

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

Кафедра социологии регионов

Государственная служба как социальный институт

(автореферат бакалаврской работы)

Елина Михаила Владимировича
студента 5 курса 526 группы

направления 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление

Социологического факультета

Научный руководитель
доцент, к.с.н.

подпись, дата

М.Е. Судакова

Зав. кафедрой
профессор, к.ф.н.

подпись, дата

И.А. Бегина

Саратов 2021

Общая характеристика работы

Современное общество постоянно меняется. Оно стремится прогрессировать и развиваться. Как известно, общество является частью государства. Исходя из этого, можно утверждать, что государство, также как и общество пытается добиться определенного прогресса. Прогресс как в обществе, так и в государстве достигается путем развития определенных социальных структур. Среди данных структур особое внимание занимает государственная гражданская служба.

Государственная служба играет важнейшую роль в решении задач и в достижении целей повышения уровня жизни населения. Государственная гражданская служба призвана обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина, которые, как известно, представляют собой главное содержание политики государства.

Как известно, государственная служба представляет собой социальный институт.

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

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 2020 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, знать их заботы и тревоги и тем более никогда не допускать высокомерного отношения, неуважения к гражданам ни в словах, ни в действиях».

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.

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.

Следует отметить, что, несмотря на значительный объём литературы, в которой рассматриваются вопросы, связанные с государственной службой, государственным управлением, государственными служащими, обращает на себя внимание отсутствие глубоких исследований как зарубежных, так и отечественных авторов, направленных на анализ государственной службы как социального института.

Исходя из актуальности и недостаточной разработанности проблемы была сформулирована **цель бакалаврской работы**, заключающаяся 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.

Объектом бакалаврского исследования выступает государственная служба.

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

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

Основное содержание работы

Во введении обоснована актуальность исследования, охарактеризована степень ее разработанности, определены объект и предмет исследования, сформулированы цель и задачи исследования.

Первый раздел **«Теоретические основы изучения государственной службы»** раскрывает основные теоретические аспекты государственной службы. В настоящее время существует достаточно много определений понятия «служба», поэтому перечислять их все не имеет никакого смысла. Приведем лишь одно – определение английского экономиста Джона Хикса:

служба – это выражение человеческой деятельности, которая (работа или вложение богатств и благ) не стремится к производству благ материальных.

Разнообразные виды службы выполняют функции регулятора поведения людей во многих сферах жизнедеятельности общества, обеспечивают процесс социального управления, воздействуя на социально-экономическое развитие институтов государства и гражданского общества.

Публичная служба - это служебная деятельность физических лиц по обеспечению исполнения властных полномочий субъектов публичного права. Публичная служба представляет собой разновидность трудовой (в широком смысле) деятельности, но имеет ряд отличительных особенностей:

- публичная служба представляет собой деятельность по обеспечению и защите публичного интереса;
- функционирование институтов публичной службы состоит в исполнении или обеспечении исполнения публично-властных функций и полномочий;
- данная деятельность носит должностной характер, предполагает наличие статуса должности публичной службы;
- прохождение публичной службы осуществляется в организационных структурах субъектов публичного права: государства, муниципальных образований и юридических лиц публичного права;
- финансовое обеспечение публичной службы осуществляется за счет государства или муниципального образования (федерального, регионального или местного бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда).

Государственная служба - комплексный правовой и социальный институт, функционирующий посредством осуществления определенными гражданами (госслужащими) профессиональной деятельности по реализации компетенций (полномочий) государственных органов и государственных должностей. В Федеральном законе «О системе государственной службы

Российской Федерации» дано следующее определение понятия «государственная служба» (ст. 1). Это - «профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации 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;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации».

Таким образом, одним из важнейших видов целенаправленной деятельности человека, а также общества и государства является служба. Это понятие употребляется по-разному как вид деятельности человека, как социально-правовой институт, как система специальных органов государства, как духовная деятельность и т.д. Особым видом публичной службы (и, следовательно, видом общественно полезной деятельности) является государственная служба. Каждый вид государственной службы (государственная гражданская служба, военная и правоохранительная службы) имеет свое правовое оформление, характеризуется особыми признаками и специальным правовым статусом. Содержание каждого вида

государственной службы, его правовое положение установлены соответствующими нормативными актами.

Второй раздел **«Социальная природа и принципы организации государственной службы в Российской Федерации»** построен на теоретическом анализе социальной сущности государственной службы. **Государственная служба** как социальный институт представляет собой цивилизованную форму государственного управления обществом. Как правило, данная форма включает профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий федеральных органов государственной власти и государственных органов субъектов РФ, социальную группу государственных служащих, а кроме того в государственную службу входят государственные органы управления государственной службой.

Необходимо также помнить и о том, что у государственной службы существуют особые принципы. Они представляют собой базовые основополагающие установки.

Также можно отметить, что социальный институт государственной службы помогает воспроизводить и закреплять в обществе определенные образцы поведения, привычки, традиции, передающиеся из поколения в поколение. Как отмечает В. Д. Граждан в своем учебнике «Государственная гражданская служба», ученые обычно выявляют две позиции в подходах к государственной службе- это:

А. Институциональный. При данном подходе государственная служба рассматривается как социально-правовой институт. Цель данного института- удовлетворить различные интересы не отдельного «политического» руководителя, а всего народа;

В. Вторым подходом к государственной службе является деятельностный, при котором государственная служба является профессиональной деятельностью, которая позволяет обеспечить выполнение полномочий государственных органов и носит политический

характер. Государственная служба рассматривается в том числе и как публично-правовой институт общественного служения профессионально подготовленных граждан российскому обществу и государству в целом.

Государственная служба признается одним из важнейших публично-правовых институтов в деле формирования и развития государственности, от которого зависит функционирование всей общественно-политической системы, решения разнообразных задач и осуществления функций современного государства.

Государственная служба представляет собой сложное социальное явление. Она вбирает в себя ряд аспектов, включая экономический, политический, правовой, социальный, организационный, кадровый. Все они отражают многогранность государственной службы как сферы профессиональной деятельности государственных служащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Таким образом, истоками государственной службы являются социальные условия ее формирования и развития. Ее социальная природа полностью определяется характером политического устройства общества, особенностями государства, составом государственных служащих как наиболее последовательных выразителей и проводников государственной воли.

Государственная служба является видом общественно-полезной деятельности. Социальный характер государственной службы правового, демократического государства определяется ее природой, целью, функциями и принципами организации, т.е. государственная служба в современном смысле рассматривается не как служение государству, а как профессиональная деятельность по обеспечению выполнения функций и полномочий государства.

В третьем разделе «Проблемы функционирования государственной службы как социального института в Российской Федерации» автором

проведен анализ особенностей функционирования института государственной службы с точки зрения его социальности. На наш взгляд, 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. Следует отметить, что с начала 2018 года наблюдается значимое снижение доверия населения России ко всем основным институтам власти.

На определение уровня институционального доверия в обществе направлен вопрос о доверии общественным организациям и государственным органам. Необходимо выявить, каким институтам вероятнее всего население доверяет, а какие не пользуются доверием. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что данный вопрос, способствующий определить диверсификацию в декларируемом доверии, не отличается постоянством. Необходимо сделать акцент на то, что респондент зачастую подвержен размышлению над вопросом о доверии. Напротив, говоря об одобрении, респондент заявляет более открыто. В связи с чем можно утверждать, что показатель одобрения менее чувствителен нежели показатель доверия. И как следствие этого показатели одобрения деятельности институтов зачастую выше показателей доверия. Государственная служба как социальный институт в российской действительности сталкивается с рядом проблем. В современных условиях в России назрела необходимость реформирования государственного управления. В качестве приоритетных проблем отметим: примитивность институтов гражданского общества, проявляющаяся в дефиците культуры и эффективных механизмов учреждения и функционирования независимых общественных организаций, в несовершенстве гражданской позиции, в недостаточном уровне правосознания; присутствие в области исполнительной власти коррупционных проявлений; непрозрачность деятельности аппарата управления (хотя необходимо указать на то, что

организация института электронного правительства способствует частичному преодолению данной проблемы); в виду того, что принимаемые программные документы отличаются формализмом и им просто необходима тщательность проработки механизма их реализации, можно говорить о том, что имеет место также и проблема отсутствия единой научно и практически обоснованной концепции оптимальной организации исполнительной власти.

В заключении подводятся итоги бакалаврского исследования, формулируются основные выводы.

В результате проведённого исследования государственной службы как социального института мы пришли к следующим выводам. Совокупность специальных государственных органов и учреждений, посредством которых осуществляется реализация государственно-властных полномочий в сфере управления обществом и обеспечение его законных интересов представляет собой механизм государства. В структурных элементах механизма государства находятся на службе специальные должностные лица – государственные служащие, чья деятельность позволяет на практике осуществлять государственные функции.

На обеспечение реализации полномочий различного уровня государственного управления направлена профессиональная служебная деятельность российских граждан, а именно – государственная служба, которая являя собой социальный институт, 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 в качестве элементов государственной службы как социального института.

Несмотря на проводимые преобразования, состояние государственной службы Российской Федерации как социального института характеризуется

наличием значительного количества нерешенных проблем и противоречий. Имеет место сохранение прежних негативных аспектов функционирования у действующего аппарата государственного управления. Одна из актуальных проблем института государственной службы в России видится в низком уровне доверия граждан к государственной службе в целом и профессиональной деятельности государственных служащих в частности. Ухудшение положения россиян объясняет снижение доверия к институтам государственной власти. Значительное снижение доверия именно к региональным властям объясняется тем, что в первую очередь именно от них зависит социально-экономическое положение, в то время как президент и федеральные органы власти определяют стратегическое направление.

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 главенствующих 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 как социального института в Российской Федерации. Органам государственной власти следует иметь максимальное приближение к народу, быть открытыми для диалога и учитывать интересы граждан. Закрытость ведет к неэффективному взаимодействию, снижению доверия и репутации государственных институтов. Распространение органами государственной власти максимально правдивой информации о своей деятельности способствует повышению доверия и расположения к органам государственной власти российских граждан.

В качестве приоритетных проблем реформирования государственного управления отметим: во-первых, примитивность институтов гражданского общества, проявляющаяся в дефиците культуры и эффективных механизмов учреждения и функционирования независимых общественных организаций, в несовершенстве гражданской позиции, в недостаточном уровне правосознания; во-вторых, присутствие в области исполнительной власти коррупционных проявлений; в-третьих, непрозрачность, закрытость деятельности аппарата управления (хотя необходимо указать на то, что организация института электронного правительства способствует частичному преодолению данной проблемы); в-четвёртых, в виду того, что принимаемые программные документы отличаются формализмом и им просто необходима тщательность проработки механизма их реализации, можно говорить о том, что имеет место также и проблема отсутствия единой научно и практически обоснованной концепции оптимальной организации исполнительной власти.

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 государственной службы как социального института в российской действительности.