

## **Содержание:**

# **ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность работы** обусловлена тем, что роль государства в общественных отношениях, эффективность и результативность деятельности государственного аппарата, власти является одной из ключевых областей государственных реформ в России, как и в любой другой стране. В соответствии со ст. 2 Конституции РФ признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства. Именно государство в лице своих органов, выстраивая, структурируя государственную организацию, предназначено для создания адекватных условий существования членов общества. Однако, последнее развивается трудно, что во многом определяется малоэффективными управленческими механизмами, недоверием сообщества граждан к властным структурам (и наоборот).

**Цель работы** – исследовать проблемы бюрократизма в органах государственного управления России, определить пути ее преодоления.

### **Задачи работы:**

- исследовать понятие бюрократии;
- рассмотреть исторические аспекты формирования бюрократии в России, особенности и проблемы этого процесса;
- проанализировать эффективность работы государственных служащих, как представителей бюрократии, на примере Префектуры ВАО города Москвы;
- определить пути оптимизации бюрократического аппарата современной России.

**Объектом исследования** является Префектура ВАО города Москвы.

**Предмет исследования** – бюрократизм в органах государственной власти России.

**Информационную базу исследования** составляет научная и учебная литература, нормативно-правовая база, а также материалы Префектуры ВАО города Москвы.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РОССИЙСКОЙ БЮРОКРАТИИ

## 1.1. Понятие бюрократии

Сегодня термины «бюрократ», «чиновник», «госслужащий» зачастую используют как синонимы. В словаре С. И. Ожегова чиновник трактуется как государственный служащий, имеющий служебное звание, чин[1]. Госслужащий в России является чиновником, но чиновники - это не только государственные служащие. Немало различий наблюдается и при изучении состава чиновничества. Это подразумевает, что в различные времена, эпохи или в разных странах структура данной группы может в той или иной мере не совпадать. В дореволюционной России в группу чиновников включали даже врачей и ветеринаров, в советское время из их числа исключали партийных работников, в настоящее время к ним могут причислять секретарей, охрану, программистов[2].

Одним из синонимов категории «чиновничество» выступает термин «бюрократия». В научных исследованиях категория «бюрократия» часто имеет негативный оттенок: под бюрократией понимается система управления, основанная на формализме и на административной волоките. В классовом подходе бюрократия - это привилегированный социальный слой, стоящий над массами и желающий монополизировать функции хозяина общественного богатства; бюрократы - лица, зависимые от частного капитала и служащие интересам правящего класса[3].

Однако существует и другое определение, предложенное Максом Вебером: это такой тип организации, управление в которой основано на иерархии, а также на письменных, безличных инструкциях; официальные должности в таких организациях для исключения фаворитизма занимают на основе формальной квалификации претендентов. Согласно М. Веберу, бюрократия - это идеальная рациональная организация, характеризующаяся «специализацией квалифицированного управленческого аппарата и формальным разделением обязанностей; иерархической системой контроля и подчинения должностных лиц; безличностными отношениями»[4].

Таким образом, в науке встречаются различные трактовки бюрократии, спектр ее оценки и в научной среде, и в обыденной жизни довольно широк: от полностью позитивной до совсем негативной. На наш взгляд, без бюрократии современное

общество невозможно. Бюрократия - это социальная группа управленцев-профессионалов, работающих на основе формальных правил и находящихся в условиях жесткой иерархической системы.

Чиновничество является бюрократией. Но и другие социально-профессиональные группы могут быть оценены как бюрократически организованные, если они соответствуют основным признакам бюрократии.

Сопоставляя категорию «чиновник» с понятиями «госслужащий» и «бюрократ», вырисовывается следующая картина. Во-первых, термин «бюрократия» имеет более широкое значение, чем чиновничество; он может охватывать и иные сферы приложения труда, нежели государственное управление. Во-вторых, чиновники - это государственные и муниципальные служащие, но работники сферы государственного управления, принятые на работу на постоянной основе, обладающие званием и чином.

Следовательно, любой чиновник - бюрократ, но категория «бюрократия» включает в себя не только чиновничество; государственные служащие - это чиновники, но к чиновникам относятся и муниципальные служащие. Таким образом, термины «чиновник», «бюрократ» и «госслужащий» могут пересекаться, иметь общий смысл, но не идентичны, они выступают синонимами друг друга, но лишь в определенных значениях этих терминов.

## **1.2. Исторические аспекты формирования российской бюрократии**

Проблема «национального самоопределения» поставленная в выступлении Президента РФ В. В. Путина на заседании клуба «Валдай» не раз возникала в истории России[5]. Сама постановка вопроса первым лицом государства свидетельствует, по меньшей мере, о «кризисе национального самопознания» и неудовлетворенности сложившимся конституционным строем. Для действующего Президента РФ весьма характерно заявление тем, «блуждающих» в общественной среде. Нередко это происходит «на опережение» социальных манифестаций и служит предвестником акций власти.

Незавершенность политического дискурса Президента РФ как приглашение к диалогу на тему «национального самоопределения» адресована во многом обществу, его гражданским представителям, не связанным жесткой иерархической

встроенностью во власть. Широкая вовлеченность в дискуссию по данной проблеме, несомненно, составит пользу общественному развитию и открывает очередной «канал» диалога с властью.

Проблема «национального самоопределения» имеет давнюю традицию в отечественной истории, философии, литературе, праве и иных формах интеллектуальных усилий. Несмотря на различные методологические подходы, осмысление русской, российской идентичности осуществлялось во многом в рамках исторической хронологии; разграничение и характеристика исторических эпох сопровождалось описанием черт и факторным анализом.

Один из первых русских мыслителей, глубоко и ответственно поставивших тему «национального самоопределения» в историко-философском контексте, - П. Я. Чадаев, который заложил традицию сравнительной характеристики народов.

В своей концепции развития истории народов он указывает на провидение, которое ставит перед каждым народом определенную цель как частную относительно развития всего человечества, идущего к установлению царства Божьего на земле. В христианском мире все должно способствовать установлению совершенного строя на земле. Каждый из народов имеет собственное духовное развитие. «Народы, - пишет Чадаев, - существа нравственные, точно также как и отдельные личности. Их воспитывают века, как людей воспитывают годы»[\[6\]](#).

Но если народы Европы «имеют общее лицо, семейное сходство», их история едина, то история России аномальна, она «выпадает» из общего европейского движения. История народов Европы основана на идеях, убеждениях, которые порождают интересы. «Все политические революции были там, по сути, революциями нравственными. Искали истину и нашли свободу и благоденствие» [\[7\]](#). История России ничего подобного не имела[\[8\]](#). Чадаев заключает: «Если мы хотим подобно другим цивилизованным народам иметь свое лицо, необходимо как-то вновь повторить у себя все воспитание человеческого рода». Сущность «физиологии европейского человека» составляют мысли о долге, справедливости, праве, порядке[\[9\]](#). В «Апологии сумасшедшего» П. Я. Чадаев указывает на специфические черты, которые, по его мнению, присущи русскому национальному характеру: «дух покорности... пристрастие к самоотвержению и самоотречению». Эти специфические черты русского национального характера сформировали отношение народа и власти. Механизм этот, сложившийся на основе отсутствия «свободного почина в нашем социальном развитии», состоял в том, что «каждый важный факт нашей истории был нам навязан, каждая новая идея почта всегда

была заимствована» [\[10\]](#).

Пытаясь раскрыть проблему познания России, осознания ее истории, определения настоящего и будущего, П. Я. Чадаев обосновал необходимость сравнительного анализа России и Западной Европы («европейского мира») в контексте духовного, социального и государственного развития. Именно эта идея не только получила укоренение в интеллектуальной, общественной российской среде, но и стала частью национальной государственной политики, достигнув своего апогея в конце XX в.

Одним из основных феноменов российской государственной власти, активно формируемых на протяжении последних трех столетий, является публично заявленный курс на «европеизацию». Все три крупнейших «поворота» российской истории - «имперский план» Петра I, «построение социалистического государства и коммунизма», «правовое государство» - имеют своим истоком западные идеи и были выстроены как сравнительная перспектива. Каждый из этих проектов, не имея опоры в социальной среде, формировался «суверенной» властью при отрицании существующего государственного порядка и действующего права.

«Европеизация» как магистральный путь развития Российского государства сопровождалась (сопровождается и ныне) заимствованием комплекта западных стандартов, образцов и ценностей (с разной степенью интенсивности и глубины). Так, создать «совершенную» систему государственного управления Петр I стремился путем переноса административного опыта западно-европейских стран. В основу новой системы управления был положен шведский регламент. Во главе почти всех образованных коллегий были поставлены русские дворяне, исполнявшие должности прецедентов, но должности вице-президентов были за иностранцами; количество иностранных чиновников достигало половины состава коллегий[\[11\]](#).

Реформа Петра I оказала существенное влияние на формирование российской бюрократии как типа. Его Табель о рангах образовал слой людей, связанных интересами чиновничества и чиновничества. Созданная по западным образцам и при участии иностранцев рациональная административная модель управления нарушила естественное развитие российской государственности. Однако она не стала бюрократией «западного образца». Способом и условием ее существования в России является реализация политических решений единоличной власти[\[12\]](#).

Главным последствием создания административно-управленческого аппарата для российского общества становится подчинение чиновничеству, Православной церкви, народного представительства, суда. Бюрократия взяла на себя функцию «проводника» новой культуры, быта и, соответственно, воспитателя вкусов нации (высших слоев общества).

В ходе реформ Петра I осуществлялась перестройка официальной культуры высших сословий в соответствии с европейскими ценностями. Большинство заимствованных форм культуры (публичных и бытовых) не имело в России развитых аналогов. Особое значение придавалось изучению иностранных языков, которые играли весьма важную, а иногда и определяющую роль в получении должности. В течение жизни уже «первого» поколения новых российских чиновников произошел радикальный переворот во взглядах на значимость иностранных языков иностранной культуры, как в публичной, так и частной жизни [13]. Французский и немецкий языки были «рабочими» языками русского императорского двора [14]. Подражание русской придворной знати западным образцам светского поведения становится типичным. Практически все делопроизводство осуществлялось на немецком, французском, латинском и других языках. Бюрократия становилась проводником западных форм культуры в различных ее проявлениях в российской общественной среде.

В современный период зарубежный опыт оказался особенно востребованным российской бюрократией. «Интеграция иностранных достижений, - пишут «Московские новости», - это камень преткновения российской политики. Казалось бы, кукурузная эпопея Никиты Хрущева должна была напрочь отбить у российских чиновников тягу к бездумному заимствованию зарубежного опыта. Но каждый чиновник (особенно настроенный на модернизацию) считает своим долгом быть если не впереди планеты всей, то хотя бы вровень с передовиками». Вот и Д. Медведев «рекомендовал и российским режиссерам: производство фильмов в жанре экшен сейчас особенно необходимо, поэтому надо использовать компьютерные технологии как в Голливуде, иначе «будет лажа» [15].

Результаты «европеизации» Российского государства выразились, прежде всего, в создании централизованной иерархии должностных лиц, аппарате управления, который с разной степенью интенсивности и масштабом деятельности внедрял западные образцы «чиновничьих» структур и методы аппаратной работы; будь то коллегии или советы, как работающие корпорации либо современные государственные структуры (министерства, службы, агентства), все они выступают моделями управления направленными на упрочение централизованной,

иерархически выстроенной «машины». «Исторический процесс формирования бюрократии, - отмечает И. А. Исаев, - уже давно продемонстрировал ряд особенностей этого феномена, в том числе тенденцию к самовозрастанию и жесткую привязанность к нормативно-правовому само описанию, то есть ассоциированность с принципом легальности»[\[16\]](#).

В практической деятельности - построение централизованной иерархии, которая с каждой реформой получает новое развитие, сопровождаемое количественным ростом и возрастающим, «бюрократическим» влиянием на общество. Один из лучших юристов-теоретиков, имевший опыт государственной деятельности, Б. Н. Чичерин в работе «Россия накануне двадцатого столетия» отмечал: «Для всякого мыслящего наблюдателя современной русской жизни очевидно, что главное зло, нас разъедающее, заключается в том безграничном произволе, который царствует всюду, и в той сети лжи, которой сверху донизу опутано русское общество. Корень и того и другого лежит в бюрократическом управлении, которое, не встречая сдержит, подавляет все независимые силы и, более и более захватывая власть в свои руки, растлеват всю русскую жизнь»[\[17\]](#).

Проведенное в первой главе работы исследование позволяет сделать **вывод**, что бюрократия - это социальная группа управленцев-профессионалов, работающих на основе формальных правил и находящихся в условиях жесткой иерархической системы. Термин «бюрократия» имеет более широкое значение, чем чиновничество; он может охватывать и иные сферы приложения труда, нежели государственное управление. Любой чиновник - бюрократ, но категория «бюрократия» включает в себя не только чиновничество; государственные служащие - это чиновники, но к чиновникам относятся и муниципальные служащие.

Современная бюрократия в России, со всеми ее нарастающими привилегиями, разложенным по «нишам», стремится к упрочению своего положения и наращиванию контроля за гражданским обществом посредством современных ресурсов (СМИ, телеканалы, интернет-технологии). В силу этого российская бюрократия выступает инициатором многочисленных реформ и преобразований направленных, с ее точки зрения, на «оптимизацию и эффективность». Однако за двадцать лет «новой российской бюрократии» ни одна из реформ (административная, в сфере образования, здравоохранения, военной сфере, судебная) не получила своего завершения. Их результатом является потеря управляемости в конкретной сфере и снижение контроля. По показателю эффективности государственного управления Россия занимает место в седьмом десятке среди развитых государств мира.

Специфика российской бюрократии заключена: во-первых, в расширении ее влияния на общество, путем навязывания форм и стандартов поведения; во-вторых, в дисфункциональном действе в отношении общественных инициатив и структур, которые получают бюрократический характер (профсоюзы, политические партии); в-третьих, сращивание «верхнего эшелона» бюрократии с собственностью; государственная должность превращается в место извлечения доходов.

## **ГЛАВА 2. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ПРЕФЕКТУРЫ ВАО ГОРОДА МОСКВЫ**

### **2.1. Общая характеристика Префектуры Восточного округа города Москвы**

Восточный административный округ (ВАО) города Москвы — один из десяти округов столицы. Был образован в 1991 г. для административного управления соответствующей территорией. В состав ВАО входят 16 районов.

Префектура административного округа города Москвы - территориальный орган исполнительной власти города Москвы, подведомственный Правительству Москвы.

Префектура, в рамках возложенных на нее полномочий, координирует деятельность и осуществляет контроль за деятельностью находящихся в ее ведении управ районов города Москвы, подведомственных префектуре государственных унитарных предприятий (государственных предприятий, казенных предприятий), государственных учреждений города Москвы.

Префектура осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти города Москвы, органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве, юридическими и физическими лицами, общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями.



Префектура в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Уставом города Москвы, законами города Москвы и иными правовыми актами города Москвы, Положением о Префектуре.

Организационная структура Префектуры ВАО представлена на рисунке 1.

Префект

Заместители Префекта

Начальники структурных подразделений

Отдел организационного управления

Отдел управления экономики, финансов, перспективного развития и промышленной политики

Отдел управления социальным развитием

Отдел торговли и услуг

Отдел управления жилищно-коммунальным хозяйством, благоустройством, экологией, связью

Отдел управления бухгалтерским учетом и отчетностью

Отдел управления государственной службой и кадрами

Отдел управления работой с документами, обращениями заявителей в режиме «одного окна»

Отдел управления строительством, реконструкцией, землепользованием и инвестициями

Отдел Префекта

## **Рисунок 1 - Организационная структура Префектуры ВАО**

### **города Москвы**

Распределение обязанностей по руководству тематическими комплексами осуществляется между первыми заместителями префекта, заместителями

префекта и руководителем аппарата префектуры.

Структура Префектуры по должностям представлена на рис. 2.

Из рисунка 2 видно, что в Префектуре ВАО города Москвы 124 государственных служащих, из которых 12,10 % - ведущие специалисты эксперты, и 12,90 % - главные специалисты эксперты. Кроме того, в Префектуре работает 25 чел. негосударственных служащих.

Функции и полномочия структурных подразделений префектуры, а также организация и порядок их деятельности определяются положениями о структурных подразделениях префектуры, должностными регламентами государственных гражданских служащих г. Москвы, утверждаемых префектом.

Префект (1 чел)

Заместители Префекта (3 чел.)

Начальники отделов (10 чел.)

Заместители начальник отделов (16 чел.)

Ведущие специалисты – эксперты (15 чел.)

Главные специалисты – эксперты (16 чел.)

Уборщицы (4 чел.)

Старшие специалисты 1 разряда (18 чел.)

Старшие специалисты 2 разряда (22 чел.)

Старшие специалисты 3 разряда (23 чел.)

Государственные

служащие

Электрики (1 чел.)

Водители (15 чел.)

Слесари (1 чел.)

Охранники (4 чел.)

Негосударственные служащие

## **Рисунок 2 - Структура Префектуры АВО города Москвы**

### **по должностям**

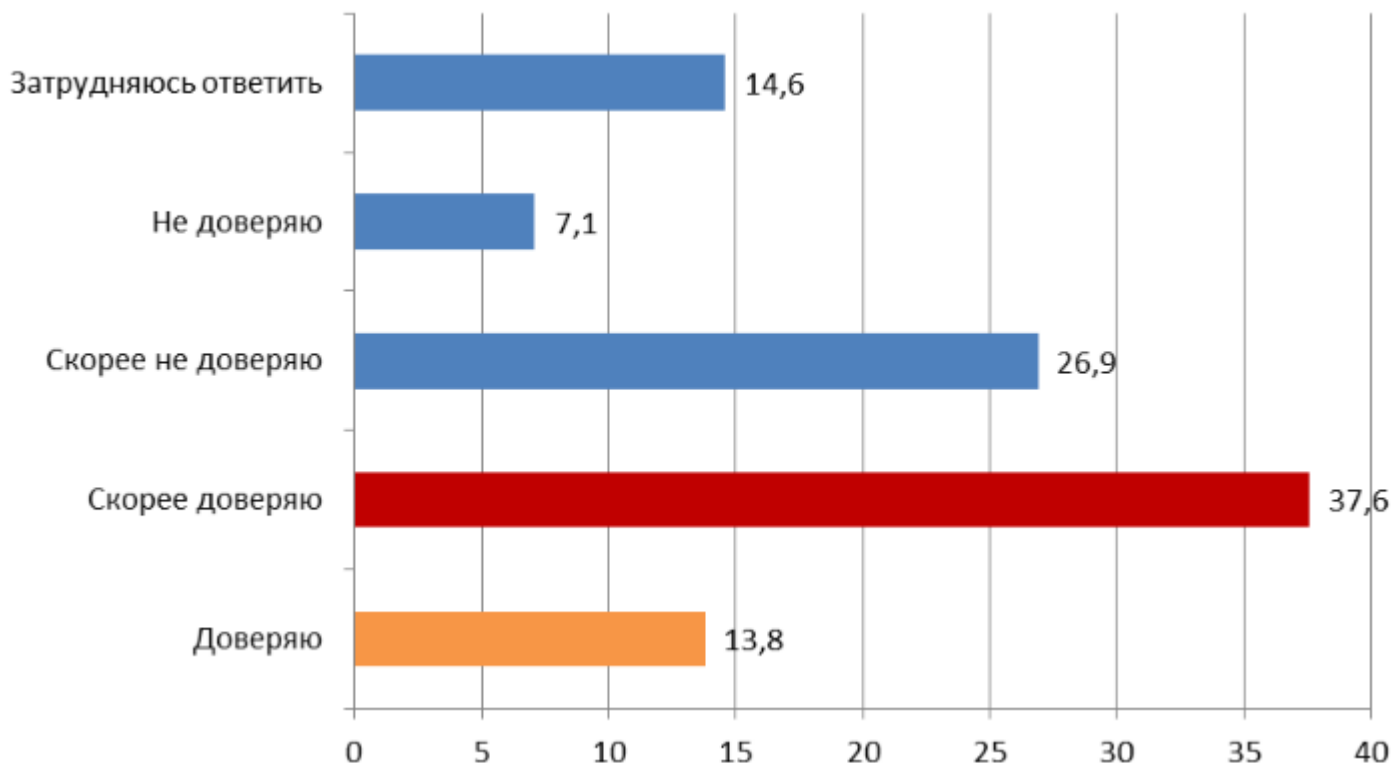
Основной задачей Префектуры ВАО г. Москвы является решение вопросов жизнеобеспечения и социально-экономического развития территории посредством реализации решений органов местного самоуправления, организации взаимодействия органов муниципального управления с населением через развитие общественного самоуправления.

## **2.2. Оценка эффективности работы государственных служащих**

### **Префектуры ВАО города Москвы населением**

На данный момент в округе работают семь многофункциональных центров оказания государственных услуг.

Рассмотрим отношение населения к работе Префектуры ВАО города Москвы. На рисунке 3 представлены результаты оценки доверия населения к Префектуре ВАО (на основе анкетирования населения (500 респондентов), проведенного Префектурой ВАО).



**Рисунок 3 - Оценка доверия населения к Префектуре ВАО**

**города Москвы**

В целом с разной степенью уверенности о доверии к Префектуре ВАО заявили 51,4% респондентов. Положительное восприятие москвичами тенденций развития городской среды по месту жительства распространяется на отношение к Префектуре округа как к основной единице, отвечающей за данное направление. Соответственно, положительные достижения в плане благоустройства столицы в массовом представлении подчеркивают эффективность работы Префектуры.

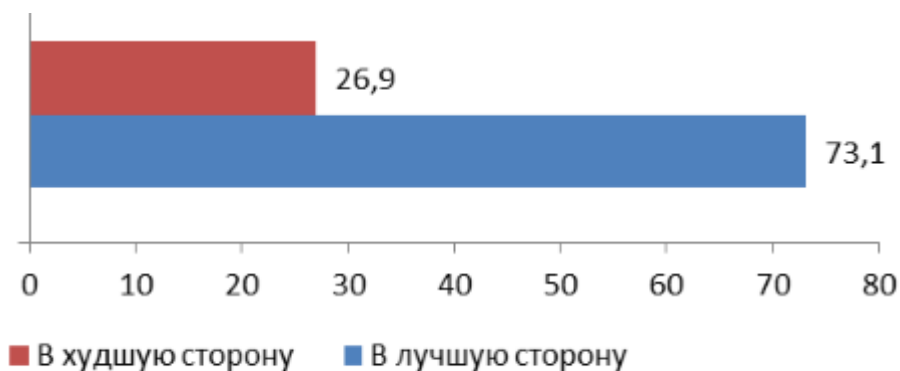
Диаграмма на рисунке 4 позволяет оценить направления деятельности Префектуры ВАО по степени актуальности в настоящее время с точки зрения жителей округа



#### **Рисунок 4 - Какие сферы деятельности органов Префектуры ВАО наиболее актуальны для Вас в настоящее время?**

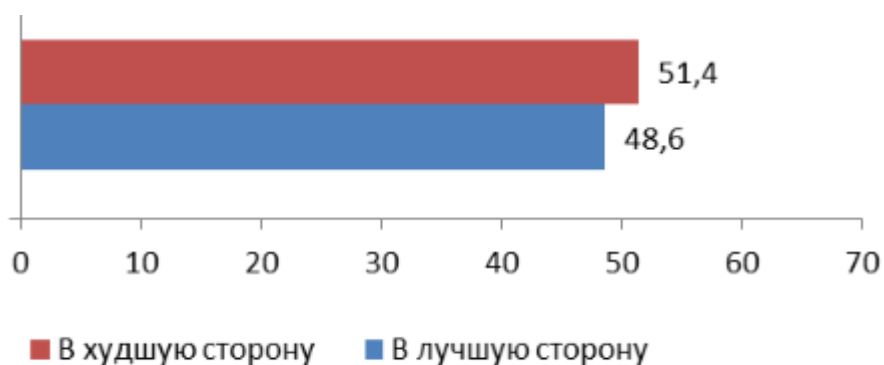
62,7% жителей ВАО называют благоустройство территории основным приоритетом в деятельности Префектуры. Также, по мнению жителей округа, основными должны являться такие направления работы как обеспечение общего комфорта проживания (59,9%), обеспечение безопасности (59,6%), социальная поддержка малоимущих и неблагополучных семей (54%). Обращает на себя внимание тот факт, что такое традиционно актуальное для Москвы в целом направление как поддержание и развитие дорожного фонда территории не стало наиболее актуальным для респондентов и заняло только четвертое место в приведенном перечне (52,4%). Таким образом, для жителей ВАО в настоящее время в наибольшей степени важны общие вопросы развития территорий, например, такие, как благоустройство, обеспечение комфорта и безопасности.

По мнению жителей ВАО, в большей степени изменения в лучшую сторону за последний год произошли в рамках работы по благоустройству территорий. Этому мнению придерживается 73,1% жителей, что является высоким показателем.



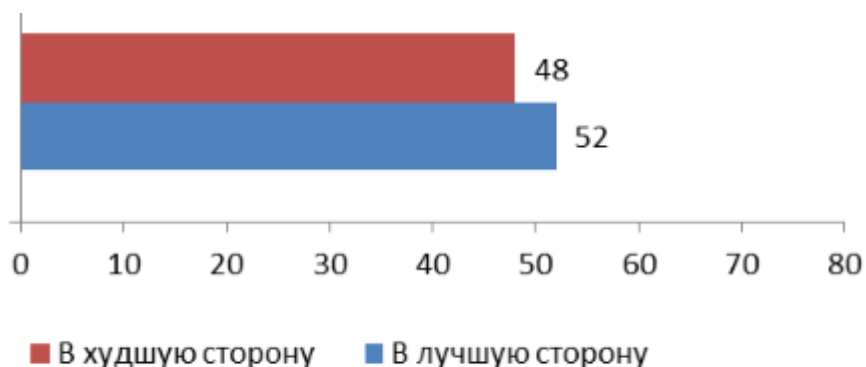
**Рисунок 5 - В какую сторону изменилась ситуация в области благоустройства территории в Восточном Административном округе Москвы за последний год?**

Надо отметить, что этот показатель наиболее «материальный», видимый каждому жителю округа. Таким образом, результаты деятельности Префектуры ВАО по благоустройству территорий становятся заметны подавляющему большинству горожан, что повышает уровень доверия к Префектуре, укрепляет ее общий имидж.



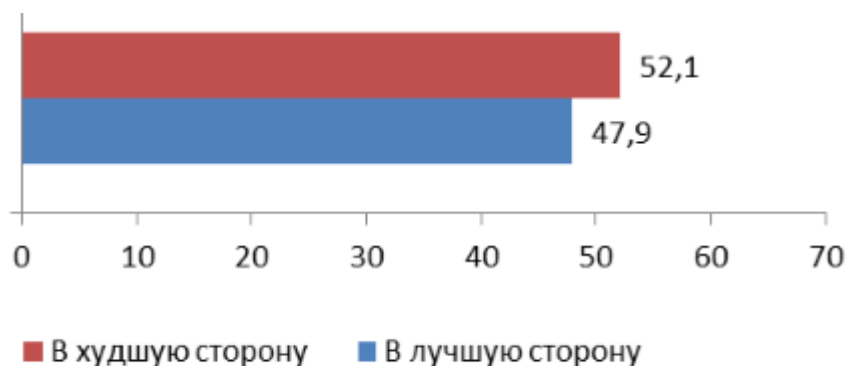
**Рисунок 6 - В какую сторону изменилась ситуация в области обеспечения безопасности и взаимодействия с правоохранительными органами?**

Мнения жителей ВАО относительно такого важного оценочного понятия как обеспечение общего комфорта проживания разделились примерно поровну. Отрицательный вариант ответа по данному направлению выбрали 48% жителей, в то время как положительные моменты отметили 52% участников исследования.



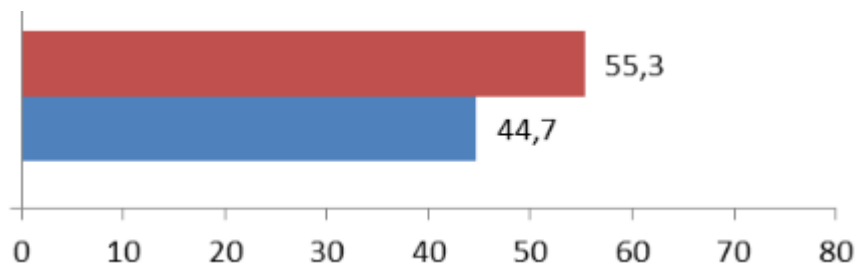
**Рисунок 7 - В какую сторону изменилась ситуация в области обеспечения комфорта проживания?**

Большинство населения придерживается точки зрения, что ситуация в области поддержки малообеспеченных семей в 2016 г. изменилась в худшую сторону. Возможно, это обусловлено не столько личным опытом, сколько сообщениями СМИ и увеличением количества передач социальной направленности на телевидении.



**Рисунок 8 - В какую сторону изменилась ситуация в области поддержки малообеспеченных семей?**

При рассмотрении результатов работы в области поддержки социально неблагополучных граждан наблюдается практически та же картина мнений, что и при ответе на предыдущий вопрос.



## **Рисунок 9 - В какую сторону изменилась ситуация в области социальной поддержки социально неблагополучных семей?**

Также проведенный опрос (см. таблицу 1) свидетельствует о том, что большинство граждан проблемой не продуктивной работы служащих считают низкий уровень мотивации, компетенции и не хватку сотрудников по отраслям. В таблице 1 представлены результаты опроса населения по поводу их личных контактов с государственными служащими.

**Таблица 1**

### **С какими явлениями Вы чаще сталкивались при личных контактах с чиновниками? (в %)**

<b>Оцениваемое явление</b>	<b>Процент отметивших, %</b>
Проблема очень долго решалась	53,5
Проблема решилась быстро	42,9
Затруднились ответить	3,6
Коррупция	-
Никакого неофициального вознаграждения за свою работу от меня не ждали	93,1
Затруднились ответить	6,9
Грубость чиновников	14,9



Вежливое, культурное обращение	79,2
Затруднились ответить	5,9
Некомпетентность	20,7
Профессионализм, компетентность	73,1
Затруднились ответить	6,2
Длинные очереди на прием	85,6
Отсутствие очередей, четкая организация работы	12,4
Затруднились ответить	2,1
Никаких контактов с чиновниками у меня в последние годы не было	51,6

Характеризуя практику обращения в Префектуру ВАО, 53,5 % опрошенных указали, что проблема, с которой они обращались, решалась очень долго. Также серьезным недостатком работы Префектуры, по мнению 85,6% населения, выступают длительные очереди. 20,7 % опрошенных отметили некомпетентность государственных служащих, а 14,9 % - грубость чиновников.

Проведенное во второй главе работы исследование позволяет сделать следующие **выводы.**

Префектура ВАО пользуется доверием 51,4% населения округа. Среди сфер деятельности органов Префектуры ВАО наиболее актуальны для жителей являются благоустройство территории, обеспечение комфорта и безопасности. Более 70 % жителей округа считают, что за последний год эффективность работы Префектуры по этим направлениям повысилась.

В то же время большинство населения придерживается точки зрения, что ситуация в области поддержки малообеспеченных семей в 2016 г. изменилась в худшую сторону.

Итак, проведенное исследование позволяет сделать вывод, что, несмотря на то, что согласно полученным результатам большинство жителей ВАО города Москвы наблюдает изменения в лучшую сторону за 2016 г. только в области благоустройства территории, нельзя говорить о преобладании общих низких оценок результатов работы Префектуры.

Среди недостатков в работе Префектуры население называет: длительные сроки решения проблем, большие очереди. 20,7 % опрошенных отметили некомпетентность государственных служащих, а 14,9 % - грубость чиновников. Несмотря на то, что негативные показатели не столь велики, они имеют место, и свидетельствуют о наличии определенных проблем в кадровом составе Префектуры ВАО. Очевидно, что имидж чиновника в глазах населения во многом определяется его профессиональной компетентностью, то есть способностью применять знания, умения, навыки и личностные качества для успешной деятельности в различных проблемных профессиональных ситуациях.

## **ГЛАВА 3. ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО АППАРАТА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Сформировавшаяся в современной России система вызовов и угроз требует от российского бюрократического аппарата новых качественных характеристик, способствующих сохранению управляемости социумом и государством сплоченности, известной самостоятельности и оперативности принятия решений, повышенной готовности брать на себя ответственность за свои решения и действия, демократичности и открытости для контроля со стороны общественных организаций, умения поставить государственные политические интересы выше личных экономических, овладения новейшими технологиями управления, эффективными в постиндустриальном информационном мире, умения выверить оптимальный баланс между диктуемыми глобализацией принципами полной толерантности и национальными интересами своего народа. Насколько успешно и быстро российская управленческая элита приобретет данные качества и

компетентности, во многом определит судьбу страны на ближайшие десятилетия, в котором мировая политическая и экономическая система неизбежно войдет в режим турбулентности, непредсказуемости, кризиса.

На наш взгляд, можно выделить следующие основные направления оптимизации бюрократического аппарата в современной России:

1. Совершенствование системы отбора кадров в государственную службу, а также подготовки управленческих кадров путем концентрации ресурсов подготовки специалистов по государственной и муниципальной службе преимущественно при Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ с качественной системой контроля, повышение контроля над моральным обликом обучаемого на всех стадиях, от приема в вуз до выпуска.
2. Формирование общественного мнения нетерпимости к любым проявлениям коррупции и использования служебного положения в целях личного обогащения. Реализация данной меры предполагается, в том числе, через усиление публичной просветительской активности преподавателей государственных вузов в СМИ, использование разнообразных методов работы с массовой аудиторией.
3. Повышение «прозрачности» и подконтрольности государственного и муниципального административного аппарата гражданскому обществу путем активизации гражданской активности, развития органов территориального самоуправления.
4. Разработка системы непрерывного повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, привлечение их к патриотической и научно-исследовательской работе по проблемам управляемых ими регионов, с обязательным включением итогов работы в российские и зарубежные базы научного цитирования.

Конкретизируем данные рекомендации применительно к Префектуре ВАО.

1. Внесение изменений в порядок формирования и функционирования кадрового резерва.

В современных условиях высокую значимость приобретает проблема мотивации государственных гражданских служащих не только к качественному выполнению своих функциональных обязанностей, но и к постоянному развитию, повышению уровня своего профессионального развития. Особое значение приобретает

проблема формирования резерва профессиональных кадров для государственной службы, способных конструктивно и качественно при назначении на соответствующую должность государственной гражданской службы выполнять должностной регламент. Качественное оказание государственных услуг среди прочих факторов играет немаловажную роль в повышении конкурентоспособности региона.

На наш взгляд, при формировании резерва профессиональных кадров для государственной службы возникают проблемы в связи с документами, которые гражданин должен представить для участия в конкурсе.

Во-первых, требуется копия трудовой книжки. Но для того чтобы получить ее, гражданину необходимо объяснить специалисту кадровой службы причину получения копии, как следствие, информация об этом попадает к работодателю участника конкурса. Опыт проведения конкурсов показывает, что из 100 участников конкурса победителями становятся 3-5 человек. Возникает вопрос: есть ли смысл информировать свое руководство об участии в конкурсе? Это может привести к различным, в том числе негативным, последствиям для дальнейшего профессионального развития, ведь вероятность того, что человек станет победителем, очень мала. Полагаем, что для членов конкурсной комиссии достаточно той информации о профессиональной деятельности, которая содержится в анкете.

Еще одним необходимым документом является копия диплома об образовании, заверенная кадровой службой по месту работы или нотариусом. В то же время работник кадровой службы, который принимает документы конкурсанта для участия в конкурсе, вполне может при наличии подлинника сам заверить копию диплома.

В связи с этим предлагаются следующие рекомендации по упрощению процедуры представления документов участниками конкурса:

1. Необходимо ввести презумпцию добросовестности гражданина и достоверности сведений, представляемых им для участия в конкурсе.
2. Нужно перевести процедуру приема документов кандидатов для участия в конкурсе в электронный вид (на проекте «самовыдвижения» для формирования резерва управленческих кадров гражданин, желающий принять участие в отборочных процедурах, заполняет развернутую анкету, которая сразу поступает к специалисту, ответственному за формирование резерва управленческих кадров).

3. Следует отменить представление заверенной кадровой службой или нотариусом копии диплома и копии трудовой книжки.

Рассмотрим проверку сведений, представляемых участниками конкурса. В п. 9 Указа<sup>[18]</sup> предусматривается проверка в связи с оформлением допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, в п. 12 Указа говорится о том, что решение о втором этапе конкурса может быть принято после проверки сведений, представленных участниками конкурса.

Проверку сведений о доходах провести невозможно, так как для этого нет предусмотренных нормативными правовыми актами оснований. В результате кадровые службы проверяют наличие гражданства, отсутствие судимости, подлинность диплома. Это занимает много времени и приводит к тому, что проведение второго этапа конкурса возможно в лучшем случае через полтора-два месяца после окончания приема документов.

Порядок информирования граждан тоже заслуживает внимания. В настоящее время это происходит путем направления заказных писем участникам конкурса. Результат этой работы — приблизительно 20 % возвращенных писем в связи с отсутствием адресата плюс почтовые расходы. Если бы была предусмотрена возможность информирования участников конкурса через Интернет, то выиграли бы все: и органы власти, и граждане, участвующие в конкурсе, поскольку секретарь комиссии мог бы в реальном времени информировать участников конкурса, а участник конкурса мог бы лично и своевременно получать необходимую информацию.

Таким образом, с учетом выявленных недостатков, предлагается следующий алгоритм для проведения конкурса на включение в кадровый резерв.

1. Кадровой службой Префектуры ВАО на официальном сайте размещается информация о проведении конкурса на включение в кадровый резерв на должности государственной гражданской службы с указанием периода приема документов, ссылок на формы анкеты и заявления, необходимые для заполнения, и адреса, по которому их нужно направить.

2. Кандидат заполняет анкету и заявление установленного образца, размещенные на официальном сайте Префектуры ВАО, с указанием должности государственной гражданской службы, в кадровый резерв на которую претендует, отправляет их по указанному адресу в электронном виде.

### 3. Сотрудник кадровой службы:

- получает по электронной почте все сведения о кандидатах, формирует их дела, осуществляет проверку подлинности дипломов об образовании путем запросов в вузы, проверку наличия (отсутствия) у кандидата судимости путем запросов в ИЦ МВД (ИЦ ГУВД) и назначает дату проведения собеседования;
- публикует дату проведения собеседования и список кандидатов, допущенных к собеседованию, на официальном сайте Префектуры ВАО;
- информирует претендентов по адресам электронной почты, указанным в заявлении; организует работу конкурсной комиссии, собеседование.

### 4. Кандидат:

- присутствует на заседании конкурсной комиссии в назначенное время с оригиналами документов согласно перечню, установленному федеральным законодательством (если будет создана электронная база данных вузов, где будут размещены сведения о выданных дипломах, можно будет исключить необходимость представления оригинала диплома о высшем профессиональном образовании).

### 5. По результатам конкурса:

- сотрудник кадровой службы публикует результаты конкурса на официальном сайте Префектуры ВАО;
- приказом представителя нанимателя гражданина включают в кадровый резерв.

Полагаем, что предложенный алгоритм имеет следующие преимущества:

- удобство: кандидат и сотрудник кадровой службы поддерживают связь дистанционно; у кандидата нет необходимости обращаться в Префектуру ВАО по поводу каждого собранного документа; кандидат только один раз присутствует на заседании конкурсной комиссии;
- экономия времени и средств;
- отсутствие бумажной волокиты.

Кроме того, предлагается формирование кадрового резерва путем выбора на одну и ту же должность конкурсной комиссией трех кандидатов. Это позволит Префектуре ВАО проводить их ранжирование в соответствии с их профессиональными и деловыми качествами, а для самих кандидатов станет

своеобразным стимулом занять первую лидирующую позицию среди кандидатов.

Необходимо также совершенствования системы повышения квалификации государственных гражданских служащих Префектуры ВАО города Москвы.

Направление служащего на обучение должно быть основано на оценке его образовании, уровня профессиональных навыков, личностных качеств, опыте работы. В связи с этим в таблице 2 представлена оценка уровня профессиональных знаний, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей.

## Таблица 2

Бальная оценка профессиональных знаний служащих

Перечень знаний	Оценка	
	Балы	Характеристика оценки
1	2	3
Знание Конституции РФ применительно к исполнению своих должностных обязанностей, прав и ответственности	9-10	Обладает очень высокими знаниями
	7-8	Обладает высокими знаниями
	4-6	Знания
	1-3	удовлетворительные Знания минимальные
Знание Федеральных законов и нормативных правовых актов применительно к исполнению своих должностных обязанностей	9-10	Обладает очень высокими знаниями
	7-8	Обладает высокими знаниями
	4-6	Знания
	1-3	удовлетворительные Знания минимальные

## Продолжение таблицы 2

1

Знание нормативно-правовых и нормативных актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления применительно к исполнению своих должностных обязанностей

2 3

9- 10 Обладает очень высокими знаниями  
7-8 Обладает высокими знаниями  
4-6 Знания удовлетворительные  
1-3 Знания минимальные

По результатам оценки выявляются служащие, которым необходимо дополнительное образование, повышение квалификации. Кроме того, необходимо учитывать образовательные потребности служащих.

Оценку уровня знаний рекомендуется проводить до начала обучения с целью определения образовательных потребностей служащего для выполнения служебных функций (в форме тестирования и собеседования с руководителем отдела кадров), на финальном этапе обучения - проводить оценку знаний в форме круглого стола, тестирования, защиты аттестационной работы.

Кроме того, освещение проблем переподготовки внутри Префектуры ВАО требует большей гласности. Необходимо заранее информировать работающих о сроках и месте прохождения ими профессионального обучения. По нашему мнению, это даст возможность более четко планировать работу - свою и подчиненных, а также позволит согласовать программу обучения с обучающей организацией.

На сегодняшний день актуальным направлением совершенствования организации обучения, подготовки и переподготовки служащих является использование инновационных методов. Необходимо установить и практиковать следующие основные виды развития образовательного потенциала кадров, обеспечивающие перманентность обучения:

- систематическое самостоятельное обучение кадров (самообразование) по индивидуальному плану, утверждаемому непосредственными руководителями и выполняемыми под их контролем;
- участие не реже одного раза в месяц в постоянно действующих семинарах по социально-экономическим и другим вопросам (профильным для



муниципального органа) как по месту служебной деятельности, так и в других организациях, в том числе принадлежащих к негосударственному сектору экономики;

- краткосрочное (по мере необходимости, но не реже одного раза в год) обучение по месту службы или в учебных заведениях системы повышения квалификации;
- стажировка в передовых организациях муниципальной службы, в ведущих научных и учебных учреждениях, в том числе за рубежом;
- среднесрочное (сроком от 3 до 6 месяцев) обучение в целях получения специализации по специальности «государственное и муниципальное управление» для тех, кто имеет непрофильное образование в качестве базового, и наоборот;
- переподготовка - получение новой специальности по профилю деятельности муниципального органа в региональных академиях государственной службы или специализированных институтах переподготовки специалистов, а также на соответствующих факультетах вузов.

Таким образом, в целях оптимизации бюрократического аппарата в Префектуре ВАО трудом предлагается:

- упрощение процедуры представления документов участниками конкурса на основе перевода процедуры приема документов кандидатов для участия в конкурсе в электронный вид: кандидат и сотрудник кадровой службы поддерживают связь дистанционно; у кандидата нет необходимости обращаться в Префектуру ВАО по поводу каждого собранного документа; кандидат только один раз присутствует на заседании конкурсной комиссии;
- формирование кадрового резерва путем выбора на одну и ту же должность конкурсной комиссией трех кандидатов. Это позволит Префектуре ВАО проводить их ранжирование в соответствии с их профессиональными и деловыми качествами, а для самих кандидатов станет своеобразным стимулом занять первую лидирующую позицию среди кандидатов;
- при составлении плана обучения на год учитывать результаты оценки образования, уровня профессиональных навыков, личностных качеств, опыта работы служащего;
- на финальном этапе обучения проводить оценку знаний в форме круглого стола, тестирования, защиты аттестационной работы;
- использовать инновационные методы обучения, подготовки и переподготовки служащих, в том числе дистанционные.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Бюрократия - это социальная группа управленцев-профессионалов, работающих на основе формальных правил и находящихся в условиях жесткой иерархической системы. Термин «бюрократия» имеет более широкое значение, чем чиновничество; он может охватывать и иные сферы приложения труда, нежели государственное управление. Любой чиновник - бюрократ, но категория «бюрократия» включает в себя не только чиновничество; государственные служащие - это чиновники, но к чиновникам относятся и муниципальные служащие.

Современная бюрократия в России, со всеми ее нарастающими привилегиями, разложенным по «нишам», стремится к упрочению своего положения и наращиванию контроля за гражданским обществом посредством современных ресурсов (СМИ, телеканалы, интернет-технологии). В силу этого российская бюрократия выступает инициатором многочисленных реформ и преобразований направленных, с ее точки зрения, на «оптимизацию и эффективность». Однако за двадцать лет «новой российской бюрократии» ни одна из реформ (административная, в сфере образования, здравоохранения, военной сфере, судебная) не получила своего завершения. Их результатом является потеря управляемости в конкретной сфере и снижение контроля. По показателю эффективности государственного управления Россия занимает место в седьмом десятке среди развитых государств мира.

Специфика российской бюрократии заключена: во-первых, в расширении ее влияния на общество, путем навязывания форм и стандартов поведения; во-вторых, в дисфункциональном действе в отношении общественных инициатив и структур, которые получают бюрократический характер (профсоюзы, политические партии); в-третьих, сращивание «верхнего эшелона» бюрократии с собственностью; государственная должность превращается в место извлечения доходов.

Практические аспекты исследуемой проблемы рассмотрены на примере Префектуры ВАО города Москвы.

Префектура ВАО пользуется доверием 51,4% населения округа. Среди сфер деятельности органов Префектуры ВАО наиболее актуальны для жителей являются благоустройство территории, обеспечение комфорта и безопасности. Более 70 % жителей округа считают, что за последний год эффективность работы Префектуры

по этим направлениям повысилась.

В то же время большинство населения придерживается точки зрения, что ситуация в области поддержки малообеспеченных семей в 2016 г. изменилась в худшую сторону.

Итак, проведенное исследование позволяет сделать вывод, что, несмотря на то, что согласно полученным результатам большинство жителей ВАО города Москвы наблюдает изменения в лучшую сторону за 2016 г. только в области благоустройства территории, нельзя говорить о преобладании общих низких оценок результатов работы Префектуры.

Среди недостатков в работе Префектуры население называет: длительные сроки решения проблем, большие очереди. 20,7 % опрошенных отметили некомпетентность государственных служащих, а 14,9 % - грубость чиновников. Несмотря на то, что негативные показатели не столь велики, они имеют место, и свидетельствуют о наличии определенных проблем в кадровом составе Префектуры ВАО. Очевидно, что имидж чиновника в глазах населения во многом определяется его профессиональной компетентностью, то есть способностью применять знания, умения, навыки и личностные качества для успешной деятельности в различных проблемных профессиональных ситуациях.

Сформировавшаяся в современной России система вызовов и угроз требует от российского бюрократического аппарата новых качественных характеристик. В целях оптимизации бюрократического аппарата в Префектуре ВАО трудом предлагается:

- упрощение процедуры представления документов участниками конкурса на основе перевода процедуры приема документов кандидатов для участия в конкурсе в электронный вид: кандидат и сотрудник кадровой службы поддерживают связь дистанционно; у кандидата нет необходимости обращаться в Префектуру ВАО по поводу каждого собранного документа; кандидат только один раз присутствует на заседании конкурсной комиссии;
- формирование кадрового резерва путем выбора на одну и ту же должность конкурсной комиссией трех кандидатов. Это позволит Префектуре ВАО проводить их ранжирование в соответствии с их профессиональными и деловыми качествами, а для самих кандидатов станет своеобразным стимулом занять первую лидирующую позицию среди кандидатов;

- при составлении плана обучения на год учитывать результаты оценки образования, уровня профессиональных навыков, личностных качеств, опыта работы служащего;
- на финальном этапе обучения проводить оценку знаний в форме круглого стола, тестирования, защиты аттестационной работы;
- использовать инновационные методы обучения, подготовки и переподготовки служащих, в том числе дистанционные.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

# **Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации».**

1. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 (ред. от 19.03.2014) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации».
2. Борщевский Г.А. Профессионально-личностные качества работников органов исполнительной власти г. Москвы // Отчет социологического исследования. - М.: МГУУ Правительства Москвы. - 2011.
3. Борщевский Г.А., Махов Е.Н. Оценка профессионально-личностных качеств руководителей органов исполнительной власти г. Москвы // Отчет социологического исследования. - М.: МГУУ Правительства Москвы. - 2011.
4. Воробьев Ю. К. Западноевропейские языки в русской культуре XVIII века /Ю. К. Воробьев, И. В. Седина. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2013.
5. Выступление Владимира Путина на заседании клуба «Валдай» // URL: <http://www.ng.ru/politics> (дата обращения: 12.04.2016).
6. Вяткина Н. Н., Ломова Н. Г. О практике проведения конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2011. № 7. С. 112-116.
7. Евсеенко Т. П. Бюрократия и государственная автономия // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. 2012. № 2-1. С. 88-90.

8. Иваницкая Н. Свет в чужом окне // Московские новости. 2011.18 апреля.
9. Исаев И. А. Легальность и бюрократия // История государства и права. 2014. № 20. С. 4.
10. Козлова Н. В. Коммерц-коллегия в 20-50-х годах XVIII в. / Государственные учреждения России XVI-XVIII вв. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 2013.
11. Магомедов К.О., Турчинов А.И. Государственная служба и кадровая политика: теория и практика. - Ульяновск: Печатный двор. - 2012.
12. Магомедов К.О. Профессиональное состояние кадров государственных гражданских служащих, проблемы профессионального развития и кадровые процессы в органах государственной власти и управления РФ// Отчет мониторингового социологического исследования. - М.: РАНХиГС. - 2013.
13. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. - М: Русский язык, 2013.
14. Плехова О. А. Типология бюрократии в трудах М. Вебера // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2012. № 2. С. 79-84.
15. Солоненко О. А. Место и роль бюрократии в социальной системе // Человек. Общество. Инклюзия. 2012. № 3 (11). С. 92-100.
16. Турчинов А.И. Государственная служба России: состояние и проблемы развития // Социально-профессиональное развитие государственной службы. Материалы 13-й Общероссийская научно-практическая конференция с международным участием. - М.: РАНХиГС. - 2014.
17. Чаадаев П. Я. Полное собрание сочинений и избранные письма. - М.: Наука, 1991. Т. 1.
18. Чичерин Б. Н. Россия накануне двадцатого столетия. Берлин: Издание Гуго Штейница. 1901. С. 145.
19. Шеховцова С. Р., Шаталова О. И., Величенко Е.А., Лебедева Е. П. Государственная и муниципальная служба // Учебно-методическое пособие / Ставрополь, 2014. – С. 33.

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. - М: Русский язык, 2013. – С. 152. [↑](#)

2. Солоненко О. А. Место и роль бюрократии в социальной системе // Человек. Общество. Инклюзия. 2012. № 3 (11). С. 92-100. [↑](#)

3. Евсеенко Т. П. Бюрократия и государственная автономия // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. 2012. № 2-1. С. 88-90. [↑](#)

4. Плехова О. А. Типология бюрократии в трудах М. Вебера // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2012. № 2. С. 79-84. [↑](#)
5. Выступление Владимира Путина на заседании клуба «Валдай» // URL: [http://www. ng ru/politics](http://www.ng.ru/politics) (дата обращения: 12.04.2016). [↑](#)
6. Чаадаев П. Я. Полное собрание сочинений и избранные письма. - М.: Наука, 1991. Т. 1. С. 326. [↑](#)
7. Чаадаев П. Я. Полное собрание сочинений и избранные письма. - М.: Наука, 1991. Т. 1. С. 335. [↑](#)
8. Чаадаев П. Я. Полное собрание сочинений и избранные письма. - М.: Наука, 1991. Т. 1. С. 327. [↑](#)
9. Чаадаев П. Я. Полное собрание сочинений и избранные письма. - М.: Наука, 1991. Т. 1. С. 326. [↑](#)
10. Чаадаев П. Я. Полное собрание сочинений и избранные письма. - М.: Наука, 1991. Т. 1. С. 527. [↑](#)
11. Козлова Н. В. Коммерц-коллегия в 20-50-х годах XVIII в. / Государственные учреждения России XVI-XVIII вв. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 2013. - С. 165-166. [↑](#)
12. Шеховцова С. Р., Шаталова О. И., Величенко Е.А., Лебедева Е. П. Государственная и муниципальная служба // Учебно-методическое пособие / Ставрополь, 2014. - С. 33. [↑](#)
13. Воробьев Ю. К. Западноевропейские языки в русской культуре XVIII века /Ю. К. Воробьев, И. В. Седина. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2013. С. 87. [↑](#)
14. Вяткина Н. Н., Ломова Н. Г. О практике проведения конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2011. № 7. С. 112-116. [↑](#)

15. Иваницкая Н. Свет в чужом окне // Московские новости. 2011.18 апреля. [↑](#)
16. Исаев И. А. Легальность и бюрократия // История государства и права. 2014. № 20. С. 4. [↑](#)
17. Чичерин Б. Н. Россия накануне двадцатого столетия. Берлин: Издание Гуго Штейница. 1901. С. 145. [↑](#)
18. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 (ред. от 19.03.2014) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации». [↑](#)