

Докторант Ц.Батболд
МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхим

Төрийн удирдлагын бюрократ загвар дахь хүнд суртлын үндэс

Өгүүллийн товч утга: Төрийн удирдлагын бюрократ загвар дахь байх ёстой үзэгдэл мэт үзэгддэг хүнд суртлын асуудал нь нийгмийн удирдлагын хямралын шинж чанарыг өөртөө агуулж байдаг бөгөөд нийгмийн зүгээс хүнд суртал хэмээн нэрлэгддэг бюрократ удирдлага дахь энэхүү сөрөг үзэгдлийн үндсийг тодруулан гаргахад уг өгүүллийн агуулга оршино.

Түлхүүр үг: төрийн зохицуулалт, бюрократ аппарат нь зөвхөн бодлого хэрэгжүүлдэггүй бодлогыг бий болгоход гол үүрэг гүйцэтгэдэг, зохиомол, дүрэм журам, агуулга нь хэлбэрээр солигддог, байгууллагын эрх ашгийг хамгаалах үзэл, жам ёсны дагуул мэт байх ёстой үзэгдэл, мэдээллийг монопольчилох, албаны нууцлал, нууцыг задалж урвасан хэрэг, хаалттай нууцлаг байдал, бие даасан хүчин, чөлөөт үйл ажиллагааны элементүүдийг устгах аюул, "нэгдмэл ёс суртахуун", "хаалттай хаалга", удирдлагын төвлөрөл, аль ч нүд хуурах явдлын үед хохирлыг нь нийгэм төлдөг.

Улс төрийн бодлогод нөлөөлөн, шийдвэрийг гардан хэрэгжүүлдэг, төрийн албан тушаалтнууд буюу олон түмний нэрлэдгээр хүнд сурталтнуудын үйлдэл, үйл ажиллагааны эх сурвалж, мөн чанарыг таньж мэдэн, засварлахгүйгээр аль ч улс төрийн хүчний, улс төрийн бодлого, зорилт тодорхой хэмжээнд хэрэгжиж чадахгүй билээ. Энэ нь өнгөрсөн ХХ зууны түүхэнд дэлхийн олон улс орнуудад гарч ирсэн янз бүрийн засгийн газруудын "Тунгалаг төр", "Алхам алхамаар", гэх мэт мөрийн хөтөлбөрөөс харагддаг билээ.

Төрийн удирдлагын бюрократ загварыг хүмүүс хүнд суртал гэдэг ойлголттой холбон үздэг. Энэхүү бюрократ загвар нь төрийн удирдлагын албан тушаалын эрх мэдлийг хууль ёсоор хүлээн зөвшөөрсөн, дээрээсээ доошоо шатлан захирах босоо иерархи тогтолцоотой, удирдлагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны үндсэн журам, мэргэшсэн албан хаагчид болон албан тушаалтнуудаас бүрддэг удирдлагын загвар юм. Энэ загварын үндсэн шинжийг нь товч авч үзвэл:

- ❖ Албан тушаалын эрх мэдлийн үндсэн зорилго нь тодорхой эрх мэдлийн хүрээнд удирдлагын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэгт оршино. **Нөгөө талаар** хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдсөн (легитимчлэгдсэн) энэхүү эрх мэдлийн иерархиар дамжуулан тухайн албан тушаалтан буюу хувь хүний нийгэмд эзлэх байр суурь, амьжиргааны эх сурвалж баталгаажин тогтоогдож байдаг. Үүнд хүрэхийн тулд төрийн албан хаагчид, тодорхой хэмжээний мэргэжлийн ур чадвар, мэргэшил, дадлага туршлага, удирдан зохион байгуулах авъяас, ажлын гүйцэтгэлийн үр дүн, ёс зүй зэрэг олон хүчин зүйлүүдээр шалгаран албан тушаалын эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхээр томилогддог. Үүний **сөрөг үзэгдэл** нь шударга бус арга замаар карьер хөөх буюу ахин дэвшихийг оролдох явдал бөгөөд үүний үр дүнд түшмэдүүдийн нийгэмд эзлэх байр суурь, эрх мэдлээ дээшлүүлэх зорилго нь хялбар арга замаар хэрэгждэг. Манай төрийн алба нь нэг талаар хэт улс төржиж, намын харъяалал харгалзан баг бүрдүүлэх болсон өнөөгийн нөхцөлд, төрийн албан хаагчдын дунд албан тушаалын баталгаатай байдалд үл итгэх байдлыг тодорхой хэмжээнд үүсгэж байна. Энэ нь эрх мэдлээ буруугаар ашиглан, хууль бусаар орлогоо нэмэгдүүлэх явдал идэвхжих нэг шалтгаан болж байгаа билээ.
- ❖ Төрийн бюрократ удирдлага дахь **зохион байгуулалтын онцлог** нь нийгмийн удирдлага дахь иерархи шатлал болгонд оногдсон үүрэг даалгаварыг мэргэшлийн удирдлагаар ханган гүйцэтгэх үйл ажиллагаа юм. **Нөгөө талаар** энэхүү мэргэжлийн нарийн зохион байгуулалттай үйл ажиллагааны хүрээнд хувь хүн нь зөвхөн тодорхой нэг ажил гүйцэтгэдэг

машины эд эс мэт болдог бөгөөд энэ хүрээнээс гадагш сэтгэхээ больдог явдал юм. Үүний гол эмгэг нь бусад салбартай хамтрах үйл ажиллагааны уян хатан чанар алдагдаж, үйл ажиллагааны өөрийн хүрээнд олон шат дамжлага бий болгодог. Ингэснээр зохион байгуулалтын хувьд үл ойлгогдох сүлжилдсэн бүтцийг бий болгодог бөгөөд үүний үр дүнд чирэгдүүлэлт үүсэх нэг үндэс болдог байна.

- ❖ Үйл ажиллагааны үндсэн журам нь тодорхой нэгэн зорилгыг биелүүлэхээр байгууллагыг үүсгэн байгуулж, үйл ажиллагааны дүрэм журмыг тогтоон, түүний дагуу хэрэгжүүлэх явдал юм. Гэхдээ байгууллагын зорилгыг хэрэгжүүлэхдээ үйл ажиллагааны үндсэн журмыг албан ёсоор бичгээр тооцож, тайлагнадаг бөгөөд эрх мэдлийн шатлал бүхий дотоод хяналтын дагуу ажил явагддаг. Үүнээс илрэн гардаг сөрөг үр дагаварын хамгийн гол зүйл нь дүрэм журмыг хэт баримтласнаар дүрэм журам нь өөрөө зорилго болж, байгууллагын зорилго нь тодорхойгүй болдог явдал юм.
- ❖ Удирдлага зохион байгуулалтын энэ бүтцэд ажиллагч ажилтан, албан хаагчид, албан тушаалтнууд нь тодорхой мэргэжлийн мэргэшсэн ур чадвартайгаар хариуцсан ажил үүргийг удирдан гүйцэтгэдэг. Тэдний ажлын мэдлэг, мэргэшил, туршлага, ур чадвар нь ажилдаа тэнцэх, ахиж дэвших, орлогоо нэмэгдүүлэх, ажлын байрны баталгааг бий болгож байх ёстой юм. Гэвч удирдах албан тушаалд тавих хүнийг шилж сонгохдоо ажил төрлийн мэргэжил чадварыг үндэс болгохоо больж, боловсрол, ажилласан хугацаа зэрэг ёс төдий шалгуурыг харгалзах болж, ихэнхидээ нүүр тал харж хувийн үзэмжээр шийддэг болжээ. Ингэснээр тэдгээр албан тушаалтнуудын хооронд тодорхой **корпоратив ёс суртахуун** үүсгэдэг бөгөөд үүнээс гадна нийгэмд багагүй бухимдал, чирэгдлийн эх үүсвэрийг бүрдүүлдэг байна.

Засаглалын энэхүү иерархи тогтолцоот механизм нь төрийн бодлого шийдвэрийг хэрэгжүүлэгч удирдлагын үндсэн арга хэрэгсэл юм. Германы судлаач Макс Вебер бюрократ механизмгүйгээр орчин үеийн нийгэм нэг ч өдөр оршин тогтнохгүй гэж хэлсэн байдаг. Удирдлагын бюрократ хэлбэр бол тогтвортой, нягт нямбай байдал, сахилга дэг журмыг тогтооход удирдлагын бусад бүх хэлбэрээс давуу талтай байдаг. Ажлын үр ашиг, шийдвэрийн цар хүрээ, өр нь удирдлагын аливаа зорилтыг хэрэгжүүлэхэд нэн шилдэг хэлбэр мөн гэж М.Вебер үзэж байв. Гэтэл Аристотелийн бичиж байснаар бол удирдлагын ямар ч зөв хэлбэр нь нөлөөт тольны тусгал мэт гажуудлыг бий болгодог гэжээ. М.Вебер удирдлагын бюрократ загварыг төгс төгөлдөр удирдлагын хэлбэр гэж туйлшруулан үзээгүй юм. Гэхдээ үүнээс өөр хэлбэр загвар байхгүй гэж үзэж байсан. Харин ч, нийгмийн ба улс төрийн хувьд бюрократ удирдлагын зүгээс үзүүлж болох сөрөг нөлөөллийг социологчийн хувьд тооцож байсан билээ. XX зууны туршид рационал хандлага, аппаратын хөгжил дэвшил улс төрийн гол сэдэв болсоор ирсэн нь Веберийн таамаглал үнэн зөв байсныг баталсан билээ¹.

Бюрократ бол тодорхой хэмжээний мэргэшлийн өндөр түвшний мэдлэгтэй албан хаагчдаас бүрдсэн, цэгц зохион байгуулалттай, удирдлагын систем гэсэн ойлголтыг М.Вебер гаргаж ирсэн. Бюрократ удирдлага гэдэг нь нийгэмд өргөн ойлгогддог эсрэг утгаараа “хүнд суртал” гэж нэрлэгддэг. Гэвч бюрократ загвар нь авторитор удирдлагын хэлбэрийг өөртөө агуулж байдаг бөгөөд энэ хэлбэрийн сөрөг үр дагаварыг олон түмэн хүнд суртал гэж нэрлэдэг. Бюрократ удирдлага дахь энэхүү сөрөг үр дагавар нь хэт өргөжих, үр ашиггүй байдал, удирдлагын аппаратын ойлгомжгүй байдал, цаасанд дарагдах, хуулийг өөрсдийн боловсруулсан тодорхой дүрэм журмаар солих, чирэгдэл учруулах,

¹ Ж.Нигроу Л.Нигроу. Орчин үеийн төрийн удирдлага. УБ., 1996. х 44.

хуучныг баримтлах, олддоггүй хүмүүс, танил талаар аливаа асуудлыг шийдвэрлэх гэх мэт олон шинжүүдээр илэрдэг. Өөрөөр хэлбэл, аливаа асуудлыг дээд талын буюу хүчтэй хүн олж шийдвэрлэдэг зэрэг гаж үзэгдлүүд зэрэг маш олон асуудлууд нь нийгэмд сөрөг сэтгэлгээг бий болгодог. Мөн бюрократ удирдлагын үйл ажиллагаа нь түүнд удирдуулагч олон түмний хүсэл зоригийг тэр бүр хангаж чаддаггүйгээс хүнд суртал хэмээн олон түмэнд нэрлэгддэг байж болох юм. Гэвч нийгэм улс төрийн байгуулалт нь ямар байхаас хамаарахгүйгээр бюрократын гаж буруу хэлбэрүүд оршин тогтносоор байдаг.

Олон түмэнд хүнд суртал нь нэг талаас аюултай сүр хүч нөгөө талаас үр ашиггүй чанарыг агуулсан зүйл мэтээр төсөөлөгддөг. Хүнд суртал нь асуудлыг бүрэн мэддэггүй, төвөг ихтэй зөвхөн хувиа хичээсэн шинжтэй, нөгөө талаас аливаа юмыг гуйвуулах, өөрийнхөөрөө хийх, саад тотгор бологч элдэв явуулга мэт харагддаг. Хүнд суртлыг улс төрийн бүхий л давхарга буруутгадаг. Барууны үзэлтнүүд чөлөөт зах зээлийн нэрийн өмнөөс хүнд сурталд хэмжээ хязгаар тогтоохыг, төвийг баримтлагчид түүнийг засварлаж, илүү нээлттэй, хариуцлагатай болгохыг, зүүнийхэн болохоор өөрөө удирдах ёсоор солихыг чармайдаг билээ. Гэлээ ч хүнд суртал энэ бүх оролдлогыг сөрөн зогсож амьдрах чадвартайгаа харуулсаар байна.

Хүнд суртал нь эртнээс байсаар ирсэн бөгөөд нийгэм улс төрийн байдал болон удирдлагын хэлбэр өөрчлөгдөөд байхад ч, хүнд суртал солигдолгүй байсаар ирсэн юм. Эртний Хятадын яруу найрагч-цэцэрлэгч Бо Сю И-н (772-846) нэг зохиолд: Сарнай цэцэг тарьсан чинь зэрэгцээд шарилж ургаад болдоггүй. Үндсийг нь үзвэл сарнай цэцгийн үндэстэй шарилжны үндэс салахгүй барьцалдаад ургаад байдагтай хүнд суртлыг зүйрлүүлэн үзэж болох юм. Бюрократ удирдлагын хэлбэр нь хэдий чинээ нарийн төвөгтэй болох тусам хүнд суртал нь төдий чинээ ойлгомжгүй болдог. Энэ нь сарнай, шарилж хоёрын үндэс улам бүр ойлгомжгүй нарийн ялгах аргагүй болдогтой адил юм. Шарилжтай хамаагүй тэмцвэл сарнай үхнэ. Тэмцэх хэрэггүй гэвэл шарилжны үндэс нь сарнайн амьдралын шим тэжээлийг сорж авна. Үүнтэй адил хүнд сурталтай хамаагүй тэмцвэл нийгмийн удирдлага зохион байгуулалт алдагдаж, замбараагүй байдал үүснэ. Тэмцэхгүй гэхээр нийгмийн удирдлагын оновчтой байдал, легитим чанар алдагдаж, замбараагүйдэл үүсдэг.

Бюрократчилалын ноёрхол нь олон түмний эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг тодорхой зохиомол хүрээнд боогдуулж, хүнд суртал, авилгалд автсан нийгмийг бий болгон, оршин тогтнож буй улс төрийн системд гажилт үүсэхэд нөлөөлөх хүчин зүйлүүдийн нэг болоход хүрдэг. Рационал бюрократ зохион байгуулалтанд хүнд суртал бий болж байдаг явдал нь иймэрхүү гажуудлын нэг юм. В.И.Ленин "Зөвлөлт засгийг устгах ганцхан зүйл бол хүнд суртал юм" гэж Петербургт үйлдвэрийн ажилчдын цуглаан дээр хэлсэн байдаг. Тухайлбал, социалист системийн орнууд задран унасан явдал нь нийгэмчилсэн социалист өмч болон эдийн засаг дахь төвлөрсөн төлөвлөгөө, нийгмийн бүхий л амьдралд нам төрийн номенклатур бүхий бюрократ бүтэц ноёрхож байсан зэрэг нь нийгмийн хөгжлийн замд тодорхой хугацааны дараа чөдөр болон зогсонги байдалд оруулснаар уг системийн уналтанд багагүй үүрэг гүйцэтгэсэн юм. Иймээс ч 1990-ээд оны үйл явдалд ардчиллын төлөө гэхээс дутуугүй "хүнд суртлыг зайлуулъя", "захиргаадалтын системийг устгая" гэсэн агуулга давамгайлж байв.

XX зууны эхээр М.Вебер "түшмэлүүдийн засаглал ойртож байна" гэж бичиж байлаа. Үүний гол шалтгаан нь аж үйлдвэржсэн нийгмийн удирдлагын нарийн төвөгтэй зорилтуудыг бюрократын тусламжтайгаар амжилттай даван туулж чадаж байгаад оршиж байна¹ гэжээ. Аж үйлдвэржүүлэлтийн нийгмийн

¹ М.В.Масловский. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. Полис. М.,

бодит үр дүн болсон бюрократ засаглалд хүнд суртал оршин байгаа нь аливаа зохиомол удирдлагын бүтэц, зохион байгуулалт нь нийгмийн динамик, зүй тогтлыг тэр бүр харгалзан үздэггүйгээс тодорхой сөрөг үр дагаварыг төрүүлдэг явдалтай холбоотой юм. Өөрөөр хэлбэл, удирдлагын иерархи бүтэц, зохион байгуулалт нь нийгмийн амьдралын олон талт асуудлуудыг бүрэн хамрах болон уян хатан хандах боломжгүй учраас түүнийг аль болох хялбаршуулан, нэгдсэн журмаар, нэг загварт тулган хүлээлгэх явдлаас үүдсэн үр дагаварыг хүнд суртлын элемент гэж ихэнхи судлаачид үздэг. Үүнээс үндэслэн хүнд суртал нь төрийн удирдлагын бюрократ загварыг зайлшгүй дагалдаж байдаг зүйл гэж үзэх хандлага байдаг. Мөн үүнийг төрийн зохицуулалт давамгайлсан этатист хандлагатай холбон үздэг тал ч бий.

Үүнээс үүдэн хүнд суртал гэж чухам юу юм бэ? гэсэн асуулт гарч ирдэг. Юуны өмнө хүнд суртал гэсэн үг маань өөрөө олон янзын утгыг агуулахаас гадна янз бүрийн асуудалд олон хэлбэрээр үзэгдэж байдгаас болж, асуудлыг төвөгтэй байдалд хүргэдэг. Авторитор улс төрийн соёл нь өөрөө хүнд суртлын удирдлага юм. Нийгэм, улс төрийн байгууллыг өөрчиллөө гэхэд хүмүүсийн бодол санааг түргэн өөрчилж болдоггүй. Хуучин удирдлагын системийг халлаа ч шинэ удирдлага нь цаг үетэйгээ нийцсэн хүнд суртлыг бий болгоод л гараад ирдэг байна. Нийгмийг өөрчлөхөөр л хүнд суртлаас сална гэсэн хөнгөн ойлголт 1990-ээд оны ардчиллын үйл явцад ажиглагдаж байсан билээ. Тэгвэл өнөөдөр бид хүнд суртлын тухай бус авилгалын тухай их ярьж, бичиж байна. Гэтэл авилгал нь өөрөө хүнд суртлын хамгийн том биежсэн хэлбэр, зүйрлэн хэлбэл шарилжны бохир цэцэг нь юм. Өнөөдөр бид шарилжийг устгах бус цэцгийг нь хэрхэн тасдах тухай ярьж бичиж, цэцгийг ургангуут нь хэрхэн оновчтой тасдах тухай хууль гаргахаар бодол саналаа уралдуулж байгаа билээ. Бид өнөөдөр шарилжны цэцгийг сарнайтай андуурч ялгах аа больжээ. Энэ хугацаанд шарилжны ургаагүй байсан тэр бохир цэцгийг яаж ургуулж чадав аа. Үүний нийгэм улс төрийн таатай нөлөө нь юу байв гэдгийг тооцож үзэх хэрэгтэй юм. Шударга бус өмч хувьчлал уу? Эсвэл нийгэм, эдийн засаг, амьжиргааны түвшний доройтол уу? гэх мэт олон асуудал гарган ирж янз бүрийн анализ дүгнэлт гаргаж болох юм.

1985 оноос ЗХУ-д эхлэсэн өөрчлөн байгуулалтын нөлөөгөөр манай нийгэмд бюрократ удирдлага болон хүнд суртлын тухай идэвхтэй шүүмжлэн ярьж эхэлсэн юм. 1990 оноос өмнөх Монгол орон нам, төрийн бюрократад тулгуурлаж байсан бөгөөд энэ нь тоталитар шинжтэйгээр нийгмийн бүхий л (улс төр, эдийн засаг, социаль, оюун санааны) хүрээнд хутгалдаж бюрократчилагдсан байсан юм. Сросын судлаач Тихомиров 1905 онд хэвлэгдсэн "Указ" гэдэг эмхэтгэлдээ: "Бюрократ тогтолцоо нь иргэдийн болон үндэстний бие даасан байдлыг үгүйсгэдэг бөгөөд үй түмэн ажил хэрэг гэдэг нэрийн дор бюрократчилал бүх давхаргад нэвтрэн ордог. Бюрократчилагдсан удирдлагын үед ухамсартайгаар үйл ажиллагаа явуулах боломжгүй. Ийнхүү сая сая жижиг асуудлаар хөөцөлдөх нь төрийг үйл ажиллагаандаа хяналт тавихад саад болдог. Үүний үр дүнд улс орныг удирдах төв нь контор болж хувирдаг гэжээ. Нийгмийн өмнө тулгараад байгаа олон янзын асуудлуудыг шийдэхийн тулд маш олон салаа салбар, байгууллагууд бий болдог бөгөөд энэ нь ажиллахаараа тухайн байгууллагад ажиллаж буй хүмүүсийн ашиг сонирхлыг хамгаалж байдаг учраас хүнд суртал гэдэг үг гарч ирсэн гэж үзэж бас болох юм.

Рациональ бюрократ нь аж үйлдвэржүүлэлтийн үеэс томоохон үйлдвэр компаниудын дотоод удирдлагын хүрээнээс эхэлж, хувийн аж ахуйн хүрээнд өргөн тархаж эхэлсэн юм. Бюрократын рациональ загвар нь нийгмийн амьдралын бусад хүрээнд аажмаар тархаж уламжлалт бюрократ буюу

удирдлагын патримониаль хэв маягийг шахаж эхэлсэн байна¹. М.Вебер бюрократчилах үйл ажиллагаа нь өмчийг төрийн болгох үйл ажиллагаатай дотоод гүнзгий холбоотой болж, нийгмийн зохион байгуулалт болон нийгмийн дэг журмыг тогтоох, нийгэм улс төрийн шаардлагатай холбоотой юм² гэжээ. Энэ үйл ажиллагаа нь эдийн засгийн болон бусад хүрээнд чөлөөт үйл ажиллагааны элементүүдийг устгах аюулыг төрүүлж байдаг. Төрийн бюрократ нь үйлдвэр, компаниудын дотоод удирдлаганд хутгалдаж холилдоод ирэхээр түүний эдийн засгийн ашигтай үйл ажиллагаанд сөрөг нөлөөлөл үзүүлж эхэлдэг байна. Ийм байдал Монголд социалист эдийн засгийн үед түгээмэл үзэгдэл болсон бөгөөд үүнээс гарах арга замыг тоо, төлөвлөгөөний хойноос хөөцөлдөх хэлбэрээр залруулах гэж оролдсон нь амжилтгүй болсон билээ.

Хүнд суртал нь дэлхийн ихэнхи орнуудад ямар нэгэн хэмжээгээр түгээмэл тархсан өвчин юм. Хүнд суртал нь өөрийн тархалтын хүрээ болон хүн төрөлхтөнд авчрах хор уршгийнхаа хэмжээгээр байгаль хүрээлэн буй орчны бохирдолтой адил гэж ойлгож болох юм. Нийгэм улс төрийн өөрчлөлт болоход хүнд суртал нь мутац маягтай өөрийгөө дор нь өөрчлөөд орчиндоо өөрийгөө тохируулаад гараад ирдэг. Тэгэхээр бас рациональ бюрократ удирдлагын сул талыг хүнд суртал гэж ойлгож болох юм.

Судлаачид хүнд суртлыг түшмэлийн засаглал, мэргэжлийн засаг захиргааны тогтолцоо, байгууллагын үр ашиггүй байдал, төрийн удирдлагын доголдол, зах зээлийн бүс байгууллага, ардчилалгүй байгууллага, захиргаад алт гэх мэтээр тайлбарлах нь бий. Эдгээрээс үндэслэн хүнд суртлыг ойлгох хэд хэдэн чиглэлийг сонгон үзэж болох юм.

Үүнд:

Нэгдүгээрт: Хүнд суртал бол улс төрийн системийн доголдол гэж тайлбарлаж болно. Улс төрийн системийн шийдвэрийг гүйцэтгэн хэрэгжүүлэгч элемент нь төрийн удирдлага бөгөөд үүнийг хэрэгжүүлэгч арга нь удирдлагын бюрократ загвар юм. Удирдлагын бюрократ загварын сөрөг үр дагавар болох хүнд суртал нь улс төрийн системийн эргэх холбоонд орж, адаптаци буюу дасан зохицох чадварынхаа үр дүнд өөрчлөгдөнө гэж үзэж болно. Гэхдээ хүнд суртлыг өөрөөр тайлбарласан тохиолдолд үүнийг хатуу чанд дагах нь төвөгтэй байдаг. XIX зууны сүүлчээс рациональ бюрократ нь улс төрийн тогтолцооны онцлог, улс орнуудын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн дэвшингүй хэлбэрийг илэрхийлдэг байлаа. Хүнд суртал гэдгийг угсаа залгамжилсан хааны өмнө ажлаа тайлганадаг мэргэжлийн түшмэл бүхий яамны тогтолцоонд **байх ёстой үзэгдэл** гэж үздэг байв. Мөн хүнд суртлыг төлөөлөн удирдах засаглалын тогтолцоонд сөргүүлэн тавьдаг байсан. Өөрөөр хэлбэл сонгуулиар байгуулагдсан парламент, хууль тогтоох их хуралд сөргүүлэн тавьдаг байлаа. Ж.Милль "Төлөөлөн удирдах засаглалын тухай эрэгцүүлэл" хэмээх сонгодог бүтээлдээ: "хүнд суртлыг төлөөлөн удирдах тогтолцооны нэг хувилбар гэж үзээд үүний давуутай болон дутагдалтай талуудыг дүгнэж бичсэн" байдаг. Аж үйлдвэржүүлэлтийн үед рациональ бюрократ нь төрийн гол зэвсэг болж, нийгмийн амьдралд этатист хандлага давамгайлсан улс төрийн дэглэмүүд илүүтэй оршин тогтнож байв. XX зуунд хүнд суртлын засаглал нь уламжлалт хаант ёсны нэг шинж тэмдэгийн адил, цэргийн диктатур, нэг намын тогтолцоотой салшгүй нэг шинж гэж үзэгдэх болсон бөгөөд хүнд сурталтай эсэхээр нь дамжуулан улс төрийн системүүдийг харьцуулах явдал байсаар байна. Дэлхий дахинд ардчилах үйл явц давамгайлж буй өнөө үед, аж үйлдвэржүүлэлтийн дараах нийгмийн элементүүд улам бүр тодрон гарч ирснээр "Постбюрократ", "Good governance", "Сүлжээ" хэмээх ойлголтууд бий болж, улс

¹ П.П.Гайденоко., Ю.Н.Давидов. Проблемы бюрократии у Макс Вебера. //Вопросы философии. 1991. № 3.

² Мөн тэнд. № 3.

төрийн системийг нээлттэй, ардчилсан, олон түмний буюу нутгийн өөрөө удирдах ёсны болон иргэний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэн засварлахыг шаардах болсон юм. Мэдээж энэ шаардлагын гол төв нь хүнд суртал, авилгал, улс төрийн болон төрийн албаны мафийг шахан зайлуулахад чиглэгдэж байгаа юм.

Хоёрдугаарт: Хүнд суртлыг нийгмийн талаас нь авч үзэж, тодорхойлон бичих арга бөгөөд энэ нь хүнд суртал гэсэн үгийн утгыг олон талаас нь задлан үзэхэд хүргэдэг. Ингэснээр хүнд суртал гэдгийг цогц бус харин янз бүрийн үзэгдлүүдийн нийлбэр мэтээр ойлгоход хүрдэг. Тэгэхээр хүнд суртал бодитойгоор оршиж байдаг уу гэсэн асуулт аяндаа гарч ирдэг. Төрийн зүгээс нийгмийн амьдралыг албадан нэг загварт оруулан зохион байгуулахад зайлшгүй сөрөг үр дагаварууд гарах бөгөөд үүнийг хүн төрөлхтөний нийгмийн хөгжил XX зууны II хагасаас (тухайлбал, 1960-аад оны дунд буюу М.Веберийн сэргэн мандлын үеэс) хүлээн авахаа больж идэвхтэй шүүмжлэх болжээ. Хүнд суртал гэдэг ойлголтыг ашигладаг энэхүү хувилбар нь байгууллагын социологи бөгөөд энэ нь М.Веберийн зохиол бүтээлтэй шууд холбоотой юм. Веберийнхээр хүнд суртал гэдэг нь засаглалын хэлбэр биш бөгөөд тогтоосон хууль тогтоомжийн дагуу тусгайлан бэлдсэн мэргэжлийн хүмүүс ажилладаг засаг захиргааны бюрократ тогтолцоон дахь **жам ёсны дагуул** мэт хэлбэр юм. М.Вебер хүнд суртал Прусс үүсч бий болсон бөгөөд улс төрийн тогтолцоонд улам гүн гүнзгий нэвтрээд зогсохгүй өргөн далайцтай үйл ажиллагаа явуулдаг бүх байгууллагыг хамрах болсон. Хүнд суртал аж үйлдвэр, үйлдвэрчний эвлэл, улс төрийн намд ч байх боллоо¹ гэж бичиж байсан билээ. Орчин үеийн нийгэмд хүний соёл, боловсрол дээшилсэнээр хүн өөрөө аж үйлдвэржилтийн үеийн төр, нийгмийн баялагийг бүтээгч машины нэг хэсэг капитал нь байхаа больж, төр, нийгэм нь хүний төлөө үйлчилдэг хүмүүнлэг нийгмийг хүсэх болсонтой холбоотойгоор бюрократ удирдлага дахь хэт бюрократчилал болон хүнд суртлыг эсэргүүцэх болсон юм. Аж үйлдвэржилтийн эхэн үед ч хүмүүс хүнд суртлыг хүлээн зөвшөөрч байсан гэвэл эндүүрэл болох бөгөөд хүний угийн мөн чанар нь ч үүнийг эсэргүүцэж байсан. Гэвч М.Веберийн хэлснээр рациональ бюрократаас өөр арга зам байгаагүй юм. Хүн төрөлхтний хөгжлийн хойшдын замд ч рациональ бюрократ зохион байгуулалтын загвар байсаар байх бөгөөд харин лебирал үзэл суртлаар бол иргэний .. нийгмийн, социаль демократуудынхаар бол нутгийн өөрөө удирдах ёсны идэвхтэй оролцоотойгоор илүү нээлттэй, ил тод, хариуцлагын тогтолцоо бүхий, хүний төлөө үйлчилдэг шинэ бюрократ загвараар үйлчлүүлэхийг хүмүүс хүсэх боллоо.

Хүнд суртал нь мэргэшсэн удирдлага болохынхоо хувьд дотроо ихээхэн зөрчилтэй элементээс бүрэлдэж байна. **Нэгд:** Удирдлага болон улс төрийн бодлого хоорондоо зөрчилддөг. **Хоёрт:** Орчин үеийн болон уламжлалт удирдлагын арга барилууд хоорондоо зөрчилддөг. Удирдлагын уламжлалт арга барил нь мэргэшсэн шинжгүй юм. Хүнд суртал гэсэн ойлголтыг байгууллагын социологид авч судалдаг бөгөөд орчин үеийн нийгэмд байгууллагын шинж төрх, хэлбэр төрөл талаас нь судалдаг байна.

Гуравдугаарт: Хүнд суртал гэсэн ойлголтыг авч үздэг энэ хувилбар нь төрийн удирдлагын онол юм. Энэ онолоор хүнд суртал нь улсын секторын удирдлага, хувийн хэвшлийн эсрэг сэргэлдсэн шинжтэй байдаг. Ингэж сөрөг байр суурьтай болгодогийн гол зорилго нь улсын салбар болон хувийн хэвшлийн ялгаатай талуудыг тодруулдаг. Төрийн удирдлага нь нийгэм олон нийтийн хяналтанд байж хувийн бус харин нийгмийн ашиг сонирхлыг хамгаалж, хуулийг хүндэтгэн, яс мөрдөж, төрийн удирдлагын шийдвэр гаргах үйл явцын онцлог юм шүү гэдгийг онцлон харуулахад оршдог. Тэд хүнд суртал нь төрийн удирдлага зохион байгуулалтын доголдол гэх зэргээр тайлбарлаж, үүнийг

¹ М.В. Масловский. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология.

менежментийн, төвлөрлийг задлах, төрийн салбарыг хувийн секторт гэрээгээр болон хувьчлан шилжүүлэх зэргээр засварлахыг оролддог. Энэ онолоор мэргэшсэн удирдлагын төрлүүд хоорондоо ихээхэн ялгаатай байдаг. Өөрөөр хэлбэл нийт нийгмийн эрх ашгийг хамгаалж байгаа учраас дэг журмыг ихээхэн шаардсан, **үр ашиггүй** байж болно. Энэ нь эцэстээ засаглалын легитимийг дээшлүүлэх үйл ажиллагаа мөн гэж үздэг.

Дөрөвдүгээрт: Энэ хувилбар нь хүнд суртлыг улс төрийн болон эдийн засгийн үр ашгийн үүднээс авч үзэж судалдаг. Төрийн эдийн засгийн ашиг сонирхлын үүднээс бюрократ удирдлагын талаар авч үзэхдээ аливаа байгууллагыг орлого олж буй эх сурвалжаар нь хуваан авч үздэг. Иймд энэ талаас нь авч үзвэл бюрократ удирдлага нь улсын татаасаар үйл ажиллагаа явуулдаг зах зээлийн бус байгууллага юм. Үүгээрээ бүтээгдэхүүнээ зах зээлд худалддаг бусад байгууллагаас ялгардаг байна. Зах зээлд бүтээгдэхүүнээ борлуулдаггүй байгууллагууд нь ихэвчлэн улсынх байдаг бөгөөд зарим байгууллага улсын салбарт хамаардаггүй юм. (сүм хийд, буяны байгууллага гэх мэт) Үүний зэрэгцээ зарим нэг улсын байгууллага хийсэн зүйлээ зах зээлд борлуулдаг бөгөөд төрийн эдийн засгийн сонирхлоор бол энэ нь хүнд сурталтай байгууллага биш болж таардаг. Хүнд суртлыг ингэж авч үзсэнээр, аливаа байгууллагын үйл ажиллагааны хэлбэр шинж, санхүүжүүлж буй арга, эдийн засгийн орчин зэргээс шууд хамааралтай байдгийг онцлон харуулдаг. Өөрөөр хэлбэл, тухайн байгууллагын эдийн засгийн үр ашгийг тооцох боломжгүй. Тухайлбал, тус байгууллага хэдий эдийн засгийн алдагдалтай, үрэлгэн ажилласан байж болох ч үүний үр дүнд улс төрийн болон нийгмийн **үр нөлөөтэй** байж болно гэж үздэг явдал юм. Гэвч энэ нь тухайн улс төрийн системийн бодлого зорилтоос хамаарах асуудал юм.

Тавдугаарт. Нийгэм улс төрийн талаасаа хүнд суртлын мөн чанар нь түшмэдүүд удирдлагын аппаратыг нийгмээс хөндийрүүлэн таслах, үүний үр дүнд тэр нь хувийн сонирхлоо ямагт тэргүүлүүлэх, өөрөөр хэлбэл тэд нийгмийн ажил хэргийг эрхэлж байгаа байдлаа ашиглан хувийн сонирхлоо хангах **бие даасан хүчин** болон хувирдаг байдлаар тайлбарлагддаг байна. Мэдээж хэрэг нийгмийн удирдлагын бүтцэд байр эзлэж байгаагийн хувьд тэдгээр хэсэг бүлэг өөрийн сонирхлоо хангах боломж нь нийгмийн бусад бүлгүүдийг бодвол илүү байдаг. Энэ нь нийгмийн бүтцийн логик, хөдөлмөрийн хуваарилалтаас урган гардаг. Ямар ч нийгэмд нийтийн сонирхлоос гадна онцгой сонирхол болон хэсэг бүлгүүдийн сонирхол, хувийн сонирхол байдаг. Эдгээр сонирхлоо биелүүлэх боломжоор хэн илүү хангагдсан байна тэр сонирхлоо хэрэгжүүлэхээр хорхойтдог байна. Үүнийг нөгөө өнцөгөөс нь харвал, төрийн болон хувийн байгууллагуудын ялгаатай талаас нь авч үзнэ гэсэн үг юм. Тухайлбал, хувийн салбарт албан тушаалтнуудыг ажил хэргийн эдийн засгийн үр ашиг, алдагдлаар хэмжин хариуцлага тооцдог бол, улсын салбарт энэ нь **бүрхэг** асуудал юм.

Удирдлагын бюрократ загварыг "хүнд суртал" гэдэг утгаар нь нийгэм дэх социаль зохион байгуулалтын өвөрмөц хэлбэр мөн гэж үзээд үүний гол мөн чанарыг судлаачид доорх хандлагуудтай холбоотой гэж үздэг.

Үүнд:

- гүйцэтгэх засаглалын төвүүд дэх төрийн удирдлагын зохион байгуулалт, шийдвэрүүд нь нийгмийн **олонхи** гишүүдийн хүсэл зоригоос алслагдан холдсон;
- бюрократ зохион байгуулалтын үйл ажиллагаа нь агуулгын талаасаа хэлбэрийн талыг илүү голлох буюу тэргүүлэх байранд тавих хандлагатай;

- удирдлага зохион байгуулалтын үйл ажиллагааны дүрэм зорилтуудыг гүйцэтгэхдээ өөрийгөө хадгалах, бэхжүүлэх зорилгод захируулах хандлагатай;

Бюрократын гарал үүсэл болон хүнд суртал үүсч бий болдог эх сурвалжийн талаар судлаачид янз бүрийн хандлагаар тодорхойлолт өгч байсан байдаг. Эндээс заримыг нь авч үзье.

М.Веберийн үзэл баримтлалаас:

М.Вебер: Бюрократ байгууллага нь орчин үеийн нийгмийн удирдлагын нарийн зорилтуудыг шийдвэрлэхэд зориулагдсан нилээд оновчтой институтын байгууламж мөн бөгөөд түүний оновчтой байхын үндэс нь түүний үйл ажиллагаа нь эзэнгүй хараат хэлбэрээр явагддаг ба энэ нь тодорхой нэгэн гүйцэтгэгчийн дур зоргоороо байх явдлаас хамгаалагддаг юм гэжээ. М.Вебер бюрократуудын онцлогуудыг дурдахдаа: Засаглалд тэдний хувийн ба албаны шинж нь холилдсон байдаг бөгөөд өөрсдийн эрх мэдлийн монополь шинжтэй албаны нууц нь мэргэжлийн мэдлэг юм шиг харагдуулдаг онцлогтой. Ийм учраас бюрократ амь бөхтэй энэ бүтцийг устгах хэцүү гэжээ. М.Вебер: Орчин үеийн өрнөдийн нийгмийн үзэл санааг авч явдаг ганц зүйл нь мэргэжлийн ур чадвар дээр тулгуурладаг бюрократ нь цэвэр хууль ёсны ноёрхол юм. Өөрөөр хэлбэл мэргэжлээрээ далимдуулаад нэр нөлөөгөөрөө дарангуйлах болно.¹ гэсэн байна. М.Вебер нийгэм рационалчлагдах ба хүнд суртлын шинжүүдтэй болдгоороо хувь хүнд ч тэр, нийгэмд ч тэр муу үр дагавартай байдгийг бас хүлээн зөвшөөрч байсан. М.Веберийн үзсэнээр бол хүнд суртлын асуудлыг хувьслийн болон хувьсгалын аргаар шийдэж болохгүй юм гэсэн үр дүнд хүрсэн байдаг. Бюрократ удирдлагад "хүнд суртал" цэцэглэн хөгжих эх үүсвэр нь төрийн капитализм гэж М.Вебер үздэг байсан нь марксизмтай төстэй юм. Энэ тохиолдолд хувийн капитализм устаж үгүй болоод харин төрийн хүнд суртлын аппарат дангаар ноёрхох болно. Энэ чиг хандлагыг М.Вебер "Универсальной бюрократизацией" (олон талт хүнд суртал) гэж нэрлээд үүний эсрэг хувийн аж ахуйг хадгалж үлдэх зарчмыг сэргүүлэн тавьсан байна. Түшмэдүүд хатуу ёс зүйн сахилга батгүйгээр төрийн аппаратын хэвийн ажиллагааг хангаж чадахгүй. Яагаад гэвэл түшмэл

хүн тухайн улс төрийн бодлогын өмнөөс хувийн хариуцлага хүлээдэггүй². Гэвч улс төрийн лидерт хэлбэрдэн захирагдаж буй хүнд сурталтнууд нь өөрсдийн бүлэглэлүүдийн эрх ашгийн үүднээс бодлого шийдвэрлэх үйл явцад ямар нэгэн хэмжээгээр нөлөөлөл үзүүлж чаддаг байна. Түшмэдүүдийн ашиг сонирхол нь рациональ бюрократын сонгодог хэлбэрийн загвараар тавигдсан үйл ажиллагааны хүрээнээс халин гарч байсан. Хувь хүн түшмэд нь юуны өмнө аппаратыг хадгалж үлдэх ба ноёрхлын оновчтой зохион байгуулалтыг үргэлжлүүлэх болон бүх аппаратын түшмэдүүдийн ерөнхий ашиг сонирхлыг хамгаалж байдаг³. Төрийн хүнд сурталт аппаратыг нийгмийн улс төрийн ардчилсан институтууд хяналтандаа байлгах боломжийг Вебер тун найдваргүй зүйл гэж үзэж байсан. М.Веберийн бюрократ аппаратыг засаглалын эрхтэй байсан гэдэг дүгнэлт нь бюрократын сонгодог төрлийн загвараас урган гараагүй боловч энэ нь имперк ажиглалтууд дээр үндэслэгдсэн юм⁴.

Төр захиргааны мэргэжилтний ур чадвар болон удирдлагын бүх хэрэгслийг эзэмшдэгийн хувьд хүнд сурталт засаглал нь хөгжлийнхөө явцад бүгдийг эзэгнэх болно гэж М.Вебер үзэж байжээ. Гэвч М.Вебер төрийн удирдлагын бюрократ загвар дахь хүнд суртал хэмээх энэхүү гажуудлыг хувийн секторын үйл ажиллагааг сэргүүлэн тавьснаар сааруулж болно гэж үзэж байсан.

¹ S.Kernell G.Jacobson. "The logic of American politics" page 251.

² Вебер М. Избранные произведения. С.666.

³ Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. S.570.

⁴ Albrow M. Bureaucracy. L., 1970. P.46.

Марксист хандлага: Бюрократ гэдэг бол нийгмийн паразит организм юм. Энэ бол нийгмийн түүхэн хөгжлийн явц, нийгэм дэх ангийн эвлэршгүй зөрчлөөс үүдэж бий болсон гэж Марксистууд үздэг. Бюрократ гэдэг нь өөрөө бол эдийн засгийн харьцаа улс төрийн бүтэц болон ухамсрын үзэл суртлын хэлбэрүүдтэй нягт холбоотой¹ гэж үздэг.

Марксист хандлага нь ойлголтын өөрийн гэсэн ухагдахуун системтэй бөгөөд бюрократ харьцаа нь төрийн хэлбэрдэл, улс төрийн бодлого болон дүн шинжилгээний гол зарчмуудтай юм. Энэ нь асуудлыг бүхэлд нь авч үзэх, гэхдээ энэ нь тодорхой байх, монизм буюу нэг үзлийг хүлээн зөвшөөрсөн, ангич шинж чанар, ангит нийгэм болон төрд хандах хувьсгалч харьцаа зэрэг зарчмуудыг харгалзан үзсэн байдгаараа онцлог юм.

Марксынхаар бол ерөнхийдөө: хүнд суртал нь жинхэнэ хортой зүйл бөгөөд нийгмийн ашиг сонирхлыг тодорхой түшмэлийн хувийн ашиг сонирхлоор солих, өөрөөр хэлбэл төрийг түшмэдүүд эзэгнэх гэсэн хэрэг юм гэж үзсэн. Ийм түшмэдүүд нь жинхэнэ асуудлуудыг шийдвэрлэх ямар ч чадваргүй, төрийн оюун ухаан байхгүй бөгөөд бодит байдлын талаар гуйвуулсан ойлголттой байдаг. Ерөнхийдөө бодит байдлыг гуйвуулсан байдлаар хүлээж авдаг бөгөөд бодит нөхцөл байдлаас тасархай, дур зоргоороо авирлах явдал нь бюрократ иерархийн оргилд ойртох тусам улам ихэсдэг. Түшмэдүүд дээш дэвших тусам корпоратив буюу эвлэлдэх байдалд орж, хувиа хичээх, албан тушаал хөөцөлдөх явдал нь тэдний амьдралын хэв маяг болчихсон байх бөгөөд нэр хүнд хөөцөлдөх болон хэлбэрдэх явдлаас зайлж чадахгүй² гэж үзсэн байдаг.

Бюрократ удирдлага дахь хүнд сурталт харилцаа нь эдийн засаг дээр үндэслэж, нийгмийн гишүүдийн ашиг сонирхол, санаа зоригийг харгалзахгүйгээр зөвхөн эдийн засагт түшиглэдэг. Хүнд суртлын хэлбэр нь төр ба нийгмийн удирдлагын аппарат ба иргэний зөрчлийн хэлбэр болдог. Энэхүү төрийн аппаратад орсон түшмэл хүн төрийн бодлого ба төрийн ёс суртахууныг монопольчилсон байдаг учраас нийгмийн доторхи зөрчил дутагдлыг аль болох өөрөөсөө зайлуулан нийгэм болон иргэдэд тохдог бөгөөд бүх нийтийн сонирхлыг тэд хэзээ ч илэрхийлдэггүй гэж үздэг. Удирдлагын аппаратын түшмэлийн хувьд төрийн зорилго нь түүний хувийн (карьер хөөх, өөрийн материаллаг ашиг сонирхлыг дээшлүүлэх) зорилго болдог.

Төрийн хэлбэрдлийн нийгмийн хөрс нь өмчийн харьцаа (хувийн ба төрийн) материаллаг ашиг сонирхол болон хөдөлмөрийн хуваарилалт, энэ бүгд нь корпоратив (нэгдсэн) ашиг сонирхлыг бий болгодог³. Төрийн аппарат нь хэт энгийн байж болохгүй. Луйварчид энэ аппаратыг аль болох нарийн төвөгтэй бөгөөд нууцлаг байдалтай болгохын төлөө тэмцэж байдаг⁴ гэсэн байна.

Улс төрийн ухаан нь бюрократ харьцаа болон төрийн хэлбэрдлийг тусгасан бодол санааны хэлбэр юм. Энэ нь юугаар тодорхойлогдох вэ гэвэл нийгмийн анги гишүүдийн материаллаг байдлаар тодорхойлогддог. Улс төр нь эдийн засгийнхаа дээр хэр зэрэг ноёрхож байна төдий чинээ төр хүнд сурталчилагдсан байдаг⁵.

Энэ хүнд суртал нь өөрийн хөгжлийн дээд цэг болох хөгжлийн капиталист шатандаа хэмжээлшгүй эрхт хаант засгийн удирдлагын аппаратаас олон зүйлийг өвлөн авсан бөгөөд капиталист хөгжлийнхөө үе шатанд явж байгаа хөрөнгөтөн орнуудад илэрч харагдаж байна гэж марксистууд үздэг⁶.

¹ В.П. Макаренко. Бюрократия и сталинизм. Ростов-на-Дону, 1989. с 14.

² К. Маркс, Ф.Энгельс. Соч. Т 1. с 270-272.

³ В.П. Макаренко. Бюрократия и сталинизм. Ростов-на-Дону, 1989. с 20.

⁴ К. Маркс, Ф.Энгельс. Соч. Т 7. с 529.

⁵ В.П. Макаренко. Бюрократия и сталинизм. Ростов-на-Дону, 1989. с 25.

⁶ Б.П. Курашвили. Борьба с бюрократизмом. М., 1988. с 7.

Марксистууд хүнд суртлын нийгэм-улс төрийн үндэс нь мөлжлөгийн нийгэм дээр, тэр дундаа хөрөнгөтний нийгэмд бүрэлдэн тогтсон гэж үздэг. Энэ нь юугааар илэрдэг вэ гэвэл удирдлагын аппарат нь нийгмээсээ хэт их тасархай байдаг. Түшмэлүүдийн эгоцентризм (өөрийгөө шүтэх үзэл) нийгэмд тогтдог. Удирдлагын аппаратын ажилтнууд тэдэнд олгосон эрхийг хувийн болон хэсэг бүлгийн сонирхолд нь нийцүүлэх явдал газар авдаг¹. Марксистууд энэ бюрократ аппаратыг цэрэг улс төрийн ноёрхолын зэвсэг гэж үздэг байсан бол, М.Вебер бюрократ аппаратыг, нэгтгэж эгэх байдлыг хангадаг ноёрхолын зохион байгуулалтын зэвсэг гэж үздэг байсан. Энэ тохиолдолд М.Веберийн хувьд ноёрхлыг зөвтгөдөг бөгөөд энд анги яригддаггүй, харин нийгмийн нийт гишүүдийн ашиг сонирхолд нийцүүлсэн тодорхой хэсэг бүлэг хүмүүст хүчирхийлэлийг хэрэглэж болох эрхийг олгож байгаа явдал юм.

Югославын эрдэмтэн Н.Смайлагич:<< Бюрократ удирдлагын хүнд суртлын субъектив үндэс нь нийгмийн гишүүдийн эрх мэдэлгүй байдал, объектив үндэс нь нийгэм, төрийн байгууллын боловсронгуй биш байдал юм² гэжээ.

Б.Жуверович: удирдлагын бүтцийн хэмжээгүй эрх мэдэл, захиргаадалт болон дүрэм журмыг үг үсэгчлэн шүтэх арга голлох явдал нь хүнд суртлын давхрагын ноёрхол мөн³ гэжээ.

Марксист онол нь бюрократыг нийгмийн бие даасан хүчин гэж авч үздэггүй гэдгийг тэмдэглэх хэрэгтэй юм. К.Марксынхаар бол: бюрократ нь өөрөө анги биш бөгөөд мөлжигдөгч ангийг мөлжигч ангид захируулах үүргийг гүйцэтгэдэг юм. Капиталист нийгэмд бюрократ нь зөвхөн ноёрхогч хөрөнгөтөн ангийн ашиг сонирхолд үйлчилж байдаг. Гэвч К.Маркс "Восемнадцатое брюмера Луй Бонапарта" гэсэн бүтээлдээ: төрийн аппарат нь бие даасан хүчний байдлыг илэрхийлж гарч ирж болох бөгөөд энэ нь зөвхөн хурц хямралын үед хариу болох бөгөөд түр зуурын шинж чанартай байх нь зайлшгүй юм⁴ гэжээ.

Иймээс төрийн аппарат нь нийгмийн хямралын үед нилээд эрх бүхий бие даасан аппарат болоод явчихдаг байна. Энэ бие даасан байдал нь хүнд суртал цэцэглэн хөгжих үндэс хөрс нь болдог байна. Мөн марксистууд хүнд суртал бол ангийн эвлэршгүй зөрчлөөс уг сурвалжтай гэж үздэг байна. Гэхдээ тэд хүнд суртлыг удирдлагын субъект ба объектын хоорондын бодит зөрчил, бэрхшээлийг урвуулан ашиглах замаар үүсэн гардаг гэж үзэж байсан юм.

Сөрөг талаас нь авч үзсэн хандлага

Зелник: "Эрх мэдлийг хүнд сурталт зохион байгуулалтанд хуваарилдгаас болж доод нэгжүүдэд ажиллагсад өөрсдийнхөө зорилгыг бусад салаа мөчир, эсвэл нийт байгууллагынхаас дээгүүрт тавих явдал байдаг. Үүнээс болоод маргаан, өрсөлдөөн гарч нийт байгууллагын ажлын чанарт ч нөлөөлөх талтай"⁵ гэсэн бол Гулднерын судалгаанаас үзэхэд: "хүнийширсэн дүрэм, зааврууд ажлын чанарын наад захын хэм хэмжээг л илэрхийлэхээс хэтэрдэггүй, шийтгэхийг урьтал болгосон хяналтыг үүсгэдэг. Энэ нь эцэстээ хүмүүсийг маргаан, зөрчилд хүргэж болзошгүй байдаг"⁶ гэжээ.

Г.В.Атаманенко: албан хаагчид ажилдаа жолоодогдоод, ухамсраар ажлыг хийх бус харин ажлынхаа нөлөөн дор үүрэг гүйцэтгэж, тодорхой сэтгэл зүйн болон ёс

¹ Мөн тэнд. с 8.

² Ч.Энхээ. Хүнд суртал: Өчигдөр Өнөөдөр Маргааш. Бодлын солбицол. 1992. 03. 12-18.

³ Г.В.Атаманчук. Теория государственного управления. М., 1997. с 187.

⁴ Вебер М. Избранные произведения. С.666

⁵ Ж.Нигроу Л.Нигроу. Орчин үеийн төрийн удирдлага. х 45.

⁶ Мөн тэнд. х 46.

зүйн ухамсрын хэм хэмжээ бий болохыг бюрократ ухамсрын гажуудал¹ гэж үзсэн байна.

Америкийн судлаач Л.Питер: Бюрократуудын хэт эрх мэдэлтэй байдал ба хэт эрх мэдэлгүй байдал хоёр нь байгууллагын сонирхолд аюул учруулдаг. Мөн түшмэлийн удирдах албан тушаалыг нь хадгалж үлдээх нь түүний мэргэжлийн эрх мэдэлтэй ямар ч холбоогүй бөгөөд өөрийн албан тушаалдаа нилээн лав суусан менежерүүд албан үүргээ эрх мэдэлтэйгээр гүйцэтгэх чадваргүй эмгэгээрээ ялгардаг² гэжээ.

Питер: Мэдлэггүй, мэдэлгүй ажилтныг яагаад халдаггүй байлгаад байдаг юм бол гэдэг асуудал гарч ирдэг. Шатлан захирах ёсонд иймэрхүү эрх мэдэлгүй байдал саад болох хүртэл ихэвчлэн түүнтэй эвлэрдэг. Бюрократ удирдлагын шатлан захирах ёс нь дэг журамтай байлгахын тулд үүсдэг. Харин эрх мэдэлгүй байдлыг устгах гэж, эрх мэдэлтнийг гаргаж шагнахын тулд үүсдэггүй юм. Байгууллагыг үүсгэх зорилго нь хийх ёстой нэгэн ажил байдаг гэвч гол зорилго оршин тогтнох явдлаар солигддог³ гэж үзсэн байна.

Паркинсоны хууль

Английн нийтлэлч Сирил Норткот Паркинсоны гаргасан "Паркинсоны хууль" нь 2 (аксиомоор) хэлбэрээр илэрдэг.

1-рт нь Түшмэл хүн өрсөлдөгчөө биш захирагдагсадаа олон болгохыг боддог.

2-рт нь Түшмэлүүд түшмэдүүддээ үйлчилж байдаг бөгөөд бүх ажил нь үүнд зориулагдсан байдаг⁴.

Түшмэл хүн амьдралынхаа тодорхой нэг шатанд ажлаа дийлэхээ больж байна гэж гомдоллож эхлээд надад хоёроос багагүй (заавал хоёр) туслах хэрэгтэй гэдэг. Учир нь хоорондоо өрсөлдөхгүйгээр бие биеэ дэмжиж байх хоёр хүн хэрэгтэй гэж ярьдаг. Хэсэг хугацаа өнгөрсний дараа нөгөө хоёр туслахдаа захирагдах хоёр, хоёр хүн олох хэрэг гардаг гэх мэтээр үржиж олширч байдаг. Ингэснээр анхны түшмэл маань тодорхой хэмжээний засаг захиргааны эрхтэй болоод түүнд захирагдагсад эрхэлж буй ажлын тоо ихэсэх багасахыг үл харгалзан ажиллах болно. Түүний ажигласнаар ямар ч албан байгууллагын ажиллах чадварыг үгүй хийх чадвартай энэ үйл ажиллагааг "Паркинсоны өвчин" гэж нэрлэсэн. Энэ өвчин хэд хэдэн үе шаттай.

Анхны шинж тэмдэг нь байгууллага ажилтнуудын дунд өөрт оногдсон ажлаа хийж чаддаггүй бусдын амжилтанд атаархаж явдаг нэг хүн орж ирнэ⁵. Энэ хүн нь өөрийнхөө ажлыг хийж чадахгүй байж бусдын ажилд оролцон удирдлагад орохыг хичээх болсноор өвчин улам газар авч аюул ихэсдэг.

Энэ эрмэлзэл нь ямар нэг хэмжээгээр бүтээд ирэхээр өвчний хоёр дахь шинж тэмдэг илэрнэ. Нөгөө хүн маань өөрөөсөө чадвартай хүмүүсийг зайлуулж эхлэх ба ирээдүйд өөрийг нь орлож болох хүмүүст саад хориг тавьж эхэлдэг. Үүний үр дүнд даргаасаа тэнэг хүмүүсээр байгууллага дүүрдэг. Нөгөө хүн маань хоёрдугаар зэргийн хүн байж болох юм. Түүний орлогч нар нь 3-р зэргийн, тэдний удирдлаганд байгаа хүмүүс нь 4-р зэргийн гэх мэтээр байгууллага устаж үгүй болдог. Энэ байгууллагад тайван амьдрахын тулд байгууллагын бүх ажилтан ажилтнууд тоглоомын энэ дүрмийг хүлээн зөвшөөрч, байгаагаасаа илүү тэнэг харагдахыг хичээдэг.

Өвчний гурав дахь үе буюу сүүлчийн шатанд энэ байгууллагад дээрээсээ аваад доошоогоо эрүүл саруул ухаантай хүн дайралдахгүй болдог. Энэ байдлаас гарах арга бараг байдаггүй бөгөөд нэг бол энэ байгууллага сөнөнө

¹ Г.В.Атаманчук. Теория государственного управления. М., 1997. с 287.

² Д.Амаржаргал, Н.Оюун. Амьдралын алтан ном. х 145.

³ Мөн тэнд. х 143.

⁴ Б.П. Курашвили. Борьба с бюрократизмом. М., 1988. с 9.

⁵ С.Н.Паркинсон. Законы Паркинсона. М., 1989. с 47.

эсвэл ямар ч үр ашиггүй оршин тогтнох болно. Энэ бол хүнд суртлын нэг гайхамшигтай тал юм. Энэ төрөл зүйл нь төрийн удирдлагын болон нийгмийн хэв журмыг сахиулах салбарт нилээд өргөн орж ирсэн гэж үздэг.

Н.Паркинсоны үзэлд: "Бюрократуудын ажлыг чин сэтгэлээсээ сайжруулахыг хүссэн байх юм уу нөөцийн ашиглалтын үр ашгийг дээшлүүлэх гэх мэт эдгээр бүх зүйлээр хүнд сурталт хандлагын ерөнхий чиглэлийг өөрчилж чадахгүй. Мөн чанартаа энэ нь нилээд шинжлэх ухааны хэлбэртэйгээр жишээлбэл: шинжилгээ судалгаа, математик чиглэлийн хандлагаар өөрчлөгдөж болох юм" гэсэн санаанууд шингэсэн байдаг.

Зөрчилдөөний хандлага

Бюрократын шинжилгээнд зөрчилдөөний хандлага нилээд хожуу орж ирсэн бөгөөд гол төлөөлөгчид нь М.Крозье, М.Дальтон, К.Маркс нар юм. Энэ нь бюрократийн чиг үүргийн хандлагаас татгалзаж байгууллагыг янз бүрийн стратегиар ашиг сонирхлоо хамгаалан дэмжих зорилготой антогонист (эвлэршгүй хүчнүүдийн зөрчил) бүлгүүдийн нягт холбоог илэрхийлдэг бүтэц юм гэж үзжээ. Энэ байгууллагын хэсгүүд нь институционал хэм хэмжээ бус харин хүчний харьцааны дагуу бодлогод нөлөөлдөг бүлэг юм.

Америкийн социологич М.Дальтон "Удирдаж буй хүмүүс" /1959/ бүтээлдээ зохион байгуулалтын бүтэц нь зөрчилдөж буй бүлэглэл тэдгээрийн илүү их эрх мэдлийн төлөөх тэмцлийн дүр зураг гэсэн байна. Энэ анализ нь байгууллагын гишүүд болон бүлэглэлүүд өөрсдийн явцуу эрх ашгийн үүднээс байгууллагын ашиг сонирхолд хортой ч байж болох сонирхлын үүднээс өөрийн байр суурийг улам бэхжүүлэн дээшлүүлэхийн төлөө тэмүүлдэг болохыг үзүүлсэн юм.

Францын судлаач Мишель Крозье байгууллагын эрх мэдэл, зөрчилдөөнийг шинжилсэн "Бюрократи феномен" гэдэг бүтээлээрээ /1963/ Францын хоёр засгийн газрын үеийн төрийн байгууллагуудыг судалсан. Тэгээд нийгмийн бүтэц нь маш нарийн уялдаа холбоотой бүлгүүдээс бүрдэх ба эдгээр нь нэгдмэл боловч нэг нэгийнхээ эсрэг дайсангалцсан шинжтэй харьцдаг гэжээ.

Захиргааны рациональ бүтэц бүх хүнд холбогдолтой дүрэм, зарим байгууллагын зохион байгуулалт зорилгод яв цав тохирох төгс загвар мөн гэж Вебер үзэж байсан. Гэтэл Крозье, Далтон ба Даун зэрэг судлаачдын тэмдэглэснээр: байгууллагын зохион байгуулалтынхаас өөр өрсөлдөгч сонирхол, байгууллагын дүрэм, журам боловсруулах, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх явцад юуны өмнө дутагдалтай тал нь гарч ирдэг¹ гэжээ. Өөрөөр хэлбэл ямар нэгэн шинэ зорилго, сонирхол, уян хатан үйл ажиллагаа, шинэ дүрэм журам зэрэгт хөшүүн хойрго ханддаг явдал юм.

"Тоглоомын нөхцөл" өөрчлөгдсөн түвшинд орчин үеийн нийгмийн хяналтын хэрэгсэл тохирохгүй байгаа явдал нь М.Крозьегийнхээр хямралын гол шалтгаан болж байдаг байна. Тэр бичихдээ: "манай барууны нийгмүүдийн гол асуудал бол удирдлагын загваруудын гүнзгий хямрал (нарийн төвөгтэй байдал ба хүний эрх чөлөө өссөнтэй харьцуулахад)" буюу өөрөөр хэлбэл "орчин үеийн хямрал бол, нийгмийн хяналтын хэрэгслэлийн хэсэгчилсэн пезинтеграцийн хямрал юм² гэжээ. Крозье удирдлагын хямралыг бюрократ хямрал гэсэн ойлголттой нягт уялдуулан авч үзэж байсан юм. Түүнийхээр эдгээр ойлголтууд нь харилцан бие биенийгээ нөхөж байдаг. Энэ хоёр төрлийн хямралд засаглалын хямрал буюу засаглалын уламжлалт иерархи харилцааны хямрал илүү ойрхон байдаг. Интеграц ба харилцан хамаарах процесууд бүтцийн үйл ажиллагааг үгүй болгосон бөгөөд энэ нь босоо баганууд ба гарцууд нэг давхар нь нөгөөдөө суурилж байдаг цогцолбортой адил бидний байдал зөгийн үүрний

¹ Ж.Нигроу, Л.Нигроу. Орчин үеийн төрийн удирдлага. УБ., 1996. х 45.

² В.И.Спридонова. Бюрократия и реформа. М., 1997. с 16.

хэлбэртэй илүү адил. Үүнд бүх юм бүгдээс хамаардаг, мөн бүгд бүхнийг хянадаг, хэн ч командалдаггүй, гэвч бүгд захирагддаг”¹ гэсэн байна.

Ийнхүү хүнд сурталт бүтэц захиргааны өндөр үүрэг хариуцлага зохион байгуулалт сахилга батыг бэхжүүлэх зорилготой гэх боловч хэрэг дээрээ эрх мэдэл, байр суурийн төлөө өрсөлдөөний халхавч болж байдаг² байна. Тэдний судалгаанаас үзэхэд хүнд суртал гэдэг бол бие хүн ,эсвэл хэсэг бүлэг хүн тодорхой зорилгоо хэрэгжүүлэх "улс төрийн тавцан" болох нь харагдаж байна³. М.Крозьегийн үзсэнээр бол хүнд суртал нь барууны нийгэм дэх удирдлагын хямралын тод илрэлийн нэг гэж үздэг.

(i) Эдийн засгийн хандлага

XIX зууны эцсээр Америкийн судлаач У.Нисканений " Нийгмийн сургуулийн сонголт" гэж нэрлэгдсэн шүүмжлэлийн бүтээл нь бюрократ системийг эдийн засгийн талаас нь голчлон авч үзсэн шүүмжлэл юм.

Энэ бүтээл нь бюрократууд нийгмийн үзэл санааг шудрагаар илэрхийлэгчид гэж тайлбарладаг барууны төр судлалын чиглэлийг няцаах эдийн засгийн нэг арга болон гарч ирсэн юм.

Нисканений үзлийн мөн чанар нь жинхэнэ хэрэг дээрээ маш энгийн юм. Энэ нь бюрократын гол хөтлөгч жанжин шугам нь өөрийнхөө байгууллага буюу доод хэлтэс, хэсгийн төсвийн зарлагыг ихэсгэн зохион байгуулах ба хуваарьлуулахын төлөөх явдал юм.

Үүнийгээ доорх шинжүүдээр илэрхийлжээ.

1. Түшмэдүүдийг ажлаар их хангах явдал нь тэдгээрийг цаашдын албан тушаал ахихад нь ашигтай байдаг.
2. Бюрократуудын үйлчилгээний хэрэгцээг ихэсгэснээр албан тушаал ахих тааламжтай нөхцлийг бүрдүүлдэг.
3. Энэ нь бюрократуудын нэр хүндийг өсгөдөг ба тэдгээр нь үйлчлүүлэгчдээ ивээлдээ авах нөхцлийг бүрдүүлж өгдөг.
4. Өөрийнхөө хүмүүсд фонд бүрдүүлж ашиглуулах мөн түүнчлэн тэдгээрийг хувийн зорилгоор ашиглах нөхцлийг бүрдүүлдэг.

Нисканен энэ бүтээлдээ: Бюрократуудыг нийгмийн ашиг сонирхлыг хамгаалагчид бус харин өөрсдийнхөө ашиг сонирхлыг хамгаалагчид гэж үзсэн бөгөөд энэ нь хүнд суртлын эдийн засгийн уг сурвалжтай холбоотой юм.

Дотоод мөн чанарыг нээн илрүүлж шинэчлэх гэсэн орчин үеийн хандлага

Виктор Томпсоны тэмдэглэснээр : Бюрократ бол төгс, төгөлдөр хэрэгсэл биш юм. Гэхдээ түүнийг орчин үед ч гэсэн захиргааны өдөр тутам давтагдах чанартай үүрэг зорилтыг хэрэгжүүлэхэд нэн тохиромжтой хэлбэр гэж хүлээн зөвшөөрсөн хэвээр байна. Түүнээс илүү үр ашигтай хэлбэрийг олоогүй л байна. Гэвч орчин үеийн удирдлагын бүх арга ажиллагаа Веберийн загвартай яв цав нийцэж байх ёстой гэсэн үг биш билээ⁴ гэсэн байдаг.

Бюрократ удирдлага нь тогтвортой ,өөрчлөлт бага, орчин тойронд өдөр бүр давтагдах үүрэг зорилгыг сайн хэрэгжүүлдэг. Бюрократ загвар, удирдлагын босоо бүтэц нь өндөр мэргэжлийн ажилчдыг төдийлөн шаарддаггүй. Тэр хэмжээгээрээ бүтэцийн шат дараалал нэмэгддэг ба ажиллагсдын орон тоо их байдаг. Энэ нь бюрократ удирдлагын үйл ажиллагааны хүрээ өргөжих тусам , энэ салбарт ажиллагсдын тоо эрс нэмэгдэж, улам томордог гэсэн үг юм.

¹ Мөн тэнд.

² Ж.Нигроу, Л.Нигроу. Орчин үеийн төрийн удирдлага. УБ., 1996. х 46.

³ Мөн тэнд.

⁴ Ж.Нигроу, Л.Нигроу. Орчин үеийн төрийн удирдлага. УБ., 1996. х 44.

Бюрократ удирдлагын хэмжээ хэтэрвэл хүний эрх хязгаарлагддаг сөрөг үр дагавартай.

Гэвч шийдвэрлэх зорилтын цар хүрээ нэмэгдэж нарийн түвэгтэй болох тусам америкийн судлаач Уоррен Веннисийн тэмдэглэснээр: "Захиргааны илүү уян хатан бүтэц, арга ажиллагаа шаардлагатай болж байгаа билээ"¹ гэсэн байдаг. Орчин үеийн төрийн удирдлагын албаны үйл ажиллагааны ирээдүйн хандлагыг У.Веннис тэмдэглэхдээ: "Орчин үеийн удирдлагын тогтолцооны үед технологийн мэдлэгтэй, өндөр мэргэжлийн хүмүүс хэрэгтэй болж байна. Тэднийг ажиллуулахад удирдлагын босоо биш хэвтээ бүтэц илүү зохимжтой болж байна. Өөрөөр хэлбэл ихэнх байгууллагын хувьд үйл ажиллагаагаа өөр хоорондоо уялдуулан зохицуулсан мэргэжилтнүүдийн хамтын ажиллагаа, санаа нийлсэн багийн зохион байгуулалт ажлын үр ашгийг дээшлүүлэхэд илүү хэрэгтэй болдог"² гэжээ. Зохион байгуулалт-техникийн байр суурьнаас нь авч үзэх юм бол удирдлагын бюрократ загвар нь өөртөө хүнд суртлын урьдчилсан нөхцлийг агуулж байдаг байна.

Түүнээс гадна шийдвэр гаргахад оролцох оролцоо чухал байдаг. Энэ нь нээлттэй ардчилсан зохион байгуулалтын нөхцөлд л хэрэгжих үндэстэй юм. Улс төрийн дэглэм нь хэр зэрэг авторитор байна тэр хэмжээгээр хүнд суртал өөрийгөө өргөсгөдөг. Үүнийг нийгэмд ардчилал хэр зэрэг тогтсон байна тэр хэмжээгээр хязгаарлах боломжтой гэж үздэг.

Хүнд суртлын үндэс

Дээрхээс үзэхэд төрийн удирдлагын бюрократ тогтолцоон дахь хүнд суртлын үндэс нь дараах шинжээр илэрч байна.

Үүнд:

Нэгдүгээрт: Бүхнээр зохиомол, дүрэм журмыг дагаж мөрдүүлэхийг хангах нь түшмэлийн тэргүүн зорилго болж байснаа аажмаар энэ зорилго **өөрийн зорилго** болж хузирдаг байна. Зохиомол дүрэм журмын ийм харилцаа нь хүн болгонд хязгаарлагдмал хүрээний хариуцлага ноогдуулснаар бюрократ аппаратад ажиллагч хүмүүсийн ажлын идэвхийг бууруулдаг. Бюрократ аппарат нь хүнд итгэл өгдөггүй ба үг дуугүй захирагдахыг шаарддаг бөгөөд чадваргүй хүмүүсүүдээр засгийг бариулдаг. Мөн хүнд сурталтнууд нь зохиомол дүрэм журмын хүрээнд бие хүнийг үгүйсгэж, үйлчлүүлэгч гэсэн үүднээс харьцдаг бөгөөд хувь хүний амьдрал ба дотоод амьдралын нөхцлийг үл хүндэтгэдэг. Ийм байдлаар тэд хүмүүсийг уур хилэн, стрессийн байдалд оруулдаг. Хүнд сурталтнуудын **үйл ажиллагааны ухамсар** нь, албан үүргээ гүйцэтгэх үедээ иргэн хүний мэдрэмж ба ёс зүйн зарчмууд нь огт үгүй болдог. Тэд өөрсдийн үйл ажиллагаандаа хоосон заалтуудыг дагаж мөрдөх ба албан тушаал ахих бодлоо мөрдлөгө болгодог. Иймээс ч амьдралын шаардлагууд тэдгээрийн үйл ажиллагаанд нь огт тусгагддаггүй байна. Гэтэл Францын судлаач М.Гравитц: "Хүн өөрөө хүссэн хүсээгүй нийгэмд гадна дотны нөлөөллөөр бий болсон хэм хэмжээ, хууль ёс, дэг журамд зайлшгүй захирагдахад хүрдэг" гэсэн байдаг. Ийм нөхцөлд хүнд сурталтнууд нь өөрсдийн эрх ашигт давхар нийцсэн дүрэм журмуудыг бий болгодог бөгөөд энэ нь тэдний орлогын шинэ эх булаг, нийгэмд эзлэх байр суурь болдог байна. М.Веберийн үзэж байгаагаар засаг захиргааны аппаратын засаглалын эрх нь юуны өмнө түшмэдүүдийн эзэмшиж байгаа мэдлэгт оршиж байдаг. Энэ мэдлэг нь нэгдүгээрт: үгийнхээ өргөн утгаар мэргэжлийн бэлтгэлийн явцад олсон мэдлэгийн дадлага туршлага, үүнээс гадна түшмэл албан мэдээг засаг захиргааны шугамаар олж авсан тусгай албан мэдээлэлтэй байх явдлаар хангагдана³ гэжээ.

¹ Мөн тэнд. х 46.

² Мөн тэнд. х 45.

³ Weber M. Gesammelte politische Schriften. S.352

Америкийн судлаач Ричард Рөүзийн хэлснээр: Ерөнхийлөгч бодлого боловсруулахад оролцох гол нөлөө нь төрийн албадаас ирсэн санаачлагын алиныг нь авч, алиныг нь гээх вэ гэсэн шийдвэрүүдээр хэрэгждэг¹ гэсэн байдаг. Улс төрийн албан тушаалтнуудад тохиолддог нэг бэрхшээл бол намын үзэл суртал, мөрийн хөтөлбөр тодорхойгүй нөхцөлд бодлогын чанартай асуудлууд байгууллагын эрх ашгийг хамгаалсан түшмэдүүдэд хөтлөгддөг.

Германы судлаач В.Брудер тэмдэглэхдээ: төрийн удирдлагын аппаратын үйл ажиллагааны процессд эзэмшиж олж авсан тусгай мэдлэг нь аажмаар ноёлох арга ба арга хэлбэрүүдийн тухай хандах хандлагыг олж авдаг² гэжээ.

Хүнд угаасаа байгалаасаа аливаа зүйлийг албадлагын болон ямар нэгэн хүнд хариуцлага буюу сүрдүүлэгт тулгуулан хийж, түүгээрээ амьдрахад дургүй анархист чанар байдаг. Харин биополитикийн буюу жам ёсны харилцаа нь хамт олны болон хувийн нэр хүндэд тулгуурласан, эрсдэл болон амжилт урамшууллыг шударгаар хүлээн авах боломжтой, чадвартай хариуцлагыг хүсдэг чанарыг агуулж байдаг. Аж үйлдвэржүүлэлтийн дараах энэ үед сүлжээний зохиомол бус хүмүүнлэг, хүнлэг харилцааг барьж байх болон бүтээлчээр ашиглах явдал нь амин чухал асуудал болон тавигдаж эхлэж байна.

Хоёрдугаарт: Түшмэлүүдийн тусгай мэргэшлийн ур чадвар нь өөрсдийнхөө болон байгууллагын эрх ашгийг хамгаалах хэрэгсэл болдог. Байгууллагын эрх ашгийг эрхэмлэх үзэл (agency point of view) нь мэргэжлийнхээ дагуу аливаа нэг байгууллагын сонирхолд үнэнч байдаг. Энэ нь удаан хугацаанд тус байгууллагад тасралтгүй ажилласан хүмүүс, ялангуяа дээгүүр албан тушаалтнуудын 80-аас илүү хувь нь тухайн салбартаа ахин дэвшиж тодорхой байр сууринд хүрсэн байдаг нь тогтоогджээ. Гэвч энэ нь тухайн байгууллагын сул талыг хамгаалсаар ирсэн байдаг бөгөөд өөрийн байгууллагын үйл ажиллагааг хамгийн чухалд тооцдог сэтгэхүй бий болдог байна. Тодруулбал, улсын төсвөөс аль болох ихийг өөрсдийн салбар, байгууллагуудад хуваарилуулахыг эрмэлздэг явдлаар илэрдэг.

Түшмэлүүдийн тусгай мэргэшлийн ур чадвар нь өөрсдийн эрх ямба, байр суурийг аль болох хөндөхгүй, харин ч нэмэгдүүлэх зорилгоор үйлчилж ирдэг. Харин улс төрийн бодлогыг тодорхойлох болон хэрэгжүүлэхэд улс төрчид тэдний дэмжлэгийг авахгүйгээр тодорхой амжилтанд хүрдэггүй бөгөөд эс тэгвэл тэдний мэргэшлийн ур чадвар нь зорилгыг бүтэхгүй байх талаас нь үй түмэн шалтгааныг олж чаддаг. Иймд бюрократ аппарат нь зөвхөн бодлого хэрэгжүүлдэггүй бөгөөд бодлогыг бий болгоход гол үүрэг гүйцэтгэдэг.

Дэлхийн практикт улс төрчид хүнд сурталтай тэмцэх олон төрлийн арга хэмжээ авч байсан боловч, тэмцэл бүрийн дараа бюрократуудын тоо нэмэгдсэн байдаг. Харин Английн ерөнхий сайд асан Маргарит Тэтчер хэдэн засгийн газар дамжуулан төрийн салбарын зарим үйл ажиллагааг хувийн секторт гэрээгээр шилжүүлэх "Алхам алхамаар", "Дараачийн алхам", "Сүүлчийн алхамууд" хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлснээр төсвийн зардлыг бууруулж, албан хаагчдын тоог цомхотгож чадсан юм.

Их Британид 1979 онд нийт төрийн албаны ажилтны тоо 723.0 мянга байсан бол 1995 оны 1-р сарын байдлаар 550.0 мянга болсон нь 15 жилд 25% - иар буурсан³ байна. Шинэчлэлийн эхний шатанд маш их өөрчлөлт орж байсан бөгөөд улс төрийн байнгын шахалт дарамтын дор цомхотголыг хийсэн юм. Үүнд цомхотголын 25% нь засгийн газрын байгууллагуудын эрх үүргийн шууд үйл ажиллагааг багасгах замаар, зөвхөн 12% нь оновчтой гүйцэтгэлийн явцад хангагдсан. Албан хаагчдын орон тоог багасгах нь онолын төлөвлөсөн прогнозтой тохирохгүй байсан бөгөөд практикт дээд шатанд 19%, дунд шатанд

¹ S.Kernell G.Jacobson. "The logic of American politics" page 268

² Брудер В. Бюрократия. // Полис. 1991. N 5. С.143.

³ Л.Обломовский. Государственные служба. М., 1997.

7.2%, доод шатанд 10.4%-иар багассан¹ байна. Даудингийн тэмдэглэснээр үүнд Паркинсоны хууль үйлчилсэн (бюрократ бол өөртөө захирагдагчдын тоог ихэсгэж, өөртөө өрсөлдөгчдийн тоог байнга бага байлгахыг эрмэлздэг) гэжээ.

М.Тэтчерийн шинэчлэлийг эсэргүүцэгч сөрөг хүчнүүд түүний засаглалаас хойш нилээд идэвхжсэн бөгөөд “Сүүлчийн алхмууд” хөтөлбөрийн байнгын нарийн бичгийн дарга Питер Кэмпийг чөлөөнд гаргасан төдийгүй түүнээс хойш хөтөлбөр нилээд саадтай болсон. “Сүүлчийн алхмууд” хөтөлбөр нь босоо тэнхлэгээс татгалзах хандлагатай болсон бөгөөд энэхүү дан ганц иерархи хандлага нь английн орчин үеийн төрийн албанд тохирохгүй болж ирсэн байна.

Англид явагдсан шинэчлэлийн үр дүнд жинхэнэ засаглалын бюрократуудын нөлөөлөл сүүлийн 15 жилд эрс багассан бөгөөд энэ бол Тэтчерийн засаглал буюу нэг намын удаан жилийн ноёрхлын үр дүн байсан юм.

Үүний үр дүнд олон жилийн хугацаанд хаалттай байсан Английн бюрократ аппарат нь арай илүү ардчилалтай болж, хаалт тавигдаж эхэлсэн бөгөөд зарим судлаачдын үзэж байгаагаар эдийн засгийнхаа зогсонги байдлыг арилгаж чадсан төдийгүй неоконсерватив үзэл баримтлалд тодорхой амжилт авчирсан юм.

Гуравдугаарт: Байгууллагын өмнө тавигдаж байгаа асуудлуудыг зарим нэгэн түшмэл болон хэсэг бүлгүүдийн ойлгох түвшин буурдаг байна. К.Марксын хэлснээр: ийм байдлаар бюрократуудын хувьд төрийн зорилтууд нь бичиг хэргийн зорилтууд болдог бөгөөд бичиг хэргийн зорилтууд нь төрийн зорилт болон хувирдаг байна². Тухайлбал, рационал хэлбэр нь утга учиргүй ёслол болж **агуулга нь хэлбэрээр солигддог** байна. Өөрөөр хэлбэл, ажлын дүрэм журмыг (дүрэм журмын үг үсгийг шүтэн ажлаа сайн хийх, хялбарчлах, өөрийн сонирхолд ашиглах зэрэг) хэт баримтласнаар тухайн байгууллагын ажлын зорилт, үр дүн, үр ашиг нь бүдгэрч, дүрэм журам нь зорилт болж үр ашиггүй байдал газар авдаг байна. Иймээс хүнд суртал нь хэлбэр, дүрэм журмыг өөрийнхөө агуулга болгон хувиргадаг болохоор бодит зорилготой байнга зөрчилддөг байна.

Дөрөвдүгээрт: Бюрократ удирдлагын хаалттай нууцлаг байдал нь хүнд суртал, авилгалын таатай нөхцлийг бүрдүүлдэг. Хүнд суртлын түгээмэл амин сүнс бол **албаны нууцлал** юм. Энэхүү албаны нууцыг сахиж баримтлах явдал нь хүнд сурталтнуудын өөрсдийнх нь хүрээнд шат дэмжлагуудын зохион байгуулалтаар хангагдах бөгөөд гадаад ертөнцийн хувьд хаалттай байдлаар илэрнэ. Төрийн нээлттэй байдал, нийгмийн эрх ашгийн үүднээс бодож сэтгэх нь хүнд суртлын **нууцыг задалж урвасан хэрэг** болно³ гэж К.Маркс хэлсэн байдаг. Нууцын систем болон хаалттай байх нь бүхэлдээ удирдлагын аппаратын үйл ажиллагаанд олон түмний зүгээс хараа хяналт тавих бүх бололцоо сувгийг хааж, хүнд сурталтангууд дур зоргоороо авирлаж, хаалт хамгаалалттай бүс орчинд айх аюулгүй, өөрийнхөө ёс үзэмжээр амьдрах нь тэдний амин гол арга нь болдог⁴ байна. Тэд мэдээллийг монопольчилдог бөгөөд энэ нь зарим тохиолдолд өөрөө өөрийгөө нууцлах маягаар өөртөө хуурамч ач холбогдол өгч арга заль хэрэглэх боломжийг ч бий болгодог.

Бюрократ бүтцүүд хаа сайгүй тархсан байдаг нь энэ төрлийн зохион байгуулалт илүү үр ашигтай нь маргаангүй байлаа ч бюрократ удирдлага нь өөрийн дутагдалтай шинж чанаруудаа улам их харуулсаар байгаа юм. Энэ тухай М.Вебер бичихдээ: “Удирдлагын бүлэг зангилаанууд болон зохион байгуулалтын бүхий л бүтцэд хээл хахууль оршиж, тусгаарлагдмал, гаднах ертөнцөөс **хаалттай байх ба дотооддоо хаалтуудыг үүсгэх, мөн зохиомол**

¹ Мөн тэнд

² К.Маркс и Ф.Энгельс. Соч., т. 1, с.271.

³ Мөн тэнд. с. 272.

⁴ А.Жамбал. Хүнд суртал: Ноёрхол, хор уршиг, тэмцэл. УБ., 1991. х 13.

дүрэм журмууд бусад баримт бичгүүдээр хүмүүсийн амьдрал үйл ажиллагааг зохицуулахыг эрмэлздэг¹ гэжээ. Өнөөгийн үед бюрократын эдгээр сөрөг талууд нь ихэнх тохиолдолд чирэгдэл үүсгэх ба шинэчлэлтийг нэвтрүүлэх болон шийдвэр гаргахад мэдлэггүй байдлыг бий болгодог бөгөөд мөн ийм байдлыг аяндаа үүсгэдэг байна.

Тавдугаарт: Нийгмийн бүхий л хүрээнд үүсэх **төрийн зохицуулалт** нь хүнд суртлын гол эх сурвалжийн нэг болохоос гадна **авилгын системийг** хүчтэй хөгжүүлдэг байна. Нийгмийн хөгжлийн түвшингээс хамаарч төрийн зохицуулалтын түвшин харилцан адилгүй байдаг бөгөөд энэ түвшин өндөр байх тусам авилгал, хүнд суртлын элементүүд ихэсдэг байна. Энэ үйл ажиллагаа нь эдийн засгийн болон бусад хүрээнд **чөлөөт үйл ажиллагааны элементүүдийг устгах аюулыг** төрүүлж байдаг. Нийгмийн бие даасан хүрээний хөгжил болон ардчиллын түвшин нэмэгдэх тусам бюрократ удирдлагын хаалт задарч, нээлттэй байдал нэмэгдэх бөгөөд ингэснээр авилгал, хүнд суртлын түвшинг бууруулах боломж нээгдэнэ. Мэдээж хэрэг рационал бюрократ дахь нууцын зэрэглэлийг нарийвчлан тогтоож, нээлттэй систем бий болгох шаардлага урган гарах юм.

Зургаадугаарт: Хүнд сурталтнуудын **“нэгдсэн ёс суртахуун”** нь тэднийг бие биеэндээ туслах болон “шүгэл үлээгч”-дийг гадуурхан зайлуулж, өөрсдийгөө хамгаалж оршин тогтнох үндэс нь болдог. Америк зэрэг орнуудад хүнд суртал, авилгалтай тэмцэхэд аппаратын дотоод хяналт буюу шүгэл үлээгчдийг урамшуулах систем байдаг бөгөөд энэ нь тэр бүр тодорхой үр дүнд хүрдэггүй юм. Энэ нь хамтран ажиллагч хоёр албан тушаалтны нэг нь удирдлагын алдаа гаргасан, хахуульд өртсөн гэх мэт тохиолдолд нөгөө нь зохих газарт мэдээлэх арга юм. Гэвч уг арга нь тэгтэл амжилттай хэрэгжиж байсан нь үгүй. АНУ-ын Сенатын дэд хорооны хийсэн судалгаагаар: төрийн албан хаагчдын дийлэнх нь хариу үр дагавраас нь айгаад хэн нэг нь алдаа гаргасан тохиолдолд мэдээлэхгүй нь тогтоогджээ². Төрийн албан хаагч түшмэдүүдийн нэгдсэн болон бие даасан ёс суртахуун ба сэтгэл зүй нь хуурамч хамт олонч байдлыг үүсгэдэг бөгөөд энэ нь хариуцлагыг уусгаж байхгүй болгодог. Мөн хуурамч идэвхтэй байдал үзүүлэх нь өөрсдийн хувьд зохимжгүй болон ашиггүй гэж үзсэн бүхнээ шахан зайлуулах арга хэрэгсэл болох тал байдаг байна. Өөрөөр хэлбэл, тэдний тайван амгалан байдлыг эвддэг бусадтай адилгүй хүмүүсийг хавчин гадуурхдаг бөгөөд энэ нь тэдний консерватив сэтгэлгээтэй ихэвчлэн холбоотой байдаг. Асуудлыг шийдвэрлэхдээ ихэнхдээ **“хаалттай хаалга”** буюу нууц байдлаар шийдвэрлэдэг бөгөөд энэ нь иерархи шатлалт эрх мэдлийн захирах, захирагдах зарчим, авторитор арга барил, удирдлагын нэр хүндтэй холбоотой байдаг. Мөн хэл ярианы тусгай зориулсан хэвшсэн хэв маягийг хэрэглэх зэрэг нь бюрократуудын нэгдмэл ёс суртахуунд байдаг зүйл юм.

Долдугаарт: Төвлөрсөн удирдлага нь хүнд суртлын шат дарааллыг нэмэгдүүлдэг бөгөөд энэ байдлаар удирдлагын шийдвэр олон шат дамжиж, гүйцэтгэгдэх газраа хувиран өөрчлөгдөж очдог. Өөрөөр хэлбэл, томоохон төвлөрлийн шат дамжлагын улмаас дээрээс гарсан хурц хатуу шийдвэр хамгийн доод шатандаа мөлийсөн хэлбэртэй очиж үйл ажиллагааны эрч саардаг. Мөн доороос гарсан нийгмийн тулгамдсан хурц асуудлууд хамгийн дээд шатандаа санал төдийгөөр хүрэх бөгөөд хүрэхгүй замхрах ч явдал гардаг.

Төвлөрсөн удирдлагын пирамидын оройгоос түүний ёроол дахь асуудлыг оновчтой шийдвэрлэх боломжгүй бөгөөд түүнийг хянах нь ч оновчтой байж чаддаггүй. Ихээхэн төвлөрсөн удирдлагатай том байгууллагууд, жишээлбэл, улсын сургуулийн тогтолцоо хүнд суртлын гол уурхай болж байдаг гэж олон

¹ R.Merton A.Gray B.Hockey H.Selvin. Reader in Bureaucrasy.New York. 1968. p25.

² Thomas E.Patterson. The American Democracy. W.,1996. p. 460.

нийт үздэг билээ. Тэдгээрийн хүнд сурталт арга барилыг засаж залруулахын тулд удирдлагын төвлөрсөн байдлыг задлах хэрэгтэй болдог.

Наймдугаарт. Хүнд суртлыг хамгаалагч дүр төрхийн бас нэг хэлбэр нь нүд хуурах явдал юм. Энэ нь ажил хэргийн жинхэнэ байдлыг хэт гоёж чимэх явдал бөгөөд албан тушаалын шат ахих тусам улам илүү хүчтэй болж, дээш ахих тусам тайлан илтгэлүүд улам гоё болдог. Орчин үед сөрөг нүд хуурах явдал нь илүү их дэлгэрсэн бөгөөд энэ нь өөрийн орлогыг нуун далдлах гэсэн юм уу эсвэл нэмэлт хөрөнгө гаргуулах зорилгоор ажил хэргийн жинхэнэ байдлыг хэт доош нь оруулж, бараг гамшиг аюулын байдалд оруулахыг эрмэлзэх болсон юм. Мөн гүйцэтгэх засаглалын легитимийг дээшлүүлэх зорилгоор амжилтын тухай, эдийн засгийн өсөлтийн тухай мэдээллүүд нь нийгмийн амьжиргааны бодит түвшинтэй нийцдэггүй. Ер нь аль ч нүд хуурах явдлын үед хохирлыг нь нийгэм төлдөг байна.

Дүгнэлт

Энэ бүгдээс үзэхэд хүнд суртлын үндэс нь дараах үндсэн чиглэлүүдэд хамаарагдаж байна.

Үүнд:

- Төрийн этатист хандлага буюу төрийн зохицуулалт нэмэгдэх;
- Нийгмийн улс төр, эдийн засаг, соёлын хөгжлийн түвшин буурай байх;
- Улс төрийн системийн тогтворгүй болон төлөвшөөгүй байдал; (Энэ нь хүнд сурталтнуудын бие даасан бодлого хэрэгжүүлэх боломжийг нээж өгдөг.)
- Удирдлагын төвлөрөл ба авторитор арга барил дахь түүний зохион байгуулалтын сөрөг үр дагаварууд;
- Албаны нууцлал буюу ил тод бус байдал;
- Нэг талыг барьсан удирдлагын зохиомол харилцаа;
- Хариуцлагын механизмын сул дорой байдал;

Хүн нийгмээсээ хүнийрхэх, нийгмийн зохион байгуулалт алдагдах явдал хүнд суртлын үр дагавар бөгөөд түүний уг сурвалж нь төрийн этатист хандлага гэж үздэг ч мөн чанартаа бюрократ удирдлагын хаалттай байдал юм. Өнгөрсөн XX зуунд дэлхийн хоёр дайн болон хүйтэн дайны байдал нь энэхүү хаалттай байдлыг хөөргөдөг байсан бол өнөө үед ийм шалтгаан эрс буурсаар байгаа бөгөөд албаны нууцлал гэсэн ойлголтыг хянан үзэх шаардлага зүй ёсоор тавигдан гарч ирж байгаа билээ. Орчин үед ардчиллын янз бүрийн онол, загварууд, "нээлттэй нийгэм", "тунгалаг төр", "зохистой буюу сайн засаглал" "зохиомол бус жам ёсны сүлжээний удирдлага" гэсэн улс төрийн үзэл баримтлалууд бий болж, төрийн удирдлагын рациональ бюрократ загвар дахь хүнд суртал, түүний үр дагаварыг засаж залруулах, үр ашигтай чанарыг дээшлүүлэх зорилгоор, гүйцэтгэх засаглалын удирдлагын үйл ажиллагаанд ил тод байдал, хариуцлагын механизм, олон түмний оролцоо, хяналтыг бий болгох үзэл бодол, оролдлогууд гарч ирсээр байгаа боловч, хүнд сурталт эрх мэдэлтнүүдийн хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулгарч тэр бүр амжилт олохгүй л байгаа билээ.

Abstract

The essence of this article is to analyze the negative phenomenon, damaging to society, of "red tape" in state administration. The idea of "red tape" is drawn from the bureaucracy model of state administration. Excessive bureaucratic procedure, or "red tape", may indicate a crisis situation in the relation of state administration to society.

Ном зүй

- М.Вебер. Избранные произведения
Брудер В. Бюрократия. // Полис. 1991. N 5.
М.В.Масловский. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология
П.П.Гайденко., Ю.Н.Давидов. Проблемы бюрократии у Макс Вебера. //Вопросы философии. М., 1991. № 3.
Л.Обломовский. Государственные служба. М., 1997.
В.П. Макаренко. Бюрократия и сталинизм. Ростов-на-Дону, 1989.
К. Маркс, Ф.Энгельс. Соч. Том. 1.
К. Маркс, Ф.Энгельс. Соч. Том. 7.
Г.В.Атаманчук. Теория государственного управления. М., 1997.
Б.П. Курашвили. Борьба с бюрократизмом. М., 1988.
С.Н.Паркинсон. Законы Паркинсона. М., 1989.
В.И.Спридонова. Бюрократия и реформа. М., 1997.
В.Брудер. Бюрократия. Полис.1991. N 5. С.143.
R.Merton A.Gray B.Hockey H.Selvin. Reader in Bureaucrasy.New York. 1968. p25.
S.Kernell G.Jacobson. The logic of American politics. W., 1999.
Thomas E.Patterson. The American Democracy. W.,1996.
Albrow M. Bureaucracy. L., 1970.
Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft.
Weber M. Gesammelte politische Schriften.
Albrow M. Bureaucracy. L., 1970. P.46.
А.Жамбыл. Хүнд суртал: Ноёрхол, хор уршиг, тэмцэл. УБ., 1991.
Ч.Энхээ. Хүнд суртал: Өчигдөр Өнөөдөр Маргааш. Бодлын солбицол. 1992. 03. 12-18.
Ж.Нигроу Л.Нигроу. Орчин үеийн төрийн удирдлага. УБ., 1996
Д.Амаржаргал, Н.Оюун. Амьдралын алтан ном. УБ., 2001.