

На правах рукописи

ИТЫГИЛОВА Наталья Владиславовна

**СОЦИАЛЬНЫЕ НОРМЫ КАК РЕГУЛЯТОРЫ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ**

Специальность: 22.00.04. – социальная структура, социальные институты и процессы

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук



Москва – 2005

Работа выполнена на кафедре государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель – доктор социологических наук, профессор
ТУРЧИНОВ Александр Иванович

Официальные оппоненты – доктор социологических наук, профессор
УСМАНОВ Борис Фатыхович
- кандидат социологических наук, доцент
ДМИТРИЕВА Наталья Евгеньевна

Ведущая организация - **Академия труда и социальных отношений,
кафедра социальной политики и
управления социальными процессами**

Защита состоится «___» июня 2005 года в _____ час. на заседании диссертационного совета Д-502.006.19 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, 84, корп. 1, ауд. 3302.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан «___» _____ мая _____ 2005г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Панин -

Панин И.Н.

2006-4
8486

3

2154027

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Российская государственность находится в настоящее время на сложном переходном этапе развития. С одной стороны, осуществляются демократические преобразования, развиваются экономические отношения, расширяются гарантии соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а с другой, – претерпевают трансформацию общественные отношения, что влечет за собой изменение содержания социальных норм как одного из основных средств регулирования поведения и взаимодействия людей.

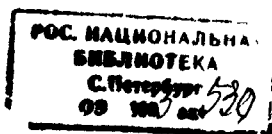
В этих условиях происходит реформирование государственной службы Российской Федерации, становление института государственной гражданской службы, требующее выработки новых социальных норм, которые соответствовали бы императивам настоящего времени. Принятие Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» во многом разрешило вопросы организации и функционирования этого института. Вместе с тем, существует ряд проблем, требующих глубокого осмысления. Одной из таких проблем является профессиональная деятельность государственных гражданских служащих, в регулировании которой важное место занимают социальные нормы.

Актуальность темы исследования определяется следующими обстоятельствами.

Во-первых, разработка социальных норм представляет интерес для развития социологической науки. Социальные нормы являются основой для анализа социальных процессов как в объектах социального управления, так и в его субъектах, среди которых одно из важнейших мест занимает государственная служба.

Во-вторых, социальное нормирование является важным фактором регулирования деятельности государственного аппарата. В последние годы сказывается недостаточное влияние этих норм на систему государственной службы, что способствует развитию в ней дисфункций, которые проявляются в виде коррупции, бюрократизма, забвения интересов гражданина, государства и общества и др.

В-третьих, ощущается необходимость разработок, в которых были бы выявлены механизмы влияния социальных норм на деятельность и поведение субъектов государственного управления с тем, чтобы учесть это в процессе реформирования государственной службы, выработки в связи с



этим новых правовых норм как важнейшего направления социального нормирования.

Степень научной разработанности темы исследования.

Проблема нормативной регуляции профессиональной деятельности государственных гражданских служащих является многоплановой. Ее отдельные теоретические и практические аспекты нашли отражение в трудах отечественных и зарубежных авторов, сгруппированных диссертантом по следующим группам.

К первой группе отнесены научные труды, в которых разработаны фундаментальные проблемы социальной структуры, социальных институтов и процессов, имеющие теоретико-методологическое значение для исследования социальных аспектов нормативного регулирования отношений в системе органов государственного управления. Здесь представлены работы П. Блау, М. Вебера, Э. Гидденса, Э. Дюркгейма, Г. Зиммеля, Т. Лукмана, Д. Марковича, Р. Мертон, Т. Парсонса, Ю. Хабермаса и др.¹

Ко второй группе отнесены работы, авторы которых рассматривают социальные нормы в контексте различных отраслей научного знания - социологии, социальной психологии, социальной философии, теории государства и права, этики². Этими исследователями внесен значительный

¹ Blau P. The Dynamic of Bureaucracy. Chic., 1955; Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем./ сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова. М., 1990; Гидденс Э. Социология. М., 1999; Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. М., 1995; Зиммель Г. Избранное. Т. 2. Созерцание жизни. М., 1996; Лукман Т. О социологическом видении нравственности и нравственной коммуникации // Социология на пороге XXI века.: Основные направления исследований. М., 1999; Маркович Д.Ж. Общая социология. М., 1998; Мертон Р. Социальная структура и аномия // Социология преступности. М., 1966; Парсонс Т. О структуре социального действия. М., 2000; Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. СПб., 2000.

² Бобнева И.М. Социальные нормы и регуляция поведения. М., 1978; Гофман А.Б., Левкович В.П. Обычай как форма социальной регуляции// Советская этнография. 1973. № 1; Даштамиров С.А. Социальные нормы: гносеологический и социологический анализ. Баку, 1984; Догадыло Е.Ю. Право и социальные нормы: опыт системного анализа // Проблемы гос.строительства и права. Ч.2. М., 2002; Дробницкий О.Г. Понятие морали: историко-критический очерк. М., 1974; Кудрявцев В.Н. Социальные деформации. М.,1992; Момов В.М. Мораль как регулятивная система М., 1978; Пеньков Е.М. Социальные нормы – регуляторы поведения личности. Некоторые вопросы методологии и теории. М., 1972; Ручка А.А. Социальные ценности и нормы. (Некоторые теоретические и прикладные вопросы социологического анализа). Киев,

вклад в изучение социальных норм, разъяснение специфики ценностных отношений, анализ характеристик, раскрытие их регулятивно - управленческих функций.

Выявление различных аспектов сущности социальных норм отражено в трудах отечественных исследователей В.Г. Афанасьева, А.А. Богданова, М.М. Ковалевского, В.М. Хвостова, Г.Ф. Шершеневича¹.

Принципиально важным для исследования темы стало изучение работ, посвященных теоретическим проблемам государственной службы. Данные работы объединены в **третью группу** научных источников, в которых рассмотрены особенности этого социального института, выявлены механизмы реализации его социальных функций и др. Среди них выделяются труды В.Д. Граждана, В.С. Карпичева, Б.В. Лытова, К.О. Магомедова, В.П. Мельникова, В.С. Нечипоренко, А.Ф. Ноздрачева, В.Л. Романова, А.И. Турчинова,² и др. В данную группу автор включила также работы А.А. Гришковца, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина,

1974; Сидоренко Н.В. Социальные нормы и регуляция человеческой деятельности. М., 1995; Соколов В.М. Социология нравственного развития личности. М., 1986; Фролов С.С. Нормативная культура как фактор социального управления (анализ концепций социальной власти в западной социологии). Дисс ...доктора социол. наук. М., 1995.

¹ Афанасьев В.Г. Управление обществом как социологическая проблема// В кн. Научное управление обществом. Вып.2.Под ред. В.Г. Афанасьева. М., 1986; Богданов А.А. Вопросы социализма: Работы разных лет. М., 1990; Ковалевский М.М. Сочинения: в 2-х тт. Т. 1. СПб., 1997; Хвостов В.М. Нормы человеческого общежития // Социология в России XIX-начала XX веков. Общество. Законы истории. Прогресс. Цели и нормы жизни. Тексты. М., 2001; Шершеневич Г.Ф. Общее учение о праве и государстве. М., 1911.

² Граждан В.Д. Деятельность и управление (социологический аспект). М., 1990; Карпичев В.С. Организационная культура государственной службы М., 2001; Лытов Б.В. Управленческие отношения в госслужбе. М., 2003; Магомедов К.О. Социология государственной службы. М., 2004; Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. М., 2004; Наумов С.Ю. Социальный статус государственного служащего. Саратов, 2001; Нечипоренко В.С. Кадровый потенциал России: состояние и основные тенденции изменений// Государственная кадровая политика и механизмы ее реализации. М., 2002; Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М., 1999; Романов В.Л. Социальная самоорганизация и государственность. М., 2003; Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. М., 1998.

Д.М. Овсянко, Ю.Н. Старилова¹ и др. исследователей, освещающих широкий круг правовых вопросов функционирования института государственной службы Российской Федерации.

Большое значение для выполнения диссертационной работы имело изучение публикаций и монографий по проблемам этики, духовно-нравственного состояния государственных служащих в работах Н.Л. Захарова, А.И. Ионовой, В.М. Соколова, П.П. Степнова, Н.Н. Шуваловой² и др.

Отдельным аспектам проблемы соционормативного регулирования, места и роли права в системе социальных норм, соотношения моральных и правовых норм, регулирующих государственную службу в России, в их историческом развитии посвящены кандидатские диссертации А.Н. Гусева, О.А. Жарковой, В.Я. Кривопаловой, С.Е. Кухтерина, П.М. Морхат, Э.В. Шевченко³ и др.

По мнению автора, в научной литературе недостаточно изучены проблематика социальных норм, их взаимодействия в новой общественной ситуации, проблемы соотношения представлений о социальных нормах с

¹ Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003; Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 1993; Манохин В.М. Служба и служащий в РФ: правовое регулирование. М., 1997; Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. М., 1996; Старилон Ю.Н. Государственная служба в РФ. Воронеж, 1996.

² Захаров Н.Л. Социальные регуляторы деятельности российского государственного служащего. М., 2002; Ионов А.И. Этика и культура государственного управления. М., 2003; Соколов В.М. Нравственные основы кадровой политики, мораль госслужащих // Государственная кадровая политика и механизм ее реализации М., 1997; Степнов П.П. Этические нормы государственных служащих: (социально-философский аспект). М., 2000; Шувалова Н.Н. Становление государственной службы: нравственный аспект // Государственная служба России: проблемы становления и развития: Материалы методологического семинара. М., 2001.

³ Гусев А.Н. Правовые нормы и моральные ценности в профессиональной деятельности органов внутренних дел. Дисс... канд.юрид.наук. СПб., 1996; Жаркова О. А. Становление этических норм государственных служащих в России: социально-философский аспект. Дисс .. канд. филос. наук. М., 2000; Кривопалова В.Я. Право в системе соционормативного регулирования. Дисс... канд.юрид.наук. М., 2002; Кухтерин С.Е. Личностно-психологические основы устойчивости и изменчивости моральных норм поведения госслужащих. Дисс... канд. психолог. наук. М., 1999; Морхат П.М. Взаимодействие правовых и моральных норм в сфере государственной службы России. Дисс...канд. юрид. наук. М., 2003; Шевченко Э.В. Основные механизмы формирования и развития духовно-нравственных качеств государственных служащих. Дисс.... канд. социол. наук. М., 2004.

практикой их реализации в условиях реформируемого института государственной службы России. Практически не исследованы вопросы регулирующего воздействия социальных норм на деятельность государственных гражданских служащих, что и предопределило выбор объекта, предмета, цели и задач данного исследования.

Объект исследования - государственные гражданские служащие Российской Федерации.

Предмет исследования - социальные нормы как регуляторы деятельности и отношений государственных гражданских служащих.

Целью диссертационной работы является исследование природы социальных норм, их регулирующего воздействия на профессиональную деятельность государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Реализация поставленной цели диссертационной работы предполагает решение следующих взаимосвязанных задач:

- раскрыть теоретико-методологические подходы к исследованию социальных норм;
- выделить типологию социальных норм и изучить их функциональную специфику;
- определить место и роль социальных норм в регулировании деятельности государственных гражданских служащих;
- рассмотреть социальные нормы как элемент организационной культуры государственной гражданской службы, воздействующий на профессиональную деятельность служащих;
- исследовать механизм воздействия социальных норм на деятельность государственных служащих;
- выявить особенности взаимосвязи и взаимовлияния определенных видов социальных норм в современной государственной гражданской службе Российской Федерации.

Теоретико-методологическая основа исследования.

Непосредственной теоретической базой исследования послужили положения и выводы классиков мировой и отечественной социологии. Диссертант использовал накопленный современной наукой потенциал разработки темы нормативного регулирования общественных отношений для исследования конкретной проблемы - регулирующего воздействия социальных норм на профессиональную деятельность государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Методологическую основу работы составили общенаучные принципы, применяемые в социологии и смежных с ней науках. В процессе исследования использованы методы социологического, системного, деятельностного, структурно-функционального анализа, теории социального действия и др.

Использование в ходе исследования указанных методов позволило провести всесторонний, комплексный анализ социального феномена норм как регуляторов профессиональной деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Источниковую базу диссертационного исследования составили положения Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы Российской Федерации, указы Президента России, постановления Правительства России по вопросам и направлениям реформирования института государственной службы и др. Основные из них: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих Российской Федерации»; ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, а также Трудовой кодекс РФ, Административный кодекс РФ, проект кодекса служебного поведения государственных и муниципальных служащих, Рекомендация № R (2000) 10 Комитета Министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принята на 106 сессии Комитета министров 11 мая 2000 г.).

Эмпирическую базу диссертационной работы составляют результаты социологических исследований, проведенных кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации при непосредственном участии автора:

- «Актуальные проблемы государственной службы в Российской Федерации в оценках населения» (сентябрь 2003 г.). Опрос проведен в 17 субъектах Российской Федерации. Всего опрошено 1202 человека. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, роду деятельности.

Руководитель исследования – д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс исследования в диссертации: АПСН – 03;

- «Актуальные проблемы государственной службы и кадровой политики в оценках государственных служащих» (октябрь 2003 г.). Опрос проведен в 17 субъектах Российской Федерации. Всего опрошено 964 человека. Руководитель исследования – д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс: ГСИП-03.

Кроме того, автором осуществлен вторичный анализ материалов социологических исследований, проведенных учеными кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

- «Нравственные основы государственной службы. Разработка свода этических правил государственного служащего». Комплексный социологический опрос проведен в октябре - декабре 1997 г. Выборочная совокупность составила 2404 человека, из них 1211 респондентов из числа населения, 1145 государственных служащих федеральных и региональных органов государственной власти и 48 экспертов. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, стажу работы и занимаемой должности. Руководители исследования: д.с.н., профессор Е.В. Охотский, д.ф.н., профессор В.М. Соколов. Индекс: НГК-97;

- «Коррупция: общественное мнение о проблеме и путях ее решения». Социологический опрос проведен в июле-сентябре 1998 г. Опрошено 609 человек из различных районов Москвы. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, образованию, роду занятий, социальному и материальному положению. Руководитель исследования – д.м.н., профессор В.Л. Романов. Индекс: КОМПР-98;

- «Организационная культура государственной службы». Социологический опрос проведен в октябре-ноябре 1999 г. в 11 центральных аппаратах ведомств, законодательных и судебных органов 12 регионов Российской Федерации. Всего опрошено 1250 государственных служащих. В экспертном исследовании приняли участие 82 эксперта, представляющие федеральные и региональные органы государственной власти. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, занимаемой должности и ветвям власти. Руководители исследования: д.м.н., профессор В.Л. Романов, д.и.н., профессор В.С. Нечипоренко. Индекс: ОКГС-99.

Основные результаты, полученные автором, и их научная новизна состоят в следующем.

1. Выявлена сущность социальных норм в государственной службе как социальном институте: регулирование поведения и деятельности государственных служащих, исходя из потребностей общества и государства в эффективном управлении. К социальным нормам в государственной гражданской службе отнесены правовые нормы и правила деятельности, моральные императивы, ожидания определенного поведения служащих со стороны граждан, нормы, регулирующие социальные связи служащих и населения. Сделан вывод о том, что несоблюдение служащими социальных норм порождает аномию в системе государственного управления.

2. Проведена типология социальных норм в государственной службе: правовые; моральные; политические; социальные нормы, содержащиеся в обычаях и традициях; организационные нормы. Раскрыты основные функции этих норм: регулирующая, оценочная, трансляционная, социального контроля, воспитательная, охранительная, коммуникативная, социализирующая, интегративная. Сделан вывод о том, что социальным нормам, определяющим развитие государственной гражданской службы, присущи два основных аспекта функций: 1) обеспечение государственных служащих моделями, стандартами поведения, механизмами отношений; 2) стабилизация, упорядочение, уравнивание, интеграция отношений в государственном управлении.

3. Обосновано положение о возрастании роли социальных норм в государственной гражданской службе. Выделены социальные нормы, роль которых в настоящее время возрастает: правовые; моральные; социальные нормы, содержащиеся в обычаях и традициях; организационные. Выявлена детерминирующая роль социальных норм в ходе институционализации государственной гражданской службы: социальные нормы определяют порядок деятельности государственных служащих, их поведение, характер взаимодействия с гражданами.

4. Социальные нормы раскрыты элемент, обуславливающий определенный уровень организационной культуры: они выполняют роль критерия оценки взаимодействий государственных служащих; эти нормы становятся фактором повышения эффективности государственного управления; социальные нормы отражают качественные характеристики профессиональной деятельности государственных гражданских служащих.

5. Выявлены основные механизмы воздействия социальных норм на деятельность государственных гражданских служащих: правовой (правовое сознание гражданских служащих; правовая культура; правовое регулирование деятельности гражданских служащих; принципы деятельности гражданских служащих; правотворческий процесс); нравственный (мораль как форма общественного сознания, присущая государственным гражданским служащим как членам общества; моральное регулирование деятельности государственных гражданских служащих; моральные принципы поведения служащих; традиции, обычаи, привычки и др.).

6. Показана взаимозависимость и взаимовлияние между социальными нормами (правовыми, моральными, техническими, социальными нормами, содержащимися в обычаях, традициях). Сделан вывод о том, что взаимодействие видов социальных норм основано на следующих факторах: выражение в этих нормах интересов граждан; возможность сочетания в деятельности служащих интересов государственных служащих и социальных групп общества; всеобщность социальных норм, требования которых одинаковы для всех. Установлено, что в процессе интеграции элементов соционормативной системы доминирующая роль отводится правовым нормам.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования его выводов и рекомендаций в системе мер, направленных на повышение эффективности государственной гражданской службы, преодоление аномических проявлений в деятельности служащих.

Полученные результаты могут быть учтены в процессе реформирования государственной гражданской службы Российской Федерации, совершенствования ее современной нормативной модели, прогнозирования поведения и деятельности кадров государственного аппарата.

Положения и выводы диссертации могут быть использованы в учебном процессе в системе повышения квалификации и дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Диссертация может представлять определенный интерес для дальнейших исследований проблем нормативной регуляции деятельности государственных служащих Российской Федерации.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждены и апробированы на методологических семинарах, заседаниях кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации; на конференции молодых ученых «Научное наследие В.Г. Афанасьева и современные проблемы государственного управления и государственной службы» (Москва, РАГС, март 2004 г.), научно-практической конференции «Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: проблемы и механизмы его реализации» (Москва, РАГС, октябрь 2004 г.), а также отражены в научных публикациях по рассматриваемой теме.

Структура диссертации отражает логику исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность избранной темы; дается представление о степени научной разработанности предмета диссертации в отечественной и зарубежной литературе; формулируются объект, предмет, цель и задачи исследования; определяется методологическая и эмпирическая база работы; раскрываются научная новизна и практическая значимость результатов диссертации; представлена информация об апробации работы.

Первая глава – «Социальное нормирование как фактор регулирования деятельности государственных гражданских служащих» - посвящена исследованию основных характеристик социальных норм, имеющих теоретико-методологическое значение для анализа и осмысления проблем, связанных с исследованием нормативной регуляции государственной службы. Изучены проблемы определения понятия, типологии, определения места и роли социальных норм в системе государственной гражданской службы Российской Федерации.

В первом параграфе - **«Теоретико-методологические основы исследования социальных норм»** - социальные нормы рассматриваются как междисциплинарная область исследования. Вопросам, связанным с изучением социальных норм, посвятили свои работы представители различных отраслей научного знания. Все это предопределило выбор

различных методологических основ исследования данного социального феномена.

С учетом многоаспектности исследуемой проблемы внимание в работе уделяется системному, комплексному подходу, позволяющему рассматривать социальные нормы как множество определенных видов социальных норм, объединенных друг с другом на основе объективно существующих связей и выполняющих некоторую общую роль в обществе и отдельных социальных группах.

В исследовании социальных норм используется деятельностный подход, представляющий собой выражение различных видов деятельности как способов познания объективной реальности. Социальные нормы обнаруживаются практически во всех видах человеческой деятельности как их важная составная часть. Одним из видов деятельности является профессиональная служебная деятельность, осуществляющаяся в органах государственной власти и управления. Здесь социальные нормы рассматриваются, во-первых, как необходимый элемент всякой деятельности, а во-вторых, как особое явление в сфере управления, призванное упорядочивать, регулировать поведение людей в соответствии с определенными правилами.

В исследовании темы диссертации используется структурно-функциональный подход, позволяющий, с одной стороны, выявлять структурные элементы нормативной регуляции – социальные нормы, а с другой, – определять функциональные особенности этих элементов. При раскрытии содержания темы исследования автором задействованы и другие методологические подходы, принципы и методы, раскрывающие сущностные черты социальных норм.

Обобщив различные подходы к пониманию социальных норм как социального феномена автором выделены основные точки зрения на данную проблематику. Социальные нормы рассматриваются:

- в нормативном аспекте, т.е. как правила, императивы, способные регулировать социальные действия индивидов и социальных групп;
- в когнитивном аспекте, т. е. в качестве общественных ожиданий поведения, позволяющих прогнозировать дальнейшие действия членов социальных групп;
- в интегративном аспекте, т.е. как социальные связи, возникающие в процессе деятельности членов социальных групп.

Под социальными нормами в государственной гражданской службе автор понимает структурные элементы соционормативной системы, выражающиеся в определенных правилах, общественных ожиданиях поведения, регулирующие социальные действия и взаимодействия гражданских служащих с различными социальными группами и их членами.

Важным для последующего исследования темы диссертации автор считает выделение Э. Дюркгеймом понятия аномии. Этим понятием ученый обозначает состояние ценностно-нормативного вакуума, характерного для переходных и кризисных периодов в развитии общества, когда старые нормы и ценности перестают действовать, а новые еще не установились. Трудный исторический этап становления российской государственности, реформирование системы управления в стране и иные взаимосвязанные факторы обусловили развитие деструктивных явлений в сфере социальных отношений. Речь идет о коррупции, социальная опасность которой проявляется в деформировании деятельности органов власти и управления, институтов гражданского общества, разрушающем социальную основу государства.

Во втором параграфе - **«Типология и регулирующая роль социальных норм»** - диссертантом проанализированы различные основания типологии социальных норм. При этом актуальны принципы полифункциональности и комплексности, которые дают возможность представить характеристику содержания социальных норм. В качестве оснований типологии используются: сфера действия социальных норм; характер содержащихся требований; положение в нормативно-ценностной иерархии; способ образования; степень формализации; форма и характер фиксации; степень развитости; социальное содержание; сила и характер социального воздействия; уровень социальной адекватности и другие.

С учетом специфики государственной гражданской службы как системы социальных институтов автором проведена следующая типологизация социальных норм: правовые; моральные; политические; социальные нормы, содержащиеся в обычаях и традициях; организационные нормы; религиозные.

В диссертации дана характеристика функций социальных норм: регулирующей, оценочной, трансляционной, социального контроля, воспитательной, охранительной, коммуникативной, социализирующей, интегративной.

В работе подчеркивается, что одной из важнейших функций социальных норм является регулирующая, которая позволяет обеспечивать стабильность функционирования, поддержание кадровых процессов, упорядоченность отношений внутри государственной гражданской службы как социального института.

Нормативное регулирование, занимающее важное место среди способов социального регулирования, рассматривается диссертантом как имманентный обществу и определяющий социальный порядок процесс. Определено, что социальная норма, являясь главной функциональной единицей нормативной регуляции в системе государственного управления, выступает своеобразной мерой обязательных и допустимых типичных вариантов деятельности государственных служащих.

В рамках исследования социальных норм как феноменов, способных регулировать социальные действия и взаимодействия в системе государственного управления, автором использованы концептуальные подходы теории социального действия М. Вебера. Из четырех выделенных им идеальных типов действия социальные нормы в государственной гражданской службе, по мнению диссертанта, выступают в качестве регуляторов деятельности служащих в типах: целерациональном; ценностно-рациональном; традиционном. Государственная гражданская служба представляет собой систему с четко обусловленным кругом задач и полномочий, в связи с чем аффективный тип действия, по определению, не регулируется нормами, поскольку обусловлен непосредственно чувствами, эмоциями.

На основе теории социального действия Т. Парсонса диссертантом анализируется функция культурной подсистемы по сохранению и воспроизводству социальных норм. Нормативные компоненты культурной системы рассматриваются как институционализированные элементы социальной структуры, регулирующие поведение членов общества.

В третьем параграфе - **«Место и роль социальных норм в регулировании деятельности государственных гражданских служащих»** - в результате анализа видов социальных норм, регулирующих деятельность государственных гражданских служащих, выявлено, что наиболее значимыми для данной профессиональной деятельности выступают нормы, определяющие ее эффективное развитие - правовые и моральные.

Специфика государственной гражданской службы состоит в том, что деятельность служащих в рамках этого института больше, чем в других институтах, регламентирована правовыми нормами, закрепленными в Конституции Российской Федерации, федеральных законах: от 27 мая 2003г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», указах Президента Российской Федерации, иных нормативных актах.

Этот вывод подтверждается мнением государственных служащих - респондентов, участников всероссийского социологического опроса. Государственные служащие высоко оценили действенность нормативных правовых регуляторов отношений в государственной службе. По мнению 47,8 % респондентов из их числа, определяющими на государственной службе являются нормы трудового права, 36,2% - конституционного и 35,1 % - административного права. В то же время, 37,2 % респондентов указывают на необходимость принятия новых нормативных правовых актов по реформированию государственной службы. Выявлено также большое влияние на государственную службу авторитарных отношений. Власть руководителя, по мнению большинства респондентов (67%), – самый действенный регулятор отношений на госслужбе¹.

Результаты анализа социологических исследований позволили автору сделать вывод о том, что нормы морали в регулировании отношений в системе органов государственного управления пока не являются определяющими. Об их влиянии заявили лишь 15,2% респондентов². Это является следствием общего системного кризиса в стране.

По мнению диссертанта, необходимо более активно использовать моральные механизмы воздействия на деятельность служащих, которые в силу своих специфических особенностей (опора на силу общественного мнения, субъективно-личностный характер, сфера действия морали и др.) обуславливают и ее особую значимость в общественных отношениях в целом и во властных, управленческих отношениях в особенности.

Автор пришел к выводу, что в процессе формирования нормативной основы государственной гражданской службы Российской Федерации должны больше использоваться различные виды социальных норм,

¹ Индекс: ГСИКП – 03.

² Там же.

занимающих важное место в системе государственного управления. К таковым, помимо правовых и моральных, следует отнести прежде всего социальные нормы, содержащиеся в обычаях и традициях, а также организационные нормы.

Таким образом, роль социальных норм в государственной гражданской службе России определяется их значением в регламентации, регулировании и контроле взаимодействий и взаимоотношений между государственными служащими и представителями социальных групп, включенных в социальную структуру общества. При разработке мер, направленных на повышение эффективности государственной службы как управленческой деятельности, системное использование регулирующих возможностей социальных норм целесообразно усиливать.

Вторая глава - **«Регулирующее воздействие социальных норм на деятельность государственных гражданских служащих»** - посвящена изучению нормативного воздействия на деятельность государственных служащих посредством рассмотрения социальных норм как элементов организационной культуры государственной службы, выявлению структуры механизма соционормативного воздействия, а также исследованию взаимодействия различных видов социальных норм.

В первом параграфе - **«Социальные нормы как элемент организационной культуры государственной гражданской службы»** - анализируется роль социальных норм, обуславливающих уровень организационной культуры государственной службы.

Организационная культура государственной службы рассматривается в диссертации как продукт социокультурной системы, основывающейся на взаимосвязи имманентных организации культурных факторов с внешней социокультурной средой. В диссертации подчеркивается, что структура организационной культуры включает в себя такие виды социальных норм, как: правовые, моральные, организационные, традиции и обычаи.

Социологическим исследованием выявлено, что почти две трети государственных служащих (63,8%) на первое место ставят правовые нормы как важнейшие составляющие организационной культуры государственной службы. Далее их предпочтения ранжированы в следующем порядке: организационные нормы (57,2 %); иные правила поведения и деятельности служащих (44,9%); традиции (37%)¹.

¹ Индекс: ОКГС-99.

Социальные нормы в государственной службе способствуют закреплению ценностей организации, определяют сферу деятельности государственных служащих, ее пределы. В диссертации социальные нормы рассматриваются как часть «коллективного сознания», важный рычаг социальной регуляции. Они выступают детерминантами таких социально значимых ориентиров, как соблюдение интересов государства, прав и свобод человека и гражданина, добросовестное выполнение служебных обязанностей и других.

Исследование особенностей отдельных видов социальных норм в организационной культуре государственной службы (правовых, моральных, организационных, традиций и обычаев) позволило автору сделать вывод о недостаточном использовании регулятивных возможностей социальных норм в системе государственной службы как управленческой деятельности.

В работе изучена связь социальных норм с профессионализацией государственной службы. Выяснено, что в процессе преобразования государственной службы как управленческой деятельности в разновидность профессионального труда социальные нормы в основном выполняют функцию по обеспечению включения служащего в профессиональную деятельность. Функциональная специфика социальных норм в процессе профессионализации государственных служащих выражается в следующем. Социальные нормы регулируют систему социальных гарантий государственных служащих; ограничивают поведение государственного служащего; поддерживают различные элементы профессиональной культуры, в частности, профессиональные традиции, формы одежды, элементы профессиональной атрибутики государственных служащих.

Особое значение имеют социальные нормы, обеспечивающие профессиональное развитие государственных служащих. Как показали результаты социологического исследования, государственные служащие признают, что проблема непрофессионализма в современной России стоит очень остро (64,7% ответов). Уровень своего профессионализма государственные служащие оценивают как средний (46% ответов) и низкий (40%)¹. В этой связи возрастает необходимость повышения роли социальных норм в совершенствовании государственной службы.

¹ Индекс: ГСИП – 03.

Социологические исследования показывают, что государственные служащие остро воспринимают недостаток современных знаний. Более трети (36,5%) опрошенных государственных служащих назвали «отсутствие у сотрудников знаний по организации служебной деятельности» фактором, препятствующим формированию высокой организационной культуры государственной службы. За улучшение профессиональной подготовки и переподготовки государственных служащих высказались 43,2% опрошенных служащих¹.

По мнению автора, следует более пристальное внимание уделить освещению теоретических и практических вопросов социальных норм как элементов организационной культуры государственных служащих в процессе повышения квалификации, дополнительного профессионального образования государственных служащих, в целях устранения существующих пробелов в их знаниях.

Во втором параграфе - **«Механизмы воздействия социальных норм на деятельность государственных гражданских служащих»** - изучено воздействие социальных норм на деятельность государственных служащих как сложного феномена, адекватное постижение которого требует рассмотрения определенных теоретических аспектов.

Диссертантом определено, что «воздействие», связанное с государственной гражданской службой как профессиональной служебной деятельностью, является средством решения задач, обусловленных необходимостью регуляции поведения служащего. Социальные нормы в этой связи выступают средствами регуляции, воздействующими на деятельность служащих для достижения соответствующих целей.

В работе показано, что «механизм соционормативного воздействия» - это более широкая категория, чем «механизм соционормативного регулирования», включающая еще и такие средства, как общественное сознание, культура, нормотворческий процесс. Соционормативное регулирование является лишь одной из форм воздействия социальных норм на социальные связи и отношения, возникающие в системе государственной службы.

Автор рассматривает соционормативное воздействие на деятельность государственных служащих как результативное, нормативно-организационное влияние системы нормативных средств (социальных норм, социальных связей, актов реализации и применения) и иных

¹ Индекс: ОКГС - 99

социальных явлений (общественное сознание, культура, нормотворческий процесс).

В ходе исследования механизма воздействия социальных норм на деятельность государственных гражданских служащих выявлено, что основными составляющими элементами данного механизма являются правовое и нравственное воздействие. Структура механизма этих видов соционормативного воздействия представлена следующим образом: правовое сознание гражданских служащих; их правовая культура; правовое регулирование деятельности гражданских служащих; правовые принципы деятельности гражданских служащих; нормотворческий процесс; мораль как форма общественного сознания, присущая гражданским служащим как членам общества; моральное регулирование деятельности гражданских служащих; моральные принципы служащих; их традиции, обычаи, привычки, религиозные нормы.

В рамках выделенной структуры механизма соционормативного воздействия диссертантом рассмотрены составляющие его элементы. На основе этого сделан вывод о том, что воздействие социальных норм, направленное на государственных служащих, в конечном счете способствует достижению целей, стоящих перед государством, обществом.

В диссертации представлен анализ социальных норм и социальных санкций как элементов системы соционормативного регулирования государственной службы. Рассмотрены формальные позитивные, неформальные позитивные, формальные негативные, неформальные негативные санкции, присущие современной государственной гражданской службе. В результате этого сделан вывод о том, что в государственной гражданской службе происходит девальвация санкций, как негативных, так и позитивных, что ведет к существенному снижению эффективности всей системы регуляции деятельности в государственной службе, нарушению дисциплины и порядка, добросовестному отношению к работе. Результаты социологического исследования свидетельствуют о том же: 21,8% опрошенных государственных служащих к одной из причин недостаточно высокого уровня дисциплины отнесли отсутствие должной системы применения служебных санкций¹.

В завершении параграфа отмечено, что действие правового механизма основано на положениях Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Оно направлено на обеспечение основных прав и

¹ Индекс: АПГСН – 03.

свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и опирается на правовое государство. Действие нравственного механизма воздействия социальных норм на деятельность государственных служащих способствует созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека, установлению прочного общественного порядка, гарантирующего стабильность отношений социальных групп и их членов.

В третьем параграфе - **«Взаимодействие социальных норм в регулировании деятельности государственных гражданских служащих»** - рассмотрено взаимовлияние социальных норм в системе государственной службы.

В данном параграфе автором проанализировано взаимовлияние правовых, моральных, организационных норм, норм, содержащихся в традициях и обычаях в системе государственной гражданской службы, что позволило сделать вывод о том, что каждый вид социальных норм имеет свои особенности, и его развитие происходит не изолированно от других видов, а во взаимодействии, в состоянии постоянной детерминации и интеграции. Развиваясь как качественно самостоятельные элементы соционормативной системы, эти нормы одновременно взаимосвязаны, имеют много способов взаимовлияния друг на друга.

Диссертантом выявлено, что взаимодействие социальных норм в системе государственной гражданской службы осуществляется в различных аспектах:

- креативном (нормотворчество). В основе таких социальных норм, как служебные традиции, обычаи, корпоративные, организационные нормы, возникающие в коллективе, лежат общие идеи, ценности;
- аккумулирующем (накопление и хранение запаса императивов). Система социальных норм, выработанная в коллективе государственных служащих, поддерживается, сохраняется для регулирования служебных и иных отношений, поддержания порядка;
- транслирующем (передача накопленных социальных норм последующим поколениям происходит системно, во взаимосвязи со всеми устоявшимися императивами). Опрошенные в ходе социологического исследования респонденты высказались за поддержание традиций наставничества, передачи опыта и знаний новым сотрудникам (53,7%), проведение обряда посвящения в государственные служащие (36,6%),

торжественное вручение наград (54,9%), торжественные проводы на пенсию (34,1%)¹.

Автор подчеркивает тот факт, что взаимообусловленность, взаимообеспеченность социальных норм является основой для совершенствования нормативного регулирования деятельности государственных гражданских служащих.

В процессе взаимодействия социальных норм отдельные их виды трансформируются и, допустим, из обычая могут превратиться в правовой обычай, из норм несоциального порядка - технических норм в технико-юридические. Единство и взаимосвязь между моральными и правовыми социальными нормами в системе государственной службы проявляются в следующем:

- они выражают интересы, стремления и волю всех служащих как граждан, поскольку нацелены на достижение общего блага;
- моральные и правовые нормы закрепляют разумное соотношение интересов личности и общества, исходя из главенства первых. Это отражено в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», особенно в принципе – «приоритета прав и свобод человека и гражданина» (ст. 4), что свидетельствует об изменении соотношения правовых и нравственных норм по сравнению с советским периодом, когда эти нормы обеспечивали главенство общественного над личным как неперенный залог достижения благоденствия общества в целом;
- принцип равенства в моральных требованиях соответствует равноправию граждан перед законом;
- моральные и правовые нормы содержат критерии оценки поведения и деятельности гражданского служащего: справедливость; уважение естественных прав человека.

В диссертации сделан вывод о том, что регулирующие возможности системы социальных норм тем эффективней, чем теснее их интеграция, в процессе которой доминирующая роль отводится правовым нормам.

По мнению автора, дальнейшее изучение взаимовлияния и взаимодействия социальных норм в современном институте государственной гражданской службы способствовало бы разработке мер по повышению эффективности нормативного воздействия на деятельность государственных служащих.

¹ Индекс: ОКГС – 99.

В Заключении подводятся итоги диссертационного исследования, сформулированы основные выводы, предложены рекомендации по возможному использованию результатов диссертационного исследования. выделены перспективные направления дальнейшего изучения данной проблемы.

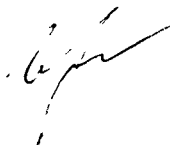
Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:

1. Итыгилова Н.В. Социальные нормы как регуляторы общественных отношений // Научное наследие В.Г. Афанасьева и современные проблемы государственного управления и государственной службы. Материалы четвертой межвузовской научно-практической конференции молодых ученых, посвященной творчеству В.Г. Афанасьева. – М., 2005. – 0,4 п.л.

2. Итыгилова Н.В. Место социальных норм в государственной гражданской службе Российской Федерации // Научно-практическая конференция «Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: проблемы и механизмы его реализации». 26 октября 2004г. – М., 2005. - 0,4 п.л.

3. Итыгилова Н.В. Регулирующая роль социальных норм в государственной гражданской службе Российской Федерации // Образование и общество. 2005, № 3 - 0,6 п.л.

4. Итыгилова Н.В. О взаимодействии социальных норм в регулировании деятельности государственных служащих Российской Федерации // Современные гуманитарные исследования. 2005. № 3. — 0,4 п.л.



Автореферат

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук**

ИТЫГИЛОВОЙ Натальи Владиславовны

Тема диссертационного исследования:

**«Социальные нормы как регуляторы деятельности
государственных гражданских служащих»**

Научный руководитель:

**ТУРЧИНОВ Александр Иванович,
доктор социологических наук, профессор**

**Изготовление оригинал-макета
ИТЫГИЛОВА Наталья Владиславовна**

Подписано в печать 22.05 Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 61

**Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации**

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 264

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84

№ 1 3 2 2 8

РНБ Русский фонд

2006-4

8486