

Яковлева Мария Александровна

кандидат социологических наук, доцент кафедры теоретической и специальной социологии Московского педагогического государственного университета

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА
В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ****Аннотация:**

Статья посвящена изучению роли государственной службы в социальном управлении, раскрываются ее сущность и основные виды. В современном российском обществе государственная служба становится важным фактором эффективного социального управления и приобретает все более важную роль в жизни социума. Система государственной трансформации отечественной государственной службы, отмечает изменения, связанные с этим процессом. Кроме того, в работе изучен мировой опыт в вопросах реформирования государственной службы, проведен анализ российской и зарубежной практики функционирования института государственной службы, определены его социальные проблемы на современном этапе, а также перспективы и возможности их эффективного решения.

Ключевые слова:

управление, институт государственной службы, реформирование государственной службы, государственное управление, социальное управление, государственные служащие, социальный институт, правовой институт.

Yakovleva Mariya Aleksandrovna

PhD in Sociology,
Associate Professor,
Theoretical and Special Sociology Department,
Moscow State University of Education

**PUBLIC SERVICE
IN THE SOCIAL MANAGEMENT
SYSTEM IN RUSSIA****Summary:**

The study discusses the role of public service in social management, reveals its essence and main types. In the modern Russian society, public service becomes an important factor in effective social management and is of great relevance to the society. The system of public service in Russia needs to be changed; the successful regulation of public relations by the state largely depends on the effectiveness of these changes. The paper deals with the problems of reforming the national public service, the transformations associated with this process. In addition, the research examines the global experience in the public service reforms, analyzes the Russian and international practices of the institution of public service, identifies its social problems and prospects at the present stage and opportunities to deal with them effectively.

Keywords:

management, institution of public service, public service reforms, public administration, social management, public officials, social institution, legal institution.

В современном мире в целом и в России в частности происходит трансформация, связанная с перестройкой социальных институтов по мере перехода от позднеиндустриального общества к постиндустриальному. Данный процесс затрагивает все уровни общественной жизни, в том числе сферу государственной службы. В условиях становления открытого информационного общества, формирования гражданского социума меняются ее базовые принципы. Традиционно естественными для этой области считались субординационные отношения, построенные на принципах четкой иерархии, в современном мире все чаще говорят о взаимодействиях, основанных на социальном партнерстве и договорных началах.

Происходящие в обществе изменения влекут за собой перемены в сфере управления, начинают внедряться иные модели взаимосвязей общества и власти, возникают и применяются инновационные технологии. К кадровому потенциалу органов государственной службы предъявляются новые требования, особенно к способности правильно распорядиться имеющимся кадровым потенциалом.

Процесс реформирования государственной службы можно охарактеризовать как сложный и конфликтный. Существующие проблемы связаны со следующими факторами. Во-первых, первопричиной реформ в данной области в большинстве случаев являются изменения, происходящие в обществе. Их нельзя остановить, следовательно, реформирование государственной службы также становится постоянным процессом, в котором сложно определить конечную цель и можно оценить лишь направление перемен. Во-вторых, эти трансформации совершаются в условиях ресурсной недостаточности, что способствует возникновению конфликтов непосредственно внутри госслужбы, а также между обществом и данной системой, в частности по поводу очередности и ресурсной обеспеченности тех или иных реформ.

Как правило, в современном мире реформы в государственной службе несколько запаздывают относительно изменений в обществе. В процессе создания и поддержания необходимой системы социальных отношений значима роль государственной службы. Одной из ее функций является управление, она имеет вес при регулировании социальной и политической жизни. Государственная служба, как и другие социальные институты, обеспечивает устойчивость и управляемость социума.

Сущностным признаком государственной службы выступает ее управленческий характер, что кардинально отличает ее от других видов деятельности. Важно обозначить, что эта деятельность, как правило, связана с информационным воздействием на управляемых, а ее предметом служит информация [1]. Также стоит отметить, что должностные лица государственных организаций на профессиональной основе выполняют общественно значимую работу по поручению государства. В этом и состоит социальное назначение госслужбы [2]. Таким образом, наблюдаемый в данной системе принудительный аспект реализуется на основе строгого соблюдения закона.

Государственная служба является институтом, обеспечивающим взаимодействие общества и государства. В Конституции РФ сказано, что задачами госслужбы выступают реализация федеральных законов, а также законодательства субъектов РФ. Государственный служащий должен осуществлять политику социального государства, которая согласно ст. 7 Конституции РФ состоит в создании условий для достойной жизни и развития человека [3].

Государственную службу можно рассматривать в социальном плане как способ регулирования деятельности человека во всех проявлениях. На уровне этого института происходит взаимодействие общества и государства, а также простого гражданина и госслужащего. В данном случае государственная служба может быть охарактеризована как часть государственного механизма. Ее важной социальной составляющей является способность осуществлять взаимодействие субъектов гражданского общества и государства. Рассматриваемая структура, с одной стороны, обеспечивает решение глобальных задач, стоящих перед социумом, а с другой – принимает участие в урегулировании проблем, возникающих в жизни отдельных социальных субъектов.

В РФ деятельность государственной службы подкреплена мощным законодательным аппаратом. В его основе лежит стремление добиться такого функционирования службы, которое позволит эффективно решать проблемы современного российского общества. В ст. 3 закона «О системе государственной службы в РФ» прописаны ключевые подходы к деятельности рассматриваемой системы: законность, федерализм, равный доступ представителей различных социальных групп к госслужбе, открытость, защита государственных служащих от вмешательства в их профессиональную деятельность [4]. В исследуемой области должен реализовываться принцип верховенства закона и должны защищаться права и свободы. Государственная служба как политико-управленческий и политико-правовой институт не может быть препятствием на пути реформирования экономической и социальной сфер общества.

К проблемам, связанным с функционированием государственной службы в РФ, обычно относят коррупцию, проистекающую из неразработанности законодательства и слабо развитого гражданского общества [5, с. 9]. Другим серьезным затруднением является дефицит высококвалифицированных кадров, необходимых для выполнения оперативной работы и реализации гражданских инициатив [6, с. 108]. В 2001 г. была создана концепция реформирования института, в которой вопрос кадровой политики рассматривался как один из основных механизмов повышения эффективности работы в новых условиях [7].

В дальнейшем эти меры были расширены и уточнены. В рамках федеральной программы предложено конкретизировать некоторые аспекты государственной службы, придав ей устойчивость, чтобы смена руководителя или других ключевых лиц не приводила к изменениям в самой структуре [8]. Эффективность государственного управления в значительной мере зависит от кадрового состава. Говоря о совершенствовании системы подбора кадров, стоит упомянуть, что существуют проблемы при привлечении молодых сотрудников и, следовательно, при адаптации персонала. Согласно данным исследования А.И. Турчинова с соавторами можно выделить следующие трудности, связанные с адаптацией специалистов: должностной рост, профессиональное развитие, социальная защита [9, с. 54].

На текущий момент продолжается процесс модернизации государственной службы. Разрабатываются меры по совершенствованию системы формирования кадрового состава, повышению профессионального уровня государственных служащих, развитию антикоррупционных механизмов [10].

Деятельность государственной службы должна быть эффективна, реализация данной задачи актуальна не только в РФ, но и во всем цивилизованном мире. Изучение опыта реформирования в разных странах показало, что такими простыми мерами, как повышение контроля над служащими, увеличение зарплат, предоставление социальных льгот, более четкое разделение

обязанностей между сегментами структуры, цели не достигнуть. Это не означает, что данные меры бесполезны, они могут сыграть позитивную роль, но основное направление совершенствования работы службы находится в иной плоскости. Опираясь на мировой опыт, можно сделать вывод, что успешное реформирование рассматриваемого института возможно только в случае создания и эффективного использования механизма обратной связи, т. е. когда общество следит за качеством выполнения обязанностей государственными служащими напрямую, без дополнительных инстанций [11]. Для результативной деятельности госслужбы могут быть полезны соответствующие процедуры: институционализация порядка рассмотрения дел, механизмы общественного контроля, четкая регламентация делопроизводства, внедрение современных информационных технологий, делающих работу служащих открытой для социума.

Учитывая опыт развитых стран Запада в проведении реформ, направленных на адаптацию системы управления к реалиям постиндустриального общества, представляется целесообразным заимствовать наиболее успешные подходы. Институт государственной службы с закрытой децентрализованной моделью, существующий в ФРГ, считается одним из самых эффективных [12, с. 45]. Среди его принципиальных особенностей можно выделить следующие.

1. Обучение молодых сотрудников является обязательным. В ФРГ действует система постепенной интеграции новых кадров в государственную службу и органы управления. Даная мера направлена на то, чтобы даже лишенный специального образования человек мог приобрести навыки, пройти разные курсы, связанные с управленческой деятельностью, и постепенно стать госслужащим, получив знания в ходе практической деятельности.

2. Профессиональное образование осуществляется непрерывно. Для того чтобы занять более высокую должность, необходимо сдать экзамен и продемонстрировать должный уровень компетенций.

3. Гибкая образовательная программа. Любой государственный служащий может получить именно те знания, которые нужны ему сейчас или понадобятся при переходе на следующий этап в процессе повышения квалификации.

В ФРГ накоплен большой исторический опыт совершенствования государственной службы. Помимо формальных способов контроля, регулирующих служебную деятельность в Германии, существуют и неформальные механизмы:

- 1) общественное одобрение или порицание,
- 2) репутационный контроль,
- 3) наличие референтных групп.

Заимствование подобного рода инструментов может оказаться полезным для России, в том числе как антикоррупционная мера. На данный момент сложилась ситуация, когда работа органов государственной службы оценивается не социумом, а самой структурой, при этом государственный аппарат управления сам выносит суждения о собственной эффективности. При этом неизбежно возникают сомнения в объективности лиц, находящихся на государственных должностях, и в том, насколько их действия соответствуют реальным общественным потребностям [13, с. 233].

В настоящее время в России институт государственной службы – это система норм, которые регулируют отношения внутри самой системы, выполнение сотрудниками должностных обязанностей и функций, а также прохождение госслужбы. Таким образом, представляется целесообразным заимствовать немецкий опыт в области регламентации соответствующих процедур, образования и адаптации персонала.

Трудно представить хотя бы одну сферу деятельности общества и государства, которой не касается напрямую или косвенно государственная служба. Поэтому для решения сложного комплекса проблем взаимодействия социума и государства, определения и реализации стратегических целей существует государственное управление. Государство выступает субъектом в процессе осуществления управления. Данный социальный механизм заключается в последовательности и взаимосвязанности общественных явлений.

Необходимо отметить, что в связи со становлением постиндустриального общества социальные и экономические отношения тоже трансформируются. Вместе с тем происходит и изменение форм и методов управления, структуры и правил функционирования органов государственной службы.

На текущем этапе законодательство совершенствуется, тем не менее ситуация в рассматриваемой сфере далека от идеала, еще не обеспечено формирование единых организационно-правовых начал ее функционирования. Современная Россия находится в начале большого пути создания института высокоэффективного профессионального чиновничьего корпуса. Этот путь связан со многими сложностями и большими затратами, однако он не имеет альтернатив. В мире

практически не существует примеров успешных стран, которые не обладают государственной службой в соответствующем понимании.

Внесенные в законодательство изменения дают возможность сказать, что Россия находится на пути создания квалифицированного чиновничьего аппарата. Только стабильное государственное управление может способствовать сохранению и развитию государственности, оно должно основываться на профессионализме и потенциале госслужащих и их добросовестном выполнении служебных обязанностей.

Ссылки:

1. Качушкин С.В. Соотношение государственной гражданской службы и других видов государственной службы // Социология власти. 2009. № 2. С. 121–128.
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ : с изм. от 28 дек. 2017 г. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901904391> (дата обращения: 30.07.2018).
3. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Гриднев В.П. Актуальные проблемы развития государственной гражданской службы Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2014. № 8. С. 7–13.
6. Меркулов П.А. Профессиональное развитие как элемент государственной политики повышения эффективности государственной гражданской службы // Вестник экспертного совета. 2017. № 1 (8). С. 107–112.
7. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] : утв. президентом РФ 15 авг. 2001 г. № Пр-1496 // Закон прост! : правовая консультационная служба. URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/59119> (дата обращения: 30.07.2018).
8. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)» [Электронный ресурс] : указ президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 : с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
9. Турчинов А.И., Магомедов К.О., Кононенко Т.А. Современная кадровая политика и управление персоналом в российских организациях: социологический анализ : монография. М., 2013. 295 с.
10. Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 гг. : указ президента РФ от 11 авг. 2016 г. № 403 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 33. Ст. 5165.
11. Rabovsky T., Rutherford A. The politics of higher education: University president ideology and external networking // *Public Administration Review*. 2016. Vol. 76, no. 5. P. 764–777. <https://doi.org/10.1111/puar.12529>.
12. Рассохин А.В. Анализ моделей государственной гражданской службы в зарубежных странах [Электронный ресурс] // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2013. № 3. С. 43–48. URL: <http://electronic.ruzh.org/?q=system/files/Рассохин.pdf> (дата обращения: 30.07.2018).
13. Мерсиянова И.В., Якимец В.Н., Пахомова Е.И. Доверие граждан к деятельности государственных служащих как фактор диалога гражданского общества и государства // Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества : коллективная монография / отв. ред. А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсиянова. М., 2013. С. 233–261.

References:

- Gridnev, VP 2014, 'Relevant issues of the public service development in the Russian Federation', *Upravlencheskoye konsul'tirovaniye*, no. 8, pp. 7-13, (in Russian).
- Kachushkin, SV 2009, 'Correlation of public service with other types of civil service', *Sotsiologiya vlasti*, no. 2, pp. 121-128, (in Russian).
- Merkulov, PA 2017, 'Professional development as an element of the state policy of increasing the effectiveness of the public service', *Vestnik ekspertnogo soveta*, no. 1 (8), pp. 107-112, (in Russian).
- Mersyanova, IV, Yakimets, VN, Pakhomova, EI & Kupreychenko, AB (ed.) 2013, 'Citizens' confidence in the activity of public officials as a factor in the dialogue between the civil society and the state', *Doveriye i nedoveriye v usloviyakh razvitiya grazhdanskogo obshchestva: kollektivnaya monografiya*, Moscow, pp. 233-261, (in Russian).
- Rabovsky, T & Rutherford, A 2016, 'The politics of higher education: University president ideology and external networking', *Public Administration Review*, vol. 76, no. 5, pp. 764-777. <https://doi.org/10.1111/puar.12529>.
- Rassokhin, AV 2013, 'Analysis of models of state civil service in foreign countries', *Elektronnoye prilozheniye k "Rossiyskomu yuridicheskomu zhurnalu"*, no. 3, pp. 43-48, viewed 30 July 2018, <<http://electronic.ruzh.org/?q=system/files/Rassochin.pdf>>, (in Russian).
- Turchinov, AI, Magomedov, KO & Kononenko, TA 2013, *Modern personnel policy and personnel management in Russian organizations: a sociological analysis*, monograph, Moscow, 295 p., (in Russian).