

УЛС ТӨРИЙН ШИНЖЛЭХ УХААНЫ ОНОЛЫН АСУУДАЛД**БЮРОКРАТ УДИРДЛАГЫН ТАЛААРХ МАКС ВЕБЕРИЙН ЦОГЦ ТАЙЛБАР****Ц.Батболд***МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхмийн багш, доктор*

Түлхүүр үг: бюрократ, бюрократууд, хүнд суртал, хүнийсэлт, давхраажилт, рационал, легаль засаглал, мэргэжсэн, зайлшгүй

Товч агуулга: Уг өгүүлэлд нягт зохион байгуулалттай захиргааны дэглэм бүхий бюрократ тогтолцооны талаарх М.Веберийн өгсөн тайлбарыг тодруулсан. Рационал бюрократ нь хувь хүнээс хамааралгүй, “бодит”, устгагдашгүй, зайлшгүй хэрэгцээт байдалтай бөгөөд нийгмийн давхраажилтыг бий болгож, рационализмыг түгээн сурталчилдаг байна.

М.Вебер зохион байгуулалтын бюрократ загвар бол удирдлагын бусад тогтолцоог бодвол илүү үр ашигтай гэж үзсэн байна. Зөвхөн хэн нэгэн хувь хүнд хандсан бус, бүх хүнд хамааралтай дүрэм зааврууд болон шийдвэр гаргах үйл явцтай бюрократ удирдлага, зохион байгуулалт нь мэргэжлийн тооцоо судалгаанд тулгуурлан үр дүнтэй байх нөхцөлийг хангаж байдаг. Тиймээс “бюрократ тогтолцоо хүний хувийн шинж чанараас хол байх тусам, сэтгэл санааны аливаа илрэл, тухайлбал хайрлах, үзэн ядах, өөрөөр хэлбэл тооцоо судалгаагүй, сэтгэл хөдлөлийн үүднээс хандах аливаа илрэлээс ангид байснаар албан үүрэг, даалгаварыг хэрэгжүүлэхэд илүү үр дүнтэй байдаг. Удирдлагын бюрократ тогтолцоо бол тогтвортой, нягт нямбай байдал, сахилга дэг журмыг тогтооход удирдлагын бусад бүх хэлбэрээс давуу талтай. Ажлын үр ашиг, шийдвэрийн цар хүрээ, ер нь удирдлагын аливаа зорилтыг хэрэгжүүлэхэд нэн шилдэг хэлбэр мөн гэж М.Вебер үзэж байв.”²⁹ Бюрократ удирдлагын талаарх М.Веберийн цогц тайлбарыг товч авч үзэе.

Бюрократ зохион байгуулалтын гол шинжүүд:³⁰

“Хуулиар хүлээн зөвшөөрөгдсөн эрх мэдлийн сүр хүч нь доорх өөр хоорондоо харилцан хамаарал бүхий санаануудыг хэрхэн хүлээн зөвшөөрч байгаагаас үүдэлтэй. Үүнд:

1. Бюрократ байгууллага нь өгөгдсөн хуулийн хэм хэмжээнд **хамтын, эсхүл үнэт зүйлсийн хүрээнд** тухайн цаг мөчийн боломжит нөхцөлд тулгуурлан, үгүй бол нөхцөл байдлын зайлшгүй шаардлагад нийцүүлэн, эсхүл хэн нэгэн хүч давуу этгээдийн тулгалтыг хүлээн зөвшөөрч, эсхүл аль алин дээр нь үндэслэн байгуулагддаг бөгөөд тухайн корпоратив **бүлгийн гишүүн нь ажлын хэсгийн талбар дээр хамгийн багадаа хуулийн хэм хэмжээг** харилцан хүлээн зөвшөөрсөнөөр **дуулгавартай**

²⁹ Нигроу Ж, Нигроу Л. 1996. Орчин үеийн төрийн удирдлага. УБ., ТЗУХИ.

³⁰ M.Weber The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction. /Readin in Bureaucracy/ New York., 1968. The Free Press.

зүтгэж болох юм. Гэсэн хэдий ч энэхүү үйл ажиллагаанд албан тушаал эрх мэдэл бүхий этгээдүүд тухайн талбар дээрээ нөлөө бүхий байр суурийг эзэлж, байгууллагынхаа үйл ажиллагаанд хамаарал бүхий хэн бүхнийг захирдаг байна.

2. Хуулийн хэсэг бүхэн ерөнхийдөө зориуд бэлтгэгдсэн цомхон дүрмүүдийн нийлбэр цогцуудаас тогтдог. Цаашлаад захиргааны хууль нь зарим тохиолдолд доорхи зарчмаар тогтдог тохиолдол байна. Захиргааны үе шат нь сонирхлын эрэл, энэ нь нэгдмэл бүлгүүдийн дотроос хууль дүрмийн үндсийг дагах, эдгээр нь ерөнхийдөө тохирон боловсруулах, мөн бүлгийн удирдлагын журмын зөвшөөрөл олгох, эсхүл багаар бодоход зөвшөөрөл олгохгүй байх.
3. Тийм ч учраас эрх мэдэл, албан тушаал бүхий этгээд ямар нэгэн байгууллагыг эзэгнэдэг. Тэрээр эрх мэдэл, албан тушаалынхаа хүрээнд захирамж гаргахдаа, тухайн зүйлд хувь хүнийхээ зүгээс хандах ёсгүй. Энэ нь хуулиар хүлээн зөвшөөрөгдсөн ямар ч эрх мэдлийн хүрээнд, тухайлбал жирийн нэгэн албан хаагчаас аваад хотын захирагч, яамны сайдын хувьд ч хүчин төгөлдөр байна.
4. Харин ямар нэгэн тушаал захирамжийг хүлээн авагч нь тухайн байгууллагын нэгэн гишүүний хувьд л уг ажлыг гүйцэлдүүлдэг байх бөгөөд тэр зөвхөн хуулийг хүндлэн дээдэлдэг гэж үздэг. Энэ тохиолдолд тухайн этгээд нь аль нэг орон нутгийн нэгжийн жирийн иргэн байх юм.
5. 3-р зүйлд залруулга хийхэд, аливаа байгууллагын гишүүн нь дээгүүр албан тушаалын этгээдийг хүндэтгэн харилцахдаа хувийн зүгээс хандахгүй, харин энэхүү харилцааг албан ёсны байлгах нь гол байдаг. Тийм ч учраас түүний хүлээх ёстой үүрэг нь буюу үзүүлэх ёстой хүндлэл нь зөвхөн тодорхой хязгаар бүхий эрх мэдлийн тойрогт л түүнд оногдоно.

Хуулиар хүлээн зөвшөөрөгдсөн эрх мэдлийн үндсэн категорууд:

1. Аливаа дүрмийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж буй байгууллага.
2. Тодорхойлогдсон чадварын хүрээ. Энэ нь:
 - а) Тодорхой цар хүрээ бүхий, ажлын нэгэн системчлэгдсэн хэсгийг гүйцэтгэхээр тусгагдсан үүрэг даалгавар.
 - б) Энэхүү үүрэг даалгаврыг гүйцэлдүүлэхэд тусгагдсан үйл явцын үе шатыг гүйцэлдүүлэх талаар ажилтан нь эрх мэдэл бүхий этгээдтэй урьдчилан тохирох.
 - в) Улмаар тухайн ажлын үйл явцад нөлөөлж болох нэн чухал элементүүдийг ойлгомжтойгоор тодорхойлох болон тухайн нөхцөл байдлыг нь зааж тусгасан байх.

Мөн энэ маягаар зохион байгуулагдсан эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч нэгжийг “удирдлагын нэгж” гэж нэрлэдэг. Маш өргөн цар хүрээг хамардаг улсын болон хувийн байгууллагуудын хувьд, зэвсэгт хүчин, нам, тэр бүү хэл орон нутаг, сүм хийдийн хувьд ч удирдлагын нэгж оршдог. Сонгогдсон ерөнхийлөгч, сайд нарын танхим, эсхүл парламентийн гишүүд ч удирдлагын нэгжийн нэг хэсгийг бүрдүүлцгээдэг. Харин удирдлагын нэгж бүхэн хүч нөлөөтэй байдаггүй.

3. Аливаа байгууллагын дотоод зохион байгуулалт нь дээрээсээ доош чиглэгдсэн иерархи тогтолцоотой байдаг. Энэ нь нэг ёсондоо доод салбар нь дээд хэсгийн захиргаа заавар дор үйл ажиллагаагаа явуулдаг

- гэсэн үг юм. Харин доороос дээд захиргаандаа санал гомдол гаргаж, шаардлага тавьж байх эрхтэй байдаг.
4. Ямарваа байгууллагын зохион байгуулалтыг цэгцэлж, горимд оруулдаг дүрэм, журмууд нь тодорхой хэлбэртэй дүрэм эсхүл хэм хэмжээгээр байдаг. Энэ хоёрын аль алинд тухайн хууль дүрэм байна гэж үзвэл тодорхой үе шат бүхий дадлагажуулалт чухал болно. Улмаар энэхүү тодорхой үе шат бүхий дадлагажуулалтанд хамрагдсан хүн л тухайн байгууллагын удирдах албанд гишүүнээр орох эрхтэй болох бөгөөд цаашид албан тушаал ахих бүрэн боломжтой болох юм. Тухайн байгууллагын үйл ажиллагаа улс төрийн, шашин зан үйлийн, эдийн засгийн, ашгийн эсхүл тэс өөр зүйлд чиглэгдсэн байлаа ч хамаагүй удирдах албаны ерөнхий зохион байгуулалт нь дээрээс доошоо байх тохиолдолд албан хаагчдаас бүрэлдэнэ.
 5. Босоо удирдлагын ерөнхий зохион байгуулалтын үндсэн зарчим нь удирдах зөвлөлийн гишүүн нь тухайн байгууллагын эзэмшигч, эрх мэдэл нөлөө бүхий хүн байхыг хориглодог юм. Удирдах албаны албан хаагчид, ажилчид нь байгууллагын үйл ажиллагаа болон нэгээхэн хэсгийг ч эзэмшдэггүй байна. Харин ашиг орлого нь тэдний хэрэгцээг хангахад зарцуулагдах бөгөөд албан хаагч нь өөрийн хэрэглээний талаарх тайлан тооцоог гаргах үүргийг хүлээдэг байна. Мөн байгууллагын хүрээнд байх байгууллагын өмч хөрөнгийн талаар болон албан хаагчийн хувьдаа хэрэглэх хөрөнгө мөнгөний талаар нилээд ялгаж салгаж өгсөн зарчмууд байдаг. Түүнчлэн албаны үйл ажиллагааг явуулах байр, конторыг бусад амьдралын орчингоос тодорхой хэмжээгээр зааглаж өгсөн байдаг.
 6. Босоо удирдлагын байгуулалтад өөрийн эрх мэдлийг ашиглах, завших үйлдэл ажилчны зүгээс огтхон ч гардаггүй. Шүүгчдийн болоод албан хаагчдын хоорондын харилцаанаас хамааралгүйгээр, хаана л эрх мэдэл байна тэнд эрх мэдлээ урвуугаар ашиглах, шамшигдуулах бус, харин тухайн эрх мэдэлд хяналт тогтоох механизм үйлчилнэ.
 7. Хэдийгээр зарим тохиолдолд уулзалт, зөвшилцөөнөөр удирдлагын зүгээс шийдвэр, дүрэм журам, дүгнэлтүүдийг баталдаг ч тухай бүр нь эмхлэн цэгцэлж, бичгээр үйлдэх нь чухал байдаг. Энэ нь дор хаяж ямар нэгэн чухал шийдвэр, дүрэм журмыг шийдвэрлэхийн өмнөх үе шатны зөвшилцөөнд байх ёстой зүйл юм. Бичиг баримт болон байгууллагын дотоод зохион байгуулалтаас орчин цагийн аливаа хамтын ажиллагааны гол цөм болсон “байгууллага” бүрэлддэг.
 8. Хууль ёсны эрх мэдэл гэдэг нь маш олон хэлбэрээр илрэн гарч болно. Доорхи шинжилгээ нь захиран тушаах хэлбэрийн удирдлагын хэсгийн зохион байгуулалтад голлон чиглэх юм. Энэ шинжилгээгээр бюрократ зохион байгуулалтын хамгийн цогц тайлбарыг гаргаж ирэх болно.

Дээрх хэсгүүдэд хууль ёсны эрх хэмжээний системийн хамгийн эрх бүхий этгээдийн талаар ямар нэгэн зүйл дурьдагдаагүй билээ. Учир нь энэ нь шинжилгээний хамгийн эцсийн үе шатанд хийгддэг дүгнэлтийн үр дүн юм. Мөн огт өөр категорит хамрагддаг маш олон төрлийн захиран тушаах онцгой, дархан эрх мэдэл, удирдлагын босоо хэт дарангуй хэлбэрүүд байдаг. Жишээлбэл, бүх нийтийн сонгуулиар сонгогдон гарч ирсэн бүрэн эрхт ерөнхийлөгч, үе залгамжлан хаан ширээнд суусан хаант засаглал зэрэг нь энэхүү уламжлалт харизматик шинжийг агуулдаг нь үнэн юм. Зарим хэлбэр нь тодорхой цэгтээ

босоо удирдлагатай боловч голчлон бюрократ, харизматик шинж хоёрыг хоёуланг нь хослуулсан, нэг талаар засгийн газар хэлбэртэй байна.

Хуулиар тогтоосон эрх мэдлийн хэм хэмжээг илэрхийлэх хамгийн цэвэр, оновчтой хэлбэр бол бюрократ удирдлагын бүрэлдэхүүн байдаг. Байгууллагын зөвхөн ахлах удирдагч нь эрх мэдлээ сонгуулиар, доод дунд удирдлага нь өөрийн идэвх чармайлт, амжилт бүтээлээр олж авдаг. Харин жинхэнэ эрх мэдэл бүхий удирдлагын нэгж нь доорх үйл ажиллагааг эрхлэх чадвар бүхий албан хаагчдаас бүрддэг.

1. Тэд хувийн зүгээс албан тушаалдаа ханддаггүй бөгөөд үүргээ л биелүүлдэг байх ёстой.
2. Албан хаагчид нь уламжлалт удирдлагын доор ойлгомжтойгоор зохион байгуулагдсан байх ёстой.
3. Тухайн байгууллага бүр нь хуулийн хүрээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн эрэмбэ дараалалтай байх.
4. Байгууллага нь ямар нэгэн гэрээнд хавчигдахгүй байх, улмаар чөлөөт сонголттой байх.
5. Нэр дэвшигчид нь мэдлэг дээрээ үндэслэн сонгогдох. Нэг бол тодорхой сорил даалгаврыг давах эс бол ямар нэгэн диплом, баталгааг гаргах. Ингэснээр тэд албан тушаалд томилогдох болно. Энэ тохиолдолд сонгогдох гэж ярихгүй.
6. Тэдний цалингийн хэмжээ тогтмол бөгөөд ихэвчлэн тухайн байгууллагаас тэтгэвэрт гарах эрхтэй байдаг. Маш цөөхөн хэдэн онцгой тохиолдолд л, ялангуяа тухайн байгууллага хувийнх бол, тухайн ажил олгогч удирдлага нь гэрээг цуцлах эрхтэй байдаг бол харин албан тушаалтан нь хэзээ л бол хэзээ гэрээг цуцлах эрхтэй байдаг. Цалингийн хэмжээ нь албан тушаалийн эрэмбийн дагуу олгогддог нь тухайн албан тушаалтны ажлын үүрэг хариуцлага, албан хаагчийнх нь байр суурийг авч үзсэнтэй холбоотой.
7. Албан хаагч нь өөр бусад ажлыг хавсран хийхгүй байх, эсхүл түүний хувьд энэ ажил нь бусад бүх зүйлээс дээгүүр тавигдсан байх.
8. Энэ нь карьерийг чиглүүлж өгдөг. Мөн үүнд ажил эрхэлсэн хугацаа болон тэргүүлэлт эсхүл хоёулан дээр нь тулгуурласан албан тушаал дэвших тогтолцоо байдаг. Албан тушаал дэвших нь дарга нарын шүүлт шалгуураас л хамаардаг.
9. Албан хаагч нь удирдлагын нэгжээс огт хамааралгүйгээр мөн өөрийн байр сууриа ашиглан завшин шамшигдуулахгүйгээр ажилладаг.
10. Тэрээр байгууллагын үйл ажиллагаанд оролцохдоо нарийн чанд тогтолцоотой дэг журмыг нарийн чанд сахиж байх ёстой.

1. Энэ төрлийн зохион байгуулалт нь зарчмийн хувьд өөр салбарт өргөн хүрээтэй амархан хэрэглэгдэж болохоор юм. Энэ нь ашиг олдог бизнес, мөн халамжийн байгууламж, эсхүл үйлдвэрлэл, үйл ажиллагаа явуулдаг хичнээн ч төрлийн хувийн компани, үйлдвэрүүдэд хэрэглэгдэж болох юм. Үүнийг мөн улс төрийн болон шашны байгууллагад ижилхэн хэрэглэж болно. Дор хаяж эдгээр бүх талбарт энэхүү зохион байгуулалт нь их бага хэмжээгээр байсаар ирсэн билээ. Жишээлбэл, энэ хэлбэрийн бюрократ нь хувийн клиникүүдэд,

тусламжийн эмнэлэгүүд болон шашны дэмжлэгтэй Эмнэлэгүүдэд байдаг болох нь илэрсэн. Мөн католик сүмд бюрократ зохион байгуулалт нь гол үүрэг гүйцэтгэсээр ирсэн. Өнөөгийн сүмийн хамба нарын удирдлагын эрх хэмжээ нь өнгөрсөн цаг үед хүрээгээ тэлж, хувийн эд хөрөнгө хурааж хувьдаа завшдаг байсан хуучин сүмийн хамба нарын өмч хөрөнгийг хураасан ажиллагаанаас тод харагдаж байна. Энэ нь бас шашин шүтлэгийн бүх талын зөв чадамжийг чиглүүлэн залж байгаа гэж боддог нийт лам нарын үзэл баримтлалаар тайлбарлагдсан. Мөн энэхүү үзэгдэл том хэмжээний капиталист үйлдвэрүүдэд байдаг, ба хэдий чинээ том байна төдий чинээ агуу тэдний үүрэг роль нь байдаг. Энэ нь бас тусдаа авч хэлэлцэгдэх улс төрийн намуудад үнэндээ бага байдаг зүйл бас биш юм. Эцэст нь орчин үеийн арми бол их содон, ховор төрлийн цэргийн "офицер" удирдлагатай бюрократ байгууламж юм.

2. Бюрократ эрх мэдэл нь хаана ямар л харилцан тохиролцсон зарчим байна, тэнд л яг бодит байдлаараа биелэгдэж байдаг. Тэнд томилогдсон албатуудын эрэмбэ дарааллын зохион байгуулалт шиг нь адил утга санаатай сонгогдсон албатын эрэмбэ дараа гэж байхгүй юм. Учир нь сонгууль нь дэг журмийн хатуу чанд, тодорхойлсон төрөлд ойртоход нь боломжгүй болгодог. Доогуур тушаалтай албан хаагчид, дарга нартайгаа зэрэгцэн аливаа шагнал, урамшуулалд нэр дэвших нь нээлттэй бөгөөд мөн түүний үзэл бодол нь дарга нараас хамааралгүй юм.

3. Орчин үеийн бюрократад чөлөөт сонгуулийг боломжтой болгодог чөлөөт гэрээ их чухал үүрэгтэй юм. Чадамжийн хүрээ нь хувийн биш албан тушаалын эрэмбээр байдаг боловч, тухайн бюрократын төрөлд ажиллах зарц нь хараат мэтээр чөлөөт бус албатуудаар ажилд сонгогдож ордог. Ингээд "үе дамжсан бюрократ" гэдэг нэр томъёог хэрэглэгддэг.

4. Бюрократын зохион байгуулалт дахь ерөнхий шалгаруулалтын төвшин өссөөр байна. Жирийн нэг намын албан тушаалтан эсхүл худалдааны нэгдлийн байгууллагын ажилтанд ч нэмэлт мэдлэг зайлшгүй шаардлагатай болдог бөгөөд хэдийгээр тэдний мэдлэг нь байнга аливаа дадлагаас хавьгүй илүү туршлагаар хөгжиж байдаг боловч, орчин үед шалгаруулалт шаарддаггүй албан тушаал нь зөвхөн сайдууд болон ерөнхийлөгчийн албан тушаал л байдаг. Энэ нь тэд зөвхөн албаны нүдээр харахад л мөн чанартаа албатууд мэт байдаг болохоос биш том корпорацийн ерөнхийлөгч эсхүл удирдах захирал гэдэгтэй адил нотлох баримтгүй байдаг байна. Үүнд ямарч асуулт байхгүй гэвч капиталист аж ахуй эрхлэгчийн байр суурь нь яг тодорхой язгууртан хаадын эд хөрөнгө хураахтай (завшихтай) адил юм. Тэгэхлээр бюрократ зохион байгуулалтын дээд шатанд ямар нэгэн чухал, гэхдээ яг цэвэр бус зохион байгуулалт бүхий элемент байхнээ. Бюрократын үндсэн төрөл бол захиргааны ажилчны тусгай төрлөөр хянагдаж байдаг дасгалыг зөвхөн хэрэглэх юм.

5. Бюрократ албан хаагчид тогтмол цалин авцгаадаг. Харин эсрэгээр нь хувиараа завшдаг орлогын эх үүсвэрийг "ашиг" хэмээн нэрлэдэг. Бюрократуудын цалин нь бэлнээр, буюу мөнгөн хэлбэрээр төлөгддөг. Энэ нь бюрократын үзэл баримтлалд тийм ч чухал биш боловч, энэхүү зохицуулалт нь яг жинхэнэ тогтолцоонд дөхөж очиж байгаа юм. Зарим төрлийн төлбөрүүд нь "ашиг" хэлбэрээр зохицсон байдаг ба ашгийн тооцоо баримт нь зүгээр л орлого олох болон байр суурьны ашигтай боломжуудын завшилтыг тодотгосон утга илэрхийлдэг. Гэсэн хэдий ч энэ талбарт олон зуучлагчид болон төвшний

шилжилтүүд байнга гарсаар байдаг. Түрээслэх эсхүл албан тушаалын худалдаа мөн албан тушаалтны цалингийн барьцаа зэрэг завших үйлдлүүд нь яг цэвэр хүнд суртлын төрөлд шинээр бий болж байгаа асуудал юм.

6. "Office" ууд, ялангуяа "honorary" office-ууд буюу албан тушаалтны мэргэжлийг өөртөө хамруулдаггүй нь өөр төрөлд хамаардаг..... Яг жинхэнэ бюрократ (хүнд сурталт) албат нь л мэргэжилтний хувьд тухайн "office" ийг эзэмшдэг.

7. Албат нь удирдлагын нэгжээс хамааралгүй байх энэхүү зарчим нь ялангуяа олон нийтийн удирдлага болон хувийн бюрократ байгууламжийн талбарт яг адилхан чухал юм.

8....Одоо үед "хамтын нөхөрлөл"-ийн утга агуулга эрс багасаж байгаа нь урьдын байсан шигээ хэн нэгний удирдлагад байгаагаас үүдэлтэй. Жишээ нь: Пруссийн хамтын засгийн газар нэг хүний засаглал руу буюу "ерөнхийлөгч"-ийн засаглалд шилжээд удаж байна. Энэ шийдвэрт нөлөөлсөн хүчин зүйл нь хурдан, бөгөөд ойлгомжтой шийдвэрийг өөр бусад санаанууд, олонхийн дайралтгүйгээр гаргахад анхаарсанд оршино.

9. Орчин үеийн армид алба хаагч офицерь бол хэд хэдэн төрлийн тодорхойлолттойгоор тусгайлан томилогддог албан тушаалтан юм.

Энэ ч утгаараа тэд зэвсэгт хүчний лидерүүдээс болон харизматик кондотери, шинэхэн офицер болон эдийн засгийн ашиг сонирхол бүхий байлдагчдаас, эцэст нь урьдчилан бэлтгэгдсэн албан хаагчдаас ялгаатай. Магадгүй эдгээрийн дунд шилжилт байж болох юм. Өөрийн дайчин баатарлаг чадварыг заан сургагч "trainer", эдийн засгийн ач холбогдол бүхий бэлтгэгдсэн армийн толгойлогч, болоод хувийн үйл ажиллагаа явуулагч аливаа этгээд орчин үеийн бюрократ засаглалын шинж чанарыг бүрдүүлэгчид билээ."³¹ Практикаас харахад нэг хүний засаглалын хэлбэрийг хэрэгжүүлэгч нь захиргааны байгууламжийн бюрократ төрөл бөгөөд түүний удирдагч хамгийн дээд цэгийн эрх мэдлийг өөртөө бий болгож, өөрийн захиргаанд бүхнийг атгах засаглалын нэг хэлбэр болох магадлал илүү байдаг. Гэхдээ бюрократ нь бусад засаглалын хэлбэрүүдээс өөрийн тогтвортой байдал, сахилгын хатуу чанд шаардлага болон найдаж болох итгэл төрүүлдэг талаараа илүү давуутай. Тийм ч болоод энэ байгууламжийн удирдлагуудад болон түүнд хамааралтай аль ч шатныханд маш өндөр хариуцлага тооцож байдаг. Энэ нь эцэстээ хүчирхэг удирдлага болон үйл ажиллагааны цар хүрээгээрээ юунаас ч хүчтэй бөгөөд бүх төрлийн удирдлагын үүрэгт ажиллагааг хэрэглэхийн хувьд бүрэн боломжтой юм.

Орчин үеийн ямар ч байгууллагын удирдлага, зохион байгуулалтын хэлбэрийг үнэн хэрэгтээ захиргааны бюрократын үргэлжилсэн хэлбэр гэж хэлж болох бөгөөд эд хоорондоо бараг ялгагддаггүй. Энэ нь сүм, муж улс, арми, улс төрийн намууд, эдийн засгийн үйлдвэрүүд, байгууламжууд, хувийн холбоонууд, клубууд болон өөр олон байгууллагын хувьд үйл ажиллагааны зарчим нь үндсэндээ адилхан. Үүний хөгжил нь либералуудын хувьд хамгийн аз туршсан хэрэг хийгээд хамгийн анхаарал татсан асуудал юм. Гэсэн хэдий ч энэ хэлбэрт

³¹ M.Weber The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction. /Readin in Bureaucracy/ New York., 1968. The Free Press.

огтхон ч таарахгүй хэсэг бүлгүүд оршин тогтносоор байдаг бөгөөд тэдгээрээс дурьдвал, парламентын хороод, засгийн газрын танхим, потенциал элитүүд, бие даасан мэргэжлийн хуулийн зөвлөхүүд, өмгөөлөгчид зэрэг энэ хэлбэрт зохицохыг бодохгүй байгаа олон хүмүүс болон зохион байгуулалтууд үйл ажиллагаагаа явуулдаг аж. Тэд болон тэднээс өөр олон хүн хүнд суртлын "чөтгөрүүдийн" талаар байнга л гомдоллож байдаг. Хэрэв хэсэгхэн хугацаанд ч болов удирдлагыг албан хаагчдад биш хэн нэгэн өөр хүний гарт байгаагаар төсөөлөхөд бүх юм эмх замбараагаа алдах уу, яах бол. Орчин үеийн нийгмийн өдөр тутмын амьдралын бүхий л хэлбэр энэ тогтолцооны дэгд зохицохоор хийгдсэн байдаг онцлогтой. Бюрократ удирдлагын хүчин зүйлсээс авч үзэхэд, энэ нь хамгийн хэлбэртэй болохыг харж болно. Өнөөгийн нүсэр удирдлаганд энэ нь зайлшгүй чухал хэрэгцээтэй, буюу байх ёстой зүйл юм. Мөн аливаа удирдлагын талбарт хийх сонголт нь зөвхөн мэргэжилтэн түшмэл, өнгөц мэдлэгтэн (dilettantism) хоёрын хооронд л хийгддэг.

Бюрократ удирдлагын давуу байх эх сурвалж нь бараа, бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлт дахь орчин үеийн технологийн дэвшил болон бизнесийн арга барилын хөгжлийг зайлшгүй бүрэн гүйцэд хүлээн авсан ерөнхий мэдлэгт тулгуурладаг. Ийм тохиолдолд эдийн засгийн тогтолцоо нь капиталист эсхүл социалист алин дээр нь ч зохион байгуулагдсан байсан ялгаа байхгүй юм. Харин хэрэв ерөнхий удирдах чадамжийг дээшлүүлэх шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд зайлшгүй зохион байгуулалт бүхий бюрократ хэлбэрийг өсгөх хэрэгцээ гарна гэсэн үг. Тухайн оршин байгаа бюрократ аппаратын нөлөөг сулруулах шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд гагцхүү тухайн хүнд сурталжуулалтын нэгэн адил удирдлагыг өөрсдөө зохион байгуулах хэрэгтэй болно. Улмаар тухайн үйлчилж байгаа бюрократ аппарат нь материаллаг, объектив улмаар төгс хэлбэрийн сонирхол дээр л уламжлан зохион байгуулагдаж байдаг. Үүнгүйгээр дэг журам, ерөнхийдөө техникжсэн дадлаган дээр тулгуурласан албан хаагчид болон эрх бүхий этгээдүүд, албан хаагчид, ажилчдийн удирдлагын зохион байгуулалтын хуваарилалт нь энэ нийгэмд удаан ажиллаж чадахгүй. Ийм тохиолдолд байж болох ганцхан хувилбар нь жижиг фермерчид юм. Хүч хэрэглэсэн хувьсгал гарах эсхүл гадны улс орнуудад эзлэгдсэн тохиолдолд ч бюрократ машин нь яг урьдын хууль ёсны засгийн газартаа ажиллаж байсан шигээ цаашид ажиллаж чаддаг. Асуудлын гол нь хэн тухайн бюрократ машиныг ажиллуулж байгаад байдаг. Иймэрхүү эрх мэдэл нь мэргэжлийн бус этгээдэд төдийлөн олддоггүй. Нэг үгээр хэлбэл бэлтгэгдсэн буюу мэргэжлийн албан хаагч нь өөрийн албан тушаал дээрээ удаан хугацааны турш ажилласнаараа удахгүй өөрийн дарга болон хэн нэгэн мэргэжлийн биш этгээдийг явцдаа гүйцэж түрүүлэх хандлага их гардаг.

Яг үнэндээ капитализмийн эдийн засгийн нөхцөл байдал нь бюрократ удирдлагын хамгийн тохиромжтой хэлбэр юм. Учир нь энэ нь энэхүү удирдлагыг хамгийн оновчтой хэлбэрт хөгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгө мөнгөний эх үүсвэрийг тавьж өгдөг талтай. Хөрөнгийн тал дээрээс гадна харилцаа холбоо, тээвэрлэлтэнд чухал ач холбогдол өгөх хэрэгтэй байдаг. Эдгээрийн бодиттой байх нь төмөр зам, цахилгаан холбооны үйлчилгээнээс ихээхэн хамаардаг. Иймээс ч капиталист тогтолцоо бюрократын удирдлагын хөгжилд голлох үүрэг гүйцэтгэсэн нь ямар ч маргаангүй зүйл юм. Үнэндээ, бюрократ аппаратгүйгээр капитализмын цар хүрээ үргэлжилж чадахгүй байсан бөгөөд аль нэг үндэсний социалист төрүүд ч үүнийг хялбархан залгамжлан авч улмаар өөрийнхөө

нөлөөг өсгөх боломжтой болох байсан юм. Социалист зохион байгуулалт ч энэ бүхнийг орхигдуулдаггүй. Харин капиталист нөхцөлд нарийсан хөгждөг шиг, социалист нөхцөлд хөгжих болов уу гэдэг нь л эргэлзээтэй. Хэдийгээр нөхцөл байдал ийм байдаг ч социалист нийгэмд ч яг бүрэн дүүрэн зохион байгуулалтын энэ хэлбэр зайлшгүй шаардлагатай байдаг. Хэрэв энэ нь боломжгүй байх аваас, өөр нэг зохион байгуулалт шаардагдах бөгөөд мэдээж энэ нь хуучинтайгаа тодорхой хэмжээгээр зөрчилдөнө. Капиталистуудын шаардлагаар энэхүү зохион байгуулалтын хөгжил нь өөртөө яг таг, хүчирхэг, эрч хүч, бүхий захиргааны хэрэгцээг бий болгосон. Энэ л хэрэгцээгээр бюрократ нь бидний нийгэмд хүнд суртлын гэсэн шүүмжлэлтэй ч чухал байр суурийг эзэлдэг. Зөвхөн улс төрийн, шашны, эдийн засгийн, болон жижиг байгууллагын удирдлагад дахин шинэчлэл хийснээр үүний нөлөөнөөс холдож болох юм. Нэг үгээр хэлэхэд хэдийгээр өөр өөр түүхэн замналаар явж ирсэн ч орчин цагийн капитализмийн хөгжил нь бюрократизмын хөгжлийг илт давуутай дэмжиж байгаа билээ.

Бюрократ удирдлагын нэгж нь мэдлэг дээр суурилсан байдаг. Энэ нь л энэхүү удирдлагыг төгс болгож байгаа юм. Нэг талаар энэ нь мэдлэгийн цар хүрээгээрээ эрх мэдэл, албан тушаал олох боломжоор хангадаг. Мөн түүнчлэн мэдлэг, туршлага дээрээ үндэслэн аливаа байгууллага, эрх мэдэлтнүүд нь өөрсдийн нөлөөг өргөтгөж болдог аж. Байгууллагын хүрээнд тэдний зайлшгүй шаардлагад хэрэгцээтэй мэдээ мэдээллүүд нь зөвхөн тэдний гарын доор хуримтлагддаг. Мэдээж энэ бүхэн нь өндөр төвшний нууцлалтай байна. Хүнд сурталтан нь мэргэжлийнхээ хувьд ч, хувийн бизнес эрхлэгчийн хувьд ч өргөн цар хүрээ бүхий мэдлэг чадвартай хүн байна. Бидний нийгэмд байгаа хөрөнгөтөн, бизнес эрхлэгч нь л төгс хүнд сурталын нөлөөнөөс өөрийгөө зайлуулагч нь байж чаддаг. Бусад бүх этгээд нь аль нэг байгууллагын удирдлага, зохион байгуулалтад тодорхой хэмжээгээр хамаарагдан энэхүү удирдлагаас хараат байдаг.

Хүнд сурталт захиргааны үр дүнд гарч болох зарим өөрчлөлтийг дурьдвал:

1. Мэдлэгийн хүрээнд нь хамааруулан байгууллагыг хамгийн өргөн хүрээнд тодорхой төвшинд оруулах
2. Хамгийн урт хугацааны дадлагын явцад плутократ (plutocracy) тэлж томрох магадлалтай.
3. Хувийн зүгээс хандахгүй байх буюу аливаа үзэн ядалт, сэтгэл хөдлөлийг хаах бөгөөд, аливаа зүйлд "хөндий" хандах. Хамгийн төгс албан хаагч нь хүн бүхэнд адил тэгш хандах явдал юм.

Рационал бюрократыг Вебер легаль (хууль ёсны) засаглалын шинжилгээний явцад тодорхойлсон байдаг. Засаглалын энэ төрлийн ялгаатай онцлог нь удирдах ажилтнуудын үйл ажиллагааг зохицуулах албан ёсны дүрмийн тогтолцоо оршиж байдаг явдал юм. Эдгээр албан ёсны дүрмүүд нь тогтсон ёс журмыг даган өөрчлөгдөж байдаг. Уламжлалт засаглал нь шинээр гарч ирж буй хууль зүйн хэм хэмжээг ариун нандин уламжлалаар хязгаарлаж байдаг бол легаль засаглалын үед тохирсон ёс журам мөрдөгдөж л байвал хууль зүйн бүтээлд хязгаарлалт байдаггүй байна. Өөрөө өөрийнхөө байдлаараа

легаль засаглал нь өөртөө захирагдаж байгаа ард түмнийхээ өмнө хангалттай легитимтэй байж чаддаггүй . Ийм учраас Вебер энэ засаглал нь уламжлалт ба харизматик элементүүдээр баяжих ёстой гэж үзэж байсан. Үнэндээ легаль засаглал нь эмпирик бодит нөхцөлд цэвэр хэлбэрээрээ хэзээ ч байдаггүй бөгөөд аль нэг төрлийн хавсрага болж явдаг байна. Легаль засаглал нь онцлогдох хэд хэдэн шинж чанаруудтай бөгөөд Вебер тэдгээрээс доорх хэдийг онцолж үзсэн байдаг.

Үүнд :

А) Албан тушаалын үүргийг үндэслэлтэйгээр тасралтгүй гүйцэтгэдэг төдийгүй энэ нь дүрэм журмаар зохицуулагдаж байдаг;

Б) Эдгээр үүргүүд нь янз бүрийн үүргийн хүрээнд хуваарилагдсан байдаг бөгөөд нэг бүр нь шаардлагатай эрх мэдэл, санкц-аар хангагдсан байна;

В) Албан тушаалууд өгөгдсөн тушаалын хэрэгжилтийг хянах болон тэдгээрийг давж заалдах боломжийг хангасан иерархийг бүрдүүлдэг;

Г) Байгууллагуудын үйл ажиллагааг зохицуулж байдаг дүрэм журмууд нь цэвэр техникийн зааварчилгаа, эрх зүйн хэм хэмжээ гэж хуваагдаж байдаг ч аль алиныг нь хэрэгжүүлэхийн тулд тусгай бэлтгэгдсэн боловсон хүчин шаардлагатай байдаг;

Д) Байгууллагын нөөц баялаг нь түүний гишүүд (хувь хүний)- ийн өмчөөс салангид оршиж байдаг;

Е) Албан тушаалтан албан тушаалаа өмчлөх эрхгүй;

Ж) Удирдлагыг бичмэл баримт бичигт тулгуурлан явуулдаг бөгөөд энэ нь бичиг хэргийг орчин үеийн засаглалын байгууллагын төв болгож байдаг;

З) Легаль засаглал нь янз бүрийн хэлбэртэй байж болох ч энэ засаглалын идеаль төрөлд бюрократ удирдлагын боловсон хүчин ашиглагддаг байна. Бюрократ удирдлагын аппараттай легаль засаглалд зөвхөн байгууллагын толгойлогч (улс төрч) өөрийн байр сууриа сонгууль болон эзэмших буюу өвлөлийн (хувийн салбарт) үндсэн дээр олж авдаг байна. Түүний удирдлагад байгаа аппарат доорхи зарчмаар үйл ажиллагаа явуулж байдаг албан хаагчдаас бүрдэж байдаг .

Үүнд:

1. Тэд хувь хүний хувьд эрх чөлөөт иргэн бөгөөд эзэнгүй албан тушаалын үүргийн хувьд засаглалд захирагдаж байдаг;
2. Тэд тодорхой тогтсон албан тушаалын иерархийн дагуу зохион байгуулагддаг;
3. Албан тушаал болгон хатуу тогтсон тодорхой эрх мэдлийн хүрээнд үйлчилж байдаг;
4. Албан хаагч сайн дураар хийгдсэн гэрээний үндсэн дээр албан тушаалд ордог;
5. Албан тушаалд нарийн мэргэжлийг харгалзан шилж авдаг, гэхдээ тэднийг сонгон шалгаруулахгүй, харин томилж ажиллуулдаг;

6. Ажилласны төлөө тогтмол мөнгөн шагналаар, тэтгэвэрт гаргах эрхтэйгээр урамшуулдаг;
7. Албан тушаал нь түүнд томилогдон ажиллаж байгаа бие хүний ажлын цорын ганц буюу үндсэн төрөл нь байх ёстой;
8. Ажилласан жилээр буюу алдар гавъяаныхаа дагуу албан тушаал ахих систем оршиж байдаг;
9. Албан тушаалтан нь удирдлагын хэрэгслээс тусгаарлагдсан байдаг бөгөөд албан тушаалаа эзэмшиж, өөртөө ашиглах эрхгүй;
10. Тэдний үйл ажиллагаа хатуу сахилга бат болон хяналттай тогтолцоонд захирагдаж байдаг;

Веберийн үзэж байгаагаар бюрократыг легаль засаглалтай адилтгаж болохгүй. Нэг талаасаа легаль засаглал бюрократ бус тухайлбал, хамтын (коллегиаль) удирдлагаар явагдаж болно. Энэ нь эрх мэдэлтэй хэн нэгэнд биш харин зохиомол дүрэм журамд захирагдах нь зүйтэй гэж үздэг. Энэ тохиолдолд улс төрийн удирдагч мөн адил зохиомол эрх зүйн хэм хэмжээнд захирагдаж байх ёстой. Уламжлалт болон харизматик засаглалд гол ач холбогдолтой байдаг хувийн үнэнч зарчмыг халж, оронд нь биегүй дүрэм журмаар үйл ажиллагаа зохицуулагддаг.

Э.Гелнерийн тэмдэглэсэнээр бол либераль иргэний нийгмийн дурын гишүүн нь өөрөө өөрчлөхийг эрмэлзэж байсан ч гэсэн тогтсон хууль зүйг даган биелүүлж, түүнийг хамгаалах шаардлагатайг ухамсарладаг төдийгүй түүнд итгэлтэй байдаг. Гэхдээ тэрээр нийгмийн давхрагын шат дээгүүр байрлаж буй засаглалын бүтцийг тахин шүтдэггүй байна. Веберийн бичсэнээр легаль засаглал бол, захирагчийн нандин уламжлал, баатарлаг гавъяат харизм бүхий бие хүнд үнэнч байх, түүнд итгэх явдалд үндэслэн захирагдах бус, харин оновчтой тогтсон хэм хэмжээ (хууль дүрмийн тайлбар)-гээр дамжуулан тодорхойлогдсон засаглалын эрхтэй, хувийн шинж чанараа алдсан бодит албан тушаал бүхий тодорхой томъёологдсон зорилготой бодож боловсруулан нийтэд зарлагдсан хууль ёсны ерөнхий дүрмийн хүрээнд илэрч байдаг ажээ. Легаль засаглал нь ямар нэгэн үнэ цэнэтэй суурь фундаментийг агуулж байдаггүй бөгөөд цэвэр функциональ, өөрөөр хэлбэл ямар нэгэн удирдлагын төрлүүдийн үнэ цэнэтэй агууллагаас ямар нэгэн хамааралгүй байдаг ажээ. Нөгөө талаасаа бюрократ засаглалын аппарат нь удирдлагын легаль зарчмыг баримталдаггүй тохиолдолд ашиглагдаж болно.

М.Вебер ийнхүү бюрократын үзэгдлийн тодорхойлогч шинж чанаруудыг аль нэг байгууллагын захиргааны удирдлагын үндэс, хэв шинжийнх нь талаас нээн илрүүлжээ. Уламжлалт патриархаль, патримониаль удирдлагын хэлбэрүүдийн харилцааны онцлог болох хувийн засаглалын хэмжээгүй ноёрхол, “хүмүүсийн хоорондын харилцаанд бие биендээ ая тал засах, ивээлдээ авах зэрэг үзэгдлээс аль болох ангид “мэргэжлийн” шалгуурыг голлодог болсон нь”³² бюрократ удирдлагын хууль, дүрэм журамд тулгуурласан соёлын онцлог юм. Энэ утгаараа хууль зүйн дагуу төлөвшиж бий болсон прагматик бюрократуудын өмгөөлөгч гэж Веберийг үзсээр иржээ. Вебер бюрократ механизмгүйгээр орчин үеийн нийгэм нэг ч өдөр оршин тогтнохгүй гэж хэлсэн байдаг. Аристотелийн

³² Нигроу Ж, Нигроу Л. 1996. Орчин үеийн төрийн удирдлага. УБ., ТЗУХИ.

бичиж байснаар бол удирдлагын ямар ч зөв хэлбэр нь нөлөөт тольны тусгал мэт гажуудлыг бий болгодог.

Гэхдээ Вебер бюрократыг төгс төгөлдөр удирдлагын хэлбэр гэж үзээгүй бөгөөд харин ч, нийгэм, улс төрийн хувьд түүний үзүүлж болох сөрөг нөлөөллийг тооцож байсан билээ. Гэсэн ч тухайн цаг үед түүнээс өөр оновчтой удирдлагын хэлбэр загвар байхгүй гэж үзэж байсан. ХХ зууны туршид хандлага, аппаратын хөгжил дэвшил улс төрийн гол сэдэв болсоор ирсэн нь Веберийн таамаглал үнэн зөв байсныг баталсан билээ.³³

Рационал бюрократын онцлог

Бюрократ гэдэг бол захиргааны хүчинд тулгуурласан, маш нарийн зохион байгуулалт бүхий дэглэмтэй удирдлагын тогтолцооны тухай ерөнхий ойлголт юм. Рационал бюрократ тогтолцоо нь хувь хүнээс хамааралгүй, “бодит”, устгагдашгүй, зайлшгүй хэрэгцээт байдалтай байдаг бөгөөд нийгмийн давхраажилтыг бий болгож, рационализмыг түгээн сурталчилдаг байна. Орчин үеийн бүх улс орны газар нутаг дээр амьдардаг хүмүүсийн нийгэм, улс төр, эдийн засаг, соёл, оюун санааны болон байгал экологитой хүртэл харилцах харилцааны онцлог нь тухайн улсын хууль, захиргааны дүрэм журмуудаар зохицуулагдаж байдаг бөгөөд түүнийг албан ёсоор хэрэгжүүлэгчид нь бюрократууд юм.

Орчин үеийн улс орнууд дахь капиталист, социалист нийгмийн алинд нь ч бюрократ рационал хөгжлийг олох боломжтой. Учир нь бюрократ бол нэг талаар үйлдвэржилтийн зохион байгуулалтын үндэс юм. Нөгөө талаар орчин үеийн төрийн удирдлага, нийтийн захиргааны удирдлага зохион байгуулалтын суурь нь болж байдаг. Эдгээр удирдлагын элемент нь улсын хэмжээнд бюрократ бүлэглэлийг, хувийн эдийн засагт бюрократ пүүсийг бий болгоно.

Рационал бюрократ нь нэг хүний (Ерөнхий сайд гэх мэт гүйцэтгэх засаглалын тэргүүний) удирдлагад байна. Бюрократад дээд албан тушаалтнууд нь доод тушаалтнуудаа хянан захирдаг албан ёсны шатлан захирах систем бүрэлдэн тогтсон байдаг бөгөөд дээд тушаалтан нь доод тушаалын хүний үүрэгтэй хэзээ ч хутгалдахгүй. (энэ нь хүнд суртлыг багасгана) Харин доод тушаалтны албан газар сул ажлын орон тоо, зай гарвал тэнд үргэлж хүн нэмж авч байх хэрэгтэй болдог. (ингэснээр хүнд суртал улам ихэснэ)

Бюрократ тогтолцоонд дээд тушаалтны захирамж, тушаал шийдвэрийг доод тушаалтнууд биелүүлэх үүрэгтэй байдаг. Эдгээр үүргүүдийг биелүүлэхгүй байж болохгүй бөгөөд зарим үед албадлагын арга хэрэгсэл хэрэглэх боломжийг бий болгосон байна. Үүргүүдийг байнгын тогтмол биелүүлэх бололцоог зохион байгуулалттай аргаар хангаж байдаг. Удирдлага нь бичиг баримт болон бичээч, боловсруулагчдын багт тулгуурлан ажлаа явуулна. Албан тушаалтан дээр “бичиг баримт”-ыг нэмээд албан байгууллага бүрдэнэ. Зарчмын хувьд, ажил дээрх үйл ажиллагаа нь хувийн амьдралаас тусдаа зүйл юм. Албан байгууллагын удирдлагын үйл ажиллагаа нь нарийн, мэргэшсэн дадлагыг шаардана. Байгууллагын удирдлагын үйл ажиллагааг явуулах ерөнхий дүрмүүд байх бөгөөд тэдгээр нь тогтвортой, төвөгтэй, бас сурч болохуйц байдаг. Эдгээр дүрмийн мэдлэг нь онцгой туршлагыг бий болгоно.

³³ Ж.Нигроу Л.Нигроу. Орчин үеийн төрийн удирдлага. УБ., 1996. х 44.

Байгууллагыг удирдах нь мэргэжил мөн. Учир нь үүнд маш удаан хугацааны турш бүхий л хүчин чадлаа гаргахыг шаардах тусгай дадлага болон шалгуурууд байдаг. Албан тушаалтан нь байгууллагын ажилтан бус харин байгууллагын “хувийн бус, функционал зорилгууд”-ын төлөө тодорхой “үүрэг” хүлээж буй гэдгээрээ өөрийн оршин тогтнолыг баталгаажуулдаг байна. Бюрократ албан тушаалтнууд нь нийгэмд хүндэтгэлтэй байр суурьд хүрэхийг үргэлж хичээх бөгөөд үүндээ ч ихэнхдээ хүрч чаддаг. Хаана туршлагатай удирдлага хэрэгтэй байна, тэнд албан тушаалтнууд хамгийн өндөр нийгмийн статустай байх бөгөөд зэрэг дэвийн болон нийгмийн ялгаа маш хурц байдаг.

Бюрократад хамааралтай болон хамааралгүй албан тушаалтны ялгаа их байдаг. Сонгогдсон улс төрийн албан тушаалтнууд илүү тодорхой биеэ даасан (автономит) эрхтэй. Томилогдсон ажилчид нь сонгогдогсдоос илүү сайн ажилладаг. Учир нь тэд тухайн ажилд тохирох чадвартай байж чаддаг. Гэхдээ чадвар муутай сонгогдсон, томилогдсон удирдлага нь эргээд намдаа болон төрд муугаар нөлөөлнө. Дээд удирдах албан тушаал болон тэдгээрийн туслахуудыг бүрэн ардчиллын зарчмаар сонгох нь бюрократ систем болон албан тушаалын хяналтын тогтолцоог устгах аюултай байдаг. Мөн шүүхийн “насаараа эзэмших” хуулиар баталгаажсан эрх нь нийгмийн статусыг дээшлүүлэх шалтгаан болж чаддаггүй. Учир нь шүүхийн ийм эрх нь нийгмийн шударга ёс, засаглалын легитимээс хамаардаг.

Эрх мэдэл, албан тушаалаа хэрхэн яаж ашиглан мөнгө олох, хөрөнгө (зөвхөн бэлэн мөнгө бус капитал) шууд худалдан авах явдал яагаад гардаг тухай судлаачдын олон тайлбар бий. Энэхүү материаллаг бэлэг шагнал (цалин хөлснөөс тусдаа), эсвэл улс төрийн бусад эрх нь бюрократ механизмын эрх мэдэл, хүч чадлыг сулруулдаг байна. Харин албан тушаал ахих, статус, баталгаатай орлого, мэргэжлийн чөлөөт байдал зэрэг нь албадлагаас илүү зүйл бөгөөд энэ механизм нь бюрократ аппаратыг амжилтад хүргэх гол шалтгаан болдог. Бюрократ тогтолцоо нь түүний орших боломжийг олгож байдаг байнгын орлого, төсвөөс шууд хамааралтай. Тэрхүү орлого нь татвараар дамжин төсвөөс орж ирнэ. Татварын систем нь төсөв бүрдүүлэх байдлаар бюрократ тогтолцооны эдийн засгийн байнгын оршин тогтнох боломжийг нь хангаж байдаг учраас түүний оршин тогтнолд чухал дэмжлэг болж байдаг.

Бюрократ дэг журмын үндсэн шинжийн нэг нь захиргааны үүргийн тоо, хэмжээний өсөлт юм. Улс төрд нүсэр төр хийгээд том нам нь уг хөгжлийн тод жишээ болдог. Тодруулбал, орчин үеийн нүсэр төр нь бюрократ суурь дээр тогтоно. Төр хэдий чинээ том “хүчтэй” байна, төдий чинээ нийгэм, эдийн засгийн амьдрал төрөөс хамааралтай болдог. Орчин үед захиргааны үүргийн чанарын өөрчлөлт чухал болсон. Энэ хүрээнд бюрократын захиргааны үүргийн чанарын болон эрчимжилтийн өсөлт нь суурь шинжтэйгээр өөрчлөгдөж байна. Захиргааны үүрэг дэх удирдлага зохицуулалтаас илүүтэй үйлчилгээний хандлага чанарын суурь өөрчлөлтийн үндэс болж байдаг. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны удирдах, зохицуулах үүрэг огт байхгүй болно гэсэн хэрэг биш бөгөөд захиргааны үйл ажиллагааны дийлэнх хэсгийг үйлчилгээний үүрэг эзлэх явдал чанарын суурь өөрчлөлтийн үндэс юм.

Бюрократ тогтолцоо нь өөрийн удирдлагаа үргэлж, тасралтгүй хэрэгжүүлж байхын тулд аль болох олон үүрэг даалгаврыг бий болгож байх явдал нь түүний эрчимжилтийн үндэс болдог. Бюрократ дэг журмын эрчимжилт нь байнгын арми, хууль хяналт, хүчний байгууллагуудад иргэншлийн төвөгтэй байдлыг даван туулахад эерэгээр нөлөөлж байжээ. Хэрэглэгчдийн эдийн засаг, соёлын хэрэглээний өсөлт болон амьдралын стандартын өөрчлөлт урьд нь байгаагүй

шинэ хүсэл хэрэгцээг байнга бий болгож байдаг. Хэрэглэгчдийн хүсэл хэрэгцээний хамаарал нь бюрократ тогтолцоонд эдийн засаг, соёлын шинэ нөлөөллийг бий болгож байдаг. Иргэдийн эмх журам, аюулгүй байдлыг хүсэх хүсэл нь бюрократын хөгжилд нөлөөлөл үзүүлнэ. Мөн орчин үеийн техник, технологийн хөгжил, мэдээлэл харилцааны хэрэгсэл нь төрийн хяналтыг улам шууд өсгөх бөгөөд удирдлагын хариу үйлдэлд шууд бусаар нөлөөлдөг байна.

Бюрократ байгууллагын өсөлтийн шалтгаан нь түүний бусад бүх төрлийн байгууллагуудаас давуу байдаг чанарт оршдог. Бюрократ дэг журам нь тодорхой болон тодорхойгүй байдал, хурд, баримтын мэдлэг, үйл ажиллагааны тасралтгүй шинж, ажлын нэгдэл, хатуу захирагдах ёс, маргааныг бууруулах, болгоомжлол, материаллаг зардал зэрэг бүгдийг зохицуулдаг. Бюрократ нь зэрэгцээ бус (тодорхой дүрмүүдийн дагуу, хэн гэдгээс нь үл хамааран ажлаас чөлөөлөх)-ийг ашиглана. Иймээс бюрократ хөгжих тусам “хүнийсэлт” өсөх болно. Олон талт, тусгайлсан дүгнэлт нь хараат бус “мэргэжилтэн”-ийг шаарддаг.

Бюрократ байгууллагын үйл ажиллагааны шинж чанарыг авч үзвэл кадийн, түгээмэл болон Ромын хуулийг илүү баримтлах хандлага ажиглагдана. Кадийн хууль нь “чанд хатуу ёс журам болон бусад албан бус үнэлэмж”-үүдээс бүрддэг. Харин эмпирик буюу түгээмэл хууль нь баттай болж өнгөрсөн үйл явдал дээр суурилан бий болдог. Зөвхөн Ромын хууль нь дүгнэлт болон эргэцүүлэл, “шийдвэрийн дүрэм”-ээр тогтоогдох албан ёсны шийдвэрт суурилдаг. Герман болон Англи дахь хуулийн тогтолцооны ялгаа нь эдийн засаг бус улс төрийн хүчин зүйлээс бий болсон эрх мэдлийн хүчин зүйлүүдээс бүрдсэн байдаг. Хэдийгээр шүүх үйл ажиллагаа нь хуулийн хөгжилд хувь нэмэр оруулсан ч гэсэн Ромын хууль дахь бюрократ шинж чанар түүнийг албан ёсны шинжлэх ухаанч болгосон юм. “Мэргэжсэн” байдал өндрөөр үнэлэгддэг гэдэг нь ерөнхий болон абстракт дүрмүүд адил үйлчилнэ гэсэн үг биш юм. Хүн бүр “ямар ч цоорхойгүй хууль” бол боломжгүй зүйл гэж үздэг хэдий ч тэд Кадийн хуулийг бус харин захиргааны үйлдэл бүрийн ард ямар нэгэн “объектив оршихуйн шалтгаан” байх хуулийг хүсдэг байна. Ийм үзэл бодол нь өөрийн хүчийг хадгалах гэсэн бюрократ инстинктэй салшгүй холбоотой юм. Ардчиллыг шингээсэн зохимжтой хууль ч гэсэн заримдаа ардчиллыг хөгжүүлэх болон түрэмгийллийг зогсоход нэмэр болж чаддаггүй.

Бюрократ тогтолцоо нь нөөцийн төвлөрөлтэй салшгүй холбоотой бөгөөд өөрөөр хэлбэл, удирдагчийн гарт буй удирдлагын арга хэрэгслүүд засаглалын нөөц болдог. Хэдийгээр бюрократ дэглэм нь “дийлдэшгүй эрх мэдэл”-тэй боловч түүний хөгжлийн зам нь дардан байгаагүй. Түүхээс үзвэл, зэвсэгт хүчин бюрократаас хамааралтай болсон нь хөрөнгөтэйгээс хөрөнгөгүй болж шилжсэнтэй холбоотой. Өөрөөр хэлбэл, соёл болон эдийн засгийн хөгжлийг дагаж хөрөнгөтэй эрчүүд нь дайнд тохиромжгүй гэж үзэх болсон байдаг. Бюрократ тогтолцооны тусламжтайгаар зэвсэгт хүчин илүү том, мэргэжлийн, байнгын, үндэсний шинжтэй болсон байна. Төр болон их сургууль зэрэг бусад орчинд ч ялгаагүй бюрократ удирдлага нь бүхэлдээ төсвийг нь хянадаг болж, ингэснээр захирах захирагдах иерархи ёсыг бүрэн баталгаажуулсан юм. Удирдлагын арга хэрэгслийн төвлөрөл нь бюрократ тогтолцооны засаглалын гол нөөц болдог байна. Нийгмийн болон эдийн засгийн давхраажилт нь бюрократын хөгжилд тустай. Тухайлбал, орчин үеийн ардчилал дахь “хуулийн өмнө тэгш эрх”-тэй байх, “эрх дархаас” айх айдас, бизнесийг “алхам алхмаар” хийх үйл байдал нь дээд удирдлагын удирдах эрхийг халдашгүй байх боломжийг олгож байдаг. Учир нь эдгээр асуудлууд нь өөрөө бюрократ

зохицуулалтуудыг зайлшгүй шаарддаг байна. Бюрократ албан хаагчдын цалин хөлс нь ажилласан цагаас бус харин зэрэг дэв, ажилласан жилийн хугацаанаас хамаарна. Мөн тэдэнд тэтгэвэр олгогдоно. Албан хаагчид бюрократ системд “тушаал” дэвшсэнээр илүү чухал байр суурь, өндөр цалинтай болж, нийгмийн давхраажилтын шат ахидаг.

Ардчилал нь эцэстээ бюрократ дэг ёстой зайлшгүй сөргөлддөг бөгөөд үүний учир нь ардчилал иерархи автократыг тэвчихгүй. Ардчилал нь албан тушаалд байх хугацааг хамгийн бага байлгахыг зорих боловч зөвхөн мэргэжсэн хэн нэгнээс илүү янз бүрийн хүмүүс сонгогдох боломжийг олгодог. Гэвч бюрократ нь нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдөж чадашгүй бүлэг хүмүүсийг томилох төдийгүй олон нийтийн үзэл бодлоос илүү өөрсдийн албархаг ёс журмыг хадгалахыг хичээдэг. Вебер “идэвхгүй ардчилал” гэдгээр “Аж ахуй ба нийгэм бүтээлдээ” захиргааны давхраажилтыг илэрхийлсэн. (985-986 хуудсыг харна уу) Ийм идэвхгүй ардчиллын хөдөлгөгч хүч нь эдийн засгийн аль эсвэл улс төрийн харилцаа байдаг.

Рационал бюрократ нь устгахад хамгийн хэцүү дэглэм юм. Бюрократ нь нийгмийн аливаа үйлдлийг зохион байгуулалттай үйлдэл болгон хөрвүүлэх хэрэгсэл учир “бюрократ аппаратыг удирдагчийн хүч чадлын эх сурвалж” мөн гэж Вебер үзсэн. Бюрократ дэг журам хүчтэй байдгийн учир нь “...бусад нөхцөл адил үед, зохион байгуулалттай, төлөвлөсөн үйлдэл нь бусад коллектив зан чанарын бүх хэлбэр болон нийгмийн эсрэг үйлдлээс нь илүү хүчтэй байна. Удирдлага нь бүрэн бюрократ болох үед, түүнийг дагалдах дээд эрх мэдлийн систем нь устгагдашгүй юм.”³⁴ Бюрократ дахь хувь хүмүүс нь “өөрийнхөө эдийн засгийн болон хийсвэр оршихуйтайгаа бүрэн хамааралтай” байдаг. Ихэнх тохиолдолд тэрхүү хувь хүн зогсошгүй хөдөлж буй механизм дахь том араануудын бяцхан шүд нь юм.”³⁵

Вебер бюрократ механизмын оройд нь байхгүй л бол юуг ч эхлүүлж, бас зогсоож чадахгүй. Удирдуулж буй хүмүүс бюрократ аппаратыг зогсоож чадахгүй, хэрэв тэгэх гэж оролдвол энэ нь нийтийн хямралд хүргэнэ. Олон нийт бюрократ байгууллагуудаас материаллаг хэрэгцээ нь бүрэн хамааралтай байдаг. Тэд үүнийг сольж чадахгүй бөгөөд бюрократ бол “тусгайлсан бэлтгэл, ажлын мэргэшсэн байдал болон нарийн төвөгтэй ажил үүргүүдийн нэгдэл” байдаг. Иймээс бюрократ нь устгагдашгүй төдийгүй хувь хүнээс хамааралгүй. Тийм учраас хэн нэгэн түүнийг гартаа оруулсан цагт хөдөлгөхөд маш амархан зүйл. Дайсан этгээд ч түүнийг атгасан бай, түүнийг зогсоохгүй байх нь хүн бүрийн хүсэлд нийцнэ. Бюрократ тогтолцоо ингэж “хувьсах” явцдаа эрх мэдлийн улам боловсронгуй тогтолцоог бий болгож, хэзээ ч устгагдашгүй болж ирнэ.³⁶ Эдгээр нь бюрократ тогтолцооны объектив болон субъектив үндэс юм.

Бюрократ системийн үр дагавар нь түүний эрх мэдлийг хэрхэн яаж хуваарилж буй аргаас шалтгаалах боловч, гол төлөв “нууц-язгууртны тогтолцоо”-нд хүрнэ. Түүний эдийн засгийн нөлөө нь эдийн засгийн бүтцээс шалтгаалан янз бүр байна. Гэхдээ нийгэм дэх үр дагавар нь давхраажилт юм.³⁷

³⁴ Max Weber. *Economy and Society*. 1978 by The Regents of the University of California Press, Berkeley and Los Angeles. Page 987.

³⁵ Max Weber. Мөн тэнд. Page 988.

³⁶ Max Weber. *Economy and Society*. 1978 by The Regents of the University of California Press, Berkeley and Los Angeles. Page 989.

³⁷ Max Weber. Мөн тэнд. Page 990.

Устгагдашгүй байна гэдэг нь бюрократад шууд маш их хүч чадлыг олгохгүй. Гэхдээ рационал бюрократын хүчний нөлөө нь үргэлж маш их бөгөөд жирийн нөхцөлд төрийн өндөрлөгөөс харахад бүх зүйл жижиг байна. Бюрократ нь угаас өөрсдийн мэдлэг болон зорилгоо нууцлана. Бүхнийг гартаа атгасан бюрократ өмнө абсолют монарх ч, ерөнхий сайд ч бай хүчгүй, учир нь түүний гарт хуулиар баталгаажсан бүхнийг удирдах монополь эрх бий. Зөвхөн бизнес дэх хувийн хөрөнгөтний бүлэг л бюрократыг илүүг мэдэж чадна, учир нь амьд үлдэхийн тулд үнэн мэдлэгийг чухалчлан авч үздэг.³⁸

Бюрократ нь “бодлоготой” амьдралын хэв маягийг дэмжиж, мэргэжсэн байх чанарын хөгжилд түлхэц үзүүлнэ. Бюрократ дахь мерит системийн шалгуур нь хувь хүний хөгжил, боловсролд чухал нөлөө үзүүлдэг. Гэхдээ ийм шалгалтын систем нь эрх мэдэлт “явцуу анги”-аас эмээх үзэгдлийг бий болгоно. Энэ тогтолцоо нь шалгалтаар олгогддог боловсролын зэрэг, цолны тусламжтайгаар хөгжих бөгөөд нэр нөлөөгөө эдийн засгийн ашиг болгох боломжтой гэсэн үг юм. Ийм үйлдлүүд нь бизнесийн болон нийтийн салбарт мөнхийн дархан эрхт давхрааг бүрдүүлнэ. Хуучны “соёлтой хүн” гэдэг ойлголтын оронд өнөөгийн бюрократад “мэргэжилтэн” гэдэг ойлголт гол үүрэг гүйцэтгэн тэд нийгмийг мэргэжлийн мэдлэгийн ноёрголоор удирдана.

Түүхэн хөгжлийн сүүлийн шатанд хүнд суртал буюу бюрократ нь хаа сайгүй болж ирсэн. Өнгөрсөн үе рүү улам холдох тусам хүнд суртал болон албархаг байдал бага байжээ. Хэдийгээр амьдралд яагаад захиргааны олон том институтийг зовоосон, хүнд суртлын байгууллага, хүнд сурталтан гэдэг эрх мэдэлгүй, битүү үг хэллэгтэй, зэмлэл дургүйцлийг агуулсан нэр томъёо олон нийтэд байнга хэрэглэгддэг нь иргэдийн тухайн өвөрмөц нөхцөл байдал бүхий хэрэг явдал, хүсэлтэд хандсан хатуу чанд дүрэм журамд тулгуурласан хүйтэн хандлага тэдний нарийн нягт нямбай, хичээл зүтгэлийг үгүйсгэх үндэс болдог. Бюрократ нь нэгэнт “оюун ухаант” чанартай учир хууль, төлөвлөгөө, эрх мэдэл гээд түүний бүх шинж нь хаа сайгүй өргөжин тэлж ямар нэгэн онцгой замаар “хувьсах” үр дүнг авчиран, ерөнхийдөө рационализмын хөгжлийг дагуулдаг байна.

Ашигласан ном:

1. Нигроу Ж, Нигроу Л. 1996. Орчин үеийн төрийн удирдлага. УБ., ТЗУХИ.
2. M.Weber The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction. /Readin in Bureaucracy/ New York., 1968. The Free Press.
3. Max Weber. Economy and Society. 1978 by The Regents of the University of California Press, Berkeley and Los Angeles.

³⁸ Max Weber. Мөн тэнд. Page 994.