

# **ПРОБЛЕМА БЮРОКРАТИИ И БЮРОКРАТИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Петровская О.А., Шпак В. В.

Федеральное агентство по образованию ФГБОУ ВПО «Кубанский  
государственный технологический Университет» (КубГТУ)

Краснодар, Россия

# **PROBLEM OF BUREAUCRACY AND BUREAUCRACY IN MODERN RUSSIA**

Petrovsky O. A., Shpak V. V.

Federal agency by training of FGBOU VPO "Kuban state technological  
University" (KubGTU)

Krasnodar, Russia

## **Аннотация**

### **БЮРОКРАТИЯ, БЮРОКРАТИЗМ, СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ, ФАКТОРЫ, ПРОБЛЕМА, СОВРЕМЕННАЯ РОССИЯ, РЕФОРМИРОВАНИЕ**

Объектом исследования является бюрократия.

Целью исследования является исследование особенностей российской бюрократии, выявление проблем реформирования бюрократизированного общества.

Методами исследования стали: метод анализа теоретического и практического материала по теме исследования, вторичный анализ материалов других социологических исследований.

В процессе научной работы был выполнен анализ первоисточников, разработана программа и инструментарий исследования, в результате которого было выявлено, что бюрократия играет важную роль в жизни гражданского общества, являясь одним из важнейших компонентов механизма реализации государственной власти.

Научная новизна заключается в разработке конкретных предложений по повышению эффективности реализации электронного способа оказания государственных услуг, как одного из методов снижения уровня бюрократизма в современной России.

Практическая значимость. Материалы научной работы могут быть использованы при изучении студентами вузов и ссузов учебных дисциплин «Социология», «Политическая социология», «История России». Так же органами государственной власти в своей практической деятельности

## Содержание

Введение	4
1 Анализ особенностей российской бюрократии	9
1.1 Бюрократия и власть в России	9
1.2 Основные характеристики российской бюрократии	17
2 Пути реформирования бюрократизированного общества	29
2.1 Мероприятия по дебюрократизации российского общества	29
2.2 Мероприятия по повышению эффективности реализации государственных услуг	30
Заключение	36
Список использованных источников	38
Приложение А	40
Приложение Б	41
Приложение В	42
Приложение Г	43
Приложение Д	44
Приложение Е	45
Приложение Ж	46
Приложение З	47

## Введение

Актуальность изучения бюрократизма как социальной проблемы обуславливается рядом факторов. Во-первых, реальной потребностью изменить форму организации всех сфер общественной жизни. Во-вторых, противоречием между этой объективной потребностью и связанной с нею иерархизацией общества и развитием демократии, включением широких слоев населения в общественную жизнь, в политическую деятельность. С этим связана также необходимость нахождения оптимального соотношения между профессионалами и непрофессионалами в управленческом процессе, между управляющими и управляемыми, руководителями и подчиненными. В-третьих, если говорить о нашей стране, то актуальность изучения данной проблемы предопределяется нарушениями, деформациями норм жизни гражданского общества и связанной с этим необходимостью формирования демократического общества, правового государства, углубления и расширения самоуправленческих начал, осуществления реформ во всех сферах жизни.

Бюрократия (социальный слой профессиональных управленцев), бюрократическая организация управления (управление, осуществляемое через бюрократию, в противоположность самоуправлению)- сложнейшие явления общественной жизни. С одной стороны, бюрократизм, как форма управления имеет такие положительные свойства как профессионализм, оперативность в решении вопросов, целенаправленность и высокая координированность действий, способность управлять сложными системами. И, поэтому, бюрократическая организация управления неизбежна для общества. С другой стороны, бюрократия - носитель негативных черт: консерватизма, подавления гражданских свобод, формального отношения к делу и других отрицательных свойств. Очевидно, попадая в разные социальные условия, бюрократия поворачивается к обществу то своими позитивными, то негативными сторонами. Во всем мире пытаются найти

средства максимально рационализирующие бюрократическую организацию управления.

В последнее время в российском обществе как никогда сильны антибюрократические умонастроения. Слово «чиновник» стало нарицательным. Любое соприкосновение обычного россиянина с государственным служащим разного уровня превращается в своеобразное испытание, сопровождаемое унижением, нарушением прав, волокитой, вымогательством. Зажатые с двух сторон бюрократией и работодателями, наши сограждане, при решении каких-либо вопросов, находятся в крайне затруднительном положении, поскольку различные институты по защите гражданских прав либо не существуют, либо малоэффективны.

На протяжении столетий в России господствовала авторитарно-политическая культура, составной частью которой является бюрократическое управление. Смена социально-политического устройства не приводит к немедленному изменению ментальности и внутреннего настроения людей. Поэтому в ежедневных проявлениях бюрократизма постоянно угадываются тени прошлого, которые оставили глубокий след в индивидуальном и коллективном сознании общества.

В данной научной работе выполнен анализ первоисточников, разработана программа и инструментарий исследования, в результате которого было выявлено, что бюрократия играет важную роль в жизни гражданского общества, являясь одним из важнейших компонентов механизма реализации государственной власти.

Степень научной разработанности проблемы. Поскольку социологические исследования данного явления затруднены из-за его скрытности и, в нашей стране не проводились, то описание бюрократии делается на основе синтеза научных представлений о нем зарубежных и отечественных авторов, свидетельств публицистов, данных в периодической печати, собственного опыта работы в административных органах. Подробно изучены были высказывания К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина о бюрократии.

Советской наукой не производилось глубоких научных исследований данной проблемы. В 80-е годы было опубликовано несколько работ описывающих негативные свойства бюрократии (работы Борисова В.К., Комарова Е.И., Курашвили В.П., Маслова В.А., Рудинского Ф.М., Хасбулатова Р.И.) Но они носили больше публицистический характер. В работах Макаренко В.П., Восленского М. дается подробная характеристика советской бюрократии, ряда причин ее возникновения. Делалась попытка выявить экономические корни бюрократизма (Худокормов А.Г.).

С начала 70-х годов бюрократия являлась предметом активного изучения таких наук как политология, социология, экономика. Общетеоретической основой исследования поведения государственной бюрократии являются работы Д.Бреннана, А. Бретона, Дж. Бьюкенена, М. Вебера, Р.Коуза, В. Нисканена, Д. Норта, М.Олсона. Г. Таллока [1, с. 19].

Глубокие исследования поведения бюрократии были начаты в рамках теории общественного выбора, важнейший вклад в которые внесли Г.Таллок («Политика бюрократии», 1965), Э. Дауне («Внутри бюрократии», 1967), В. Нисканен («Бюрократия и репрезентативное правительство», 1971, «Пересмотр», 1996). В рамках теории общественного выбора был проведен анализ мотивационных стимулов бюрократов и исследовано социально-экономическое поведение чиновников [1, стр 10].

Анализ природы и роли государства содержится в трудах представителей новой институциональной экономической теории (НИЭТ) -Р. Коуза, Д. Норта, Р. Рихтера, О. Уильямсона, Т. Эггертссона, Э. Г. Фуруботна. В рамках этой теории государственная бюрократия рассматривается с позиции теории трансакционных издержек, теории контрактов и теории принципал-агентских отношений. основополагающими работами в этой области являются труды Б. Вейнгаста, М. МакКабинса, Т. Мо, М. Морана. Вместе с тем необходимо отметить, что большинство исследователей разрабатывает проблему принципал-агентских отношений между бюрократами и политиками, в то же время дополнительного анализа требуют принципал-агентские отношения между бюрократами и обществом [2, стр 5].

Анализу социального поведения бюрократии посвящены работы российских ученых А. Аузана, Р. Капелюшникова, Ю. Латова, В. Мау, Р. Нуреева, В. Радаева. Исследование современной российской практики взаимодействия институтов гражданского общества и национальной бюрократии проводится в работах Е. Балабановой, И. Мерсияновой, Л. Якобсона. При этом влияние неформальных институтов на взаимодействие граждан и национальной бюрократии до сих пор не изучено в полной мере [2, стр 7].

Не раскрытыми до конца остаются, многие особенности функционирования бюрократии. Это связано, в значительной степени, с быстрыми изменениями, происходящими в самом объекте исследования.

Итак, следует отметить, что бюрократизм имеет глубокие исторические корни. И в наше время проблема увеличения чиновничьего аппарата затронула весь мир. Много дискуссий и споров уже было о том, как решить эту проблему, но до сих пор однозначного ответа никто дать не может. Необходимо продолжать исследования в данном направлении.

Объектом исследования является бюрократия.

Предметом исследования является бюрократизация современного российского общества.

Целью исследования является исследование особенностей российской бюрократии, выявление проблем реформирования бюрократизированного общества.

Задачи исследования:

- 1) изучить теоретические основы бюрократизма как общественного явления;
- 2) определить бюрократию как общественное явление;
- 3) рассмотреть бюрократический феномен в России;
- 4) проанализировать особенности российской бюрократии;
- 5) исследовать взаимоотношения бюрократии и власти в России;
- 6) выделить основные характеристики российской бюрократии;

7) сформулировать пути реформирования бюрократизированного общества;

8) предложить мероприятия по дебюрократизации российского общества;

9) конкретизировать мероприятия по повышению эффективности реализации государственных услуг.

Гипотеза исследования состоит в том, что бюрократия - это явление общественное, социальное, присущее только социуму, неразрывно связанное с таким социальным явлением, как власть. Радикальным средством борьбы с бюрократизмом является смена самого принципа организации власти и управления, должна быть налажена устойчивая обратная связь субъекта власти и объекта.

Методами исследования стали: вторичный анализ материалов других социологических исследований, анализ теоретического и практического материала по теме исследования.

Эмпирической базой исследования – статистические данные Федеральной службы государственной статистики, данные социологических опросов Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) и Автономной некоммерческой организации «Аналитический Центр Юрия Левады» (АНО Левада-Центр), «Фонда общественного мнения».

Научная новизна заключается в разработке конкретных предложений по повышению эффективности реализации электронного способа оказания государственных услуг, как одного из методов снижения уровня бюрократизма в современной России.

Практическая значимость. Материалы научной работы могут быть использованы при изучении студентами вузов и ссузов учебных дисциплин «Социология», «Политическая социология», «История России». Так же органами государственной власти в своей практической деятельности.



# **1 Анализ особенностей российской бюрократии**

## **1.1 Бюрократия и власть**

Для доказательства гипотезы, во-первых, необходимо проанализировать данные государственной статистики, во вторых провести вторичный анализ социологических исследований по теме.

Следуя гипотезе, то бюрократия - это явление общественное, социальное, присущее только социуму, неразрывно связанное с таким социальным явлением, как власть, нами были проанализированы данные о численности государственного чиновничьего аппарата в современной России и получены следующие результаты по данным сайта Федеральной службы государственной статистики.

Всего численность государственных чиновников составила в 2013 году 3889500 чел [8]. По ветвям власти и уровням управления численность работников государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации на момент 31 декабря 2013 года всего составила 1548,1 тыс. чел. Это на 386 тыс. чел. больше, чем в 2000 году. В том числе: в законодательных органах 29,4 тыс.чел., в исполнительных - 1228,2 тыс.чел., в органах судебной власти и прокуратуры - 225,4 тыс.чел. В государственных органах субъектов Российской Федерации – всего работают 264,7 тыс.чел., в том числе в органах: законодательной власти - 12,7 тыс.чел., исполнительной власти - 206,6 тыс.чел., судебной власти - 34,9 тыс.чел., в других государственных органах - 10,5 тыс.чел. (Приложение А)

По субъектам Российской Федерации в 2013 г. численность работников государственных органов и органов местного самоуправления составила: Центральный федеральный округ 355555 чел., Северо-Западный федеральный округ 155813 чел., Южный федеральный округ 137685 чел., Северо-Кавказский федеральный округ 92665 чел., Приволжский федеральный округ 288853 чел., Уральский федеральный округ 130386 чел.,

Сибирский федеральный округ 240430 чел., Дальневосточный федеральный округ 98082 чел. (Приложение Б)

На 10000 человек постоянного населения по субъектам Российской Федерации численность работников государственных органов и органов местного самоуправления составляет: Центральный федеральный округ 91,6 чел., Северо-Западный федеральный округ 112,9 чел., Южный федеральный округ 98,6 чел., Северо-Кавказский федеральный округ 96,6 чел., Приволжский федеральный округ 97,1 чел., Уральский федеральный округ 106,6 чел., Сибирский федеральный округ 124,6 чел., Дальневосточный федеральный округ 157,5 чел. (Приложение В)

По полу, ветвям власти и уровням управления среди чиновников преобладают женщины. Так, среди всех работников, замещавших государственные должности и должности гражданской службы в органах государственной власти Российской Федерации в 1999 году женщин было больше чем мужчин на 214424 чел., а в 2013 году эта разница увеличилась на 121292 чел. и составила 335716 чел. Эта тенденция сохраняется на протяжении исследуемых периодов, во всех ветвях власти (Приложение Г). Средний возраст российских чиновников варьируется от 37 до 46 лет. Наибольшая численность чиновников находится в возрасте от 30 до 39 лет. (Приложение Д). Уровень образования у более 70% чиновников – высший (в 1999 году преобладал уровень образования - среднее). 65240 чел. защитили кандидатские диссертации, что в процентном соотношении составляет 1,7 % от общей численности чиновников в России (Приложение Е).

Таким образом, можно сделать вывод, что аппарат чиновников в современной России многочисленный. Лишь только с 2012 года наметилась тенденция к незначительному его сокращению, что связано с политикой правительства РФ направленной на сокращение расходов на государственную службу.

Для доказательства неразрывности бюрократии с властью нами был изучен доклад подготовленный Институтом социологии РАН [9, стр 10]. В предисловии доклада подробно говорится о роли бюрократии, ее социальном

облике. Указывается, что в последнее время в российском обществе как никогда сильны антибюрократические умонастроения. Слово «чиновник» стало нарицательным. Любое соприкосновение обычного россиянина с государственным служащим разного уровня превращается в своеобразное испытание, сопровождаемое нарушением прав, волокитой, вымогательством. Зжатые с двух сторон бюрократией и работодателями, наши сограждане, при решении каких-либо вопросов, находятся в крайне затруднительном положении, поскольку различные институты по защите гражданских прав либо не существуют, либо малоэффективны.

Очевиден факт, что социальная и правовая незащищенность граждан усиливает роль государства и его институтов для значительной части общества. Более 60% населения утверждает, что «без помощи и поддержки государства им не выжить». Отсюда – поддержка большинством населения различных вариантов национализации крупных «олигархических» бизнес-структур, их фактический переход под контроль отдельных бюрократических групп и кланов. Кроме того, произошло сращивание высшей государственной бюрократии и крупного капитала.

В этих условиях центральная власть сделала ставку на государственную бюрократию, как потенциального носителя новой национальной субъектности, противостоящего как бизнес-группировкам, так и политической элите. В рамках избранной стратегии начала проводиться административная реформа, выстраиваться «вертикаль власти». То есть была поставлена задача связать единым административным механизмом разрозненные бюрократические группы, как федеральные, так и региональные, ослабить давление на них со стороны бизнес-групп, региональных властей, криминальных структур. Насколько она эффективна? В какой степени государственная бюрократия справляется с возложенной на нее функцией выразителя общественных интересов? [9, стр 17]

По-разному можно подойти к поиску ответов на поставленные вопросы. В данном случае природная комплексность проблемы требует

социологического участия, использования возможностей социологической науки проникнуть в суть явления, собрать о нем представительный эмпирический материал, а в дальнейшем на междисциплинарном уровне выйти на аналитические обобщения.

Данная идея нашла отражение в двух социологических исследованиях, проведенных Институтом социологии (ИКСИ) Российской Академии наук совместно с Представительством Фонда им. Ф. Эберта в РФ. Первое исследование на тему «Бюрократия и власть в новой России» носило массовый характер, оно было проведено во всех территориально-экономических районах страны, опрошено 1500 респондентов, представляющих социальных групп населения: рабочих предприятий, шахт истроек; инженерно-техническую и гуманитарную интеллигенцию (преподаватели вузов, ПТУ, ученые, учителя школ); работников торговли, сферы бытовых услуг, транспорта и связи; служащих; предпринимателей малого и среднего бизнеса; военнослужащих и сотрудников МВД; жителей сел и деревень; городских пенсионеров; студентов вузов; безработных [10, стр 3].

Опрос проводился в 58 поселениях, пропорционально населению мегаполисов, областных центров, районных городов и сел. Второй опрос представляет собой экспертный характер. В роли экспертов выступали госслужащие, чиновники, работающие в системе госуправления на нижнем и среднем уровнях. Были опрошены 300 работников районных, городских, областных администраций. Осуществление массового и экспертного опросов позволило поставить и осветить следующие важные проблемы:

- государство и реальная власть: ее различные уровни, противостояния;
- непосредственные контакты между обществом и бюрократией, их интенсивность и эффективность; негативный образ бюрократии, сформированный из реальной практики;
- групповые и корпоративные интересы бюрократии: привилегии, отношения с бизнесом. Реальные и потенциальные механизмы контроля общества над бюрократией.

Становится все более очевидным факт, что отечественная бюрократия за 15 лет российских реформ заметно изменилась, усилила свое влияние на жизнь страны, овладела многообразием инструментов по защите и продвижению своих интересов [10, стр.4]. Что практически не меняется, а если и меняется, то в худшую сторону, – так это негативное отношение к бюрократии со стороны общества.

Двойственное отношение наших сограждан к бюрократии. Большинство россиян, хотя и не ставят знак равенства между чиновничеством и государством, признают важность бюрократии в качестве своеобразного социального «клея», призванного цементировать государственный организм. Во всяком случае, большинство опрошенных (67,5%) признают, что управление страной должно находиться в руках опытных, квалифицированных специалистов. Причем, эту точку зрения в равной степени разделяют «рядовые» граждане и сами чиновники. Идея общественного самоуправления близка лишь трети опрошенных (32,1%). Значительное число россиян (53,9%) чиновничий аппарат неплохо было бы подсократить и «почистить», однако немало среди населения, а еще больше среди чиновников, тех, кто сомневается в этом деле (соответственно 44,6 и 65,4%).

Другое дело – высшее чиновничество, тот слой, который В. Путин в своем ежегодном послании Федеральному Собранию РФ назвал «надменной кастой». К нему у россиян отношение резко негативное. И прежде всего – к альянсу высшей бюрократии с «капитанами российского бизнеса».

Именно в «унии» крупного олигархического капитала и властвующей элиты россияне видят главный «механизм торможения», препятствующий выходу России на траекторию устойчивого развития. Не случайно на вопрос о том, что сегодня препятствует быстрому экономическому росту страны, почти половина россиян (49,9%) отметили коррумпированность нынешней экономической и политической элиты. Эту позицию на первое место ставит и низовое чиновничество (35,4%). Наиболее воинственно к нынешней элите настроены сторонники «Яблока», «Родины», СПС (соответственно 67,7%,

65,6%, 64,3%), которые считают ее главным препятствием. Лояльны к ней сторонники «Единой России» и ЛДПР (38,6% и 44,2% соответственно) [14].

Характерно, что даже на ассоциативном уровне россияне достаточно определенно «разводят» массовый слой госслужащих и бюрократию. Так же, как они дифференцируют государство и власть. Как видно из данных, приведенных в таблице 1, понятия «государство» и «государственные служащие» вызывают у наших сограждан скорее позитивное чувство, тогда как понятия «власть» и «чиновничество» – негативное. Любопытно, что у самой бюрократии термин «чиновники» вызывает негативные ассоциации. Ей больше по душе, когда ее представителей называют государственными служащими.

Таблица 1-Каково Ваше отношение к приведенным ниже понятиям?

Госслужащие,%		Понятия	Население,%	
Скорее позитивное	Скорее негативное		Скорее позитивное	Скорее негативное
94,9	5,1	Государство	84,3	15,7
78,6	21,4	Власть	49,5	50,5
47,5	52,5	Чиновничество	11,2	88,8
87,5	12,5	Государственные служащие	56,7	43,3

Наибольшую лояльность по отношению власти и госслужащим демонстрируют респонденты более благополучных в материальном отношении групп. Понятие «чиновничество» вызывает примерно одинаковую «аллергию» у богатых, у среднего слоя, и у бедных (таблица 2).

Таблица 2 - Каково Ваше отношение к приведенным ниже понятиям?

Показатель	Оценка уровня материального обеспечения, %		
	Хорошее	Удовлетворительное	Плохое
<b>Государство</b>			
Скорее позитивное	91,2	86,0	79,6
Скорее негативное	8,8	14,0	20,4
<b>Власть</b>			
Скорее позитивное	67,3	52,6	39,6
Скорее негативное	32,7	47,4	60,4
<b>Чиновничество</b>			
Скорее позитивное	10,6	12,9	8,6
Скорее негативное	89,4	87,1	91,4
<b>Государственные служащие</b>			
Скорее позитивное	61,1	59,5	50,2
Скорее негативное	38,9	40,5	49,8

В то же время, россияне не склонны демонизировать российское чиновничество, в частности, считать, что оно окончательно узурпировало власть в стране. Впрочем, многие наши сограждане не вполне уверены в том, что и Президент России и другие федеральные органы власти (правительство, парламент) обладают всей полнотой власти.

В современной России власть, по мнению населения, достаточно равномерно распределена в своеобразном треугольнике: «федеральная власть (президент, парламент и правительство) – бюрократия – олигархи». Так, 28,8% полагают, что власть находится в руках президента и других федеральных органов. Примерно столько же (28,2%) считают, что ею обладает «гражданская» и «силовая» бюрократия, и 32,3% – олигархи. Обращает на себя внимание факт: если население в целом чаще считает, что реальную власть в стране имеют олигархические кланы, то респонденты-чиновники полагают, что она находится в руках легитимных органов власти – президента, парламента, правительства (45,3% против 28,8%).

С позицией респондентов-госслужащих солидаризируются сторонники «Единой России», среди которых также больше тех (43,7%), кто считает, что власть в стране прочно удерживают федеральные органы власти. Иной точки зрения придерживаются сторонники оппозиционных партий (таблица 3).

Таблица 3- Мнение сторонников ведущих партий о том, в чьих руках сегодня находится реальная власть в стране (в %)

Показатель	«Единая Россия»	КПРФ	ЛДПР	«Родина»	СПС	«Яблоко»
Российской бюрократии	11,0	17,0	17,7	16,1	18,5	31,0
Российского народа	1,3	1,4	0	1,7	0	2,4
Президента России	30,6	20,6	13,9	14,4	14,8	21,4
Правительства России	9,3	5,7	7,6	5,1	5,6	4,8

Единственное, в чем единодушны практически все респонденты – это в том, что «российский народ» не оказывает никакого влияния на функционирование российской власти.

Таким образом, могущество олигархических кланов в России по-прежнему сильно, как и их влияние на власть. Тем более, что, по мнению многих наших сограждан, президент России, сохраняя «командные высоты» в политике, заметно уступает бюрократии в уровне влияния на

экономическую жизнь в стране. То есть там, где интересы бюрократии и бизнеса особенно тесно соприкасаются. Так, среди населения доля тех, кто считает, что В. Путин оказывает решающее, по сравнению с бюрократией, влияние на политическую жизнь страны, достигает 42,8%, тогда как доля тех, кто полагает, что его влияние столь же велико и в экономике, составляет лишь 18,3%. Мнения чиновников распределились сходным образом – 52,9% отметили доминирующую роль В. Путина в политической сфере и только 26,1% – в экономической (таблица 4) [14].

Таблица 4 - Как Вы считаете, чье влияние на экономическую и политическую жизнь страны больше – президента или бюрократии? (в %)

Показатель	На экономическую жизнь		На политическую жизнь	
	Население	Госслужащие	Население	Госслужащие
Президента страны	18,3	26,1	42,8	52,9
Бюрократии	45,4	27,6	19,9	6,2
Их влияние примерно одинаково	36,3	46,3	37,3	40,9

Причем, в том, что В. Путин сохраняет командные высоты в политике, соглашаются представители всех социальных групп (таблица 5).

Таблица 5 - Как Вы считаете, чье влияние на экономическую жизнь в стране больше – президента или бюрократии? (в %)

Показатель	Возрастные группы, лет					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Президента страны	21,2	19,4	16,5	15,6	15,6	23,6
Бюрократии	43,3	50,4	45,8	44,3	45,3	45,8
Их влияние примерно одинаково	35,5	30,2	37,7	40,1	39,1	30,6

Когда речь заходит о проблемах в жизни страны, в наибольшей степени беспокоящих россиян, то ни криминализация власти, ни засилье бюрократии не выходят на «лидирующие» позиции. На первом месте проблемы, с которыми люди постоянно сталкиваются в повседневной жизни – алкоголизм и наркомания, рост цен на товары и услуги, низкий уровень жизни и т. д.

Судя по выше приведенным данным, обеспокоенность населения и самих чиновников вызывает не столько громоздкость и неэффективность государственного аппарата и «засилье бюрократии», сколько его тотальная коррумпированность и сращивание с криминалом (11,6 и 25,3% среди населения в целом; 7,0 и 24,1% среди респондентов-госслужащих).



34,9% россиян считают, что «линия напряжения» между чиновниками и рядовыми гражданами определяет главный «нерв» существующих в современном российском обществе межгрупповых противоречий. Тем не менее, это противоречие почти в два раза уступает другому противоречию – между богатыми и бедными (63,4% опрошенных), а также противоречию между олигархами и остальным обществом (39,1%). Иначе говоря, современное российское чиновничество, при всем его влиянии, россияне рассматривают в качестве «второго номера», ведомого более могущественной общественной силой в лице крупного капитала [15].

Таким образом, гипотеза о том, что бюрократия - это явление общественное, социальное, присущее только социуму, неразрывно связанное с таким социальным явлением, как власть - доказана. Однако россияне указывают на неразрывную связь проблему засилья бюрократии и ее коррумпированности, но не относят к числу наиболее острых, объясняется следующими причинами. Во-первых, сказывается укоренившийся в массовом сознании стереотип, что бюрократия, коррупция вечны. Во-вторых, люди пока не видят в обществе силы, способной «укоротить» бюрократию. Тем более, когда она заполучила мощного союзника в лице крупного бизнеса.

## **1.2 Основные характеристики российской бюрократии**

Для проведения вторичных исследований по теме научной работы, дальнейшего доказательства гипотезы (радикальным средством борьбы с бюрократизмом является смена самого принципа организации власти и управления), и исследования особенностей российской бюрократии мною были избраны данные, полученные Фондом «Общественное мнение» при проведении опроса по теме «Бюрократы и бюрократия» [16].

Фокус-группы были сформированы во всех федеральных округах РФ, в таких крупных городах, как Москва, Ростов, Воронеж, Барнаул, Санкт-Петербург, Краснодар, Пятигорск и др.

В опросе приняло участие 2500 человек. Из них: 52% женщины, 48 % мужчины; 32% в возрасте от 18 до 35 лет, 30% в возрасте от 36 до 50 лет, 30% в старше 50 лет; 13% имеют высшее, 32% - среднее образование; уровень доходов 32% опрошенных ниже 5000 руб. на человека; 12% проживают в мегаполисах, 17% в больших городах, 42% - в малых, 24% - в селах (Приложение Ж,З).

Из результатов опроса можно сделать следующие выводы. Подавляющее большинство наших сограждан (90%) в той или иной степени осведомлены о значении слова «бюрократ» (рисунок 1).

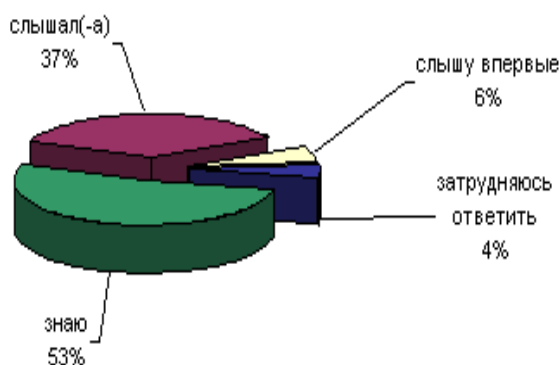


Рисунок 1- Знаете ли вы, слышали, слышите впервые слово «бюрократ»?

В том числе, 53% опрошенных уверенно заявили, что знают его, еще 37% – «что-то слышали», и лишь 6% респондентов слышат впервые.

Данные массового опроса свидетельствуют о том, что 40% опрошенных в последнее время не имели контактов с бюрократами, 25% сталкивались с ними редко и еще 20% – часто (рисунок 2).

Однако даже те, кто ответил отрицательно на вопрос о недавних встречах с бюрократами, неплохо осведомлены об их нравах, специфике деятельности и «местах дислокации».

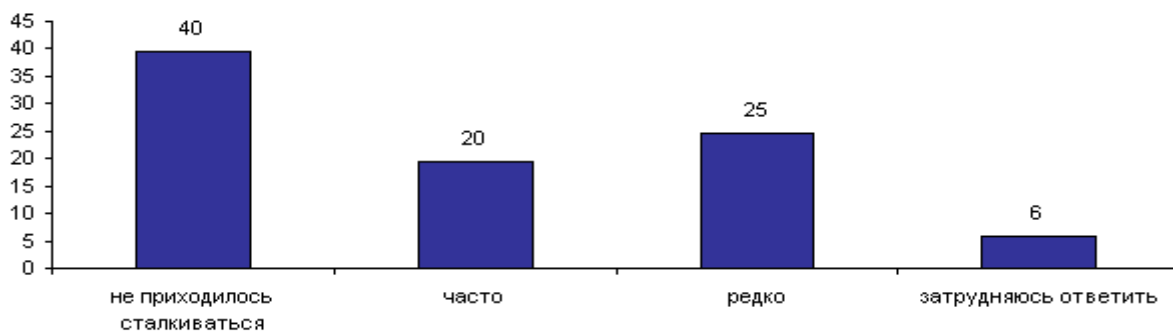


Рисунок 2- Приходилось ли вам лично в последнее время сталкиваться с бюрократами? И если да, то редко или часто?

Опрошенные, в принципе, имеют представление о том, где с наибольшей вероятностью могут встретиться с представителями бюрократии (рисунок 3).

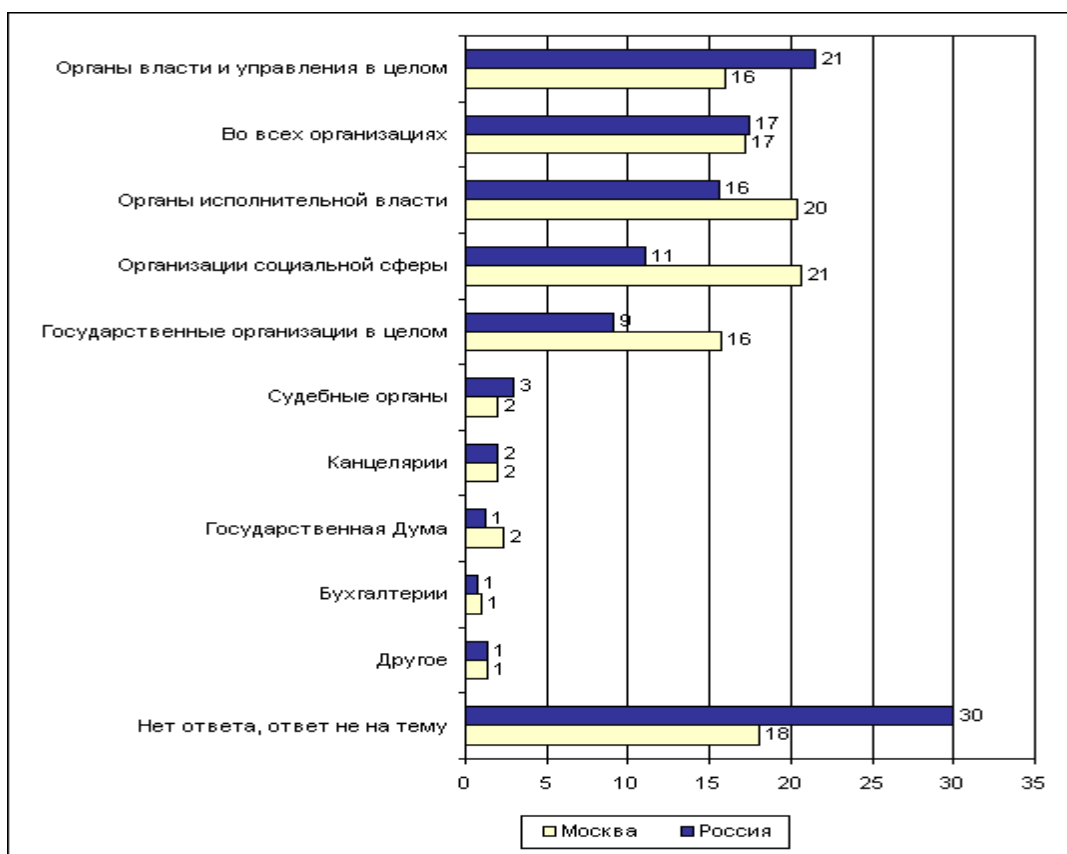


Рисунок 3- Открытый вопрос: где, в каких учреждениях, ведомствах, организациях, по вашему мнению, чаще всего встречаются бюрократы?

Так, в целом по России, 21% опрошенных утверждает, что бюрократы работают в органах власти и управленческих аппаратах а 9% считают что в целом в государственных организациях, что доказывает гипотезу исследования. 16% считают, что в органах исполнительной власти; 11% опрошенных указали, что в органах социальной сферы действуют бюрократы. В то же время, значительная доля опрошенных (17%) считает, что с проявлениями бюрократии возможно встретиться во всех организациях. То в судебных органах и в государственной Думе работают бюрократы считают соответственно 3% и 1%. Интерес вызывает тот факт, что жители г.Москва указали о наличии бюрократов в большей степени в органах исполнительной власти (20%), в организациях социальной сферы (21%) и в государственных организациях в целом (16%).

Внутренний список «бюрократических организаций» был дополнен ответами респондентов на открытый вопрос о том, где именно они сталкивались с представителями бюрократии. На вопрос, где именно, при каких обстоятельствах вам приходилось за последнее время сталкиваться с бюрократами респонденты ответили следующим образом (рисунок 4) [16].

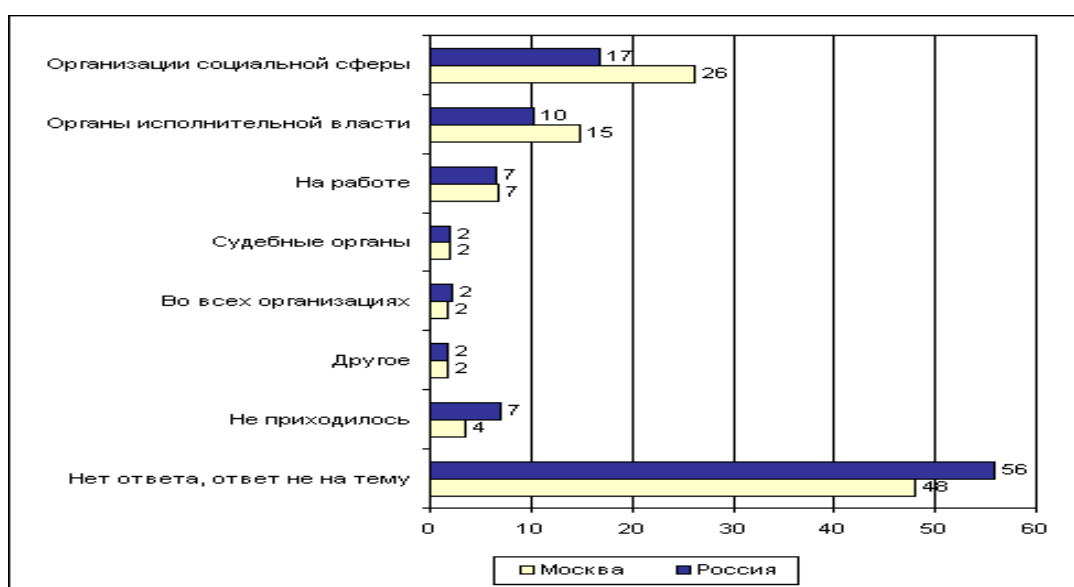


Рисунок 4 - Открытый вопрос: опишите, пожалуйста, где именно, при каких обстоятельствах вам приходилось за последнее время сталкиваться с бюрократами (в % от числа опрошенных по России)

Участники упоминали всевозможные организации социальной сферы - 17%, это: ЖКХ, социальные службы, поликлиники, школы и институты, паспортные столы, районные администрации, налоговые инспекции, ГАИ (10%). 7% респондентов называют «бюрократами» своих коллег по работе.

На вопрос о масштабах бюрократии в России респонденты ответили, что от 71 до 90 % граждан сталкиваются с бюрократами (рисунок 5).

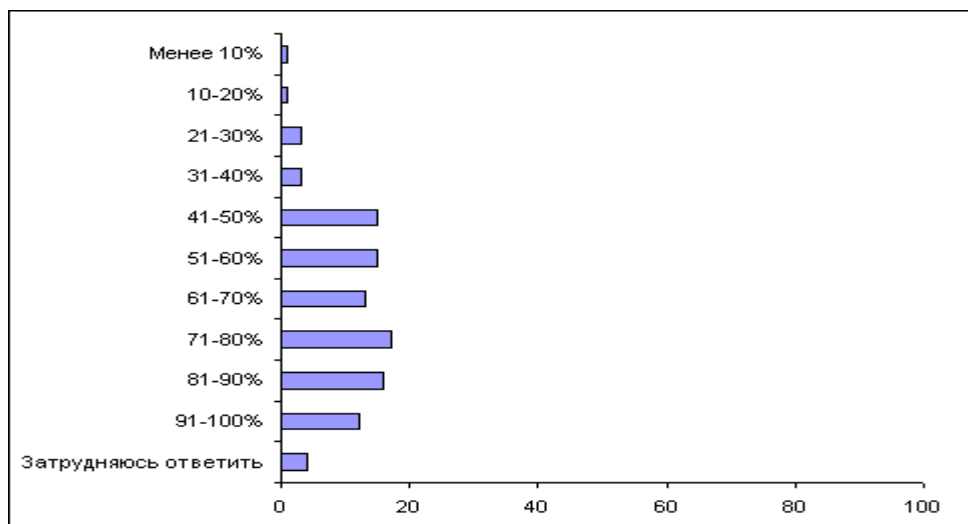


Рисунок 5 - Вопрос: как вы полагаете, какая часть россиян ответит, что им в последнее время приходилось сталкиваться с бюрократами (с проявлениями бюрократизма)? Попробуйте оценить эту долю в процентах.

В целом опрошенные достаточно негативно отзываются о представителях мелкого и среднего чиновничества в России и предполагают что с проявлениями бюрократизма необходимо и возможно бороться (рисунок 6).

Неудивительно, что подобный негативный вектор оценки бюрократии отчетливо прослеживается и в ответах на открытый вопрос об ассоциациях, возникающих при упоминании слова «бюрократ» (рисунок 7).

Лишь немногие опрошенные полагают, что слово «бюрократ» – это просто синоним «государственного служащего», «человека на административной должности» (17% россиян, 22% москвичей).

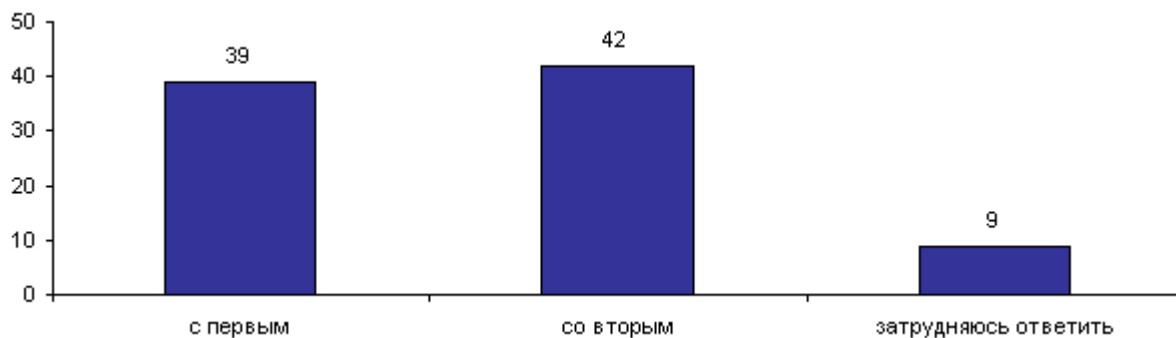


Рисунок 6 - Одни считают, что бюрократия - это неискоренимое зло, и с ней нет смысла бороться. Другие считают, что бюрократию можно искоренить, что с ней нужно бороться. С каким мнением вы согласны - с первым или со вторым?

Много чаще в «бюрократе», «чиновнике» (эти понятия для большинства граждан идентичны) видят такого госслужащего, который употребляет свое административное положение исключительно во зло.

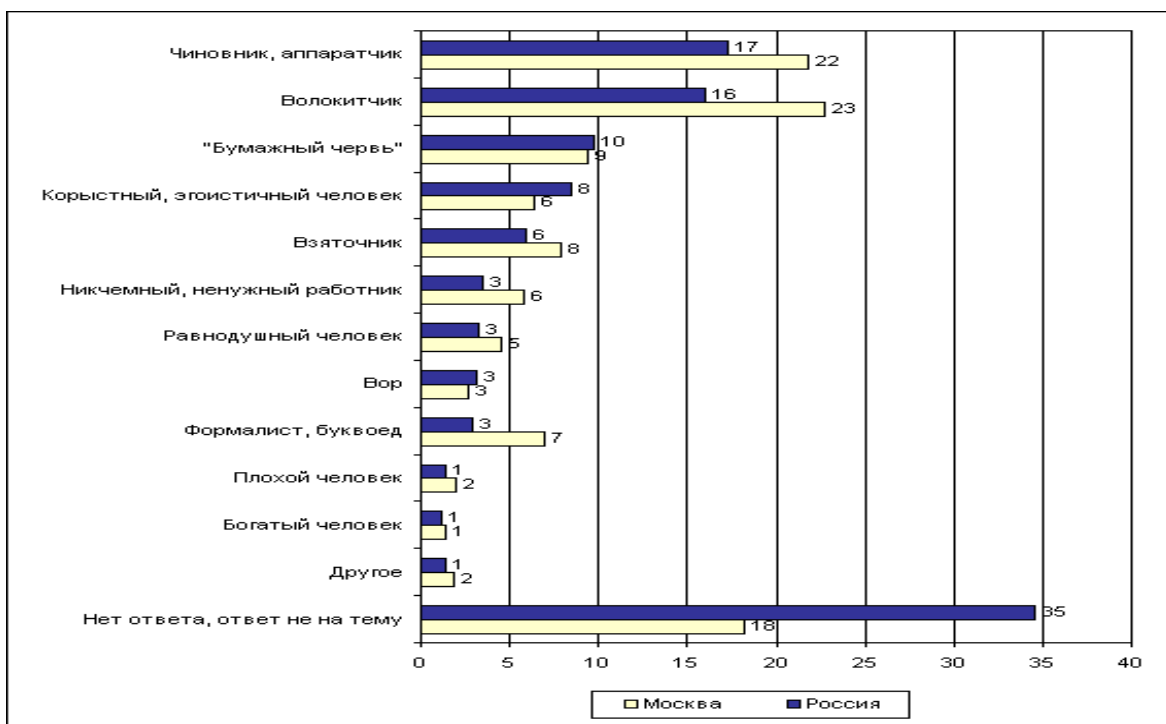


Рисунок 7 - Открытый вопрос: как вы понимаете слово «бюрократ», что оно означает?

Негодование вызывает удивительная способность бюрократов к «затягиванию всех возможных решений» (23% москвичей и 16% россиян), их

стремление повсюду расставить препоны для нормального разрешения гражданами своих вопросов и житейских проблем[16].

По мнению опрошенных, «бюрократам» присущи характерные черты (рисунок 8). И в первую очередь – это личностные характеристики и функциональные обязанности чиновника.



Рисунок 8- Открытый вопрос: опишите, пожалуйста, типичного, с вашей точки зрения, бюрократа. Какие черты его характеризуют? %

Возможно это связано с тем, что когда рядовой гражданин сталкивается с чиновником именно мелкого и среднего звена, он сталкивается прежде всего с фактами или волокиты, или бездушного отношения, или просто неумения работать с гражданами, которые пришли с какой-то просьбой или на прием. Поскольку этих случаев очень много, то и впечатление остается негативное.

В результате бюрократическая деятельность, по мнению опрошенных, закономерно наносит вред всем позитивным начинаниям в стране.

Однако преградой для развития всего нового в стране, как полагают опрошенные, порой выступает не только сам бюрократ с его бесспорными пороками, а вся система бюрократического управления. Чрезмерно раздутый управленческий аппарат вызывает справедливое раздражение у участников

дискуссий, подчеркивающих, что для решения какого-либо пустякового житейского вопроса приходится обходить с десяток инстанций.

Взятничество оказалось одним из самых общепризнанных «грехов» российской бюрократии. Взятничеством, по мнению опрошенных, грехи нашей бюрократии далеко не ограничиваются. Негодование вызывает позиционирование мелкими и средними чиновниками себя как некой «высшей касты» (данный тезис, как полагают респонденты, справедлив в отношении всех, кто так или иначе наделен властью, пусть и очень небольшой).

Ответы опрошенных на открытый вопрос о том, каким представляется им типичный российский бюрократ, а также суждения представителей региональных элит лишь дополняют картину: «Человек, до которого не достучаться»; «С пренебрежением к простым людям относятся»; «Спиной к народу».

Объект «заботы» бюрократов – еще один камень преткновения в развернувшихся дискуссиях. Чьи интересы должны защищать чиновники: народа или государства? Респонденты уверенно решают в пользу и того, и другого. В массовом сознании понятия «народ» и «государство» неразрывно связаны, и то, что приносит благо народу, естественно, должно помогать и государству[17].

Именно в контексте отмеченного выше органического единства «народа» и «государства» респонденты склонны рассматривать реальную деятельность чиновничества. В такой системе координат осознание того, что чиновники уже давно «не ставят своей целью ни улучшение жизни населения, ни улучшение жизни государства», не приводит к разочарованию в государстве. Стремление бюрократов использовать власть в корыстных целях в глазах опрошенных дискредитирует лишь самих этих людей, не бросая при этом тень на государство в целом.

Таким образом, опрошенные рисуют отнюдь не радужный портрет типичного представителя средней и мелкой бюрократии: его личностные характеристики, а также функциональное исполнение собственных обязанностей оставляют желать лучшего.



Сохранив себя как определенную высшую касту, представители современной бюрократии, однако, унаследовали лишь часть присущих ей в прошлом качеств.

Еще одной причиной, определившей снижение уровня профессиональной подготовки и морального облика современного бюрократа по сравнению с его коллегой 20-30-летней давности, является отсутствие страха наказания. Как замечают опрошенные, сегодня разрушена та жесткая иерархия соподчинения и контроля, которая достаточно эффективно функционировала в советское время.

Интересно проследить логику суждений респондентов по поводу того, почему же люди становятся бюрократами (Рисунок 9).

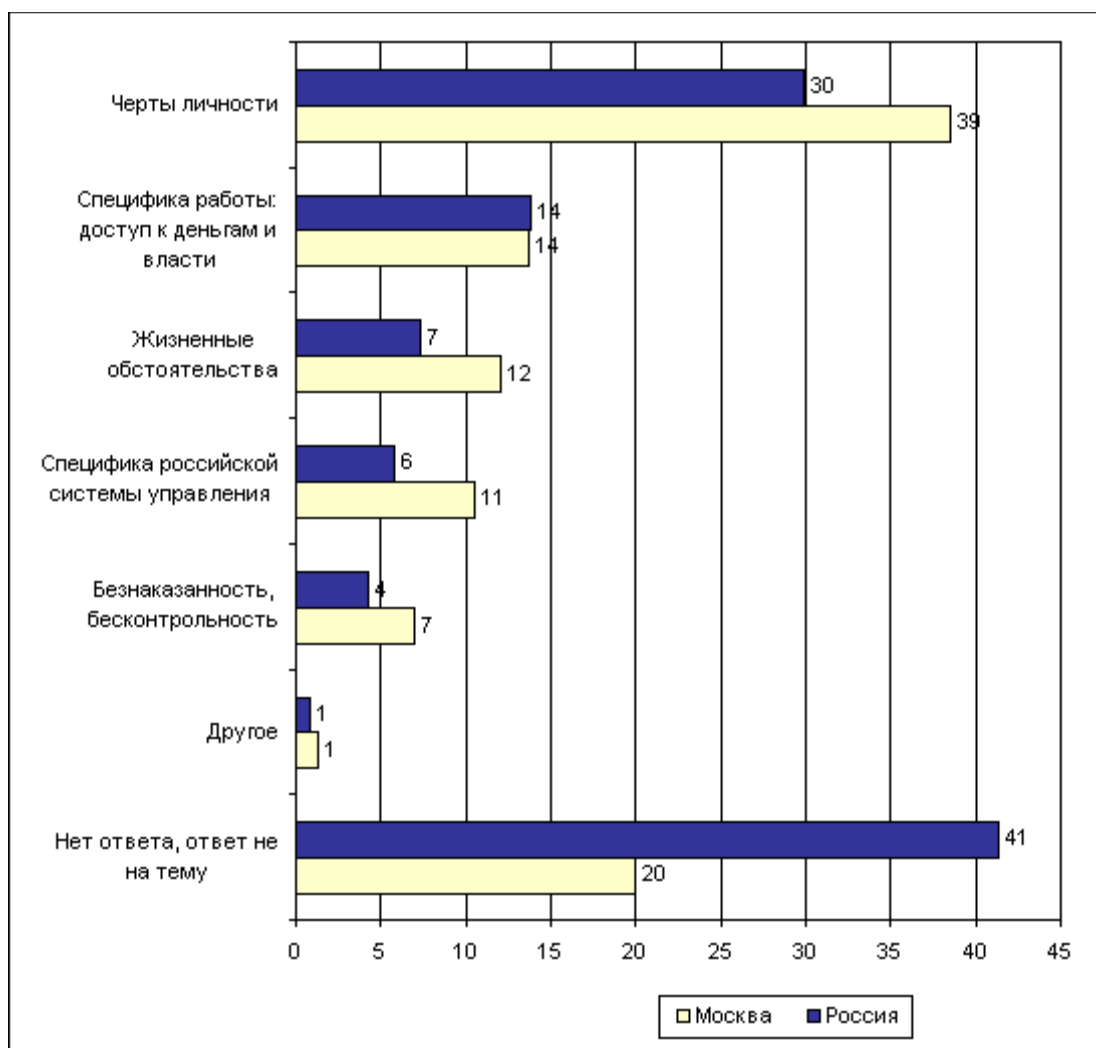


Рисунок 9- Открытый вопрос: почему, по вашему мнению, люди становятся бюрократами? (в % от числа опрошенных по России)

Так, треть опрошенных (30%) на первое место в этом процессе выводит индивидуальные свойства личности. Отметим, что тезисы о том, что «просто есть такой тип людей», бюрократизм «в крови заложен», не слишком популярны среди респондентов. Гораздо чаще респонденты склонны утверждать, что бюрократами людей делает жажда наживы, властолюбие, некомпетентность в других сферах деятельности.

Немаловажную роль в процессе превращения простого госслужащего в бюрократа (со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями) играет и специфика профессиональной деятельности[17].

И все же – имеет ли смысл бороться с негативными проявлениями бюрократизма или остается только смириться с тем, что бюрократия со всеми ее многочисленными пороками – зло, причем неискоренимое (Рисунок 10)?

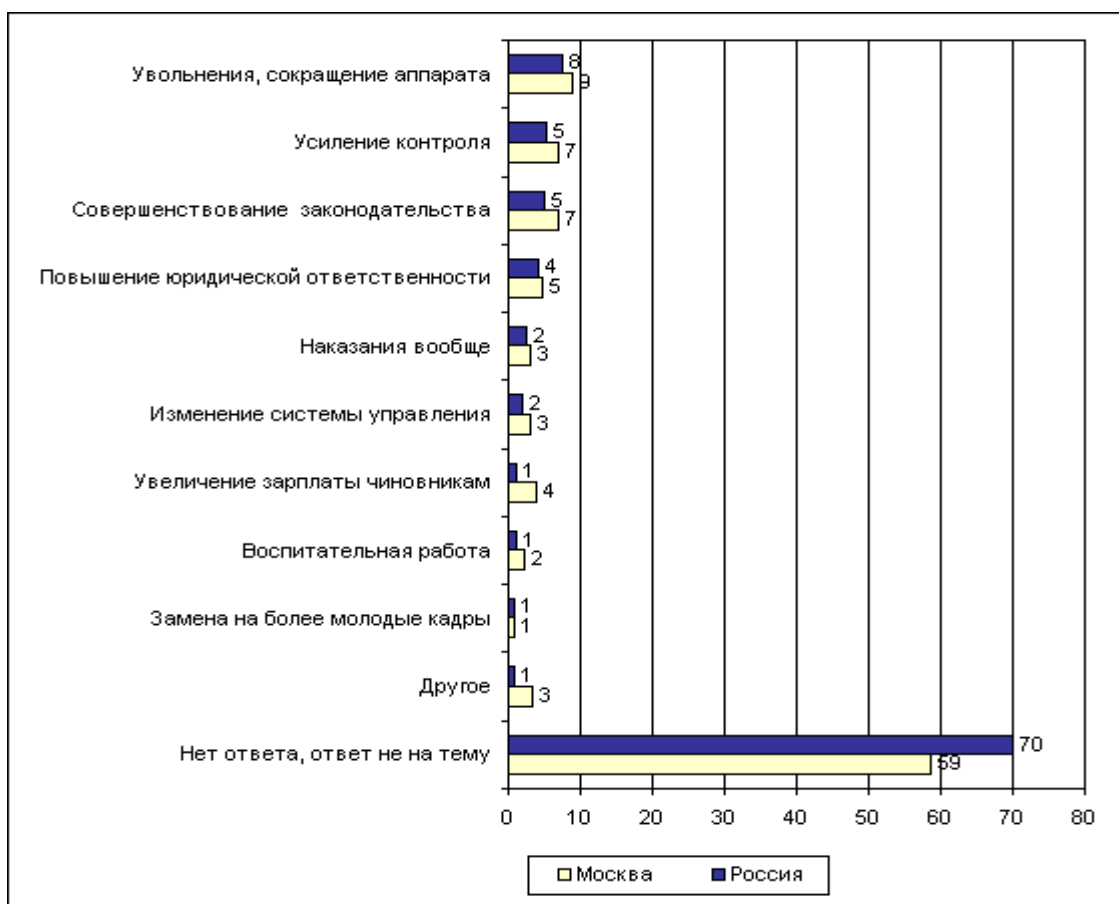


Рисунок 10- Открытый вопрос: как, по вашему мнению, следует бороться с бюрократами? (в % от числа опрошенных по России)

Мнения респондентов по этому поводу разделились примерно поровну: 39% опрошенных убеждены, что эта борьба заранее обречена на провал и причиной тому – специфика развития нашей страны. В то же время 42% опрошенных убеждены, что мириться с пороками бюрократии ни в коем случае нельзя и что это зло вполне можно искоренить. Они предлагают целый арсенал средств (от «точечного» воздействия – увольнения провинившихся – до кардинальной перестройки всей системы управления), с помощью которых можно попробовать воздействовать на бюрократию. Это так же доказывает нашу гипотезу о необходимости в радикальном средстве борьбы с бюрократизмом - смене принципа организации власти и управления.

Чаще всего респонденты предлагают усилить контроль за мелким и средним чиновничеством «сверху». В качестве упомянутых альтернатив можно отметить два подхода, высказанных опрошенными: увеличение зарплаты чиновникам и ужесточение законодательства. Идея ужесточения законодательства в данном контексте оказалась наименее спорной.

Одна часть опрошенных высказывается за введение более четких законов, не создающих почвы для бюрократических злоупотреблений. А другие убеждены, что усовершенствованные законы должны помогать карать тех, кто совершает должностные преступления и использует свое служебное положение в личных целях. Часть респондентов, высказывающихся за необходимость искоренения пороков бюрократии (18%), роль форпоста в этой борьбе отводит властям: исполнительной («Правительство», «административные органы»), законодательной («Госдума»), судебной (рисунок 11).

Опрошенные полагают, что реформирование должно идти «сверху», а инициатором преобразований должен выступить непосредственно «Путин Владимир Владимирович». Хотя, вполне естественно, что случаями уже имевших место должностных преступлений должны заниматься «правоохранительные органы, прокуратура» [17].

Однако многие респонденты (14%) не склонны преуменьшать в этом вопросе и роль «рядовых» граждан: взявшись «все вместе», «простые люди», по их мнению, способны внести посильный вклад в борьбу с бюрократизмом.

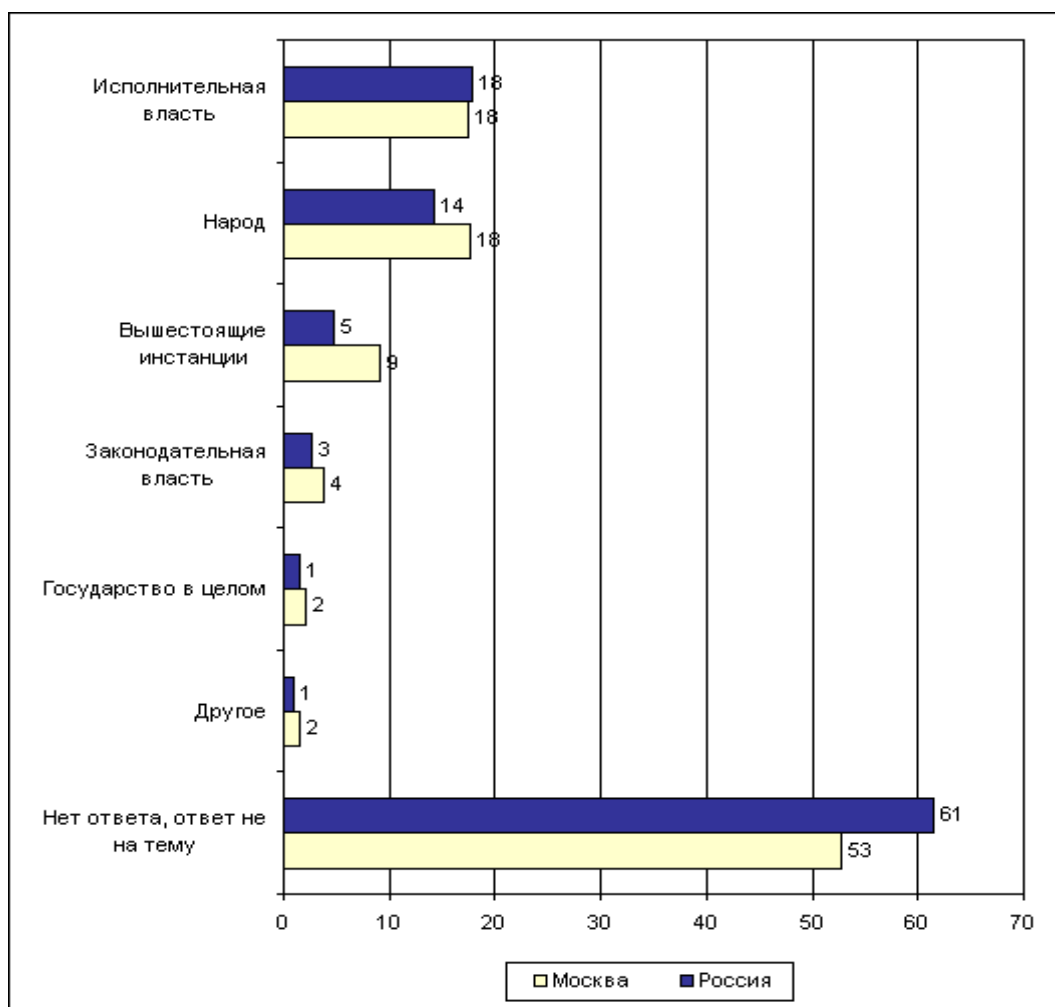


Рисунок 11- Открытый вопрос: кто, по вашему мнению, должен бороться с бюрократами? (в % от числа опрошенных по России)

Из полученных результатов можно сделать следующие выводы, доказывающие гипотезу: бюрократия - это явление общественное, неразрывно связанное с таким социальным явлением, как власть; бюрократизм – явление распространившееся во всех государственных организациях Российской Федерации; радикальным средством борьбы с бюрократизмом является смена самого принципа организации власти и управления, должна быть налажена устойчивая обратная связь субъекта власти и объекта; российской бюрократии присущи характерные черты, как личностные так и функциональные.

## **2 Проблемы реформирования бюрократизированного общества**

### **2.1 Мероприятия по дебюрократизации российского общества**

Гипотеза исследования заключается в том, что радикальным средством борьбы с бюрократизмом является смена самого принципа организации власти и управления, должна быть налажена устойчивая обратная связь субъекта власти и объекта. Основываясь на этом предлагаем конкретные предложения по дебюрократизации современного российского общества.

Преодоление бюрократизма - проблема и необходимый компонент функционирования и развития системы социального управления. Дебюрократизация как реальная система мер предполагает использование способов как специфических (свойственных конкретным типам общества) и ситуативных (актуальных для конкретной обстановки), так и универсальных.

1) К числу специфических способов преодоления бюрократизма можно отнести придание открытости процессам принятия общих решений, сокращение государственного аппарата, свободу доступа к информации, имеющей социальную значимость, повышение роли общественных организаций в управленческом процессе, и др.

2) Борьба с бюрократией возможно экономическими методами, поставив в зависимость материальное благополучие каждого должностного лица от реальных результатов предприятий, министерств, ведомств.

3) В преодолении бюрократизма важнейшее значение имеет сменяемость кадров - законодательная ротация. Сменяемость должна стать нормой жизни для всех звеньев управленческого аппарата. Поочередное состояние и подчиненного, и руководителя во многом предопределяло бы нормальность, человечность отношений управляемых и управляющих. Эту мысль подчеркивал еще Аристотель: «Кто хочет прекрасно повелевать, должен сначала научиться повиноваться».

4) Особое значение в преодолении бюрократизма имеет повсеместный и повседневный учет и контроль во всей системе управления. Принципиально существенную роль играет здесь такая сторона демократии, которая связана с возможностью для населения участвовать в обсуждении, критике.

5) К числу первых мер должно относиться повышение общей и управленческой культуры, внедрение грамотного делопроизводства, использование средств автоматизации в управленческих процессах.

6) Важнейшим методом борьбы с бюрократизмом является упрощение процедур управления, придание им наглядности и доступности для широких слоев населения. Таким методом борьбы в современной России стало внедрение электронного правительства.

## **2.2 Мероприятия по повышению эффективности реализации государственных услуг**

Предлагаем конкретные предложения по повышению эффективности реализации электронного способа оказания государственных услуг, как одного из методов снижения уровня бюрократизма в современной России.

Во многих странах мира в основе административных реформ, внедрения практики публичного управления и противодействия коррупции лежит концепция создания и развития электронного правительства. Электронное правительство не является дополнением или аналогом традиционного правительства, а лишь определяет новый способ взаимодействия чиновников с гражданами в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг. Для России внедрение технологий электронного правительства позволит:

- повысить прозрачность подготовки и принятия решений, законодательных актов;

- сократить бюрократический аппарат и соответственно затраты на его содержание;

-значительно упростить все государственные процедуры для граждан и бизнеса при предоставлении государственных услуг, что заметно уменьшит возможность коррупционных действий;

-повысить уровень эффективности государственного управления и, как следствие, международный имидж государства.

1 октября 2011 года вступил в силу федеральный закон № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», согласно которому гражданин, обращаясь в федеральный государственный орган за каким-либо документом, избавлен от необходимости собирать многочисленные справки. Госучреждение само по каналам электронного межведомственного документооборота найдет всю необходимую информацию. Реализация проекта «Электронное правительство» уже дала первые плоды в борьбе с бюрократией: на примере Росреестра выяснилось, что 315 справок из 900, ранее требуемых от гражданина, оказались совершенно лишними.

19.09.2013 г. была разработана «Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде». Направления деятельности в Концепции определены: оптимизация процедур предоставления государственных и муниципальных услуг, предоставляемых бюджетными организациями с помощью информационных технологий, и совершенствование информационно-технологической инфраструктуры электронного правительства. Результатами выполнения Концепции должны стать повышение доступности услуг для граждан и организаций, упрощение процедур их взаимодействия с органами, предоставляющими услуги, снижение коррупционных рисков, повышение эффективности бюджетных расходов.

В 2014 году на «электронное правительство» в России потрачено больше 4 млрд руб. Эффект очевиден: подать документы на загранпаспорт и проконтролировать очередь в детский сад стало возможно через портал госуслуг gosuslugi.ru. Однако большинство услуг переведено в электронный вид только частично, и граждане по-прежнему лично представляют бумаги чиновникам.

«В рейтинге развития электронных услуг ООН Россия перешла с 59-го места на 27-е всего за пару лет», - говорит Илья Массух, бывший замминистра связи и массовых коммуникаций, работавший над переводом госуслуг в электронный вид. Действительно, в отчете ООН о развитии e-government за 2012 год Россия обходит Арабские Эмираты, Хорватию и Италию. По мнению Массуха, это один из немногих рейтингов, в котором Россия выглядит достойно и показывает высокую динамику в сжатые сроки [18].

Работа над переводом госуслуг в электронный вид началась в 2008 году, когда президент России Дмитрий Медведев утвердил Стратегию развития информационного общества. Предполагалось, что граждане перестанут ходить по инстанциям, а госструктуры потеряют право требовать с граждан дополнительные справки, если в государственных органах эти сведения уже есть. Создавалась система межведомственного электронного взаимодействия, через которую чиновники должны были получать всю необходимую информацию. Согласно Стратегии, к 1 января 2014 года россияне уже могли бы не отходя от компьютера пользоваться всеми госуслугами, от оплаты ЖКХ до подачи налоговой декларации и получения загранпаспорта.

В настоящее время в электронный вид переведено чуть больше 50% услуг. В июне 2014г. Минкомсвязи перенес сроки перевода услуг в электронный вид: для приоритетных - на 2016 год, для остальных - на 2018-й.

Насколько значимо внедрение электронного правительства для государственных органов и общества в целом. Электронное правительство:

- 1) повышает эффективность работы. ИКТ (информационно-коммуникационные технологии) дают возможность повысить эффективность решения задач, связанных с массовой обработкой данных (информации), а также результативность деятельности государственных административных органов.

- 2) Улучшает качество услуг.



3) Помогает достичь конкретных результатов. Например, информация on-line может способствовать применению образовательных и обучающих программ; в области здравоохранения – оптимизации использования ресурсов, обслуживания пациентов, и т.д

4) Может внести вклад в реализацию различных политических целей. Способствует осуществлению целей экономической политики благодаря снижению правительственных расходов за счет более эффективных и экономичных программ, повышения продуктивности бизнес-сферы.

5) Способно помочь в налаживании доверия между правительством и гражданами, вовлекая граждан в политический процесс, содействуя открытой, подотчётной деятельности правительства, и помогая в предотвращении коррупции.

Барьеры препятствующие развитию электронного правительства.

- Законодательные. Электронные должны получить такое же законодательное признание, как и соответствующие им «бумажные» процедуры.

- Решения по электронному правительству могут не отвечать темпам научно-технологического прогресса. Органы управления сталкиваются с проблемой стимулирования развития электронного правительства. Технологические разработки прогрессируют быстро, однако, с одной стороны знания государственных служащих отстают от темпов НТП, а с другой стороны - между регионами существует значительное различие в уровнях обеспечения доступа к ИКТ и Интернету [18].

Что необходимо предпринять для успешного функционирования электронного правительства?

1) Усовершенствовать процесс обучения, повышения квалификации участников предоставления электронных государственных услуг. Профессиональные качества, требуемые для развития электронного правительства, должны относиться не только к технической стороне, но и к пониманию задач информационного менеджмента и общества.

2) Разработать систему материального стимулирования успешно осваивавших ИКТ государственных чиновников.

3) Проводить мониторинг и оценку качества. Приоритет должен быть отдан оценке спроса, преимуществ и качества услуг.

4) Развивать электронные уровни. Отзывы потребителей госуслуг в электронном виде в целом положительные. Однако немало и негативных отзывов. Кого-то при оформлении загранпаспорта заставили еще раз нести весь пакет документов в бумажном виде и заполненную от руки анкету (которая подана в электронном виде). Кого-то поставили в многочасовую очередь в налоговой инспекции. Кто-то получал охотничий билет вместо положенных пяти дней больше трех недель.

Для государственных услуг было предусмотрено пять этапов «электронизации». На первом этапе в интернете публиковалось описание услуги. На втором можно было скачать заявление. На третьем - подать запрос в электронном виде. На четвертом - контролировать статус запроса. На пятом - получить результат в электронном виде. До пятого этапа сейчас дошла только 21 федеральная услуга (примерно из 650), до третьего - около 50. Развитие остальных остановилось.

По данным Минкомсвязи, за 2013 год число пользователей, зарегистрированных на едином портале госуслуг, выросло почти вдвое, до 7,1 млн. Самой востребованной услугой стала проверка штрафов ГИБДД (39% общего числа запросов). Следующая по популярности - проверка налоговой задолженности (21%), на третьем месте - выдача загранпаспорта нового образца (14%).

Более того, если ознакомиться со списком 21 услуги, которые прошли «полную информатизацию», выяснится, что все они тоже сводятся к получению информации - выдаче архивных справок, представлению сведений об административных правонарушениях, представлению библиографической информации из государственных библиотечных фондов[19].

5) Провести антимонопольную политику в сфере внедрения электронных госуслуг. В соответствии с нормативными документами, все

региональные услуги должны быть размещены и на едином федеральном портале госуслуг (gosuslugi.ru), иначе они не считаются переведенными в электронный вид. Однако оператор - компания «Ростелеком» - за размещение региональных услуг берет плату. За одну услугу придется платить 340 тыс. руб. Если же услуга не совсем стандартна, например требует электронной подписи, то стоимость ее кратно увеличивается. Получается, что инфраструктуру «Ростелеком» создавал на средства бюджета, а сервисы для регионов в некоторых случаях - платные. Если бы был создан универсальный компонент для региональных госуслуг, стоимость внедрения снизилась бы на порядок.

б) Ориентировать госуслуги на граждан. Команда Минкомсвязи не ориентировалась на нужды конечного потребителя, ее не интересовало качество предоставления электронных услуг, отсюда и дублирование электронных заявлений бумажными, невозможность оплатить многие госпошлины непосредственно на сайте.

В проекте постановления Минкомсвязи подробно описаны требования к административным процедурам. Например, там сказано, что электронные документы с электронной подписью «исключают необходимость их повторного представления на бумажном носителе», что заявитель должен иметь возможность сам выбрать дату и время приема на едином портале госуслуг и там же записаться на прием, оплатить услугу.

После получения услуги гражданин должен иметь возможность в электронном виде оценить качество ее предоставления. Эти сведения будут «обобщаться и анализироваться». Если же услуга не будет предоставлена, гражданин сможет пожаловаться на ведомство.

Полностью электронной к 2016 году станут регистрация прав на недвижимое имущество, подача налоговых деклараций, регистрация автомобилей, выдача загранпаспортов и обычных паспортов, запись ребенка в дошкольное и общеобразовательное учреждение, регистрация рождения, усыновления и смерти и ряд других услуг (всего их будет 35).

До тех пор пока перечисленные меры не будут успешно применены на практике, электронное правительство не будет развиваться.

## Заключение

В научной работе нами была исследована проблема бюрократии и бюрократизма в современной России. Рассмотрена теория бюрократического феномена в России. Осуществлен анализ особенностей российской бюрократии. Исследовано взаимоотношение бюрократии и власти. Выделены основные характеристики российской бюрократии и сформулированы пути реформирования бюрократизированного общества.

Проведен вторичный анализ материалов других социологических исследований, анализ теоретического и практического материала.

Эмпирической базой исследования стали статистические данные Федеральной службы государственной статистики, данные социологических опросов «Фонда общественного мнения». Получены следующие результаты.

Изучая теоретические основы бюрократизма как общественного явления выявлено, что слово «бюрократия» в буквальном переводе означает господство канцелярии, власть аппарата управления, которое не несет отрицательного значения. Работа бюрократического аппарата регулируется ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», а также ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

При определении бюрократии как общественного явления выявлено, что в России орудием управления государством всегда выступала бюрократия. Особенностью российского управления было то, что административно-политическая бюрократия у нас выступала в качестве элиты. Но сегодня демократическое общество нуждается в социально продуктивном бюрократическом аппарате.

Во первом разделе при анализе особенностей российской бюрократии и для доказательства гипотезы, нами проанализированы данные государственной статистики, и проведен вторичный анализ социологических исследований по теме. Выявлено, что аппарат чиновников в современной

России многочисленный. Лишь только с 2012 года наметилась тенденция к незначительному его сокращению, что связано с политикой правительства РФ направленной на сокращение расходов на государственную службу.

Отечественная бюрократия за 15 лет российских реформ заметно изменилась. Не меняется негативное отношение к бюрократии со стороны общества. Россияне указывают на проблему засилья бюрократии, но не относят к числу наиболее острых.

Во втором разделе в качестве направлений реформирования бюрократизированного общества нами предложены конкретные меры по дебюрократизации современного российского общества, такие, как придание открытости процессам принятия общих решений; сокращение государственного аппарата; обеспечение свободы доступа к информации; изменение менталитета в сторону социального назначения государственных служащих; установление зависимости материального благополучия каждого должностного лица от реальных результатов предприятий, министерств, ведомств; сменяемость кадров - ротация; повсеместный учет и контроль во всей системе управления; повышение общей и управленческой культуры; внедрение грамотного делопроизводства; упрощение процедур управления, придание им наглядности и доступности для широких слоев населения. Таким методом борьбы в современной России стало внедрение электронного правительства, которое позволит сократить бюрократический аппарат и соответственно затраты на его содержание.

Для успешного функционирования электронного правительства необходимо усилить роль командной работы; разработать систему материального стимулирования; усовершенствовать процесс повышения квалификации; проводить мониторинг и оценку качества услуг; развивать электронные уровни; провести антимонопольную политику в сфере внедрения электронных услуг; ориентировать госуслуги на граждан.

Задачи научной работы выполнены. Научная новизна присутствует. Гипотеза доказана.

## Список использованных источников

- 1 Захарова Т.И. Государственная служба и кадровая политика [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Захарова Т.И.- Электрон. текстовые данные.- М.: Евразийский открытый институт, 2011.- 312 с.- Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/10647>.- ЭБС «IPRbooks», по паролю
- 2 Томсинов В.А. Светило российской бюрократии. Исторический портрет М.М. Сперанского [Электронный ресурс]: монография/ Томсинов В.А.- Электрон. текстовые данные.- М.: Зерцало-М, 2013.- 476 с.- Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/8141>.- ЭБС «IPRbooks», по паролю
- 3 Федеральный закон от 27 июля 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службе». [Текст]. - М.: Юридическая литература, 2003г.
- 4 Шевченко В.Н. Российское государство опыт философского прочтения [Электронный ресурс]/ Шевченко В.Н., Соколова Р.И., Спиридонова В.И.- Электрон. текстовые данные.- М.: Прогресс-Традиция, 2012.- 512 с.- Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/21524>.- ЭБС «IPRbooks», по паролю
- 5 Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». [Текст]. - М.: Инфра, 2004.
- 6 Указ от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». [Текст]. - М.: Инфра, 2011.
- 7 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 [Текст]. // Российская газета. - 1993. - № 12 (4).- 25 декабря Политическая социология [Электронный ресурс]: учебник/ Ж.Т. Тощенко [и др.]- Электрон. текстовые данные.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.- 496 с.- Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/16463>.- ЭБС «IPRbooks», по паролю
- 8 Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – Электрон. журн. (1 файл). – Режим доступа:

[http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/state/#/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#/). –

Загл. с экрана

9 Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов. Аналитический доклад Институт социологии РАН [Электронный ресурс]. – Электрон. журн. (1 файл). – Режим доступа:<http://www.sociology-institute.ru> //. – Загл. с экрана

10 Итоги опроса россиян [Электронный ресурс]. – Электрон. журн. (1 файл). – Режим доступа: [http:// http://corp.fom.ru/](http://corp.fom.ru/). – Загл. с экрана.

11 Официальный сайт специализированной организации «Национальный Антикоррупционный Совет Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Электрон. журн. (1 файл). – Режим доступа: <http://www.korupcii.net/index.php?id=13&s=4> //. – Загл. с экрана

12 Медведев сообщил о провале модернизации экономики России// Lenta.ru, 07.09.2011 (<http://www.lenta.ru/news/2009/08/31/innovation/>).

13 Чиновники.ру (<http://www.chinovniki.ru/quote>).

14 Дмитрий Медведев – чиновникам: «Кто не исполняет поручения президента – на улицу пусть идёт!»// Комсомольская правда (<http://kp.ru/daily/24456/619214/>).

15 Бюро международных информационных программ Государственного департамента США (<http://usinfo.state.gov/ruski/>).

16 Высказывания Т.Г.Нестеренко информационному агентству «РИА-Новости» на круглом столе на тему: «Реформа государственных (муниципальных) учреждений – за что придётся платить россиянам?»// Министерство финансов РФ: Официальный сайт, 10.06.2013(<http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=10008>).

17 Волков С.В. Интеллектуальный слой в советском обществе/ Сайт С.В.Волкова (<http://swolkov.narod.ru/ins/01.htm>).

18 Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов. Исследование Института социологии РАН совместно с российским представительством фонда Фридриха Эберта, 2012 г.

19 <http://open-gov.ru/>

## Приложение А

Обновлено 14.04.2014

### ЧИСЛЕННОСТЬ РАБОТНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВЕТВЯМ ВЛАСТИ И УРОВНЯМ УПРАВЛЕНИЯ

(на конец года) тысяч человек

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
В государственных органах, органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований Российской Федерации <sup>1)</sup> - всего	1161,5	1140,6	1252,3	1300,5	1318,6	1462,0	1577,2	1623,9	1670,8	1674,8	1648,4	1603,7	1572,2	1548,1
из них в органах:														
законодательных	15,4	19,2	20,4	21,7	22,9	24,4	26,1	27,9	31,8	31,8	32,8	30,3	32,9	33,2
исполнительных	1027,3	981,4	1070,2	1100,4	1100,7	1234,4	1342,6	1385,4	1420,6	1415,1	1385,3	1341,5	1301,9	1264,8
судебной власти и прокуратуры	113,7	134,3	153,9	168,5	184,5	192,8	197,1	197,6	203,4	212,6	214,6	215,7	218,7	230,2
других	3,1	3,5	5,5	7,4	7,9	8,3	9,3	10,8	12,9	13,1	13,5	14,1	16,4	17,5
на региональном уровне <sup>1)</sup> - всего	1122,7	1103,4	1214,5	1261,8	1283,0	1420,9	1534,7	1582,8	1626,1	1627,5	1600,9	1557,7	1523,9	1499,5
В федеральных государственных органах <sup>1)</sup> - всего	521,0	504,9	590,3	615,9	628,0	766,8	828,5	838,8	854,7	878,0	868,8	835,9	813,3	793,3
на федеральном уровне <sup>1)</sup> - всего	38,8	37,2	37,9	38,6	35,6	41,1	42,5	41,1	44,7	47,3	47,5	46,0	48,3	48,6
на региональном уровне <sup>1)</sup> - всего	482,1	467,6	552,5	577,3	592,4	725,6	786,0	797,7	810,0	830,7	821,4	789,8	765,0	744,7
В государственных органах субъектов Российской Федерации - всего	192,8	192,7	206,6	218,6	220,6	230,7	241,5	263,6	291,8	283,6	272,6	265,9	262,1	264,7
В органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований - всего	448,0	443,0	455,4	466,0	470,0	464,5	507,2	521,6	524,3	513,1	507,0	501,9	496,7	490,1
<i>1) В итоги включены: Администрация Президента Российской Федерации (на федеральном уровне), аппараты полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах (на региональном уровне).</i>														





## Приложение В

### ЧИСЛЕННОСТЬ РАБОТНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА 10000 ЧЕЛОВЕК ПОСТОЯННОГО НАСЕЛЕНИЯ ПО СУБЪЕКТАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

														человек
<i>Регионы</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Российская Федерация	79,4	78,3	86,4	90,2	91,9	102,4	110,9	114,4	117,7	118,0	115,4	112,1	109,7	107,8
Центральный федеральный округ	70,2	68,7	76,5	80,5	82,1	92,9	99,7	103,2	106,1	105,7	100,3	97,0	93,7	91,6
Северо-Западный федеральный округ	76,9	75,9	87,9	91,9	93,9	106,0	114,9	118,5	121,8	124,2	119,9	117,4	115,1	112,9
Южный федеральный округ	71,3	71,9	79,8	82,2	83,3	93,2	103,6	107,2	108,1	109,2	106,0	102,7	99,9	98,6
Республика Адыгея	94,9	96,9	93,7	93,1	96,7	107,5	119,5	124,6	124,6	126,9	128,1	123,0	122,5	120,6
Республика Калмыкия	139,2	150,4	162,1	173,9	184,6	198,8	225,1	230,1	223,1	229,1	220,6	218,2	217,2	212,5
Краснодарский край	61,8	63,0	70,6	73,7	72,6	81,1	87,9	90,5	91,3	91,9	91,6	88,2	85,6	83,7
Астраханская область	86,1	89,5	102,0	104,1	107,4	121,5	134,1	134,6	134,7	137,1	132,3	119,7	116,8	115,7
Волгоградская область	78,4	77,3	84,8	87,4	89,8	97,9	109,3	116,3	115,1	115,4	106,3	104,5	100,0	99,5
Ростовская область	67,4	67,1	75,7	76,7	78,3	89,5	101,9	105,4	108,4	110,0	107,1	105,6	103,4	103,1
Северо-Кавказский федеральный округ	59,7	59,6	65,3	67,9	68,8	77,0	80,9	83,7	99,1	100,1	99,5	97,9	98,0	96,6
Приволжский федеральный округ	77,0	75,5	81,3	84,8	86,8	93,8	101,7	105,5	106,9	106,1	105,3	101,9	99,7	97,1
Уральский федеральный округ	79,4	77,8	86,1	89,0	91,5	101,9	111,1	113,7	114,3	114,8	114,1	111,1	108,1	106,6
Сибирский федеральный округ	86,5	86,2	95,1	99,9	102,3	113,8	124,8	128,1	131,4	131,7	131,6	128,6	126,1	124,6
Дальневосточный федеральный округ	110,7	110,5	122,7	128,6	132,5	147,8	159,5	165,6	170,1	167,2	167,3	161,9	158,9	157,5

## Приложение Г

### ЧИСЛЕННОСТЬ РАБОТНИКОВ, ЗАМЕЩАВШИХ ДОЛЖНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПО ПОЛУ, ВЕТВЯМ ВЛАСТИ И УРОВНЯМ УПРАВЛЕНИЯ

	<i>Всего работников человек</i>	<i>В том числе</i>		<i>Распределение по полу, %</i>	
		<i>мужчины</i>	<i>женщины</i>	<i>мужчины</i>	<i>женщины</i>
<b>Все работники, замещавшие государственные должности и должности гражданской службы в органах государственной власти Российской Федерации</b>					
на 1 января 1999г.	485566	135571	349995	27,9	72,1
на 1 октября 2013г.	786400	225342	561058	28,7	71,3
<b>Все работники, замещавшие государственные должности и должности федеральной гражданской службы</b>					
на 1 января 1999г.	381449	101190	280259	26,5	73,5
на 1 октября 2013г.	564490	161829	402661	28,7	71,3
<b>Все работники, замещавшие государственные должности и должности гражданской службы субъектов Российской Федерации</b>					
на 1 января 1999г.	104117	34381	69736	33,0	67,0
на 1 октября 2013г.	221910	63513	158397	28,6	71,4
<b>Все работники, замещавшие муниципальные должности и должности муниципальной службы</b>					
на 1 января 1999г.	177626	42774	134852	24,1	75,9
на 1 октября 2013г.	352270	85267	267003	24,2	75,8

## Приложение Д

### ЧИСЛЕННОСТЬ РАБОТНИКОВ, ЗАМЕЩАВШИХ ДОЛЖНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПО ВОЗРАСТНЫМ ГРУППАМ, ВЕТВЯМ ВЛАСТИ И УРОВНЯМ УПРАВЛЕНИЯ

	<i>В возрасте</i>							человек
	<i>до 30 лет</i>	<i>30-39 лет</i>	<i>40-49 лет</i>	<i>50-59 лет</i>	<i>60 лет и старше</i>			<i>Средний возраст, лет</i>
					<i>всего</i>	<i>в том числе</i>		
						<i>60-65 лет</i>	<i>старше 65лет</i>	
<b>Все работники, замещавшие государственные должности и должности гражданской службы в органах государственной власти Российской Федерации</b>								
на 1 января 1999г.	106811	295431		72297	11027	...	...	39
на 1 октября 2013г.	197531	252970	169611	147307	18981	18247	734	39
<b>Все работники, замещавшие государственные должности и должности федеральной гражданской службы</b>								
на 1 января 1999г.	92713	231053	49995	7688	...		39	
на 1 октября 2013г.	155246	180567	116863	98529	13285	12858	427	38
<b>на федеральном уровне</b>								
на 1 января 1999г.	4503	16441	11383	1996	...	...	44	
на 1 октября 2013г.	9110	10301	7358	9696	2731	2540	191	41
<b>на региональном уровне</b>								
на 1 января 1999г.	88210	214612	38612	5692	...	...	38	
на 1 октября 2013г.	146136	170266	109505	88833	10554	10318	236	38
<b>Все работники, замещавшие государственные должности и должности гражданской службы субъектов Российской Федерации</b>								
на 1 января 1999г.	14098	64378	22302	3339	...	...	42	
на 1 октября 2013г.	42285	72403	52748	48778	5696	5389	307	41
<b>Все работники, замещавшие муниципальные должности и должности муниципальной службы</b>								
на 1 января 1999г.	21920	120498	30755	4453	...	...	41	
на 1 октября 2013г.	54322	95886	91514	96054	14494	13200	1294	43

## Приложение Е

### ЧИСЛЕННОСТЬ РАБОТНИКОВ, ЗАМЕЩАВШИХ ДОЛЖНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПО УРОВНЮ ОБРАЗОВАНИЯ, ВЕТВЯМ ВЛАСТИ И УРОВНЯМ УПРАВЛЕНИЯ

человек

	<i>Имели профессиональное образование</i>		<i>Не имели профессионального образования</i>	<i>Справочно из числа лиц с высшим образованием имели ученую степень</i>
	<i>высшее</i>	<i>среднее</i>		
<b>Все работники, замещавшие государственные должности и должности гражданской службы в органах государственной власти Российской Федерации</b>				
на 1 января 1999г.	320306	156878	8382	5335
на 1 октября 2013г.	726305	51652	8443	12636
<b>Все работники, замещавшие государственные должности и должности федеральной гражданской службы</b>				
на 1 января 1999г.	243610	130594	7245	3472
на 1 октября 2013г.	511754	44985	7751	6865
<b><u>на федеральном уровне</u></b>				
на 1 января 1999г.	28036	5132	1155	2593
на 1 октября 2013г.	37179	1526	491	3466
<b><u>на региональном уровне</u></b>				
на 1 января 1999г.	215574	125462	6090	879
на 1 октября 2013г.	474575	43459	7260	3399
<b>Все работники, замещавшие государственные должности и должности гражданской службы субъектов Российской Федерации</b>				
на 1 января 1999г.	76696	26284	1137	2343
на 1 октября 2013г.	214551	6667	692	5771
<b>Все работники, замещавшие муниципальные должности и должности муниципальной службы</b>				
на 1 января 1999г.	91935	80749	4942	484
на 1 октября 2013г.	298696	48490	5084	2049

## Приложение Ж

Приходилось ли вам лично в последнее время сталкиваться с бюрократами (с проявлениями бюрократизма)? И если да, то редко или часто? (ответы заявивших, что им известно слово «бюрократ».)

	Россия всего	Голосов али бы за		Адаптаци я			Пол		Возраст			Образование				Доходы на 1чел.семь и			Тип населенного пункта				Федеральные округа					Москва, всего	Пол		Возраст				
		Путина	Зюганова	Оптимисты	Адаптирован	Неадаптиров	Мужчины	Женщины	18-35 лет	36-60 лет	Старше 50-	Ниже	Среднее	Среднее	Высшее	До 5500 руб	5500-1500	Более 15000	Мегалолисы	Большие	Малые	Села	Центральны	Северо-	Южный	Северо-	Уральский		Сибирский	Дальневосто	Мужчины	Женщины	18-35 лет	36-50 лет	Старше 50-
Доли групп (%)	100	48	14	28	28	42	48	52	32	30	38	21	34	32	13	32	37	25	12	17	42	24	27	11	13	23	5	16	5	100	48	52	33	33	34
не приходилось сталкиваться	40	40	<b>47</b>	36	40	42	41	38	44	36	39	34	43	40	36	43	39	36	<b>47</b>	42	35	42	<b>47</b>	27	35	39	<b>49</b>	41	22	44	43	44	38	42	<b>51</b>
часто	20	21	<i>11</i>	22	21	16	20	19	18	24	18	<i>12</i>	21	23	21	15	20	24	16	17	23	16	19	<b>26</b>	23	16	9	18	<b>31</b>	24	22	27	28	24	21
редко	25	23	26	27	23	25	26	23	20	<b>31</b>	23	23	<i>19</i>	28	<b>34</b>	24	24	26	28	25	25	23	21	<b>32</b>	<b>32</b>	26	24	22	<i>17</i>	27	31	23	27	31	23
затрудняюсь ответить	6	5	7	5	5	7	6	5	7	4	6	8	6	5	6	5	6	7	6	4	8	4	4	11	2	8	10	4	8	2	2	2	3	2	0

### Приложение 3

Одни считают, что бюрократия - это неискоренимое зло, и с ней нет смысла бороться. Другие считают, что бюрократию можно искоренить, что с ней нужно бороться. С каким мнением вы согласны - с первым или со вторым? (ответы заявивших, что им известно слово «бюрократ».)

	Россия всего	Голосов али бы за		Адаптация		Пол		Возраст			Образование			Доходы на 1 чел.семьи			Тип населенного пункта				Федеральные округа						Пол		Возраст						
		Путина	Зюганова	Оптимисты	Адаптированные пессимисты	Неадаптированные пессимисты	Мужчины	Женщины	18-35 лет	36-60 лет	Старше 50-ти лет	Ниже среднего	Среднее общее	Среднее специальное	Высшее	До 5500 руб	5500-1500 руб	Более 15000 руб	Мегалополисы	Большие города	Малые города	Села	Центральный	Северо-западный	Южный	Северо-Кавказский	Приуральный	Сибирский	Дальневосточный	Москва, всего	Мужчины	Женщины	18-35 лет	36-50 лет	Старше 50-ти
Доли групп (%)	100	48	14	28	28	42	48	52	32	30	38	21	34	32	13	32	37	25	12	17	42	24	27	11	13	23	5	16	5	100	48	52	33	33	34
с первым	39	39	32	39	38	40	37	41	38	<b>46</b>	35	37	39	<b>44</b>	41	36	39	<b>45</b>	<b>49</b>	37	38	37	32	<b>52</b>	39	39	36	41	<b>47</b>	40	40	40	38	<b>48</b>	34
со вторым	42	42	<b>53</b>	42	43	42	<b>47</b>	37	39	43	44	32	41	46	<b>51</b>	41	43	42	39	42	44	38	<b>51</b>	33	<b>49</b>	39	<b>47</b>	34	27	51	53	50	49	47	<b>58</b>
затрудняюсь ответить	9	8	6	9	8	8	9	8	13	6	7	<b>14</b>	10	5	5	10	7	6	8	9	9	9	8	10	4	10	10	10	10	6	5	6	10	4	4