

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

**ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РФ:  
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ, ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И  
МЕТОДЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 5 курса 526 группы  
направления 38.03.04 - Государственное и муниципальное управление  
социологического факультета  
Ченцовой Анастасии Игоревны

Научный руководитель  
доктор социологических наук, профессор

\_\_\_\_\_

Я.А. Никифоров

Зав. кафедрой  
доктор социологических наук, профессор

\_\_\_\_\_

Л.С. Аникин

Саратов 2019

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность** темы исследования заключается в том, что для современной России одной из наиболее первостепенных задач является построение результативного государства, преодоление основных проблем в организации и работе системы органов государственной власти. Решение указанной задачи требует реформ государственной гражданской службы, которая должна быть открытой, конкурентоспособной и престижной, нацеленной на результативную работу по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, предоставлению государственных услуг, эффективно взаимодействовать с институтами гражданского общества. Конкретно государственная гражданская служба создана для претворения в жизнь политики государства в области экономики, социального развития, культуры, образования.

Значительно возрастает роль государственной гражданской службы в ситуации финансово-экономического кризиса, когда от профессионализма, коррупционной устойчивости, умения чиновников своевременно и эффективно решать существующие задачи государственного управления, оказывать качественные публичные услуги зависят и нормальное функционирование рынка, и сохранение социальной стабильности в стране, и обеспечение и защита законных прав и интересов населения.

Актуальность темы обусловлена недостаточным количеством современных научных исследований, посвященных темам построения организационной модели управления государственной службой в России, а также повышения ее результативности. Все это, актуализирует важность формирования действенной модели управления государственной службой в России.

**Степень научной разработанности.** В современной отечественной научной литературе общим вопросам государственной службы посвящены

труды Борщевского Г.А., Головиной А.А., Жуковой С.М., Смоленцевой Е.А., Юрьевой О.В., Халикова М.С.<sup>1</sup>

Проблемы прохождения государственной службы раскрываются в трудах Гарафутдинова Н.Я., Горина В.Н., Гудкова А.А., Поляковой Н.В., Смоленцевой Е.А., Гарипова Р.С.<sup>2</sup>

Вопросами оценки деятельности государственных служащих занимаются такие ученые как Андреев Д.А., Герасименко Д.А., Михалева И.В., Решетникова Д.С.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления 2014. - С. 65-89.; Головина А.А. Проблемы формирования системы управления государственной службой Российской Федерации на современном этапе // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ 2015. - С. 30-44.; Жукова С.М. Государственная гражданская служба в Российской Федерации: монография / С. М. Жукова. – Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2014. – 116 с.; Смоленцева Е.А. Перспективы нормативно-правового регулирования процесса профессионального развития государственных гражданских служащих // Вестник государственного и муниципального управления 2016. - С. 48-55.; Юрьева О.В. Модель стратегической компетенции государственных гражданских служащих // Вестник экономики, права и социологии 2017. - С. 193-197; Халиков М.С. Государственная служба в системе государственного управления // Коммуникология: электронный научный журнал 2018. С. 14-21.

<sup>2</sup> Гарафутдинова Н.Я. Новые условия в прохождении государственной гражданской службы как фактор эффективности деятельности органов исполнительной власти // Научное обеспечение системы повышения квалификации кадров 2016. - С. 17-24.; Горин В.Н. Специфика прохождения государственной службы в ОВД РФ // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России 2016. - С. 41-47.; Гудков А.А. Система профессионального развития государственных гражданских служащих и пути её совершенствования // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ 2017. - С. 52-59.; Полякова Н.В. Современное состояние и проблемы организации и прохождения отдельных видов государственной службы // Вестник Воронежского института ГПС МЧС России 2016. - С. 78-82.; Смоленцева Е.А. Перспективы нормативно-правового регулирования процесса профессионального развития государственных гражданских служащих // Вестник государственного и муниципального управления 2016. - С. 48-55; Гарипов Р.С. Организационно-правовые вопросы наставничества как необходимого элемента государственной гражданской и муниципальной службы // Муниципалитет: экономика и управление 2018. С. 82-90.

<sup>3</sup> Андреев Д.А. Анализ ключевых показателей результативности при оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих // Проблемы современной экономики 2014. - С. 382-386.; Герасименко Д.А. Специфика оценки результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института 2014. - С. 145-150.; Михалева И.В. Профессиональная подготовка государственного служащего как показатель эффективного прохождения государственной службы // Концепт 2016. - С. 1-5.; Михалева И.В., Лобанова В.В. Аттестация как критерий эффективности прохождения государственной службы // Концепт 2016. - С. 1-6.; Решетникова Д.С. Факторы оценки населением эффективности деятельности гражданских служащих при оказании государственных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления 2016. - С. 131-165.

**Объектом** бакалаврской работы выступает институт государственной службы РФ.

**Предметом** исследования является система организации государственной службы.

**Целью** бакалаврской работы является оценка современного состояния, основных направлений и методов совершенствования государственной службы.

Для выполнения поставленной цели следует решить ряд **задач**:

- рассмотреть институт государственной службы в России;
- проанализировать специфику кадровой политики на должностях государственной службы;

- определить перспективы совершенствования государственной службы в современной России.

**Нормативно-правовую базу** составили Конституция Российской Федерации; Кодексы, Федеральные законы, Указы Президента РФ.

**Структура работы.** Бакалаврская работа состоит из введения, трех разделов, заключения, списка используемых источников.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень её разработанности, определяются цель, задачи, объект и предмет, эмпирическая база исследования.

**В первом разделе «Институт государственной службы в Российской Федерации»** автор дает определения «гражданской службы» и «государственной службы» которые используются давно и очень широко. Появление специализированных государственных органов – Совета по вопросам госслужбы при главе государства и Совета по кадровой политике, а также Управления по проблемам государственной службы в составе АП РФ – позволило сделать некоторый шаг в динамике формирования российской организационной реальности управления государственной службой. Нормативная регламентация государственной службы дана в ст. 1 ФЗ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Актуальное законодательство формирует структуру государственной службы, непосредственно в которую включаются государственная гражданская служба, а так же военная и правоохранительная служба. К примеру, государственная служба в ОВД – такой вид государственной службы, который занимает важное место в механизме государственной власти, средства укрепления порядка и законности, противодействия, а так же предупреждения правонарушений или преступлений, защиты прав людей, свобод и законных интересов гражданина, которая имеет свойственную лишь ей специфику<sup>2</sup>.

Автор находит, что официальное определение ГГС не дает возможности выделить ее специфику в качестве самостоятельного элемента системы государственной службы. Следует понимать, что указанные критерии не дают

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 23 мая 2016) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 июня 2003 г. N 22 ст. 2063.

<sup>2</sup> Горин В.Н. Специфика прохождения государственной службы в ОВД РФ // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России 2016. - С. 41.

возможности в полном объеме выявлять суть государственной гражданской службы, так как применимы только к работе государственных гражданских служащих в системе исполнительной власти, и не могут применяться в целом к государственной службе в иных органах государственной власти, в том ряду и в иных госорганах. ГГС разделяется на федеральную, а так же государственную гражданскую службу субъекта РФ.

Госслужба несет не субординационный, а координационный смысл. То есть, все три ветви гражданской службы (федеральной власти) не подчинены друг другу, а функционируют на основах конвенционализма. Размещенные по федеральной горизонтали, они сорганизовывают свою работу друг с другом при написании законов и различных юридических актов, при разрешении совместных служебных вопросов.

С позиции организации федеральная гражданская служба - административно-управленческая система, включающая в себя аппараты ветвей федеральной госвласти. В ее число включены гражданские службы всех палат Федерального Собрания, аппаратов Президента, правительства, а так же различных министерств и ведомств, федеральных судов, прокуратуры. В целом данные гражданские службы организуют федеральную административную власть, являющуюся (совместно с политической властью) важной составляющей федеральной госвласти.

**Во втором разделе «Кадровая политика на должностях государственной службы»** автор обращает внимание на то, что каждый отдельный социум и государство выбирало в каждый конкретный этап своей жизни такие из перечисленных методов замещения должностей, которые максимально соответствовали его общественному устройству, а так же политике правящих структур<sup>1</sup>. В законодательстве нашего государства выделены два способа замещения должностей государственной ГС: по конкурсу и методом назначения. По единому правилу поступление на службу

---

<sup>1</sup> Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации. - М.: Юрист, 1997. - С. 29.

для замещения должности ГС или замещение гражданским служащим иной должности проводится по итогу конкурса, когда иное не указано в законе.

В законодательстве России «конкурс» понимается как «оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы»<sup>1</sup>. Для организации конкурса для замещения вакантной должности гражданской службы юридическим актом профильного государственного органа создается конкурсная комиссия. В ее состав включают представителя нанимателя или уполномоченные им служащие, представитель профильного органа по управлению ГС, а также, в случае необходимости, представители научных, образовательных учреждений, иных организаций, приглашаемые в роли независимых экспертов - экспертов по вопросам, связанным с ГС. В ходе конкурса комиссия дает оценку кандидатам исходя из предоставленных документов об образовании, прохождении гражданской или другой государственной службы, опыт трудовой деятельности, и на основе конкурсных процедур с применением таких методов оценки как индивидуальное собеседование, проведение групповых дискуссий, анкетирование, написание реферата, тестирование по темам, связанным с исполнением должностных обязанностей исходя из данной вакантной должности ГС.

Автор рассматривает основную процедуру прохождения государственной гражданской службы, которая является довольно сложное и многоаспектное явление, затрагивающее обширный круг вопросов. Федеральным законом № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>2</sup> установлен принцип

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 11 декабря 2018) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 августа 2004 г. N 31 ст. 3215.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 11 декабря 2018) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 августа 2004 г. N 31 ст. 3215.

профессионализма и компетентности как единый фундаментальный принцип организации, функционирования госслужбы.

Важнейшая роль в построении высококвалифицированного кадрового аппарата на государственной ГС принадлежит аттестации. Вопросы аттестации в условиях прохождения государственной службы и её качества уже достаточно давно интересуют и теоретиков-политологов, так же и правоведов<sup>1</sup>. Аттестация чиновника являет собой «проверку» для определения его соответствия занимаемой должности ГС (ч. 1 ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Сущность аттестации автор определяет следующим образом - это служебное обязательство государственного гражданского служащего системно проходить проверку профессиональных, психологических и деловых качеств для оптимальной реализации кадровой политики конкретного государственного органа.

Еще одной формой оценки профессиональной службы чиновников является квалификационный экзамен. Смысл данной процедуры состоит в разрешении вопроса о вероятности присвоении классного чина исходя из замещаемой должности. Задачей проведения квалификационного экзамена выступает оценка профессионального уровня чиновника (ч. 4 ст.49 ФЗ «О государственной гражданской службе»).

**В третьем разделе «Перспективы совершенствования государственной службы в современной России»** автор обобщает основные проблемы реформирования государственной и муниципальной службы:

- малый уровень профессиональных кадров и недостаточная система стимулирования и финансового обеспечения государственных служащих;
- нехватка опытных кадров. Усиливается дефицит государственных и муниципальных чиновников в возрасте до 45 лет, владеющих опытом работы в современных экономических реалиях.

---

<sup>1</sup> Михалева И.В., Лобанова В.В. Аттестация как критерий эффективности прохождения государственной службы // Концепт 2016. - С. 2.

- уменьшение престижа государственной службы как рода профессиональной деятельности, в силу чего достаточно квалифицированные кадры не стремятся поступать на государственную службу из бизнеса;

- недостатки в отношении подготовки кадров для службы и профессионального развития государственных служащих. Остается преобладание государственных служащих с непрофильным образованием.

- консервативная система подготовки и недостаточность профессионального развития госслужащих;

- несовершенная организация оформления и не достаточно эффективная карьерная система продвижения государственной службы. Прием граждан на государственную службу и служебный рост в большей части зависят от личного отношения к ним начальства государственного органа, но не от их профессионального уровня и деловых качеств.

- текучесть управленческих кадров. Частая смена руководителей органов власти и управления нередко приводит к частому изменению структуры этих органов и необоснованному увольнению госслужащих.

- слабая организация рабочей деятельности. Рабочее поле государственных и муниципальных органов мало регламентировано и слабо контролируется со стороны населения.

- неэффективность профессиональной этики. При потере прежних нормы морали и идеологического воздействия, регулировавших поведение сотрудников органов государственной власти и управления и возводившие барьеры на пути злоупотреблений, коррупции и произвола в данных органах, нет четко выстроенных новых норм и кодексов.

Реформирование института государственной службы – это политически обусловленный процесс институциональных изменений, а проектированию мероприятий по реформированию госслужбы должна предшествовать выработка ее институционального дизайна с учетом особенностей институционального выбора и институциональных норм и взаимосвязей,

причин и следствий конкретного общества. поддержка в обществе, доверие власти, обратная связь с гражданами страны, отслеживание их реакции на реализацию реформационных мероприятий, мониторинговый анализ уровня совпадения их ожиданий и происходящих изменений выступают важнейшими составляющими успеха административной реформы и реформы госслужбы.

По мнению автора, развитие в России демократического государства, неизменяемость общества и расцвет экономики недопустимы без помощи граждан своему государству, без социального объединения как обязательного условия гармоничного существования институтов демократии и гражданского общества. Достичь такого социального объединения и масштабной поддержки власти реально тогда, когда главным направлением политики государства будет гарантия благополучной жизни всего населения.

Первым, по мнению автора шагом к изменению системы, должно стать создание общей для всех органов системы данных о гражданах и возможность мгновенно ими пользоваться. Сегодня Правительство активно занимается популяризацией и распространением портала «Госуслуги», однако для повышения быстродействия работы государственных органов, более значимой является именно создание и формирование доступа к единой базе данных граждан.

Вторым шагом должно быть введение специальной системы приема граждан на государственную службу, которое должно выявляться в ходе проведения психологического тестирования для выявления у кандидата на должность такого профессионального качества, как «чувство социальной ответственности». Третий шаг - повышение уровня заработной платы государственных гражданских служащих. Этот шаг является именно третьим потому, что стимулировать имеет смысл только квалифицированный эффективный труд, поэтому в первую очередь важно изменить и дополнить требования к кандидатам на должности в государственных органах.

**В заключении** содержатся основные выводы, соответствующие решению поставленных задач для реализации цели бакалаврской работы.

Государственная служба есть не что иное, как служение государству, исполнение по его поручению, за определенную плату от его задач и функций государства в госорганах, а государственная гражданская служба является таким видом государственной службы, который являет собой профессиональную служебную работу на должностях государственной гражданской службы в России по обеспечению реализации полномочий органов власти различного уровня, а так же лиц, состоящих на государственных должностях в нашей стране, в ее регионах РФ. Все три ветви гражданской службы (федеральной власти) не подчинены друг другу, а функционируют на основах конвенционализма. Размещенные по федеральной горизонтали, они организуют свою работу друг с другом при написании законов и иных юридических актов, при разрешении совместных служебных вопросов.

Автором предлагаются следующие тезисы для модернизации государственной службы необходимые на сегодняшний день:

1. Строгое следование законам РФ, в рамках основного закона.
2. Возрождение доверия к государственной власти со стороны социума. Активизация мониторинговой системы: социальные опросы, голосования.
3. Приведение структуры органов государственной власти в соответствие с потребностями населения.
4. Модернизация кадрового состава, составление и корректировка списков кадрового резерва.
5. Замещение должностей государственной службы исключительно по конкурсу.
6. Подготовка и практическое воплощение в жизнь системы открытых конкурсов на вакантные должности госслужбы.
7. Укрепление положения госслужащего, повышение его авторитета среди населения. Создание системы материальных, организационных и

психологических стимулов для привлечения и удержания перспективных сотрудников, совершенствование контрактной системы.

8. Улучшение профессиональной подготовки и переподготовки госслужащих. Проведение аттестации и переподготовки всех профессиональных служащих на основе разработанных критериев.

9. Усиление внимания к нравственным основам государственных служащих. Создание обновленных правил служебного поведения государственных служащих и законодательных механизмов их исполнения.

10. Обеспечение стабильности кадрового состава государственной службы. Программы по информатизации и пропаганде реформы госслужбы. Повышение качества конкурсной системы поступления в высшие учебные заведения по профилю государственная служба.

11. Усиление мотивации эффективного и качественного труда: стабильно растущая заработная плата, перевод на контрактную систему, уверенный карьерный рост, перспектива полного социального пакета.