**Институт международной торговли и права**

**Кафедра Государственного и муниципального управления**

**Очное отделение**

**Реферат на тему:**

**«Бюрократия как фактор влияния на функционирование государственной службы».**

Выполнила студентка

группы 1ГМУ

Мешкова Е.В.

Проверил профессор кафедры

Менеджмента и ГМУ

профессор Скрынченко Б.Л.

**Москва-2014**

Содержание:

Введение

2) Бюрократизм и его роль в государственном управлении

3) Проблемы бюрократизма и бюрократии для России

4) Теория организаций, объяснение феномена бюрократии

5) Исторические типы бюрократии, Российский тип

6) Проблемы формирования государственной службы демократического общества

7) Количественные характеристики численности государственных служащих РФ

8) Бюрократия и власть в новой России

Заключение

Список используемой литературы

**Введение**

Прежде всего, сама трактовка темы реферата предполагает обращение к изучению развития и изменения бюрократии, ее проблемы и способы решения этих проблем. Государственная бюрократия, пожалуй, единственная сегодня социальная группа, которая не только успешно пережила все катаклизмы идущих преобразований, но и с явной для себя выгодой использует все потрясения общественной системы.

Хотелось бы дать определение самого термина «бюрократия». Исходя из буквального значения этого слова, его нередко употребляют как синоним управления, администрирования. Термином "бюрократия" подчас обозначается рационально организованная система управления, в которой дела решаются компетентными служащими на должном профессиональном уровне в точном соответствии: законами и другими правилами. Там, где существует государственный аппарат и государственное управление, бюрократия в определенных пределах всегда необходима. Признавая важность государства, невозможно отрицать и нужду в специально подготовленных для управления государственными делами людях. Бюрократическое управление - это управление, которое должно следовать четко разработанным правилам и предписаниям.

Современное общество не может существовать и успешно развиваться без государственного бюрократического аппарата. Такие понятия, как "бюрократия" и "бюрократизм", являются одними из основных в механизме современного государства, а теория бюрократии занимает одно из центральных мест в теории государственного управления. На Западе уже давно посчитали необходимым создать обособленное научное направление, предназначенное изучать широкий спектр вопросов управления в современном обществе. Знания основ этой дисциплины крайне необходимы для современных политиков, юристов, менеджеров и экономистов, мечтающих о карьерном росте. Исключительная важность проблемы бюрократизма и бюрократии для России, где исполнительная власть, государство испокон веков играли (и продолжают играть) определяющую роль в большинстве сфер общества, политике в том числе, сомнений не вызывает. Ныне от того, насколько успешно решают соответствующие задачи органы исполнительной власти, во многом зависят успех и судьба реформ в России. Президент РФ В.В. Путин отмечает: развитие российского общества тормозит бюрократизм и бюрократия.

В целях решения указанных проблем мной в данном реферате будут рассмотрены теории организаций, исторические типы бюрократии, проблемы формирования государственной службы, проведен  анализ бюрократизма и бюрократии  в России в одной работе.

На основании проведённого исследования будет сделан вывод в котором указана степень бюрократизма и бюрократии в современной России и влиянии их на развитие современного Российского общества.

**Бюрократизм и его роль в государственном управлении**

Рациональная бюрократия - одно из самых важных и универсальных социальных изобретений цивилизации. Попробуйте представить себе современное общество без развитой системы бюрократии. Жизнь так устроена, что без неё и дня не прожить.

Другое дело, что бюрократия бывает эффективной или плохой, коррумпированной или честной. К тому же не следует путать  бюрократию и бюрократизм. Если первое - стандартный и во многих отношениях единственно возможный способ организации дел в современном обществе, то второе- отклонение от нормы, болезнь, причём общемировая. По своим масштабам и количеству приносимого людям зла эта болезнь, пожалуй, сравнима с загрязнением окружающей среды. Но, продолжая аналогию, следует вспомнить, что загрязнение среды - побочное действие промышленной революции, т.е., одного из самых прогрессивных сдвигов в мировой истории. Как писал Аристотель, любые правильные формы правления имеют тенденцию искажаться, как в кривом зеркале. Таким кривым зеркалом рациональной бюрократической организации и является бюрократизм.

**Проблемы бюрократизма и бюрократии для России**

Если же вернуться к нашей «родной» бюрократии, то при любом режиме сказать о ней доброе слово было почти неприличным. Не случайно в классической русской литературе практически невозможно найти хоть сколько-нибудь положительный образ чиновника. Да и само слово «бюрократ» имеет сугубо негативный смысл(кстати, только в русском языке). К тому же  стереотип недоверия и неуважения к нашему чиновничеству постоянно находит подкрепление в практике обращения рядовых граждан с государственной машиной. Однако подобно многим другим стереотипам массового и, увы, даже не малой части «просвещённого» сознания, он реальность упрощает, а зачастую – и искажает. К тому же одни стереотипы «народной мудрости» часто противоречат другим. Ведь почти иррациональные ненависть и недоверие к чиновничеству, равно как и неверие в возможности права, странным образом уживаются в России со столь же иррациональной верой в безусловность блага, якобы исходящего от сильного государства. Однако чем сильнее становилось в России государство, тем меньше свободы оставалось у людей3.

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

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

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

Таким образом, бюрократизм включает в себя следующие компоненты:

-в политическом плане – чрезмерное разрастание и безответственность исполнительной власти;

-в социальном – отчуждение этой власти от народа, расширение слоя чиновников;

-в организационном – канцелярская подмена содержания формой;

-в морально-психологическом – бюрократическая деформация сознания.

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

Итак, бюрократизм всегда антидемократичен, но в правоохранительной деятельности он опаснее, чем в любой другой. Т.к. здесь неизмеримо больше возможностей для подавления личности, здесь незаметнее стирается  грань, отделяющая требовательность от диктата, строгость от насилия, справедливость от произвола.

**Теория организаций, объяснение феномена бюрократии**

Начать рассмотрение вопроса феномена бюрократии необходимо с определения понятия организация.

Формальная организация – это, как указывает А.И.Пригожин , способ организованного построения на основе социальной формализации связей, статусов и норм. Под социальной формализацией он понимает «целенаправ­ленное формирование стандартных, безличных образцов поведения в правовых, организационных и социокультурных  формах». Он выделяет следующие основные элементы формальной организации:

1. Разделение труда, возникающее в результате необходимой специализации и выступающее в виде системы должностей, каждая из которых дополняет другую, при этом, в идеале, должности не дублируют друг друга. Должностные позиции образуют определенную иерархическую структуру, которая в то же время является структурой власти.

2. Система коммуникаций, Т.е. средства и каналы, обеспечивающие прохождение деловой информации как «сверху вниз» (передача приказов, указов, распоряжений, заданий), так и «снизу вверх» (отчеты подчиненных), а также по горизонтали (обмен мнениями, консультации).

3. Различные регуляторы, нормирующие и планирующие деятельность данной социальной организации (нормы и образцы служебного поведения, программы деятельности, принципы и формы стимулирования, принуждения и вознаграждения).

Все формальные организации имеют специальный административный аппарат, основная функция которого заключается в координировании действий членов организации в целях ее сохранения. Крайняя степень развития формальной организации, выражающаяся в максимальной стандартизации внутри организации с целью повышения эффективности организационного механизма, превращает ее в бюрократическую систему. Понятие бюрократия (от франц. bureau - бюро, канцелярия и греч. kratos - власть, сила) буквально переводится как власть канцелярии. Сущность бюрократии заключается в нарас­тающем отчуждении исполнительной власти, ее концент­рации в руках чиновников, которые всячески стремятся избежать или ослабить демократический контроль за своей деятельностью.

Большой вклад в разработку проблем бюрократии внес М.Вебер. Он очень высоко оценивал роль бюрократии, рассматривал ее как необходимую форму общественного порядка и эффективной социальной организации и счи­тал, что без нее невозможен технический, технологичес­кий, организационный прогресс. М.Вебер сформулировал основные признаки идеального типа бюрократической системы. В идеальном виде бюрократия, по его мнению, представляет собой наиболее эффективную машину уп­равления, основанную на строгой рационализации. В то же время ему принадлежит ряд верных мыслей относи­тельно опасности, к которой может привести усиление бюрократии в формальных организациях и в обществе в целом. Высказанная М.Вебером точка зрения относитель­но роли бюрократии в формальной организации и обще­стве была подвергнута основательной критике, но в пос­ледние десятилетия наблюдается возврат к его идеям, своеобразная их модернизация.

**Исторические типы бюрократии, Российский тип**

Обратимся к истории вопроса. Специалисты обычно выделяют три-четыре основных типа бюрократии в истории развития общества: патриархальную, восточную, рациональную (веберовскую ) и «отзывчивую», которая с трудом формируется сейчас в цивилизованных странах Запада.

В России бюрократия долгое время сохраняла и, к сожалению, продолжает сохранять многие черты патриархального типа.

Патриархальная система имела и некоторые достоинства. Так, если просителю удавалось установить с должностным лицом личный контакт и возникали не холодные, деловые, а теплые, почти дружеские отношения, то проситель мог без формальных проволочек решить свое дело. Но недостатки явно преобладали.

В качестве альтернативы патриархальной системе постепенно стала складываться иная, современная форма решения текущих государственных дел, которой в идеале присущи такие черты, как компетентность; ведение дел бесстрастными исполнителями в полном соответствии с законодательством; упорядоченность делопроизводства; свобода от субъективных влияний. Словом, организация государственной службы современного типа предполагает господство общеобязательных регламентированных процедур, исполнение которых не должно зависеть от того, кто именно и по отношению к кому их выполняет. Все равны перед единым порядком. Унификация становится гарантией против недостатков конкретных людей и возможных злоупотреблений. Такова концепция рациональной бюрократии, как ее сформулировал М.Вебер.

По Веберу, основные характеристики бюрократии сводятся к следующим четырем: 1) бюрократическая юрисдикция четко зафиксирована нормативным образом: 2) иерархическая организация бюрократической структуры основана на твердо установленных принципах должностной субординации; 3) вся формальная внутриорганизационная деятельность (распространение информации, принятие решений, директивы и т.п.) осуществляется в форме письменных документов, подлежащих последующему хранению; 4) все должностные лица должны быть хорошими специалистами в области администрирования, компетентными не только в сфере собственных должностных обязанностей, но и в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом.

**Проблемы формирования государственной службы демократического общества**

При использовании понятия «бюрократия», мы опираемся на веберовские представления  о бюрократии. Идеальная бюрократия, по Веберу, рациональна, аполитична и высококвалифицирована . Этому способствует целый ряд факторов и специальных процедур. В их числе: рекрутирование на основе открытых конкурсов; внутреннее продвижение по иерархической лестнице с учётом определённых критериев; деполитизация карьеры и функциональных обязанностей (служение закону, а не партиям или идеологии); профессионализация деятельности (образование и ориентация на приобретение длительного опыта на государственной службе); конкурентно способное вознаграждение. Все эти процедуры и правила нацелены на то, чтобы бюрократия идентифицировала себя с государством, а не с конкретными идеологиями, политиками или лоббистскими группами.

**Количественные характеристики численности государственных служащих РФ**

Все должности государственной гражданской службы делятся по ветвям власти (законодательная, исполнительная, судебная), уровнями управления (федеральный, региональный, муниципальный), категориям: руководители, помощники (советники), специалисты, обеспечивающие специалисты и группами должностей внутри категорий (от высших до младших).

Работники, занимающие должности специалистов, вместе с основной массой муниципальных служащих, работающих в органах местного самоуправления, составляют ядро российского чиновничества.

Ранее многочисленный вспомогательный персонал (секретари, водители, работники, обслуживающие здания и оборудование, и т.п.) не включался в систему должностей государственной службы. Теперь они входят в категорию обеспечивающих специалистов, существующих для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов. Ранее они формально и статусно не являлись чиновниками, однако в статистике в настоящее время они объединяться с государственными служащими в одну группу, как занятые в органах государственной власти и управления. Это важно учитывать, сравнивая численность чиновников в разные периоды времени.

Мнение о том, что постсоветская бюрократия очень многочисленна и раздута сверх необходимости, разделяется не только широкой публикой, но и рядом журналистов и исследователей. Обычно используемый аргумент в пользу такого утверждения: приводятся ссылки на статистические данные, согласно которым, занятых в сфере управления, в наши дни в России больше, чем это было в годы существования Советского Союза. В середине 1980-х общая численность занятых в аппарате управления в СССР колебалась от 2 млн. до 2,4 млн. человек. Однако нужно учитывать процедуры подсчёта соответствующих статистических показателей, изменения правил отнесения тех или иных лиц к категории работников сферы государственного управления, появление у органов государственного управления новых функций.

Во-первых, любые статистические сравнения предполагают, что используемые показатели сопоставимы. Определение точной численности работников сферы государственного управления в советское время – непростая задача, поскольку соответствующие функции были «размыты» между разными ведомствами и организациями. К тому же многие функции государственного управления выполнялись освобождёнными работниками партийного и профсоюзного аппаратов, которые могли формально не включаться в численность органов государственного управления.

Во-вторых, публикуемые данные о численности занятых в органах управления в России в 1990-е годы и в настоящее время также нуждаются в пояснении. Эти цифры могут включать не только собственно управленцев, большинство из которых занимают государственные или муниципальные должности, но и многочисленную армию работников, их обслуживающих. Понятно, что, согласно таким подсчётам, численность собственно тех, кто выполняет функции государственного управления, преувеличена.

В-третьих, внутри самой бюрократии произошли глубокие структурные изменения, затрагивающие функциональные основы её деятельности и способствующие увеличению её численности. Проведены анализ и классификация функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти. Всего в рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы было проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными - 1468, дублирующими - 263, требующими изменения – 868. Приняты и готовятся нормативные правовые акты по отмене ряда избыточных и дублирующих функций.

В-четвёртых, происходят децентрализация и расширение функций местных органов управления. Это объективно вызывает рост численности занятых в данной сфере на региональном и местном уровнях.

Наконец, в-пятых, создание и функционирование демократической политической системы предполагают значительную занятость в органах, её обеспечивающих.

Последние три обстоятельства объясняют наличие определённых объективных предпосылок к росту численности занятых в сфере государственного управления и местном самоуправлении при переходе к рыночной экономике и более демократическому устройству общества. Всё это, однако, не исключает и внутренне запрограммированную в любой бюрократии тенденцию к неуклонной экспансии вне связи её с объективным расширением полномочий и обязанностей.

Специальное статистическое обследование государственных и муниципальных органов было начато только в 1994г., поэтому мы не располагаем сопоставимыми данными за более ранний период. Но судя по косвенным данным, относящимся к органам управления и включающим одновременно органы милиции, полная численность занятых здесь сократилась в 1992 г. по сравнению с 1991 г. Это стало закономерным следствием распада СССР и быстрого демонтажа советских государственных институтов (министерств и ведомств). Однако уже в 1993 г. она вновь начала быстро расти в результате создания новых и расширяющихся действовавших министерств и федеральных служб.

 На данный момент по сравнению с советским временем чиновников в нашей стране стало больше в 14 раз: 2,5 миллиона на одну только Россию против 400 тысяч человек на весь Советский Союз. Об этом сообщила  руководитель сектора изучения элит Института социологии РАН Ольга Крыштановская на презентации доклада "Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов". Это исследование касалось госслужащих низшего и среднего звена в сфере управления. Этого исследования мы ещё подробно коснёмся в нашей работе.

**Заключение**

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы сказать, что стремление преодолеть различные проявления бюрократизма также вечно, как стремление усовершенствовать систему управления в целом, сделать ее более эффективной, свободной от недостатков и отвечающей потребностям общества.

Так есть ли выход? Современные исследователи отвечают на этот вопрос с различной степенью оптимизма. Специалисты, понимая всю сложность этой проблемы, тем не менее, предлагают основные направления, по которым можно выйти из этого тупика. Сложность преодоления заключается прежде всего в том, что у бюрократии очень прочны традиции, которые отложили свой отпечаток на каждого человека. Хотя прогноз эволюции российской государственности выглядит неутешительно, тем не менее, нельзя не признать, что единственной сколько-нибудь эффективной силой, способной не допустить такого развития событий, остается все та же бюрократия. Поэтому социальные надежды России неизбежно связаны с изменением характера деятельности чиновничества. Думается, общество еще не утратило способности решить эту задачу и даже превратить бюрократическую этику в фактор подлинного обновления России. Правда, сделать этого нельзя ни путем материального стимулирования подзаконной деятельности чиновников (ибо ника­кое повышение зарплаты не искоренит интенцию на получение реального до­полнительного дохода), ни за счет повышения качества специальной подготовки управленцев (действующая система «переварит» любого, самого квалифицированного специалиста), ни другими способами, предполагающими сохранение нынешней системы управления государством. Превратить бюрократию в опору государства и законности можно лишь на основе организационно-структурных и политических преобразований.

При этом следует признать, что в общем госаппарат стал работать хуже, ибо прежние (партийно-номенклатурные) рычаги контроля и управления разрушились, а адекватной замены им не возникло. К тому же утратили силу прежние нормы неформальной служебной морали, пусть далекие от совершенства, но все-таки как-то регулировавшие поведение служащих. На смену же им пришел не новый, демократический кодекс административной морали, а административный «беспредел», порождающий вседозволенность и почти безграничный чиновничий произвол, моральный вакуум.  Тем не менее можно констатировать, что настоятельно необходимое реформирование нашей госслужбы все-таки началось. Однако происходит оно спонтанно и  больше под влиянием конъюнктурных политических нужд, чем на основе какой-либо общей концепции реформы. Этим Россия невыгодно отличается от других стран, многие из которых в последние десятилетия проводят аналогичные реформы с целью действительной модернизации госслужбы, приведения ее в соответствие с потребностями сегодняшнего и завтрашнего дня.

Определенные шаги в области реформирования уже сделаны. Однако складывается впечатление, что не существует ни единой концепции новой государственной службы (идеальная модель), ни адекватного понимания достоинств и недостатков унаследованной системы (реальная модель), ни четких планов перехода от одной модели к другой. Более того, создается впечатление, что наша бюрократия, избавившись от прежнего партийного «хозяина», но не обретя нового в лице контролирующего ее общества, стремится, и не без успеха, навязать последнему в качестве всеобщего свой корпоративный интерес. Все это чревато весьма серьезными негативными последствиями для нашего государства, политической власти и российского общества в целом.

**Список использованных источников и литературы**

1) Конституция Российской Федерации

2) История Росси – Орлов, Георгиев

3) Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», № 141-ФЗ.

4)Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской федерации» №79-ФЗ.

5) Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» № 53-ФЗ, в редакции N 27-ФЗ.

6) <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D1%8E%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%8F>

7) <http://be5.biz/pravo/tmav/06.htm>