

## **Содержание:**

# **Введение**

Актуальность темы заключается в том, что в настоящее время завышена актуальность вопросов бюрократии (буквально с французского - "господство канцелярии"). Содержание термина "бюрократия" шире термина "государственная служба". Бюрократия есть везде: в частном секторе; в общественных объединениях; в банковской системе; в религиозных структурах.

Современный социум не может быть и благоприятно формироваться без государственного бюрократического аппарата. Данные термины, как "бюрократия" и "бюрократизм" - одни из основных в механизме современного государства, а теория бюрократии занимает одно из ключевых мест в теории государственного управления.

На Западе уже издавна посчитали нужным сформировать обособленное научное направление, предназначенное анализировать широкий спектр вопросов управления в современном обществе. Знания баз данной дисциплины весьма необходимы для современных политиков, юристов, менеджеров и экономистов, которые мечтают о карьерном росте.

В СССР вероятность проведения системных анализов по вопросам бюрократии было под жестким "табу". Бюрократия вместе с преступностью и иными "пороками проклятого прошлого" анализировалась как плохая наследственность и общественная болезнь зарвавшихся чиновников.

При всем разнообразии объяснений содержания бюрократии как необходимой части государственного механизма выделяются такие подходы как: веберовская трактовка, марксистско-ленинская, имперская ("азиатская" и "реалистическая" (современное понимание и трактовка вопроса в развитых зарубежных странах).

Бюрократия – это вид государственного управления, при котором характерна четкая управленческая иерархия, сосредоточение всех дел управления в органах центральной государственной власти, действующей в рамках предписаний, правил и стандартов, и через показатели оценки и продуктивности работы, компетенцию оцениваются действия подчиненных; под бюрократией подразумевают в том числе

класс лиц, ясно выделенных и отделенных от остального общества, которые являются представителями центральной государственной власти. В теории государственного управления термин «бюрократия» (от франц. bureau бюро, канцелярия и греч. kratos власть, господство, букв. власть канцелярии, господство аппарата управления) зачастую всего используется для обозначения административных и технических аспектов организации, которые обеспечивают выполнение принимаемых решений. В современном обществе с повышением размеров организаций, как государственных, так и частных, и усложнением механизма реализации управленческих решений бюрократия стала играть важную, а зачастую и определяющее значение во многих областях государственной политики.

Объект исследования – это бюрократия в государственном управлении.

Предмет исследования - это вопросы бюрократии в механизме государства.

Итак, целью этой курсовой работы, является анализ и теоретическое исследование бюрократии и бюрократии в государственном управлении.

Задачи исследования:

1. Охарактеризовать сущность современного государственного управления
2. Изучить роль и место бюрократии в механизме государства
3. Проанализировать бюрократизм в государственном управлении

Структура данной курсовой работы; работа состоит из введения, двух глав разделенных на параграфы, заключения и списка использованной литературы.

Методы исследования. В анализе использовался прежде всего метод прямого анализа, выборочного социологического исследования и общего анализа литературных данных.

Источники исследования. Источниками исследования являются статические, исторические и культурные показатели, и в том числе материалы национальных статистических бюро.

## **Глава 1. Теоретические аспекты понятия бюрократии в государственном управлении**

# 1.1 Сущность современного государственного управления

Государственное управление (англ. public administration) является деятельностью органов государственной власти и их должностных лиц по практическому воплощению выработанного на базе соответствующих процедур политического курса (public policy). Деятельность по государственному управлению обычно противопоставляется, с одной стороны, политической деятельности, а с другой стороны, - деятельности по формулированию политического курса.[\[1\]](#)

В теории государственного управления есть три базовых подхода к формулированию базовых принципов государственного управления: правовой подход; политический подход; менеджеристский (управленческий) подход.

В соответствии с правовым подходом, важными ценностями государственного управления являются ценности верховенства права, защиты прав граждан. Государственный служащий подчинён не столько своему руководству, сколько требованиям правового государства и Конституции.

В соответствии с политическим подходом, ключевой задачей государственного управления является максимально успешное воплощение воли народа. Государственные служащие обязаны быть политически ответственны (подотчётны), восприимчивы к нынешним интересам граждан. Для того, чтобы воплотить это, зачастую предлагается создание концепции «представительной бюрократии», в рамках которой органы исполнительной власти должны быть социальной моделью общества в миниатюре. Имеется в виду, что в данных условиях облегчится учёт ведомствами существующих в обществе интересов, будут уменьшены возможности для дискриминации отдельных групп.

В соответствии с менеджеристским подходом, ключевыми ценностями государственного управления должны быть продуктивность, экономичность и результативность, формулируемые, зачастую, в квантифицируемой (измеримой) форме. Ключевая проблема, которая ставится в этом подходе, заключается в том, как обеспечить необходимый результат с меньшими расходами либо, как вариант, как получить повышенный результат при заданных расходах. Характерным признаком этого подхода является применение термина «государственный менеджмент» (public management) как синонима термина «государственное

управления».[\[2\]](#)

Общей для всех трёх подходов является вопрос соответствия действий государственных служащих сформулированным заранее принципам:

- следования принципу верховенству права (правовой подход);
- следования воле народа (политический подход);
- следования цели получения нужного социально-экономического результата (менеджеристский подход).

Анализ того, как данная проблема решается, называется качеством государственного управления. Любой подход применяются как базовые разнообразные показатели качества государственного управления.

Государственное управление является социальным феноменом политически организованной цивилизации. Рыночные отношения современного индустриального общества требуют разумного регулирования со стороны государства. На пороге XIX-XX вв. появилось количественное повышение задач государственного управления, обозначилось их качественное усложнение.

На рубеже третьего тысячелетия осуществляется переосмысление парадигмы государственного управления, что вызвано глобальными общественными реформами, которые осуществляются в различных странах. Процессы трансформации привели к переходу цивилизации на постиндустриальные рельсы. Общество становится все наиболее информационно открытым, при этом осуществляется принципиальное обновление понимания значения государственного управления, его общественной обусловленности, масштабности и продуктивности.

С научных позиций рациональное объяснение природы и сущности государственного управления предполагает его всесторонний анализ как системы и процесса во взаимодействии с окружающей социальной средой.

Система государственного управления формируется подсистемами задачей и принципов осуществления государственно-властного влияния на общественную жизнедеятельность. Это влияние проявляется зачастую в правовых формах. Оно содержит организационные структуры государственного аппарата (госорганы), систему государственной бюрократии (персонал), совокупность создаваемых ими функций, комплекс используемых методов, средств и ресурсов, в том числе прямые и обратные взаимосвязи между субъектами и объектами управления, надлежащие

при этом информационные потоки, документооборот и т.д.[\[3\]](#)

Процесс государственного управления является сознательной и целенаправленной деятельностью, которая связанная с созданием государственно-властных полномочий субъектами публичной власти и регламентированную юридическими нормами, по причине чего осуществляется непосредственная смена общественных состояний, событий и явлений. Другими словами, в течении государственного управления осуществляется определенная система действий, которая приводит к желаемой динамике управленческих итогов. К примеру, проводятся в жизнь принятые законы и политика, провозглашаемая высшей публичной властью.

Анализ социальной среды, в которой создается государственное управление, на которую оно воздействует и которое в свою очередь оказывает на него взаимобратное влияние, означает поиск ответов на вопросы о том, каковы характеристики гражданского общества и методы воздействия последнего на властно-управленческую деятельность государства. На самом деле решается вопрос соотношения публичной власти, государственной администрации и гражданского общества, иными словами взаимодействия политических институтов при создании государственного управления.

## **1.2. Роль и место бюрократии в механизме государства**

Бюрократия является засилием чиновников, затрудняющее ведение бизнеса и усложняющее жизнь простых людей бумажно-процедуральной волокитой. В буквальном переводе с франко-греческого «бюрократия» означает «власть чиновников», а конкретнее «власть чиновничьих столов». В России бюрократия, помноженная на коррупцию и криминал, делает ведение бизнеса сизифовым трудом. С начала XX века понятие «бюрократия» начинает приобретать негативную окраску и является синонимом бумажной волокиты и процедуральных препонов, которые появляются не только у бизнесменов, но и у простых людей при решении административных вопросов. Весьма сильно ужасы бюрократии отражены в романе Франца Кафки «Процесс». Впервые термин «бюрократия» появился в 1745. Понятие было образовано французским экономистом Винсентом де Гурне, в момент своего образования слово имело уничижительный смысл – им подразумевалось, что бюрократы-чиновники отнимают реальную власть у монарха (при монархии) или у народа (при демократии).

Есть четыре подхода к определению бюрократии. В зависимости от присущей ученым анализа роли бюрократии в социуме она изучается как [4]: форма существования и характер власти; сложная, иерархически построенная структура организации, позволяющая повысить управленческую эффективность и в государственной сфере, и в частном секторе; часть правительства, которая не входит в политическую либо выборную его структуры и реализующая ежедневное управление государственной машиной; отрицательный анализ действий государственных чиновников, которая характерна управленческому аппарату общественная болезнь со свойственной для него волокитой и непродуктивности.

Бюрократия может быть охарактеризована и как [5]:

- организация специфическая форма политической либо другой организации, в которой абсолютизированы административные процедуры, по причине чего фактическая власть принадлежит чиновникам. Для бюрократии в данном значении свойственны подчинение интересов дела интересам карьеры, формализм;
- социальная группа  $\frac{3}{4}$  профессиональное сообщество лиц, которые заняты в области государственного управления и получающих за это зарплату.

Функция бюрократии нужна любой политической системе, потому как ни одно общество не может обойтись без аппарата управления, которое включает в себя компетентных служащих, постоянно занимающихся ведением государственных дел и без которого воля властвующей элиты осталась бы простым намерением. Если принять во внимание, что в повседневной жизни господство зачастую управление, становится очевидной та исключительная функция, которую выполняет бюрократия в социуме. Обладая иерархической структурой и квалификацией чиновников, она обладает и бесспорной административной властью. Она способна сохранять свои позиции даже при изменении политических элит, играя зачастую роль относительно автономного фильтра и тормоза политических изменений, а при определенных условиях может стать самостоятельной политической силой либо даже присвоить себе государственную власть. Принимая во внимание данное обстоятельство, большинство ученых считают бюрократию «необходимым злом»: без нее невозможно управление, но именно она существенно ограничивает вероятности граждан воздействовать на характер функционирования системы государственного управления, повышения политическое отчуждение в социуме. По этой причине в быденном понимании бюрократия ассоциируется с волокитой и непродуктивностью административного аппарата, но в теории данное понятие имеет нейтральный характер, его значение связано не с оценками, а со

специфическими обязанностями, структурной организацией, жесткостью административных процедур и вытекающими отсюда характерными корпоративными интересами чиновников. Вокруг анализа проблем бюрократии и различных аспектов ее проявления в практике государственного управления сложилось несколько научных теорий. Остановимся на базовых теориях бюрократии.

В начале нашего века немецкий социолог М. Вебер создал теорию рациональной бюрократии как базу организации современного типа, которая пришла на смену учреждениям, основанным на традициях либо индивидуальной харизме. Вебер полагал, что бюрократия технически способна к достижению высочайшей степени продуктивности, и в этом смысле она формально является самым рациональным из всех известных методов осуществления управления людьми[6]. Она выше любой иной формы по точности, стабильности, компетентности, дисциплинированности, надежности. Важным для успеха бюрократической формы управления является существование формальных правил со следующими характеристиками: правила понятны всем; задача правил ясна; определены условия использования правил; точное формулирование правил обеспечивает их однозначность.

По Веберу, специфическими чертами бюрократического управления являются[7]:

- регламентированность, иными словами, функции организации четко определены с помощью нормативных актов, а внутриорганизационное устройство обеспечивается решениями, которые протоколируются, и правилами в форме письменных инструкций, подлежащими хранению;
- иерархичность, иными словами, каждое должностное лицо обладает четко поставленной компетенцией внутри субординационного разделения труда и ответственно за свою деятельность перед вышестоящим должностным лицом;
- отстраненность от владения средствами управления, иными словами, средства, служащие для выполнения функций управления, составляют собственность организации (государства), а не личную собственность отдельных администраторов, таким образом, должностное лицо не может присвоить себе свою должность, и она не может быть продана, подарена либо передана по наследству;
- постоянство, иными словами, должность представляет собой постоянное занятие по найму с фиксированной зарплатой, с перспективой постоянного служебного продвижения, а после отставки  $\frac{3}{4}$  с гарантированной пенсией;
- опытность и безличность, иными словами, должностные лица назначаются на базе своих профессиональных качеств без произвола и личных предпочтений

со стороны руководства.

Вебер определял бюрократию как «организацию с пирамидальной структурой власти, применяющую силу действия универсальных и безличных правил, чтобы поддержать данную структуру, и уделяющую ключевое внимание недискреционным аспектам управления»[8]. Бюрократическую организацию он понимал, как более рациональное институциональное устройство для решения сложных задач управления в современном обществе. База ее рациональности заключается в обезличении ее функционирования. Это дает некоторые гарантии от произвола конкретных исполнителей. Он выделяет два существенно разнообразных типа бюрократической организации[9]: патримониальная бюрократия и рациональная бюрократия.

Патримониальная бюрократия. Данный тип организации бюрократии в наибольшей мере носит исторический характер. Более широко был встречающийся в Древнем Египте, Римской империи позднего периода, Китае и в Западной Европе эпохи абсолютизма. Для нее свойственны такие черты.

Нахождение непосредственно в распоряжении господина (правителя) специфического аппарата управления.

Назначение на государственную должность изучается как милость правителя, которую он оказывает лишь тем лицам, на чью преданность может положиться. Принцип личной преданности тут является одним из базовых условий.

Чиновники наделяются полномочиями не на постоянной базе, а от случая к случаю. По этой причине кроме бюрократической "беспристрастности" решение конкретного дела в колоссальной мере было обусловлено личным усмотрением чиновника.

Границы между областями полномочий патримониальных чиновников содержат противоречивый характер. По этой причине для занятия руководящей должности не требовалось присутствие специальных образования и подготовки у претендентов.

Факт властных полномочий чиновники изучают как личную привилегию и считают весьма законным вероятным извлечением личных экономических интересов.

Такой подход к организации бюрократии (имперская модель бюрократии), зачастую, использовался (да и используется) в странах с антидемократическими



политическими режимами. Большой безупречности он достиг в Китае, где использовался больше двух тысяч лет - вплоть до начала XX века, создавая прочность существующей имперской системе.

Специалистами упоминается, что одним из важных секретов данной уникальной стабильности было то, что чиновничество не имело вероятности понимать себя самостоятельной политической силой. Для данного осуществлялись хорошо рассчитанные и проверенные на практике меры, которые позволяли верно держать их на положении лакеев. Основательно соблюдался принцип автономизации бюрократии, для предотвращения вероятности создания бюрократической корпорации использовались характерные механизмы разобщения интересов чиновников. В общем они негативно воздействовали на продуктивность работы бюрократической системы, но государство отдавало предпочтение недопустимости вероятности появления в чиновничьей среде организованной коалиции. Существующая система "сдержек и противовесов" проявлялась в следующем.

Недостаток у чиновников узкой специализации, которая позволяла при надобности иметь вероятность их безболезненной замены.

Присутствие постоянного конкурса среди кандидатов на замещение должности в бюрократической организации, благополучная сдача специальных экзаменов либо дача взятки не было гарантией успеха.

Весьма недостаточная перспектива служебной карьеры. Это условие лишало смысла у чиновника желания формирования системы личных связей, которые способствовали продвижению по службе.

Личная корреляция чиновников всех управленческих уровней от волеизъявления императора. Должность главы правительства не предусматривалась, данную функцию выполнял сам император, который лично назначал чиновников на занимаемые должности.

Использование жестких мер, которые были нацелены против вероятности установления неформальных связей в кругу чиновников. К числу данных мер относились: запрет на личную дружбу; запрещение чиновникам, относящимся к одному семейному клану, служить в одной провинции.

Запрет на вступление в брак с женщинами из числа местных жителей.

Оплата труда чиновника всецело зависела от его умения выжать из императорских подданных наибольшее количество доходов, включая и в свою личную пользу. Данный весьма популярный среди чиновников "грех" делал его весьма уязвимым. По этой причине и позволял власти держать его под страхом разоблачения, таким образом, он был очень послушным и управляемым.

Запрещение получения собственности, которая находилась под юрисдикцией государственного чиновника.

Полное отсутствие у чиновника корпоративных гарантий и беззащитность от вероятности использования по отношению к нему произвола со стороны высшей власти (произвольное увольнение, понижение в должности, другие виды взысканий).

Весьма тщательный контроль за потенциально наиболее серьезной для власти высшей и средней бюрократии, осуществляемый обладающей широкими карательными полномочиями секретной полицией (цензоры).

В данной связи небезынтересным является государственный подход к институту создания советских государственных служащих. Сразу же по приходу к власти большевиков стал складываться номенклатурный принцип назначения на более главные должности в государственном аппарате. Руководящие посты могли занимать лишь члены ВКП(б) с обязательным утверждением их кандидатур партийными комитетами соответствующих уровней.

"Рациональная бюрократия". Как один из видов организации управленческой деятельности появляется в государствах с разработанными формальными правилами, которые были предназначены управлять деятельность управленческого аппарата. Данная особенность является отличительным качеством ее рационального характера. Действия чиновников регламентируются специальным законодательством и основываются на следующих условиях.

Они лично свободны и подчиняются власти только в тех случаях, что касается их должностных обязанностей.

Есть ясная организованная иерархия должностей.

Любая должность предусматривает набор строго определенных полномочий.

Занятие должности осуществляется на базе добровольного договорного соглашения.

Кандидаты на занимаемую должность отбираются и после назначаются, учитывая дополнительных требований (присутствие специального образования, возраст, состояние здоровья, трудовой стаж и т.д.). Организации, состоящие из выборных чиновников, не изучаются бюрократическими в строгом смысле слова. Понимается, что данных чиновников невозможно подчинить дисциплине.

Формой вознаграждения за выполнение должностных обязанностей является постоянное денежное содержание с вероятности получения пенсии.

Государственная должность рассматривается как единственный (либо основной) тип занятий чиновника.

Вероятности карьерного роста формируется по формальным и личным качествам чиновника.

Чиновник отделен от права владения на методы управления и не имеет права на "монополизацию" занимаемой должности. В рамках исполнения служебных полномочий он обязан подчиняться установленной дисциплине и соответствующему контролю. Чиновник обязан выполнять свои обязанности "без гнева и пристрастия". Для совершенного варианта организации деятельности бюрократии свойственные: объективность, беспристрастность и формализм. В роли методов, которые предназначены ограничивать властно-эгоистические устремления чиновников предлагаются: коллегиальное управление, наличие реального механизма разделения властей, формирование прямой и представительной форм демократии.

Таким образом: бюрократия – это тип государственного управления, при котором свойственна четкая управленческая иерархия, сосредоточение всех дел управления в органах центральной государственной власти, которая действует в рамках предписаний, правил и стандартов, и через показатели анализа и продуктивности работы, компетенцию оцениваются действия подчиненных; под бюрократией подразумевают в том числе класс лиц, ясно выделенных и отделенных от остального социума, которые являются представителями центральной государственной власти.

В научном отношении более изученной понимается теория бюрократии немецкого ученого-социолога М. Вебера, которая изложена в фундаментальном труде "Хозяйство и общество"[\[10\]](#). Она является основой современного понимания вопросов, а в том числе практики государственного управления. В своей трактовке бюрократии он является как "ценностно-нейтральный позитивист". Используемые

им подходы в изучении феномена бюрократии и сделанные выводы являются базой для дальнейшего формирования науки административного права и теории государственного управления в XX веке. В XXI веке они в том числе интересны для ученых не только с исторической позиции.

## **Глава 2. Анализ формирования и борьбы с бюрократизмом в государственном управлении**

### **2.1 Факторы формирования бюрократизма в государственном управлении**

Бюрократизм является характеристикой системы управления, стиля руководства, отражающее главенство формы над содержанием управленческой деятельности, отчуждение государственного аппарата по отношению к социуму, превращение методов административной деятельности в самоцель; формализм, служебную волокиту[11]. Изучения проблем бюрократизма занимают ключевое место еще со времен Аристотеля и Платона. Но результаты данной общественной проблемы по прошествии времени не только не уменьшаются, а шаг за шагом увеличиваются. Государственная бюрократия призвана осуществлять функцию посредника во властных отношениях между государством и населением. При бюрократизме деятельность органов исполнительной власти крайне затруднена и нацелена на гарантирование ведомственных интересов в ущерб интересам социума, во вред ему, что зачастую характерна и историческими спецификами формирования российской государственной службы. По причине этого для наиболее полного раскрытия сущности бюрократизма нужно проанализировать его природу, специфику, сложившуюся в момент исторического формирования, воздействия национальных традиций, российскую особенность. Бюрократизм появился еще в рабовладельческом обществе и в частности сформировался в восточных деспотиях, основывающихся согласно с лексикой К. Маркса на «азиатском способе производства».

Бюрократизм формировался вследствие исторически закономерного процесса выделения управления в специфичный вид общественной деятельности, профессионализации аппарата управления и наделение его нужными для управления властными полномочиями. Своим происхождением бюрократическая

система управления в России обязана Германии, где были заимствованы и табель о рангах, и своеобразная автономия чиновничества от управляемого им народа. Петр I предпринял реформирование российского государства, которое привело к появлению централизованного бюрократического аппарата. В годы административных реформ Петра I появился новый механизм управления страной. Приказная система, которая была практически лишена системности, пришла на смену коллегиальной. Новая система управления была шагом вперед в государственном строительстве: она пришла на смену архаичной приказной системе, являясь одним из ключевых элементов европеизации России, и, в конце концов, в условиях феодального правопорядка положила начало законности. Положительным является то, что Петр I понимал присутствие изъянов, которые присущие бюрократии, и пытался преодолеть их, но пользовался методами, которые не могли принести нужного эффекта: бюрократию он контролировал бюрократическими же методами. Весьма ключевыми для становления отечественной государственной службы является XIX век, по той причине в середине его было сформулировано «административное право» чиновничества. Но в 1905 году Л.А. Тихомиров назвал предшествовавший сорокалетний период «бюрократической узурпацией» и подчеркнул, что «при безмерном количестве дел всепроникающего бюрократического строя, упраздняющего самостоятельную работу граждан и нации, сознательное участие во всех этих миллионах дел фактически совершенно невозможно»[\[12\]](#).

Уже через несколько лет после Октябрьской революции ее инициаторы начали с волнением говорить о появляющемся бюрократизме и коррупции в партийном аппарате. В конце своей жизни В.И. Ленин пришел к мнению о том, что, если что и погубит социализм, так это бюрократизм. Совершенное полномочие и бесконтрольность привилегированной бюрократии определяли содержание бюрократического правления. Пока в государстве существует необходимость в направлении каких-то благ и привилегий, как фиксировал Л.Д. Троцкий, в любой момент будет присутствовать аппарат, который сформированный для данных целей. Бюрократия будет существовать всегда, лишь после революции государство воссоздаст ее в том либо другом варианте. По этой причине речь может идти не об уничтожении бюрократии, а лишь только об управлении над ней. Итак, возникнувший в процессе столетий бюрократическая система управления в России получила неограниченные вероятности и стала нужным атрибутом любого политического режима. Итак, одним из ключевых факторов формирования бюрократизма на государственной службе можно считать национальную традицию, которая имела исторические корни.

Данный вывод подтверждают и проведенные нами социологические исследования; 29,6% опрошенных нами государственных гражданских служащих полагают исторические традиции российской государственной службы ключевым фактором, который порождает бюрократизм. По данным нашего исследования, помимо ранее указанного фактора на создание бюрократизма оказывают воздействие: несоответствие между вероятностями и получаемым вознаграждением, желание достичь наиболее большого социального статуса, создание кадров на основе плановости и личной преданности, общее увеличение беспринципности и круговой поруки в служебных отношениях (см. табл. 2.1).

Таблица 2.1 Факторы и условия, порождающие бюрократизм

Факторы	Государственные гражданские служащие, %
Исторические традиции российской государственной службы	29,6
Формирование кадров по принципу плановости и личной преданности	26,8
Общий рост беспринципности и круговой поруки в служебных отношениях	17,3
Несоответствие между возможностями и получаемым вознаграждением	16,2
Желание достичь более высокого социального статуса	10,1

Более половины руководителей органов государственной власти и их помощников и советников в числе ключевых факторов бюрократизма указывают «несоответствие между возможностями и получаемым вознаграждением». В тоже время как «общий рост беспринципности и «круговой поруки» в служебных отношениях», как условие создания бюрократизма, указывает каждый третий специалист. Частота упоминания данного фактора бюрократизма, как «желание достичь наиболее высокого социального статуса» постоянно уменьшается от руководителей (25,0%) до обеспечивающих специалистов (8,1%).

Таблица 2.2 Обстоятельства формирования коррупции в органах государственной службы

Обстоятельство	Государственные служащие со стажем работы						Граждане
	менее 1 года	1-3 года	3-10 лет	10-15 лет	свыше 15 лет	всего	
В процессе учебы	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,5
Под воздействием коллектива	0,0	11,1	25,0	35,4	21,5	24,7	13,5
Являются особенностью характера	50,0	27,8	29,8	16,5	37,6	28,9	15,3
Под воздействием общей ситуации в стране	50,0	61,1	45,2	48,1	40,9	46,4	35,2
Национальная традиция	–	–	–	–	–	–	28,5
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Проблема бюрократизма на государственной гражданской службе неизбежно связана с не менее острым вопросом коррупции. В данном исследовании выявлены мнения, как государственных гражданских служащих, так и населения о более

отрицательном проявлении бюрократизма – коррупции в органах власти. Как видно из таблицы 2.2, население весьма плохо представляет себе особенности корпоративной культуры государственной службы и склонно переоценивать внешние обстоятельства (ситуация в стране, традиции) и недооценивать внутренние обстоятельства (влияние коллектива). Оказывается, никто не учил государственных служащих брать взятки, этому они научились, переняв ценности и модели поведения, господствующие в коллективе. Во всяком случае, так полагает каждый четвертый служащий (со стажем работы 10–15 лет – каждый третий). Каждый государственный служащий в той либо другой мере бюрократ[13] .. Но отсюда вовсе не следует, что для уничтожения бюрократизма нужно уничтожить государственную службу, профессиональный аппарат власти либо управления. Данная идея ошибочна и малопродуктивна. Выход лежит в иной плоскости поиска. Применение социологии в практике управления дает вероятность государственным служащим получать, исследовать и аккумулировать информацию о социальных процессах, поведении социальных групп и отдельных личностей. По этой причине социологическое обеспечение государственной службы вероятно изучать как нужное и действенное средство увеличения продуктивности управленческой деятельности персонала в государственных органах управления[14]. В своем ежегодном Послании Федеральному собранию Президент РФ в 2017 году определяет преодоление бюрократизма и коррупции, как одно из приоритетных направлений развития страны[15]. Одним из методов именно преодоления бюрократизма способно стать социологический анализ предпосылок создания данного негативного социального явления. Изучения должны базироваться в первую очередь не на сформировавшихся государственных служащих, а на тех которые в будущем станут ими, на тех, кто будет использовать государственными услугами и на среду, которая их всех окружает. Это поможет выработать у посетителей навыки антикоррупционного поведения, а у потенциальных государственных служащих этические нормы будущего чиновника. Еще одним этапом должна быть разработка единой системы показателей продуктивности государственного управления и всех его звеньев. И первым шагом для построения данной системы должен стать отказ от принципа круговой поруки, когда ответственность несут все и за все, и невозможно определить личный вклад каждого, ни для поощрения, ни для наказания. Власть является зависимой от преступников, и даже один сотрудник, может подорвать авторитет целого коллектива. Критику бюрократизма можно увидеть в газетах, журналах, телепередачах, но несмотря на все попытки общества преодолеть это негативное явление, бюрократизм в той либо другой форме существует во всех учреждениях.

По этой причине с этим интересным является, то какие направления преодоления бюрократизма на государственной гражданской службе, выделяют сами чиновники (см. данные табл. 2.3). Проблема ограничения бюрократизма предполагает вместе с обеспечением действенности объективных принципов функционирования бюрократии рационализацию самой бюрократии, которая невозможна не принимая во внимание субъективных аспектов ее специфической деятельности.

Таблица 2.3 Мероприятия по борьбе с бюрократизмом на государственной гражданской службе

Мероприятия	Государственные гражданские служащие, %
Четкая правовая регламентация исполнения служебных обязанностей	27,2
Контроль граждан за деятельностью государственных служащих	21,5
Негативность отношения к любым злоупотреблениям на государственной службе	19,2
Грамотная государственная политика	17
Преодоление протекционизма при должностном продвижении	9,7
Увеличение испытательного срока для поступления на государственную службу	5,3

Существенную роль имеют интеллектуально-нравственный уровень кадрового состава бюрократии, ее подготовленность в вопросах политологии, правоведения, социологии. На протяжении изучения природы бюрократизма колоссальное значение играет чрезмерная формализация управленческих процедур. Создание всех обозначенных мер невозможна при отсутствии правовых рамок, вне нормативно-правового регулирования условий и порядка их осуществления на практике, позволяющих обеспечить их состоятельность и действенность. В России нужно улучшать условия и порядок прохождения государственной службы таким образом, чтобы теснее увязывать итоги работы с оплатой, служебной карьерой и перспективой. Ключевым способом борьбы с бюрократизмом является упрощение процедур управления, придание им наглядности и доступности для широких слоев населения. К специфическим методам преодоления бюрократизма нужно отнести открытость процессов принятия общих решений, уменьшение государственного аппарата, свободу доступа к информации, имеющей социальную значимость, увеличение значения общественных организаций в управленческом процессе. Преодоление бюрократизма нельзя представить без глубокой и последовательной демократизации всей системы общественных отношений. В преодолении бюрократизма ключевую роль имеет сменяемость кадров. Подавляющее большинство людей не может противостоять воздействию власти, при этом долгое пребывание у власти портит даже хороших в прошлом людей. Сменяемость должна быть нормой жизни для всех звеньев управленческого аппарата, от самых высоких



и до низших. Продуктивно сопротивляться бюрократизму вероятно лишь системными средствами, вытесняя его из общественной жизни, экономики и области управления. Комплексные способы противодействия должны выполняться по всем направлениям учитывая установленные приоритеты – правовые, организационные, управленческие, воспитательные и иные. Ключевые механизмы преодоления обязаны разрабатываться в первую очередь принимая во внимание национальных особенностей характерные российскому обществу.

## **2.2. Проблема борьбы с бюрократизмом в системе государственного управления**

Все управленческие системы в некоторой мере несет в себе бюрократизм. В истории существует огромное число примеров обюрокращения управленческого аппарата. На данный момент мы наблюдаем попытку системы государственного управления соответствовать тенденциям формирования социума, иными словами разговор идет не только о вероятности становления бюрократии как источника государственного развития, но в том числе и как формы, которая осуществляет не только сервисные функции, но в том числе стремится к формированию себя как комплексного государственного решения, который определяет вектор формирования государства. Для задачи осознания противодействия бюрократии нужно четкое понимание общей структуры, применяемой бюрократией, и вероятностей по созданию безусловного противодействия со стороны населения. Бюрократизм, по мнению населения – это продукт деформации всей системы социальных интересов. Государственные органы утрачивают наиболее служебную роль, устанавливая в своих руках властные полномочия, чем больше полномочия у управляющего органа, тем большее количества власти в его руках. В случае, если контроль со стороны социума отсутствует, то власть начинает переходить в интересы самого аппарата.

Одна из причин живучести - это отсутствие контроля исполнительной со стороны . В Федеральном «Об основах контроля в Федерации» под контролем подразумевается субъектов общественного , осуществляемая для за действиями и организаций, том числе общественной проверки, и общественного издаваемых ими и принимаемых [16]. Одни эксперты организации общественного относят привлечение организаций, иные - против этого. отметить, что первой версии , подготовленной Общественной Российской Федерации с Советом Президенте Российской по развитию общества и человека, круг общественного контроля

весьма шире, не имело. Мера бюрократизации в какой- степени является, который определяет жизнеспособность. Сам существования государства государственного управления под собой существование бюрократии. невозможно ликвидировать полной мере, можно взять общественный контроль по возможности. В итоге бюрократизма развиваются механизмы безответственности: из простого сложное, распыление, бесчисленные визирования, сотрудника всех в подчиненного. данных ситуациях чиновника не от общественной. Бюрократия считает себя конечной. Бюрократизм нужно как искусственно, тяжелую и болезнь органов на базе власти [17]. Власть является власть, превращена в организацию, работающую лишь из интересов, предающая интересы социума. ключевым характеристикам можно отнести аппарата от, равнодушие к социума в от их обеспеченности. Бюрократизм отрицательный идеал чиновничьего регулирования, состоит в, чтобы самим нормативные акты, людей к выполнению, не над собой. Итак, ключевой бюрократизма в кроется в и защите отправления бюрократией функций в. Но бюрократизм - еще и ограничения органами общественности в, желание снизить всех институтов общества. Особенный бюрократии отражает крылатое выражение, «эффект вспотевшей», когда все, имитируют бурную, а на - никакого итога. результате ни, ни творческой, склонность к, исключение любого. Как показал анализ деятельности власти, на момент бюрократизация в такой, как огромный нормативных правовых, которые устанавливают требования и существующие. Вокруг документов и формируются все отрасли продуктов услуг, контролирующих и общественных. Ярким примером служить бюрократизация госзакупок в Федерации. Оформление объема бумаг к «раздуванию» аппарата, организации разделов и функционирующих лишь госзаказом, что издержки в деятельности, помимо, отвлекаются денежные кадровые резервы оформительские и вопросы [18]. Предприниматели на то, весьма трудно в забюрократизированных. Требования, которые к представителям, написаны бюрократическим, а юридическая малого предпринимательства еще на уровне. Все характеризует систему контексте ее бюрократизации. В связи надлежит механизмы, которые дебюрократизацию государственных муниципальных институтов. Дебюрократизация системы управления остается процессом, это кропотливой работой, своей конечной имеет последовательное возможностей демократического, формирование достойного жизни граждан.

опыт борьбы бюрократизмом, который в большинстве, показывает, что дебюрократизации заменялся усовершенствовать бюрократизированное. Как замечают авторов, формы «» с бюрократизмом самыми различными: ленинских увольнений горбачевских сокращений, сталинских чисток андроповских облав.

итог один тот же: побежденных и победители. Это простой, но путь, потому , воздействуя на миллионов чиновников, вряд ли с бюрократизмом[19]. эффективной системы контроля за управляющей системы - механизм дебюрократизации . К числу способов и мер по ряд авторов повышение общей, особенности управленческой, , внедрение профессионального , использование средств в управленческих , упрощение процедур , придание им и доступности широких слоев , возможность общественного над органами власти. К элементам дебюрократизации государственного управления отнести открытость прозрачность процессов общих решений, государственного аппарата, доступа к , имеющей социальную , повышение роли организаций в процессе, реализацию многопартийности. Отметим, меры по могут стать лишь при повышения общественно- активности граждан, взаимоотношений центра периферии, «верхов» «низов». Глубинный осуществляемых в перемен по должен состоять создании предпосылок демократизации общества, отчуждения человека власти, что в конечном к ликвидации основ бюрократизма. бюрократизма невозможно глубокой и демократизации всей общественных отношений. числу других преодоления бюрократизма отнести придание открытости процессам решений, оптимальное государственного аппарата, доступа к , имеющей социальную , повышение роли организаций в процессе[20]. На дня существенное процедур управления, им наглядности доступности для слоев населения. вопрос можно путем широкого такой формы , как электронное .

## **Заключение**

Таким образом, подводя итог работы, можно сделать следующие выводы; Бюрократия это засилие чиновников, затрудняющее ведение бизнеса и усложняющее жизнь простых людей бумажно-процедуральной волокитой. В дословном переводе с франко-греческого «бюрократия» означает «власть чиновников», а точнее «власть чиновничьих столов».

Бюрократизм – свойство системы управления, стиля руководства, отражающее главенство формы над содержанием управленческой деятельности, отчуждение государственного аппарата по отношению к обществу, превращение средств административной деятельности в самоцель; формализм, служебную волокиту

По нашему мнению, необходимо выделить направления, на которые в первую очередь необходимо обратить внимание, чтобы если не решить проблемы бюрократии в целом, то приблизиться к их решению в частности: совершенствование фундаментального образования, квалифицированных специалистов, занятых в области управления; повышение ответственности, нравственности сотрудников, занятых в сфере государственного управления; совершенствование законодательной базы, информационного обеспечения; создание условий для увеличения доли активного участия в политической жизни общества простых граждан; создание неблагоприятных условий для культивирования бюрократии в России. По нашему мнению, среди всех предложенных средств борьбы с бюрократизмом одним из первых и главных должно быть повышение нравственности, моральных норм сотрудников государственного аппарата управления. Только гражданам с высокой политической, нравственной культурой будет по силам приблизиться к решению большинства проблем бюрократии в нашей стране. Выводы. Главным, первичным в борьбе с бюрократией является применение совокупности мер для постепенного уменьшения размаха бюрократизма, а вторичным - давление на бюрократа. Выделяя главное, нельзя забывать, что мероприятия, направленные против бюрократизации управления, должны вестись одновременно во всех сферах жизни общества, не оставляя отдельные «островки» его возрождения. Данные меры значительно упростят все государственные процедуры для граждан и бизнеса при предоставлении государственных услуг, что заметно уменьшит бюрократические проявления в системе государственного и муниципального управления.

## **Список использованной литературы**

### **Нормативно-правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета, 25 декабря 1993 года.
2. Федеральный Закон от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» принят Государственной Думой 4 июля 2014 года // СПС «Кон- сультант Плюс»: [Электронный ресурс] (Режим доступа: 13.06.2018)
3. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 26 апреля 2017 года. – По материалам официального сайта Президента РФ [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

## Литература

1. Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С. История государственной службы в России XVIII–XX века. – М.: РГГУ, 2013. – 230 с.
2. Аристархова М.К. Стратегизация в системе института государственных закупок в России / М.К. Аристархова [и др.] // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. - 2016. - № 2. - Т. 10. - С. 23.
3. Агеев О.В., Устинкин С.В. Бюрократия и политика. Ниж. Новгород, 2013. С. 4–10.
4. Вебер М. История хозяйства. Город. М.: Канон-Пресс, 2011
5. Вебер, М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии [Текст] : в 4 т. / Макс Вебер ; [пер. с нем.] ; сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016.
6. Гайденок П.П., Давыдов Ю.Н. Проблема бюрократии у Макса Вебера // «Вопросы философии». 2012. № 8. С. 175.
7. Классики теории государственного управления: американская школа/ Под ред. ДЖ.Шафритца, А.Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2014
8. Кравченко А.И., Тюрина И.О. Социология управления: фундаментальный курс: Учебное пособие для студентов высших учебных заведений. – М.: Академический Проект; Трикста, 2014. – 630 с
9. Куракин А.В. К вопросу о совершенствовании административно-правовых мер предупреждения и пресечения коррупции в сфере государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – №1. – С. 30–35.
10. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт/ Ник Мэннинг, Нил Парисон; Пер. с англ. – М.: Издательство «Весь Мир», 2015
11. Масловский М. Политическая социология бюрократии. М., 2014. С. 11–13.
12. Магомедов К.О., Турчинов А.И. Государственная служба и кадровая политика: теория и практика // Информационно-аналитические материалы по результатам социологических исследований, проведенных кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ в 2011–2016 годах. – Ульяновск: ОГУП «Областная типография «Печатный двор», 2017. – 272 с
13. Томсинов В.А. Светило российской бюрократии / В.А. Томсинов. - М.: Молодая гвардия, 2016. - С. 332.

14. Туфанов А.Н. О власти и бюрократии. Туфанов А.Н.: Моногр. / А.Н. Туфанов. - М.: Спутник+. 2013. - С. 180.
15. Хасбулатов Р.И. "Бюрократия тоже наш враг...": Социализм и бюрократия / Р.И. Хасбулатов. - М.: Издательство политической литературы, 2011. - С. 334.
16. Храмцов А.Ф. Бюрократия и социальное государство / А.Ф. Храмцов. - М.: Институт социологии РАН, 2010. - С. 244.
17. Чиркин В.Е. Публичное управление. - М.: Юристъ, 2014

1. Чиркин В.Е. Публичное управление. - М.: Юристъ, 2014; [↑](#)
2. Классики теории государственного управления: американская школа/ Под ред. ДЖ.Шафритца, А.Хайда. - М.: Изд-во МГУ, 2014 [↑](#)
3. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт/ Ник Мэннинг, Нил Парисон; Пер. с англ. - М.: Издательство «Весь Мир», 2015 [↑](#)
4. Масловский М. Политическая социология бюрократии. М., 2014. С. 11-13. [↑](#)
5. Агеев О.В., Устинкин С.В. Бюрократия и политика. Ниж. Новгород, 2013. С. 4-10. [↑](#)
6. Гайденок П.П., Давыдов Ю.Н. Проблема бюрократии у Макса Вебера // «Вопросы философии». 2012. № 8. С. 175. [↑](#)
7. Вебер М. История хозяйства. Город. М.: Канон-Пресс, 2011 [↑](#)
8. Вебер, Макс Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии [Текст] : в 4 т. / Макс Вебер ; [пер. с нем.] ; сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. [↑](#)
9. Гайденок П.П., Давыдов Ю.Н. Проблема бюрократии у Макса Вебера // «Вопросы философии». 2012. № 8. С. 175. [↑](#)

10. Вебер, Макс Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии [Текст] : в 4 т. / Макс Вебер ; [пер. с нем.] ; сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. [↑](#)
11. Кравченко А.И., Тюрина И.О. Социология управления: фундаментальный курс: Учебное пособие для студентов высших учебных заведений. – М.: Академический Проект; Трикста, 2014. – 630 с [↑](#)
12. Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С. История государственной службы в России XVIII–XX века. – М.: РГГУ, 2013. – 230 с. [↑](#)
13. Куракин А.В. К вопросу о совершенствовании административно-правовых мер предупреждения и пресечения коррупции в сфере государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – №1. – С. 30–35. [↑](#)
14. Магомедов К.О., Турчинов А.И. Государственная служба и кадровая политика: теория и практика // Информационно-аналитические материалы по результатам социологических исследований, проведенных кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ в 2011–2016 годах. – Ульяновск: ОГУП «Областная типография «Печатный двор», 2017. – 272 с [↑](#)
15. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 26 апреля 2017 года. – По материалам официального сайта Президента РФ [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru). [↑](#)
16. Федеральный Закон от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» принят Государственной Думой 4 июля 2014 года // СПС «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] (Режим доступа: 13.06.2018) [↑](#)
17. Храмцов А.Ф. Бюрократия и социальное государство / А.Ф. Храмцов. - М.: Институт социологии РАН, 2010. - С. 244. [↑](#)

18. Аристархова М.К. Стратегизация в системе института государственных закупок в России / М.К. Аристархова [и др.] // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. - 2016. - № 2. - Т. 10. - С. 23. [↑](#)
19. Томсинов В.А. Светило российской бюрократии / В.А. Томсинов. - М.: Молодая гвардия, 2016. - С. 332. [↑](#)
20. Туфанов А.Н. О власти и бюрократии. Туфанов А.Н.: Моногр. / А.Н. Туфанов. - М.: Спутник+. 2013. - С. 180. [↑](#)