
МЕНЕДЖМЕНТ

УДК 35.083.92(94):65.011.74

Т.В. Алайцева*

ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОРРУПЦИИ

В статье рассматриваются аспекты коррупции, порождаемые структурой и регламентацией деятельности управленческих структур бюрократического типа.

Ключевые слова: бюрократическая организация, власть, коррупция, структура управления, распределение полномочий, нормирование деятельности.

Традиционно коррупцию рассматривают с правовой точки зрения как нарушение закона, как получение незаконного дохода. Также в коррупции усматривается проявление негативных человеческих качеств, таких как жадность, стремление к безграничному потреблению, нарушение правил ради удовлетворения корыстного интереса. Именно в этих смыслах в основном трактуется понятие коррупции. Так, в различных словарях и источниках ее определяют как продажность, моральную нечистоплотность, подкуп политических деятелей и должностных лиц, обогащение с нарушением законодательства. Во многих исторических и литературно-исторических источниках отражено резко негативное отношение авторов и общества к проявлениям коррупции – начиная с библейских текстов, где предостерегают от взяточничества и судейского лицемерия. Древнее шумерское царство можно по праву назвать колыбелью коррупции, когда жрецы начали использовать с выгодой для себя «служебное положение», предложив людям заменить человеческую жертву богам на материальные подношения себе любимым. Царство Хаммурапи также столкнулось с тем, что исполнение законов не является общим неукоснительным правилом для всех без исключения. Позже подтвердилось, что коррупция развивается быстрее там, где есть выбор – наказывать или освободить от наказания, или есть варианты выбора самого наказания. В этом случае, выбирая более мягкий вариант наказания, власть имущий имеет оправдание для себя. Ведь по сути закон не нарушен, и коррупционер чувствует себя более защищенным от какой-либо ответственности. Определенную роль здесь сыграло и то, что в разных обществах исторически сложилось разное представление о тяжести преступлений и формах наказаний. Например, ислам требует отрубить вору руку, а другие религиозные течения могут найти смягчающие обстоятельства, и наказание не будет столь радикальным.

* © Алайцева Т.В., 2015

Алайцева Татьяна Васильевна (alaytv@gmail.com), кафедра общего и стратегического менеджмента, Самарский государственный университет, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

В средние века коррупция не только не исчезает, но и усугубляет свое разрушительное для общества действие, проявляясь в подкупе судей, корыстолюбии и безнаказанности окружения монархов. Не избежала проявлений коррупции и ее последствий и Россия. Размеры нарушений и быстрое разрастание поборов в системе государственного управления привели к изданию Петром I Указа о наказании «мздоимцев» и «лихоимцев» смертной казнью. Н. Макиавелли образно проводит параллель между мздоимством и тяжелыми неизлечимыми недугами, которые нельзя запускать и быстрому росту которых способствует безнаказанность.

Несмотря на идеологическую работу и активную пропаганду коммунистических принципов, коррупция была распространена и в советский период. Одной из важнейших причин и одновременно основой коррупции была дефицитность благ. Это касалось и «бесплатного» жилья, и поступления в учебные заведения на ограниченное число мест, и распределения товаров при резком превышении спроса над предложением и фиксированных ценах. Высшей мерой наказания за подобные преступления была также смертная казнь, и иногда, несмотря на информационные ограничения, советские люди узнавали о преступлении и соответствующем судебном решении. Проявления коррупции имели место в центральных и местных государственных и партийных органах, в судебных инстанциях. Особенно много нарушений отмечалось в сфере материально-технического снабжения предприятий при жестко нормированном распределении ресурсов. Наказывая корыстолюбивых функционеров, власть одновременно должна была доказывать, что все эти проявления связаны с отдельными нарушениями, идейной незрелостью части строителей коммунизма и не имеют отношения к самой системе управления государством, партией, общественными отношениями.

Также применительно к коррупции используются термины «порча», «моральное разложение», «хищение», «срастание государственного аппарата, чиновников с преступными структурами». Подчеркивается и аспект соблазнения, развращения взятками должностных лиц, использования преимуществ своего положения как в личных, так и в групповых интересах. Часто к коррупционным преступлениям относят дисциплинарные проступки, служебный подлог, незаконное участие в предпринимательской деятельности и т. д.

Соответственно, борьба с коррупцией, антикоррупционные законы, формирование различных комиссий и комитетов по преодолению коррупционных проявлений должны создать у общества представление о том, что коррупцию можно преодолеть, искоренить как явление, например, ужесточая контроль или карательные меры законодательного характера. Все это свидетельствует о несколько поверхностном понимании этого сложнейшего и тяжелейшего по своим проявлениям и последствиям явления.

Глубинные, фундаментальные основы коррупции заключаются в построении и формах функционирования бюрократических организаций различного типа и уровня. К таким организациям относятся и государство в лице государственных органов власти и представляющих их чиновников, и судебная власть, и правоохранительные органы государства, и в определенной мере образовательная сфера, культура, и все организации, чья деятельность определяется и курируется государством.

Принципы построения бюрократической организации нацелены на формирование идеальной системы, где все подчиняется строгим правилам, предсказуемо и в этом смысле лишено даже склонности к нарушениям. Но реальность многократно подтвердила обратное.

Создавая теорию бюрократической (идеальной по замыслу автора) организации, Макс Вебер исходил из того, что ее можно разложить на составные части и жестко пронормировать работу каждого элемента. При таком разделении труда происходит однозначная специализация персонала и его ориентация на четкое выполнение заранее заданных

функций. В этом случае организация строго выстраивается по линейному признаку, когда сотрудник отвечает за свои действия только перед вышестоящим руководителем. Вебер был уверен, что жесткий порядок, подкрепленный многочисленными нормами и регламентами, позволит организовать максимально эффективную работу. Представлялось, что при этом удастся полностью регламентировать и функции, и количество управленческих работников, т. е. первоначально бюрократические структуры формировались для эффективного и рационального администрирования [1].

М. Вебер считал, что властные организационные структуры исторически изменялись, переходя от традиционных, базирующихся на абсолютной власти и передаче ее наследникам, к харизматическим структурам, имеющим в основе власть личности, и уже от них – к бюрократическим как более рациональным и эффективным. Действительно, сравнивая властные структуры в историческом аспекте, необходимо признать, что именно бюрократические структуры, основанные на четко определенных правилах, распределении полномочий и ответственности, в определенный исторический период и для соответствующих типов организаций оказываются наиболее приемлемыми и даже совершенными. Они характеризуются такими параметрами, как рационалистичность, строгость, точность, стабильность, дисциплина, что и обеспечивает их выживание в изменяющихся условиях. Также предполагалось, что постоянный и эффективный контроль за деятельностью отдельных членов и звеньев системы станет дополнительным гарантом стабильности.

Таким образом, в бюрократической системе каждый ее участник представляет собой элемент с однозначно определенными функциями и границами действий. Например, в системе государственного управления чиновник может руководствоваться только законами и разработанными на их основе правилами, что и сделает государство идеально управляемым и, главное, правовым, справедливым, поскольку законы и правила будут одинаковы для всех без исключения.

В идеальной организации бюрократического типа действия всех официальных лиц предсказуемы, а личные качества управленцев не влияют на работу, не отражаются на качестве управленческих решений. Вышестоящие руководители лишь оценивают, насколько принятое решение соответствует закону, правилу, предписанию.

В этих условиях любая инициатива и даже прогрессивная идея, не соответствующая правилам, воспринимается как игнорирование строго обязательных для участника системы условий ее функционирования, отступление от предписанного, превышение полномочий, заслуживающее, как любое нарушение, наказания.

Изменение правил функционирования под влиянием населения страны, ответственности также не предусматривается организацией бюрократического типа. Теоретически влияние может быть осуществлено в направлении изменения общих правил управления государством и общественными процессами. Происходит это цивилизованным способом через выборы, смену политической системы или стратегии действий. Но полноценная избирательная система возможна только в строго правовом государстве. На низовые уровни бюрократической системы, представленные чиновничеством среднего и местного уровня, напрямую повлиять вообще невозможно, поскольку они не уполномочены вносить изменения в правила, т. е. не принимают самостоятельных решений. Таким образом, бюрократический аппарат государства мало подконтролен обществу, групповые цели чиновничества могут быть весьма далеки от общегосударственных целей и задач, аппарат может принимать решения и функционировать, не находя поддержки в обществе.

Получается, что, с одной стороны, бюрократическая организация – четко выстроенный обезличенный механизм, направленный на безвариантное и безошибочное исполнение правил, но, с другой стороны, власть может использоваться в

личных интересах, потому что отклонение от правил с выгодой для себя может быть щедро вознаграждено.

Один из постулатов теории бюрократической организации гласит, что необходимо регламентировать и функции, и количество чиновников. Но оказалось, что одним из побочных проявлений бюрократии и коррупции является разрастание аппарата, когда стремятся к умножению количества подчиненных любой ценой и когда создают работу друг для друга, возможно, искусственно. Это также относится к коррупции, поскольку растут расходы на управление (воровство особого рода).

В историческом аспекте появление фабричного производства порождает развитие иерархических структур и бюрократической системы в бизнесе. Но бизнес не порождает коррупцию, для предпринимательства более характерны обман, недобросовестная конкуренция, участие в коррупционных схемах, таких как предложение взятки за отступление от правил контролирующими органами или получение госзаказа, участие в госзакупках, участие в программах с государственным финансированием или софинансированием, получение различного рода преференций и льгот, государственных гарантий. Бизнес готов платить за лоббирование интересов в государственных органах, включая принятие «правильных» законов.

Коррупция в значительной степени связана с ситуациями, в которых задано много правил и запретов, например, на распространение информации, и одновременно с этим есть большая потребность, заинтересованность в такой информации. Получение закрытой информации, может быть, и незаконно, но способно принести доход, повышение статуса, другие выгоды. Например, это может быть инсайдерская биржевая информация, в которой заинтересованы спекулянты на фондовом рынке [2].

Также речь может идти о закрытой информации регуляторов рынка, например, о вскрытии Центральным Банком финансовых нарушений в конкретных банках или о предстоящем отзыве лицензии, грозящем банкротстве. Если физические лица более или менее защищены законом, то полная незащищенность в этой сфере юридических лиц подталкивает к поиску и «покупке» соответствующей информации. В данном случае несовершенство законодательства становится основой для коррупционного поведения. Тем же способом может «добываться» научно-техническая, внешнеэкономическая информация, данные, важные для потребительского рынка. Таким образом, чем более жесткий порядок необходим для нормального функционирования какой-либо системы (банковской, биржевой и т. д.), тем больше может быть соблазн нарушить этот порядок с выгодой для себя.

К причинам распространения коррупции относятся также закрытость деятельности властных структур, отсутствие информации о реальных полномочиях должностных лиц, правовая безграмотность граждан. Коррупция будет при этом проявляться как плата за то, что не положено по закону, но может быть получено в обход правил, или за то, что положено, но в чем может быть отказано, поскольку сами чиновники могут порождать, усложнять и запутывать бюрократические процедуры. Коррупционным проявлениям служит забюрократированность процесса получения документов при лицензировании деятельности, строительстве жилья, оформлении прав на землю, на имущество.

Еще одним проявлением коррупции является протекционизм, сопровождающий служебное продвижение, карьерный рост на основе родственно-личностных, дружеских отношений или личной преданности кандидатов лицу, имеющему власть и право принимать решения. В этом случае организации или обществу в целом может быть нанесен ущерб из-за возможного непрофессионализма, неэффективности выдвиженцев и одновременно из-за невостребованности грамотных, талантливых специалистов.

Важным моментом в распространении и стабильном существовании коррупции является сильная мотивированность человека к росту благосостояния. Везде ли, во всех ли видах профессиональной деятельности есть возможность больше работать и гарантированно увеличивать доход? Есть достаточно много способов добиться имущественного благополучия: много и тяжело работать; быть специалистом высокого уровня; иметь собственность, приносящую доход; быть предпринимателем и вести дело на свой страх и риск; воровать, отнимать чужое имущество разбоем или мошенничеством; использовать должностное положение с личной выгодой и т. д. Из всех способов получить желаемое последний представляется весьма привлекательным. В совокупности факторов «усилия – риск – возможности – результаты» именно этот вариант может оказаться лучшим с точки зрения человека. Недаром самая привлекательная работа всех времен и народов – та, где хороший гарантированный доход и при этом нет осязаемого результата, а значит, и четко определенной ответственности, – работа чиновника (или политика).

С одной стороны, коррупционные действия могут вызывать страх, опасения, но в то же время и ощущение власти, безнаказанности, превосходства. Опыт многих стран показал, что увеличение официальной зарплаты для устранения коррупции не дает желаемых результатов, а только увеличивает аппетит и часто ведет к росту масштабов взяток.

Все вышесказанное приводит нас к выводу о том, что базой коррупции является неправомерное государство и деятельность бюрократических организаций в таком государстве, связанная с особым построением их структуры, установлением правил и распределением властных полномочий. Коррупционные проявления стабильны и не поддаются управлению простыми, очевидными мерами. При этом коррупция дискредитирует право как основной инструмент регулирования общественных отношений, усиливая несправедливость в обществе.

Библиографический список

1. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990, 808 с.
2. Алайцева Т.В. Развитие фондового рынка в России: инвестиции и спекуляции // Вестник СамГУ. Серия «Экономика и управление». 2013. № 10 (111). С. 163–170.

References

1. Veber M. Selected works. M., Progress, 1990, 808 p. [in Russian].
2. Alaytseva T.V. Development of stock market in Russia: investments and speculations. *Vestnik SamGU, seriia «Ekonomika i upravlenie»* [Vestnik of SamSU. Series «Economics and Management»], 2013, no. 10 (111), pp. 163–170 [in Russian].

*T.V. Alaytseva**

ORGANIZATIONAL AND MANAGERIAL FOUNDATIONS OF CORRUPTION

The article is about aspects of corruption, generated by the structure and regulation of the activities of bureaucratic type management structures.

Key words: bureaucratic organization, power, corruption, government structure, power distribution, activity regulation.

* *Alaytseva Tatyana Vasilievna* (alaytv@gmail.com), Department of General and Strategic Management, Samara State University, 1, Acad. Pavlov Street, Samara, 443011, Russian Federation.