

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
КРАСНОЯРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ им. В.П. АСТАФЬЕВА
(КГПУ им. В.П. Астафьева)

Факультет Исторический факультет

Кафедра Политологии и права

Направление 41.03.04. Политология, профиль Российская
политика

ДОПУСКАЮ К ЗАЩИТЕ

Зав
кафедрой Политологии и права

М.В. Константинова
(подпись)

« _____ » _____ 2017 г.

Выпускная квалификационная работа

ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЮРОКРАТИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Выполнил студент
группы 44

Е.В. Эльгерт
(подпись, дата)

Форма обучения очная

Научный
руководитель:
старший
преподаватель,
Ю.В. Колотовкина
(подпись, дата)

Дата защиты _____

Оценка _____

Красноярск 2017

Содержание

Введение	3
Глава I. Бюрократия как особый социальный слой российского общества	14
1.1. Теоретические основы изучения бюрократии, ее функции и предназначение	14
1.2. Административная реформа 2003-2014 гг. в России	22
Глава II. Характеристика современной российской бюрократии	36
2.1. Количественный состав российской бюрократии	36
2.2. Качественный состав российской бюрократии и проблемы эффективности ее деятельности	39
Заключение	60
Библиографический список	64

Введение.

Актуальность темы исследования. В условиях политической модернизации современной России на первый план выходят проблемы

становления института государственной службы, развития приоритетных направлений ее совершенствования, а также существующая проблема дисгармоничности взаимоотношений отечественной государственной бюрократии и общества.

В настоящее время в Российской Федерации произошла смена политической доктрины, а вместе с ней и механизма государственного управления. Кардинальные изменения всех сторон жизни российского общества требуют теоретического переосмысления роли Российского государства как объединительной социально-политической структуры, способной обеспечить общенациональные интересы и суверенные права регионов.

Любое современное демократическое государство немыслимо без бюрократии, выполняющей значительный объем работы по осуществлению государственных задач и функций. Неэффективность действий чиновничества в современных условиях способна не только затормозить реализацию перспективных проектов внутри страны, но и привести к снижению внешнеполитического веса и влияния России за рубежом.

Становление современной отечественной государственной бюрократии протекало в рамках так называемой «административно-номенклатурной модели». Её суть состоит в том, что власть постепенно сосредотачивалась в руках политиков и высшего чиновничества, значительная часть которых - выходцы из прежних номенклатурных слоев, носителей советских командно-административных методов управления. В России, с имперских времен, власть традиционно рассматривает человека как «подданного», как «винтик в государственной машине». И значительная часть общества отвечает власти той же «монетой», стремясь обходить стороной легальные и легитимные способы решения своих насущных вопросов, и свести общение с государственными органами к минимуму, обращаясь к ним только тогда, когда нет иных способов решения той или иной проблемы. Разорвать этот замкнутый круг будет возможно только при восстановлении в обществе

доверия к государственным органам всех уровней, и к чиновничеству, как к особой социально-профессиональной группе. К этому стоит добавить, что российская бюрократия в отечественном массовом сознании традиционно рассматривается с негативной стороны. Такое отношение отчасти можно объяснить тем, что очень часто смешивают понятия «бюрократия» и «бюрократизм». Российская бюрократия, исторически сложившись в рамках авторитарного и тоталитарного политических режимов, ассоциируется не с социальным слоем, осуществляющим повседневное управление государственной машиной, а с бюрократизмом управленцев, волокитой, пренебрежением к существу дела ради соблюдения формальностей.

Между тем, гражданское общество в 90-е годы прошлого столетия начало меняться. Политический плюрализм способствовал усложнению социальной психологии, формированию общественного самосознания граждан, что позволило им использовать конституционные права для повышения спроса с чиновников за качество их профессиональной деятельности. Провозглашение России «демократическим, правовым и социальным государством» в Конституции РФ 1993 года потребовало существенных преобразований в содержании и структуре работы государственной службы. В связи с этим, возникла необходимость кардинальной переориентации государственного управления на обслуживание интересов человека и гражданина.

Возможности решения этих проблем не в последнюю очередь зависят как от темпов формирования специального нового социального слоя - профессиональной высококвалифицированной бюрократии, способной действовать адекватно современным потребностям государственного управления, так и от повышения степени доверия граждан к органам власти.

В настоящее время перед российскими политологами стоит задача теоретически и методологически решить проблему становления новых методов и способов формирования эффективной, отвечающей новым политическим задачам государственной бюрократии, исследовать динамику

качественных изменений в российской политической элите. Идет поиск оценочных критериев. Этой тематике посвящены многочисленные монографии, конференции, симпозиумы.

Необходимость исследования вышеуказанных направлений и проблем модернизации государственной службы в целом и определила тему работы, ее актуальность и комплекс решаемых задач.

Степень разработанности проблемы. Исследование бюрократии как объекта специализированного изучения политологов имеет более чем полуторавековой опыт. Первым научное описание бюрократии дал Г. Гегель[1], который исходил из принципа разделения власти между государством и гражданским обществом. В своих трудах он характеризует государственную бюрократию как главную властвующую составную часть общества, которую отличает наличие государственного сознания и специального образования.

Критический взгляд на бюрократию отличал марксистскую школу политического анализа. Марксизм трактовал бюрократию как систему управления, осуществляемого с помощью оторванного от народа и стоящего над ним аппарата.

Выдающийся немецкий исследователь М. Вебер первым представил проблему бюрократии системно. Он разработал концепцию рациональной бюрократии как основы организации современного типа.

В последнее время на Западе все большее распространение получают новые концептуальные подходы к государственной службе. Их суть состоит в отказе от традиционных бюрократических методов управления и переходе к «государственному менеджменту». В нашей стране хорошо известны работы Д.Осборна, П. Пластрика, Э.Грея, Б.Дженкинса. В основе данного подхода лежат теории рационального выбора и рыночных установок в целом, основанные на институциональной экономической теории.

Во всем мире государственное управление все больше ориентируется на обслуживание интересов человека и гражданина. В этой связи актуальным

становится рассмотрение государственной службы как производителя социально-политических услуг, востребованных населением. В отечественной научной литературе появилось новое направление – государствоведческий политический маркетинг. Первоначальным шагом в осмыслении данного понятия стали публикации В.М. Шепеля. [2]

Систематическое и всестороннее изучение современного состояния и основных тенденций развития государственной службы в России началось сравнительно недавно. В многочисленных работах по проблемам государственной службы и ее реформирования, вышедших в 90-х годах прошлого столетия, акцент сделан, в основном, на рассмотрение бюрократии как негативного явления в рамках критического анализа деятельности госаппарата.

В общем виде актуальные проблемы и тенденции государственного управления рассматривались в трудах Г.В. Атаманчука, Е.П.Бажанова, Ю.П.Бойко, А.Г.Задохина, Е.М.Емельянова и др. [3]

Значительный вклад в развитие теоретико-методологических концепций, объясняющих феномен государственной бюрократии в современном обществе внесли работы М.Н. Афанасьева, В.С.Комаровского, А.Г.Левинсона, В.П.Макаренко, А.В.Макарина, А.М.Миграняна, Е.Г. Морозовой, А.В. Оболонского, Г.В. Пушкаревой и др. [4]

Концептуализация возрастающей роли бюрократии в структуре государства и современного общества стала возможной благодаря исследованиям российских специалистов В.Л. Иноземцева, Ю.В. Ирхина, А.С. Панарина, А.И. Соловьева и др.[5] Важным для данной работы оказалось рассмотрение современных концепций становления и функционирования российской политической элиты в трудах Г. Ашина, О.Крыштановской, О.Гаман-Голутвиной и др. [6]

Заметный вклад в осмысление проблем повышения эффективности государственного управления, и в частности реалий и перспектив кадрового обеспечения государственной службы, внесли специалисты Российской

академии государственной службы (РАГС). [7] В последнее десятилетие было много сделано для оптимизации кадровых процессов государственного управления РФ, разработки и внедрения современных методик и технологий подбора, и расстановки кадров государственной службы.

Наиболее полезными для данной работы стали труды В.Г. Игнатова, Ю.М. Забродина, Е.Д. Катульского, В.А. Мальцева, В.А. Сулемова и др. [8]

Большую помощь в исследовании оказало учебно-методическое пособие «Подбор кадров для государственной службы и требования к их профессиональным и деловым качествам». [9] Как подчёркнуто в этом пособии, конкурсная система отбора кадров в органы государственной власти может быть основана только на применении совокупности технологий индивидуальной работы с персоналом, позволяющих оценить профессиональные, деловые и личностные качества чиновников.

В современных условиях актуальной и насущной потребностью стала разработка и легитимное утверждение общероссийской национальной государственной кадровой политики. Основные теоретические подходы к современному пониманию кадровой политики государственной службы содержатся в работах В.И. Лукьяненко, А.И. Турчинова, А.А. Хохлова и др. Важными для данного исследования оказались работы таких отечественных авторов как В.Г.Игнатов, Л.К. Маркова, А.В. Понеделков, К. М. Скобеев, В.А. Сулемов и др. [10], рассматривающих различные аспекты профессионализма государственных служащих, в частности, условия его формирования и развития в отечественных условиях.

Ценный анализ состава и функций бюрократии представлен в работах таких авторов, как В.С. Гимпельсон, Н.И. Карагодина, И.Н. Карагодин, А.С. Маленко, В.В. Разуваев. [11] Они отмечали, что на уровне общественного сознания происходит отождествление функций управления со слоем людей, формально не имеющих больших политических прав.

В последние годы в Дипломатической академии МИД России сложилась научная школа, приверженцы которой, под руководством

Е.П.Бажанова, изучают политическую роль бюрократии, в т.ч. кадровых дипломатических работников в жизни российского общества и осуществлении внешнеполитической практики РФ. [12]

Источниковой базой работы являются официальные документы органов государственной власти, Конституция РФ, нормативно-правовые акты РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, постановления Правительства РФ, концепции реформ.

Кроме того, в исследовании использовались данные социологических опросов, результаты политологических исследований, проведенных отечественными и зарубежными информационно-аналитическими центрами. Использовались официальные документы органов государственной власти, экономическая статистика, фактологические данные и аналитические материалами Центра стратегических разработок Высшей школы экономики. Изучались интервью с ответственными работниками системы исполнительной власти РФ, членами правительства РФ. Широко использовался и такой канал получения оперативной информации, как интернет-сайты ведущих институтов государственной власти и управления.

Таким образом, в отечественной и зарубежной литературе накоплен значительный материал, который послужил основой разработки указанной проблемной области, определил выбор темы, цели и задачи представленного исследования.

Объектом данного исследования является бюрократия как особый социальный слой российского общества.

Предмет исследования — трансформация современной российской бюрократии в условиях административной реформы 2003-2014 гг.

Цель работы: заключается в выявлении роли, места и принципов формирования государственной бюрократии в период административной реформы 2003-2014 гг.

Реализация данной цели предполагает решение следующих **научных задач**:

- выделить наиболее заметные проявления новых теоретико-концептуальных подходов в рамках политологического анализа к проблеме формирования российской государственной бюрократии;
- изучить современные направления реформирования государственного управления РФ, а именно административную реформу 2003-2014 гг.;
- исследовать количественный состав современной российской государственной бюрократии;
- исследовать количественный состав современной российской государственной бюрократии. исследовать государственную бюрократию РФ, определить ее качественный состав и выявить проблемы влияющие на эффективность ее деятельности. благодаря каким качествам и в силу каких причин формируется слой государственных управленцев;

Хронологические рамки работы охватывают период с 2003 по 2014 г. Нижняя граница обусловлена началом, а верхняя граница завершением административной реформы.

Методологической основой исследования послужили фундаментальные концепции и гипотезы, представленные в классической и современной научной литературе. В работе использован методологический инструментарий структурно-функционального анализа и метод вторичного анализа данных социологических исследований. Характер работы обусловил необходимость применения междисциплинарного подхода.

Методы исследования. В работе использовались такие методы как системный и структурно-функциональный, нацеленный на выявление элементов взаимодействия; сравнительный политологический анализ, предполагающий сравнение однотипных политических институтов и процессов; политико-культурный анализ, ориентированный на детерминированность политических процессов политической культурой;

правовой, делающий акцент на изучении законодательной и нормативной базы административного реформирования.

Научная новизна исследования обусловлена постановкой самой проблемы, недостаточной степенью ее разработанности. В дипломной работе дается характеристика современной российской бюрократии в условиях политической трансформации российского общества и реформирования системы государственного управления под воздействием процесса модернизации.

Практическая значимость состоит в том, что полученные результаты могут быть использованы для дальнейших политологических исследований, а так же в системе кадровой политики и в кадровой работе с руководящим звеном государственно-административных органов управления, при подготовке учебных и учебно-методических пособий, лекций и семинаров по политологии, теории государственного и муниципального управления, социологии, кадровой политике и др.

Структура работы: исследование состоит из введения, двух глав включающих в себя четыре параграфа и заключения. В первом параграфе первой главы исследуются теоретические основы изучения бюрократии, ее функции и предназначение. Во втором параграфе первой главы анализируется административная реформа 2003-2014 гг., выявляются ее цели, задачи, содержание и итоги. В первом параграфе второй главы рассматривается количественный состав российской бюрократии. Во втором параграфе второй главы исследуются качественный состав российской бюрократии и проблемы эффективности ее деятельности.

Примечания:

1. Гегель Г.В.Ф. Соч. Т. VII. - М.-Л., 1934.
2. Шепель В.М. Компас удачи - государствоведческий маркетинг//Президент. Парламент. Правительство. 1997. № 3.
3. Атаманчук Г.В., Казанцев Н.М. Базовые аспекты концепции государственной службы Российской Федерации//Ежегодник-95 Государственная служба России.- М., 1996; Бажанов Е.П. Актуальные проблемы международных отношений. Избранные труды в 3-х томах. – М.: Научная книга, 2001-

- 2002; Бойко Ю.П. Внутри- и внешнеполитические факторы нацио-строительства. Монография.- М.: Научная книга, 2005; Задохин А.Г. Внешняя политика России: национальное сознание и национальные интересы. – М.,2002; Емельянов Е.М. Становление Российской государственности в системе демократических реформ // Ежегодник 95: Государственная служба России.- М.: РАГС, 1996; Борисенко В.В., Кулькин А.М. О Дилеммах государственного управления в России.// Россия и современный мир. 2009. № 3. С. 19-35; Ваганов А.М. Теоретико-методологические аспекты изучения регулятивной системы советской бюрократии 20х - 30х гг.// Бизнес в законе. 2009. № 5. С. 59-65.
4. Там же. С. 81-91. Афанасьев М.Н. Государев двор или гражданская служба? (Российское чиновничество на распутье)//Полис. 1995. № 6; Давыдов Ю.Н. Макс Вебер и Россия.//Социологические исследования. 1992, № 3; Комаровский В.С. Реформирование государственной службы России: выбор пути и методов. - М., 1997; Левинсон А.Г. Термин «бюрократия» в российских контекстах //Вопросы философии. 1994, № 7-8; Макаренко В.П. Вера, власть и бюрократия (критика социологии М.Вебера).- Ростов-на-Дону, 1998; Макарин А.В. Бюрократия в системе политической власти. – СПб., 2000; Мигранян А.М. Плебисцитарная теория Макса Вебера и современный политический процесс//Вопросы философии. №6, 1998; Морозова Е.Г. Государственная служба как предмет политической науки//Ежегодник'97: Государственная служба России. - М.: РАГС, 1998; Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. - М., 2002;Пушкарева Г.В. Государственная бюрократия как объект исследования/Общественные науки и современность. 1997. № 5; Чешков М.А. «Вечно живая» номенклатура?//Мировая экономика и международные отношения, 1995; Швецов Ю., Булаш О. Бюрократизация государства как тормоз социально- экономического развития.//Вопросы экономики. 2009. № 9. С. 146-152; Чернов С.Б. Теневая экономика, коррупция и государственное управление: взаимосвязь и противостояние.// Экономические и социальные проблемы России. 2009. № 2. С. 119-132; Сытин С.В. Современная российская бюрократия как субъект государственной политики.// Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2010. № 2. С. 34-53.
5. Там же. С. 83. Иноземцев В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. - М.,2000; Ирхин Ю.В. Проблемы постмодерна в политике//Полис, 2000. № 6; Панарин А.С. Искушение глобализмом. - М., 2000; Соловьев А.И. Политическая идеология: логика исторической эволюции//Полис. 2001. №2; Денисов С.А. Неконституционные нормы конституционных актов.// Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 5-8; Петров М.П. Опыт эволюции публичного управления в России и актуальные задачи административной реформы на современном этапе.// История государства и права. 2010. № 8. С. 34-40; Смирнов С.Н. Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации.// Мир России. 2009. № 4
6. Ашин Г.К.Современные теории элит. Критический очерк. - М, 1985; Гаман-Голутвина О.В. Определение основных понятий элитологии//Полис №3, 2000; Крыштановская О.В. Современные концепции политической элиты и российская практика.//Мир России. 2004. Т. XIII. № 4; Мохов В.П.

- Российские региональные элиты в период политических реформ первого десятилетия 2000-х годов.//Вестник ВЭГУ. 2010. № 4. С. 33-40; Соколов А.Н., Бочаров В.М. Борьба с коррупцией: политико-правовые и социальные аспекты.// Юрист - Правоведь. 2009. № 3. С. 5-10. Галактионов А.А. Органическая теория как методология социологической концепции Н.Я. Данилевского // Российская социология: Сб.СПб. 1993. С.26.
7. Там же. С.8. Управление персоналом государственной службы: Уч.-метод. пособие.- М.: Изд-во РАГС, 1997; Попова З.С. Институциональный подход к государственной службе//Государственная служба: организация, кадры, управление. - М.: Изд-во РАГС, 1999; Государственная служба России. Научные труды РАГС(1997).- М.,1998; Материалы межкафедральной научно-практической конференции «Становление государственной службы в России и подготовка высшего административно-управленческого персонала» Тезисы докладов и выступлений 28 февраля 1998. - М., 1998; Российское государство и государственная служба на современном этапе. Материалы научно-практической конференции. Декабрь 1998. - М., 1999.
 8. Кадровое обеспечение государственной службы / авт. Кол.: Игнатов В.Г., Сулемов В.А., Радченко А.И. И др. - Ростов-на-Дону,1998; Мальцев В.А. Государственный служащий нового типа.- М.:Н.Новгород,1995; Основные направления и принципы работы с персоналом в государственном аппарате/Институт труда Минтруда РФ; под общей ред. Е.Д. Катульского, Ю.М. Забродина, А.Ф. Зубковой – М.,1997.
 9. Данилевский Н.Я. Указ соч. С. 168. Подбор кадров для государственной службы и требования к их профессиональным и деловым качествам: Учебн.-метод.пособие / Институт труда Минтруда РФ.- М.,1998.
 10. Голосенко И.А. Указ соч.С.231. Лукьяненко В.И. Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля. - М.: Изд-во РАГС, 2004; Механизм реализации государственной кадровой политики.- М.: "Принт-Хаус" Курск-Москва, 2003; Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики.- М.:МПСИ, Флинта,1998; Хохлов А.А. Кадровые процессы в системе государственной власти.- МПСИ,2000.
 11. Скобеев К.М.. Проблемы обеспечения профессионализма государственной службы//Чиновник 1999. №1; Лукьяненко А.Е., Лукьяненко В.И. Управление персоналом государственных органов: система организации и функционирования. М., 1999; Сулемов В.А. Управление персоналом как особый вид профессиональной деятельности/Управление персоналом государственной службы. - М., 1997.
 12. Гимпельсон В.С. Численность и состав российской бюрократии//Вопросы экономики. 2002. № 11; Карагодин Н.И., Карагодина И.Н. Формирование корпуса государственных служащих: зарубежный опыт для России//Мировая экономика и международные отношения.1993. №2; Маленко А.С. Особенности функционирования бюрократии в политическом процессе//Вестник Московского университета. 2002. № 4; Разуваев В.В. Власть в России: бюрократическое измерение//Кентавр. 1995. № 4.
 13. Бажанов Е.П. Актуальные проблемы международных отношений. Избранные труды в 3-х томах. – М.: Научная книга, 2001-2002; Бажанов Е.П.Современный мир. Избранные труды. - М.: Известия, 2004; Бойко Ю.П.Власть и общество в контексте формирования национальной идеи в России // Обозреватель. – М., 2006, № 8; Галумов Э.А. Имидж против имиджа. — М.: Издательство

«Известия», 2005; Задохин А.Г. Внешняя политика России: национальное сознание и национальные интересы. – М., 2002 и др.

Глава I. Бюрократия как особый социальный слой российского общества.

1.1. Теоретические основы изучения бюрократии, её функции и предназначение.

Происхождение слова «бюрократия» имеет свою этимологию. Латинское слово «burgus» (толстое сукно, каким в учреждениях покрывали письменные столы) во французском языке преобразовалось в «bureau» (бюро, канцелярия), а в сочетании с греческим «kratos» (власть, господство) образовало новое слово «bureaucratie», которое переводится буквально как «господство канцелярии». Исходя из этимологии этого слова, под бюрократией можно понимать как систему управления, так и совокупность лиц, обеспечивающих работоспособность этой системы. [1]

«Словарь иностранных слов» дает два значения слова «бюрократ». Во-первых, это – «лицо, принадлежащее к бюрократии», во-вторых, это – «должностное лицо, выполняющее свои обязанности формально, в ущерб делу; формалист, взяточник». При этом к «бюрократии» относятся не все гражданские служащие, а только «слой высших чиновников». Согласно «Толковому словарю» В.И. Даля, «бюрократия – это управление, где господствует чиновначалие; степенная подчиненность; зависимость каждого служебного лица от высшего и бумажное многописание при этом; многоначалие и многописание». А бюрократ – «защитник этого образа правления». [2]

Энциклопедические издания XIX – начала XX в., признавая необходимость существования «чиновничества», противопоставляют его «бюрократии», которая олицетворяет худшие стороны правительственного аппарата. Таким образом, под термином «бюрократия» подразумевают как чиновников, осуществляющих государственное управление, так и способ или форму этого управления.

Однако и в том, и в другом значениях в это понятие вкладывают часто негативный смысл: «бюрократия» воплощает только пороки и недостатки управления. Такая трактовка не только сужает, но и искажает значение этого слова.

Следует отметить, что в большинстве научных исследований и словарях бюрократия определяется как безусловно вредное для общества явление. Маргинальным является марксистское определение, согласно которому, под бюрократией понимается обособленный от масс, стоящий над массами привилегированный социальный слой, желающий монополизировать функции хозяина общественного богатства. В настоящее время даются более мягкие («внеклассовые»), но тем не менее сохраняющие негативное содержание определения бюрократии. Например, Б. Райзберг, Л. Лозовский и Е. Стародубцева понимают под бюрократией систему управления, основанную на формализме, превалировании формального над сущностным, на административной волоките. [3]

Между тем существует и альтернативное определение бюрократии (так называемой рациональной бюрократии), которое не предполагает изначально отрицательного отношения к ней. Оно было сформулировано немецким социологом и экономистом М. Вебером (1864–1920). Согласно данному определению, бюрократия представляет собой тип идеальной рациональной организации, которая характеризуется[4]:

во-первых, эффективностью административных действий, достигаемой за счет специализации квалифицированного управленческого аппарата и формального разделения обязанностей;

во-вторых, иерархической системой контроля и подчинения должностных лиц;

в-третьих, безличностными отношениями, основанными на зафиксированных законах и правилах, определяющих принятие решений;

в-четвертых, отделением административных функций от собственно средств управления.

Отсюда следует, что неэффективная, коррупционная бюрократия – это лишь следствие того, что общество не смогло организовать ее работу в своих собственных интересах, поставить под свой контроль.

В этих условиях самая талантливая и справедливая критика бюрократии носит заведомо схоластический характер, поскольку продолжают сохраняться системные причины для подобной критики.

Кроме того, в ряде случаев исследователи бюрократии, обнаруживая какую-либо количественно подтверждаемую тенденцию в ее развитии, критикуют эту тенденцию, так же с количественных позиций, забывая, что в ее основе могут лежать качественные явления. Такую ошибку, по нашему мнению, совершил в свое время автор законов Паркинсона[5], который сопоставил между собой число крупных кораблей в Англии с числом портовых и адмиралтейских служащих (если первое сокращалось, то второе, напротив, увеличивалось). [6] При этом не было принято во внимание, что технический прогресс усложняет сам объект управления и процесс роста бюрократии может быть объективно обусловленным.

Также существует мнение, что бюрократия есть субъект социального процесса, некое совокупное «лицо», объединяющее управленческий персонал, выполняет от имени государства на создаваемой им правовой базе многочисленные организационные функции в обществе.[7] Другое дело бюрократизм – особо усложненный тип организационной деятельности, извращенная форма бюрократического управления, основой которого является не только сама государственная власть, но и выделяющаяся из нее специфическая власть госаппарата.

Бюрократия как явление выступает в различных аспектах:

– как система управления, осуществляемая с помощью аппарата власти, отделенная от общества и стоящая над ним.

– как особый социальный слой людей, связанных с системой управления.

– как правление функционеров.

- как корпус служащих администрации государства.
- как составная часть структуры исполнительной власти.
- как служащие средних звеньев государственного аппарата, чиновники.

Отличительными чертами бюрократии являются:

- неукоснительное соблюдение системы вертикали власти (иерархия);
- специфика разделения труда;
- подчинение правилам и директивам, четкое выполнение своих обязанностей;
- руководство инструкциями, установленными методами приемами при выполнении задач;
- формальный характер отношений, бесстрастность;
- самоотдача при выполнении обязанностей.

Бюрократия призвана выполнять следующие функции:

- быть посредником между политической элитой и обществом (посредническая);
- осуществлять руководство обществом и организовывать подчинение людей действующим законам (управленческая);
- обеспечивать социальный порядок (защитная);
- мобилизовать людей на реализацию политических, социально-экономических и иных решений (мобилизационная);
- осуществлять контроль за результатами деятельности людей (контрольная).

Одной из ключевых категорий в исследуемой проблеме является категория «чиновник» («чиновничество»). Государственный служащий, чиновник есть официальное лицо, занимающее определенную должность, выполняющее соответствующие общественные функции и вознаграждаемое за это оговоренным денежным довольствием. В основе категории «чиновник», лежит понятие «чин» – служебный разряд у военных и гражданских служащих. Формально носитель такого разряда есть чиновник.

Содержательно под чиновником следует понимать не просто того, кто имеет статус, ранг в официально сформировавшейся общественной иерархии, но и его активное участие в поддержании сложившихся структур на основе некоей «полезности», «легитимности», признания важности и нужности всего того, что он делает. В итоге чиновника можно определить в широком и узком смысле слова в соответствии с формально занимаемым им статусом. Чиновник в широком смысле – это работник умственного труда, общественно-публичный деятель, назначенный или выбранный для официального исполнения определенных жизненно важных функций общественного организма и поддержания граждан, представителей отдельных кругов, всего общества. [8]

Чиновник в узком смысле слова является государственным служащим, исполняющим обязанности по государственной должности за денежное вознаграждение.

Итак, прежде всего следует понять: кого относить к бюрократии. Ответ вроде бы очевиден: к бюрократии следует относить лиц, которые по статистической отчетности, в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД), учитываются в разделе L «Государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение». Однако нас интересуют не все работники, занятые данным видом экономической деятельности, а в первую очередь бюрократы, которые обеспечивают «гражданские» виды экономической деятельности и не связаны с обеспечением военной безопасности. Их работа регулируется Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» [9] (в редакции Федерального закона от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ), а также Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [10] (в редакции Федерального закона от 27 октября 2008 г. № 181-ФЗ).

На основании данных законов выделяются две крупные категории работников:

во-первых, лица, занимающие государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (руководители, помощники (советники) и специалисты);

во-вторых, лица, занимающиеся профессиональной деятельностью, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Это должности в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые выдаются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Кроме того, к бюрократии относят также представителей выборных органов – депутатов федерального и региональных собраний, выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий различных уровней, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, и т. д.

Аппаратная власть, будучи производной от государственно-властных функций, часто порождается техникой организации аппарата, свойственной управленческому процессу, тенденцией к экономичности, достижению поставленных целей с наименьшей затратой сил, средств и времени.

Требования здесь очень просты и, по всей видимости, разумны: не делать бесполезной и лишней работы, рационализировать административную процедуру, искать оптимальные формы и методы руководящей работы.

В силу обязательности этих требований совершенствуется методика управления, приобретают особый вес правила и предписания, касающиеся унифицированного оформления, четкого ведения делопроизводства, работы с документом. Совещания и заседания являются необходимой и зачастую незаменимой формой инструктирования работников аппарата, обмена опытом и, главное, совместного поиска оптимальных управленческих решений. Все это подразумевается, когда говорят о «хорошей бюрократии», которая ведет дела образцово, в соответствии со всеми правилами и законами, умеет добиваться слаженности действий различных звеньев аппарата, даже опираясь на формальные принципы и нормы. Однако безукоризненно действующая, хорошо работающая канцелярия неизбежно обрастает формальностями, тонет в бумагах, сроках, совещаниях, все глубже погружается в аппаратную жизнь.

Следует также отметить, что право, объективированное в форме законов и подзаконных актов, несущее в себе общественно необходимое содержание, во всех случаях устроено так, что не может действовать «само по себе», без активности отдельного слоя людей, призванных осуществлять правотворческие и правоприменительные функции.

Следовательно, от субъективного фактора зависит, как будет действовать право – эффективно или неэффективно. Изменить положение вещей в сторону радикального сужения «поля субъективности» в праве в принципе невозможно, поэтому обойтись без определенного контингента практических юристов и чиновников (если угодно, бюрократов) правовая система не в состоянии. Ее объем и масштабы, общее число правоприменительных полномочий (функций) находятся в жесткой корреляции с численностью государственных служащих, юридического персонала.

Вот почему сокращать количество чиновников, а это, как мы знаем, привлекательная «сверхзадача» для многих современных реформаторов государственного аппарата, бесполезно, если не затрагивать объем действующего законодательства, не избавляться от излишних, ненужных и устаревших законов, от установленного ими массива правоприменительных полномочий. Коль скоро закон существует и действует, он требует необходимого объема работы по его осуществлению и нужного числа специально подготовленных людей, способных выполнять эту работу.

При проведении поверхностных административных реформ начинают обычно с самого простого – сокращения должностей и численности работников госаппарата, оставляя в неприкосновенности закон и полномочия, вытекающие из закона, которые исполняли сокращенные лица. Естественно, что после таких мер возникал дефицит работников в аппарате, снижался уровень исполнимости законов, страдало, по общему признанию, дело, а вслед за этим начинался период «регенерации», восстанавливались упраздненные должности и учреждались новые, численный состав чиновников нередко возрастал по сравнению с прежним. Необходимость увязывания структурных преобразований госаппарата с трансформациями правовой системы, кажется, не совсем очевидна для реформаторов, которые в лучшем случае прибегают к юридическому оформлению соответствующих мероприятий, оставляя в стороне задачи модернизации всей сферы права и законодательства.

В целом можно сказать, что рационализация госаппарата (в понимании М.Вебера) возможна лишь как часть всеобщей рационализации социальных отношений, совершенствования всей системы государственного управления, правового регулирования и законодательства.

Необходимо четко и определенно обозначить цели, ради которых проводится реформа. Только при наличии подобных целей преобразовательные действия могут стать рациональными (целерациональными), осуществляться в том порядке и той

последовательности, которые позволяют госаппарату через право и средства управления наилучшим образом «вписаться» в структуры гражданского общества. Когда реформаторы заботятся об этом больше или, по крайней мере, не меньше, чем о частичных улучшениях управленческой деятельности, появляются серьезные гарантии успешного проведения административной реформы.

1.2. Административная реформа в Российской Федерации 2003-2014

гг.

Актуальность реформирования системы государственного управления в Российской Федерации не подвергается сомнению. После распада СССР построение нового демократического государственного аппарата осуществлялось без целенаправленного руководства, стихийно и характеризовалось максимальной политизацией государственного управления при видимой слабости аппарата. Борьба между основными политическими игроками — коммунистической партией, либералами и государственниками — закончилась победой сторонников «сильного государства», что потребовало изменения принципов государственного управления и работы органов исполнительной власти.

Законодательство, устанавливающее принципы и нормы управления государственной службой, было сформировано в период 1993–1995 годов. Основным документом являлся Федеральный закон РФ от 31.07.1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», в котором государственная служба понималась как профессиональная деятельность по обеспечению полномочий государственных органов. Установленные в этом законе принципы государственной службы [11] в полной мере соответствовали требованиям, предъявляемым к рациональной бюрократии: профессионализм, единоначалие, аполитичность, ответственность и стабильность. Но стала ли рациональность принципом государственной службы?

Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации, утвержденная в 2001 году, констатировала целый ряд проблем,

связанных с функционированием этого института [12], главными из которых были неэффективность кадровой политики и недостатки законодательной базы. Для решения этих проблем была разработана Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2002–2005 гг.)», в рамках которой предлагались следующие основные мероприятия [7]: 1) совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы по вопросам реформирования государственной службы; 2) проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной государственной службы и обеспечению деятельности федеральных государственных служащих; 3) совершенствование подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; 4) создание материально-технических условий для эффективного функционирования федеральной государственной службы; 5) формирование системы управления государственной службой. Таким образом, основной задачей административной реформы на ее начальном этапе было совершенствование управления государственной службой, которое предлагалось осуществлять на основе повышения ее трудового потенциала и внедрения прогрессивных методов управления персоналом в деятельность кадровых служб органов исполнительной власти.

Надо отметить, что в тот период это были, несомненно, актуальные и востребованные меры. Кадровый состав органов исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации оставлял желать лучшего. Гендерная структура была разбалансирована, отмечалось старение персонала, недостаточный квалификационный и образовательный уровень.

Каковы же были результаты первого этапа реформы? По данным Федеральной службы государственной статистики [13], численность работников органов государственной власти в 2005 г. во всех уровнях управления составила 684,2 тыс. человек, что составляет 118,8% от уровня 2002 года. Численность региональных чиновников увеличилась до 120,6%,

федеральных — до 118%, причем число федеральных государственных служащих, замещающих должности на федеральном уровне (то есть базирующихся в г. Москве), даже сократилась на 2%.

Увеличение численности государственных служащих, особенно на региональном уровне, было обусловлено объективным возрастанием количества функций органов государственной власти, обусловленным централизацией государственного управления, построением «вертикали власти». Региональные правительства стремились продублировать федеральную систему органов государственного управления, сохранив при этом собственную специфику, зачастую продиктованную необходимостью сохранять равновесие между властными элитами региона, а также попыткой сохранить кадровый потенциал государственной службы, сложившийся в условиях сложной переходной экономики и подтвердивший лояльность к этим элитам. Однако именно возрастание роли государства как регулирующего, контролирующего и организующего института, т. е. возвращение ему традиционных функций, вызывало негативную реакцию — страх бюрократизации и тоталитаризма. В этот же период произошло «огосударствление» политической жизни посредством встраивания партии «Единая Россия» в структуры органов исполнительной власти. В такой ситуации увеличение численности чиновников, к которым, помимо собственно государственных служащих, зачастую относили и лиц, замещавших должности категории «А» (политиков), депутатов и даже руководителей бюджетных организаций, рождало ассоциации с недавним советским прошлым.

В то же время нельзя сказать, что первый этап административной реформы был неудачен. Задача омоложения государственной службы была решена достаточно успешно. Численность молодежи в возрасте до 30 лет увеличилась на 51,7 тыс. человек или на 3,4%, в то время как численность работников пенсионного возраста снизилась на 0,6%, что составило 2,5 тыс. человек. В федеральных органах власти доля молодежи достигла 30,5%, увеличившись на 4,3%. В регионах доля молодежи также увеличилась, но

значительно меньше — только на 1,3%. В результате проведенных мероприятий средний возраст чиновников в Российской Федерации снизился до 39 лет, причем средний возраст федеральных служащих (38 лет) был существенно ниже, чем региональных (41 год).

Изменения в возрастной структуре повлекли за собой изменения в структуре профессиональной квалификации, оцениваемой по уровню стажа работы в органах государственной власти. Существенно, почти на 10%, уменьшилась доля служащих со стажем от 5 до 10 лет, то есть принятых на работу в 1990-е годы (в абсолютных цифрах снижение составило 33 тыс. человек). В наибольшей степени (на 4,9%) возросла доля работников со стажем от 1 до 5 лет, то есть принятых на работу незадолго до начала реформы. Однако доля работников со стажем работы от 15 до 25 лет, то есть вошедших в социальное поле государственной службы и социализировавшихся в ней в период с 1980 по 1990 гг., во время заката Советского Союза, составила 17,4%, а в целом доля чиновников, начавших трудовую деятельность в социалистических органах власти, в 2005 году составила 24,3%, то есть почти четверть кадрового состава.

Федеральные органы государственной власти в период реформы привлекали больше новых работников — доля работников со стажем менее 1 года в них возросла на 2%, в то время как в региональных она снизилась на 3,5%. При этом в период реформы численность работников федеральных органов власти со стажем от 5 до 10 лет снизилась на 34,1 тыс. человек, а на региональном уровне численность этих работников увеличилась на 1,1 тыс. человек при снижении их доли в общей численности работников региональных органов власти на 3,7%. Существенно повысился образовательный уровень государственных служащих, чему способствовало совершенствование подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих. До начала реформы доля служащих, не имеющих профессионального образования, составляла 4,6% от общего числа государственных служащих. За три года их численность была сокращена на 9,3 тыс. человек и составила только 2,3% от общей

численности чиновников, причем это сокращение было достигнуто не за счет обучения (получить первое высшее профессиональное образование за три года невозможно, а численность работников со средним профессиональным образованием также сократилась), а за счет замены их более образованными работниками.

Региональная государственная гражданская служба традиционно имеет более высокий образовательный уровень, чем федеральная. По состоянию на 01.01.2005 г. доля федеральных служащих с высшим образованием составила 76,9%, в то время как доля региональных служащих этой же категории составила 83,6%. Сокращение численности работников без профессионального образования проходило на обоих уровнях управления одинаковыми темпами — на 1,6%, однако это означает, что из федеральных органов было уволено 7,3 тыс. человек, а из региональных — только 2 тыс. человек. Количество государственных служащих с ученой степенью за период реформы увеличилось на 1,4 тыс. человек (119% от уровня 2002 г.). Трудно сказать, обусловлен ли этот рост привлечением для работы в органы государственной власти ученых или, напротив, увеличением количества защит среди чиновников, однако на общий образовательный уровень государственной гражданской службы этот факт влиял, безусловно, положительно.

Таким образом, подводя итоги первого этапа административной реформы, можно сделать следующие выводы: 1. В ходе реформы численность чиновников увеличилась, достигнув показателя 4,8 госслужащих на 1000 человек населения. В регионах увеличение произошло более интенсивными темпами, составив более 20%. При этом произошло перераспределение численности государственных служащих в пользу работников органов исполнительной власти. 2. Государственная служба осталась женским видом занятости — доля женщин составила более 70%. В регионах численность мужчин-чиновников немного больше, чем в федеральном центре. 3. Произошло омоложение кадрового состава государственной гражданской службы. Доля молодых сотрудников в возрасте до 30 лет увеличилась на

3,4%, доля сотрудников пенсионного возраста снизилась. В региональных органах государственной власти омоложение происходило менее интенсивно, чем в федеральных. 4. Отмечалось снижение доли работников в возрасте от 40 до 49 лет, при этом доля работников предпенсионного возраста (50–59 лет) возрастала, то есть органы государственной власти покидали работники наиболее активного трудоспособного возраста, что свидетельствует о снижении привлекательности государственной службы как места работы. 5. К началу 2005 г. почти четверть кадрового состава государственной гражданской службы составляли лица, начавшие трудовую деятельность в советских органах государственной власти, т. е. в 1980-е годы. В период реформы прием новых работников, ранее не работавших в системе государственного управления, был снижен. Таким образом, говорить о смене кадрового состава не приходится. В регионах данная тенденция проявляется более выпукло, чем в федеральном центре — доля работников, имеющих стаж государственной службы более 15 лет, составляет 45,8%, а доля вновь принятых работников — 7,2%. 6. Наиболее успешно прошли мероприятия по повышению образовательного уровня чиновников. В период реформы численность работников, не имевших профессионального образования, снизилась почти на 10 000 человек. С учетом продолжительности реформы (3 года) можно констатировать, что их выбытие было связано с увольнением, а не с повышением квалификации. Выбывшие работники заменялись гражданами с высшим профессиональным образованием. В целом по итогам реформы образовательный уровень чиновников повысился.

Однако, несмотря на омоложение кадрового состава государственной службы и повышение образовательного уровня чиновников, привлекательность государственной службы как вида трудовой деятельности снизилась, что привело к увольнению мужчин активного трудоспособного возраста. Наиболее активно изменения кадрового состава проводились в федеральных органах исполнительной власти, в то время как в регионах можно отметить скорее стремление сохранить имеющийся кадровый состав, а

также обеспечить возможность работникам, давно занимающим свои рабочие места, «доработать». Причинами подобного, скорее всего, стали два основных фактора: во-первых, общее усиление стабильности на рынке труда позволило активным работникам искать более выгодный источник занятости, так как уровень доходов в органах государственной власти был ниже, чем в среднем по экономике; во-вторых, принятие федерального закона о государственной гражданской службе усилило гарантии пенсионного обеспечения для чиновников, что способствовало стремлению служащих, имеющих стаж около 15 лет, сохранять рабочее место до оформления пенсии.

В целом первый этап административной реформы был признан успешным, оптимизация кадрового состава — эффективной. В 2005 году в продолжение реформы был принят новый документ — «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах», в котором указывалось, что на предыдущем этапе сформированы только «предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления». Цели второго этапа реформы практически дословно совпадали с целями первого этапа, причем для повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти планировалась реализация следующих задач: 1) внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам; реализация единой вертикально ориентированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнения ими своих полномочий; 2) оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти; 3) повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти; 4) формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы,

совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления [14].

Мероприятия административной реформы были распределены по годам. В 2006 году предполагалось проведение нормативной и законодательной работы по организации системы взаимодействия органов государственной власти с населением по оказанию государственных услуг, а также апробация этой системы на базе пилотных проектов. В 2007 году предполагалось проведение мероприятий по упорядочению функционала органов государственной власти. Одной из основных проблем государственного управления в Российской Федерации была признана громоздкость и запутанность системы органов государственной власти, сложившаяся в 1990-е годы, когда каждое ведомство старалось увеличить свое влияние, расширяя объем функций и полномочий. Для устранения этой проблемы предполагалось проведение широкомасштабной оптимизации функционала органов государственной власти с целью устранения избыточных функций и совершенствования системы надзора, и контроля. Также планировалось распространение опыта аутсорсинга и управления по результатам на всю систему государственного управления, внедрение принципа открытости при организации взаимодействия органов государственной власти и населения, а также антикоррупционной политики.

В 2008 году система предоставления государственных услуг, по замыслу авторов реформы, должна была сложиться в окончательном виде и распространиться на всей территории Российской Федерации. Она подразумевала активное внедрение системы «одного окна» посредством открытия многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на территориях субъектов Российской Федерации, а также внедрение практики оказания государственных услуг в электронной форме, 2009 и 2010 годы должны были стать периодом окончательного перехода на клиентоориентированную систему оказания государственных услуг. Избыточный государственный контроль и разрешительный принцип заменялся работой по обращениям граждан. Многофункциональные центры

должны были распространиться по всей стране, равно как возможность получения этих услуг в электронной форме. Планируемые мероприятия должны были существенно снизить объем непосредственного взаимодействия граждан и чиновников, что позволило бы снять коррупционную напряженность и субъективизм при осуществлении государственных функций.

Таким образом, цель второго этапа административной реформы заключалась во внедрении системы оказания государственных услуг. Результатом реализации этой концепции стало принятие ряда нормативно-правовых актов, например, о противодействии коррупции, и перечень государственных и муниципальных услуг, но сроки реализации реформы были существенно нарушены. Согласно концепции, законодательные основы внедрения системы предоставления государственных услуг должны были быть сформированы уже к 2008 году. Фактически же первые законодательные акты были приняты только в 2009 году.

Основные затруднения были связаны с определением самого понятия «государственные услуги». Изначально этим термином определялись услуги в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях (например, в области охраны окружающей среды), которые оказывают гражданам и организациям государственные учреждения либо иные организации, уполномоченные на это государством [15]. В рамках подготовки нормативной базы административной реформы в это определение были включены также услуги, которые оказывают непосредственно органы государственной власти, а также действия и решения распорядительного характера. Наконец, в 2010 году законодательно было закреплено недостаточно связное определение государственных услуг, суть которого можно кратко обобщить как «функции органов государственной власти, осуществляемые в заявительном порядке».

Для выявления того, что же подразумевается под государственными услугами, полезно обратиться к их перечню, применяемому в органах государственной власти. Все услуги подразделяются на 16 групп: услуги в

области налогообложения; регистрации экономических агентов, автотранспортных средств; таможенные услуги; услуги в сферах занятости, образования, здравоохранения и социальной защиты населения; услуги по организации социального и пенсионного страхования; регистрация преступлений; паспортно-визовые услуги; услуги по предоставлению библиотечной и статистической информации, а также лицензирование и патентные услуги. Большинство из них, таким образом, представляют собой разрешительно-регистрационные, то есть установленные и регламентируемые государством, документы.

Однако в словаре Ожегова услуга определяется как «действие, приносящее пользу, помощь другому», а в ГОСТе «Услуги населению» этот термин определяется как «Результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя», то есть традиционное определение услуги подразумевает в первую очередь учет потребностей пользователей. Государственные же услуги не учитывают потребности граждан. По смыслу законодательства, предоставление государственных услуг — это неудовлетворение потребностей граждан, а организация взаимодействия граждан с органами государственной власти. Именно поэтому второй этап административной реформы так затянулся — сложность в определении ключевого понятия повлекла затруднения в реализации концепции. Вместо упрощения и открытости деятельности органов государственной власти, активного внедрения принципа аутсорсинга и, в конечном итоге, снижения непосредственного влияния государственных служащих на экономику и жизнь граждан, произошла дополнительная бюрократизация государственного управления. Разработка и внедрение типовых административных регламентов и стандартов государственных услуг была окончена только к 2010 году. В результате работа, которая проводилась ранее, была практически проделана впустую. Эта путаница не способствовала популярности и ясности проводимых мероприятий.

Подводя итоги второго этапа административной реформы, приходится констатировать, что из четырех задач были реализованы две — создана законодательная база предоставления государственных услуг и система мониторинга результативности. Однако практическая реализация принятых законодательных актов столкнулась с рядом сложностей, связанных с неверным определением понятия государственных услуг. Несмотря на положительные результаты, которые демонстрируют многофункциональные центры предоставления государственных услуг (анализ их деятельности не может быть проведен в рамках настоящей статьи), в целом система предоставления государственных услуг не решает поставленных в концепции реформы задач. Сформулированное в законодательстве определение государственной услуги не позволяет учитывать потребности граждан, не снижает бюрократическую нагрузку на экономику, о чем свидетельствует низкий уровень удовлетворенности граждан государственным управлением.

Все это не позволяет говорить об успешности реформы. Проведенная работа оказалась недостаточной для повышения эффективности государственного управления, и в 2010 году было признано, что «объектом реформирования должен стать государственный сектор со всеми его компонентами», следствием чего стало создание Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных муниципальных услуг на 2011–2013 годы.

Реформа государственной службы в указанный период предусматривает оптимизацию численности государственных и муниципальных служащих, формирование системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой, внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы, повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих [16]. Фактически авторы реформы вернулись к необходимости совершенствования управления персоналом государственной службы.

Итоги этого, последнего на данный момент этапа административной реформы, еще не подведены. Однако приходится констатировать, что реформа приобрела циклический характер. Раз за разом авторы концептуальных документов констатируют наличие одних и тех же проблем, ставят схожие задачи, планируют похожие мероприятия, но результат остается неутешительным. Государственное управление остается бюрократизированным, формальным, патерналистским и закрытым для контроля. Численность чиновников, находящихся на государственной службе, чрезмерно велика, расходы на их содержание растут, но удовлетворенность их деятельностью снижается.

Возможно, причина этого заключается в институциональной сущности государственной службы. Как социальный институт государственная служба представляет собой нормы, правила и роли, регулирующие поведение людей в процессе осуществления государственного управления. Как и любой другой социальный институт, она преследует единственную цель — воспроизводство и самосохранение. Изменение принципов взаимодействия с внешней средой воспринимается как угроза целостности института, а потому встречает противодействие. Однако тут возникает противоречие — государственная служба стремится сохранить статус-кво, но при этом его легитимность в обществе снижается все более быстрыми темпами.

Анализ социального потенциала государственной службы может показать направления дальнейшего реформирования этого института. Трудовой потенциал этого института достаточно оптимален, поэтому большего внимания требует организационный и культурно-психологический потенциал, мотивация государственных служащих, то есть переход от количественных к качественным оценкам. Возрастание качества государственной службы как основного субъекта государственного управления снизит напряженность в его социальном поле, повысит его легитимность. Это потребует значительных усилий и качественного изменения принципов государственного управления. Но без них

напряженность будет расти, а последствия социальной напряженности хорошо известны из истории.

Примечания:

1. Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. М., 2007. С. 7.
2. Словарь иностранных слов. М., 1986. С. 94; Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка Т. 1. М., 1994. С. 389.
3. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2007
4. Альпидовская М.Л. Концепция рациональной бюрократии индустриального общества М. Вебера.// Вестник Финансовой академии. 2007. № 2. С. 82-89.
5. Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона. М.: Прогресс, 1989.
6. См. Бабич Н.С. Методологическое значение «идеального типа» бюрократии.// Вопросы гуманитарных наук. 2007. № 6. С. 300-303.
7. Купчин Н.Н. Политическое лидерство и бюрократия.// Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Философские науки. 2008. № 2. С. 126-133.
8. Окусов А.П. Чиновник. Ростов н/Д., 2004. С. 7.
9. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 07.07.2004).// "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215.
10. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 07.02.2007).// "Собрание законодательства РФ", 05.03.2007, N 10, ст. 1152.
11. Соколов П.А. Проблемы создания эффективной структуры российской экономики и пути их решения с позиций системно-функционального подхода.// Вестник ИНЖЭКОНа. Серия: Экономика. 2009. № 7. С. 317-319.
12. Сайт Федеральной службы государственной статистики (<http://www.gks.ru/>)
13. Сайт Федеральной службы государственной статистики (<http://www.gks.ru/>)
14. Смирнов С.Н. Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации.// Мир России. 2009. № 4.
15. Чернов С.Б. Теневая экономика, коррупция и государственное управление: взаимосвязь и противостояние.// Экономические и социальные проблемы России. 2009. № 2. С. 119-132.
16. Смирнов С.Н. Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации.// Мир России. 2009. № 4, С.120.

Глава II. Характеристика современной российской бюрократии.

2.1. Количественный состав российской бюрократии.

Статистические наблюдения за контингентом государственных и муниципальных служащих ведутся в Российской Федерации с 1994 года. Имеющиеся официальные ежегодные данные по 2007 году включительно позволяют проследить изменения численности административно-бюрократического аппарата. За период с 1994 по 2007 год общее количество работников государственного аппарата всех уровней увеличилось на 136,3 тысячи человек, или на 13,6 процента. Причем рост этого общего показателя не был постоянным и неуклонным. [1]

Численность служащих в органах исполнительной власти отличалась наибольшей стабильностью. Она увеличилась на 10 процентов (89,3 тысячи человек), тогда как в органах законодательной власти прирост составил 169 процентов (12 тысяч человек). [2] В среднем на 1 000 человек населения, по одним данным, приходилось семь человек, по другим — восемь человек, занятых в исполнительной власти всех уровней. При этом разброс значений этого показателя на региональном уровне весьма значительный. В 20 субъектах Федерации он равен среднему уровню по стране, в 19 — немного

выше, достигая 10 человек (в основном в районах Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера).

До 1994 года зафиксировано сравнительно стабильное соотношение между количеством чиновников, работающих в федеральных органах исполнительной власти, и общим численным составом органов субъектов Федерации и местного самоуправления. На долю первых до указанного года приходилось 42,4–44,9 процента, а начиная с него удельный вес чиновников федерального уровня стал постепенно сокращаться (с 41,6 процента в 1998 году до 38,3 процента в 2007 году). [3] Численность центрального аппарата в 2007 году уменьшилась почти на 15 процентов по сравнению с 1994 годом: с 33,8 тысячи человек до 28,8 тысячи человек. Приведенные данные отражают тенденцию не только относительного, но и абсолютного сокращения работников центрального аппарата федеральных ведомств — при количественном росте чиновников в регионах.

Увеличение кадрового состава федеральных ведомств в регионах происходило неравномерно, чередуясь с периодами подъема (1995 год) и заметного спада (в 1998 и 2007 годах сокращение составило соответственно 31,1 и 26,1 тысячи человек), так что в целом оно не очень значительно. Пополнение рядов бюрократии на уровне субъектов Федерации и органов местного самоуправления имело более устойчивый и неуклонный характер. За указанный период ее численность увеличилась на 17,9 процента. В публицистике периодически встречается тезис о многочисленности и «раздутости» постсоветской бюрократии. Однако он не подтверждается корректными сопоставлениями с численностью советского государственного аппарата. По данным ЦСУ СССР, в середине 1980-х годов аппарат управления насчитывал от двух до 2,4 миллиона человек. Однако официальная статистика не учитывала многочисленный партийный аппарат, бравший на себя часть функций государственного управления. С другой стороны, пореформенная российская статистика несколько расширительно относится к исчислению состава управленцев, включая в него и обслуживающий персонал (обслуживание зданий, водители, секретари и т.

п.), и технический персонал (инженеры, программисты и пр.). Известно, например, что персонал по охране и обслуживанию зданий составил в начале 2007 года свыше 120 тысячи человек (10 процентов всего списочного состава работников государственных и муниципальных органов). [4]

В целом уровень «бюрократизации» России по сравнению со многими европейскими государствами, США и Японией выглядит весьма низким. Об этом свидетельствуют данные специального международного обследования, проведенного Всемирным банком в середине 1990-х годов. Таким образом, Россия имеет один из самых низких показателей данного типа даже по сравнению со странами бывшего социалистического содружества.

Федеральный закон 1995 года «Об основах государственной службы Российской Федерации» установил деление государственных служащих на пять должностных групп («высшие», «главные», «ведущие», «старшие» и «младшие») и пятнадцать разрядов. В соответствии с введенной градацией высшие и главные должности занимают 13–15 процентов государственных (в федеральном центре и в органах власти субъектов Федерации) и муниципальных служащих. Соотношение служащих, занимающих ведущие, старшие и младшие должности, выглядит в целом как 1:2:1. В федеральном центре оно ближе к 2:4:1, а в субъектах Федерации — к 2:3:2. В совокупности на долю старших и ведущих должностей приходится 75 процентов.

Иное соотношение наблюдается на муниципальном уровне — 1:2:2 — между ведущими, старшими и младшими должностями. Доля младших должностей здесь составляет более 35 процентов. На практике это означает, что каждый третий муниципальный служащий занимает младшую должность, в то время как только каждый пятый государственный служащий оказывается на аналогичной должности. Более 70 процентов служащих государственного управления составляют женщины. Причем они занимают преимущественно младшие должности. На федеральном уровне женщинам отдано 86 процентов младших должностей (89 процентов высших должностей здесь занято мужчинами), на уровне субъектов Федерации — 88

процентов (соответственно 72 процента высших должностей — у мужчин).

[5]

Возраст служащих исполнительных органов власти в целом имеет тенденцию к повышению. Она особенно проявляет себя в отношении лиц, занимающих высшие, главные и ведущие должности. Среди них более 15 процентов перешагнули 60-летний рубеж. Всего же доля пенсионеров в органах федерального уровня составляет девять процентов, регионального — 2,3 процента, в субъектах Федерации — пять процентов. Максимальное присутствие молодежи (до 30 лет включительно) отмечено в федеральных органах власти на региональном уровне, где оно выражено цифрой 28 процентов. На федеральном уровне доля молодых лиц не превышает 10 процентов. В том и другом случае молодежь располагается на самом низу служебной лестницы.

Согласно закону «Об основах государственной службы Российской Федерации», высшее специальное образование по профилю деятельности выступает необходимым условием занятия государственных должностей всех уровней, кроме младших. Однако в реальной практике этому требованию закона соответствуют, как правило, только чиновники федеральных органов федерального уровня, занимающие ведущие, главные и высшие должности. У служащих этого уровня, находящихся на старших должностях, 20 процентов имеют среднее специальное образование. В федеральных органах, действующих в регионах, каждый третий чиновник не имеет высшего образования, в том числе три процента чиновников, находящихся на высших должностях, около 15 процентов — на ведущих, свыше 30 процентов — на старших. Примерно такая же картина в органах исполнительной власти субъектов Федерации. Среди муниципальных служащих только 50 процентов имеют высшее образование; у пяти процентов отсутствует среднее специальное образование.

2.2. Качественный состав российской бюрократии и проблемы эффективности ее деятельности.

Деятельность бюрократического аппарата зависит прежде всего от его качественного состава и способа пополнения. Система отбора в бюрократические структуры имеет свои особенности, для нее характерны ограниченный круг претендентов на управляющие должности, наличие многочисленных фильтров: профессионализм, компетентность, стаж работы, ответственность, личная преданность, готовность действовать в рамках закона, предписаний и инструкций.

Российская бюрократия находится в специфических условиях. На ее положение в обществе оказывают влияние огромное территориальное пространство, разнородность национальных общностей, отсутствие осознания общих интересов. Все это требует однородности бюрократической организации и системы управления. Централизация власти предполагает и наличие развитого бюрократического аппарата как связующего звена в процессе функционирования государства.

Российская бюрократия принимает непосредственное участие во многих отраслях общественной жизни, которое проявляется как служение государству, а не обществу в целом. Кроме того, для современной российской бюрократии характерно стремление к определенной закрытости (кастовости), к приобретению особого статуса в хозяйственной сфере – полноправного владельца государственной собственности.

В настоящее время требуется существенное кадровое обновление современной российской бюрократии.

При этом подбор кадров должен происходить в первую очередь из экспертного сообщества, не интегрированного в жизнь действующего чиновничьего аппарата. Предыдущий провал попыток принципиального кадрового обновления российского чиновничества в начале 1990-х годов был связан именно с тем, что «вброшенные» в систему кадры – эксперты – не создали критической массы и были либо поглощены системой, либо отторгнуты ею.

Поэтому неизбежно возникает вопрос о поэтапности трансформации российской бюрократии, которая должна быть ориентирована на парадигму экономического, а не идеологического патриотизма.

На первой стадии реализации модернизационного проекта к бюрократии вполне применим дисциплинарно-репрессивный подход. Эта задача решается путем создания для чиновников различных уровней сбалансированной системы «стимулы – наказания», в которой как стимулы, так и наказания существенно превышают используемые в отношении других категорий работников. В числе таких стимулов – высокий уровень оплаты труда, лучшие, по сравнению с остальными работниками, условия государственного пенсионного обеспечения, привлекательный бесплатный социальный пакет (питание, лечение и отдых), система морального поощрения, условия для карьерного роста и т. п. Несмотря на кажущуюся «заезженность» подобного предложения, практически нет серьезных экономических обоснований, оценки влияния этих стимулов на поведение чиновников, нет прогноза прямых и косвенных последствий их воздействия.

В настоящее время уровень оплаты и социальной поддержки российских чиновников определяются вне контекста результативности их деятельности. К числу инструментов наиболее эффективного отбора относятся квалификационные экзамены (предпочтительно письменные) и тесты, которые применяются как при отборе кандидатов, так и в рамках конкурсного замещения должностей.

Так, статистика дает нам размеры российского госаппарата в историческом контексте. На тысячу человек населения чиновников было: в конце XVII в. - 0,4 чел., XVIII - 0,6 чел., по годам: 1897 - 1,2; 1913 - 1,6; 1922 - 5,2; 1928 - 6,9; 1940 - 9,5; 1950 - 10,2; в 1985 г. - 8,7 человек. [6] Состав бюрократического корпуса современной России, имеет устойчивую тенденцию к самотиражированию, причем то, что мы наблюдаем сегодня - это вовсе не притирка новых управленческих подразделений друг к другу, это банальное разрастание госаппарата. Разрастание вопреки стратегическому

замыслу административной реформы, но в полном соответствии с законом Паркинсона: чиновник множит чиновников.

Согласно данным Росстата[7], в 2008–2010 гг. среднегодовая численность занятых государственным управлением и обеспечением военной безопасности, обязательным социальным обеспечением увеличилась в Российской Федерации с 3557 тыс. человек до 3581 тыс. человек, или на 24 тыс. человек. В общей численности занятых в России доля занятых в государственном управлении и обеспечении военной безопасности, обязательном социальном обеспечении в 2010 г. составила 5,21%.

Данные о занятых в органах государственной власти и местного самоуправления содержатся в ежегодно издаваемых статистических сборниках Росстата «Регионы России». Они позволяют получить количественные (с 1995 г.) и структурные (с 2003 г.) характеристики собственно бюрократии (см. табл. 1).

Таблица 1.

Численность и структура работников органов государственной власти и местного самоуправления (на начало года, тыс. чел.)* [7]

годы	Всего в органах госвласти и управления	Законодательной	Исполнительной	Из них в		Судебной власти и прокуратуры	Других государственных органах
				федеральных	Субъектов РФ и местного с/у		
Всего работников							
2006	1108,9	11,1	984,4	442,5	542	111,5	1,8
2007	1102,8	11	983,9	409,9	574	105,6	2,3
2008	1133,7	14,5	1006,5	412,8	593,7	110,1	2,6

2009	1163,3	15,5	1029,5	404,7	624,8	115,2	3,1
2010	1140,6	19,1	983,7	377,1	606,6	134,3	3,5
На федеральном уровне							
2006	37,5	3,9	30,4	30,4	-	2,5	0,7
2007	35,9	3	28,9	28,9	-	3	0,9
п2008	38,7	3,9	30,9	30,9	-	3	1
2009	38,8	4,2	30,3	30,3	-	3,2	1,2
2010	37,2	3,8	28,8	28,8	-	3,3	1,3
На региональном уровне							
2006	1071,4	7,2	954	412,1	542	109	1,1
2007	1066,9	7,9	955	381	574	102,6	1,4
2008	1095	10,6	976	381,9	594	107,1	1,6
2009	1024,5	11,3	999,2	374,4	624,8	112	1,9
2010	1103,4	15,3	954,9	348,3	606,6	131	2,2

* Без учета персонала Минобороны России, других органов, обеспечивающих правопорядок и охрану безопасности Российской Федерации

Однако делать выводы о чрезмерности либо недостаточности роста числа бюрократов в стране безотносительно к некоторым фоновым показателям было бы неправомерно. На графике 1 сопоставлены между собой численность работников органов государственной власти и местного самоуправления и величина валового внутреннего продукта (ВВП) – в сопоставимых ценах 2006 г., который они обслуживали. При этом расчет значений ВВП в ретроспективном периоде в ценах 2006 г. был осуществлен следующим образом: ВВП в 2005 г. в ценах 2006 г. рассчитывался делением ВВП в ценах 2005 г. на индекс изменения ВВП в 2006 г. в сопоставимых ценах; ВВП в 2004 г. рассчитывался делением ВВП 2005 г. в ценах 2006 г. на индекс изменения ВВП в 2005 г. и т. д.

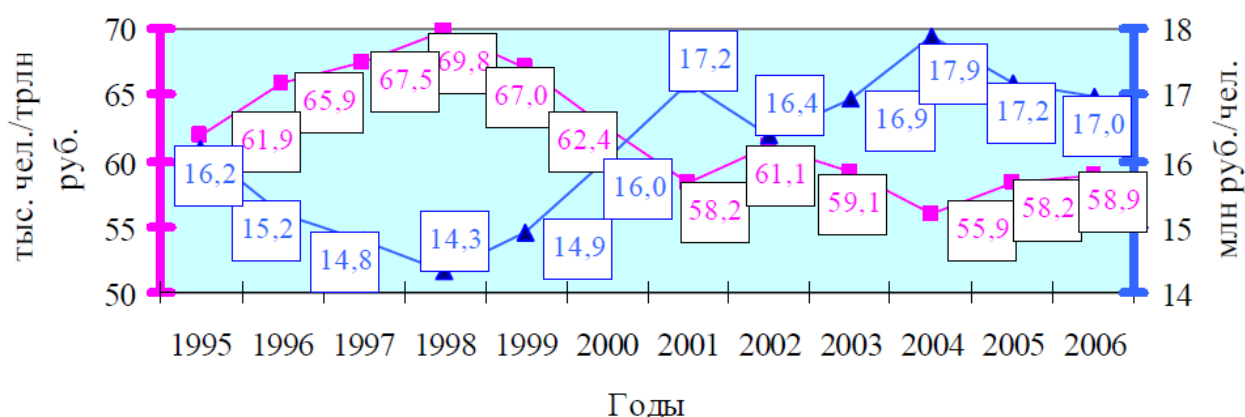


График 1. Относительные показатели бюрократизации экономики Российской Федерации[8]

График оказался весьма показательным. Из него прежде всего видно, что бюрократия в Российской Федерации развивается по своим законам, которые могут быть охарактеризованы количественно. Так, в период 1995–2006 гг. (12 точек наблюдения) количество бюрократов рассматриваемых категорий в расчете на 1 трлн руб. ВВП оказалось достаточно стабильным. В среднем данная величина составила 62,1 тыс. чел. при разрыве между

максимальным (69,8 тыс. чел. В 1998 г.) и минимальным (55,9 тыс. человек в 2004 г.) ее значениями в 24,9%.

Зеркальным отражением является кривая, описывающая величину ВВП, приходящуюся на одного бюрократа. В определенном смысле она может рассматриваться как характеристика эффективности бюрократии: чем выше ее значение, тем эффективнее работает бюрократия, тем ниже уровень бюрократизации экономики страны.

На основании данных графика можно выделить несколько периодов в развитии отечественной бюрократии.

До дефолта 1998 г. наблюдался рост уровня бюрократизации экономики и соответственно снижение эффективности деятельности бюрократии, оцениваемое величиной ВВП, которая «обслуживается» одним бюроkrатом: в 1995–1998 гг. она снизилась на 11,7% (с 16,2 до 14,3 млн руб.). [9]

В постдефолтный период уровень бюрократизации экономики стал снижаться, а эффективность деятельности бюрократов повысилась: в 2001 г. один бюрократ «обслуживал» ВВП, на 20,3% больший, чем в 1998 г.

В 2002–2004 гг. (вторая половина первого президентского срока В.В.Путина) уровень бюрократизации экономики несколько снизился при росте эффективности деятельности бюрократов в принятых измерителях на 9,1%. В 2004 г. был достигнут абсолютный максимум эффективности работы российской бюрократии за рассматриваемый период, когда один бюрократ обслуживал в среднем 17,9 млн руб. ВВП.

Однако затем бюрократизация экономики начинает постепенно повышаться. Эффективность деятельности бюрократов только в 2004–2006 гг. снизилась более чем на 5%. Мы связываем это с той моделью государственного и партийного строительства, которая была избрана в Российской Федерации в эти годы, и прежде всего с укреплением государства, повышением его активности. Эта активность государства должна оплачиваться обществом, что и происходило в это время, судя по данным, которые представлены на графике 1.

Зная общую численность российской бюрократии и ее функциональную структуру (см. табл. 1), логично рассмотреть ее распределение между уровнями управления – федеральным, субъектов Российской Федерации (региональным) и муниципальным (см. табл. 2).

Таблица 2 [10]

Численность и структура работников органов государственной власти по уровням управления

	Всего	Из них в органах:			
		федеральных (гр. 2 – (гр.4 + гр.5 + гр.6))	территориальных органов федераль- ных органов испол- нительной власти	государственной власти субъек- тов Российской Федерации	местного само- управле- ния
2003					
тыс. чел.	1300,5	191,1	432,4	218,6	458,4
%	100	14,7	33,3	16,8	35,2
2004					
тыс. чел.	1318,6	194,4	433,6	220,6	470,0
%	100	14,7	32,9	16,7	35,7
2005					
тыс. чел.	1462,0	206,0	560,8	230,7	464,5
%	100	14,1	38,4	15,8	31,7
2006					
тыс. чел.	1577,2	212,4	616,1	241,5	507,2
%	100	13,5	39,1	15,3	32,2

Данные таблицы подтверждают выстраивание жесткой вертикали исполнительной власти в Российской Федерации: начиная с первых лет второго президентского срока В.В. Путина происходило резкое усиление влияния федерального центра на территории. При увеличении общей численности работников органов государственного управления в 2003–2006 гг. на 276,7 тыс. человек более 2/3 этого увеличения (183,7 тыс. человек) пришлось на работников территориальных органов исполнительной власти. Федеральный центр имеет возможность проводить свою политику в регионах с использованием территориальных органов таких федеральных структур, как МЧС России, Росстат, другие федеральные службы (финансово-

бюджетного надзора, налоговой, антимонопольной, по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, по надзору в сфере природопользования, по контролю за оборотом наркотиков, по экологическому, технологическому и атомному надзору, по надзору в сфере связи, по ветеринарному и фитосанитарному надзору, регистрационной, судебных приставов, исполнения наказаний) и агентств (кадастра объектов недвижимости, по управлению федеральным имуществом).

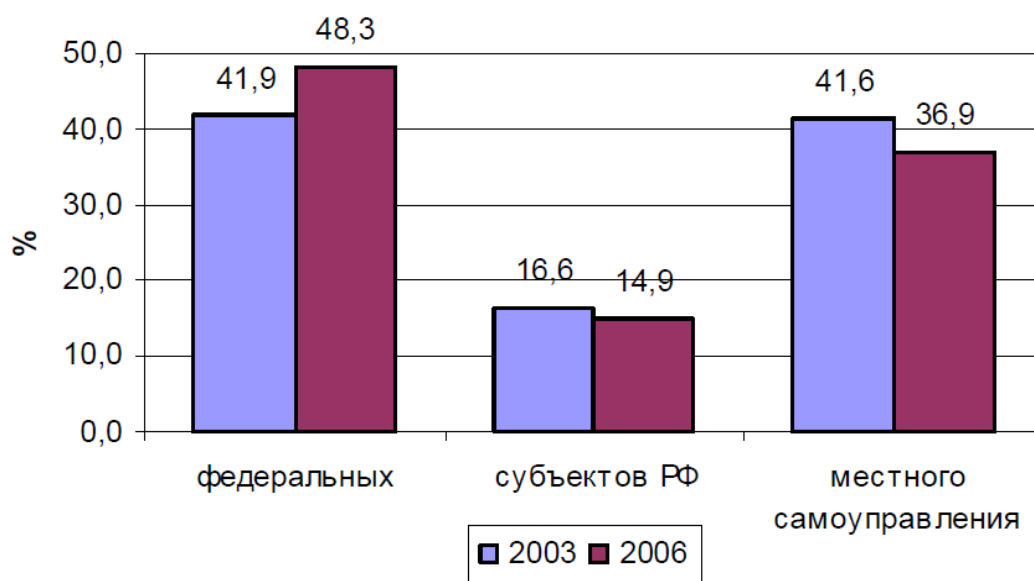


Рис. 1. Распределение работников органов исполнительной власти по уровням управления[11]

Повышение значимости федеральной бюрократии в период второго президентского срока В.В. Путина подтверждается данными, которые представлены на рис. 1. Только в период 2003–2006 гг. доля работников федеральных органов исполнительной власти в общей численности работников исполнительной власти повысилась почти на 1/5, достигнув 48%.

Оправдываются слова К. Маркса, сказанные им еще более 150 лет тому назад: «Бюрократы рассматривают государство как свою частную собственность».

По степени закрытости, отдаленности от народа современный бюрократический аппарат превзошел своих предшественников. [12] «Это

всесильный, замкнутый круг, действующий по законам иерархии, жесткий механизм власти, стоящий над законом и волей членов общества». [13] В конце концов, эта власть, если с ней не бороться цивилизованно, превращается в самодовлеющую организацию, ставящую во главу угла лишь собственные интересы, игнорируя общественные, что является благодатной почвой для проявления коррупции.

Сложившееся положение с бюрократизацией современной России имеет свою предысторию. Так, в годы, именуемые перестроечными, бюрократия нередко отождествлялась лишь с партноменклатурой, и казалось, что с уходом КПСС с политической арены не стало и самой бюрократии, рассматриваемой в тот период как абсолютное зло. Подобная узость подхода к проблеме не соответствует реальности. [14] Современное чиновничество все так же тесно связано с политической деятельностью. Изменение политической системы в стране стало возможным благодаря появлению массового слоя бюрократии, не имеющего прямого отношения к партии, которую (в широких кругах ее членов) как раз и не устраивал номенклатурный способ формирования структур власти. Именно для этого слоя бюрократии такой демократический институт, как свободные выборы, стал единственной возможностью пробиться «наверх», не учитывая мнения вышестоящего начальства.

Пришедший на смену коммунистической номенклатуре в первые годы после развала союзного государства аппарат, именующий себя демократическим, оказался, по данным социологов, на 75 % аппаратом, работавшим не только в эпоху так называемой перестройки, но и состоявшим из людей, трудившихся еще во времена застоя. [15]

Следует отметить, что анализ коррупционного потенциала в нашей стране выявляет крайне негативную картину. Так, объем коррупционного рынка в России, по данным экспертов, составляет от 240 до 316 млрд. долларов. А средний размер взятки, которую дают чиновникам сегодня, вырос с 10 до 130 тысяч долларов. [16] И сажают чиновников, сроки дают, а

дела все хуже. При этом характерно, что три года назад официальные источники называли сумму в 33,5 млрд. долларов, которую в качестве взяток вынуждены были платить чиновникам российские бизнесмены, кроме того, еще свыше 3 млрд. долларов уплачивается ежегодно рядовыми гражданами. [17] Таким образом, административная рента, т.е. доходы чиновников, получаемые ими сверх официальных зарплат (а значит, нелегально и противозаконно), огромны. Безусловно, эти данные не могут не вызывать озабоченность в силу того, что связанные с ними проблемы напрямую затрагивают вопросы национальной безопасности государства, личности, а в целом не способствуют сохранению за Россией статуса великой державы.

По нашему мнению, на степень коррупции влияют по меньшей мере три фактора. Во-первых, качество кадрового состава. Во-вторых, несовершенство законодательства, позволяющее чиновникам совершать самоуправство: «закон, что дышло, куда повернул, туда и вышло...». Вот эти две составляющие (кадры и законодательство) образуют слабые звенья, формируют бреши в антикоррупционной деятельности. Наконец, в-третьих, неотвратимость наказания, его адекватность причиненному вреду. Именно здесь в первую очередь важна роль правоохранительных органов, как «задающего генератора».

Президент РФ Д.А. Медведев, и глава Правительства РФ В.В. Путин – решают в правовом организационном и функциональном плане такие вопросы, как сокращение контрольных полномочий проверяющих органов, замена разрешительных процедур при открытии бизнеса на уведомительные, резко уменьшает перечень лицензируемых видов деятельности, а также товаров и услуг, требующих обязательной сертификации.[18] Президентом РФ Д.А. Медведевым созданы определенные структуры по борьбе с коррупцией, предложена программа противодействия ей. Государственной Думой принят Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ. [19]

Итак, главное, что необходимо сделать, – это лишить бюрократию административного ресурса (запретить надзорным органам проверять малый бизнес; избавить малые предприятия от мелочной опеки (ввести большую компьютеризацию отчетности). Первые шаги в этом направлении уже сделаны руководством России.

Административная реформа, проводимая в России с 2004 г., выявила неэффективность трехуровневой системы управления: верхний эшелон (министерства) не имел достаточных рычагов влияния (в первую очередь финансовых) и давления на нижние этажи в виде служб и агентств. Еще хуже эта вертикаль работала в направлении «снизу вверх». При неповоротливом бюрократическом аппарате дополнительные этапы документирования крайне замедляли прохождение документов.

Структура, порожденная административной реформой, не способствовала излечению главной болезни национальной экономики – ее забюрократизированности.

Деятельность современной российской бюрократии во многом зависит от характера политической системы и политического режима (при тоталитарном режиме устанавливается диктатура бюрократии, при авторитарном, власть опирается на бюрократию), уровня развития политической культуры граждан, степени зрелости гражданского общества и уровня его демократизации.

При административно-командной системе, когда собственность находится в руках государства, бюрократия выполняет множество функций и чувствует себя уверенно, по сути осуществляет господство.

В условиях рыночных отношений, с появлением частной собственности функции бюрократии ограничиваются. Она не может диктовать свои условия представителям бизнеса и вынуждена приспосабливаться к новым требованиям.

Российская бюрократия всегда была тормозом в проведении реформ. В современных условиях она сумела быстро приспособиться к новой

реальности с выгодой для себя. На первое место она ставит корпоративные интересы. Значительная часть бюрократии препятствует развитию рыночных отношений, т.к. особо заинтересована в сохранении государственных функций, чем их больше, тем она чувствует себя увереннее.

При сохранении в экономике государственного сектора, российская бюрократия влияет на политику через выдачу лицензий, через банковские и торговые капиталы.

При всех недостатках российской бюрократии, она существенно противостоит незрелому гражданскому обществу, в силу своей организованности и сплоченности.

Положение российской бюрократии остается уверенным, так как отсутствует контроль за эффективностью ее деятельности. Отчеты о своей работе она составляет сама и потому по их содержанию создается вполне благополучное впечатление, несоответствующее реальному состоянию.

Международные сопоставления результативности деятельности бюрократии затруднены из-за отсутствия надежной статистической базы, хронологической несопоставимости показателей, которые необходимы для проведения соответствующих расчетов. Однако укрупненная оценка результативности деятельности российской и европейской бюрократии вполне возможна, если опираться на данные официальных изданий Росстата – «Россия и страны мира», «Россия и страны – члены Европейского союза».

Таблица 3.

Результативность деятельности российских и европейских бюрократов в 2008 г. [20]

Страна	Численность руководителей и законодателей, тыс. чел.	ВВП по ППС, млрд евро	ВВП в расчете на одного руководителя и законодателя, тыс. евро
Италия	723,0	1324,8	1832,4
Швеция	203,0	219,3	1080,3
Германия	2457,0	1967,7	800,9
Австрия	274,2	213,2	777,5
Дания	193,1	143,0	740,5
Испания	1227,0	859,8	700,7
Финляндия	200,0	124,1	620,5
Словакия	107,3	60,5	563,8
Словения	59,0	32,8	555,9
Румыния	238,1	132,2	555,2
Венгрия	261,7	129,3	494,1
Чехия	304,0	148,8	489,5
Польша	799,0	382,3	478,5
Португалия	369,5	165,4	447,6
Великобритания	4015,6	1454,7	362,3
Россия	3213,0	1004,7	312,7
Литва	105,9	31,6	298,4
Латвия	93,8	20,0	213,2
Эстония	69,6	14,1	202,6

Для оценки численности бюрократии в этом случае использовались данные о распределении численности занятых в экономике по занятиям. В соответствии с принятой классификацией, к бюрократии были отнесены руководители и законодатели, включая высокопоставленных должностных лиц. Таковых в России в 2008 г. насчитывалось 3213 тыс. человек, что в 2,6 раза превысило численность работников органов государственной власти и местного самоуправления. [21]

Далее ВВП рассматриваемых стран, рассчитанный по паритету покупательной способности (ППС), был соотнесен с численностью руководителей и законодателей (табл. 3).

«Перепроизводство» бюрократии и управленцев в России очевидно: результативность их деятельности, оцениваемая по произведенному ВВП, оказалась одной из самых низких среди рассмотренных европейских стран. По своему абсолютному значению она составила всего 51,5% среднего невзвешенного значения показателя по этим странам (606,7 тыс. евро в расчете на одного руководителя и законодателя).

Результаты социологических опросов, проводимых независимыми социологическими службами, подтверждают недоверие значительной части населения России к бюрократии. По данным репрезентативных опросов россиян, которые регулярно проводятся Аналитическим центром Юрия Левады, более 1/5 жителей страны полагают, что федеральное правительство «коррупцировано, действует в первую очередь в своих собственных интересах». В ноябре 2008 г. доля высказавших соответствующую точку зрения составила 23% и не изменилась по сравнению с ноябрем 2006 г. Последний опрос был проведен 14–17 ноября 2008 г. в 128 населенных пунктах 46 регионов страны и охватил 1599 россиян в возрасте от 18 лет. [22]

Аналогичные результаты были получены 28–29 июня 2008 г. Фондом изучения общественного мнения (ФОМ) в ходе опроса 1500 человек в 100 населенных пунктах 46 регионов страны. [23] По результатам опроса оказалось, что властям/руководству/администрации соответствующих регионов доверяют лишь 36% россиян, в то время как не доверяют 51%.

Еще ниже оказался уровень доверия респондентов к властям/руководству/ администрации тех городов (поселков, сел), в которых они проживают: этим властным структурам доверяют 32% опрошенных, а не доверяют 45%.

Крайне низким оказался уровень доверия к силовым и правоохранительным структурам в регионах: соотношение между доверяющими и не доверяющими судам составило 29%: 40%, милиции, правоохранительным органам, прокуратуре – соответственно 27%: 55% и ГИБДД – 23%: 51%.

Наибольшим доверием респондентов, согласно результатам опросов, пользовались формально независимые от государственной бюрократии структуры и их представители, а именно служители церкви, соответствующей вероисповеданию респондента, по месту его проживания (им доверяли 59% опрошенных, а не доверяли 16%) и средства массовой информации (телевидение, радиовещание, радио, газеты и журналы), по месту проживания респондента (соответственно 49 и 39%).

Представляют научный интерес отношения, складывающиеся между чиновниками и подопечным населением. В какой мере эти отношения можно считать "приятными" или "неприятными"? И совпадают ли взгляды на госаппарат самих его работников с общественным мнением в целом? Для ответа на эти и другие вопросы мы воспользовались некоторыми данными крупномасштабного исследования "Социальная стратификация России", проведенного в конце 2004 г. Институтом общественного проектирования (15 200 респондентов в 54 регионах РФ). [23]

Представим уровень образования российских чиновников в таблице 4.

Таблица 4

Уровень образования чиновников (в % от числа опрошенных) [24]

ОБРАЗОВАНИЕ	ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ	ВЫРАБОТКА В ЦЕЛОМ
НАЧАЛЬНОЕ		0,2
НЕПОЛНОЕ СРЕДНЕЕ	0,8	2,0
СРЕДНЕЕ	1,7	6,7
ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОЕ (ПТУ)	1,7	6,3
СРЕДНЕЕ СПЕЦИАЛЬНОЕ (ТЕХНИКУМ, КОЛЛЕДЖ)	9,4	8,5
НЕЗАКОНЧЕННОЕ ВЫСШЕЕ	14,2	14,3
ВЫСШЕЕ	72,1	61,8
КАНДИДАТСКАЯ/ДОКТОРСКАЯ СТЕПЕНЬ	0,1	0,2

Интересно, что рядовые граждане по целому ряду позиций проявляют более высокий индекс согласия, нежели сами чиновники, единственная позиция, по которой индекс согласия среди чиновников существенно выше,

касается необходимости проведения разграничительной линии между бюрократией и бюрократизмом (табл. 5).

Таблица 5

Соотношение мнений о сущности бюрократии[25]

Суждения	Индекс согласия в общественном мнении	Индекс согласия среди чиновников
Бюрократический тип управления - это просто наиболее удобный способ вымогания взятки	3	1
Бюрократию можно критиковать, но обойтись без нее в современных условиях невозможно	2,75	2,22
Бюрократия - это наиболее рациональный способ управления крупными социальными объектами	1,31	0,6
Бюрократия - это просто символ бумажной волокиты	2,63	1,76
Бюрократия всегда работает не на людей, а сама на себя	3,29	2,02
Если бы государственные учреждения и все государственные чиновники работали <i>строго по бюрократическим правилам</i> , от этого выиграли бы и отдельные люди, и общество в целом	1,72	0,85
Необходимо различать <i>бюрократию</i> (как эффективный и рациональный метод управления) и <i>бюрократизм</i> (как слепое и бездумное преклонение перед этим методом)	3,35	8,18

Довольно выразительно выглядит индекс согласия среди чиновников по поводу суждения о коррупции: доля согласных с тем, что бюрократия неизбежно коррумпирована, практически такая же, как и доля отрицающих это. Вряд ли те, кто согласен с этим, опирались на собственный служебный опыт; скорее они имели в виду те случаи, когда им самим приходилось выступать в роли просителей, имея при этом дело с теми "братьями по классу", которых мы назвали "прагматическими бюрократами".

Из сравнения суждений о соблюдении законности видно, что рядовые граждане более отчетливо, нежели сами чиновники, осознают необходимость формальных (т.е. безличностных) отношений и строгого соблюдения заданных правил - законов, норм и распоряжков - в структуре государственного управления.

Также следует отметить, что особенности процедур и критериев отбора входят в список важнейших характеристик, отличающих, согласно М. Веберу, бюрократический способ управления от патримониального. Значение конкурентного входа на государственную службу отмечается при описании ее функционирования в некоторых странах, добившихся особых экономических успехов. [26]

Можно дать по меньшей мере три объяснения этому. Во-первых, тщательный отбор обеспечивает селекцию наиболее квалифицированных и производительных работников. Поскольку издержки увольнения в этой сфере высоки, то исправление ошибок, совершенных при найме, очень затруднено.

Во-вторых, действие объективных процедур отбора обеспечивает нанятому чиновнику определенную автономию от вышестоящих руководителей, препятствует созданию замкнутых кланов, создает почву для более эффективного взаимного контроля. Все это стимулирует чиновников ориентироваться преимущественно на интересы общества и государства, а не на интересы начальства. В-третьих, конкурсный отбор при входе помогает реализовать и такое важное условие, как равный доступ к государственной службе. Это не только обеспечивает социальную справедливость, но и увеличивает возможности нахождения наиболее достойных кандидатов.

В итоге, исходный отбор акторов для тех или иных функций влияет на качество исполнения этих функций гораздо сильнее, чем какие-либо иные воздействия на уже отобранных исполнителей — их обучение, стимулирование и т. п., что характерно и для многих других социальных ситуаций.

Российские данные свидетельствуют, что абсолютно преобладающей формой отбора кандидатов является собеседование, — через него при приеме на работу прошли почти 94 процента молодых чиновников. Не будет большим преувеличением предположить, что «разрешающая способность» собеседования как фильтра при селекции лучших кандидатов крайне мала. Это весьма субъективная процедура, а в приложении к отбору чиновников

низшего ранга (в условиях острого дефицита соискателей) она к тому же может быть и совершенно формальной. [27]

К более формализованным процедурам можно отнести конкурс и тестирование. Масштабы их использования незначительны: в каждом из этих испытаний участвовали примерно по 4 процента соискателей. Характерно, что чем выше «входная» должность, тем выше степень охвата ими.

Так в конкурсе на специальность II категории, участвовали лишь 2 процента специалистов, на должность главного специалиста - 7 процентов.

Протестировано было 3 процента специалистов 2-й категории, но уже 9 процентов вновь принятых главных специалистов и 12 процентов консультантов. Эта тенденция сохраняется, если взять такой показатель, как участие респондента хотя бы в одной из четырех процедур, повышающих меритократически ориентированную селективность отбора. Среди специалистов 2-й категории таковых было 6 процентов, а например, среди главных специалистов — 12 процентов. [28]

В областных администрациях при приеме новых сотрудников практика отбора претендентов на основе конкурса, а также использования специальных тестов встречается чаще, чем на городском и федеральном уровнях. Доля прошедших хотя бы одну из процедур, повышающих объективность отбора, в областных администрациях в 3 раза выше, чем городских или федеральных.

К возможным формам получения информации о кандидате на работу (скрининга), наряду с уже упомянутыми процедурами экзамена и тестирования, относится и предварительная стажировка в организации, а также работа без зачисления в постоянный штат (срочный трудовой договор или трудовое соглашение).

В основном это экономисты и юристы, а также программисты и специалисты по связям с общественностью. Из этого перечня видно, что виды работы, для которых практиковался конкурсный отбор чиновников, требовали наличия профессиональных знаний и навыков, усвоение которых

происходит в процессе длительного обучения вне организации. Кроме того, эти знания и навыки в равной мере приложимы в разных секторах и отраслях. Когда же работника подбирают для выполнения относительно «простых» обязанностей (прежде всего тех, выполнению которых только и можно обучиться «на рабочем месте»), появляется основание пренебречь при отборе конкурсными и экзаменационными процедурами, нацеленными на учет именно специальных знаний и навыков. В этих случаях приоритетными для отбора часто становятся «личные» качества — лояльность, способность к работе в команде, адаптивность и обучаемость, общий уровень культуры, о которых наниматель предпочитает судить на основе рекомендаций.

Еще один способ снижения неопределенности при приеме на работу — рекомендации от лиц, пользующихся уважением и доверием нанимателя, или прием на работу тех, с кем наниматель уже знаком. Однако такая практика создает опасность формирования родственно-дружеской, а не деловой среды.

Следует отметить, что в России личные рекомендации (45 процентов случаев) или личное знакомство с будущим работником (40 процентов случаев) как раз и являются доминирующими каналами получения работодателями информации о будущих работниках. [29] Менее 20 процентов молодых чиновников пришли в организацию, не будучи предварительно представленными будущему работодателю. Таким образом, предварительно полученная или собранная работодателем информация явилась в большинстве случаев основой для найма на работу.

В целом, общая структура каналов входа в федеральные, областные и городские администрации примерно одинакова и имеет небольшие отличия.

Примечания:

1. Горшков М. К., Тихонова Н. Е. Российская идентичность в условиях трансформации: опыт социологического анализа. М.: Наука. 2005. С. 134.
2. Муштук О. Всевластие бюрократии как «завал» на пути модернизации России.// Россия и мусульманский мир. 2009. № 4. С. 4-16.

3. Там же. С. 12.
4. Яницкий О. Н. Россия как общество риска: контуры теории, в кн.: Россия: трансформирующееся общество / Ред. Ядов В. А. М.: Канон-Пресс "Ц". 2001. С. 21.
5. Там же, с. 41-44.
6. Смирнов С.Н. Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации.// Мир России. 2009. № 4, С.120.
7. Там же. С.121.
8. Смольков В.Г. Бюрократия // Социологическое исследование. 1999. № 2, С.4.
9. Крыштановская О. Финансовая олигархия в России // Известия. 1996. 10 января
10. Куликов В. Антикоррупция // Российская газета. 2009. 5 июня
11. Аргументы и факты. 2007. 25 мая
12. Председатель Правительства Владимир Путин представил развернутую программу своего кабинета // Российская газета. 2008. 9 мая.
13. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (принят ГД ФС РФ 19.12.2008).// "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228
14. Смирнов С.Н. Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации.// Мир России. 2009. № 4
15. Барсукова С.Ю. Развитая неформальность в развивающихся странах.// Terra Economicus. 2009. Т. 7. № 1. С. 142-149.
16. (полные результаты опроса размещены на сайте www.levada.ru)
17. (материалы опроса представлены на сайте www.bd.fom.ru)
18. Анурин В.Ф., Садулина А.М.Бюрократия: взгляды "извне" и "изнутри".// Социологические исследования. 2010. № 2. С. 29-37.
19. Там же, С. 33.
20. Анурин В.Ф., Садулина А.М.Бюрократия: взгляды "извне" и "изнутри".// Социологические исследования. 2010. № 2. С. 29-37
21. Гимпельсон В.Е., Магун В.С.Российская бюрократия: процедуры найма и организация карьеры.// Управленческое консультирование. 2009. № 1. С. 48
22. Там же, С.51.
23. Альпидовская М.Л. Концепция рациональной бюрократии индустриального общества М. Вебера.// Вестник Финансовой академии. 2007. № 2. С. 82-89.
24. См. Бабич Н.С. Методологическое значение «идеального типа» бюрократии.// Вопросы гуманитарных наук. 2007. № 6. С. 300-303.
25. Купчин Н.Н. Политическое лидерство и бюрократия.// Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Философские науки. 2008. № 2. С. 126-133.
Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 07.07.2004).// "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215.
26. Соколов П.А. Проблемы создания эффективной структуры российской экономики и пути их решения с позиций системно-функционального подхода.// Вестник ИНЖЭКОНа. Серия: Экономика. 2009. № 7. С. 317-319.
27. Сайт Федеральной службы государственной статистики (<http://www.gks.ru/>)
28. Сайт Федеральной службы государственной статистики (<http://www.gks.ru/>)
29. Смирнов С.Н. Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации.// Мир России. 2009. № 4.

Заключение.

Целью данной работы было выявление роли, места и принципов формирования современной государственной бюрократии, а также определение приоритетных направлений совершенствования государственного управления РФ, детерминированных политической модернизацией современного российского общества.

Для реализации данной цели были решены следующие научные задачи: выделены наиболее заметные проявления новых теоретико-концептуальных подходов в рамках политологического анализа к проблеме формирования российской государственной бюрократии; изучены современные направления реформирования государственного управления РФ; исследованы особенности государственной бюрократии РФ с целью определить, благодаря каким качествам и в силу каких причин формируется слой государственных управленцев; проанализирован современный механизм рекрутирования государственной бюрократии в условиях радикальной трансформации потребностей государственного управления и гражданского общества РФ.

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. Сохранение в нашей стране бюрократии на позициях «правлящего класса» в современных условиях означает осуществление устаревшего понимания власти, отождествление ее с государством. Между тем современная трактовка власти, реализуемая в опыте развитых стран и особенно в практике социальных трансформаций Германии и Китая, демонстрирует переход функций «правлящего класса» к ротирующимся элитам, смена которых обусловлена их способностью к производству новых смыслов. Именно ориентация на производство перспективных ценностей и целей отличает элиту от бюрократии, которая по роду своей деятельности реализует планы и определяет свои приоритеты лишь в количественных характеристиках (например, профицит бюджета, снижение инфляции, удвоение ВВП, рост социальных выплат).

2. Пополнение корпуса чиновников в современной России, как правило, не базируется на процедурах, обеспечивающих отбор кандидатов на основе их компетентности. Подбор претендентов осуществляется преимущественно на основе личных связей и рекомендаций, крайне редко практикуются экзамены и тесты, специальные конкурсы. В то же время исследования, проведенные в других странах, свидетельствуют о том, что именно

меритократичность отбора на государственную службу в большей мере способствует эффективной деятельности бюрократии. По-видимому, слабость этого звена в организации российской госслужбы заслуживает особого внимания и приоритетного реагирования в рамках административной реформы.

Кроме того, система отбора при продвижении в бюрократические структуры вступает в действие уже после того, как осуществилось действие самой системы отбора при найме, когда найм в организациях основан на личных связях и рекомендациях, обеспечивающих необходимый минимум лояльности, то возможно, что наличие подобного фильтра при входе на государственную/муниципальную службу позволяет руководству меньше контролировать лояльность сотрудников в процессах их продвижения внутри организации.

3. Несовершенство механизмов организации карьеры, вкуче с другими несоответствиями российской бюрократии веберовскому идеальному типу, стимулируют у значительной части государственных и муниципальных чиновников активный поиск альтернативных возможностей трудоустройства на фоне слабой приверженности государственной или муниципальной службе в целом. Последствия этого многообразны: значительные потери специфического человеческого капитала, приобретенного в данной сфере, аккумуляция в исполнительной власти работников, наименее конкурентоспособных на рынке труда, создание благоприятных условий для коррупции, снижение эффективности деятельности всего государственного аппарата.

4. Российская бюрократия, добившаяся своего отождествления с государством и властью, и породившая их неконкурентоспособность и периодическое переключение акцентов в своей деятельности с правовых технологий на менеджеральные (от изменений в конституции и реформы местного самоуправления до национальных проектов и создания госкорпораций) получила возможность имитировать модернизацию власти

путем отказа от политических проектов в пользу социальных и экономических. Встроенный в этот процесс механизм конструирования элемента соперника для проведения внутренних соревнований создает видимость конкурентоспособности бюрократии. Имитируется и множественность политических субъектов, когда инстанции власти заменяются административным торгом между элементами иерархической системы, например между «московскими» и «питерскими» командами, федеральным центром и регионами, административным и партийным аппаратом, «партией власти» и ее «клонами».

5. Управление имманентно присуще обществу. Нет общества без управления и управления без общества. Какие бы новейшие технические средства ни использовались в современном менеджменте, решающая роль всегда будет принадлежать человеческому потенциалу. От компетентности субъекта управления, от его ответственности и желания приносить пользу обществу в конечном счете будет зависеть эффективность управления.

По мере развития человеческого общества по восходящей линии, вместе с возникновением классов и государства управление принимает все более и более автономный характер. Это в свою очередь порождает внутри бюрократии определенную прослойку, защищающую не общие, а преимущественно личные интересы.

6. Важной остается проблема борьбы с бюрократизмом. С ним боролись во все времена. Но тем не менее это явление есть и будет, пока есть государственное управление. Поскольку бюрократизм в его современном состоянии приносит огромный вред национальным интересам, государству, каждому члену общества, с ним необходимо вести беспощадную борьбу. Эта борьба сложна и многогранна. Ее исход во многом определяется сознательностью масс, уровнем их культуры, знанием правовых норм и законов, смелостью и решительностью. Конечно, в борьбе с бюрократизмом особая роль принадлежит гражданскому обществу, представляющему собой совокупность неофициальных организаций, учреждений, комитетов,

институтов и т. д., действующих самостоятельно, независимо от государства в рамках существующих законов и оказывающих воздействие на официальные органы власти.

Библиографический список

I. Нормативно-правовые акты

1. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 07.07.2004).// "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215.
2. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 07.02.2007).// "Собрание законодательства РФ", 05.03.2007, N 10, ст. 1152.
3. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (принят ГД ФС РФ 19.12.2008).// "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228.
4. Вступительное слово Президента РФ Д. А. Медведева на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров // АИФ. 2008. 23 июля.

II. Литература

5. Атаманчук Г.В., Казанцев Н.М. Базовые аспекты концепции государственной службы Российской Федерации//Ежегодник-95 Государственная служба России.- М., 1996.
6. Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность. Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. — М., 1997.
7. Ашин Г.К.Современные теории элит. Критический очерк. - М, 1985.
8. Бажанов Е.П.Современный мир. Избранные труды. - М.: Известия, 2004.
9. Баранов П.П., Соколов А.Н. Теория государства и права: Учебное пособие. Ростов н/Д: Ростовский юридический институт МВД России, 2007.

10. Бауман З. Текущая современность. СПб : Питер. 2008.
11. Бойко Ю.П. Внутри- и внешнеполитические факторы национализма. Монография.- М.: Научная книга, 2005.
12. Воротников А.А. Бюрократия в Российском государстве: историко-теоретический аспект: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2005.
13. Галкин А.А., Красин Ю.А. Россия: QUO VADIS? М.: ИС РАН, 2003
14. Галумов Э.А. Имидж против имиджа. — М.: Издательство «Известия», 2005.
15. Гегель Г.В.Ф. Соч. Т. VII. - М.-Л., 1934.
16. Горшков М. К., Тихонова Н. Е. Российская идентичность в условиях трансформации: опыт социологического анализа. М.: Наука. 2005.
17. Иноземцев В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. - М.,2000.
18. Кадровое обеспечение государственной службы / авт. Кол.: Игнатов В.Г., Сулемов В.А., Радченко А.И. и др. - Ростов-на-Дону,1998.
19. Комаровский В.С. Реформирование государственной службы России: выбор пути и методов. - М., 1997.
20. Л. фон Мизес. Бюрократия. Запланированный хаос. М.: Дело. 1993.
21. Лукьяненко В.И. Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля. - М.: Изд-во РАГС, 2004.
22. Макаренко В.П. Вера, власть и бюрократия (критика социологии М.Вебера).- Ростов-на-Дону, 1998.
23. Макарин А.В. Бюрократия в системе политической власти. – СПб., 2000.
24. Мальцев В.А. Государственный служащий нового типа.- М.:Н.Новгород,1995.
25. Механизм реализации государственной кадровой политики.- М.: "Принт-Хаус" Курск-Москва, 2003.
26. Морозова Е.Г. Государственная служба как предмет политической науки//Ежегодник'97: Государственная служба России. - М.: РАГС, 1998.

27. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. - М., 2002.
28. Окусов А.П. Чиновник. Ростов н/Д., 2004.
29. Панарин А.С. Испытание глобализмом. - М., 2000.
30. Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона. М.: Прогресс, 1989.
31. Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. М., 2007.
32. Попова З.С. Институциональный подход к государственной службе//Государственная служба: организация, кадры, управление. - М.: Изд-во РАГС, 1999.
33. Российское государство и государственная служба на современном этапе. Материалы научно-практической конференции. Декабрь 1998. - М., 1999.
34. Спиридонова, В.И. Эволюция идеи государства в западной и российской социально-философской мысли [Текст] / В.И.Спиридонова; Рос. акад. наук, Ин-т философии. – М.: ИФ РАН, 2008.
35. Хохлов А.А. Кадровые процессы в системе государственной власти.- МПСИ,2000.
36. Яницкий О. Н. Россия как общество риска: контуры теории, в кн.: Россия: трансформирующееся общество / Ред. Ядов В. А. М.: Канон-Пресс "Ц". 2001.
37. Лукьяненко А.Е., Лукьяненко В.И. Управление персоналом государственных органов: система организации и функционирования. М., 1999.
38. Основные направления и принципы работы с персоналом в государственном аппарате/Институт труда Минтруда РФ; под общей ред. Е.Д. Катульского, Ю.М. Забродина, А.Ф. Зубковой – М.,1997.
39. Подбор кадров для государственной службы и требования к их профессиональным и деловым качествам: Учебн.-метод.пособие / Институт труда Минтруда РФ.- М.,1998.

40. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2007.
41. Словарь иностранных слов. М., 1986. С. 94; Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка Т. 1. М., 1994.
42. Аксеновский Д.И. Бюрократия как образовательный проект: имитация модернизации власти. // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2010. № 1.
43. Альпидовская М.Л. Концепция рациональной бюрократии индустриального общества М. Вебера. // Вестник Финансовой академии. 2007. № 2.
44. Анурин В.Ф., Садулина А.М. Бюрократия: взгляды "извне" и "изнутри". // Социологические исследования. 2010. № 2.
45. Аузан А. Общественный договор и гражданское общество // Мир России. 2005. N 3.
46. Афанасьев М.Н. Государев двор или гражданская служба? (Российское чиновничество на распутье) // Полис. 1995. № 6.
47. Бабич Н.С. Методологическое значение «идеального типа» бюрократии. // Вопросы гуманитарных наук. 2007. № 6.
48. Барсукова С.Ю. Развитая неформальность в развивающихся странах. // Terra Economicus. 2009. Т. 7. № 1.
49. Бойко Ю.П. Власть и общество в контексте формирования национальной идеи в России // Обозреватель. – М., 2006, № 8.
50. Борисенко В.В., Кулькин А.М. О Дилеммах государственного управления в России. // Россия и современный мир. 2009. № 3.
51. Бузгалин А.В. Россия в глобальной экономике знаний трансформаций: контексты и альтернативы // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2008. – Т. 6. № 1.
52. Ваганов А.М. Теоретико-методологические аспекты изучения регулятивной системы советской бюрократии 20х - 30х гг. // Бизнес в законе. 2009. № 5.

53. Веревкин Л.П. Российская бюрократия - тормоз реформ?// Энергия: экономика, техника, экология. 2010. № 2.
54. Гимпельсон В.С. Численность и состав российской бюрократии//Вопросы экономики. 2002. N° 11.
55. Гимпельсон В.Е., Магун В.С.Российская бюрократия: процедуры найма и организация карьеры.// Управленческое консультирование. 2009. № 1.
56. Гобозов И.А. Управление и бюрократия.// Философия и общество. 2009. № 4.
57. Давыдов Ю.Н. Макс Вебер и Россия.//Социологические исследования. 1992, № 3.
58. Денисов С.А. Неконституционные нормы конституционных актов.// Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4.
59. Доклад Общественной Палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации.// Стратегия России №2, Февраль 2010.
60. Дрогобыцкая К.С. Профессиональная бюрократия в современном обществе.// Финансы и бизнес. 2009. № 2.
61. Ирхин Ю.В. Проблемы постмодерна в политике//Полис, 2000. N° 6.
62. Карагодин Н.И., Карагодина И.Н. Формирование корпуса государственных служащих: зарубежный опыт для России//Мировая экономика и международные отношения.1993. N°2.
63. Катаев Д.В. Системная теория в социологии организации и концепция М. Вебера.// Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. 2008. № 4.
64. Красин Ю.А. Модернизация российского общества: соотношение экономики и политики // Власть. 2010. №2.
65. Крыштановская О.В. Современные концепции политической элиты и российская практика\\Мир России. 2004. Т. XIII. № 4

66. Купчин Н.Н. Политическое лидерство и бюрократия.// Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Философские науки. 2008. № 2.

67. Левинсон А.Г. Термин «бюрократия» в российских контекстах //Вопросы философии. 1994, № 7-8.

68. Макаренко В.П. Бюрократия и государство. Ростов н/Д., 1987

69. Маленко А.С. Особенности функционирования бюрократии в политическом процессе//Вестник Московского университета. 2002. № 4.

70. Мамедов О.Ю. Модернизация — девиантная модель экономического роста? // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2010. — Т. 8. № 1.

71. Мигранян А.М. Плебисцитарная теория Макса Вебера и современный политический процесс//Вопросы философии. №6, 1998.

72. Михеев В.А. Публичная политика в современной России. — Власть, № 4, 2005.

73. Мохов В.П. Российские региональные элиты в период политических реформ первого десятилетия 2000-х годов.//Вестник ВЭГУ. 2010. № 4.

74. Муштук О. Всевластие бюрократии как «завал» на пути модернизации России.// Россия и мусульманский мир. 2009. № 4.

75. Павроз А.В. Бюрократия: экономический анализ деятельности и логика современных административных реформ.// Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС POLITECH. 2009. № 1.

76. Петров М.П. Опыт эволюции публичного управления в России и актуальные задачи административной реформы на современном этапе.// История государства и права. 2010. № 8.

77. Пушкарева Г.В. Государственная бюрократия как объект исследования/Общественные науки и современность. 1997. № 5.

78. Разуваев В.В. Власть в России: бюрократическое измерение//Кентавр. 1995. № 4.

79. Риггс Ф. Бюрократия и конституция // Социс. 1994. №4.
80. Рождественская Н.В. Влияние качества бюрократии на экономический рост (на примере стран G 8)./ Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2009. № 101.
81. Смирнов С.Н. Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации.// Мир России. 2009. № 4.
82. Смолин О.Н. Социально-философские основания стратегии модернизации России: роль образования и науки // Философские науки. 2006. №3.
83. Смольков В.Г. Бюрократия // Социологическое исследование. 1999. № 2.
84. Смольков В.Г. Бюрократия и бюрократизм: как свести болезнь к минимуму // Государственная служба. 2002. № 1.
85. Смольков В.Г. Бюрократия и бюрократизм // Социально-гуманитарные знания. 2007. № 3.
86. Соколов А.Н., Бочаров В.М. Борьба с коррупцией: политико-правовые и социальные аспекты.// Юристъ - Правоведъ. 2009. № 3.
87. Сытин С.В. Современная российская бюрократия как субъект государственной политики.// Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2010. № 2.
88. Сытин С.В. Российская бюрократия и государственная политика // Свободная мысль. 2010. №3.
89. Толкачев Ю.Н. Соотношение понятий коррупции и рыночной бюрократии.//Вестник Тюменского государственного университета. 2008.№2.
90. Чернов С.Б. Теневая экономика, коррупция и государственное управление: взаимосвязь и противостояние.// Экономические и социальные проблемы России. 2009. № 2.
91. Швецов Ю., Булаш О. Бюрократизация государства как тормоз социально- экономического развития.//Вопросы экономики. 2009. № 9.

92. Швецов Ю.Г., Булаш О.А. Государство как частная собственность бюрократии.// ЭКО. 2009. № 11.

93. Ясин Е.Г. Модернизация и общество // Вопросы экономики. 2007. – № 5.

94. Крыштановская О. Финансовая олигархия в России // Известия. 1996. 10 января.

95. Куликов В. Антикоррупция // Российская газета. 2009. 5 июня.

96. Медведев Ю. Математики вошли в минус.// "Российская газета" - Федеральный выпуск №5072 (248) от 24 декабря 2009 г.

97. Митрошенков О. Граждане не заметили диктатуры закона. – Независимая газета, 11 февраля 2003 г.

98. «Политическая конкуренция необходима», интервью Дмитрия Медведева, президент России.// Ведомости от 26.01.2011, 12 (2778).

99. Председатель Правительства Владимир Путин представил развернутую программу своего кабинета // Российская газета. 2008. 9 мая.

100. Рассохин В. Академический отпуск // Литературная газета. 2006. 22 - 28 марта.

101. "Ростехнологии" отказались от бюджетных денег.// Газета «Коммерсантъ» № 25 (4080) от 12.02.2009.

III. Интернет - ресурсы

102. Сайт Федеральной службы государственной статистики (<http://www.gks.ru/>).