

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра социологии коммуникаций
и управления на базе администрации
Энгельсского муниципального района

**БЮРОКРАТИЗМ, ЕГО ПРИРОДА, ФОРМЫ ПРОЯВЛЕНИЯ,
СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 5 курса 524 группы
Гаврилова Павла Николаевича
направления подготовки
38.03.04 – «Государственное и муниципальное управление»
Социологического факультета

Научный руководитель
доктор социологических наук, профессор _____ Н.В. Шахматова
подпись, дата

Зав. кафедрой
доктор социологических наук, профессор _____ Л.С. Аникин
подпись, дата

Саратов 2017

Общая характеристика работы

Актуальность бакалаврского исследование заключается в том, что изучения проблем бюрократизма с течением истории не только не уменьшается, а постоянно увеличивается. Функцией государственной бюрократии является посредничество во властных отношениях между населением и государством. Любое государство зависит от состояния своего государственного аппарата, эффективной работы, как государственных органов, так и государственных служащих. Как правило, государственные служащие входят в состав депутатского корпуса, представительных органов, органов исполнительной власти, судов, прокуратуры и других органов государства. Без них невозможно представить государственный механизм. Существование общества без специального административного аппарата невозможно. Это предполагает наличие профессиональных кадров, для которых управление – вид трудовой деятельности и источник существования.

В настоящее время продолжается реформирование федеральных органов государственной власти, происходит модернизация всей власти. Ее структура становится более логично устроенной, а госаппарат - становится надежным проводником политического, экономического и социального курса страны, что свидетельствует о качественных изменениях в государственной службе.

Особое значение имеет анализ функционирования государственной бюрократии на федеральном и региональном уровнях, выявления тенденций ее динамики, оценка происходящих в государственном управлении явлений, важность анализа зарубежного опыта работы государственной бюрократии, применения методов работы ее в российских условиях, необходимость рассмотрения законодательной базы в области государственной службы РФ.

Степень разработанности выбранной темы охарактеризована и теоретико-методологическим и эмпирическим материалом, включающим в себя анализ бюрократизма.

Исторические и теоретические аспекты анализа бюрократизма анализировались в работах Т.В. Логиновой, А.В. Крыжана, С.С. Карамышевой, В.И. Добренькова, Р.Н. Нуреева, Д.В. Катаева, Л.А. Морозовой, В.П. Столбова.

Объектом исследования является бюрократизм, как социально-политический феномен.

Предмет исследования – институт бюрократизма в России.

Целью исследования является определение основных составляющих функционирования бюрократизма.

Для реализации поставленной цели решалось несколько задач:

- определить природу и основные концепции бюрократии;
- выявить формы проявления бюрократизма в системе государственного управления;
- проанализировать последствия бюрократизма в современной России.

Данная бакалаврская работа состоит из введения, трех разделов, заключения, списка литературы.

Основное содержание работы. Во введении обоснована актуальность исследования, охарактеризована степень ее разработанности, определены объект и предмет исследования, сформулированы цель и задачи исследования.

В первом разделе «Природа и основные концепции бюрократизма» рассмотрены проблемы, связанные с определением термина «бюрократизм», в научной литературе. Анализируя концептуальные подходы к анализу бюрократии, можно выделить три основных направления. Одно из них связано с именем немецкого социолога Макса Вебера. Это направление можно назвать традиционным. Его представители рассматривают бюрократию в рамках взаимодействия людей только в условиях формальной организации. М. Вебер определял бюрократию не как форму государственного управления, а вид управления, т. е. совокупность механизмов и методов взаимоотношений управляющих и управляемых.

Такое взаимоотношение основано на принципах рациональности и подкрепляется господством формального права. Выделяя три вида господства – традиционное, харизматическое и рациональное, М. Вебер подчеркивал, что эффективной бюрократия становится только в случае функционального, т.е. свободного от всяких субъективных (прежде всего ценностных) моментов управления, при рационально-легальном господстве.

В другом подходе бюрократия оценивается негативно и рассматривается как крайне нежелательное общественное явление. Его представители исходят из анализа классового характера общества, и определяют бюрократию в широком смысле как взаимодействие представителей элиты и общества, а также взаимоотношения внутри элитных групп. Эта традиция подобного подхода к анализу бюрократии заложена К. Марксом, который рассматривает аппарат государственного управления как «особую корпорацию», «приватизирующую» государство.

Существует и третья точка зрения, представители которой пытаются отметить в бюрократии как положительные, так и отрицательные моменты. Это, так называемый, институциональный подход, позволяющий объединить оба вышеизложенных подхода понимания бюрократии и анализирующий нормы, правила и роли, сложившиеся в рамках бюрократических организаций и распространяющихся на все общество. При этом представители этого направления пытаются развести понятия следующим образом: «бюрократия» - это позитивно, а «бюрократизм» - негативно.

Обобщая вышеизложенное, автор пришел к выводу, что термин «бюрократия» можно рассматривать в следующих смыслах: - в узком – это аппарат управления, служащие, профессионально осуществляющие свою деятельность, на условиях трудового договора и за денежное вознаграждение; - в широком – это метод управления, основанный на принципах профессионализма, иерархии, формализации и стандартизации управленческих процедур, приоритета закона и стремления к максимальной эффективности; - в профессиональном – это неэффективное управление.

По мнению автора, бюрократия – это определенный способ организации осуществления властных полномочий в официально оформленных общественных образованиях (государство, партии, общественные и иные организации). А бюрократизм – совокупность свойств, качеств, признаков, характеризующих бюрократию. Таким образом, бюрократия и бюрократизм – это, по сути, одно и то же явление, но рассматриваемое в разных плоскостях, в разных отношениях.

Во втором разделе «Модели и формы проявления бюрократизма в системе государственного управления» рассматриваются модели и формы проявления бюрократизма в системе управления государственными делами. Эволюция традиционных бюрократий в современные формы не была прямой, а происходила двумя основными путями: «восточным» и «европейским».

В азиатской форме правления, власть если и не поглощает целиком общество, то, как минимум, становится сильнее его, потому что государственные служащие управляют коллективным трудом. Выстроенные на этой структуре страны Азии и Ближнего Востока показывали уникальную устойчивость. Когда государство единственный управляющий, то привилегированными оказываются те люди, которые так или иначе связаны с государством или представляющие его интересы, т. е. в основном государственная бюрократия. Бюрократия - это очень привилегированный слой при азиатском способе построения социальной жизни. В этом обществе имеются противоречия, но без классовой борьбы в западном понимании. Эта борьба в западном значении данного понятия требует не только разнообразия социальных групп, но и способности этих групп самоорганизовываться, а также поднимать и отстаивать свои требования. В странах восточного типа образ жизни, уровни и структура доходов отличаются по группам, но ни одна из этих групп не имеет нужной автономии, и, следовательно, не противопоставляет себя иным.

В восточной форме правления отсутствуют классы в западном смысле слова, но имеется бюрократическая и государственная иерархия. Политическая власть неделима и абсолютна. Носитель верховной власти объявляет свою приверженность конкретной религии или идеологии, опираясь в этом на бюрократию.

Автором отмечено, что в рамках парадигм экономической теории выработано несколько моделей государственного управления, в их числе рациональная бюрократия (старый институционализм), рыночная и сетевая организации (новая институциональная теория).

Идет процесс по упрощению аппарата и снятию административных барьеров, выявлению и упразднению избыточных и дублирующих полномочий органов исполнительной власти. Однако, данный процесс идет медленно, противоречиво. Так, созданная трехфазная структура государственного управления предусматривала четкое разграничение функций: функции по выработке политики и нормативно-правовому регулированию отношений в соответствующей сфере возлагались на министерства, функции контроля и надзора должны были осуществлять федеральные службы, оказание государственных услуг и управление государственным имуществом было ответственностью федеральных агентств. Но реализация этого проекта обернулась противоречиями между министерствами и агентствами, они не смогли развести функции управления и собственника. В результате пришлось ликвидировать некоторые агентства, как это случилось с Федеральным агентством по образованию. Более успешно внедряются новые информационные технологии, входит в практику система бесконтактного документооборота. Введены новые административные и функциональные регламенты, сделаны первые шаги по внедрению в управленческую практику показателей эффективности служебной деятельности. Формируется новая система профессиональной подготовки кадров на базе нового поколения государственных

образовательных стандартов.

Автор приходит к выводу, что на сегодняшний день достигнуты определенные успехи в открытости государственного управления, гражданам стало проще общаться с государством, в том числе в режиме реального времени. Управленческие технологии обеспечивают большую прозрачность, крайне важную для борьбы с бюрократическими злоупотреблениями. Однако же, проблема дебиюкратизации государственного аппарата остаются актуальной, и, даже имеет тенденцию к усилению. Таким образом, перед обществом стоит непростая задача: укрепи и сохранить аппарат управления, способный к продуктивной работе, и в то же время борьба с бюрократизмом

В третьем разделе «Последствия функционирования бюрократии в современной России» Специфической чертой российской бюрократической системы в течение продолжительного времени являлось и отсутствие системы ее профессионального обучения, которое оборачивалось ее невысокой компетентностью. Это обусловлено тем, что «победитель» борьбы за власть применял замену административных кадров всех структур государственного управления, по сути, выстраивая все заново, очень часто из социального «сырья» изначально плохого качества. Подобная система работает и на всех уровнях власти, когда руководитель даже самого невысокого ранга, вступая в должность, меняют практически весь аппарат. Ставя лояльных к себе людей, при этом на практике теряя тот опыт который наработал предыдущий состав того или иного аппарата в решении тех или иных проблем.

Отечественный бюрократический аппарат современности, вынужден функционировать в условиях нехорошей социально-политической и финансовой обстановки, способной к переводу ситуации в России в категорию серьезной социально-политической нестабильности: санкции со стороны западных стран; проблема постепенной потери геополитического контроля удаленных субъектов с усложненной транспортно-

коммуникативной связью (Дальний Восток, Калининградская область); падение доверия к чиновникам со стороны жителей, в первую очередь в субъектах; увеличивающийся разрыв уровней доходов разных социальных слоев россиян; недостатки технологические, к которым отнесем изношенность инфраструктуры города, чрезмерные тарифы на услуги ЖКХ; финансовые проблемы в российских «моногородах», вызванные свертыванием утративших выгоду производств; увеличение террористической опасности и т.д.

Автор приходит к выводу, что сложившаяся система вызовов, угроз требует от отечественного бюрократического аппарата новых качественных показателей для сохранения управляемости обществом и государством: организованности, самостоятельности и скорости принятия решений, высокой готовности к взятию ответственности за свои поступки и решения, обратной связи и открытости для надзора общественными организациями, навыков возвышения государственных политических интересов превыше индивидуальных материальных, овладения новыми технологиями управления, соответствующими постиндустриальному информационному миру, навыков выверения оптимального баланса между провозглашенными глобализацией принципами толерантности и национальными приоритетами своей нации. Как успешно и активно российская управленческая верхушка приобретет эти качества, компетентности, во многом решит судьбу государства на ближайшие десять лет.

Иными словами, методы государственного управления, уровень подготовленности государственных служащих оказывается в значительном несоответствии с характером и динамикой тех задач, которые решает сегодня Российское государство. Государственный аппарат работает слишком медленно и неповоротливо и отличается значительным непрофессионализмом. Это ощущает и руководство страны, и население, и сами госслужащие.

Все вышесказанное свидетельствует об острой необходимости трансформации служебных и профессиональных установок и ориентаций госслужащих и потребности целенаправленной работы по формированию государственной ментальности.

В заключении подведены итоги бакалаврского исследования, согласно которым можно сделать вывод о том, что сводить работу бюрократии к одной лишь из его сторон - бюрократизму некорректно. Управленческий аппарат управления сам по себе является бюрократическим аппаратом. Чиновники и органы, составляющие бюрократический аппарат, контактируют, с одной стороны, напрямую с людьми, с другой - с «канцелярией», к которой условно можно отнести законы, инструкции, постановления, справки, отчетами. Российские органы государственной власти используют асимметричные коммуникативные модели. При этом региональные органы управления в основном применяют информирование общественности без опоры на научные методы.

Главный антибюрократический механизм – рост социальной активности людей, повышение ответственности и управляющих, и управляемых развертывание демократии. Бюрократия как рациональная деятельность аппарата государственных органов естественно отличается от бюрократизма как извращенной деятельности этого же аппарата по удовлетворению своих корпоративных, узкокорыстных интересов. Если первое нацелено на добросовестное обслуживание интересов общества, второе ориентировано на удовлетворение собственных интересов. Но граница между этими состояниями весьма условна. Бюрократия при определенных условиях может перерасти в бюрократизм. И напротив, бюрократизм под воздействием социального и государственного контроля может стать рациональной бюрократией или административным (аппаратным) управлением. Именно эта задача по трансформации современного бюрократизма в рациональную административную бюрократию является актуальной сегодня. Конечно, полностью искоренить

бюрократию (как в рамках конкретной властно-управленческой системы, так и в масштабах всего общества), возможно только лишив ее названной объективной основы - возможности приватизировать властные полномочия государства. А это возможно путем перехода на принципиально иной способ управления – на самоуправление, которое предполагает совпадение (полное или частичное) субъекта и объекта власти. В отечественной общественной мысли прошлого и в современности испытывался и продолжает испытываться постоянный интерес граждан, анализирующих проблему бюрократии.