

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

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

Кафедра социологии регионов

Организация государственной службы РФ: современное состояние,
основные направления и методы совершенствования

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 5 курса 524 группы
направления 38.03.04 – Государственное и муниципальное
управление
Социологического факультета

Донника Ивана Максимовича

Научный руководитель
доктор социологических наук, профессор

М.В. Калининкова

подпись, дата

Зав. кафедрой
кандидат философских наук, профессор

И.А. Бегина

подпись, дата

Саратов 2021

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы бакалавра обусловлена необходимостью комплексного анализа государственной службы, поскольку без созданного специально аппарата, как и без эффективности системы госслужбы государство не имеет возможности функционировать полноценно. Исследования государственной службы приобретают особую актуальность в связи с тем, что возрастающее её значение сопровождается формированием новой модели российской государственности и системы государственного управления.

Актуальность темы бакалаврского исследования также обуславливается и тем, что в российской действительности назрела необходимость преобразования государственной службы на новых началах в соответствии с социальными запросами общества, в частности в информационной сфере, и приоритетными направлениями социально-экономического развития территории. Недостаточная информированность граждан нашего государства о результатах деятельности госслужащих, а также избыточная бюрократизация внутренней деятельности органов государственной власти в России также выступают в качестве проблем государственной службы в Российской Федерации.

Актуальность темы исследования усиливается также и тем обстоятельством, что назрела необходимость активных со стороны общества и государства действий в виду негативных тенденций государственного управления, сохраняющихся в российском обществе на протяжении длительного времени, в том числе ввиду чрезмерной бюрократизации, коррупции, а также отсутствия институтов гражданского общества. Кроме того, о важности оптимизации государственной службы свидетельствует то обстоятельство, что наделение государственных служащих организационными, распорядительными, административными и иными полномочиями, которые они используют по своему усмотрению в рамках, очерченных законом, в свою очередь, требует при отборе кандидатов на должности государственной службы учитывать особые требования к нравственным качествам личности служащего.

Степень научной разработанности бакалаврского исследования.

Теоретические основания исследования государственной службы представлены в трудах таких учёных как В.А. Антошин, И.А. Василенко, М.Ю. Зенков, Д.Ю. Знаменский, Н.Ю. Веселова. Исследованию теоретической базы государственного и муниципального управления уделяли внимание в своих трудах Н.Н. Губачев, М.Ю. Гутенев, В.Ю. Войтович, Ю.А. Саликов, И.А. Сухарева, Д.С. Неуймин, А.В. Журавлев. Особенности организации государственного управления в Российской Федерации представили в своей работе Д. Н. Родионова, А. А. Дугарова.

Систему государственной службы в Российской Федерации проанализировали в своих работах такие учёные как А.К. Костылёв, Т. М. Рябова, Е. В. Фролова, Н. В. Медведева, М. К. Коновалова. На этике государственного служащего акцентировали своё внимание такие учёные, как М.И. Даниленко, С. А. Болтунова, Ю. О. Новикова.

Конституционно-правовые основы государственной службы нашли своё отражение в работах В. А. Трифонова, И. А. Соболя и И. Н. Барцица. С. Н. Чудакова, Н. В. Юрасюк, Ж. В. Ремболович, С. Ф. Вольская в своих трудах уделяли внимание вопросам правового регулирования государственной службы в России, а также административно-правового регулирования её прекращения.

А. Г. Барабашев, А. В. Клименко, Н. Н. Калмыков, Д. А. Созаева, И. А. Краснопольский в своих трудах акцентировали внимание на вопросы реализации и координации административной реформы и реформы государственной службы в Российской Федерации.

Цель бакалаврской работы заключается в исследовании современного состояния, и определении основных направлений и методов совершенствования государственной службы в Российской Федерации.

В качестве **задач**, способствующих реализации поставленной цели бакалаврского исследования, укажем следующие:

- 1) рассмотреть теоретические представления о государственной службе;
- 2) проанализировать организацию деятельности государственной службы

в России;

3) выявить основные направления и методы совершенствования государственной службы.

Объектом исследования бакалаврской работы выступает государственная служба.

Предметом бакалаврского исследования является организация государственной службы РФ.

Основными элементами **структуры** работы являются введение, три раздела, заключение, а также список использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

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

В первом разделе «Теоретические представления о государственной службе» рассматриваются теоретические аспекты государственной службы. В рамках данного раздела автор представляет подходы к трактовке понятий «служба», «механизм государства», «государственная служба» и «государственный служащий». Автор отмечает, что понятие «служба» является видом труда, объектом воздействия которого является человек, личность, его основные социально-биологические качества. Служба может представлять собой и самостоятельное ведомство (пример: федеральная налоговая служба), и ведомственное подразделение (пример: служба уголовного розыска МВД)¹.

Обращается внимание на то, что механизм государства представляет собой специально организованную систему государственных органов, посредством которой осуществляется публичная власть, реализуются задачи и функции государства. Автором рассматривается трактовка дефиниции «государственный служащий». Граждане страны всех их объединяют общим понятием

¹ Выдрин, И.В. Муниципальное право России / И.В. Выдрин. М., 2004 г. - С.45.

«чиновники». Необходимо отметить, что резко негативную окраску в нашем традиционном понимании приобрело слово «бюрократ».

Отмечается, что образ государственного служащего на самом деле кардинально отличается от устойчивого о нём представления. Под государственным служащим следует понимать служащего в вооружённых силах или органах правопорядка, а также работающего в государственных гражданских структурах профессионала.² Автором указывается, что государственная служба – это люди, которые постоянно работают в любом из правительственных учреждений.

Обращается внимание на то, что государственная услуга – это услуга, оказываемая по просьбе гражданина или юридического лица правительством любой страны или региона, Фондом медицинского или социального страхования, Пенсионным фондом и другими органами в рамках Конституции страны, федеральных и региональных законов. Муниципальные услуги отличаются тем, что они предоставляются органами местного самоуправления.

В результате под государственными служащими необходимо понимать выполняющих функции государства в разных сферах сотрудников региональных и федеральных органов власти.³ Отмечается, что вся государственная служба классифицируется на гражданскую и военную службу. В качестве основных мест работы государственных служащих необходимо указать такие как министерства и различные федеральные ведомства; силовые ведомства; органы местного самоуправления; Правительство РФ; Совет Федерации; Администрация Президента; Государственная Дума; государственные корпорации.

Автором в рамках данного раздела рассмотрена классификация (реестр) должностей государственных служащих нашей страны. Специфика

² Чиканова, Л.А. Государственные служащие [Текст] : комментарии, разъяснения, рекомендации / Л. А. Чиканова Москва : Юристъ, 1998. С. 19.

³ Шободоева, А.В. Государственная гражданская служба России: историко-правовые и морально-нравственные аспекты [Текст] / А. В. Шободоева ; М-во образования и науки Российской Федерации, Байкальский гос. ун-т экономики и права Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. С.112.

деятельности государственных служащих в России заключается в их обязанности при управлении общественными процессами и государственными ресурсами действовать строго в рамках российского законодательства.

Автор также в разделе рассматривает понятие «государственная служба». Отмечается, что до сих пор пока ещё не сложилось единой точки зрения на формулировку самого понятия. Первое законодательно закреплённое понятие «государственной службы» было представлено в утратившем силу с 1 февраля 2005 года Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» № 119-ФЗ от 31.07.1995 года. В указанном документе под государственной службой подразумевалась «профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов власти».⁴

Проанализировав теоретические представления о государственной службе и категориальный аппарат, напрямую связанный с данным понятием, автор пришёл к следующему выводу. Государственная служба представляет собой особый вид службы, заключающейся в направленной на обеспечение российских граждан профессиональную служебную деятельность. В структурных элементах механизма государства на службе находятся специальные должностные лица, а именно госслужащие, которые осуществляют свою деятельность, направленную на реализацию на практике государственных функций.

Во втором разделе «Организация деятельности государственной службы в России» рассматривается деятельность государственной службы в российском государстве. 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.

⁴ Юрасюк, Н.В. Правовое регулирование государственной службы в России [Текст] / Н. В. Юрасюк, Ж. В. Ремболович, С. Ф. Вольская. - Калининград : КГТУ, 2014. – С. 37.

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 связи с тем, что федеральные органы власти и президент определяют стратегическое направление, а от региональных властей в первую очередь зависит социально-экономическое положение, можно констатировать значительное снижение доверия населения именно к региональным властям.⁵ Автор указывает, что негативное отношение граждан России по отношению к государственным служащим обусловлено такими факторами и обстоятельствами, как профессиональная некомпетентность госслужащих и значительный уровень коррупции на госслужбе.

В разделе рассматриваются этические принципы государственных и муниципальных служащих, выделяемые в государственном и муниципальном управлении, которые представляют собой административную этику, под которой следует понимать определяемую при помощи системы норм, правил, принципов и стандартов, публично-правовой и социальной сущности модификацию профессиональной этики, оказывающую воздействие на деятельность государственных и муниципальных служащих. Автором представлены основные функции, реализуемые административной этикой.

Отмечается, что в российской действительности имеет место проблема отсутствия определённой шкалы критериев оценки эффективности или неэффективности работы госслужащих, в связи с чем практически невозможно с любого чиновника снять какую-то ответственность. Автор обращает внимание на то, что недостаточная информированность граждан Российской Федерации о результатах деятельности госслужащих, а также избыточная бюрократизация внутренней деятельности органов государственной власти в России также выступают в качестве проблем государственной службы в стране.

⁵ Дергачев Владимир, Окрест Дмитрий, Истомина Мария, Витько Сергей Социологи заявили о значительном снижении доверия к институтам власти [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/29/03/2017/58dbb1ed9a7947e4c4de9dcb> (дата обращения 02.02.2021).

Автор указывает на то, что большинство независимых экспертов считают, что Российская Федерация явно перенасыщена числом сотрудников административного аппарата, несмотря на то, что относительно недавно численность сотрудников госслужб была существенно сокращена. Причина сокращения госслужащих видится в том, что такое количество сотрудников с достаточно большими заработными платами государственный бюджет больше не в состоянии содержать.

В связи с последовательным сокращением штата государственной службы следует ожидать положительных тенденций в изменении федеральной службы, поскольку служащие, остающиеся выполнять свой профессиональный долг, должны обладать необходимыми умениями и высокой квалификацией. Как итог данных трансформаций – более эффективный и технологичный институт государственной службы.

Отмечается, что в зависимости от имеющихся у представителей власти возможностей и ресурсов реформа будет претерпевать коррективы и дополнения. Полагается, что процесс реформирования будет носить последовательный характер, а те средства, которые будут сэкономлены за счёт сокращения, пойдут на реорганизацию системы и на повышение тем работникам, которые останутся занимать должности государственной службы.

Резюмируя изложенное в разделе, автор пришёл к следующему выводу. Государственная служба 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 третьем разделе «Основные направления и методы совершенствования государственной службы» представлены основные пути и методы совершенствования государственной службы в российском государстве. В разделе указывается, что управление государственной службой представляет собой сознательно-целенаправленное её регулирование в целях обеспечения качественного выполнения функций и задач государственной службы со стороны государства. В основании управления государственной службой заложены осуществляемая в отношении государственного аппарата управления единая государственная кадровая политика, а также система, способствующая формированию, сохранности и совершенствованию структуры госуправления.

Автор отмечает, что в российской действительности до сегодняшнего времени ещё не сложилась система единого управления государственной службой. Вместе с тем необходимо констатировать, что представители государственной власти обратили внимание на существующую проблему, в связи с чем в ближайшее время планируется её решение.

В качестве основных целей управления института государственной службы автор указывает на осуществление контроля ненарушения требований законодательства в отношении регулирования государственной службы, носящего вневедомственный характер; комплектование государственного резерва кадров; использование указанного резерва для замещения в государственных органах вакантных должностей; согласование деятельности государственных органов в отношении поступления в государственные органы на службу; создание условий для профобразования госслужащих и их

дополнительного образования; осуществление ротации служащих госорганов; упорядочение прохождения и прекращения службы в государственных органах.

В разделе обращается внимание на то, что основные проблемы, носящие организационный характер заключаются в следующем: в сфере государственного управления имеет место недоработка действующих источников правового регулирования деятельности; применение устаревших методов, которые сложились в условиях командно-административной экономики прошлого века и на сегодняшний момент утратили свою актуальность, препятствующих реализации современных задач государственного управления; между органами управления на региональном уровне, местном уровне, а также уровне муниципалитетов и центральными органами управления можно констатировать факт конфликтных вопросов по поводу распределения предметов полномочий и ведения; отсутствие у госслужащих по профилю работы качественного профессионального образования; в среде должностных лиц и государственных служащих в российской действительности имеет место злоупотребление с целью получения личной выгоды своим положением.

Автор отмечает, что наряду с проблемами организационного характера в государственном управлении существуют, частично упомянутые выше недостатки психологического характера, связанные с недостаточной честностью и открытостью деятельности должностных лиц органов государственной власти, а также утратой взаимопонимания и доверия между государственными структурами и гражданами. Обращается внимание на то, что назрела необходимость активных со стороны общества и государства действий в виду негативных тенденций госуправления.

Резюмируя изложенное в разделе, автор пришёл к следующему выводу. 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 содержатся основные выводы, соответствующие решению поставленных задач для реализации цели бакалаврской работы.

Государственная служба представляет собой особый вид службы, суть которой заключается в направленной на обеспечение российских граждан профессиональную служебную деятельность. Службу в структурных элементах механизма государства осуществляют специальные должностные лица, а именно госслужащие, направление деятельности которых – реализация государственных функций на практике. Правовую основу функционирования государственной службы представляет собой Конституция России, которая предусматривает осуществление власти либо посредством органов муниципального и государственного управления, либо непосредственную форму осуществления народной власти.

Своеобразие и индивидуальность государственной и муниципальной службы наиболее полно раскрываются через профессиональную этику муниципальных и государственных служащих. Для большинства граждан нашей страны характерно безусловное убеждение в несоблюдении государственными и муниципальными служащими ограничений и запретов, предусмотренных в отношении их российским законодательством. Избыточная бюрократизация внутренней деятельности органов государственной власти в Российской Федерации, а также недостаточная информированность граждан о результатах деятельности госслужащих выступают в качестве проблем государственной службы в стране.

Положительных тенденций в изменении государственной службы следует ожидать в связи с последовательным сокращением штата, поскольку служащие, остающиеся выполнять свой профессиональный долг, должны обладать необходимыми умениями и высокой квалификацией. Как итог данных трансформаций – более эффективный и технологичный институт государственной службы.

В Саратовской области за 2020 год кассовые расходы на зарплату государственным гражданским служащим составили 1,556 млрд рублей. Согласно данным областного министерства финансов, это на 176,7 млн рублей больше, чем в 2019 году. При этом среднесписочная численность работников на 1 января 2021 года оказалась 2322 человека (на 59 больше). Таким образом, в среднем каждый чиновник получал в месяц по 55 854 рублей (годом ранее – по 50 801 рублю). Кроме того, в регионе числятся 80 836 работников (стало меньше на 189 человек) областных государственных учреждений, на которых ушли в виде расходов на зарплату 41,4 млрд рублей (годом ранее – на 7,27 млрд меньше). Средний уровень зарплат в этой категории составил 42 679 рублей (в 2019 году – на 7580 рублей меньше).

Со стороны общества и государства в виду негативных тенденций государственного управления, которые сохраняются на протяжении длительного времени в российском обществе, в том числе ввиду чрезмерной бюрократизации, коррупции, а также отсутствия институтов гражданского общества назрела необходимость активных действий. В качестве основных направлений следует указать такие как: привлечение к государственной и муниципальной службе специалистов высокого уровня, обеспечение условий для активного в решении общественных и государственных задач участия населения, введение над деятельностью должностных лиц и органов исполнительной власти развернутой системы общественного контроля.