# РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ

## УРАЛЬСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

## Филиал в г. Оренбурге

# Оценка\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Подпись\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

преподавателя

«\_\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2006 г.

Бюрократизм и бюрократия в государственном управлении

**Курсовая работа**

по теории управления

Семёнов И.А.

080504.65 «Государственное и

муниципальное управление»

гр.31-1

Научный руководитель:

Солодкая М.С., д.ф.н., профессор

Оренбург-2006

**Оглавление стр.**

Оглавление…………………………………………………………………………...2

Введение……………………………………………………………………………...3

**Глава1. Бюрократизм и его роль в государственном управлении**.………….5

1.1.Кривое зеркало бюрократии…………………………………………………….5

1.2. Проблемы бюрократизма и бюрократии для России……………………........5

**Глава 2.Бюрократия и её роль в государственном управлении**…………....10

2.1.Теория организаций, объяснение феномена бюрократии……...…................10

2.2.Исторические типы бюрократии, Российский тип…..………………………12

2.3.Проблемы формирования государственной службы демократического

общества………………………………………………………………………...15

2.4.Количественные характеристики государственных служащих РФ………...15

2.5. Положение в развитых странах………………………………………...……..21

2.6.Бюрократия и власть в новой России…………………………………….......22

Заключение…………………………………………………………………...……..29

Список используемой литературы……………………………………...................32

**Введение**

Как известно, система государственного управления - молодая, быстроразвивающаяся наука. В последние го­ды в нашей стране стремительно растет интерес к достижениям в этой науке, поскольку подготовка квалифицированных профес­сиональных государственных служащих становится настоятель­ным требованием времени. Страны Запада также встали на путь научной организации труда государственных служащих, что обу­словливает интерес специалистов к опыту этих стран.

К достижениям западной науки в области государственного администрирования необходимо относится с вниманием, но без излишнего преклонения, справедливо отмечая, что ни в одной стране мира пока не создано совершенной системы государственного управления.

Как пример могу привести высказывание Оноре де Бальзака. В прошлом веке он с горькой иронией писал: «Существует только одна гигантская машина, управляемая пиг­меями, и это бюрократия». Приступая к рассмотрению темы отмечу, что несмотря на то, что Российская школа управления, возможно, и не так хорошо описана, как западная, тем не менее, она имеет свою практику и опыт. Между тем, тема бюрократизма и бюрократии в жизни современного российского общества, безусловно, заслуживает гораздо большего внимания и совершенно другого подхода к ней.

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 настоящей курсовой работе будут рассмотрены теории организаций, исторические типы бюрократии, проблемы формирования государственной службы, проведен анализ бюрократизма и бюрократии в России и для сравнения раскрыто состояние корпуса государственных служащих в современной России, обобщены сведения о количестве и качестве современных государственных служащих в одной работе.

Перед исследованием ставится ряд задач:

1. Показать изменения количественных характеристик корпуса госслужащих за последние 15 лет и сравнить их с показателями советского периода.
2. Показать международное соотношение общей численности населения к общему числу бюрократов в индустриально развитых странах.
3. Оценить качество по таким показателям, как образование, стаж, возраст госслужащих.
4. Показать оценку населением и самими бюрократами своей профессиональной деятельности.

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.

**ГЛАВА 1. Бюрократизм и его роль в государственном управлении**

**1.1.Кривое зеркало бюрократии**

*Власть над людьми приобретается*

*лишь посредством служения им.*

*В. Кузен*

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 Аристотель1, любые правильные формы правления имеют тенденцию искажаться, как в кривом зеркале. Таким кривым зеркалом рациональной бюрократической организации и является бюрократизм.

**1.2.Проблемы бюрократизма и бюрократии для России**

Проклятия в адрес чиновничества – любимый и очень традиционный вид «российской национальной охоты». Не было на Руси царя, генсека или президента, который не бранил бы бюрократов, не списывал бы на

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1Оболонский А.В. Бюрократия для 21 века? Модели государственной службы.М.,2002. С.143.

них все мыслимые грехи и не поощрял бы на это других своих подданных. «Царь-то у нас добрый, да бояре злые»- извечный российский способ объяснения всех бед. Часто это, увы, бывало, не лишено справедливости, но далеко не всегда. Пресловутые «дьяки» в разные времена были разными и зачастую совсем не такими плохими, как их представляла молва.

Если же вернуться к нашей «родной» бюрократии, то при любом режиме сказать о ней доброе слово было почти неприличным2.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.

При этом проблема не сводится к злостному, своекорыстному бюрократизму. В любом обществе существуют еще и интересы особые, социально-групповые и те, кто имеют большие возможности для обеспечения приоритета этих интересов, эти возможности используют. Поэтому чиновник в принципе не может быть абсолютно бесстрастным арбитром, но склонен использовать свое положение в собственных интересах. На уровне социально-групповых взаимодействий это выглядит так: аппарат стремится навязать

2Оболонский А.В. Бюрократия для 21 века? Модели государственной службы.М.,2002. С.142.

3Ключевский В.О. Курс русской истории: В 8 т. М., 1958. Т.3. С.12

обществу свой собственный интерес как интерес всеобщий. Другой объективной основой рациональной бюрократии является ее органический антидемократизм. Он возникает из монополии чиновника на компетентность, оставляющую за “простыми” людьми лишь роль просителей, ходатаев.

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 компоненты4:

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

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

-в организационном – концелярская подмена содержания формой;

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

4 Оболонский А.В. Бюрократия и бюрократизм (к теории вопроса). Государство и право. 1993. № 12.С34.

-в морально-психологическом – бюрократическая деформация сознания.

Бюрократизм имманентен5 сложившейся у нас административно-командной системе, которая зиждется на презумпции6 всесилия государственной власти, способной якобы решить любую политическую, экономическую, идеологическую задачу, если решение соответствующее будет своевременно принято и должным образом исполнено. Отсюда гиперболизация роли управленческих структур, исключающая возможность контроля за ними со стороны гражданского общества и неизбежно превращающая бюрократизм по сути в тотальное явление. Не исключение в этом смысле и сфера борьбы с преступностью, где социальная опасность бюрократизма особенно велика, т.к. здесь с наибольшей остротой сталкиваются интересы граждан, социальных групп, общества в целом.

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.

Возьмем дефекты уголовного закона, которые становятся одним из источников бюрократических извращений в борьбе с преступностью.

Неудачный уголовный закон с неизбежностью порождает бюрократизм.

Дефекты уголовных законов бывают разными:

1. под защиту закона не берутся социальные ценности, того заслуживающие (вакуум регулирования);
2. либо нормы конструируются там, где для них нет объективной основы в виде общественных отношений, нуждающихся в правовом оформлении (регулирование вакуума). Подчас объектом уголовно-правовой

5Ожегов С.И. и Н.Ю. Шведова. Толковый словарь русского языка. 4-е издание, дополненное. Москва 2003. С. 245.

6Там же. С.583.

защиты становятся ценности, которые в силу особенностей их природы невозможно защищать с помощью угрозы наказания.

1. Итак, нормы права искаженно отражающие объективную общественную потребность, рождают уродливые правоотношения, последствия которых вредны для общества, но в каком-то смысле полезны для бюрократической системы. Например, печально известные нормативные акты об усилении борьбы с нетрудовыми доходами, с пьянством и алкоголизмом и др.

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.

**ГЛАВА 2.** **Бюрократия и её роль в государственном управлении**

**2.1.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»[[1]](#footnote-1). Он выделяет следующие основные элементы формальной организации[[2]](#footnote-2):

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).

Рассматривая структуру формальной организации, он приводит выделенные еще в работах Ф.Тейлора и А.Файоля , а также их последователей существующие в структуре предприятия типы: линейная организация, функциональная организация и штабная организация[[3]](#footnote-3).

Формализация социальной системы может осущест­вляться двумя путями: во-первых, легализация уже естест­венно сложившегося состояния, это так называемый «рефлексивный» способ формализации; во-вторых, разра­ботка программы (специального проекта, плана работы и т.д.), в соответствии с которой в дальнейшем осуществля­ется организация той или иной социальной системы, это уже «конструкторский» способ формализации[[4]](#footnote-4).

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[[5]](#footnote-5). 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.

**2.2.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. Что такое российская бюрократия в прошлом? Лучший ответ на этот вопрос дает, на мой взгляд, бессмертное произведение Н.В.Гоголя «Ревизор». Основные черты ее стиля управления, собственно, две: 1) служу своему начальнику; 2) обществу, гражданам служу в той мере и таким образом, как этого хочу я сам. При такой организации государственной службы на объективность, компетентность, справедливость, деловитость чиновника рассчитывать не приходится: сроков рассмотрения дел не существует, порядок делопроизводства и подведомственность крайне неопределенны, а главное - во всем господствует произвол, личное усмотрение решающего вопрос с непременными спутниками -взятками, вымогательством, протекцией. Исход дела решает не правота человека, не объективные обстоятельства, а его статус, богатство, связи, ловкость, умение «задобрить» нужную персону.

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[[6]](#footnote-6).

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.

Технически, по М.Веберу, это самая совершенная форма организации государственной службы. Ее превосходство проявляется в четкости, быстроте, компетентности, преемственности, единстве, субординации, стабильности, относительной дешевизне и, наконец, безличном характере деятельности.

«Идеологической» основой веберовской модели были три постулата: 1) бюрократия одинаково эффективно служит любому политическому «хозяину», не вмешиваясь при этом в его компетенцию; 2) это наилучшая из всех возможных форм организации; 3) важнейшее ее достоинство - эмансипация от субъективных человеческих влияний на принятие решений. Нет сомнения, что подход Вебера составил эпоху в административной науке и практике, стал фундаментальной основой теории управления в индустриальном обществе. И значение его до сих пор далеко не исчерпано.

Но жизнь все же оказалась сложнее идеальных схем М.Вебера. Уже начиная с К.Маркса, исследователи часто отмечают у бюрократии развитых государств такие черты, как своекорыстие, корпоративность, формализм, карьеризм, притязание на монопольную компетентность, отношение к гражданам как «винтикам» безличной машины. И как общественный результат - перерождение рациональной бюрократии, фактическое отчуждение рядовых граждан от власти и управления. Как заявил в свое время В.Остром, один из наиболее авторитетных политологов современности, практическое воплощение в жизнь веберовского идеального типа «полностью развитой бюрократии» способно создать такую бюрократическую машину, при которой профессиональные бюрократы соединятся в цепи, а граждане превратятся в зависимые массы, в беспомощных «дилетантов» при своих политических «хозяевах». Господство полностью развитой бюрократии превратит все формы конституционного правления в равнозначные фикции. Единственной политической реальностью останется бюрократия.

**2.3. Проблемы формирования государственной службы демократического общества**

В работе мы будем рассматривать понятия «бюрократия» и «государственные служащие» как синонимы для обозначения тех, кто занят на государственной службе. «Государственная служба – вид трудовой деятельности, заключающийся в практическом осуществлении государственных функций работниками государственного аппарата, занимающими должности в государственных учреждениях и получающими от государства вознаграждение за свой труд».[[7]](#footnote-7)

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.

**2.4.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.[[8]](#footnote-8) 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.[[9]](#footnote-9) 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.

В 1995 г. численность занятых в органах управления возросла примерно на 6% (самый значительный прирост за весь период наблюдения). В целом в 1994-2000 гг. численность занятых в органах исполнительной власти увеличилась на 15,1%, а общий прирост (по всем ветвям власти) составил 15,8%.

По регионам прирост занятости в сфере государственного управления распределялся неравномерно, а межрегиональная вариация увеличивалась. На начало 2000 г. плотность госслужащих в расчёте на 1000 человек постоянного населения варьировалась от 4 (в Ингушетии) до 58 (в Эвенкийском автономном округе) при средней по стране 8 человек[[10]](#footnote-10).

Теперь сосредоточимся только на работниках органов исполнительной власти, то есть на тех, кого обычно и зовут «бюрократами». Почти 90% всех государственных и муниципальных служащих заняты именно в учреждениях исполнительной власти. За 6лет (1994-1999 гг.) их численность возросла с 894 тыс. до 1029,5 тыс. человек, то есть на 15% (см. табл.1). На начало 2001 года в расчёте на 1000 человек приходилось 7 человек, занятых в органах исполнительной власти всех уровней.

*Таблица1*

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Численность работников, занятых в органах государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации** *(на начало года, тыс.человек)* | | | | | | | |
| годы | всего в органах власти и управления | Законода-тельной | исполнительной, из них: | | | судебной власти и прокурату-ры | других государст-венных органах |
| всего | федераль-ной | субъектов РФ и МСУ |
| *Всего работников* | | | | | | | |
| 1994 | 1004,3 | 7,1 | 894,4 | 379,9 | 514,5 | 102,7 | 0,1 |
| 1995 | 1061,8 | 8,8 | 945,1 | 416,2 | 529,0 | 107,3 | 0,6 |
| 1996 | 1093,0 | 10,5 | 971,3 | 433,0 | 538,3 | 110,1 | 1,2 |
| 1997 | 1108,9 | 11,1 | 984,4 | 442,5 | 542,0 | 111,5 | 1,8 |
| 1998 | 1102,8 | 11,0 | 983,9 | 409,9 | 574,0 | 105,6 | 2,3 |
| 1999 | 1133,7 | 14,5 | 1006,5 | 412,8 | 593,7 | 110,1 | 2,6 |
| 2000 | 1163,3 | 15,5 | 1029,5 | 404,7 | 624,8 | 115,2 | 3,1 |
| 2001 | 1140,6 | 19,1 | 983,7 | 377,1 | 606,6 | 134,3 | 3,5 |
| *На федеральном уровне* | | | | | | | |
| 1994 | 39,3 | 3,1 | 33,8 | 33,8 | ­ | 2,2 | 0,1 |
| 1995 | 39,8 | 3,5 | 33,8 | 33,8 | ­ | 2,2 | 0,2 |
| 1996 | 37,9 | 3,7 | 31,2 | 31,2 | ­ | 2,5 | 0,6 |
| 1997 | 37,5 | 3,9 | 30,4 | 30,4 | ­ | 2,5 | 0,7 |
| 1998 | 35,9 | 3,0 | 28,9 | 28,9 | ­ | 3,0 | 0,9 |
| 1999 | 38,7 | 3,9 | 30,9 | 30,9 | ­ | 3,0 | 1,0 |
| 2000 | 38,8 | 4,2 | 30,3 | 30,3 | ­ | 3,2 | 1,2 |
| 2001 | 37,2 | 3,8 | 28,8 | 28,8 | ­ | 3,3 | 1,3 |
| *На региональном уровне* | | | | | | | |
| 1994 | 965,0 | 4,0 | 860,6 | 346,1 | 514,5 | 100,5 | 0,02 |
| 1995 | 1022,0 | 5,3 | 911,3 | 382,4 | 528,9 | 105,1 | 0,03 |
| 1996 | 1055,1 | 6,8 | 940,1 | 401,8 | 538,3 | 107,6 | 0,6 |
| 1997 | 1071,4 | 7,2 | 954,0 | 412,1 | 541,9 | 109,0 | 1,1 |
| 1998 | 1066,9 | 7,9 | 955,0 | 381,0 | 574,0 | 102,6 | 1,4 |
| 1999 | 1095,0 | 10,6 | 975,6 | 381,9 | 593,7 | 107,1 | 1,6 |
| 2000 | 1124,5 | 11,3 | 999,2 | 374,4 | 624,8 | 112,0 | 1,9 |
| 2001 | 1103,4 | 15,3 | 954,9 | 348,3 | 606,6 | 131,0 | 2,2 |

Оценивая общий масштаб занятости в этой сфере, необходимо иметь в виду, что в любой управленческой организации трудятся не только «бюрократы». Поэтому их реальная численность (с точки зрения выполнения собственно чиновничьих функций) оказывается меньше. На начало 2001 г. персонал по охране и обслуживанию зданий составлял свыше 120 тыс. человек, или 10% от всего списочного состава работников государственных и муниципальных органов.

Подавляющая часть чиновников трудилась в регионах. В 1994-2000 гг. тенденции изменения численности чиновников в центре и на местах были противоположны. Численность чиновников в центральном аппарате федеральных ведомств («федеральные чиновники на федеральном уровне») за рассматриваемый период снизилась на 10% и составила менее 30 тыс. человек. Их доля сократилась с 3,8 до 2,9%, доля федеральных чиновников в регионах тоже уменьшилась. В регионах наблюдалась противоположная ситуация: суммарная численность чиновников в регионах возросла на 8%, а численность работников исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления повысилась более чем на 20% (с 515 тыс. до 625 тыс. человек)! Именно за счёт региональных и местных чиновников и растёт общая численность этой группы.

В 2000-2005 годах тенденция к постоянному росту численности занятых на госслужбе сохранилась. Это связано с административной реформой, изменением в структуре федеральных органов исполнительной власти, введением института полномочных представителей президента в федеральных округах. Каждый полпред имеет свой достаточно обширный аппарат, в который входят: заместители полпреда, общественные приёмные (региональные и территориальные), начальники управлений и отделов, руководители общественных приёмных, главы различных многочисленных комиссий и главные федеральные инспектора.

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.

**2.5. Положение в развитых странах**

Завершая анализ показателей численности государственных служащих и их динамики в России, попытаемся сравнить их с соответствующими показателями в других промышленно развитых странах. Расхождения в определении самого понятия государственной службы существенно затрудняют межстрановые сопоставления. Однако благодаря специальному обследованию, проведённому Всемирным банком[[11]](#footnote-11), ситуация в этой области несколько прояснилась.

Из данных таблицы следует, что во многих странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) доля занятых в сфере государственного управления заметно выше, чем в России. В богатых странах эти показатели ещё выше. Среди последних наименее «бюрократизированы» относительно бедная Греция(4,3%) и Япония (4,0%). Правда, в ряде стран ЦВЕ показатели близки к российским. Например, в Болгарии они чуть выше, а в Польше – ещё ниже, чем в России, отсюда следует, что российская ситуация не исключительна для переходных обществ.

*Таблица 2*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Занятость в сфере государственного управления, 2001 г. (в %)** | | |
| **Страны** | **От всех занятых** | **От всего населения** |
| Россия | 1,8 | 0,8 |
| Болгария | 2,8 | 1,2 |
| Венгрия | 5,9 | 2,7 |
| Польша | 1,3 | 0,6 |
| Словакия | 5,5 | 2,2 |
| Австрия | 14,1 | 5,9 |
| Германия | 6,3 | 3,0 |
| Швеция | 16,8 | 9,4 |
| Великобритания | 8,8 | 3,5 |
| США | 7,8 | 4,4 |
| Япония | 4,0 | 1,9 |
| Греция | 4,3 | 1,5 |
| Франция | 12,4 | 4,9 |

Итак, межстрановые сравнения не свидетельствуют о том, что доля занятых в государственном управлении в России в начале 2000-х годов была велика. Скорее, даже наоборот.

**2.6.Бюрократия и власть в новой России**

В завершающей части работы хотелось бы представить более полные сведения, об упомянутом выше, социологическом исследовании, «Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов» проведенном Институтом социологии (ИС) РАН совместно с российским представительством фонда Фридриха Эберта (Friedrich Ebert Stiftung). Исследователи интервьюировали 1,5 тысячи респондентов из 11 социальных групп (которые сыграли в исследовании роль «населения») и 300 чиновников среднего и низшего звена (ответившие за «бюрократию»). Погрешность, как утверждают эксперты, колеблется в пределах 1-3%.

Представляя стостраничный доклад, директор Института социологи РАН Михаил Горшков начал с напоминания об обращении президента страны Федеральному Собранию, в котором Владимир Путин подверг критике чиновничий аппарат. Никогда в российской истории, по словам Горшкова, руководитель государства не рассуждал о плачевном состоянии бюрократии, обращаясь к представителям законодательной власти и стране в целом.

Начнём с оценки уровня коррупции. Как это ни печально, но народ сегодня уверен, что главная беда России - это засилье бюрократов и их сращивание с крупным капиталом. Люди считают, что из-за них расцвела коррупция, они мешают развитию малого и среднего бизнеса и предают общенациональные интересы. А вот чиновники собой довольны и считают, что их главное достоинство - профессионализм.   
И если понятия "государство" и "государственные служащие" вызывают у наших сограждан скорее позитивное чувство, то "власть" и "чиновничество" - резко негативное. Любопытно, что самой бюрократии термин "чиновник" тоже не нравится. Все они хотят быть государственными служащими. Хуже всего народ относится к высшему чиновничеству - слою, который Владимир Путин назвал в своем Послании "надменной кастой".

Результаты исследования показали, что наиболее коррумпированными институтами россияне считают власть на местах (на нее указали 40,9% опрошенных) и правоохранительные органы (33,8%). Кроме того, среди пораженных коррупцией институтов были названы судебная система (22%), крупный бизнес (18,5%), федеральное правительство (17,2%), медицина и образование (17,7%), военкоматы (14,8%).

При этом наименее коррумпированными, по мнению россиян, являются политические партии (3,4%), парламент (3,2%) и средства массовой информации (2,3%).

Любопытно, что каждому третьему опрошенному лично не приходилось давать деньги и подарки людям, от которых зависело решение его проблем. Еще примерно треть участников опроса признали, что им приходилось это делать, но "в единичных случаях".

Согласно результатам исследования, к наиболее типичным ситуациям, когда россиянам приходилось вручать "подарки", можно отнести общение с работниками медицины и образования (30,5%), общение с сотрудниками ГАИ (19%), чиновниками (15,4%) и с сотрудниками милиции (10,1%).

По мнению россиян, наиболее эффективно с коррупцией борются ФСБ (21,6%) и президент (19%). Одновременно респонденты придерживаются невысокого мнения о роли гражданского общества в борьбе с коррупцией. Роль правозащитных и других общественных организаций в борьбе с коррупцией отметили лишь 7,9% опрошенных, а роль СМИ - около 8,5%.

Более половины россиян (54%) выступают за радикальное сокращение чиновничества. А 65% госслужащих уверены, что такие реформы ничего не дадут. Граждане при этом выступают за усиление общественного контроля за деятельностью чиновников – 60%, за более тщательный отбор на государственные должности – 44% и за введение запрета на госслужбу для тех, кто был уличен в коррупции, население поддерживает предложение ужесточить наказания за особо тяжкие коррупционные деяния «вплоть до смертной казни». 46,2% россиян считают, что этот шаг снизит уровень коррупции. Доля скептиков, полагающих, что такая мера никак не повлияет на уровень коррупции, почти вдвое меньше - 25,3%. В свою очередь, сами чиновники убеждены, что для более эффективной работы надо и производить тщательный отбор кандидатов (52%), и повысить заработную плату (за это предложение высказались 40% опрошенных бюрократов). В целом, как показал опрос, в обществе преобладает мнение, что "коррупцию в принципе невозможно победить". Так считает более половины опрошенных россиян - 53,8%.

Также выяснилось, что две трети населения страны оценили деятельность государственных чиновников как неэффективную. У чиновников на это оказался диаметрально противоположный взгляд. Две трети чиновников на просьбу дать оценку своему труду ответили, что без них невозможна нормальная работа государства.

Еще интереснее экспертам стало, когда они опросили респондентов на тему деловых и нравственных качеств российского и западноевропейского чиновника. Если для заграничного бюрократа простые россияне выбрали из списка качеств «компетентность» и «неподкупность», то отечественному не посчитали нужным приписать ни одного положительного качества. Российский чиновник, по версии населения, оказался «равнодушным» (63,7%), «продажным» (58,5%), «безразличным к интересам своей страны» (41,1%), «некомпетентным» (31,1%), «необразованным и грубым» (26%).

Сами чиновники нашли для себя в предложенном списке куда более приятные качества. Отечественный бюрократ назвал себя «трудолюбивым» и «профессиональным».

На вопрос, почему работа чиновников воспринимается как неэффективная, население заявило, что у бюрократа просто «отсутствует страх наказания». Чиновники же сослались на «несовершенство законодательства» и «низкую зарплату». При этом ни один из 300 опрошенных госслужащих не определил свое материальное состояние как плохое. Напротив, 34% бюрократов открыто признались, что заинтересованы в первую очередь в «сохранении и постоянном увеличении своего богатства, невзирая на низкий уровень жизни населения».

Эксперты были шокированы и еще одним фактом. С утверждением, что российские чиновники стали «отдельной кастой, объединенной общими интересами и особым образом жизни», согласились 76,2% опрошенного населения. Что же до чиновников, то они этот тезис отрицать не стали. Больше 40% госслужащих объявили экспертам, что действительно стали особым сословием. Также воспринимает сегодня класс чиновников и подрастающее поколение. 24% работающего населения (в том числе 48% опрошенных студентов) хотят поступить на госслужбу, потому что «работа в госаппарате дает материальные привилегии, льготы, стабильность и карьеру».

На вопрос в чьих руках находится власть в России ответы разделились. Так, 32 процента опрошенных россиян считают, что власть в стране принадлежит олигархам. Среди более осведомленных госслужащих такого мнения придерживаются только 16 процентов. Еще 32 процента чиновников считают, что реальная власть принадлежит президенту, хотя среди населения таковых всего 19 процентов. Российский народ как носителя власти не воспринимают обе категории респондентов: всего 1,9 чиновников и 0,8 процентов опрошенных россиян считают, что народ влияет на функционирование власти.

По мнению 42% чиновников и 46% обычных граждан, никак не повлияла на эффективность государственного аппарата отмена выборности губернаторов. При этом 38% чиновников и 31% граждан полагают, что эта реформа ситуацию в будущем улучшит, а 19% бюрократов и 21% россиян думают, что ухудшит. Что касается нового порядка выборов в Думу по пропорциональной системе, то в том, что он ничего не изменит, не сомневаются 53% чиновников и 57% не имеющих отношения к госслужбе опрошенных. Лишь на Общественную палату и те и другие возлагают определенные надежды. Ее создание положительно повлияет на госаппарат, по мнению 43% госслужащих и 46% обычных граждан. В целом же, по мнению россиян, вертикаль власти Путина недостаточно эффективна – так думают 70% опрошенных.

Большинство граждан не сомневаются, что именно бюрократия препятствует экономическому подъему России. 49% опрошенных назвали главным препятствием для развития страны коррумпированность элиты (среди чиновников считают так 35%), а еще 23% отмечают низкий профессионализм управленцев. Правда, в числе проблем, которые волнуют жителей России, коррумпированная бюрократия всего лишь на пятом месте после алкоголизма и наркомании, низкого уровня жизни, снижения морали и нравственности, сокращения доступа к бесплатному образованию и здравоохранению.

«Результаты исследования производят удручающее впечатление: с одной стороны, граждане признают, что бюрократы работают не на Россию, а на себя, но с другой – не видят этой системе альтернативы», – отметил в разговоре с «Газетой.Ru» независимый депутат Госдумы Владимир Рыжков. По его мнению, опрос показал, что за последние пять лет отношение к бюрократии у россиян ухудшилось на порядок по сравнению с эпохой СССР и начала 90-х, что заметно бьет по репутации действующего президента, который тщательно отстраивал новую систему государственной власти. «Можно сказать, что чиновничество разлагает общественное сознание, создавая у молодежи ощущение, что коррупция – это правильный способ заработать на жизнь», – прокомментировала последние данные руководитель Центра изучения элиты ИС РАН Ольга Крыштановская, заметившая, что сегодня в стране возник «феномен создания класса чиновничества, защищающего собственные классовые интересы». Очевидно, что унаследованная Российским государством система государственной службы нуждается в глубоком и всестороннем реформировании. Это обусловлено как принципиально изменившимся характером стоящих перед государством задач, так и постепенно складывающимся новым типом отношений между властью и формирующимся гражданским обществом. В связи со вторым моментом особое значение в новых условиях приобретают и обращенные к государственному управлению политические ожидания граждан. Нам надо как можно быстрее перейти к новой модели государственного управления. Любые преобразования обречены на неудачу, если одновременно не реформируется аппарат государственной власти.

В частности, отношение населения к исполнительному аппарату власти формируется во многом на основе опыта общения с конкретными чиновниками (часто, увы, сугубо негативного), либо знания о таком опыте от других, либо через и с позиций интересов своего начальника или своих личных. В этом ему помогают так называемые защитные механизмы сознания - психологическая «цензура», т. е. отключение сознания от нежелательной информации, подмена одной информации другой, а также искаженная шкала социальных ценностей, сверяясь с которой он фактически расценивает себя не как слугу демократического общества, а как слугу установленного административного порядка и исполнителя воли своих руководителей.

В массе своей бюрократ - не своекорыстный злоумышленник, а чаще всего субъективно честный человек, но с сознанием, деформированным социальной практикой, общими социальными условиями, способствующими развитию черт бюрократической личности. Но, разумеется, сказанное никоим образом не означает примирительного отношения к бюрократизму, самая решительная борьба с которым является одной из важнейших предпосылок успешного решения стоящих перед обществом задач.

Серьезный вклад в разрешение данной коллизии может и должна внести наука, опирающаяся на знание мирового опыта государственной службы, адекватное понимание российско-советской традиции госслужбы и значения государственности вообще, на анализ современной государственной службы и отношения к ней общества.

**Заключение**

В главе первой был рассмотрен бюрократизм в государственном управлении современной России и возникающие в связи с этим проблемы особенно в правоохранительной системе, которые можно охарактеризовать коротко: 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.

В главе второй рассмотрена бюрократия в государственном управлении на примере современной России, даны количественные и качественные характеристики бюрократии как чиновничего аппарата, представлена подробная статистическая справка о количестве чиновников в период с 1994-2001гг. Причины, по которым нет статистических данных за весь период, указаны. Представлены такие очень ясно описывающие количественное состояние современного корпуса государственных служащих данные: в 1995 г. численность занятых в органах управления возросла примерно на 6%. В целом в 1994-2000 гг. численность занятых в органах исполнительной власти увеличилась на 15,1%, а общий прирост (по всем ветвям власти) составил 15,8%.

По регионам прирост занятости в сфере государственного управления распределялся неравномерно, а межрегиональная вариация увеличивалась. На начало 2000 г. плотность госслужащих в расчёте на 1000 человек постоянного населения варьировалась от 4 (в Ингушетии) до 58 (в Эвенкийском автономном округе) при средней по стране 8 человек.

Почти 90% всех государственных и муниципальных служащих заняты именно в учреждениях исполнительной власти. За 6лет (1994-1999 гг.) их численность возросла с 894 тыс. до 1029,5 тыс. человек, то есть на 15% . На начало 2001 года в расчёте на 1000 человек приходилось 7 человек, занятых в органах исполнительной власти всех уровней.

В завершение, и для сравнения приведён сравнительный анализ численности госслужащих в развитых странах и в России, можно судить по нему, что процентное соотношение в России, по сравнению с индустриально развитыми странами, очень небольшое.

Тенденции развития нашей государственной службы за последние 5-7 лет противоречивы. Максимально кратко их можно обозначить так:

* формальная департизация аппарата, преследовавшая как обще социальные, так и корпоративные бюрократические цели;
* возрождение в усложненном виде чиновничьей «Табели о рангах» - института, который исторически принадлежит прошлому и значение которого в современных развитых странах всячески стараются ограничить;
* одновременное создание ряда действительно необходимых предпосылок для формирования нужного статуса современной госслужбы: введение квалификационных экзаменов, аттестаций и конкурсов на замещение вакантных должностей, нормативное установление ограничений, гарантий и привилегий, связанных со статусом государственного служащего;
* переструктурирование аппарата (например, преобразование министерств в акционерные общества закрытого типа), имевшее целью, с одной стороны, приобщение бюрократии к переделу собственности, с другой - выведение аппарата из-под вероятных анти бюрократических атак, иными словами, институционализация корпоративных интересов;
* поверхностная демократизация аппарата как псевдоответ на вызов времени.

В целом это можно подытожить как борьбу двух тенденций модернизации госслужбы - корпоративистской и демократической.

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.

03.04.2006года\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ И.А. Семёнов

Список использованных источников и литературы:

1. Бабаев М.М., Блувштейн Ю.Д. Бюрократизм в правоохранительной деятельности: истоки и пути преодоления. “Советское государство и право”, 1990, № 9.С.45.
2. Вебер М. Основные социологические понятия. Избранные произведения: Пер. с нем. Сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н.Давыдова; Предисл. П.П.Гайденко. — М.: Прогресс, 1990. — (Социологич. мысль За­пада).С.288.
3. Гимпельсон В. Численность и состав российской бюрократии. Вопросы экономики. 2002. №11. С. 107.

Миллс Ч.Р. Социологическое воображение. Пер.с англ. О.А.Оберемко; Под ред.и с предисл. Г.С.Батыгина - М. Стратегия. 2001.С.402.

1. Мониторинг административных барьеров. Исследование Центра экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР). Всемирный банк, Агентство США по международному развитию. 2001.С.250.
2. Ноздрачёв А.Ф. Государственная служба. М., 1999.С.283.
3. Оболонский А.В. Бюрократия и бюрократизм (к теории вопроса). Государство и право. 1993. № 12.С54.
4. Оболонский А.В. Постсоветское чиновничество: квази бюрократический правящий класс. Общественные науки и современность. 1996. № 5.С.61.
5. Оболонский А.В. Государственная служба. М.2000.С321.
6. Оболонский А.В. Бюрократия для 21 века? Модели государственной службы.М.,2002.С.297.
7. Ожегов С.И. и Н.Ю. Шведова. Толковый словарь русского языка. 4-е издание, дополненное. Москва 2003. С. 937.
8. Пригожин А.И. Современная социология органи­заций: (Учебник). — М.: Интерпракс, 2000. — 375 с. — (Программа обновления гуманитарного образования в России).
9. Слатинов В.Б. Государственная служба в современной России. Образование и общество.2002. №1. С.73.
10. Статистический бюллетень № 4 (78), июль 2001 г. Состав работников, замещавших государственную и муниципальную должности по полу, возрасту, стажу работы, уровню образования на 1 января 2001года. Статистический бюллетень. Госкомстат РФ. 2001.С.78.
11. Федеральный закон от 27 мая 2003 года. «О системе государственной службы Российской Федерации», № 141-ФЗ.
12. Федеральный закон от 24 июля 2004 года. «О государственной гражданской службе Российской федерации» №79-ФЗ.
13. Федеральный закон от 01 апреля 2005. «О воинской обязанности и военной службе» № 53-ФЗ, в редакции N 27-ФЗ.
14. Интернет-газета Взгляд. vz.ru,
15. Интернет-газета Российская газета. rg.ru
16. Интернет-газета.Газета.ру. gazeta.ru http://gazeta.ru/2005/11/01/oa\_176310.shtml
17. Интернет-газета.Известия http://www.izvestia.ru/russia/article3008823

1. Энциклопедический социологический словарь / Общ. ред. Г.В.Осипова; Ред.-сост. А.В.Кабыща. — М.: ИСПИ РАН, 2000. С. 329. [↑](#footnote-ref-1)
2. Пригожин А.И. Современная социология органи­заций: [Учебник). — М.: Интерпракс, 2000. — 375 с. — (Программа обновления гуманитарного образования в России). С.42 [↑](#footnote-ref-2)
3. Пригожин А.И. Социология организаций. — М.: Наука, 2003. С.17-19 [↑](#footnote-ref-3)
4. Пригожин А.И. Современная социология органи­заций: [Учебник). — М.: Интерпракс, 2000. С.376 (Программа обновления гуманитарного образования в России). С.10 [↑](#footnote-ref-4)
5. Вебер М. Основные социологические понятия // Избранные произведения: Пер. с нем. / Сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н.Давыдова; Предисл. П.П.Гайденко. — М.: Прогресс, 2000. — С.115-123. — (Социологич. мысль За­пада). [↑](#footnote-ref-5)
6. Вебер М. Основные социологические понятия // Избранные произведения: Пер. с нем. / Сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н.Давыдова; Предисл. П.П.Гайденко. — М.: Прогресс, 2000. — С.97-105. — (Социологич. мысль За­пада). [↑](#footnote-ref-6)
7. Государственная служба. Отв. Ред. А. Оболонский. М.: Дело,2000, с.10. [↑](#footnote-ref-7)
8. ФЗ «О государственной гражданской службе Российской федерации» №79-ФЗ от 24 июля 2004 года. Ст.9. [↑](#footnote-ref-8)
9. Статистический бюллетень № 4 (78), июль 2001 г. (далее по тексту – СБ № 4 (78)). Полную версию см.: Состав работников, замещавших государственную и муниципальную должности по полу, возрасту, стажу работы, уровню образования на 1 января 2001года. Статистический бюллетень. Госкомстат РФ, 2001. [↑](#footnote-ref-9)
10. СБ №4 (78), С.8. [↑](#footnote-ref-10)
11. Гимпельсон В. Численность и состав российской бюрократии// Вопросы экономики.2002. №11. с. 100. [↑](#footnote-ref-11)