

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

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 524 группы  
направления 38.03.04 – Государственное и муниципальное  
управление  
Социологического факультета

Арзуманян Анастасии Дмитриевны

Научный руководитель

кандидат социологических наук, доцент

\_\_\_\_\_

подпись, дата

Е.В. Сайганова

Зав. кафедрой

доктор социологических наук, профессор

\_\_\_\_\_

подпись, дата

Л.С. Аникин

Саратов 2019

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы бакалаврской работы** продиктована необходимостью комплексного анализа государственной службы как социального института, представляющую собой особый вид службы, без эффективности системы которой, как и без созданного специально аппарата государство не имеет возможности полноценно функционировать.

Впервые на государственном уровне упоминание о государственной службе как социальном институте было закреплено в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом России 15 августа 2001 года: «Государственная служба является комплексным – публичным, социальным, правовым, организационным – институтом по обеспечению выполнения государственными служащими функций государства»<sup>1</sup>

Реализация социальной роли государственной службы предполагает обеспечение удовлетворения потребностей населения в услугах государственного управления. Как социальный институт государственная служба имеет особую значимость в осуществлении решения таких задач как обеспечение прав и свобод человека и гражданина, повышение уровня жизни населения, в которых заключается главная суть политики государства.

В своём Послании Федеральному Собранию 20 февраля 2019 года Президент заявил: «..кто работает в социальной сфере, приходит на государственную или муниципальную службу решать насущные проблемы граждан, конечно же, должны соответствовать самым строгим профессиональным требованиям. Я думаю, что в основном так оно и есть. Конечно, это очень сложная работа, мы с вами понимаем, работа с людьми каждый день с утра до вечера – это сложная судьба на самом деле. Но если уж пришёл, то надо понимать, что не менее важно чувствовать, понимать людей, сопереживать им,

---

<sup>1</sup> Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом РФ 15.08.2001 N ПП-1496) // Законодательная база Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://zakonbase.ru/content/base/59119> (дата обращения 21.02.2019).

знать их заботы и тревоги и тем более никогда не допускать высокомерного отношения, неуважения к гражданам ни в словах, ни в действиях»<sup>2</sup>

Актуальность темы бакалаврской работы усиливается и тем обстоятельством, что назрела необходимость проведения комплексных исследований, результатом которых должно стать обоснование государственной службы как специфического социального института. Целесообразно исследовать особенности его функционирования в системе государственного управления, выявить взаимодействие и взаимное влияние социальных процессов в обществе и государственной службы, определить целевую направленность деятельности государственной службы на социальное воспроизводство населения, выявить развитие социальной ответственности за управленческие решения.

**Степень научной разработанности проблемы.** Теоретические основания исследования государственной службы представлены в трудах таких учёных как В.А. Антошин, Ю.М. Буравлев, И.А. Василенко, М.Ю. Зенков, Д.Ю. Знаменский, Н.Ю. Веселова, О.В. Гокова.

Систему государственной службы в России, а также опыт, проблемы и перспективы её развития проанализировали в своих работах А.К. Костылёв, Б.Г. Преображенский. Историко-правовые и морально-нравственные аспекты государственной гражданской службы как объекта и субъекта изменения проанализированы в работах А.В. Шободоевой и О.Ю. Юрьевой. А. Беляев в своей статье рассматривал порядок прохождения государственной службы.

На состоянии, опыте, этике, а также путях дальнейшего совершенствования государственной службы акцентировали своё внимание такие учёные, как М.И. Даниленко, И.Ю. Краснянский. Подход к государственной службе как социальному институту и предмету социологического анализа представил в своих трудах В.В. Кириллов.

---

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 "Послание Президента Федеральному Собранию"// Система КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318543/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318543/) (дата обращения 02.03.2019)

Л.А. Чиканова, А.В. Абрамов, М.Ф. Цветаева, С.А. Болтунова, Ю.О. Новикова в своих работах обращали внимание на образование, компетенции, карьеру и этику государственных служащих в политической системе современной России.

Теория, механизмы и правовое обеспечение государственного и муниципального управления проанализированы в трудах таких учёных как Н.Н. Губачев, В.П. Кириллов, М.Ю. Гутенев, Н.А. Трегубов, В.Ю. Войтович, Ю.А. Саликов, И.А. Сухарева, Д.С. Неуймин, А.В. Журавлев. Работы И. Е. Барыкиной посвящены исследованию особых форм и специальных институтов государственного управления России второй половины XIX века. В трудах таких учёных как Д.Н. Родионова и А.А. Дугарова представлен анализ системы и особенностей организации государственного управления и государственной службы субъекта.

**Объектом** бакалаврского исследования выступает государственная служба.

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

**Цель бакалаврской работы** заключается в исследовании государственной службы как социального института.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- проанализировать содержание основных категорий, напрямую связанных с исследованием государственной службы как социального института;
- выявить основные проблемы функционирования государственной службы как социального института в Российской Федерации;
- проанализировать проблемы управления государственной службой в Российской Федерации и определить основные пути их решения.

**Эмпирической базой исследования** послужили данные социологических исследований, а также публикации в периодических изданиях, научные публикации и сообщения, материалы конференций, семинаров и практических тренингов, посвященные исследованию государственной службы как социального института.

**Структура** бакалаврской работы состоит из введения, трех разделов, заключения, а также списка использованных источников.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень её разработанности, определяются цель, задачи, объект и предмет, методологическая основа и теоретические источники.

**В первом разделе «Теоретические основания исследования государственной службы как социального института»** рассматриваются теоретические аспекты государственной службы как социального института. В рамках исследования теоретических основ темы работы автор рассматривает подходы к трактовке таких дефиниций как «государство», «государственная служба», «социальный институт», «государственный служащий» и «государственное управление».

Автор отмечает, что механизм государства позволяет сформировать представление о той организационной и материальной базе, обладая которой государство приобретает возможность последовательно проводить ту или иную общесоциальную политику. В разделе рассматриваются структурные элементы государственного механизма: государственные органы, государственные учреждения и организации, государственные предприятия, государственные служащие. Более подробно автор останавливается на трактовке понятия «государственный служащий». Отмечается, что под госслужащими следует понимать сотрудников федеральных и региональных органов власти, которые выполняют функции государства в разных сферах.

Автор представил основные функции, применимые к чиновникам различных ведомств и указал на то, что особенностью деятельности государственных чиновников является то, что они обязаны действовать строго в рамках законодательства при управлении государственными ресурсами и общественными процессами.

Следующая дефиниция, на которой автор акцентирует внимание в рамках раздела, это «государственная служба». Отмечается, что государственная служба

ориентирована на достижение следующей основной цели – несении службы в пользу государства и общества. В разделе представлена классификация видов государственной службы в соответствии со следующими критериями: в зависимости от особенностей деления структуры государственной службы; в зависимости от распределения обязанностей по осуществлению государственной службы. Акцентируется внимание на то, что значимость социальных институтов возрастает, и в современном мире невозможно представить себе структуру социума без такого разделения.

В разделе представлено несколько равноценных определений социального института и указывается на то, что под социальным институтом государственной службы понимают исторически сложившуюся устойчивую форму организации действий государственных служащих.

Реализация социальной роли государственной службы предполагает обеспечение удовлетворения потребностей населения в услугах государственного управления. Элементами государственной службы как социального института являются ее организованность, юридическая урегулированность, кадровое обеспечение, внутренняя управляемость и прочее.

Автор также в разделе рассматривает трактовку дефиниции «государственное управление», под которым понимается государственное воздействие на сферы общественной жизни, обладающее признаками организации, регулирования, контроля и использования силы государственного принуждения, целью которого является упорядочение, сохранение или изменение существующих в обществе процессов. Отмечается, что ключевым аспектом предложенной дефиниции и института государственного управления в целом, является социальность рассматриваемой категории, то есть необходимость придания первоочередного значения в процессе государственного управления общественным ожиданиям и потребностям, учету обстановки реальной жизни людей и т.д.

Резюмируя представленное в разделе, автор делает вывод о том, что механизм государства представляет собой совокупность специальных

государственных органов и учреждений, посредством которых происходит реализация государственно-властных полномочий в сфере управления обществом и обеспечение его законных интересов. Государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность российских граждан, направленную на обеспечение реализации полномочий различного уровня государственного управления, которая в качестве социального института ориентирована на служение интересам населения и государства.

**Во втором разделе «Проблемы функционирования государственной службы как социального института в Российской Федерации»** рассматриваются основные проблемы функционирования государственной службы как социального института в современных российских условиях.

Автор указывает на то, что после распада Советского Союза и с момента становления нового Российского государства на демократических началах происходит перманентное административное реформирование, при этом действующий аппарат государственного управления сохраняет прежние негативные аспекты функционирования.

Отмечается, что одной из основных проблем института государственной службы в России является низкий уровень доверия граждан к государственной службе в целом и профессиональной деятельности государственных служащих в частности. В разделе приводятся результаты социологических исследований Аналитического центра Юрия Левады и Центра социологических исследований РАНХиГС. Снижение доверия к институтам государственной власти объясняется ухудшением положения россиян. В качестве факторов, обуславливающих негативное отношение населения по отношению к государственным служащим, указывается высокий уровень коррупции на государственной службе, профессиональная некомпетентность государственных служащих, особенно вступающих в непосредственные контакты с гражданами, или даже их откровенная халатность.

Автор отмечает, что этические основы деятельности имеют существенное значение в любом виде профессиональной деятельности, однако в условиях

государственного и муниципального управления их роль особенно возрастает в связи с общественной значимостью, масштабностью и возможностями такого управления. В разделе рассматриваются основные этические принципы государственного и муниципального управления, а также функции административной этики. Обращается внимание на то, что профессиональная этика муниципальных и государственных служащих является отображением специфики и особенностей государственной и муниципальной службы.

К проблемам государственной службы в Российской Федерации можно также отнести излишнюю бюрократизацию внутренней деятельности органов государственной власти в стране, а также низкую информированность населения о результатах деятельности государственных служащих.

Отмечается, что относительно недавно численность сотрудников госслужб была существенно уменьшена, однако большинство независимых экспертов всё еще считают, что Российская Федерация явно перегружена числом сотрудников административного аппарата. Министерство финансов РФ выступило с инициативой о том, чтоб уменьшить численность государственных служащих с целью экономии бюджетных средств.

Резюмируя изложенное в разделе, делается вывод о том, что к числу основных проблем реформирования отечественного государственного управления следует отнести: во-первых, отсутствие единой научно и практически обоснованной концепции оптимальной организации исполнительной власти: принимаемые программные документы страдают формализмом и требуют более тщательной проработки механизма их реализации (так, в частности, за последние десятилетия структура государственного управления переживала многочисленные изменения – исполнительные органы переименовывались, объединялись, учреждались новые); во-вторых, деятельность аппарата управления остается во многом закрытой, непрозрачной (указанные тенденции частично преодолеваются посредством формирования института электронного правительства); в-третьих, коррупционные тенденции в области исполнительной власти; в-четвёртых, неразвитость институтов гражданского общества: слабая гражданская позиция,

отсутствие культуры и эффективных механизмов учреждения и функционирования независимых общественных организаций, низкий уровень правосознания и пр.

**В третьем разделе «Управление государственной службой в Российской Федерации: проблемы и основные пути решения»** представлены проблемы управления государственной службой на федеральном уровне, а также предложены основные пути их решения.

Автор отмечает, что основная группа проблем современного государственного управления в Российской Федерации имеет организационный характер, анализ практической деятельности в рассматриваемой сфере позволяет выявить следующие из них: несовершенство действующих источников правового регулирования деятельности в сфере государственного управления; сохранение утративших актуальность методов управления; наличие спорных вопросов распределения предметов ведения и полномочий между центральными органами управления и органами управления на местах, на уровне субъектов РФ и муниципальных образований; недостаточный уровень образования и квалификации государственных служащих; коррупция, которая в наиболее общем виде определяется как злоупотребление государственной властью для целей получения личной выгоды. Однако, помимо проблем организационного характера, в государственном управлении существуют, частично упомянутые выше недостатки психологического характера, связанные с утратой доверия и взаимопонимания между гражданами и государственными структурами, недостаточной честностью и открытостью деятельности должностных лиц органов государственной власти и т.д.

Сохраняющиеся на протяжении последних десятилетий в российском обществе негативные тенденции государственного управления, в том числе коррупция, отсутствие институтов гражданского общества, чрезмерная бюрократизация и др., требует активных действий государства и общества по следующим направлениям:

обеспечения условий для активного участия граждан, их объединений, населения в целом в решение государственных и общественных задач. Это предполагает отказ от советской модели прямого подчинения посредством реализации конкретных административных обязанностей к активной интеграции личности в управленческий процесс – в процесс постановки и решения социально-экономических задач;

введение развернутой системы общественного контроля над деятельностью органов исполнительной власти и должностных лиц, в том числе посредством возложения обязанности на властные структуры размещать регулярно отчеты об осуществляемых и завершенных мероприятиях в формах, доступных для анализа и понимания лицами, не вовлеченными непосредственно в государственную управленческую деятельность;

отказ от советской номенклатурной системы формирования трудового коллектива исполнительных органов, привлечение к государственной и муниципальной службе специалистов высокого уровня посредством контрольных испытаний, в том числе в области непосредственной практической деятельности и др.

Таким образом, успешная реализация реформы государственного управления должна быть обеспечена посредством: разработки научно и практически обоснованной концепции организации исполнительной власти, в том числе посредством внедрения положительно зарекомендовавших себя в развитых странах инструментов и механизмов организации государственного управления; налаживания диалога с обществом, формирования каналов связи между обществом и государством и системы общественного контроля государственной исполнительной деятельности; привлечения к государственной управленческой деятельности наиболее талантливых, активных, инициативных, ответственных представителей общества; формирования жизнеспособных институтов гражданского общества, способных эффективно решать социально-экономические задачи развития муниципалитета, региона, государства в целом.

**В заключении** содержатся основные выводы, соответствующие решению поставленных задач для реализации цели бакалаврской работы. В результате проведённого исследования государственной службы как социального института, автором были сделаны следующие выводы.

На обеспечение реализации полномочий различного уровня государственного управления направлена профессиональная служебная деятельность российских граждан, а именно – государственная служба. Как социальный институт она ориентирована на служение интересам населения и государства. В обеспечении удовлетворения потребностей населения в услугах государственного управления реализуется социальная роль государственной службы. Организованность, юридическая урегулированность, кадровое обеспечение, внутренняя управляемость и прочее выступают элементами государственной службы как социального института.

Действующий аппарат государственного управления сохраняет прежние негативные аспекты функционирования. Низкий уровень доверия граждан к государственной службе в целом и профессиональной деятельности государственных служащих в частности представляет собой одну из основных проблем института государственной службы в России. Высокий уровень коррупции на государственной службе. профессиональная некомпетентность государственных служащих, особенно вступающих в непосредственные контакты с гражданами, или даже их откровенная халатность выступают в качестве факторов, обуславливающих негативное отношение населения по отношению к государственным служащим.

Низкую информированность населения о результатах деятельности государственных служащих, а также излишнюю бюрократизацию внутренней деятельности органов государственной власти в стране также можно отнести к проблемам государственной службы в Российской Федерации.

В качестве основных проблем реформирования отечественного государственного управления выступают отсутствие единой научно и практически обоснованной концепции оптимальной организации исполнительной

власти: принимаемые программные документы страдают формализмом и требуют более тщательной проработки механизма их реализации; деятельность аппарата управления остается во многом закрытой, непрозрачной; коррупционные тенденции в области исполнительной власти; неразвитость институтов гражданского общества: слабая гражданская позиция, отсутствие культуры и эффективных механизмов учреждения и функционирования независимых общественных организаций, низкий уровень правосознания и пр.

Посредством разработки научно и практически обоснованной концепции организации исполнительной власти, в том числе посредством внедрения положительно зарекомендовавших себя в развитых странах инструментов и механизмов организации государственного управления; налаживания диалога с обществом, формирования каналов связи между обществом и государством и системы общественного контроля государственной исполнительной деятельности; привлечения к государственной управленческой деятельности наиболее талантливых, активных, инициативных, ответственных представителей общества; формирования жизнеспособных институтов гражданского общества, способных эффективно решать социально-экономические задачи развития муниципалитета, региона, государства в целом должна быть обеспечена успешная реализация реформы государственного управления. Результатом такой деятельности, в долгосрочной перспективе, должно стать укрепление доверия населения к властным структурам государства. Системное видение и концептуальный подход к реформированию государственной службы может способствовать решению проблем функционирования госслужбы как социального института в российской действительности.