

## **Содержание:**

### **Введение.**

Актуальность изучения бюрократизма как общественного явления обуславливается рядом факторов. Во-первых, объективной потребностью усиления организованности во всех сферах общественной жизни. Во-вторых, противоречием между этой объективной потребностью и связанной с нею иерархизацией общества и развитием демократии, включением широких слоев населения в общественную жизнь, в политическую деятельность. С этим связана также необходимость нахождения оптимального соотношения между профессионалами и непрофессионалами в управленческом процессе, между управляющими и управляемыми, руководителями и подчиненными. В-третьих, если говорить о нашей стране, то актуальность изучения данной проблемы предопределяется нарушениями, деформациями норм жизни гражданского общества и связанной с этим необходимостью формирования демократического общества, правового государства, углубления и расширения, самоуправленческих начал, осуществления реформ во всех сферах жизни. Многочисленные недостатки современной системы государственного управления, хорошо известны не только специалистам, но и всем тем, кто сталкивался с работой бюрократического аппарата подолгу службы и в повседневной жизни.

В данной курсовой с учетом специфики политической социологии рассматриваются понятие и сущность бюрократии, причины живучести и усиления бюрократизма в нашем обществе, основные условия его преодоления, роль в этом процессе социологических исследований.

### **Глава 1. Бюрократия как общественное явление.**

- 1.

#### **Понятие бюрократии.**

Термин "бюрократия" в буквальном смысле означает господство канцелярии. Этот термин употребляется в нескольких значениях: 1) слой высших чиновников в

государстве; 2) канцелярщина, волокита, пренебрежение к существу дела ради соблюдения формальностей. В этом втором значении термин "бюрократия" совпадает с термином "бюрократизм" [1, С. 152]. Кроме того, существует и более общее определение бюрократии и бюрократизма как системы управления, которая характеризуется оторванностью центра, администрации от народа и защищает интересы господствующего класса, того или иного слоя, социальной группы.

Бюрократия — явление историческое. Ее формы менялись на протяжении истории в связи со сменой типов и видов общественно-экономического устройства. Зачатки бюрократии возникли уже в государствах древнего Востока, что обусловлено было обособлением сферы государственного управления. Историки отмечают наиболее развитую бюрократию в этот период в Китае. Сложные бюрократические системы существовали в Римской империи и Византии. В средние века в странах Западной Европы мощным бюрократическим аппаратом были представлены королевская власть и церковь. Усиление бюрократии предопределялось усилением королевской власти и абсолютизма.

Следует отметить, что в докапиталистических формациях бюрократия существовала, прежде всего, как форма политической организации. Однако с возникновением и развитием капитализма она становится неотъемлемым свойством любой социальной организации, начиная с государства и кончая управленческими структурами предприятий, фирм, добровольных организаций и т. д. Особенно усиливается бюрократия и бюрократизация общества в XX в., что связано с организованностью всех сфер жизни, с объективным ходом социально-экономического развития. Все это обусловило необходимость выработки общих принципов работы социальных организаций, включающих в себя структуру управления, иерархию должностей и постов, строгое разделение функций, правила информирования руководства соответствующую дисциплину. Объективная основа бюрократии ее всеобщий характер предопределяется социальным управлением как целенаправленным воздействием на социальные структуры и процессы и деятельностью социальных организаций.

Таким образом, бюрократия, будучи одной из форм осуществления властных функций, элементом механизма интеграции и социального регулирования в современном обществе, безусловно, может быть оценена как явление и необходимое, и неизбежное, и положительное. Но не только.

Актуальными представляются и на сегодняшний день выделенные М. Вебером основные признаки бюрократии. Их пять: 1) руководство официальными делами

осуществляется неизменными методами; 2) решение опирается на комплекс норм и принципов, которые определяют обязанности каждого функционера в его управленческо-исполнительной деятельности; 3) властные функции и ответственность каждого функционера, представляющие часть иерархической властной системы, определяются не его индивидуальными качествами, а занимаемым функционером местом в этой системе; 4) средства, обеспечивающие властные функции функционера, являются собственностью властной системы, а не функционера. Последний несет ответственность лишь за использование этих средств при осуществлении функций; 5) весь процесс функционирования бюрократической системы (и ее подсистем) представляет собой субпроизводство документов, выражающих властную волю вышестоящей властной системы (а в производстве собственных властных документов - в пределах своих функций) [1, С. 154].

Важно отметить, что при всех различиях социологов и других обществоведов в понимании бюрократии, они едины в одном: главным атрибутом бюрократии является власть, понимаемая как возможность распоряжаться, повелевать людьми, материальными и духовными благами. Жестко регламентировать отношения между социальными институтами и группами, монополизировать информационные системы, насаждая тем самым определенные стереотипы сознания и поведения масс.

- 1.

## **Общие и национально-специфические черты бюрократической системы.**

Бюрократия — это сложное социальное явление, необходимое и неизбежное, продукт развития общества, процесса разделения труда, объективного появления управляющих и управляемых. Бюрократия как слой управляющих людей призвана осуществлять выполнение не только "общих дел", вытекающих из природы всякого общества. Она выполняет также специфические функции, вытекающие из противоположности между правительством (властью) и народными массами. При этом бюрократия не только служит орудием одних социальных групп против других, но и стремится подчинить действительные потребности общества, задачи, нормы и процедуры нормального его функционирования своим корыстным целям, целям самосохранения и укрепления собственных позиций. И как показывает

история, бюрократия при этом демонстрирует поразительную приспособляемость. Ее основными чертами являются: а) отчуждение исполнительной власти от народа; б) концентрация власти в руках чиновничества, стремящегося ослабить контроль за своей деятельностью или вообще избежать его. Следовательно, бюрократия — это разновидность организации публичной власти, система социального управления, отчужденная от объекта управления и стоящая над ним.

Функционирование структур публичной власти неизбежно вело к их бюрократической рациональности, обусловленной специализацией и кооперацией управленческого труда. Бюрократическая рационализация характеризуется определенными свойствами. Это — выхолощенность целей деятельности, рациональной в средствах и частностях и иррациональной в целом; это — дифференциация функций, стандартизация методов работы, регламентация действий безличными правилами; это, далее, "деперсонализация", т.е. исключение личных соображений из исполнения служебных обязанностей, строгая дисциплина труда; наконец, многоступенчатая иерархия должностей и обеспеченная карьера при соблюдении определенных условий.

Увеличение числа управленцев, вызванное, в частности, дроблением управленческих функций, приводит не только к отчуждению чиновников-бюрократов. От масс, но и к противопоставлению профессионалов ("верхней бюрократии") рядовым служащим-управленцам, ко все большему влиянию по линии "сверху вниз" и снижению влияния "снизу вверх", что было характерно всегда при любом общественно-политическом строе.

Бюрократия во все времена имела и имеет свою национально-государственную специфику, которая обусловлена в первую очередь общественно-экономическим строем, степенью развития демократических традиций, уровнем культуры, образования населения, нравственной зрелостью того или иного общества. Бюрократизация общества находится в прямой зависимости от природы государственной власти, конкретного государства, его особенностей, от политического режима в обществе. Последнее особенно важно, поскольку сущность политического режима определяется степенью развития демократии, предполагающей: народовластие на основе всеобщих выборов; развитое самоуправление народа, находящее свое выражение, в частности, в сети разветвленных институтов самоуправления. Реальные полномочия представительных органов власти; реализацию свободы слова, гласности; право и возможность контроля общественностью всех сторон деятельности государственных органов, государственного аппарата.

С точки зрения сказанного важна (и возможна) характеристика российской бюрократии, связь с которой советской бюрократии, особенно в первые послереволюционные годы, несомненна. В России бюрократия развивалась в тесной связи с централизацией государства и ростом аппарата самодержавия, превратившись в XVIII—XIX вв. в военно-политическую государственную машину. Это была "крепостническая бюрократия" [5, С. 211]. Военно-феодалный, империалистический, самодержавно-абсолютистский характер государства превращал российскую бюрократию в страшную реакционную силу, придавал ей такие качества, как полнейшая беспринципность и искусное лицемерие, гигантские размеры, антинародный дух, строжайшая иерархия и чиновничество.

Характерными чертами российской бюрократии были (к сожалению, остаются и поныне) неудовлетворительная организация дела, приверженность старым методам, схемам, стиль деятельности. Они базируются на различных согласованиях, утверждениях, отписках, порождающих канцелярщину, волокиту, формализм. Характерной является чрезмерная осторожность отечественных бюрократов, избегающих даже малейшей ответственности. Особую угрозу представлял и представляет хозяйственный бюрократизм, разновидностями которого являются ведомственность и местничество, т. е. отстаивание приоритета той или иной отрасли или территории даже в ущерб общенародному делу.

Уже отмечалось, что бюрократия может рассматриваться как специфический слой (группа) людей, которых объединяют особые групповые интересы и ценностные ориентации. Их характеризует сходство представлений о своем месте в обществе и представление общества о месте данной социальной группы в нем. Данному слою людей свойственно особое самосознание, которому присущи безразличие к социальному смыслу и социальным последствиям собственной деятельности. Ведомственные или местнические интересы, высокомерное отношение к народу, пренебрежение к демократическим ценностям, чувство социального превосходства, питающееся их представлениями об особой значимости своего труда и т.д.

Сама бюрократическая система управления объективно формирует особый тип личности. Бюрократизированный индивид характеризуется специфической этикой политического и идейно-морального конформизма, психологией верности (бездумной или чаще всего показной) существующим порядкам, ориентацией на соответствие мнениям и требованиям непосредственного окружения.

Для чиновника-бюрократа государственная цель, которую он призван формально реализовать, превращается для него в личную цель, в погоню за чинами, в делание карьеры. Именно карьера является ядром бюрократической системы ценностей.

Карьера трактуется в социологии как продвижение человека по ступеням производственной, имущественной, социальной или иной иерархии. Это — нормальное состояние для каждого человека в процессе его трудовой и общественной деятельности. До последнего времени в отечественной литературе карьера рассматривалась преимущественно в негативном плане, с оттенком осуждения, как карьеризм. Однако карьера и карьеризм хотя и взаимосвязаны, но отнюдь не тождественны.

Характер, тип карьеры, ее темп предопределяются в первую очередь существующими общественными отношениями, объективными возможностями, которые создает общество человеку. Вместе с тем карьера во многом обуславливается обстоятельствами жизни конкретного индивида, его личными способностями, целеустремленностью, волей, семейным положением, состоянием здоровья и т. д.

Для нормальной карьеры (продвижения) необходимы механизмы социального отбора наиболее способных в различных областях жизни, сфере образования, трудовой, общественно-политической, военной, религиозной деятельности, сфере искусства, спорта, науки и т. д.. Для естественного (нормального) продвижения требуется открытая и честная состязательность на всех этапах учебы и трудовой деятельности человека с предоставлением наиболее талантливым людям определенных, зафиксированных в законах привилегий.

В нашей стране также действовали механизмы отбора лучших, но они во многом были деформированы административно-командной системой. В частности, отсутствием демократически организованной системы выборов (если они и имели место), непременным членством в КПСС для большинства типов карьеры, особенно в решении кадровых вопросов в управленческой системе.

Происходящие в стране изменения сняли многие препоны в осуществлении карьеры. Однако незавершенность демократических преобразований, еще только формирующаяся многопартийная система, кризис общества, жесткое противостояние политических сил не дают возможности нормального решения этого вопроса многим слоям населения.

В социологии карьера изучается путем фиксации продвижения граждан по ступеням общего и специального образования, квалификационной, должностной и иной иерархии. С этой же целью изучаются личные планы людей в различные периоды их жизни. Естественно, что здесь применимы, прежде всего, исследования, позволяющие фиксировать социальные и другие позиции людей в начале их жизненной, трудовой деятельности и к моменту исследования. При этом могут быть использованы все основные социологические методы, в первую очередь опросы и изучение соответствующих документов (трудовые книжки, автобиографии и т. д.). Интересную и содержательную информацию могут дать материалы избирательных кампаний, стенографические отчеты съездов общественных организаций, сессий высших и местных органов власти и т. д.

Не случайно в теме карьера рассматривается в позитивном значении, так как бюрократия должна оцениваться не только в негативном, но и в позитивном плане. Жизнь показывает, что многие управленцы — "бюрократы" являются честными, добропорядочными людьми, совершающими карьеру на законном основании, на основе состязательности, продвижения по служебной лестнице в силу несомненных своих достоинств в той или иной области деятельности, в данном случае преимущественно в управленческой.

В то же время жизнь показывает, что нередко карьера оборачивается своей обратной стороной — карьеризмом, явлением злободневным в управленческих структурах. В целом карьеризм представляет собой беспринципную погоню за личным успехом в служебной, научной или другой деятельности, вызываемую корыстными целями в ущерб общественным интересам, стремлением к продвижению по службе любой ценой. Бюрократизация, обусловленная, прежде всего общественными факторами, порождает определенный тип личности — карьериста-конформиста, т. е. приспособленца, пассивно принимающего существующий порядок вещей, господствующее мнение и т. д.. Данный тип личности характеризуется отсутствием собственной позиции, беспринципным и некритическим следованием любому образцу, обладающему наибольшей силой давления (имеются в виду мнение большинства, авторитет, традиции и т. д.). Конформистско-карьеристский тип личности типичен для авторитарно-бюрократической системы. Бюрократизация начинается там и тогда, где и когда на смену профессионализму и авторитету человека как индивидуальности приходит авторитет места в системе социальной иерархии, а кадровая политика сориентирована на личную преданность.

## **Глава 2. Бюрократизм в государственном управлении.**

### **2.1 Причины сохранения и усиления бюрократизма в стране.**

Уже отмечалось, что до середины 80-х гг. тезис об отсутствии бюрократии при социализме в отечественной литературе разделялся большинством обществоведов. Точнее сказать, такова была официальная точка зрения. Во многом это объяснялось взглядами Маркса и Ленина по данному вопросу. Так, в работе "Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта" Маркс, раскрывая классовые основы бюрократии, сформулировал задачу слома буржуазной государственной машины как первое условие победы социалистической революции, ликвидации основ для произрастания бюрократии в результате создания новой государственной машины, выражающей интересы огромного большинства населения [4, С. 807]. Ленин в работах "Государство и революция", "Марксизм о государстве" и др. развил эти идеи, обосновал принципы ликвидации бюрократии в ходе социалистической революции [4, С. 807]. Послеоктябрьские преобразования были нацелены на отстранение от власти старой бюрократии. И это удалось сделать. Однако, как показала жизнь, не допустить бюрократизации государственного аппарата, его роста, возникновения новой бюрократии новым властям не удалось.

В чем же причины этого?

Конечно же, здесь сказалось общее состояние российского общества, уровень его экономического и социального развития, культуры, и особенно политической, базирующейся на образованности, профессиональной компетентности, опыте социального управления.

Однако самая фундаментальная, ключевая причина сохранения и усиления бюрократизма — природа и характер сложившихся в стране в конце 20-х гг. общественных отношений, названных в обществоведческой литературе административно-бюрократической системой казарменно-коммунистического типа.

Экономической основой такого общества, такой системы являются отношения формального обобществления, фактически тотального огосударствления

собственности. При таком типе производственных отношений непосредственные производители отделены от средств производства, отчуждены от труда и собственности, лишены возможности распоряжаться средствами производства и произведенным продуктом. Господствует внеэкономическое принуждение, посредством которого бюрократия как фактический собственник средств производства (названная некоторыми учеными "новым классом") присваивает львиную долю труда непосредственных производителей.

Неудивительно, что при такой системе социальная направленность экономики была крайне слабой. Социальные отношения характеризовались глубокой деформацией "распределительного механизма: господством уравнивательных тенденций, разрывом органической связи между мерой труда и мерой потребления; незаинтересованностью работников в "ничейной собственности", в результатах труда [4, С. 808]. Порождаемые административно-бюрократической системой безынициативность, безответственность, пассивность населения способствовали воспроизводству и укреплению бюрократии, практически исключали самоуправление как в обществе в целом, так и в основной его ячейке — трудовом коллективе.

Политическая основа сохранения и усиления бюрократизма заключалась в постепенном выхолащивании принципов самоуправления и народовластия, в чрезмерной централизации управления, в сосредоточении всей полноты политической власти в руках узкого круга лиц, в формировании гигантского аппарата, оторванного от народа.

В условиях сформировавшейся административно-бюрократической системы государство оказалось противостоящим гражданскому обществу. Вместо ответственности государства перед обществом, вместо его подчиненности и подконтрольности обществу само общество оказалось подчиненным и подконтрольным государству, его многочисленным бюрократическим структурам.

Бюрократизация, попытки тотального контроля центра над всеми экономическими процессами вылились уже с конца 20-х гг. в централизацию, которая не только не ослабевала в последующие годы, но еще и усиливалась. Стремление ослабить позиция центра, передать часть полномочий на места при Н. С. Хрущеве, нашедшее свое выражение, в частности, в создании совнархозов (напомним, кстати, что впервые они возникли при В. И. Ленине), со временем было свернуто. Опять вернулись к сверхцентрализованной системе управления, обусловившей разрастание бюрократических структур, усиление бюрократизма. До конца 80-х гг.

в стране насчитывалось около тысячи союзных и республиканских министерств и государственных комитетов. Административно-управленческий аппарат с 1927 г. вырос с 2 млн. до 18,6 млн. человек, составив 15% общей численности рабочих и служащих [4, С. 809].

Развитие административно-бюрократической системы в стране привело к фактическому отстранению Советов от решения важнейших жизненных вопросов. Партийные органы подменили государственные и административно-хозяйственные. Тем самым была отброшена идея о необходимости "размежевания" работы партийных, советских и хозяйственных органов.

Существовавший до второй половины 80-х гг. механизм формирования государственных, общественных и хозяйственных органов обуславливал подчиненное положение выборных органов по отношению к органам исполнительным.

На характер и существование политического по своей сути административно-бюрократического режима в стране сильнейшее влияние оказало положение лидеров государства, создание средствами массовой информации ореола их безошибочности, гениальности, особенного политического чутья и т. д.. При отсутствии оппозиции, многопартийности, демократических традиций, при большом сосредоточении власти в руках такого лидера политический режим все в большей степени перестраивается в соответствии с его представлениями и желаниями. В связи с этим влияние бюрократических сил может усиливаться или ослабевать. Последнее можно было наблюдать при Ленине и Хрущеве, первое — при Сталине и Брежневе.

В нашей стране усиление бюрократических сил находило свое выражение, в частности, в расширении "зон вне критики" как особых сфер диктаторских полномочий, особенно доверенных лиц главы государства. К ним, как известно, относилась не только Москва, но и Азербайджан, Казахстан, Молдавия, Узбекистан, Украина [4, С. 810].

Таковы наиболее существенные корни бюрократизации политической жизни в стране. Их воздействие усиливалось целенаправленным идеологическим обеспечением функционирования административно-командной системы, жестким пресечением инакомыслия, нетерпимостью к политическому плюрализму. Все это оказывало негативное воздействие на духовную жизнь общества. Широкое распространение консервативных взглядов и настроений, демагогия, сочетание

новых и старых подходов в оценках исторического прошлого и существующих ныне реальностей во взглядах многих и многих людей — это несомненная "заслуга" бюрократической идеологии, с которой придется вести борьбу еще многие годы.

## **2.2. Проблемы бюрократизма и бюрократии для России.**

Проклятия в адрес чиновничества – любимый и очень традиционный вид «российской национальной охоты». Не было на Руси царя, генсека или 16 президента, который не бранил бы бюрократов, не списывал бы на них все мыслимые грехи и не поощрял бы на это других своих подданных. «Царь-то у нас добрый, да бояре злые»- извечный российский способ объяснения всех бед. Часто это, увы, бывало, не лишено справедливости, но далеко не всегда. Пресловутые «дьяки» в разные времена были разными и зачастую совсем не такими плохими, как их представляла молва .

Если же вернуться к нашей «родной» бюрократии, то при любом режиме сказать о ней доброе слово было почти неприличны [ 7. С142]. Не случайно в классической русской литературе практически невозможно найти хоть сколько-нибудь положительный образ чиновника. Да и само слово «бюрократ» имеет сугубо негативный смысл(кстати, только в русском языке). К тому же стереотип недоверия и неуважения к нашему чиновничеству постоянно находит подкрепление в практике обращения рядовых граждан с государственной машиной. Однако подобно многим другим стереотипам массового и, увы, даже не малой части «просвещённого» сознания, он реальность упрощает, а зачастую – и искажает. К тому же одни стереотипы «народной мудрости» часто противоречат другим. Ведь почти иррациональные ненависть и недоверие к чиновничеству, равно как и неверие в возможности права, странным образом уживаются в России со столь же иррациональной верой в безусловность блага, якобы исходящего от сильного государства. Однако чем сильнее становилось в России государство, тем меньше свободы оставалось у людей[ 17. С12].

При этом проблема не сводится к злостному, своекорыстному бюрократизму. В любом обществе существуют еще и интересы особые, социально-групповые и те, кто имеют большие возможности для обеспечения приоритета этих интересов, эти возможности используют. Поэтому чиновник в принципе не может быть абсолютно бесстрастным арбитром, но склонен использовать свое положение в собственных

интересах. На уровне социально-групповых взаимодействий это выглядит так: аппарат стремится навязать обществу свой собственный интерес как интерес всеобщий. Другой объективной основой рациональной бюрократии является ее органический антидемократизм. Он возникает из монополии чиновника на компетентность, оставляющую за “простыми” людьми лишь роль просителей, ходатаев.

С организационно-технической точки зрения бюрократическая модель управления тоже содержит предпосылки для развития бюрократизма.

Во-первых, поскольку первая задача чиновника – обеспечение соблюдения единых, общих для всех формальных правил, то эти правила превращаются в самоцель. Рациональная форма приобретает черты бессмысленного ритуала. А содержание подменяется формой. Снижается уровень понимания возникающих проблем. Таким образом, для бюрократа задачи государственные превращаются в задачи канцелярские. Вся сложность реальных общественных дел он стремится втиснуть в рамки неких стандартных ситуаций, но – догнать действительность под свое ограниченное ее понимание. Очень важен для понимания логики бюрократической машины “закон Паркинсона”, согласно которому бюрократическая организация стремится к расширению своего влияния, к саморазрастанию. При этом не наблюдается стремления к повышению собственной ответственности за состояние дел. Максимализация масштабов и сферы контроля при минимизации ответственности – вот бюрократический идеал.

Часто бюрократизм отождествляют с волокитой, отписками, и т.п. При этом внешние симптомы болезни неправомерно смешиваются с ее внутренним содержанием.

Таким образом, бюрократизм включает в себя следующие компоненты: [ 8. С34]

- в политическом плане – чрезмерное разрастание и безответственность исполнительной власти;
- в социальном – отчуждение этой власти от народа, расширение слоя чиновников;
- в организационном – канцелярская подмена содержания формой;
- в морально-психологическом – бюрократическая деформация сознания.

Бюрократизм имманентен [9.С.245] сложившейся у нас административно-командной системе, которая зиждется на презумпции [ 9. С.583] всеисилия

государственной власти, способной якобы решить любую политическую, экономическую, идеологическую задачу, если решение соответствующее будет своевременно принято и должным образом исполнено. Отсюда гиперболизация роли управленческих структур, исключая возможность контроля над ними со стороны гражданского общества и неизбежно превращающая бюрократизм, по сути, в тотальное явление. Не исключение в этом смысле и сфера борьбы с преступностью, где социальная опасность бюрократизма особенно велика, т.к. здесь с наибольшей остротой сталкиваются интересы граждан, социальных групп, общества в целом.

Конечная цель правоохранения - обеспечение безопасности важнейших социальных ценностей. Смысл уголовно-правой нормы - под страхом ответственности предостеречь людей от посягательства на ту или иную социальную ценность. Бюрократизм искажает само содержание борьбы с преступностью, деформирует ее цели и приоритеты, мешает результативности.

Возьмем дефекты уголовного закона, которые становятся одним из источников бюрократических извращений в борьбе с преступностью. Неудачный уголовный закон с неизбежностью порождает бюрократизм.

Дефекты уголовных законов бывают разными:

1. под защиту закона не берутся социальные ценности, того заслуживающие (вакуум регулирования);
2. либо нормы конструируются там, где для них нет объективной основы в виде общественных отношений, нуждающихся в правовом оформлении (регулирование вакуума). Подчас объектом уголовно-правовой защиты становятся ценности, которые в силу особенностей их природы невозможно защищать с помощью угрозы наказания.
3. Итак, нормы права, искаженно отражающие объективную общественную потребность, рождают уродливые правоотношения, последствия которых вредны для общества, но в каком-то смысле полезны для бюрократической системы. Например, печально известные нормативные акты об усилении борьбы с нетрудовыми доходами, с пьянством и алкоголизмом и др.

Итак, бюрократизм всегда антидемократичен, но в правоохранительной деятельности он опаснее, чем в любой другой. Т.к. здесь неизмеримо больше возможностей для подавления личности, здесь незаметнее стирается грань,

отделяющая требовательность от диктата, строгость от насилия, справедливость от произвола.

## **Глава 3. Методы преодоления бюрократизма.**

### **3.1 Дебюрократизация общества.**

Преодоление бюрократизма — постоянная проблема и необходимый компонент функционирования и развития системы социального управления, общественных отношений в целом.

Борьба с бюрократизмом (дебюрократизация как реальная система мер по его преодолению) предполагает использование способов как универсальных (необходимых в любом обществе), так специфических (свойственных конкретным типам общества) и ситуативных (актуальных для конкретной общественной обстановки).

К числу первых мер относятся, прежде всего, повышение общей и особенно управленческой культуры населения, внедрение грамотного делопроизводства, использование средств автоматизации в управленческих процессах. Важнейшим методом борьбы с бюрократизмом является упрощение процедур управления, придание им наглядности и доступности для широких слоев населения. К числу специфических способов преодоления бюрократизма можно отнести открытость процессов принятия общих решений, сокращение государственного аппарата, свободу доступа к информации, имеющей социальную значимость, повышение роли общественных организаций в управленческом процессе, реализацию принципа многопартийности и др.

Меры ситуативного характера включают в себя как уже вышеназванные (их применение и реализация зависят от конкретной общественно-политической ситуации), так и снятие ряда ограничений на трудовую и общественную самодеятельность. Развитие государственно-общественного самоуправления (к примеру, деятельность творческих организаций), реализацию принципа состязательности программ руководителей, делегатов, депутатов, рассекречивание статистики и другие меры, которые, кстати говоря, в той или иной степени воплощаются в жизнь в последние годы в нашей стране в ходе коренных социально-экономических и политических преобразований.

Успех борьбы с бюрократией и бюрократизмом будет зависеть прежде всего от того, по какому пути пойдет наше общество, насколько будут реализованы идеи его обновления, принципы самоуправления народа. Меры по преодолению бюрократизма могут стать действенными лишь при условии повышения общественно-политической активности граждан, новых взаимоотношений центра (ныне республиканского) и периферии, "верхов" и "низов".

Для ликвидации бюрократизма как системы власти необходимы фундаментальные, коренные преобразования общественной жизни, органическое соединение общих, групповых и личных интересов людей, полная ликвидация всех форм отчуждения трудящихся в процессе переустройства общества и создание такого общественного строя, в котором общественная жизнь 'становилась бы все более самоорганизующейся, самодействующей, а управление обществом — реально демократическим.

Глубочайший смысл осуществляемых в нашей стране перемен и состоит (должен состоять) в создании предпосылок подлинной демократизации общества, ликвидации отчуждения человека от средств производства и власти и тем самым в ликвидации самих основ бюрократии, бюрократизма. Понятно, что процесс преобразования не предопределяет автоматически их положительных результатов. Это зависит, как свидетельствует практика, от исхода борьбы между силами, выражающими интересы большинства трудящихся и узкими группами населения.

Преодоление бюрократизма невозможно без глубокой и последовательной демократизации всей системы общественных отношений.

Осуществляемые ныне экономические реформы, разгосударствление собственности (разумное, оптимальное) имеют своей целью по существу ликвидацию самой основы, экономической базы командно-административной системы с присущей ей бюрократизацией. Осуществляемая реформа призвана создать такой экономический механизм хозяйствования, который обеспечит оптимальное сочетание рыночных отношений и плановости развития экономики, разумный централизм и автономию, самостоятельность республик, регионов, предприятий, будет всемерно стимулировать экономическую и социально-политическую активность людей с учетом реализации их материальных и духовных интересов.

Проводимые экономические преобразования призваны создавать объективную возможность усиления социальной направленности развития экономики, преодоления ее дефицитности как главного условия существования бюрократической системы в экономической области.

Важнейшее условие преодоления всевластия бюрократии — коренное обновление политической системы, механизма политической власти. Этот процесс включает в себя две стороны: 1) ломку сложившихся бюрократических структур; 2) созидание новых структур, четкое разделение законодательной, исполнительной и судебной власти, улучшение аппарата управления, его упрощение и сокращение. Отсюда изменяется социальное назначение государственных служащих: они призваны активно способствовать государственным органам, выражать и защищать интересы всех социальных слоев и групп, искать оптимальное удовлетворение личных, групповых и государственных интересов, а не подчинять человека интересам государства, как это было в истекшие десятилетия, ставить чиновника над другими гражданами. Чиновничество должно стоять на службе всего народа, а не отдельных его слоев, добиваться оптимизации единства государственных интересов и интересов личности.

Сокращение аппарата, к сожалению, осуществляется, как и прежде, о чем свидетельствуют результаты социологических исследований, без учета функций, объема и характера работы, т. е. административным путем. Нередко сокращаемые приказами сверху работники упраздняемых министерств оказываются в стенах других учреждений или на руководящих, аппаратных местах на предприятиях. Следовательно, "лечить" эту болезнь можно только экономическими методами, поставив в зависимость материальное благополучие каждого должностного лица от реальных экономических результатов предприятий, министерств, ведомств.

Наличие громадного бюрократического аппарата неизбежно увеличивает производство деловых бумаг. Их обилие не может не приводить к преобладанию канцелярско-бюрократического стиля работы, отрыву руководящих органов от реальной жизни.

В преодолении бюрократизма важнейшее значение имеет сменяемость кадров — выборы руководителей и других работников аппарата только на определенные ограниченные сроки. Весь мировой опыт (и наш в том числе) показывает, что подавляющее большинство людей не способно противостоять соблазняющему и деморализующему воздействию власти. Длительное пребывание у власти портит даже хороших в прошлом людей. И "лекарством" здесь может быть только

законодательная ротация. Сменяемость должна стать нормой жизни для всех звеньев управленческого аппарата, начиная с самых высоких и кончая самыми низшими, ведь социологические наблюдения показывают, что многие "внизу" действуют на своем рабочем месте как отпетые бюрократы.

Говоря о сменяемости как методе борьбы с бюрократизмом, следует подчеркнуть: поочередное состояние и подчиненного, и властвующего (руководителя) во многом предопределяло бы нормальность, человечность отношений управляемых и управляющих. Эту мысль подчеркивал еще Аристотель: "Кто хочет прекрасно повелевать, должен сначала научиться повиноваться. А всякая власть... может осуществляться, с одной стороны, в интересах властвующего, с другой — в интересах подчиненного" [4, С. 815]. Действительно, если все на время станут бюрократами (управленцами), то уже никто не сможет стать действительным бюрократом. Между прочим, эта проблема (изучение состояния, сознания, поведения бывших и настоящих управленцев) является одним из важных направлений социологических исследований.

Коренным признаком бюрократии является, как уже отмечалось, существование и рост слоя бюрократов — привилегированной и оторванной от народа чиновничье-административной касты, наличие и рост управленческого аппарата. Но, говоря о бюрократизации аппарата, подчеркнем, что борьба с бюрократизмом не означает борьбу с аппаратом как таковым. Без профессионального аппарата, состоящего из руководителей (управленцев), специалистов и технического персонала (секретарей, машинисток, делопроизводителей и т. д.), нет и не может быть управления как неотъемлемого атрибута каждого общества. В то же время борьба с бюрократизмом требует постоянной и неформальной работы по улучшению, совершенствованию аппарата. Ни один руководящий орган, как показывает всемирная практика, не может обойтись без специального, профессионально подготовленного аппарата.

Особое значение в преодолении бюрократизма имеет повсеместный и повседневный учет и контроль во всей системе управления, во всех социальных институтах и организациях и, безусловно, в жизни политических партий. Принципиально существенную роль играет здесь такая сторона демократии, которая связана с возможностью для населения участвовать в принятии решений, их обсуждения, критики, иначе говоря, гласностью, правдивостью информации. В последние годы сделаны первые шаги по внедрению в политику, в систему управления начал гуманизма, моральных принципов, устранению из нее нечестности, обмана, лицемерия, секретности, тайны. Ликвидированы "зоны вне

критики", рассекречены многие документы, стали доступными многие ранее запрещенные литературные и другие произведения, реализуется закон о печати, хотя, конечно, не в полном объеме. Предстоит повысить ответственность за слово, за правдивость информации, исключая сенсационность, "плюрализм" мнений, граничащей с пренебрежением конституционными, правовыми и моральными нормами жизни общества. Хотелось бы надеяться, что конструктивно-пропагандистская функция печати наконец-то станет превалирующей, потеснив функцию разоблачительно-критическую.

Существенное значение в преодолении бюрократизма имеет, безусловно, уровень образования и культуры населения, особенно политической культуры. В изучении уровня и характера политических знаний, оценок и действий людей, содержания социальных механизмов, традиций и норм, которые регулируют политические отношения, несомненно, большое место занимают методы социологических исследований, особенно в рамках систематического изучения общественного мнения.

## **3.2 Пути преодоления бюрократизма в стране.**

Поскольку в основе бюрократизма лежат экономические, организационные, политико-идеологические, социокультурные корни, необходимы изменения экономических, организационных, социальных, политических и других условий, способствующих бюрократизации управленческих процессов. Успех борьбы с бюрократизмом в России определяется тем, по какому пути социально-экономического и политического развития пойдет страна, насколько быстро и в каких масштабах будут реализованы идеи демократии, свободы и социальной справедливости, как будут осуществлены принципы демократической самоуправляемости.

Бюрократизм приобретает тем большие масштабы и влияние, чем авторитарнее политический режим. Демократизация системы управления лишит бюрократизм благоприятной среды, тех "ниш", в которых он сейчас размножается и благоденствует. При этом борьбу с бюрократизмом следует рассматривать в широком контексте демократического обновления, недопустимо ее сведение к обличению бюрократического стиля управления, к антибюрократическим кампаниям и механическим реорганизациям аппарата управления.

Освобождаясь от ошибок и пережестов прежней системы, люди нередко впадают в другую крайность - вседозволенность, не знающую границ. Демократия - это не вседозволенность, а порядок, основанный на самоконтроле общества, гражданской зрелости и высокой культуре людей, особенно занятых в аппарате органов государственной власти.

Успешной борьбе с бюрократизмом могут и должны способствовать система социального оппонирования чиновничеству и социальный контроль за деятельностью аппарата в целом. Однако социальное оппонирование ни в коем случае не следует толковать как нечто антиаппаратное. Без аппарата нет и не может быть ни одного органа управления, без него - анархия, хаос. Но управление нельзя доверять лишь одному аппарату. Необходимо сочетание демократического государственного управления с действенными механизмами социальной саморегуляции. Опыт (и положительный, и отрицательный) показывает, что повышение эффективности государственного управления практически невозможно, если оно не дополняется, не уравнивается "разумными" механизмами социальной саморегуляции, стимулирующими гражданскую активность и общественный контроль. Такой системой социального оппонирования государственной власти призвано стать формирующееся в нашей стране гражданское общество с развитой системой саморегуляции.

В сфере государственного управления работают люди, занятые сложным, специфическим видом умственного труда - управленческим трудом. Из его особенностей вытекают и особые требования к управленческим кадрам, в частности, компетентность (знание профессии), деловитость (умение вести дело), сочетание научного и административного подходов, организованность, высокая порядочность и ответственность.

Как показал экспертный опрос, проведенный в марте - апреле 2010 г. (опрошены 160 работников администрации Московской области), работа 26 государственного служащего (чиновника), которая является одним из исключительно ответственных видов профессиональной деятельности, предъявляет к нему разносторонние требования, предполагает наличие определенных качеств. Среди них: компетентность (90,8%); самостоятельность в решении поставленных задач (48,4%); инициативность (32,8%). Кроме того, были названы общая эрудиция; аналитичность и системность мышления; государственный подход к делу; порядочность; умение осуществлять свою управленческую деятельность сквозь призму интересов людей.

По мнению большинства респондентов, нынешним государственным служащим в значительной степени свойственен бюрократический стиль работы. Двадцать семь процентов опрошенных отмечают, что чиновники действуют в импровизационном стиле, который присущ тем, кто не имеет серьезной профессиональной подготовки и кто привык поступать под воздействием эмоций, без учета возможных последствий принятия решений для коллективов и общества в целом.

Непрофессионализм чиновников порождается, во-первых, отсутствием научной системы работы с кадрами во всех звеньях государственного организма, диктатом назначенчества; во-вторых, во многом сохраняющимся сегодня бюрократическим подходом к кадрам; в-третьих, тем, что до последнего времени невостребованными по большому счету оказываются компетентность, профессионализм, хорошие знания в области экономики, права, социологии, управления персоналом и культурологии. Переходное общество с его малоэффективными системами защиты аппарата от недостойных не сделало еще категорического заказа на профессионалов. Более того, на волне демократизации в аппарат попало немало аутсайдеров прошлого, честолюбивых фразеров, стремящихся, используя власть, урвать себе кусок побольше. Страна же нуждается в новом поколении профессионалов-управленцев современной формации, причем с зачетом всей структуры должностей как по их уровням, так и по содержанию 27 деятельности. При этом речь идет о дифференциации работников управленцев не только по занимаемым должностям разного уровня в разных звеньях аппарата, а прежде всего по их деловым и личностным качествам, по тому, какие свойства своей души вкладывают они в работу, чем руководствуются в жизни.

Повышение эффективности работы аппарата может быть достигнуто за счет повседневного внедрения научной организации, механизации и автоматизации управленческого труда, создания в коллективах атмосферы, где все борются за "высшее качество". При этом выделим три направления. Первое - применение вычислительной техники и автоматизированных систем управления. Второе - использование средств оргтехники для сбора, обработки, составления, копирования, размножения, хранения, поиска и пересылки документов. Третье - создание служб психологического сопровождения управления. Наибольший эффект достигается при сочетании этих направлений.

Бюрократизм не может не проявляться в развитой системе управления, в которой субъект и объект управления в той или иной мере отделены друг от друга, где субъект управления специализируется и профессионализируется. Каждый государственный служащий в той или иной мере бюрократ. Но отсюда вовсе не

следует, что для уничтожения бюрократизма необходимо уничтожить государственную службу, профессиональный аппарат власти или управления. Такая идея ошибочна и малопродуктивна. Выход лежит в другой плоскости поиска. В этой связи необходимо выделить проблематику бюрократии и бюрократизма в специальный раздел теории управления для более глубокого их анализа.

Реформирование системы государственной службы Российской Федерации как приоритетное направление государственной политики в области государственного строительства является важнейшей частью административной реформы, осуществляется в ее рамках и проводится в тесной взаимосвязи с военной реформой, реформой судебной системы и 28 другими реформами. Предложения по реформированию системы государственной службы РФ направлены на:

приведение государственной службы в соответствие со сложившимися общественными отношениями, новыми экономическими условиями, создание целостной системы государственной службы;

разграничение функций и полномочий государственных органов, их подразделений, а также их рационализацию; формирование разных типов государственных органов на основе выполняемых ими функций с применением к ним разных методов планирования, финансирования и оценки деятельности; разработку эффективных механизмов кадровой политики на государственной службе;

создание нормативной правовой основы регулирования государственной службы Российской Федерации.

Реформирование системы государственной службы следует проводить по следующим направлениям:

1. Упорядочение функций и структур органов государственного управления, формирование регламентов деятельности органов управления, их подразделений и сотрудников; выработка типовых положений о федеральных органах исполнительной власти и их структурных подразделениях, оптимизация сети подведомственных органам государственной власти учреждений и предприятий.

Например, возможен переход к трехуровневой системе федеральных органов власти (аппарат Правительства РФ - министерство - служба / агентство / надзор), что позволит четко определить сферы ответственности органов исполнительной власти и оптимизировать их состав и механизмы функционирования.

При этом каждый тип органов государственного управления имеет свои специфические функции: министерство занимается выработкой государственной политики и координацией деятельности государственных 29 агентств, служб и надзоров, действующих в соответствующей сфере (примерами министерств могут служить министерства финансов, юстиции, обороны); службы – это органы, оказывающие услуги, связанные с реализацией властных полномочий государства и финансируемые исключительно за счет бюджета либо установленных законом обязательных платежей хозяйствующих субъектов и населения (служба судебных приставов, налоговая служба, таможенная служба); надзоры – органы, реализующие контрольные функции государства по отношению к хозяйствующим субъектами и населению; агентства – органы, оказывающие государственные услуги как за счет бюджетных средств, так и на платной основе (примерами агентств могут служить авиационно-космическое агентство, статистическое агентство).

2. Организационно-экономические механизмы функционирования государственной службы (планирование, организация и оценка деятельности, финансирование и управление бюджетными средствами).

3. Статус работников органов государственного управления, в том числе государственных служащих, их стимулирование (денежное содержание и "социальный пакет"), кадровая политика (отбор и продвижение кадров), этический кодекс государственного служащего.

4. Внедрение современных информационных технологий в деятельность государственного аппарата, переход на преимущественно электронный документооборот, упрощение процедур согласования.

5. Материально-техническое обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти; условия труда государственных служащих.

6. Подготовка, переподготовка, повышение квалификации кадров для сферы государственного управления.

Предусматриваемые меры призваны повысить эффективность государственной службы РФ в интересах развития гражданского общества и государства, укрепить доверие граждан к аппарату органов государственной власти, обеспечить прозрачность государственной службы, повысить ее авторитет и улучшить социальную защищенность государственных служащих. Предлагается создание целостной системы государственной службы РФ по уровням и видам на основе

единства принципов, требований, законодательных ограничений, оплаты и основных социальных гарантий государственных служащих на федеральной государственной службе, а также на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации, обеспечивающей равные условия прохождения государственной службы. Предусматривается усиление взаимосвязи государственной и муниципальной службы.

Реформирование государственной власти должно обеспечить создание действенных механизмов:

предупреждения, выявления и устранения обстоятельств, способствующих коррупции и злоупотреблениям на государственной службе;

подконтрольности и открытости системы государственной службы гражданскому обществу, включающих использование современных информационных технологий в деятельности государственных органов и государственных служащих;

дебюрократизации отношений между государственными органами, государственными служащими и гражданами, структурами гражданского общества.

В заключение данного параграфа, опираясь на проведенный анализ мер по совершенствованию системы политико-административного управления, автор выпускной квалификационной работы считает необходимым представить некоторые предложения и рекомендации по реформированию и повышению эффективности российской государственной службы:

построение системы органов по управлению государственной службой РФ ("кадровой вертикали");

создание единого управляющего центра (специального органа), непосредственно ответственного за повышение ее эффективности, проведение в жизнь соответствующих организационных мероприятий и реализацию нормативных правовых актов;

закрепление за управляющей структурой широких полномочий по контролю за ходом административной реформы; организация кампании в СМИ по разъяснению административной реформы (цель, задачи, методы, источники финансирования, получаемые на выходе результаты и т.д.);

совершенствование нормативно-правовой базы государственной службы;  
разработка и принятие в перспективе Кодекса государственной службы,  
призванного систематизировать и кодифицировать государственно- служебный  
правовой массив;

опора на человеческие ресурсы – особое внимание обращать на пропаганду  
инновационных идей среди государственных служащих: проведение семинаров,  
переобучение и т.д., а также на поддержку их творческих инициатив по  
повышению качества обслуживания населения, совершенствованию организации  
работы подразделений, оптимизации служебных отношений и мотивации;

введение разрешительного порядка для перехода государственного служащего на  
работу в коммерческие структуры, связанные с его прежней деятельностью, в  
течение 3 лет после его увольнения с государственной службы;

создание правовых и организационных гарантий «прозрачности» госслужбы для  
общества, для доступа граждан и общественных организаций к информации и  
несекретным материалам, связанным с их правами и законными интересами;

оптимизация каналов прямой и обратной связи органов власти с населением;  
создание эффективного механизма защиты прав личности и пресечения  
чиновничьего произвола;

реализация на практике системы открытых конкурсов на вакантные должности  
госслужбы;

проведение аттестации всех «карьерных» служащих на основе разработанных  
критериев; более активное внедрение в работу государственного аппарата новых  
информационных технологий;

укрепление научно-исследовательской инфраструктуры государственной службы;

коренное улучшение системы подготовки и переподготовки управленческих  
кадров;

создание специального федерального органа по борьбе с коррупцией; введение в  
действие комплекса законов, предусматривающих меры противодействия  
коррупции;

принятие неотложных финансово-экономических мер и совершенствование  
материально-технического обеспечения государственной службы;

повышение оплаты труда чиновников до уровней, обеспечивающих приток квалифицированных кадров;

максимально возможный перевод косвенных мер материального вознаграждения в прямые;

создание службы высших руководителей, которая позволит отбирать наиболее талантливых и компетентных специалистов, ориентированных не на карьеру, а на выполняемую работу;

введение в действие разветвленной, «эшелонированной» системы публичного контроля за функционированием госслужбы: парламентского, финансового, административного, судебного (со специализированной административной юстицией), политического, общественного (например, через службу омбудсмена, СМИ и т.д.);

создание оптимальной структуры государственных органов управления и их аппаратов;

ликвидация излишнего параллелизма и дублирования в государственном управлении; оптимизация численности государственных служащих;

создание банка данных кадрового обеспечения госслужбы на всех уровнях государственного управления;

введение единых для федерального и регионального уровней принципов должностного роста государственных служащих, в том числе механизма эффективного использования кадрового резерва и ротации кадров в единой системе государственной службы;

развитие принципов merits system, т.е. оценки и продвижения служащих на основе их заслуг и профессиональных качеств; сокращение тех распорядительных и распределительных функций госаппарата, которые носят избыточный характер;

создание и легализация новых моделей взаимодействия госслужбы с коммерческим сектором, политическими партиями, профсоюзами, СМИ; разработка и внедрение новых нормативов, стандартов, процедур и алгоритмов управленческой деятельности;

совершенствование, разработка и внедрение новых кадровых технологий;

ограничение роли ведомственного нормотворчества; ведение постоянного мониторинга эффективности госслужбы;

усиление кадровых служб государственных органов и создание в них аналитических подразделений;

реализация на практике принципа единства государственной службы;

разработка единого Реестра государственных должностей федеральной и региональной (субъектов Федерации) государственной службы;

строгий надзор за соблюдением принципов деполитизации и департизации государственной службы;

совершенствование законодательства о выборах с целью свести к минимуму использование административного ресурса;

разработка федеральной программы обучения населения основам политико-государственного управления России и реализация ее в учебных заведениях.

Конечной целью реформы государственной службы является обеспечение четкой, эффективной и экономной деятельности государственного аппарата, ориентация государственной службы на соблюдение законных прав и свобод граждан и всех субъектов права, предотвращение возможности использования аппарата как средства подчинения его партийным или групповым влияниям и как источника незаконного присвоения общественного богатства. В России должен быть сформирован корпус государственных служащих, действующий на профессиональной основе, стабильный, немногочисленный, управляемый, политически нейтральный и законопослушный.

## **Заключение**

В целом, говоря о преодолении бюрократизма как цели, как задачи, следует обратить внимание на важность рационализации управления и управленческого труда, проведения "канцелярских реформ". Речь идет об обоснованности решений, установлении ответственности каждого за выполнение определенных, четко очерченных заданий и практических дел. О контроле за ходом исполнения решений; о рациональных формах учета и отчетности и уменьшении ее; о сокращении переписки, о совершенствовании делопроизводства и

документообмена; об упрощении процедур согласования и т. д.; о регламентации совещаний и заседаний; о должной организации приема посетителей руководителями, управленцами и т. д.

Короче говоря, речь идет о повышении уровня профессионализации управленческого труда. В решении этих вопросов, как представляется, немалую роль могут сыграть методы социологических исследований, в частности анализ документов управленческого труда, организация экспериментов по апробированию новых его форм, деловые игры и т.д. Достоинством социологических методов является то, что с их помощью можно измерить каждое бюрократическое препятствие, разработав систему показателей и индикаторов. К примеру, какое количество документов оформляется для решения дела (и нужны ли они?); сколько печатей, подписей требуется; сколько времени тратится для записи на прием к руководителю, в учреждение, какова продолжительность ожидания с момента записи до момента приема (обоснованность такого ожидания). Сколько должностных лиц приходится обходить для решения того или иного вопроса; сколько дней (недель, месяцев, лет) проходит с момента первого бюрократического обещания решить вопрос и т. д., и т. п. Выявление, измерение таких показателей позволит показать истинное лицо "слуг народа", их "заботу" о людях.

Показывая с помощью цифр и фактов, во что обходится обществу бюрократизм как явление, каковы экономические, социальные и нравственные потери от него, обобщая и рекомендуя лучшие образцы управленческого труда, социология тем самым может выполнять функцию не только познавательную, но и присущую ей управленческую.

## **Литература**

1. Галкина Т.П. Социология управления: от группы к команде: Учеб. пособие. – М.: Финансы и статистика, 2001. – 224 с.
2. Социология / Т.Л. Кончанин, С.Я. Подопригора, С.Н. Яременко. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2001. – 480 с.
3. Социология / Ю.Г. Волков, В.Н. Нечипуренко, А.В. Попов. – Ростовна-Дону: Феникс, 2000. – 512 с.

4. Социология: Учебник / Отв. ред. П.Д. Павленок. – М.: «Маркетинг», 2002. – 1036 с.
5. Удальцова М.В., Аверченко Л.К. Социология и психология управления: Учебное пособие. – Ростов н/Д: Феникс, 2001. – 320 с.
6. Барабашев А.Г. Государственная служба в Российской Федерации: современное состояние, проблемы и перспективы. (Аналитический обзор).
7. Оболонский А.В. Бюрократия для 21века? Модели государственной службы. М.2002. С.142.
8. Оболонский А.В. Бюрократия и бюрократизм (к теории вопроса). Государство и право. 1993.№12.С.54.
9. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е издание, дополненное. М. 2000.
10. Интернет – газета. Известия. <http://www.izvestia.ru/russia/article3008823>
11. Интернет – газета. Газета. [http:// gazeta.ru/2005/11/11/01/oa176310.shtml](http://gazeta.ru/2005/11/11/01/oa176310.shtml)
12. Оболонский А.В. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия//Общественные науки и современность. -2005.№3.
- 13.Охотский Е.В.и Смолов В.Г. Проблемы бюрократии и преодоления бюрократизма на государственной службе// Государственная служба: теория и организация.- 2005.№10
14. Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: проблемы реформы//Проблемы государственной власти.-2005.№4 37
- 15.Теория государства и права. Учебник – 3-е изд./Под ред. М.Н. Марченко. М.: ЗЕРЦАЛО, 2003.
16. Шаров А.В. Правовые и организационные проблемы регулирования государственной службы. М.:Статус,2006.
17. Ключевской В.О. Курс русской истории: В8 т. М.,Т.3 С.12.