



005531205

На правах рукописи

Филатова Ольга Викторовна

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЮРОКРАТИЯ КАК ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ И
СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ГРУППА В СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ: ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

Специальность 22.00.08 – социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

– 4 июл 2013

МОСКВА – 2013

Работа выполнена на кафедре государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов».

Научный руководитель:

Фёдоров Владимир Александрович
доктор философских наук, профессор

Официальные оппоненты:

Магомедов Керем Османович
доктор социологических наук, профессор
(ФГОУ ВПО Российская академия
народного хозяйства и
государственной службы
при Президенте Российской Федерации)

Аксёнова Ольга Владимировна
кандидат социологических наук, ведущий
научный сотрудник
(ФГБУН Институт социологии РАН)

Ведущая организация:

ФГБУН Институт социально-политических
исследований РАН (Отдел стратегических
социальных и социально-политических
исследований)

Защита состоится «3» июля 2013 г. в 14 часов на заседании Диссертационного совета Д 212.203.31 в Российском университете дружбы народов по адресу: 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10 / 2, ауд. 415.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Российского университета дружбы народов по адресу: 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат разослан «1» июня 2013 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
доктор социологических наук



Бронзино Л.Ю.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современные российские реалии свидетельствуют о серьезных проблемах, связанных с качеством управления на всех уровнях: решения принимаются либо не соответствующие уровню общественных задач и интересам населения в целом, а не отдельным социальным группам, либо принятые решения не реализуются на должном уровне. От качества государственного управления зависит не только уровень и качество жизни населения, но и конкурентоспособность государства в целом, в т.ч. национальная безопасность, уровень научно-технического и социально-экономического развития. Одной из важнейших составляющих механизма государственного управления является бюрократия. Влияние бюрократии на функционирование всей системы государственного управления во многом определяется ее главенствующей ролью в принятии и практической реализации управленческих решений.

В массовом сознании у российского чиновничества сложилась плохая репутация: с его деятельностью связывают коррупцию, некомпетентность, волокиту, халатность при исполнении служебных обязанностей. В социально-политической публицистике чиновничество стало объектом не только иронических зарисовок, но и обвинений во всех возможных недостатках российской государственности: оторванности от реальных проблем общества, неэффективном расходовании государственных средств, отсутствии фактического разделения власти и собственности, извлечении чиновниками «административной ренты» и др. Однако уже в дореволюционных российских исследованиях¹ были предприняты попытки объективно рассмотреть бюрократию не только как объект социальной критики, а нередко и сатиры, но и как группу, обеспечивающую функционирование государственного аппарата, и как особый механизм государственного управления и его внутриорганизационную специфику.

Можно констатировать, что современная российская бюрократия как управленческий институт и социально-профессиональная группа исследована в недостаточной мере, что обуславливает актуальность анализа ее социально-правового статуса, особенностей стратификации, рациональности ее деятельности и социально-психологических особенностей ее представителей. Это дает возможность выявления специфики и, исходя из этого, возможных направлений повышения эффективности ее деятельности, снижения негативных эффектов использования бюрократических принципов управления. Изучение бюрократии в указанном ключе может способствовать формированию комплексной стратегии совершенствования института государственной гражданской службы в России.

¹ *Вигдорчик Н.А.* Заметки сибирского врача. (Очерки бюрократической медицины). Н. Новгород: Тип. Товарищества труженников печатного дела. 1905; *Карнович Е.П.* Русские чиновники в былое и настоящее время. СПб., Типография П.П. Сойкина. 1897; *Ольшевский М.* Бюрократия. М.: Издание В.М. Сабина, 1906; *Чичерин Б.Н.* Курс государственной науки. М., 1898.

Степень научной разработанности проблемы

Феномен бюрократии стал предметом целенаправленного научного осмысления с конца XIX века. Государственной бюрократией стали называть особую категорию профессионалов, занятых в сфере государственного управления. Она анализировалась и в рамках теории организации как механизм социального управления и как субъект властных отношений. В XX веке о бюрократии стали упоминать в рамках анализа социально-политических процессов, актуальными стали термины «бюрократическое общество», «бюрократический кризис», «бюрократический ритм» социальной динамики.² Ее изучение в рамках социальных наук предполагает возможность многоаспектного и комплексного исследования проблем функционирования бюрократии. Одним из наиболее продуктивных направлений ее исследования является сосредоточение, прежде всего, на социологических концепциях, касающихся вопросов о месте и роли бюрократии в социальной структуре общества, а также закономерностей и парадоксов работы бюрократического аппарата как элемента государственно-управленческого механизма.

Интерес к изучению бюрократии как социально-профессиональной группы и инструмента управления нашел свое отражение в работах как зарубежных, так и российских социологов. Однако, несмотря на актуальность и научно-практическую значимость, данная проблема в социологической литературе освещена недостаточно и требует дополнительного исследования. Можно выделить несколько групп библиографических источников, на которых базируется диссертационное исследование.

Как важнейшая часть государственного управленческого механизма бюрократия рассматривается в трудах М. Вебера, анализ работ которого проведен П.П. Гайденом, Ю.Н. Давыдовым, Е.И. Кравченко, М.В. Масловским, Д.Г. Подвойским.³ В той или иной мере затрагивали проблемы бюрократии Д. Бернхем, Э. Гидденс, Л. фон Мизес, Й. Шумпетер, Я. Щепаньский.⁴ Природа бюрократии как социально-управленческого института проанализирована в работах П. Бурдьё, Б.Г. Питерса.⁵ Проблемы развития государственной службы и ее оптимизации рассмотрены Л. Лефевром, К. Молена, В. Нисканеном,

² Спирidonova В.И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье). М., 1997.

³ Вебер М. Хозяйство и общество // Социологические исследования. 1988. №5; Вебер М. История Хозяйства. Город. М.: «КАНОН-пресс-Ц», «Кучково поле». 2001; Вебер М. Политика как призвание и профессия. М.: Прогресс. 1990; Вебер М. О России: Избранное. М.: РОССПЕН, 2007; Гайдено П.П., Давыдов Ю.Н. Проблема бюрократии у Макса Вебера // Вопросы философии. 1991. № 3; Кравченко Е.И. Теория социального действия: от М. Вебера к феноменологам // <<http://www.nir.ru/sj/sj3-01krav.html>>; Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология: Монография. Н.Новгород: Изд-во ННГУ, 1997; Подвойский Д.Г. Русская головоломка для немецкого ума (М. Вебер о России) // Человек. 2008. №4.

⁴ Гидденс Э. Социология. М.: Едиториал УРСС, 2005; Мизес Л. фон Бюрократия. М.: Изд. Социум, 2006; Шумпетер Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия. М.: Эксмо. 2007; Щепаньский Я. Элементарные понятия социологии. М.: Прогресс. 1969; Burnham J. The managerial revolution, N. Y., 1941.

⁵ Бурдьё П. От «королевского дома» к государственному интересу: модель происхождения бюрократического поля // Социология социального пространства. М.: Институт экспериментальной социологии, СПб.: Алетейя. 2007; Бурдьё П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля // Социология социального пространства. М.: Институт экспериментальной социологии, СПб.: Алетейя, 2007; Peters G.B. Bureaucracy and the State // Handbook of European Societies, 2010 p. 39-57.

М. Олсоном, Л. Пиччи, Дж. Скоттом.⁶ Осмыслению бюрократического способа государственного управления и развитию бюрократии как управленческого института уделяют внимание в своих работах Д. Белл, С. Жижек, М. Фуко, М. Янг.⁷

Бюрократии как особому типу организации и месту человека в организациях бюрократического типа посвящены работы М. Крозье, Н. Лумана, Р. Мертон, Э. Фрейдберга.⁸ Концепция общности представлений социальных групп, к которым можно отнести и бюрократию, разработана С. Московичи.⁹ В общетеоретическом плане особенности влияния профессии на поведение и образ мышления человека рассмотрены П. Сорокиным¹⁰, позже данная тематика была исследована С.П. Безносовым, Г.Г. Дилигенским, А.Л. Свенцицким, некоторые аспекты поведенческих особенностей бюрократии были показаны Ж.Т. Тощенко.¹¹

Особое место среди исследований российской бюрократии занимают работы дореволюционных ученых: М.С. Александрова, Б. Бразоленко, В.В. Ивановского, И. Ольшевского, Б.Н. Чичерина.¹² Исторической специфике бюрократии на разных этапах становления российской государственности посвящены работы Л.А. Тихомирова, Е.П. Карновича.¹³ Внимания заслуживают и работы современных историков дореволюционной социологии: И.А. Голосенко,

⁶ Нисканен В. Особая экономика бюрократии. СПб.: Экономическая школа. 2004. Олсон М. Бюрократия // Итуэлл Дж., Милгейт М., Ньюмен П. Экономическая теория. М.: ИНФРА-М. 2004; Пиччи Л. Система управления, основанная на репутации, и «читаемость» государства для граждан // Полис. Политические исследования. 2011. №3; Lefevre L. L'obsolescence des institutions administratives // La Revue Administrative. № 340. 2004; Molenat X. L'etat, une entreprise comme une autre? // Sciences Humaines, 2011, № 228; Скотт Дж. Благими намерениями государства. М.: Университетская книга, 2005.

⁷ Фуко М. Правительственность (идея государственного интереса и ее генезис) // Логос. 2003. № 4-5; Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. М. 1993; Zizek S. How Did Marx Invent the Symptom? London-New York: Verso, 1994.; Янг М. Возвышение меритократии. М., 1991.

⁸ Луман Н. Власть. М.: Практикс. 2001.; Мертон Р. Бюрократическая структура и личность. М.: АСТ. 2006.; Мертон Р. Непреднамеренные последствия преднамеренного социального действия // Социологический журнал. 2009. № 2. С. 5-17; Crozier M. Le Phenomene bureaucratique / Points Essais. 1971; Crozier M., Freidberg E. L'acteur et le systeme. Paris: Editions du Seuil. 1977; Crozier M. Etat moderne, etat modeste. Paris: Editions du Seuil, 1991.

⁹ Московичи С. Век толп. Исторический трактат по психологии масс. М.: «Центр психологии и психотерапии». 1998.

¹⁰ Сорокин П. Социальная стратификация и мобильность // Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 302-373; Сорокин П. Интегральные и объединительные парадигмы// <http://sibiblio.com/BIBLIO/archive/noname_hrestposociol.org/basprx>; Сорокин П. Влияние профессии на поведение людей и рефлексология профессиональных групп. М.: Международный университет бизнеса и управления, 1997.

¹¹ Безносков С.П. Профессиональная деформация личности // СПб.: Речь. 2004; Дилигенский Г.Г. Социально-политическая психология: Учеб.пособие для высших учеб. Заведений. М.: Наука. 1994.; Свенцицкий А.Л. Социальная психология управления // Л.: ЛГУ. 1987.; Тощенко Ж.Т. Религиозная идентичность и бюрократия // Религия в самосознании народа (религиозный фактор в идентификационных процессах). М.: Институт социологии РАН. 2008.

¹² Александров М.С. Государство, бюрократия и абсолютизм в истории России. СПб.: Тип. Б.М. Вольфа. 1910; Бразоленко Б. Очерки развития бюрократии в России // Вестник знания. 1903. № 8; Ивановский В.В. Бюрократия как самостоятельный общественный класс // Русская мысль. 1903. № 8; Ольшевский И. Бюрократия. М.: Издание В.М. Сабина. 1906.; Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. М., 1898.

¹³ Карнович Е.П. Русские чиновники в былое и настоящее время. СПб.: Типография П.П. Сойкина. 1897; Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. ГУП «Облиздат», ТОО «Алир». М. 1998.

Н.Г. Чевтаевой.¹⁴ О номенклатуре как управленческой прослойке советского общества упоминают Т.И. Заславская, Ц.А. Степанян и В.С. Семенов.¹⁵

Анализу фундаментальных проблем государственного управления, а, следовательно, и бюрократии как одному из основных управленческих институтов посвящены работы В.А. Двуреченских, К.О. Магомедова Л.В. Сморгунова, С.В. Степашина, Н.С. Столярова, С.С. Сулакшина, Е.А. Чегринца, Ю.А. Чернавина, В.А. Фёдорова и др.¹⁶

Важную роль государственной бюрократии в организации процесса взаимодействия государства и общества, государства и бизнеса (в особенности в аспекте проблемы административных барьеров для ведения предпринимательской деятельности) подчеркивают современные исследователи: В.В. Волков, М.В. Курбатова, С.Н. Левин, А.Н. Олейник, А.А. Сурцева, В.Л. Тамбовцев.¹⁷

Многие работы, затрагивающие проблемы современной российской государственной службы, посвящены итогам административной реформы 2003-2004 гг. В частности, это работы А.Г. Барабашева, А.В. Клименко, А.Н. Медушевского, Ю.А. Нисневича.¹⁸ Исследования государственной службы зарубежных стран содержатся в трудах А.И. Василенко, А.В. Оболонского, А.М. Ушкова.¹⁹

¹⁴ *Голосенко И.А.* Социальная идентификация рядового чиновничества в России начала XX века: историко-социологический очерк // Журнал социологии и социальной антропологии. 2000. № 3; *Голосенко И.А.* Три толкования феномена бюрократии в дореволюционной социологии в России // Социологический журнал. 2001. №3; *Чевтаева Н.Г.* Социология чиновничества в России: дореволюционное наследие и современность // Мир России. 2009. № 3.

¹⁵ *Заславская Т.И.* Социализм, перестройка и общественное мнение // Социологические исследования. 1991. № 8; *Классы, социальные слои и группы в СССР* // Отв. ред. Степанян Ц.А. и Семенов В.С. М. 1968.

¹⁶ *Магомедов К.О.* Социология государственной службы. М.: Изд-во РАГС, 2010; *Сулакшин С.С.* Системная методология проектирования государственно-управленческих решений (государственных политик) // М.: Научный эксперт. 2006. №2; *Государственная политика и управление* // Под ред. Л.В. Сморгунова. М.: РОССПЭН. 2006; *Степанян С.В., Двуреченских В.А., Чегринца Е.А., Чернавин Ю.А.* Власть. Демократия. Контроль. М., 2005; *Столяров Н.С.* Коррупция как системное явление // Актуальные проблемы социально экономического развития России. 2009. № 2; *Столяров Н.С.* Социально ответственное поведение и корпоративная культура в системе государственного управления // Корпоративная социальная ответственность: управленческий аспект: монография. Под общ. ред. д.э.н., проф. И. Ю. Беляевой, д.э.н., проф. М. А. Эскиндарова. М.: КНОРУС. 2008.; *Фёдоров В.А.* Основные подходы к подготовке кадров в сфере публичного администрирования // Сборник докладов междунаучно-практической конференции «Практика подготовки менеджеров: опыт и проблемы». Часть II. Калуга.: ИД «Эйдос». 2005.

¹⁷ *Волков В.В.* Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ. 2005; *Курбатова М.В., Левин С.Н.* Деформализация правил взаимодействия власти и бизнеса на региональном и муниципальном уровнях // Вопросы экономики. 2005. № 10; *Левин С.Н., Сурцева А.А.* Государство с преобладанием контрактных начал: методология анализа и проблемы его формирования в России // Journal of institutional studies (Журнал институциональных исследований). 2010. том 2, №3; *Олейник А.Н.* Роль государства в установлении прав собственности // Мировая экономика и международные отношения. 2003. № 7; *Тамбовцев В.Л.* Основы институционального проектирования. М., 2009.

¹⁸ *Барабашев А.Г.* Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Том I. №1; *Барабашев А.Г., Клименко А.В.* Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. №3; *Медушевский А.Н.* Административная реформа в России // М.: Институт права и публичной политики. 2004. № 4 (49); *Нисневич Ю.А.* Административная реформа: цели и результаты // Вестник РУДН. Серия «Политология». 2008. №4.

¹⁹ *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Логос. 2000; *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Изд-во «Дело», 2002; *Ушкова А.М.* Как управлялся и управляется

Социологический анализ особенностей кадрового состава государственной гражданской службы представлен в работах В.Ф. Анурина, В.Е. Гимпельсона и В.С. Магуна, Д.В. Поликанова, А.М. Садулиной, И.А. Шмерлиной.²⁰

Бюрократии посвящено множество публицистических работ, некоторые из которых заслуживают внимания, например, работа о номенклатуре как «новом классе» социалистических обществ М. Джиласа и Б. Рицци, о номенклатуре в Советском Союзе М. Восленского, о постсоветской бюрократии С.Г. Кордонского и др.

Объектом исследования является бюрократия как особая социально-профессиональная группа и институт государственного управления.

Предмет исследования – особенности формирования и функционирования современной российской государственной бюрократии как социально-профессиональной группы и института государственного управления.

Основная цель работы – определить структурные и функциональные особенности российской бюрократической системы государственного управления, детерминированные спецификой рассмотрения бюрократии как социально-профессиональной группы и института государственного управления. Это предполагает решение следующих исследовательских задач:

1. Проанализировать условия формирования и становления бюрократии как социально-управленческого института.

2. Рассмотреть особенности бюрократической рационализации социального действия применительно к сфере государственного управления.

3. Проанализировать особенности бюрократии как социально-профессиональной группы.

4. Показать социально-групповые и институциональные особенности российской государственной бюрократии.

5. Рассмотреть возможные пути совершенствования и развития бюрократии в России.

Теоретико-методологическую базу исследования составляют: институциональный подход, предполагающий комплексное исследование бюрократии как социального института; исторический подход к рассмотрению этапов и условий формирования бюрократии как социального и управленческого института; структурно-функциональный подход, посредством которого анализируется институализация бюрократии как социально-профессиональной группы и движущей силы механизма государственного управления; теория рациональной бюрократии и концепция «нового государственного управления»

Китай: конфуцианская система подготовки государственных служащих // Вестник РУДН. Серия «Политология». 2007. № 2.

²⁰ Анурин В.Ф., Садулина А.М. Бюрократия: взгляд «извне» и «изнутри» // Социологические исследования. 2010. № 2 (310); Гимпельсон В.Е., Магун В.С. На службе государства российского // Вестник общественного мнения. 2004. №5; Гимпельсон В.Е. Численность и состав российской бюрократии: между советской номенклатурой и госслужбой гражданского общества // Вопросы экономики. 2002. №11; Поликанов Д.В. «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе // Мониторинг общественного мнения. 2010. №5 (99); Шмерлина И.А. «Кодекс чести» российского чиновника: наброски к программе эмпирического исследования // Вестник РУДН. Серия «Социология». 2012. № 4.

как теоретический подход к сближению принципов управления бизнес-структурами и государственного управления.

Эмпирическая база исследования:

- Нормативно-правовая база, регулирующая отношения в сфере государственной гражданской службы в Российской Федерации.²¹

- Данные Федеральной службы государственной статистики (2000-2012 г.), а также исследований ВЦИОМа (2012-2013 г.), Левада-центра (2012-2013 г.), посвященных проблемам формирования и функционирования государственной бюрократии.

- Данные, полученные в ходе проведенного диссертантом экспертного интервью с государственными служащими Министерства экономического развития РФ (9 респондентов).

Научная новизна исследования состоит в следующем:

1. Проанализированы, систематизированы и обобщены теоретические взгляды на проблему рациональности применительно к деятельности государственной бюрократии и формирование специфических принципов и закономерностей функционирования бюрократии как института публичного управления.

2. Обоснована целесообразность сочетания в государственном управлении формальной и сущностной, коллективной и индивидуальной рациональности по принципу дополнительности.

3. Определено, что, появившись в государствах патримониального типа, бюрократия приобрела специфические черты, которые сохранились в том или ином виде и стали институционально присущими ей в качестве значимого элемента управленческих отношений.

4. Выявлено, что специфика российской государственной бюрократии, заключающаяся в доминировании личных отношений, чинопочитании, формальных оценках результатов деятельности, сохранилась, несмотря на попытки ее модернизации при помощи административных реформ и реализации различных образовательных программ по подготовке государственных служащих. Формальный характер проводимых административных реформ и традиционно высокое влияние бюрократии в общественной жизни и в проведении этих преобразований не препятствуют самовоспроизводству существующей системы функционирования государственной бюрократии.

5. С привлечением эмпирических данных обосновано, что среди российской молодежи выбор карьеры в федеральных органах исполнительной власти обусловлен как возможностью формирования социального капитала с перспективой перехода в коммерческие структуры, так и высоким социальным

²¹ Конституция Российской Федерации // М.: Статут, 2009; Федеральный закон №79-ФЗ от 27 июля 2006 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Опубликовано в «Российской газете» от 31 июля 2004 г., Федеральный выпуск № 3539; Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» // Опубликовано в «Российской газете» от 31 мая 2003 г., № 103 (3217); Указ Президента от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре органов исполнительной власти» // <<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=101681>>.

статусом государственной службы. В то же время существуют тенденции падения доверия населения к чиновникам и системе государственного управления в целом.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Бюрократии как управленческому институту свойственна замена сущностно рациональных целей формально рациональными. Формальная рациональность, господствовавшая в профессиональном сознании веберовского бюрократа, не теряет актуальности, но дополняется сущностной рациональностью, также как индивидуальная рациональность – коллективной.

2. К числу наиболее актуальных проблем государственного управления относится проблема недостаточного доверия институтам, его осуществляющим. Основанием позитивного отношения к чиновничеству является репутация как ядро социального капитала. Оценка репутации возможна путем внутригрупповой оценки, а также при помощи механизмов обратной связи государственных структур и общества, включающих общественную оценку и государственный контроль как способы повышения качества работы бюрократии. Существенным направлением развития бюрократии как института государственного управления и социально-профессиональной группы представляется применение меритократического принципа формирования корпуса чиновников, занимающих высшие управленческие должности.

3. «Корпорация чиновников» представляет собой стабильную профессиональную группу, особенностями которой являются специализация труда и стратифицированность по критерию участия в процессе принятия и исполнения государственных решений. Ее статус как профессиональной группы, существующей в государстве для обеспечения государственного управления, и стратифицированность получили нормативное закрепление в федеральных законах, регулирующих функционирование государственной гражданской службы.

4. На государственной службе под влиянием таких особенностей данной сферы деятельности, как причастность к государственному управлению, иерархический тип организации и соблюдение формальных процедур формируется особый социально-психологический типаж. Его особенностями является приверженность следованию предписанным нормам, исполнительность, осторожность, пунктуальность, формализм, консерватизм, дисциплинированность, высокая значимость социально-профессионального статуса и принадлежности к государственному управлению, следование специфической «бюрократической логике».

5. Основной особенностью российской бюрократии является формальное сходство с управленческими институтами европейского образца в сочетании с сильным влиянием патримониального стиля отношений. Для формирования и функционирования российской бюрократии и всей системы государственного управления актуально существование таких отношений, как протекционизм, кумовство, nepотизм и др. Можно сказать, что эти отношения – неформальный «фундамент» системы государственного управления в России. В качестве путей

изменения существующей ситуации представляется более широкое внедрение Интернет-технологий, обеспечивающих прозрачность, доступность и быстроту оказания государственных услуг, сокращение числа государственных служащих. Использование Интернет-технологий должно сопровождаться изменением принципов работы государственной бюрократии, рассматриваться как средство достижения цели повышения качества оказания государственных услуг в соответствии с потребностями, интересами и проблемами населения.

Теоретическая значимость исследования заключается в возможности использовать основные положения диссертации для углубления теоретических представлений о бюрократии как социальном институте и социально-профессиональной группе. **Практическая значимость** состоит в возможности использовать ее положения для разработки направлений повышения эффективности и устранения негативных сторон деятельности государственной службы России, в частности, для оценки эффективности государственной службы как института управления. Представленные в исследовании теоретико-методологические разработки могут использоваться при подготовке учебных курсов по социологии управления, теории и практике государственной службы, теории государственного управления.

Апробация результатов исследования

Основные положения диссертационного исследования отражены в публикациях автора, в частности, в материалах научно-практической конференции «Управление социальными инновациями: опыт, проблемы и перспективы» (Москва, РУДН, 24 ноября 2010 г.), XI межвузовской научно-практической конференции молодых ученых и аспирантов «Кадровая политика в условиях модернизации российского общества» (Москва, РАНХиГС, 28 апреля 2011 г.), а также VII Всероссийского Фестиваля науки в Москве 12-14 октября 2012 г. (Москва, РУДН).

Материалы исследования были использованы для создания учебно-методического комплекса «Теория и механизмы современного государственного управления» для студентов направления «Государственное и муниципальное управление», при чтении курса «Теория управления», «Государственная служба: теория и практическая деятельность», а также при разработке и чтении диссертантом авторского специального курса «Социология государственной службы: бюрократия, элиты, управление».

Структура диссертации и ее содержание подчинены целям и задачам исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, библиографии, двух приложений и списка использованной литературы.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется его объект и предмет, цели и задачи, теоретико-методологическая и эмпирическая основа, новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, а также основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава – «Теоретико-методологические основания анализа бюрократии как института государственного управления и социально-профессиональной группы» – посвящена историческим особенностям формирования бюрократии как социально-управленческого института, а также базовым теоретическим подходам к ее изучению.

В параграфе 1.1. – «Понятийно-категориальный аппарат изучения бюрократии в социологии» – проведен анализ интерпретаций данного термина в социологической литературе.

Термин «бюрократия» вошел в широкое употребление во всех европейских языках, однако практически в каждом из них существует и особый термин для обозначения данного явления. В европейских языках слову «бюрократия», как правило, придается негативный смысл. Отвлекаясь от оценочных суждений, бюрократия может пониматься как организация, построенная на принципах иерархии, специализации труда и т.п.; как особая система управления, вход в которую возможен путем назначения, а не избрания; как особая социально-профессиональная группа.

В диссертации бюрократия понимается как социально-профессиональная группа государственных гражданских служащих, принадлежность к которой можно определить по признаку должности индивида. В работе внимание сосредоточено на важнейшей части бюрократии – государственных гражданских служащих, занятых в органах исполнительной власти, которая в наиболее концентрированном виде представляет институционально-корпоративные свойства бюрократии как социально-профессиональной группы. Это обусловлено тем, что именно данная профессиональная группа реализует публично-властные полномочия государства, являясь движущей силой механизма государственного управления.

Бюрократические структуры, как показал П. Бурдьё, возникают параллельно со становлением централизованных государств, управлявшихся администрациями, построенными на основе патримониальных отношений. Бюрократическое государство зарождается, когда институты воспроизводства власти перестают обуславливаться кровно-семейными узами и становятся зависимыми от специализированных компетенций, формируемых полученным образованием. Процесс перехода государства от патримониального к бюрократическому отмечен такими тенденциями, как удлинение цепочки «власть-ответственность» путем делегирования полномочий, приоритет образования как формы воспроизводства бюрократии, общественного над частным, соблюдение интересов бюрократии как особой социально-профессиональной группы при распределении государственных ресурсов. Как частное проявление «логики публичного» выработалась «бюрократическая логика», т.е. общие принципы

функционирования системы бюрократии, выражающиеся в приоритете общественного над частным, в многократном делегировании власти, предполагающем сопутствующее делегирование ответственности, в атрибутах бюрократической жизни (печать, подпись, реестр и т.п.), а также писаных и неписаных правилах. В той или иной мере, ритуализм, связанный с вышеперечисленными бюрократическими атрибутами и действиями, сохранился во всех государствах.

Приобретенные в патримониальном государстве черты, например: иерархическая система отношений, делегирование полномочий, централизованное распределение ресурсов — не исчезли из практики государственного управления, можно сказать, что они стали институциональными чертами бюрократии.

Параграф 1.2. — «Рациональность как принцип функционирования государственной бюрократии» — посвящен проблеме рациональности применительно к организации и принципам функционирования бюрократии как института государственного управления. Понятие рациональности в сфере государственного управления рассматривается с привлечением работ И. Валлерстайна, Э. Геллнера, М. Крозье, В.Н. Поруса, Г. Саймона, Э. Фрейдберга. Теоретико-методологической основой анализа бюрократии с точки зрения рациональности послужила модель рациональной бюрократии М. Вебера.

Деятельность бюрократии как института государственного управления основана на принципах рационального действия по отношению к социуму. Свойством бюрократии является замена сущностно (субстанциально, материально) рациональных целей формально рациональными, т.е. акцентирование внимания на процедуре, а не на основных целях, определяемых аксиологически. Характеристика бюрократии как социально-управленческого института исключительно по формальным (калькулируемым) критериям не отражает в полной мере характер и результаты ее деятельности. При этом формальная рациональность в деятельности бюрократии, тем не менее, не теряет актуальности, но дополняется сущностной рациональностью, ориентированной на содержание действия, также как индивидуальная рациональность, выражающая интересы индивида, — коллективной, т.е., применительно к государственному управлению, выражающей интересы социума. Для решения проблем, возникающих в результате усложнения социальных структур и процессов, возникает необходимость в проявлении гибкости, адаптивности в управленческих отношениях и в выработке синтетических подходов к рациональности в сфере публичного управления. Для исследования эффективности бюрократии и качества государственного управления в целом представляется целесообразным дополнить оценку формально-калькулирующей рациональности, проявляющейся в экономических показателях, оценкой сущностных аспектов рациональности. Это подразумевает аксиологическую оценку управленческих решений и действий. Определяющим требованием к рациональной бюрократии в таком случае становится не технизм и ритуализированное исполнение предписанных

процедур, а действия, согласованные с общественными устремлениями, представленными нормами морали и системой основополагающих ценностей.

Диссертантом раскрываются и анализируются ключевые социологические подходы к рациональности применительно к государственному управлению. С точки зрения М. Фуко, рациональность государства должна сочетать индивидуальную и коллективную рациональность. Таким свойством обладает «правительственное» государство, опирающееся в своей деятельности на население.

Наличие специфической «государственно-управленческой» рациональности признает и Н. Луман. Формализм и сосредоточенность на процедуре, на средствах достижения цели, с точки зрения Лумана, — качества, имманентно присущие государственной бюрократии. Луман считает их следствием тенденции универсализации и технизации отношений в сфере государственного управления. Здесь особая рациональность государственного управления заключается во взаимном соответствии возможностей и ограничений. Техническая сторона и алгоритмизация управления приобретает все большее значение в определении этих ограничений. Государственное управление тем более рационально, чем труднее выйти за пределы установленных им ограничений.

Одним из ограничений не технического, а аксиологического характера для государственного служащего может стать фактор репутации. Репутация, с точки зрения Лумана, является «предметно» генерализованным видом влияния, что означает позитивную экспектацию по отношению к индивиду, ранее проявившему себя с положительной стороны. Таким образом, репутационный капитал — основа доверия к государству вообще и к чиновничеству в частности.

При оценке репутации как социального механизма регулирования системы государственного управления возникает проблема субъекта оценки. В этой связи можно выделить два возможных аспекта оценки репутации чиновника. Во-первых, репутацию могут оценить представители социальной группы, к которой принадлежит индивид. При этом индивид, обладающий, с точки зрения группы, дурной репутацией, может лишиться права пользоваться социальными связями в группе, т.е. лишиться доступа к ее «социальному капиталу»²². Во-вторых, возможна оценка репутации при помощи механизмов обратной связи общества и государственных структур. Активизация этого механизма возможна при помощи Интернет-технологий.

В параграфе 1.3. — *«Современные тенденции в организации государственной службы»* — рассматриваются современные подходы к бюрократии как к управленческому институту, в частности подход, получивший название «New Public Management» (англ. «новое государственное управление»). Современные взгляды на бюрократию основаны на перенесении принципов работы бизнеса на государственную службу, а также передаче некоторых функций государства частным организациям. С точки зрения этого подхода деятельность государства должна быть ориентирована на снижение издержек и рост качества государственного управления, которое определяется как

²² Бурдье П. Формы капитала // Экономическая социология. 2005. №3.

финансовой рентабельностью, так и степенью реализации целей. Задачи внедрения принципов «нового государственного управления» — сокращение расходов на содержание государственного аппарата и численности чиновников, а также повышение качества государственных услуг.

Следует заметить, что полное слияние функций государственного управления и частного сектора невозможно по ряду причин. Во-первых, из-за различия целей и задач государственных и коммерческих организаций. Одна из задач государства — предоставление человеку общественных благ, которые не выбирает ни конкретный индивид, ни общество в целом. Но в то же время и индивид, и общество не могут без них обойтись, соответственно, деятельность государства по их предоставлению подчиняется принципам как индивидуальной, так и коллективной рациональности. Отличаются и навыки, необходимые на государственной службе и в коммерческой деятельности: базовый навык менеджера — умение приносить организации доход, в то время как от государственного служащего, занимающегося финансовыми вопросами, требуется умение рационально распределять имеющиеся средства. Тем не менее, некоторые принципы «нового государственного управления» (например, повышение мобильности между государственным и коммерческим сектором) применяются как в России, так и в Западной Европе и США, дополняя уже сложившиеся практики.

Наряду с внедрением элементов системы «нового государственного управления» диссертант отмечает и другие общие тенденции развития системы государственной службы в европейских странах и в России. Одной из них является все более широкое использование информационных технологий для оказания государственных услуг населению. Интернет-технологии, позволяющие повысить оперативность и транспарентность процесса работы с населением, сократить прямые контакты населения и государственных служащих, способствуют уменьшению возможности возникновения коррупционных отклонений.

В параграфе 1.4. — *«Стратификация и социально-психологические особенности бюрократии как социально-профессиональной группы»* — диссертантом приводится характеристика бюрократии как социального института и социально-профессиональной группы, а также рассматривается стратифицированность бюрократии по критерию участия в процессе принятия государственных решений.

Бюрократия может быть охарактеризована как социальный институт, поскольку обладает устойчивым набором практик и правил деятельности, универсальными принципами функционирования (иерархия, формализм). Особенности бюрократии как социально-профессиональной группы обусловлены тем, что цель ее деятельности — реализация публично-властных полномочий государства, что является особым критерием обособления и идентификации бюрократии. Ее задачи достаточно детально формализованы в законах, регламентах, постановлениях, распоряжениях, приказах и прочих нормативно-правовых актах. Сплоченности бюрократии как социально-профессиональной

группы способствует единство формально определенных целей. Этот признак и влияние на принятие решений, по мнению многих социологов (В. Парето, Г. Моска, Дж. Бернхэм, Г. Лассуэлл, С. Липсет, Й. Шумпетер, Ч. Миллс и др.), может являться одним из критериев отнесения к слою элиты, а точнее – административной элиты. Государственная служба может рассматриваться как один из источников пополнения управленческой элиты. Предпочтительно, чтобы управленческая элита формировалась по меритократическому принципу, чему способствует учет критерия репутации.

Все «объективные» характеристики свидетельствуют, что бюрократии присущи некоторые типические особенности мышления и поведения, характерные для большинства представителей данной группы. При некотором нивелировании человеческой индивидуальности системой бюрократической организации можно отметить позитивно воспринимаемые индивидом последствия приобретения статуса чиновника. По мнению М. Вебера и Р. Мертон, попадание в бюрократический аппарат в качестве сотрудника означает для человека приобретение чувства уверенности, финансовой и профессиональной стабильности и надежности. Следуя логике Мертона, по причине приверженности регламентам и инструкциям происходит подмена сущностно рациональных целей формально рациональными. Но вследствие этого развиваются ритуализм и технизм (или бюрократическая волокита). Особенности бюрократического поведения, по Мертону, заключаются в том, что бюрократия не допускает девиаций, ее представителям свойственно подчеркнутое подчинение нормам, ценностям и моделям бюрократического поведения. Попадая в бюрократическую организацию, следуя ее правилам и дисциплине, человек начинает воспринимать все происходящее внутри организации так, как другие ее члены. Это является одним из условий того, что человек становится способен согласовывать свою деятельность с деятельностью других людей в организации.

Системный подход к бюрократической организации и роли человека в ней предложен Н. Луманом. В аутопоэзных системах, а таковой признается и бюрократия, индивид является частью внешней среды. Бюрократическая система предполагает существование «человеческого фактора» и связанных с ним помех в своей работе, но к системе относится только то в человеке, что имеет отношение к его организационному функционалу, т.е. система представляет человека лишь в виде некой совокупности его определенных качеств.

Одним из свойств бюрократии как социально-профессиональной группы является корпоративизм, проявляющийся в том, что чиновники в большинстве ситуаций всем профессиональным сообществом защищают свои корпоративные интересы, как, впрочем, и члены других корпораций. Корпорация чиновников, благодаря отчасти духу солидарности, отчасти закрепленному законом официальному статусу особенной профессиональной группы, существующей в государстве для обеспечения его функционирования, является одной из самых стабильных профессиональных групп.

Вторая глава – «Государственная бюрократия в России: генезис, институциональные и социально-профессиональные особенности» –

посвящена анализу особенностей формирования и функционирования государственной бюрократии в современных российских условиях.

В параграфе 2.1. – *«Генезис российской бюрократии»* – рассматривается процесс становления и исторической трансформации российской государственной бюрократии.

Эпоха петровских реформ стала важным этапом в развитии административной системы, а также в формировании российского чиновничества как социальной группы. Наиболее важными вехами в развитии государственной службы можно считать введение «Табели о рангах» Петром I и системы министерств как верховных отраслевых управленческих учреждений. Бюрократия выполняла функцию социального лифта: поступление на государственную службу могло стать для человека шансом повысить свой социальный статус, хотя по уровню социальной значимости государственная служба уступала военной. Изменения в функционировании и формировании государственного аппарата во многом носили формальный характер, сущность системы управления сохранила свои патримониальные черты. Например, менялись правила набора на государственную службу: все более возрастало значение фактора образования, что является одним из признаков развития государства в сторону бюрократизации, поскольку образование по отношению к бюрократии становится институтом, формирующим специфические «схемы мышления». Однако при этом в поведении чиновника можно отметить черты, в некотором отношении напоминающие модель отношений помещика и крепостного: личную зависимость, стремление доказать преданность начальству. В дореволюционных работах признается необходимость освобождения многих сторон общественной жизни от излишнего вмешательства правительственных чиновников путем развития институтов местного самоуправления.

После революции система административного управления была изменена. Основным критерием отбора и продвижения внутри административной системы стало членство в ВКП(б). Требование партийности можно назвать новацией советского периода, поскольку ранее в российской истории подобного явления не существовало. Слой партийно-хозяйственной номенклатуры, образовавшийся в Советском Союзе, в работах исследователей систем управления социалистических стран позиционируется как новый правящий класс, контролирующий политическую и экономическую сферы. Принцип номенклатуры, т.е. формирования кадрового резерва для высших управленческих должностей, стал еще одной особенностью советского периода. Для человека, попавшего в номенклатуру, открывались карьерные перспективы, он мог рассчитывать на прочность своего положения. По сути, идентичный принцип комплектования высшего звена государственного управления сохранен и в современной России: Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предполагает наличие резерва и ротации кадров.

В среде российской бюрократии сформировался тип личности, в некотором смысле схожий по своим основополагающим чертам с описанием Р. Мертона. Однако такие социально-психологические черты бюрократии, как, например,

дисциплинированность и трудолюбие, приобретают новый смысл: причиной следования дисциплине является страх и зависимость, а трудолюбия – желание добиться особенного отношения начальства. Особенности российской бюрократии также является значительная роль личных отношений, чрезмерной приверженности чиновничеству, обмен лояльности и личной преданности, нередко более ценных, нежели профессионализм, на покровительство со стороны вышестоящего руководителя, формальный характер аттестаций и конкурсов на замещение вакантных должностей государственных служащих.

В параграфе 2.2. – *«Современная российская бюрократия как социально-профессиональная группа и институт государственного управления»* – анализируются институциональные особенности, а также специфика государственной службы как профессиональной деятельности в современной России.

Особенности современной российской государственной службы обусловлены тем, какой исторический путь прошел данный социально-управленческий институт. Преемственность в формировании государственной бюрократии как института управления заключается в сохранении устойчивых практик (возможно, в несколько модифицированном виде) и способов функционирования, сформированных в процессе исторического развития. Структура государственной службы как социального института, связи между ее основными элементами, а также взаимодействие с внешней средой оформились с принятием Федеральных законов № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации» и № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Важной особенностью бюрократии в этой связи является то, что ее стратификационная структура, включающая разделение на категории, группы должностей и классные чины, формально закреплена федеральным законом. Основным критерий отличия должностей данных категорий друг от друга – наличие полномочий принятия управленческих решений. В распределении чиновников по категориям соблюдается описанный М.Вебером принцип разделения на политических и профессиональных (или, как их еще называют, карьерных) чиновников. Так, в категорию «руководители» входят, как правило, политические назначенцы.

Как показал анализ статистических данных, численность государственных служащих в России увеличивается, их заработная плата, более высокая, чем в среднем по экономике, также имеет тенденцию к увеличению. В последние два года прослеживается тенденция к снижению среднего возраста чиновников органов исполнительной власти федерального уровня, в настоящее время равного 41 году, а ранее наиболее многочисленной была возрастная группа 50-59 лет. Такая тенденция может быть обусловлена тем, что все большее количество молодежи стало считать государственную службу более престижной, чем работу в бизнесе, аргументируя это более высоким статусом первой. Другим аргументом в пользу выбора государственной службы является возможность приращения социального капитала для последующего построения карьеры в бизнесе.

В то же время в отношении населения к бюрократии, по опросам, проведенным ВЦИОМом и Левада-центром, преобладают негативные оценки, причем в последние годы критические настроения по отношению к бюрократии растут (например, в среднем 50% опрошенных, по данным Левада-центра, считают, что коррупции в России в 2011-2012 гг. стало больше, чем было 10-12 лет назад, а 85% согласны с утверждением, что многие чиновники практически не подчиняются законам), что свидетельствует о негативном восприятии качества государственного управления в России.

В целях оценки восприятия чиновниками особенностей государственной службы как профессиональной деятельности диссертантом было проведено экспертное интервью с чиновниками Министерства экономического развития РФ. Выбор министерства обусловлен тем, что новации в государственной службе (например, Административная реформа 2004 года, создание многофункциональных центров и т.д.) проходили при участии Министерства экономического развития. Поскольку общественная потребность в совершенствовании государственной гражданской службы по-прежнему очевидна, и административная реформа является одним из приоритетных направлений работы министерства, представляется актуальным выяснить взгляды возможных авторов будущих преобразований на проблемы государственной службы.

В ходе исследования были опрошены государственные гражданские служащие моложе и старше 30-ти лет. Возрастная группа до 30-ти лет представлена шире, что связано с общей тенденцией снижения среднего возраста сотрудников органов исполнительной власти федерального уровня. Все опрошенные чиновники имели статус государственного гражданского служащего и получили преимущественно экономическое образование.

Итак, среди наиболее привлекательных сторон государственной службы эксперты отмечают стабильность и особый статус, определяющийся чувством принадлежности к государственному управлению. Изменения в поведении человека, обусловленные спецификой его профессии, применительно к государственным служащим отмечали многие эксперты. Наиболее заметные изменения в человеке происходят в процессе карьерного роста: появляется высокомерие, снисходительный тон по отношению к подчиненным и т.п.

Эксперты признают необходимость роста прозрачности деятельности государственных служащих, однако свою деятельность соотносят с работой государства и государственного механизма, подчеркивая приоритет коллективно рациональных действий над индивидуально рациональными. Эксперты склонны отмечать, что цели государственного управления должны отвечать приоритетам общества, быть разумными и полезными с точки зрения общественного интереса, т.е. быть коллективно и сущностно рациональными. Экспертами выражена общая точка зрения, что роль и влияние государственной гражданской службы в обществе будет расти, что совпадает с результатами исследования общественного мнения, проведенного Левада-центром, согласно которым влияние бюрократии в обществе возрастает. Опрошенные эксперты также признают в целом

неудовлетворительное качество государственного управления и бюрократии. В качестве причин они называют неверно расставляемые приоритеты руководства, а также отток квалифицированных кадров с государственной службы.

В целом, высказывания экспертов корреспондируются с некоторыми принципами модели «нового государственного управления» (открытость, переход из бизнеса на государственную службу и обратно, оплата по результату и пр.), что позволяет предположить дальнейшие направления развития системы государственной службы.

К особенностям российской государственной бюрократии можно отнести и то, что она унаследовала многие черты дореволюционной и советской партийно-государственной бюрократии, в частности чрезмерное чиновничество, обмен лояльности и личной преданности на покровительство и патронаж со стороны вышестоящего, формальный характер конкурсов на замещение вакантных должностей и аттестаций государственных служащих. Это препятствует эффективному внедрению в практику государственного управления в России прямых заимствований передового опыта стран Западной Европы и США государственного управления.

В параграфе 2.3. – *«Основные направления совершенствования государственной бюрократии в России»* – показано, что повышению эффективности государственного аппарата может способствовать концентрация на тех вопросах, которые ни один другой социальный институт не может решить. В качестве первого направления отметим необходимость снижения роли бюрократии в решении вопросов местного значения, а также вопросов внутриотраслевого характера, требующих экспертных оценок для принятия решений (например, контроль качества какой-либо продукции).

Один из возможных путей совершенствования системы государственного управления видится в развитии институтов местного самоуправления, исходя из принципа решения проблем на том уровне управления, на котором они возникают. В рамках этого направления институты местного самоуправления и саморегулируемые организации многие вопросы могут решить с меньшими финансовыми и временными затратами, чем специализированные государственные органы. Появление в России института саморегулируемых организаций с целью формирования стандартов и правил профессиональной деятельности и контроля их соблюдения свидетельствует о социальном запросе на подобное «цеховое» саморегулирование. Таким организациям в перспективе может быть передан ряд регулирующих полномочий, которые сегодня осуществляются профильными министерствами.

Представляется актуальной идея повышения качества государственных услуг, в том числе, и путем более широкого внедрения Интернет-технологий. Это позволит снизить численность государственных служащих, а также переориентировать государственные органы, работающие с населением, в направлении увеличения спектра дистанционно оказываемых услуг.

Неэффективность государственного управления зачастую кроется в неправильном определении и разграничении целей организации и средств их

достижения, в недопустимой подмене цели средствами и второстепенными задачами, а также цели ценностной целью локальной. Постановка ценностных целей представляется важной для определения аксиологической составляющей деятельности государственной службы.

Еще одно направление развития видится во внесении некоторых изменений в действующий Федеральный закон «О государственной гражданской службе», а именно: формирование дерева целей деятельности государственного аппарата; конкретизация понятий «профессионализм», «компетентность», «стабильность гражданской службы»; указание в квалификационных требованиях необходимых для чиновника навыков вместо формального критерия наличия профильного образования.

Актуальным направлением совершенствования государственной службы в России является развитие механизмов социального контроля при назначении на высшие управленческие должности, а также при сохранении их за определенными чиновниками. Критерий репутации в обществе в данном случае представляется наиболее действенным способом реализации меритократического принципа формирования управленческой элиты страны.

Современная государственная служба в целом выступает как институт, отвечающий за поиск возможностей и сфер сотрудничества и налаживание взаимосвязей между государством и обществом, т.е. бюрократия — не только управленческий механизм, но и социально-коммуникативный институт, роль которого — согласование интересов различных социальных групп и институтов и деятельность в соответствии с потребностями и интересами населения.

В **Заключении** подводятся итоги и излагаются выводы диссертационного исследования, а также намечаются возможные перспективы дальнейшего исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Публикации в журналах, рецензируемых ВАК России:

1. *Филатова О.В.* К проблеме рациональности социального действия в государственном управлении // Вестник РУДН. Серия «Социология». 2011. №5. С. 215-225. (в соавт.) — 0,7 п.л.
2. *Филатова О.В.* Пьер Бурдьё о природе бюрократии // Вестник РУДН. Серия «Социология». 2013. №1. С. 172-180. — 0,6 п.л.
3. *Филатова О.В.* Профессиональная деятельность и социально-психологические особенности бюрократии // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. №6 (32). С. 196-199. — 0,5 п.л.

В других изданиях:

1. *Филатова О.В.* Проблемы оценки эффективности бюрократии // Диалог цивилизаций: Восток-Запад. Глобализация и мультикультурализм: Россия в современном мире: Материалы X научной конференции / Под ред. Н.П. Нарбута. М.: РУДН, 2010. С. 379-392. — 0,6 п.л.

2. *Филатова О.В.* Кадровый потенциал и качество российской бюрократии // Диалог цивилизаций: Восток – Запад. Глобализация и мультикультурализм: Россия в современном мире: материалы XI научной конференции молодых ученых / Под ред. В.Б. Петрова. М.: РУДН. 2011. С. 282-292. – 0,5 п.л.
3. *Филатова О.В.* Качество российской бюрократии: актуальное состояние и перспективы развития // Кадровая политика в условиях модернизации российского общества: Материалы XI межвузовской научно-практической конференции молодых ученых и аспирантов. 28 апреля 2011 г.// Под общ. ред. А.И. Турчинова М.:МАКС Пресс, 2011. С. 119-124. – 0,3 п.л.
4. *Филатова О.В.* Патримониальность как свойство бюрократии // VII Фестиваль науки в Москве 12-14 октября 2012 года: сборник научных статей студентов, аспирантов и молодых ученых факультета гуманитарных и социальных наук / Под ред. В.Б. Петрова. М.: РУДН, 2012. С. 275-280. – 0,2 п.л.

Филатова Ольга Викторовна

Государственная бюрократия как институт управления и социально-профессиональная группа в современной России: особенности формирования и функционирования

Диссертация посвящена исследованию институциональных и социально-профессиональных особенностей государственной бюрократии в современной России. В работе анализируются социально-психологические черты представителей бюрократии как стратифицированной социально-профессиональной группы. Рассматривается ее функционирование с точки зрения разных подходов к рациональности социального действия, а также возможность применения критерия репутации в оценке деятельности государственного чиновника. По результатам анализа широкого спектра эмпирических источников, в том числе: вторичных данных исследований, нормативно-правовой базы, а также материалов экспертного интервью, проведенного диссертантом, дается характеристика институциональной и профессиональной специфики современной российской бюрократии.

Filatova Olga V.

Public bureaucracy as a governmental institute of Administration and a socio-professional group in the present-day Russia: peculiarities of its forming and functioning

The thesis focuses on the research in institutional, social and professional peculiarities of the public bureaucracy in the nowadays Russia. The paper presents socio-psychological features of bureaucracy as a stratified socio-professional group. Its functioning is being analyzed considering different approaches to the rationality of this social activity. Moreover, the author examines the potentiality of implementing the reputation criteria when estimating state officials' commitment. Analyzing the results of numerous empirical sources, including derivative data, regulatory and legal framework and the expert interview the author characterizes the institutional and professional specificity of bureaucracy in nowadays Russia.

Подписано в печать. 31.05.2013.

Формат А5

Бумага офсетная. Печать цифровая.

Тираж 100 экз. Заказ № z 0663

Типография ООО “Ай-клуб” (Печатный салон МДМ)

119146, г. Москва, Комсомольский пр-т, д.28

Тел. 8(495)782-88-39