

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)

Абдыева Эзиза

студента 4 курса 421 группы

направления 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление  
социологического факультета

Научный руководитель

доктор социологических наук, профессор

\_\_\_\_\_

подпись, дата

Я.А. Никифоров

Зав. кафедрой

кандидат философских наук, профессор

\_\_\_\_\_

подпись, дата

И.А. Бегина

Саратов 2021

## **Общая характеристика работы**

**Актуальность темы исследования** 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.

С развитием современного российского демократического государства значение государственной службы неуклонно возрастает, поскольку государственная служба – часть механизма государственного управления, которое осуществляют государственные служащие.

Реформирование государственной службы - один из ключевых элементов совершенствования системы государственного управления Российской Федерации. Задачи российского государства, в первую очередь в социальной сфере и экономике, предполагают самый высокий качественный уровень развития государственной службы. Отражая публичный характер деятельности, она тесно связана с процессами формирования и реализации управляющих воздействий и является не только одним из важнейших социальных факторов функционирования исполнительной власти, но и составляет организационную основу государственной власти. Вне должностей государственной службы государственная власть реально не существует. Будучи важнейшим организационно-правовым элементом в механизме исполнительной власти, государственная служба должна в полной мере выполнять присущие ей задачи.

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.

На настоящий момент необходимо обеспечение такого функционирования института государственной службы, которое, с одной стороны, соответствовало бы требованиям демократического, правового и социального государства на основе республиканской формы правления, а, с другой стороны, обеспечивало бы необходимые условия и факторы для развития свободного гражданского общества на базе рыночной экономики,

надежной защиты социальных прав и свобод человека. Таким образом, очевидна актуальность темы, связанной с необходимостью повышения эффективности функционирования института государственной службы для осуществления комплексных социально-политических преобразований в стране.

**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.

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.

Важное значение для исследования проблем повышения эффективности функционирования государственной службы как социального и социально-правового института 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.

Среди рассмотренных в процессе бакалаврского исследования работ, представлены как монографии и диссертационные исследования, так и научные статьи по различным вопросам, связанным с различными аспектами функционирования государственной службы как социального института.

**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**:

- проанализировать содержание основных категорий, напрямую связанных с исследованием государственной службы как социального института;
- рассмотреть систему государственной службы в Российской Федерации;
- выявить проблемы функционирования государственной службы как социального института.

Бакалаврская работа состоит из введения, двух разделов, заключения и 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 «ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КАК СОЦИАЛЬНОГО ИНСТИТУТА» построен на анализе теоретико-методологических подходов к интерпретации сущности государственной службы как социального института. Понятие «социальный институт» является чрезвычайно распространенным в рамках социологической науки. Однако оно не имеет единого определения. Попытки комплексного анализа социального института как социологической категории были предприняты еще основателями социологии – О. Контом, Г.Спенсером, М. Вебером. Не останавливаясь на их рассмотрении подробно, отметим, что на сегодняшний день в социологии под социальным институтом чаще всего понимают исторически сложившуюся, относительно устойчивую форму организации совместной жизнедеятельности людей, предопределяющую жизнеспособность любого социального образования.

Социальный институт образуется на основе социальных отношений, связей и взаимодействий как индивидов, так и социальных общностей и групп, однако не сводится к совокупности этих субъектов и их взаимодействий. Рассматриваемый феномен носит надындивидуальный характер и представляет собой самостоятельное общественное образование, развивающееся согласно собственной внутренней логике. В структуру социального института входит комплекс ценностей, идеалов, образцов поведения и деятельности, обязательный для всех его членов. Тем самым достигается сходное поведение людей, их стремления и способы удовлетворения потребностей становятся предсказуемыми и более управляемыми, легче разрешаются конфликты, возникающие в процессе практической деятельности. В конечном итоге за счет функционирования социальных институтов в обществе достигается состояние относительного равновесия и стабильности.

Таким образом, в нашей бакалаврской работе под социальным институтом мы будем понимать устойчивую форму организации общественной жизни и совместной жизнедеятельности людей, включающую в себя нормативно регулируемую совокупность лиц и учреждений, наделенных властью и материальными средствами для осуществления социальных функций, управления и властвования.

Как и любой другой социальный институт, государственная служба выполняет ряд определенных социальных функций, обуславливающих необходимость ее существования. На вопрос о главной цели существования государственной службы однозначного ответа дать невозможно. С одной стороны, предназначением института государственной службы является обслуживание государства, обеспечение исполнения полномочий его органов, проведение в жизнь принятых законов и государственной политики. С другой стороны, у института государственной службы есть и другая цель - удовлетворение потребностей общества, обеспечение прав и свобод человека, повышение уровня его жизни. Государственная служба

формируется государством в лице органов управления и наделяется соответствующими полномочиями. В то же время она финансируется обществом через систему налоговых платежей. Отсутствие противоречия между служением государству и служением обществу возможно лишь в том случае, когда приоритеты государства и общества совпадают.

Как социальный институт государственная служба выполняет в обществе значительный спектр функций, к числу которых относятся:

- правоприменительная, заключающаяся в осуществлении государственных полномочий от имени государства или органа государственной власти;

- правотворческая, сущность которой состоит в разработке и принятии нормативно-правовых актов;

- регулирующая, предполагает разработку и реализацию государственной политики во всех сферах жизнедеятельности общества;

- организационная, состоящая в обеспечении практической реализации компетенции органов государственной власти;

- правозащитная, предполагающая осуществление мер по обеспечению и защите прав и свобод граждан.

Можно отметить, что функции государственной службы соответствуют функциям государства и органов государственной власти. В административно-политической сфере к их числу относятся защита конституционного строя, практическая реализация положений и требований Конституции и законодательства РФ; своевременное рассмотрение обращений граждан и общественных объединений, СМИ, предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления; информационно-аналитическое обеспечение органов власти; прогнозирование развития социально-политических и экономических процессов; организация и контроль исполнения принятых решений.

Проанализировав вышеизложенные факты, можно сказать, что государственная гражданская служба - это социальный институт,

выполняющий задачи и функциональные обязанности государства, которые осуществляются при помощи особого вида профессиональной служебной деятельности, то есть труда. Содержание этой деятельности заключается в оказании государственных услуг, обеспечении выполнения полномочий государственных органов и лиц, занимающих государственные посты.

Значимость рассмотрения понятия государственной службы обусловлена тем, что от него является производным понятие государственного служащего.

На сегодняшний день отечественное законодательство о государственной службе находится на этапе развития. Несмотря на реализованные в последние годы меры, все еще не удается достигнуть качественной правовой регламентации отношений по прохождению государственной службы.

Второй раздел «ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КАК СОЦИАЛЬНОГО ИНСТИТУТА В СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ» построен на выявлении специфики функционирования государственной службы как социального института в Российской Федерации.

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.

На протяжении эволюции человечества служба как взаимосвязанный с ним институт отражала все качественные изменения организации человеческой жизнедеятельности, развиваясь в рамках общества и ради общества.

Государственная служба как специализированная сфера деятельности государственных служащих возникает вместе с государством как свойственная для нее составляющая. Как известно, государство появляется на такой стадии развития общества, когда возникает объективная необходимость политического регулирования общественной жизни. Причины, которые вызвали к жизни государство, лежат и в основе возникновения государственной службы.

Однако 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<sup>1</sup>.

Таким образом, современный этап развития института госслужбы оценивается 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,

---

<sup>1</sup> Борщевский, Г.А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 65-88.

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.

Для успешной реализации реформы государственного управления необходимо осуществить разработку научно и практически обоснованной концепции организации исполнительной власти, в том числе посредством внедрения инструментов и механизмов организации государственного управления положительно зарекомендовавших себя в развитых странах; наладить диалог с обществом, сформировать каналы связи между обществом и государством и системой общественного контроля государственной исполнительной деятельности; привлекать наиболее активных, ответственных, талантливых, инициативных представителей общества к государственной управленческой деятельности; сформировать способствующие эффективному решению социально-экономических задач развития муниципалитета, региона, государства в целом жизнеспособных институтов гражданского общества.

**В заключении** подводятся итоги бакалаврского исследования, формулируются основные выводы.

Государственная служба представляет собой комплексное явление, имеет различные аспекты (политический, организационный, экономический, нормативный, кадровый, аналитический, социальный, психологический и другие) и потому является объектом изучения многих отраслей науки.

Государственная служба является одним из видов публичной службы и представляет собой профессиональную деятельность определенных граждан, служащих своему народу. Она осуществляется людьми, призванными обществом для выполнения его полномочий по реализации интересов всех граждан страны и работающими в органах государственной власти. В свою очередь государство является основной формой консолидации

экономических, социальных, нравственных и профессиональных ценностей граждан и реализации их интересов.

Выделяют следующие виды государственной службы: государственная гражданская служба; военная служба и правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба - вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации;

Военная служба - вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства;

Правоохранительная служба - вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

При этом государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. Так же можно отметить, что военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Другие виды федеральной государственной службы устанавливаются путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О системе

государственной службы в Российской Федерации». Так, например с 2005 года к системе государственной службы стало относиться казачество.

В определении содержания государственной службы необходимо знание того, что во всех ее видах, во всех подвидах (с учетом специальных задач и особенностей организации службы в органах законодательной (представительной), исполнительной и судебной ветвях власти) государственная служба является структурой единого и целостного государства. Она должна подчиняться, прежде всего, выражению и реализации общенационального интереса, защите конституционных прав и свобод граждан, совмещая региональные, корпоративные, ведомственные и индивидуальные интересы и потребности.

Учет этого особенно важен в современных условиях, когда существуют определенные трудности укрепления единого и целостного государства, когда отдельные субъекты РФ и ведомства на первый план нередко выдвигают местные потребности и ведомственные интересы. Тем более, сейчас государственная служба Российской Федерации «рассыпана» на виды и ветви власти по вертикали и горизонтали, а ее организация стала предметом ведения или совместного ведения многих государственных органов. Нередко только единое конституционно-правовое пространство выступает стабилизирующим фактором укрепления ее целостности и единства, стабильности и устойчивости развития.

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

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.