такой примитивизм, такое дилетантство, вспоминаются слова экстровагантного в современной России



В.Жириновского, который как-то в шутку или всерьез заявил: «Взятки изжить, искоренить невозможно подобно тому, как нельзя избавиться от тараканов, - сколько их не трави, они всё равно размножаются. Но это не значит, что бороться с тараканами не надо. Если не бороться с ними, то их будет ещё больше». Взяточники (добавим от себя), как и тараканы, размножаются не в арифметической, а в геометрической прогрессии.

В отличие от «экстравагантных политиков» необходимо серьезно подчеркнуть следующую мысль: процесс коррупции в наше время превратился во всеобъемлющий, носит структурный характер и требует фактически каждодневной и систематической борьбы с ним. **Во многом коррупция обусловлена составом и мотивацией нынешнего чиновничества.** Как результат, требуются непростые и эффективные меры с целью сменить мотивацию служения себе и отчасти государству на мотивацию обслуживания общества, а как следствие – каждого гражданина.

**Немаловажную роль в подпитывании бюрократизма играет корпоративность,** своеобразная круговая порука и осознанная взаимосвязанность управления, чиновничества. В этих условиях даже весьма честный, добросовестный высококвалифицированный специалист иногда, чтобы окружающие его бюрократы не смотрели на него, как на «белую ворону», быстро становится носителем

и выразителем корпоративного бюрократизма.

Он всё более отождествляет себя с государством, обособляется от общества, от необходимости служить ему, работать на него, стремится к разного рода особым льготам и привилегиям, добивается такой регламентации должностных функций, которая даёт возможность распоряжаться ими в своих интересах не только общественной, но частично даже частной собственностью граждан, изыскивает всяческие возможности использовать свою близость к государству для собственной бесконтрольности и безнаказанности. Эскалация бюрократизма как специфической «болезни» системы государственного управления и обслуживающего её чиновничества неизбежно порождает и всё больше усиливает такие очевидно негативные и для общества, и для системы управления им явления, как **«заволакивание»** процедуры выработки и принятия необходимых решений, волюнтаризм и профессиональная некомпетентность должностных лиц, карьеризм, безудержное бумаготворчество и т.д. В конечном счете **бюрократы** предстают в качестве элемента, противопоставляющего себя обществу и его интересам, и всё более походящего на **замкнутую недостижимую касту**, монополизирующего в своих интересах функции властвования и управления в обществе; концентрирующегося на обеспечении своего привилегированного положения,

недоступного общественному контролю и общественному воздействию. По сути, это слой высокомерных должностных лиц, эксплуатирующих возможности и средства государства главным образом в собственных корыстных интересах. У каждого подобного бюрократа незримо в кабинете висит плакат с надписью: **«Говори тихо, проси мало, уходи быстрее».**

Мы же хотим поставить вопрос, как говорится, ребром: кто же кому должен служить – чиновник народу или, наоборот, народ чиновнику? При этом нельзя забывать, что чиновник содержится за счет народных средств (бюджет пополняется прежде всего за счет народных средств – налогов, уплачиваемых государству), и чиновник должен быть подконтрольным и подотчетным обществу. В противном случае утверждение, что чиновник – слуга народа, превращается в пустышку и насмешку над здравым смыслом, над народом. Само слово государственный **«служащий»** происходит от слова «служба», «служить». Быть на службе – это значит быть слугой в самом ответственном смысле. Только в недемократическом государстве может быть обратное положение – народ безропотно служит чиновнику.

Государственный аппарат, все чиновники содержатся за счёт бюджетных средств, уплачиваемых народом. Поэтому недопустимым должно быть положение, когда армия чиновников «размножается» без объектив-



ной потребности, ибо тогда возрастает действие т.н. «**Закона Паркинсона**», согласно которому всякая административная единица склонна жить прежде всего для себя самой, увеличивая в этой связи как объем своих задач, так и число работников, необходимых для их выполнения. Например, в Молдове к концу 2009 г. во всех министерствах, ведомствах и других государственных службах работало почти 21 тысяча человек, из которых 63 % – в органах центральной публичной администрации, а в местной – 37% (см. «Молдавские ведомости» от 01.06.2010 г.). Присущая бюрократическим системам абсолютизация формальных правил, неукоснительное следование инструкции, стандартным шаблонам, мелочная опека и централизация, в конечном счете порождают особый размах равнодушия и апатии на всех уровнях социально-политической сферы, усиливают власть административной верхушки, чреватую опасностью появления не просто авторитарного стиля, но и диктаторских устремлений и амбиций должностных лиц.

Попутно обратим внимание читателя и на действие некоторых иных свойств «**Закона Паркинсона**», сформулированных более полувека назад и изданных отдельной книгой в 1958 г. (см. «Комсомольская правда» от 11 июля 2008 г.): чиновник стремится увеличить число подчиненных, но не соперников; чиновники создают работу друг для друга; объем работы чинов-

ников возрастает в той мере, в какой это необходимо, чтобы занять время, выделенное на её выполнение и др.

Ученые с математической точностью выявили главное в «**Законе Паркинсона**», а именно: «коэффициент бесполезности» (КБ) чиновничества, т.е. определен порог численности (21) высших чиновников какой-либо страны. И сделали вывод: если их становится больше этого порога – коэффициента бесполезности, то плодотворной работы на благо Отечества можно не ждать.

С.Н.Паркинсон (1909-1993 г.г.) утверждал, что идеальное число членов **Кабинета Министров – пять человек**. Мол, при такой численности их легко собрать. Собравшись, они способны быстро прийти к согласию, действовать оперативно, умно и тихо. Семь или девять человек в Кабинете Министров тоже неплохо. Почти идеально: «В кабинете из девяти человек – трое вершат политику, двое – поставляют сведения, один напоминает о финансах. Со свободным от дела Председателем получается 7 человек. Остальные двое, по-видимому, нужны для красоты». Но во многих странах Кабинеты Министров разрослись. Были обследованы 197 стран мира – от Монако и Лихтенштейна с «идеальными» правительствами в 5 человек до Шри-Ланки с гигантским аппаратом в 54 члена Кабинета Министров; в Правительствах Австралии и Новой Зеландии по 27 человек; в Канаде – 32 и

т.д. То есть многие страны, вводя в состав своих Правительств новых членов, превышают «КБ» и тем самым вредят себе. И тут же Паркинсон объясняет, почему туда вводят новых членов: «... иногда они вроде знают ещё что-то нужное, но чаще просто очень вредят, если их в Кабинет не ввести. **Чтобы их утихомирить, приходится непрестанно с ними советоваться.** По мере их включения (и успокоения) число членов постоянно ползет вверх от 10 до 22 и более. Лишних членов в состав Правительства приходится включать не с расчетом на то, что они будут или могут приносить пользу, а чтобы угодить какой-нибудь внешней группировке. И задача их заключается в том, чтобы сообщать своим, как идут дела. И чем крепче утверждаются ненужные члены, тем крепче требуют обойденные группы, чтобы и их представителей ввели в состав Правительства. Таким образом, превышение коэффициента бесполезности (21) приводит в конечном счёте к снижению эффективности и полезности Правительства. Отсюда делается вывод: **чем численность Правительства меньше, тем его полезность выше**». Иначе говоря, большие дела делаются малой численностью; или лучше меньше да лучше, чем много и хуже.

Характеристика «**Закона Паркинсона**» была бы неполной, если бы мы не коснулись его действия применительно к Республике Молдова.

По результатам июльских



(2009 г.) выборов в Парламент в Молдове сформировано Правительство в составе Премьер-министра, 4 – вице-премьеров (некоторые из них одновременно возглавляют соответствующие министерства), 17 министров (Внутренних дел, Здравоохранения, Обороны и др.), 8 руководителей других общереспубликанских структур (Агентство земельных отношений и кадастра, Агентство лесного хозяйства «Moldsilva», Агентство материальных резервов, Агентство публичной собственности, Национальное бюро статистики, Бюро межэтнических отношений, Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией).

Кроме того, органами республиканского масштаба являются и другие ведомства (Касса социального страхования, Касса обязательного медицинского страхования, Служба информации и безопасности, Счетная Палата и др.). Некоторые ведомства были переданы отдельным Министерством: Таможенная служба перешла в подчинение Министерства финансов, Лицензионная палата - Министерству экономики, Агентство «Apele Moldovei» - Министерству окружающей среды, а учреждения винодельческого сектора перешли к Министерству сельского хозяйства и пищевой промышленности (см. «Кишиневские новости» от 18.09.2009 г.).

Такое многообразие ведомств, несомненно, влечёт за собой «разбухание», «размножение» штатного персонала госу-

дарственного аппарата общереспубликанского масштаба, способствует росту финансовых затрат и размножению бумаготворчества и бюрократизма.

С другой стороны, объективности ради, следует сказать и о том, что развитие государства в том виде, в котором оно существует сегодня и будет существовать в ближайшей перспективе, практически без наличия бюрократизма и связанных с ним отношений, проблем, трудностей, пока невозможно. Отсюда осознанное стремление общества не только к полному устранению бюрократизма и бюрократии, сколько к установлению над ними **необходимого общественного контроля и должного общественного воздействия**. Во многом в этих целях в ряде стран периодически проводятся либо систематически предпринимаются те или иные административные реформы, а в ряде случаев в отдельные периоды создавались и создаются даже специальные ведомства (в том числе Министерства) для борьбы с коррупцией на уровне государства. Так, в РМ в своё время был создан Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией, а для упорядочения и согласованности в действиях местных органов власти в недалеком прошлом существовало Министерство местного публичного управления. Правда, **бороться с бюрократией, бюрократизмом и коррупцией методами создания по сути новых бюрократических структур и отношений,**

**вряд ли реально возможно.** На наш взгляд, больший эффект в этом направлении может быть достигнут как раз развитием системы местного самоуправления, децентрализацией государственного управления с делегированием всё большего количества управленческих функций и полномочий низовым звеньям управленческого аппарата с передачей им соответствующих объемов финансирования управленческой деятельности, а также развитием структур гражданского общества, поиском разных форм сближения как интересов, так и самих взаимосвязей, контактов управляемых и управляющих и т.д.

Свою роль в борьбе с бюрократизмом могут и должны сыграть усилия по **отслеживанию** всех звеньев и элементов управленческих процедур **средствами массовой информации** (печать, телевидение, радио и т.д.), общественного контроля, а также разоблачение конкретных фактов формализма, волокиты, некомпетентности, волюнтаризма, злоупотребления служебным положением, коррупции, протекционизма и т.п. Негативным типичным примером **«формализма в квадрате»** можно назвать практику функционирующей в Республике Молдова зарубежной энергетической компании **«Union Fenosa»**, когда последняя **не признает** старые «Договоры о приватизации квартир», осуществленной в Молдове в **начале 90-х годов** прошлого столетия при заключении с гражданами Договора



на предмет поставки электроэнергии потребителям. В связи с чем граждане вынуждены **по второму кругу** обходить снова все инстанции для сбора необходимых документов (оригиналов и копий) – Кадастровую службу, Агентство по приватизации жилья, архивы г. Кишинев, платить дополнительные суммы в банк, затем снова возвращаться в эти же инстанции с **новым оранжевым Сертификатом**, проходить повторную перерегистрацию и только после всех этих «**хождений по мукам**» вернуться в «Union Fenosa» и заключить долгожданный договор.

Для чиновника – бюрократа «бумаготворческий» метод работы, заседательская суетня-беготня являются наиболее характерными. Чем больше «бумаг» наберет, тем лучше; чем больше заседаний проведет, тем плотнее проходит рабочий день.

Для этого создаются различные комиссии и подкомиссии, группы и подгруппы, составляющие всякого рода справки, заключения, инструкции, вносятся разнообразные предложения, подготавливаются всякого рода проекты приказов и распоряжений с предварительным согласованием и визированием; заслушиванием на многочисленных заседаниях отчётов председателей комиссий и субкомиссий; с переносом этих заседаний на другие дни и часы, как в узком, так и в расширенном составе; с детальным (и не очень) анализом собранных «материалов», проведением дополнительных

сплошных и выборочных проверок, инвентаризаций и ревизий и т.д. и т.п. Короче говоря, собираются нужные и ненужные «бумаги» пачками в несколько килограммов для того, чтобы решить мелочный вопрос. По существу – это не работа, а имитация. Главное создать видимость чиновничьей беготни (возни), чиновничьей показухи. Как видим, бюрократизм многолик и разнообразен, - на любой «вкус».

Для борьбы с бюрократизмом предлагались и предлагаются самые разнообразные рецепты. Часть представителей увязывают ликвидацию бюрократизма с **ликвидацией власти капитала** и установлением свободного сотрудничества между разнообразными гражданами.

Другая часть предлагает **передать участие управленческих функций гражданам в рамках систем самоуправления или структурам гражданского общества, негосударственным организациям.**

В ряде стран такое реформирование дало положительный результат. Однако в этом направлении предстоит ещё очень много сделать, чтобы, с одной стороны, справиться с бюрократизмом, а с другой – не подорвать необходимую обществу структуру управления.

Немало проблем борьбы с бюрократизмом связано с состоянием дел в самом государственном аппарате. Нельзя не признать, что раньше государственному аппарату уделялось больше внимания. Сегодня он работает

менее эффективно. В условиях рыночных отношений слишком много соблазнов для чиновников происходит из-за огромных расходов между их зарплатами и теми огромными финансовыми потоками и возможностями, которыми они сегодня практически безназорно и иногда безнаказанно распоряжаются. В условиях, когда моральная устойчивость и преданность идее выглядят абсолютными анахронизмами, только существенное видоизменение ныне существующих процедур государственного управления вряд ли может **устранить соблазны, которые сплошь и рядом магически воздействуют на чиновников.** Поэтому государство должно больше внимания уделять **качеству подготовки специалистов**, формированию их мировоззрения, а также проблеме подбора и расстановки кадров.

Современная ситуация, когда основная масса чиновничества в течение уже многих лет руководствуется в своих действиях личными и групповыми корыстными интересами и запросами, иногда нисколько не маскируясь, напрямую обслуживает интересы частных фирм и частных лиц, создала такое положение, когда рядовым гражданам изменений в сфере управления вряд ли следует ожидать в ближайшее время. Это признают многие эксперты, ссылаясь на инертность развития как государственного аппарата, так и общества в целом. Тем не менее, они рекомендуют уже сегодня начать последовательное



и более или менее необратимое движение к следующим целям: **прозрачности деятельности государственного аппарата;** функционированию административной системы **по четким правилам,** которые были бы понятны как государственному служащему, так и тому, с кем он взаимодействует, будь то рядовой труженик или представитель юридического лица.

Исключительно важным представляется изыскание эффективных способов **рационализации государственного аппарата.** Данная реорганизация предполагает как действенное сокращение числа государственных служащих (что особенно важно в условиях всеобщего экономического кризиса), так и такую организацию их труда, которая не просто повысила бы его эффективность, но и сняла **нервно-психологическую** и иную **перегрузку нынешнего чиновника.** Такого рода рационализация оправдывается рядом специалистов тем, что отсутствуют чёткие критерии, по которым можно обновлять государственный аппарат с точки зрения эффективности работы каждого государственного служащего, а поэтому нерадивый бюрократ не ощущает опасности увольнения из-за собственной недобросовестности или недостаточной квалификации. Думается, что данное обстоятельство обусловлено в немалой степени сознательным или несознательным стремлением не разрабатывать, не искать подобные критерии, практически

игнорируя имеющиеся научные разработки на этот счёт.

При комплектовании государственного аппарата смелее следует **внедрять конкурсную систему** подбора, приёма и расстановки кадров. При приёме на ту или иную должность каждый работник государственного аппарата должен оцениваться с точки зрения знания дела, компетентности, добросовестности, порядочности, административно-организаторских способностей, умение быстро, оперативно и правильно принимать решение, брать всю ответственность на себя за выносимые решения и принимаемые меры.

В последнее время новые власти Молдовы предприняли робкие попытки внедрить конкурсный метод комплектования государственного аппарата. Так, по данным Управления кадровой политики при Госканцелярии Правительства РМ с начала 2010 г. в министерствах и других органах центрального публичного управления прошло 20 конкурсов на замещение 181 места публичной службы. На эти вакантные места было подано 576 заявлений от претендентов (см. «Молдавские ведомости» от 01.06.2010 г.).

Нуждается в дальнейшем **совершенствовании и само законодательство о государственной службе** в самом широком смысле этих слов. В частности, **государственный чиновник любого ранга не должен иметь права параллельно занимать другую должность или заниматься другой деятельностью,**

**как в государственном, так и частном секторе, кроме научной и педагогической работы.** Отход от этого требования порождает «крышевание», **покровительство, подмену государственных интересов личными, корыстными интересами.**

Надо подумать о том, чтобы **исключить** из законодательства **особый порядок привлечения отдельных категорий чиновников к дисциплинарной, административной, гражданской и уголовной ответственности,** ибо Конституция РМ (ст. 16) закрепила краеугольное положение – перед законом и властями все граждане равны независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, политических взглядов, социального происхождения, имущественного или служебного положения. Законность едина и ответственность должна быть единой, одинаковой, по единому Закону.

Уголовное законодательство о борьбе с коррупцией, взяточничеством и другими должностными преступлениями (гл. XV, гл. XVI УК РМ) также **требует дальнейшего совершенствования.** В принципе в законе не улавливается отличие между взяточничеством и коррупцией (разве что взятки берутся в негосударственных организациях, а коррупция имеет место в государственных структурах). К тому же, законодатель очень «деликатно», даже «романтично» **называет получение взяток «коррупцией»,** лаская слух



преступника. При этом разграничивает **пассивную коррупцию от активной**. Если дело пойдет таким образом и дальше, то вскоре не исключено, что законодатель введет и такие разновидности коррупции, как **«полу-активная» и «полупассивная» коррупция**. А там, не за горами, и амнистия будет объявлена коррупционерам – взяточникам за «особые заслуги перед отечеством». Добавим к сказанному и то, что санкции соответствующих статей слишком мягки и неэффективны, - сроки лишения свободы до 10-15 лет, а лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью – сроком до 5 лет.

На наш взгляд, учитывая масштабность этих преступлений, особую вредность и опасность, не мешало бы запретить пожизненно этим лицам занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, после отбытия основного наказания, - «волка сколько не корми, он всё равно смотрит на овчарню».

Наконец, обратим внимание также и на то, что неблагоприятно обстоят дела и с ежегодным представлением высокопоставленными чиновниками Деклараций о своих мизерных доходах, о которых народ начал складывать уже анекдоты, - якобы государственный аппарат Молдовы укомплектовывается одними бездомными пролетариями и подневольными крестьянами.

Многое можно и нужно сде-

лать и по другим направлениям борьбы с чиновничьим бюрократизмом и коррупцией.

\* \* \*

Итак, мы остановились только на некоторых аспектах чиновничьего бюрократизма. Но даже это небольшое обозрение говорит о многом – о вредности и опасности бюрократизма, о его нежелательной преимственности, о размахе его распространения. Борьбу с чиновничьим бюрократизмом и коррупцией (взяточничеством) нельзя проводить от случая к случаю, совершая «кавалерийские наскоки» или превращая её в компанейщину. Она должна вестись постоянно, последовательно и решительно как на общегосударственном, так и местном уровне и стать делом всего общества, всех и каждого из нас в отдельности.

#### **Использованные источники:**

1. Конституция Республики Молдова (1994 г.)
2. Закон Парламента РМ «О государственной службе и общественном статусе госслужащего» (2008 г.)
3. Уголовный кодекс РМ (2002 г.)
4. Кодекс о правонарушениях (2008 г.)
5. **Оболонский А.В.**, Постсоветское чиновничество: квазибюрократический правящий класс, - см. «Общественные науки и современность», 1996 г., № 5.
6. **Федоров Г.К.** Теория государ-

ства и права, К., 2004 г.

7. **Федоров Г.К.** Актуальные проблемы формирования и функционирования государственного аппарата, - см. «Закон и жизнь», 2002 г., № 9

8. **Январёв В.А.** Чиновник: от служения государству к обслуживанию общества., - см. «Общественные науки и современность», 2002 г., № 4

9. **Якобсон Л.И.** Реформа государственной службы: интересы и приоритеты, - см. «Общественные науки и современность», 2002 г., № 3

10. **Периодическая печать:** «Комсомольская правда» от 11.07.2008 г.

«Молдавские ведомости» от 18.12.2009 г. от 01.06.2010 г.

«Кишиневские новости» от 18.009.2009 г.

«Коммерсант Plus» от 11.06.2010 г.