

Министерство образования и науки Российской Федерации

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

Кафедра социологии коммуникаций
и управления на базе администрации
Энгельсского муниципального района

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК СОЦИАЛЬНЫЙ
ИНСТИТУТ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 5 курса 526 группы
направления подготовки 38.03.04 – «Государственное и
муниципальное управление»
Социологического факультета

Пенкиной Светланы Юрьевны

Научный руководитель
доктор социологических наук, профессор _____ О.Г. Антонова
подпись, дата

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

Саратов 2017

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Введение

Актуальность темы исследования На сегодняшний день исследование государственной службы как социального института представляет особый интерес для представителей целого ряда ученых - юристов, управленцев, социологов, политологов. Обусловлено это следующими обстоятельствами. Во-первых, в условиях продолжающейся трансформации, как российского государства, так и гражданского общества становится все более очевидной необходимость дальнейшего развития институционального подхода к анализу и реформированию властно-управленческих структур, важнейшее место среди которых занимает государственная служба, непосредственно удовлетворяющая наиболее значимые социальные потребности. Во-вторых, государственная служба как социально-правовой институт в настоящий момент играет особо важную роль в реализации всех видов государственной политики, в том числе и социальной. В третьих, институт государственной службы это, прежде всего, люди, занимающиеся управленческим трудом на профессиональной основе. Их услуги необходимы любой стране вне зависимости от типа государственного устройства, формы правления, политической системы или правящего режима. Именно государственные служащие выполняют практические задачи, которые все цивилизованные общества возлагают на свои государства. Опыт многих стран свидетельствует о том, что успешное функционирование любого социального института, в том числе и государственной службы, в основном определяется активностью его членов, что, в свою очередь, определяется их статусом. Данное обстоятельство влечет за собой необходимость постоянного мониторинга и укрепления статуса государственных служащих. И, наконец, актуальность исследования государственной службы как социально-правового института вытекает из необходимости осмысления сути и перспектив происходящих с ним трансформаций, выработки рекомендаций по его совершенствованию и развитию с целью повышения эффективности

его функционирования. Тем более, что в настоящее время в нашей стране государственная служба представляет собой качественно новое общественное явление.

Степень научной разработанности проблемы. Выбранная для исследования тема довольно широко изучена в работах многих современных зарубежных и российских учёных. Прежде всего, следует упомянуть об исследованиях, посвященных исследованию социальных институтов, их функций, структуры, процесса формирования и развития. К их числу относятся работы таких социологов как М. Вебер, Т. Веблен, В.И. Добреньков, А.И. Кравченко, С.С. Фролов, Ю.Г. Волков.

Различные аспекты становления и развития государственной службы подвергаются рассмотрению в исследованиях таких авторов, как Г.В. Атаманчук, Р. Т. Мухаев, Ю. Н. Стариков, В. Н. Хропанюк, К. В. Давыдов, В. В. Черепанов, О. Рой, Д. А. Савчуки многих других.

Важное значение для бакалаврского исследования имеют работы авторов, рассматривающих проблемы ее нормативно-правового регулирования: Н.И. Борисова, Г.А. Борщевского, В. Д. Граждана, А.В. Оболонского, А. В. Цимбалиста и других видных российских ученых.

Объектом работы являются общественные отношения, возникающие в сфере государственной службы Российской Федерации.

Предметом работы являются особенности государственной службы как социального института в Российской Федерации.

Целью работы является комплексное исследование государственной службы как социального института.

Цель исследования определила постановку **следующих задач:**

- изучить государственную службу с позиции институционального подхода;
- рассмотреть систему государственной службы в Российской Федерации;

- провести анализ кадрового потенциала государственной службы в России;
- выявить проблемы функционирования государственной службы как социального института.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Глава 1. Теоретические основы изучения государственной службы как социального института.

1.1 Понятие государственной службы как социального института. Формирование новой модели российской государственности, системы государственного управления сопровождаются возрастающим значением государственной службы. Глубокие политические преобразования, осуществляемые в России, обусловили качественные изменения важнейших социально-правовых институтов, к числу которых относится и государственная служба. В связи с этим все более актуальным становится институциональный подход к государственной службе, рассматривающий ее не только в качестве аппарата государственных органов, но, прежде всего, в качестве социального института.

Выделяют два основных вида службы: частную и публичную. Первая предполагает службу, оказание услуг физическим или юридическим лицам. Данный вид службы ориентирован на достижение частных целей: получение прибыли за счет оказания услуг клиентам. Второй вид службы предполагает осуществление профессиональной деятельности по выполнению полномочий органов государственной власти или местного самоуправления, а также образуемых ими фондов, публичных объединений, организаций и учреждений. Этот вид публичной службы имеет целью достижение общественного блага, т.е. он адресован не на конкретных клиентов, а на общество в целом. В Российской Федерации видами публичной службы являются государственная и муниципальная служба.

Анализ нормативно-правовых актов, а также научной литературы показывает, что на сегодняшний день не существует однозначного

общепринятого понятия государственной службы. Наше законодательство определяет государственную службу как профессиональную служебную деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, субъектов Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации.

Однако в научной литературе встречаются и иные определения рассматриваемого понятия. Так, В.Д. Граждан определяет государственную службу в качестве специфического социально-правового института, реализующегося деятельности аппарата работников органов государственной власти. Указанный автор также отмечает, что без института государственной службы нормальное функционирование, и даже само существование государства было бы невозможно. Таким образом, на сегодняшний день понятие государственной службы все чаще связывается с понятием социального института, поскольку она, прежде всего, представляет собой общественное явление, имеющее не только организационно-правовую, но и социальную природу.

К изучению государственной службы на сегодняшний день наиболее применим комплексный институциональный подход, позволяющий рассмотреть данный феномен максимально широко. В рамках данного подхода социальный институт государственной службы можно определить как цивилизованную форму государственного управления обществом на основе профессиональной деятельности, направленной на обеспечение исполнения полномочий федеральных органов государственной власти, а также и органов государственной власти субъектов РФ. Данный институт,

помимо регламентирующих его деятельность социальных и правовых норм, включает в себя особую социальную группу государственных служащих, а также органы управления государственной службой. Как цивилизованная форма государственного управления обществом, государственная служба на современном этапе общественного развития характеризуется легитимностью и гуманностью. Основным социальным предназначением государственной службы как социального института является исполнение полномочий государственных органов и должностных лиц на основе служения обществу, обеспечения установленных законом прав человека и гражданина.

1.2 Система государственной службы Российской Федерации. Как любой другой социальный институт государственная служба представляет собой структурированную систему. В качестве элементов системы государственной службы в Российской Федерации можно выделить следующие ее виды: государственную гражданскую службу; военную службу; правоохранительную службу. Статусные позиции в рамках института государственной службы можно определить как должности. Должности федеральной государственной гражданской службы могут быть учреждены Федеральным законом, а также указом Президента РФ с целью обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность. Должности государственной гражданской службы могут быть разделены на четыре категории и пять групп.

Любой социальный статус предполагает осуществление соответствующей ему функции – социальной роли. Не является исключением и государственная служба, которая может рассматриваться и в функциональном аспекте - как деятельность административно-управленческих структур, конкретный вид государственной деятельности персонала, служебного аппарата государственных органов. Персоналом органов государственной власти в соответствующих правовых формах при помощи определенных методов управления реализуется государственная власть в различных сферах общественной жизни. Важной составляющей

системы государственной службы являются ее принципы. Это смысловой комплекс, которым устанавливаются различные правила и законы, задачи и функции, полномочия для субъектов, деятельность которых связана с государственной службой. Принципами определяется сущность взаимоотношений в сфере государственной службы. Можно выделить конституционные и организационные принципы государственной службы. Конституционные принципы находят свое отражение в нормативно-правовых актах, постановлениях, документах. К их числу относятся: принцип главенства Конституции как основного закона государства; принцип комплексности и системности государственной службы; принцип приоритетности и значимости прав и свобод граждан; принцип разграничения трех видов власти - исполнительной, законодательной, судебной; принцип равноправия при принятии граждан на государственную службу.

Организационными принципами регламентируются механизмы создания и функционирования государственной службы, обеспечиваются ее эффективность и направленность. К ним можно отнести: принцип подчиненности одних работников государственной службы другим работникам, находящимся выше по должностной иерархии; принцип единства ключевых требований и правил, присущих государственной службе; принцип профессионализма и высокой квалификации работников государственной службы; принцип политики гласности, осуществляемой на государственной службе; принцип постоянства кадров государственной службы.

В современный период активных социальных, политических и экономических преобразований государственная гражданская служба в России является важной составляющей эффективного функционирования государственного аппарата страны в целом. Необходимо отметить, что процесс становления и развития государственной гражданской службы в России происходит и по сей день. Совершенствование государственной

гражданской службы сталкивалось с большим количеством ошибок и трудностей, однако, государственным органам удалось построить систему, которая отвечает многим современным требованиям.

Глава 2. Анализ проблем функционирования государственной службы как социального института.

2.1 Анализ потенциала государственной службы в России. Анализ кадрового потенциала государственной службы показал, что укомплектованность штатного состава государственной службы составляет, в среднем, 92%. Показатель укомплектованности штатного состава позволяет оценить эффективность работы как государственной службы в целом, так и отдельных органов государственной власти, а также может указать на наличие уязвимых мест в системе государственной службы. Уровень укомплектованности штатного состава может указывать также на имеющийся резерв для оптимизации численного состава государственных служащих. Проследив данные численного состава государственной службы за последние пятнадцать лет, можно заметить стабильный и высокий рост общей численности государственных гражданских служащих с 2000 по 2010 год. Небольшое снижение численности состава государственной службы происходит с 2010-2013 годы, что связано с реализацией государственных программ по оптимизации численного состава и повышению эффективности деятельности государственных органов. Однако их реализация проходила далеко не так успешно, как планировалось изначально. Проблема оптимизации численности кадрового состава государственных служащих, особенно в скалывающихся в последнее время условиях снижения темпов экономического роста, становится все более актуальной.

Вместе с принятием федерального закона от 24 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» взамен существовавшим ранее квалификационным разрядам были введены классные чины, что позволило не только возродить былые традиции. В них нашли свое отражение выслуга лет, уровень профессионализма, а также правовое положение

государственных служащих. Институт классных чинов, а также формально установленный механизм их присвоения должен способствовать росту престижа государственной службы, обеспечению ее доступности и открытости, тем самым повышая степень транспарентности государственной власти. Также рассматриваемый механизм призван укреплять служебную дисциплину государственных служащих, способствовать определению самых перспективных и высокопрофессиональных служащих, служить дополнительным стимулом повышения эффективности и результативности их профессиональной деятельности. Однако процесс введения института классных чинов еще не завершен.

Проведенный анализ количественных характеристик кадрового потенциала государственной службы показывает, что за последние 10-15 лет произошли некоторые положительные изменения в структуре кадров. Средний возраст государственных служащих по-прежнему остается довольно высоким, хотя наблюдаются некоторые позитивные сдвиги в процентном колебании между возрастными группами в сторону омоложения кадрового состава. На сегодняшний день наблюдается явная тенденция постепенного снижения численности государственной службы при одновременном усилении роли профессиональной подготовки и переподготовки госслужащих с целью укрепления кадрового состава и наращивания кадрового потенциала органов государственной власти, как с точки зрения профессиональной подготовленности, так и позиции профессионального опыта работы. Наблюдаемые тенденции можно оценивать как положительные, обеспечивающие как стабильность кадрового состава государственной службы, так и преемственность на ней.

Несмотря на проводимые преобразования, состояние государственной службы Российской Федерации как социального института характеризуется наличием значительного количества нерешенных проблем и противоречий. К их числу, прежде всего, относятся неэффективность государственной кадровой политики в государственной службе, авторитарные формы подбора

и расстановки кадров, частые структурные изменения, нестабильность государственной службы, недостаточный уровень профессионализма и компетентности гражданских служащих, несовершенная система их профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки, особенно в сфере правовых и социальных знаний и навыков, непрозрачность, закрытость государственной службы для гражданского общества, отсутствие законодательно утвержденного федерального органа управления системой государственной службы, высокий уровень коррупции на государственной службе. Современный этап развития института госслужбы можно оценить как эволюционный. С одной стороны, очевидной является необходимость закрепления достигнутых в середине 2000-х гг. успехов. С другой, меняющийся мир ставит перед развивающимся институтом новые задачи, в числе которых отсутствие эффективных механизмов управления и развития госслужбой, недостаточная теоретическая проработка рассматриваемой проблемы, необходимость повышения прозрачности, открытости, подотчетности государственной службы российскому обществу. Особую опасность для дальнейшего развития института государственной службы, на наш взгляд, представляет частое использование «ручного режима управления» и сильная зависимость функционирования рассматриваемой системы от текущей политической ситуации.

Помочь в решении данным проблем может только системное видение и концептуальный подход к реформированию государственной службы. К процессу реформирования института государственной службы необходимо привлекать ведущих специалистов и экспертов, используя при этом весь накопленный к настоящему времени богатый российский и международный опыт в данной сфере.

2.2 Проблемы функционирования государственной службы как социального института. Процесс становления и развития государственной гражданской службы в России происходит по сей день. Совершенствование

государственной гражданской службы сталкивалось с большим количеством ошибок и трудностей, однако, государственным органам удалось построить систему, которая отвечает многим современным требованиям. Тем не менее, государственной службе в России характерно наличие различного ряда проблем и недостатков. Одной из основных проблем института государственной гражданской службы в России является низкий уровень доверия граждан к государственной службе в целом и профессиональной деятельности государственных служащих в частности. Следующая проблема, которую невозможно обойти стороной - это проблема излишней бюрократизации внутренней деятельности органов государственной власти у нас в стране. На наш взгляд, данная проблема относится к числу наиболее серьезных, поскольку она создает внутренние препятствия для оперативного осуществления государственной службы с учетом современных реалий. Излишняя бюрократизация тормозит как процесс принятия управленческих решений, так и их реализации, что, безусловно, снижает эффективность функционирования института государственной службы в целом. Мы предлагаем учитывать конкретные и эффективные предложения самих государственных гражданских служащих по повышению оперативности трудовой деятельности, т.к. они лучше остальных знают недостатки сложившегося бюрократического механизма.

Также необходимо проводить оценку отношения граждан к определенному государственному органу на основе результатов общественного мнения. Следующее что мы предлагаем - изучение и диагностика объективных характеристик, которыми обладает государственный орган и его служащие на основе анализа сведений результативности рабочей деятельности.

Следующая проблема государственной службы в России - это низкая информированность населения о результатах деятельности государственных служащих. Сразу необходимо отметить, что в последнее время предпринимаются различные меры по повышению уровня осведомленности

граждан касается деятельности государственных гражданских служащих. Также можно выделить проблему некомпетентности кадров государственной гражданской службы. Отметим, что для решения этой проблемы необходимо провести целый ряд реформ и преобразований. В работе содержится перечень мероприятий, реализация которых, на наш взгляд, приведет к тому, что понятие государственная служба больше не будет ассоциироваться у населения с халатностью, некомпетентностью и коррумпированностью, а эффективная работа государственных гражданских служащих станет привычным положением дел и перестанет вызывать недоверие со стороны гражданского общества. Необходимо отметить, что данный процесс может занять определенный промежуток времени, т.к. необходимо всесторонне прогнозировать реализуемые меры, однако, в конечном итоге они принесут неоценимую пользу государству и обществу.

Наконец, следует отметить, что в последние годы внимание законодателей и исследователей, в основном, уделялось процессу реформирования военной и правоохранительной службы, в то время как государственная гражданская служба не подвергалась сколь-нибудь существенным исследованиям и трансформациям. За последние семь лет удалось продвинуться лишь в некоторых аспектах совершенствования института государственной службы. Речь идет о внесении изменений в антикоррупционное законодательство, однако реально новую систему правоотношений в сфере государственной службы, о необходимости которой неоднократно отмечалось исследователями, выстроить не удалось.

В **заключении** работы подводятся итоги бакалаврской работы, даются теоретические выводы, формулируются практические рекомендации, а также намечаются дальнейшие пути исследования данной проблемы.