



СОЦИОЛОГИЯ

УДК 316.35.088.6

Проблемы функционирования государственной службы как социального института в Российской Федерации

Е. Е. Немерюк, О. А. Романовская, Г. А. Кантемирова

Немерюк Евгения Евгеньевна, доктор социологических наук, профессор кафедры социологии молодежи, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, evgeniya_nemeryuk@mail.ru

Романовская Ольга Алексеевна, доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры социологии молодежи, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, romanovska.ol@yandex.ru

Кантемирова Галина Андреевна, кандидат социологических наук, доцент кафедры социальной работы, Северо-Осетинский государственный университет имени К. Л. Хетагурова, Владикавказ, cantem.galina@yandex.ru

В статье рассматриваются основные проблемы функционирования в российском государстве такого социального института, как государственная служба. Особое внимание уделяется этическим принципам государственных и муниципальных служащих, представляющих собой административную этику. Отмечается, что одной из проблем государственной службы как социального института в стране выступает недостаточная информированность граждан о результатах деятельности госслужащих, а также избыточная бюрократизация внутренней деятельности органов государственной власти в стране.

Ключевые слова: государственная служба, социальный институт, власть, доверие, государственный служащий.

Поступила в редакцию: 17.08.2020 / Принята: 20.08.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

The Problems of Functioning of the Public Service as a Social Institution in the Russian Federation

E. E. Nemeryuk, O. A. Romanovskaia, G. A. Kantemirova

Evgeniya E. Nemeryuk, <https://orcid.org/0000-0002-0866-2661>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, evgeniya_nemeryuk@mail.ru

Olga A. Romanovskaia, <https://orcid.org/0000-0003-1732-8072>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, romanovska.ol@yandex.ru

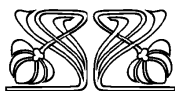
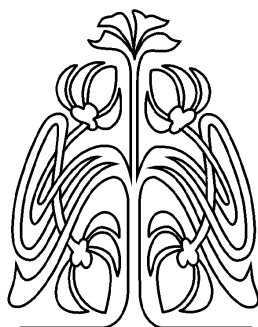
Galina A. Kantemirova, <https://orcid.org/0000-0002-5107-7628>, North Ossetian State University named after K. L. Khetagurov, 44–46 Vatutina St., Vladikavkaz 362025, North Ossetia – Alania, Russia, cantem.galina@yandex.ru

The article examines the main problems of such a social institution's functioning in the Russian state as a public service. The particular attention is paid to the ethical principles of the state and municipal employees in the context of the administrative ethics. It is noted that one of the problems of the civil service as a social institution in the country is the lack of citizens' awareness of the civil servants' activities results as well as the excessive bureaucratization of the internal activities of public authorities in the country.

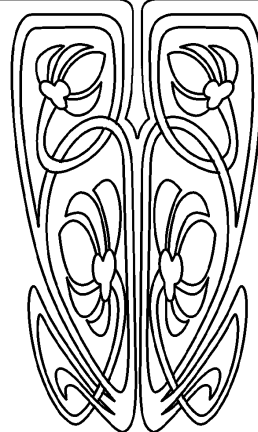
Keywords: civil service, social institution, power, confidence, state employee.

Received: 17.08.2020 / Accepted: 20.08.2020 / Published: 30.11.2020

© Немерюк Е. Е., Романовская О. А., Кантемирова Г. А., 2020



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2020-4-374-379>

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.

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 г. 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 определению диверсификации в декларируемом доверии, не отличается постоянством. Необходимо сделать акцент на том, что респондент зачастую подвержен размышлению над вопросом о доверии. Напротив, говоря об одобрении, респондент высказывается более открыто. В связи с этим можно утверждать, что показатель одобрения менее чувствителен, нежели показатель доверия. И, как следствие этого, показатели одобрения деятельности институтов зачастую выше показателей доверия¹.

В рамках проекта «Евробарометр в России» Центром социологических исследований РАНХиГС в 2016 г. было проведено исследование «Доверие к государственным институтам и стратегии экономического поведения граждан», результатом которого стала констатация факта нисходящей тенденции доверия граждан России к власти как на федеральном уровне, так и на региональном и местном.

Исследователи отметили падение доверия к правительству за год на 20,4% (с 79,8 до 59,4%), уверенности граждан в муниципальных парламентах на 17,8% (с 64,9 до 46,8%), уверенности их в региональных парламентах на 16,7% (с 68 до 51,3%), снижение доверия к главам регионов на 14,2% (с 72,8 до 58,6%). Также в результате проведенного исследования было выявлено и снижение уровня доверия к президенту и силовикам. Однако следует отметить, что в данном случае процент сокращения был незначителен, а именно в отношении к президенту на 4,2% (с 91,7 до 87,5%), снижение уровня доверия к силовикам составило 3,9% (с 61,2 до 57,3%)².

С целью выявления институционального доверия граждан нашего государства в сентябре 2018 г. Аналитическим центром Юрия Левады в 136 населенных пунктах в 52 субъектах Российской Федерации методом личного интервью был проведен опрос по репрезентативной всероссийской выборке 1600 человек городского и сельского населения в возрасте от 18 лет и старше, который подтвердил результаты исследования «Доверие к государственным институтам и стратегии экономического поведения граждан», проведенного Центром социологических исследований РАНХиГС³.

Следует отметить, что в результате опроса была выявлена значительная динамика общественного мнения. Обращает на себя внимание нисходящая тенденция показателя индекса доверия к основным институтам власти. Исследование показало, что индекс доверия в 2018 г. вернулся к отметке шестилетней давности. Можно констатировать нисходящую динамику показателя доверия на 8% (с 48 до 40%) в отношении к Государственной Думе РФ, на 7% (с 41 до 34%) в отношении Совета Федераций, на 4% (с 41 до 37%) в отношении Правительства Российской Федерации. Наиболее значительная нисходящая тенденция индекса доверия выявлена в отношении местных органов власти – сокращение произошло на 11% (с 45 до 34%), а также на 7% (с 48 до 41%) в отношении политических партий. Следует обратить внимание на тот факт, что индекс доверия населения России в отношении силовых институтов, к которым относятся спецслужбы, армия и полиция, значительно увеличившийся в 2014 г., оказался более стабильным и в 2018 г. сохранил свои показатели⁴.

Следует обратить внимание также и на то, что в 2019 г. было отмечено падение рейтинга доверия президенту до исторических минимумов. По данным ВЦИОМ, он снизился до 31,7% по сравнению с 47,4% год назад. При этом доверие к остальным органам власти и политикам находится на еще более низком уровне. Подрыв доверия между властью и простыми гражданами имеет очень важные негативные последствия, которые напрямую отражаются на экономике⁵.

Помимо увеличения политических рисков, это приводит и к общему снижению доверия в обществе – не доверяющие своему правительству граждане менее склонны доверять и друг другу, а снижение общего уровня доверия в обществе уже напрямую негативно сказывается на развитии экономики.

Но в России одна из причин низкого доверия населения к власти видится в том, что имеет место явная демонстрация недоверия к собственным гражданам самой власти. По сути, всевозможные фильтры и прочие ограничения на участие в выборах означают, что власти не верят в способность самих избирателей сделать разумный выбор.



В связи с этим просвещенные муниципальные депутаты, избирком или суд должны сначала отобрать достойных кандидатов, а простым избирателям можно лишь выбрать между этими заранее подобранными кандидатами. В том случае, если бы власти сами стали наконец доверять своим гражданам, они могли бы сделать большой шаг по восстановлению в стране общего доверия. С огромной вероятностью граждане ответят им взаимностью. По мнению социологов, ситуация экономической неопределенности играет значимую роль в формировании недоверия к государственным институтам. Проведенные исследования выявили факт наименьшего доверия властям у экономически активных групп населения. Это связано, в первую очередь, с тем обстоятельством, что экономически активные люди, имея достаточное число социальных контактов (эксперты отмечают, что число экономически активных людей выше в 2,5 раза среди тех, кто имеет более ста контактов), не доверяют официальным институтам и не рассчитывают на поддержку власти, а в большей степени склонны полагаться как на собственные силы, так и на свое окружение.

Следует отметить, что ухудшение положения населения России сказывается на снижении доверия к институтам государственной власти. В связи с тем, что федеральные органы власти и президент предопределяют стратегическое направление, а от региональных властей, в первую очередь, зависит социально-экономическое положение, можно констатировать значительное снижение доверия население именно к региональным властям⁶.

Выполняющий профессиональную деятельность, напрямую связанную с секторами всех сфер властной деятельности государства: законодательной, исполнительной или судебной, человек представляет собой государственного служащего⁷. Иными словами, государственный служащий осуществляет свои профессиональные обязанности в таких службах, как Государственный реестр, любое министерство или Роспотребнадзор, являет собой депутата или выполняет свою профессиональную деятельность в налоговой инспекции, прокуратуре, президентском аппарате.

На наш взгляд, негативное отношение граждан России по отношению к государственным служащим обусловлено такими факторами и обстоятельствами, как профессиональная некомпетентность госслужащих и значительный уровень коррупции на госслужбе. Обращают на себя внимание откровенная халатность, отсутствие такта и корректности государственных служащих при общении с представителями средств массовой информации и гражданами, что также отрицательно сказывается на отношении и доверии со стороны населения к институтам государственной службы.

Необходимо отметить, что в любом виде профессиональной деятельности особую значи-

мость представляют этические основы. В связи с масштабностью и общественной значимостью государственного и муниципального управления роль этических основ деятельности неуклонно возрастает.

В государственном и муниципальном управлении можно выделить следующие этические принципы⁸.

Во-первых, такой базовый принцип, как профессиональный долг, содержание которого заключается в нравственной обязанности государственного и муниципального служащего перед гражданами. Указанная обязанность выполняется в соответствии с моральными правилами и нормами. Безусловность представляет собой существенную характеристику рассматриваемого принципа. Следует отметить, что государственный и муниципальный служащий при выполнении своего профессионального долга, который представляет собой стимул самоотдачи, осуществляет задачу собственного нравственного преодоления. Государственный и муниципальный служащий, выполняющий на совесть по закону свои обязанности, признает свой профессиональный долг, что позволяет учитывать специфику взаимоотношений государства, муниципалитета и гражданина, содействует росту ответственности. Принцип профессионального долга способствует всестороннему отражению сущности выполняемых служебных обязанностей государственных и муниципальных служащих.

Во-вторых, принцип, позволяющий осознать гражданам значимость государственной и муниципальной службы, – профессиональная честь и достоинство. Необходимо обратить внимание на то, что честь играет первостепенную роль в обеспечении самооценки качества осуществления служебных обязанностей и служит базой для развития профессионального достоинства. Под термином «честь» изначально понимались высокая должность и звание, в связи с чем можно констатировать непосредственную взаимосвязь понятий службы и чести. Ввиду этого следует отметить, что представление о чести отражает такие качества служащего, как его готовность служить населению муниципального образования и государству, доблесть, нравственность, благородство и честность.

В-третьих, принцип справедливости, которая являет собой изначальную установку государственной и муниципальной службы, направленную на урегулирование конфликта гражданского общества и государства, населения и власти в отношении нравственности. Необходимо отметить, что социальная сущность гражданина проявляется в понимании смысла справедливости в предоставлении всеобщего процветания и справедливого распределения благ государством или муниципалитетом гарантий, а также защите общественных интересов.



В-четвертых, принцип гуманизма, представляющий собой осознание государственными и муниципальными служащими своей базовой миссии в реализации защиты прав и свобод как общества в целом, так и человека в частности, а также в принятии гражданина как личности.

В-пятых, принцип преобладания общественных интересов над частными, в основании которого заложена сама собой разумеющаяся важность общественных интересов по отношению к частным интересам отдельных людей или их групп. Следует обратить внимание на тот факт, что грубым нарушением этики, а зачастую и законодательства выступают заведомые действия в ущерб интересам государства или муниципалитета, направленные на защиту частных интересов.

В-шестых, принцип оптимизма, в основе которого заложено то, что исполнение служебных обязанностей государственных и муниципальных служащих должно осуществляться исходя из возможности разрешения любой проблемной ситуации тем или иным способом.

В-седьмых, говоря о том, что требованиям законодательства РФ должны подчиняться все без исключения действия государственных и муниципальных служащих, можно указать на то, что в государственном и муниципальном управлении выделяются такой этический принцип, как принцип законности.

И, наконец, в-восьмых, поскольку все действия государственных и муниципальных служащих должны иметь обоснование и публичную оценку результатов, а также быть прозрачными для общества, можно констатировать о существовании принципа открытости.

Рассмотренные этические принципы государственных и муниципальных служащих 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.

Рассмотрим основные функции, реализуемые административной этикой.

Первая функция, выполнение которой способствует выстраиванию на государственной и муниципальной службе комплементарного морального климата, представляет собой регулятивную функцию. Фокус данной функции концентрируется в осуществлении целенаправленного влияния на нормы, стандарты и процедуры, выступающие в качестве специфических для профессиональной деятельности муниципальных и государственных служащих атрибутов.

Вторая функция – ориентационно-ценностная. Ее сущность раскрывается в формировании системы нравственных ценностей, необходимой государственным и муниципальным служащим

и акцентирующей социальную предназначенность службы.

Третья функция административной этики, раскрывающаяся в формировании и развитии необходимых для замещения должностей в системе государственного и муниципального управления моральных ориентиров государственных и муниципальных служащих, – воспитательная. Профессиональная ответственность, долг и честь представляют собой значимые нравственные ориентиры, способствующие формированию профессиональных знаний и навыков муниципальных и государственных служащих, а также совершенствованию в профессиональном и моральном плане⁹.

В выстраивании представлений о формировании этических основ функционирования муниципальных и государственных служащих, нравственности, обогащении морального потенциала выражается четвертая – познавательная функция, концентрация фокуса которой направлена на восприятие, анализ, отбор и обобщение информации, освоение в процессе осуществления профессиональной деятельности муниципальными и государственными служащими социальных знаний.

Своеобразие и индивидуальность государственной и муниципальной службы наиболее полно раскрываются через профессиональную этику муниципальных и государственных служащих. Обращает на себя внимание тот непреложный факт, что для большинства граждан нашей страны характерно безусловное убеждение в несоблюдении государственными и муниципальными служащими ограничений и запретов, предусмотренных в отношении их российским законодательством. Не исключается факт использования в собственных интересах государственных и муниципальных служащих своего служебного положения, а также и то, что имеет место совершение поступков, отрицательно сказывающихся на имидже государственного и муниципального служащего.

В российской действительности имеет место проблема отсутствия определенной шкалы критериев оценки эффективности или неэффективности работы госслужащих, в связи с чем практически невозможно с любого чиновника снять какую-то ответственность. В качестве примера хотелось бы напомнить о масштабном пожаре в ТЦ «Зимняя вишня», в результате которого огромное количество людей погибли. В данном конкретном случае надо отметить, что ответственность за это распространяется и на чиновников, позволивших функционировать торговому центру, не осуществив проверку исправности данного заведения, а не только владельцев ТЦ и сотрудников службы МЧС¹⁰.

Председатель Государственной Думы Российской Федерации Вячеслав Володин предложил при приеме на государственную службу



ввести психологические тесты. Губернатор Саратовской области Валерий Радаев поддержал предложенную инициативу: «В государственную власть должны приходить люди с мотивацией работать в интересах и на благо людей. И здесь главными являются такие качества, как неравнодушные, честность, принципиальность. Я поддерживаю инициативу Председателя Госдумы Вячеслава Викторовича Володина. В нашем регионе при отборе кандидатов на ряд должностей госслужбы проводится психологическое тестирование. Считаю, что это направление нужно развивать и совершенствовать методики. Соответствующее поручение дано кадровой службе Правительства области. Такую систему надо вводить и на муниципальном уровне. Это необходимо, чтобы исключить в органах власти людей черствых, случайных, дискредитирующих своим поведением и высказываниями государственную власть. Каждый госслужащий должен помнить, что именно защита интересов людей определяет смысл и содержание его работы»¹¹.

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 как социального института в стране.

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. В связи с этим Министерство финансов РФ выступило с инициативой о том, чтобы в целях экономии бюджетных средств сократить численность государственных служащих, а сэкономленные средства фонда оплаты труда было предложено направить на премирование оставшихся в штате сотрудников. Федеральным органам в соответствии с данным законопроектом необходимо предоставить членам правительственной комиссии такие идеи, направленные на оптимизацию штата госслужащих, чтобы функционирование системы не пострадало. Необходимо отметить, что на федеральном портале по данному вопросу для обсуждения и принятия окончательного решения размещен проект.

Следует обратить внимание на то, что предоставленная информация о запланированном в 2019 г. сокращении государственных служащих на 10%, не соответствует действительности и сильно преувеличена в связи с тем, что обозначенный значительный процент госслужащих не может лишиться своей работы.

Поскольку, по данным официальной статистики, в России в настоящее время на 90 человек населения приходится 1 чиновник, сокращение государственных служащих следует все же ожи-

дать. Необходимо отметить, что хотя данный показатель раньше был на 50 единиц больше, в российской действительности указанная цифра представляется достаточно большой¹².

Конкретные данные о том, кто будет подвержен сокращению, пока отсутствуют. Но можно предположить, что часть государственных служащих, осуществляющих свою деятельность в федеральной службе законодательного уровня, ввиду того, что их число составляет около 15 тыс. (а это достаточно большая цифра), попадут под сокращение. Также вполне возможно сокращение работающих в государственных фондах, таких, например, как Социальное страхование или Пенсионный фонд, в службах контроля регистрации, в связи с тем, что, согласно данным официальной статистики, количество таких сотрудников составляет приблизительно 1,5 млн чел. Предполагается также сокращение и депутатов, так называемых народных избранников, численность которых составляет в настоящее время около 35 тыс. чел.

Причина сокращения госслужащих видится в том, что такое количество сотрудников с достаточно большими заработными платами государственный бюджет больше не в состоянии содержать. Следует обратить внимание на тот факт, что, по официальным данным, более 1 млн чиновников финансирует госбюджет, хотя независимые эксперты предоставляют информацию, указывающую на то, что в настоящее время в нашей стране находится на государственной службе около 6 млн чел.¹³

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. Следует отметить, 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 средства, сэкономленные за счет сокращения, пойдут на реорганизацию системы и на повышение заработной платы тем работникам, которые останутся занимать должности государственной службы.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать следующий вывод. 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 сфере исполнительной власти коррупционных проявлений; непрозрачность деятельности аппарата управления (хотя необходимо указать на то, что организация института электронного правительства способствует частичному преодолению данной проблемы); ввиду 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.

Примечания

- ¹ См.: Социологи заявили о снижении доверия граждан РФ к институтам власти // Информационное агентство REGNUM : [сайт]. URL: <https://regnum.ru/news/2494482.html> (дата обращения: 12.06.2020).
- ² См.: Дергачев В., Окрест Д., Истомина М., Витько С. Социологи заявили о значительном снижении доверия к институтам власти. URL: <https://www.rbc.ru/politics/29/03/2017/58dbb1ed9a7947e4c4de9dcb> (дата обращения: 20.06.2020).
- ³ См.: Институциональное доверие // Аналитический центр Юрия Левады (Левада-Центр) : [сайт]. URL: <http://www.levada.ru/2018/10/04/institutsionalnoe-doverie-4/> (дата обращения: 20.06.2020).

- ⁴ Там же.
- ⁵ См.: Наука, бизнес, власть – триада регионального развития : IV междунар. науч.-практ. конф. (Великий Новгород, 5 апреля 2019 г.) : сб. ст. / отв. ред. Р. А. Тимофеева, Л. А. Киргорова. СПб. : ГНИИ «Нацразвитие», 2019. С. 102.
- ⁶ См.: Дергачев В., Окрест Д., Истомина М., Витько С. Указ. соч.
- ⁷ См.: Чиканова Л. А. Государственные служащие : комментарии, разъяснения, рекомендации. М. : Юристъ, 1998. С. 27.
- ⁸ См.: Государственная служба и этика государственного служащего : практикум / сост. : С. А. Болтунова, Ю. О. Новикова. Владимир : Шерлок-пресс, 2018. С. 35.
- ⁹ См.: Даниленко М. И. Этика государственной и муниципальной службы. Кемерово : КемГИИП, 2017. С. 38.
- ¹⁰ См.: Свежие новости о сокращении госслужащих в 2019 году в России // RussToday Россия сегодня : [сайт]. URL: <https://russtoday.com/svezhie-novosti-o-sokrashhenii-gossluzhashhix-v-2019-godu-v-rossii/> (дата обращения: 14.06.2020).
- ¹¹ Губернатор Валерий Радаев поддержал инициативу Председателя ГД Вячеслава Володина о введении психологических тестов при приеме на госслужбу // Правительство Саратовской области : [офиц. портал]. URL: https://saratov.gov.ru/news/gubernator_valeriy_radaev_podderzhal_initsiativu_predsedatelya_gd_vyacheslava_volodina_o_vvedenii_ps/?sphrase_id=432085 (дата обращения: 06.06.2020).
- ¹² См.: Свежие новости о сокращении госслужащих в 2019 году в России.
- ¹³ Там же.

Образец для цитирования:

Немерюк Е. Е., Романовская О. А., Кантемирова Г. А. Проблемы функционирования государственной службы как социального института в Российской Федерации // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 374–379. DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2020-20-4-374-379>

Cite this article as:

Nemeryuk E. E., Romanovskaia O. A., Kantemirova G. A. The Problems of Functioning of the Public Service as a Social Institution in the Russian Federation. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Sociology. Politology*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 374–379 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2020-20-4-374-379>