

На правах рукописи

ПОТЕХИН Виктор Анатольевич

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Специальность: 22.00.04 - социальная структура, социальные
институты и процессы

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук



Москва - 2004

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

Научный руководитель - доктор исторических наук, профессор НЕЧИПОРЕНКО Виктор Степанович.

Официальные оппоненты: - доктор философских наук, профессор ФРОЛОВ Сергей Станиславович;
- кандидат социологических наук, доцент ДМИТРИЕВА Наталья Евгеньевна.

Ведущая организация - **Российский** государственный социальный университет, факультет социологии и социального управления, кафедра прикладной социологии.

Защита состоится _____ 2004 года в ____ час. на заседании диссертационного совета Д.502.006.19 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, д. 84, корп. 1, ауд. ____.

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

Автореферат разослан _____ 2004 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Панин И.Н.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена следующими обстоятельствами.

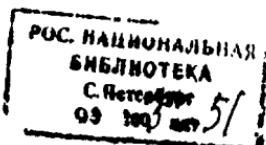
Во-первых, проблема ответственности затрагивает одно из оснований социологической науки - формирование и функционирование социальных институтов. В связи с этим представляется научный интерес анализ процесса институционализации ответственности государственных служащих, выявление ее видов и функций.

Во-вторых, ответственность государственных служащих, осуществляющих управленческие действия и влияющих таким образом на многих других индивидов, имеет свои особенности, которые требуют специального социологического исследования. В частности, заслуживает внимания изучение показателей ответственности государственных служащих, влияния на ее формирование должностного статуса кадров государственной службы.

В-третьих, проблема ответственности государственных служащих актуализировалась в ходе экономических, социальных и административных реформ в России, когда существенно изменились содержание и сущность ответственности как граждан в целом, так и работников в системе государственного управления, в частности. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию отмечается, что «сильная и ответственная власть, основанная на консолидации общества, необходима для сохранения страны»¹. Снижение уровня ответственности государственных служащих, как правило, ведет к отставанию государственной службы от задач и потребностей социально-экономического развития страны. Это, в свою очередь, негативно сказывается на ситуации в экономической, социальной, культурной и других сферах жизнедеятельности общества.

Актуальность изучения ответственности государственных служащих определяется также повышением роли субъективного фактора в социальном управлении. Любые решения, принимаемые и

¹ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации//Российская газета. 2003.17 мая.



реализуемые в системе органов государственной власти и управления, возможны благодаря воле и деятельности конкретных исполнителей. Следовательно, возрастает роль долга и личной ответственности государственных служащих в управленческих процессах.

Актуальность изучения проблемы ответственности кадров государственной службы обусловлена объективными условиями решения современных задач преобразования России, формирования демократического, правового государства, повышения эффективности государственного управления.

Степень научной разработки проблемы.

Вопросы ответственности индивидов всегда привлекали внимание философов, социологов, юристов, психологов.

Методологические предпосылки для осмыслиения феномена ответственности содержатся в трудах Т. Гоббса, Д. Локка, Д. Юма, Г.В.Ф.Гегеля и других ученых, рассматривавших ответственность с позиции соотношения категорий *свободы и необходимости* и преимущественно в этическом ключе¹.

Основы общесоциального подхода к разработке теории социальной ответственности были заложены в трудах А.А.Богданова, М.Вебера, А.Лоутона, К. Маркса, Э. Дюркгейма, Т. Парсонса, Э. Роуза, Г. Саймона, П.А. Сорокина, П. Штомпки². В российской социальной науке эта традиция была продолжена в работах В.Г. Афанасьева, Н.А. Минкиной, А.И. Ореховского, А.Ф. Плахотного и др., которые рассматривают феномен ответственности как социальную категорию³.

Принципиально важным для данного исследования стало изучение работ, посвященных теоретическим аспектам государственной службы.

¹ Гоббс Т. О свободе и необходимости. Соч. в 2-х тт.-М., 1989; ЛоккД. Опыт о человеческом разумении. Соч. в 3-х тт. -М., 1985-1988; Юм Д. Трактат о человеческой природе. - М., 1995; Гегель Г.В.Ф. Философия права. - М., 1990.

² Богданов А.А. Тектология: Всеобщая организационная наука.-М., 1989; Вебер М. Избр. произв.-М., 1990; Дюргейм Э. О разделении общественного труда. - Одесса, 1900; Маркс К., Энгельс Ф. Соч.; Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. - М., 1993; Саймон Г.А. и др. Менеджмент в организациях. - М., 1995; Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. - М., 1992; Штомпка П. Социология социальных изменений. - М., 1996.

³ См.: Афанасьев В.Г. Системность и общество. - М., 1980; Минкина Н.А. Воспитание ответственностью. - М., 1990; Ореховский А.И. Ответственность и ее социальная природа. - Томск, 1978; Плахотный - А.Ф. Проблема социальной ответственности. - Харьков, 1981 и др.

Особенности этого социального института и механизмы реализации его функций разработаны в трудах Г.В. Атаманчука, В.Д. Граждана, Н.М. Казанцева, В.С. Карпичева, А.Ф. Ноздрачева, Ю.Н. Старицова, В.Л. Романова, А.И. Турчинова¹. Ученые справедливо полагают, что кадры государственной службы как института реализации функций государства должны в своей деятельности отражать интересы граждан и быть ответственными перед гражданским обществом.

Значительно меньше исследований посвящено изучению проблемы ответственности кадров государственной службы. Однако можно констатировать, что в современной отечественной науке возрастает интерес к изучению проблемы ответственности государственных служащих, как к самостоятельному направлению научного поиска. За последние несколько лет по данной проблеме были опубликованы работы А.К. Агапонова, М.В. Лазарева, В.Л. Романова, В.А. Сулемова².

В контексте диссертационного исследования представляют интерес работы, посвященные отечественному опыту формирования и функционирования государственной службы в дореволюционной России. Исторические исследования Т.Г. Архипова, П.А. Зайончковского, В.П. Мельникова, А.В. Оболонского, М.Ф. Румянцева, А.С. Сенина, С.М. Троицкого и других послужили

¹ См.: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. - М., 2003; Карпичев В.С. Организация и самоорганизация социальных систем: Словарь. - М., 2002; Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ. - М., 1999; Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Уч. пособие для подготовки госслужащих. - М., 1999; Старицов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. - Воронеж, 1996; Романов В.Л. Социальная самоорганизация и государственность. - М., 2003; Турчинов А.И. Концепции государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ. - М., 2002.

² Агапонов А.К. Власть и ответственность. - Ростов-на-Дону, 2002; Агапонов А.К. Проблемы ответственности в управленческих процессах (по итогам социологического опроса). - Ростов-на-Дону, 2000; Лазарев М.В. Проблема социальной ответственности субъектов государственного управления// Социологический эскиз коллективного портрета государственных служащих. Социология власти. Инф.-анал. бюлл. № 1. 2000; Романов В.Л. Социальная ответственность государственной службы//Эффективные технологии в системе" государственного и муниципального управления. - Майкоп; Ростов-на-Дону, 1999; Сулемов В.А. Повышение субъектной роли государственных служащих, укрепление их дисциплины и ответственности // Государственное управление и государственная служба в трансформирующемся обществе. - М, 2001.

ценной фактологической базой для проведения историко-социологического анализа утверждения института социальной ответственности государственных служащих в России¹.

Методологическая база для изучения различных аспектов механизма формирования социальной ответственности государственных служащих содержится в исследованиях, посвященных проблемам организации и функционирования государственной службы РФ, развития ее системы контроля, формирования организационной культуры и административной этики, повышения профессиональной компетентности и т.д. Ценные идеи в этой области сформулированы в работах Л.А. Василенко, В.Д. Граждана, Б.Т. Пономаренко, А.И. Турчинова и др.².

Значимыми для данного исследования стали работы по общей и прикладной социологии; особенно в плане анализа механизмов функционирования органов государственного управления, различных социальных институтов. Среди них особый интерес представили работы К.О. Магомедова, В.А. Мальцева, Г.И. Осадчей, В.И. Патрушева, В.М. Соколова, С.С. Фролова, и др.³.

¹ См.: Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С. История государственной службы в России XVIII-XX веков. - М., 1999; Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. - М., 1978; Мельников В.П Государственные органы и государственная служба в России: опыт организации и функционирования. - Н. Новгород, 1995; Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. - М., 2003; Оболонский А.В. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. - М., 1997.

² См.: Василенко Л А Интернет в информатизации государственной службы России (социолого-методологический анализ). - М., 2000; Государственная служба в России: анализ становления, развития и кадрового обеспечения. - М., 2002; Граждан В.Д Теория управления: Уч. пособие. - М., 2004; Кадровый контроль в системе государственной службы - М., 2002; Пономаренко Б.Т. Профессионализм и компетентность государственных служащих: состояние и пути развития//Государственная служба в современной России.-М., 2003; Управление персоналом: Учебник/Общ. ред. А.И. Турчинова. -М., 2003; Управление государственной службой Российской Федерации / Под ред. А.И. Турчинова. - М., 2004 и др.

³ См.: Магомедов К.О. Социология государственной службы.-М., 2004; Мальцев В.А., Марченков П.А., КалачеваТ.Г. Социологический подход к анализу проблем профессионализма государственных служащих. - М., 1997; ОсадчаяГ.И. Социальное государство в России: реалии, противоречия, перспективы. - М., 2003; Патрушев В.И. Основы современного социального управления. - М., 2000; Соколов В.М. и др. Социологические исследования в системе государственной службы: Инф.-аналит. материалы. - М.; Орел, 2002; Фролов С.С. Социология организаций. - М., 2002 и др.

Таким образом, в научной литературе обозначен интерес к проблеме ответственности, накоплен ряд материалов исследований разного уровня обобщения. Однако, несмотря на значительное количество имеющихся публикаций по изучаемой проблеме, большинство их вплоть до настоящего времени было в основном ориентировано на исследование вопросов юридической и нравственной ответственности государственных служащих. В то же время проблема комплексного изучения социальной ответственности государственных служащих еще не получила достаточно глубокого обоснования. Мало разработан и прикладной аспект формирования механизмов повышения ответственности кадров государственной службы.

Исследование данной проблемы является важным и перспективным в плане повышения эффективности государственного управления, гармонизации отношений между обществом и государством. Это предопределило выбор темы, объекта и предмета исследования, его цели и задач.

Объект исследования – ответственность как социальное явление.

Предмет исследования – институционализация ответственности государственных служащих.

Цель исследования – обобщить развитие социальной ответственности государственных служащих и на этой основе выработать модель ее формирования.

Задачи исследования:

- обосновать необходимость институционального подхода к исследованию социальной ответственности кадров государственной службы;
- раскрыть российский исторический опыт институционализации социальной ответственности государственных служащих;
- проанализировать виды и функции социальной ответственности государственных служащих;
- изучить должностной статус как фактор институционализации ответственности кадров государственной службы;
- определить индикаторы социальной ответственности государственных служащих;
- предложить модель институционализации социальной ответственности кадров государственной службы.

Теоретико-методологическую основу исследования социальной ответственности государственных служащих составили общенаучные принципы познания социальных явлений - объективности, историзма, системности.

В процессе исследования автор опирался на теории рациональной бюрократии М. Вебера, ответственности как важнейшем элементе системы функционирующей бюрократии А. Лоутона и Э. Роуза; влияния субъективного фактора на процессы социальных изменений П. Штомпки.

В диссертации автор использовал методологические принципы социологического, системного, структурно-функционального, конкретно-исторического подходов.

В качестве **источниковой базы** диссертации использованы: Конституция РФ, федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003 г.), «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2004 г.), указы Президента РФ «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» (1996 г.), «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» (2004 г.) и др.

Источниковую базу исследования также составили нормативные акты дореволюционной России, содержащие требования об ответственности государственных служащих, в том числе Генеральный Регламент (1720 г.), «Табель о рангах...» (1722 г.), «Об учреждении министерств» (1802 г.) и Общее учреждение министерств (1811 г.), Устав о службе гражданской (1832 г.), Свод уставов о службе по определению от Правительства (1896 г.), Уложение о наказаниях уголовных и исправительных (1845 г.), СССР-Устав уголовного судопроизводства (1964 г.), Устав гражданского судопроизводства (1964 г.) и др.

Важными источниками при разработке темы стали статистические сборники, содержащие сведения о составе государственных служащих Российской Федерации, монографии, материалы научно-практических конференций и периодической печати, а также должностные инструкции, положения об аппарате и внутреннем распорядке государственных органов.

Эмпирической базой диссертационного исследования являются социологические исследования, проведенные лично автором:

- «Ответственность государственных служащих в оценках экспертов». Экспертный опрос 115 государственных служащих

федеральных органов и субъектов Федерации, проведенный в октябре 2004 г. Руководитель исследования - д.и.н., профессор В.С. Нечипоренко. Индекс в диссертации: ОГС-04.

- «Государственные служащие: статус и ответственность». Социологический опрос проведенный в октябре 2004 г. в трех областях Российской Федерации и 5 федеральных министерствах Российской Федерации. Опрошено 448 государственных служащих. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, должностному статусу. Руководитель исследования - д.и.н., профессор В.С. Нечипоренко. Индекс: ГССО-04.

Кроме того, эмпирическая база исследования базируется на результатах вторичного анализа ряда социологических исследований, проведенных в последние годы кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ.

- «Актуальные проблемы государственной службы Российской Федерации в оценках населения». Социологический опрос проведен в сентябре 2003 г. в 17 субъектах Российской Федерации. Опрошено 1202 человека. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, занимаемой должности. Руководитель исследования - д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс: ГС-03.

- «Актуальные проблемы государственной службы Российской Федерации в оценках государственных служащих». Социологический опрос проведен в сентябре 2003 г. в 17 субъектах Российской Федерации. Опрошено 964 человека. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, занимаемой должности. Руководитель исследования - д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс: ГСИ КП-03.

- «Организационная культура государственной службы». Социологическое исследование проведено в октябре-ноябре 1999 г. Опрошены государственные служащие 11 федеральных органов власти и 13 регионов РФ (1 250 государственных служащих и 82 эксперта). Выборка репрезентативна по полу, возрасту, занимаемым должностям. Руководители исследования - д.мед.н., профессор В.Л. Романов и д.и.н., профессор В.С. Нечипоренко. Индекс: ОК ГС-99.

- «Состояние и перспективы развития кадрового корпуса государственной службы Российской Федерации в оценках государственных служащих». Социологическое исследование проведено

в сентябре-октябре 2000 г. Опрошено 1 210 государственных служащих различных уровней и ветвей власти. Выборка репрезентативна по полу, возрасту и стажу работы. Руководители исследования - д.мед.н., профессор В.Л.Романов, д.соц.н., профессор А.И.Турчинов. Индекс: СПР КК-2000.

Основные результаты, полученные лично автором, и их научная новизна:

1. Ответственность государственных служащих раскрыта как социальное явление, которое основывается на социальных нормах регулирования и дисциплинарной практики. Они оказывают существенное влияние на деятельность и поведение государственных служащих, побуждают их осознавать свой долг перед обществом и государством. Важнейшими среди указанных норм являются: уважение к законам, правилам и процедурам; общественная дисциплина; ответственность; подотчетность; выполнение нравственного долга; сознательное отношение к своей деятельности; кадровый контроль; понимание социальной значимости решений и действий; способность адекватно реагировать на санкции.

2. Выявлено влияние традиций, сложившихся в государственной службе, на процесс институционализации ответственности ее кадров: централизация в принятии управленческих решений; высокая степень ответственности кадров государственной службы перед верховной властью и низкая-перед обществом; акцент на взысканиях за нарушения по службе при недооценке положительных санкций; слабое внедрение правовых норм обеспечения ответственности государственных служащих.

3. Обобщены особенности видов социальной ответственности государственных служащих (юридической, политической и нравственной) в конкретных ее проявлениях (добровольность и принуждение, стабильность положения и спонтанные перемещения и увольнения служащих, чувство вины и чувство перспективы).

4. Сделан вывод об особой роли должностей государственной службы, их иерархии как фактора институционализации ответственности кадров государственной службы. Особенности проявляются в ходе реализации правового, организационного и социального статусов государственного служащего. При этом выявлено,

что в социальных нормах доминируют отрицательные санкции, мало способствующие развитию социальной ответственности кадров государственной службы.

5. Определены основные группы индикаторов социальной ответственности государственных служащих: привлечение служащих к ответственности за коррупцию; состояние служебной дисциплины; оценка деятельности государственных служащих в общественном мнении; самооценка личной ответственности перед обществом и государством.

6. Обоснована перспективная модель институционализации социальной ответственности кадров государственной службы, которая базируется на следующих принципах: воспитание ответственности служащих перед обществом; осознание ими своей ответственности за результаты деятельности; опора на профессионализацию как условие личной ответственности служащих за свои действия и поведение; развитие ответственности через культуру организации; оценка труда государственных служащих по конечным результатам; поощрение ответственного отношения к делу.

Практическое значение проведенного исследования определяется тем, что отдельные положения и выводы по проблеме становления механизма ответственности государственных служащих могут быть использованы в процессе реформирования государственной службы, совершенствования нормативной правовой базы ее функционирования, позитивно повлиять на подбор кадров государственного аппарата и управление кадровыми процессами.

Материалы исследования могут быть использованы также при подготовке учебно-методических материалов по курсам «Исторический опыт управления персоналом государственной службы», «Теория и организация государственной службы», «Управление персоналом государственной службы», «Социология государственной службы», при подготовке, переподготовке и повышении квалификации кадров государственной службы.

Апробация исследования. Основные положения и выводы диссертации были обсуждены на методологических семинарах и заседаниях кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ и отражены в научных публикациях автора по

рассматриваемой проблеме. Диссертант принимал участие в аспирантской конференции «Государственность России и государственная служба: пути развития» (апрель 2002 г.), научно-практическом семинаре «Управление государственной службой Российской Федерации» (октябрь 2003 г.), межвузовской научно-практической конференции молодых ученых «Научное наследие В.Г. Афанасьева и современные проблемы государственного управления и государственной службы» (март 2004 г.).

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, степень научной разработанности проблемы, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования. Изложены основные научные результаты, полученные диссидентом, теоретико-методологическая основа диссертации и ее практическая значимость.

В первой главе - **«Институционализация как методологическая основа исследования социальной ответственности государственных служащих»** - раскрывается необходимость использования институционального подхода к изучению социальной ответственности, особенности ее генезиса, виды и функции социальной ответственности кадров государственной службы.

В первом параграфе - **«Институциональный подход к исследованию социальной ответственности кадров государственной службы»** - анализируется сущностная природа социальной ответственности и обосновывается возможность институционального подхода к ее изучению.

Автор исходит из того, что ответственность выступает одним из основных принципов власти, причем, чем выше власть, тем выше ответственность ее обладателя. В системе властных отношений ответственность предстает в персонифицированном виде. Для кадров государственной службы, являющихся носителями административной власти, ответственность культивируется как мерами государства, так и гражданского общества.

Связь ответственности с категориями свободы и необходимости определяется включенностью государственного служащего в систему

служебной иерархии, принятием на себя определенных обязательств по реализации функций государственного управления. Нормы иерархии, ограничения и запреты на государственной службе в значительной мере ограничивают свободу служащих, увеличивают значение в их деятельности принципа необходимости и долга.

Автором проанализированы различные подходы к определению сущности социальной ответственности и выявлены концепции, являющиеся теоретической и методологической основой анализа феномена ответственности кадров государственной службы. Таким основанием являются следующие теории:

- «этика ответственности», согласно которой индивид с необходимостью отвечает за последствия своих действий, и теория «рациональной бюрократии», связывающая понятие ответственности с содержанием должностных обязанностей и господствующими социальными нормами (М. Вебер);
- ориентирующая роль социального института по отношению к личности (Э. Дюркгейм);
- зависимость индивидуального поведения от принятых в обществе норм (Т. Парсонс);
- ответственность как одна из форм реализации норм внутреннего регулирования служебных отношений, прежде всего таких, как подотчетность и дисциплинарная практика (А. Лоутон, Э. Роуз);
- ответственность как система общественных отношений, проявляющаяся в сознательном отношении индивидов к своей деятельности, способность предвидеть ее результаты и отвечать за последствия (В.И. Сперанский).

В диссертационном исследовании автор исходит из того, что ответственность может быть рассмотрена как условие обеспечения обратной связи между субъектом и социальной общностью относительно результатов своей деятельности. По данным исследования, подавляющее большинство респондентов из числа государственных служащих (70,1%) и экспертов (70,7%) считают, что основным стимулом

качественного исполнения должностных обязанностей является чувство ответственности за порученное дело¹.

Социальный характер ответственности государственных служащих определяется содержанием задач и функций государственной службы по обеспечению общественных потребностей, защите прав и свобод граждан и интересов государства, соблюдению законов и других нормативных правовых актов, исполнению должностных обязанностей.

- Отсюда следует, что социальная ответственность государственных служащих выходит за рамки внутриаппаратных (внутрислужебных) отношений и ее необходимо рассматривать с точки зрения социальных функций государственной службы, сознательного служения интересам общества.

В диссертации дано определение социальной ответственности кадров государственной службы как морально-правового отношения служащего к государству и обществу, регулирующего его поведение в соответствии с требованиями, основанными на целях и задачах, возлагаемыми на него служебными обязанностями по выполнению служебного долга, отражающие его способность предвидеть результаты управленческих действий, готовность отвечать за их последствия, принимать на себя санкции за неоправданные отклонения от предписанных социальных и служебных норм.

Ответственность как многоуровневое явление определяет также функцию контроля за деятельностью государственных служащих.

Автор выдвигает положение о том, что государственному служащему *ответственность не вменяется, а принимается на себя добровольно*, поскольку государственный служащий как личность обладает самостоятельным нравственным потенциалом, который влияет на его выбор. Внутренними нравственными механизмами, регулирующими отношения ответственности, выступают долг и совесть индивида. При этом, по данным исследования, наметилась тенденция падения у государственных служащих чувства долга: только 12,5% респондентов отметили возрастание этого качества, а 49,1%-его убывание за последние годы².

¹ Индекс: ГССО-04.

² Там же.

Институциональный характер государственной службы предопределяет недостаточность механизмов внутренней моральной регуляции и самоконтроля для успешного осуществления его социальных функций. В свете этого особое методологическое значение приобретает выдвинутое автором положение о том, что социальная ответственность государственных служащих может быть рассмотрена с позиции *институционализации*. Ее принципами являются: наличие круга субъектов ответственности - кадров государственной службы; определенность сферы действия института - государственного управления; наличие специальных социальных норм и предписаний. На основе структурно-функционального анализа раскрыты основные компоненты процесса институционализации социальной ответственности государственных служащих: предпосылки, субъекты, предмет, формы, виды, механизмы, мера ответственности.

Таким образом, на первый план в проблеме институционализации социальной ответственности кадров государственной службы выступают признание и соблюдение легитимно принятых норм, правил и процедур служебной деятельности, их упорядочивание, формирование целей, задач, принципов ответственности.

Проанализированы инстанции ответственности, которые выполняют по отношению к государственному служащему контрольны¹ функции: государство, общество, сам служащий. В наибольшей степени влияние на уровень социальной ответственности, согласно данным социологического исследования, оказывают первые руководители государственных органов (43,3% ответов), далее руководители подразделений, рядовые служащие и население (9,4%)¹.

Во втором параграфе - «**Российский исторический опыт институционализации социальной ответственности государственных служащих**» - раскрываются социально-политические условия становления и развития социальной ответственности в России, нормативная правовая база ответственности кадров государственной службы, выработка механизмов формирования их социальной ответственности.

Среди условий автор выделяет влияние территориального фактора, географических условий, менталитета граждан, доминирование

¹ Индекс: ГССО-04.

государства над обществом, централизацию верховной власти, ее концентрацию в руках одного лица (императора, генсека, президента). Эти обстоятельства порождают низкую ответственность государственного аппарата перед населением и высокую - перед верховной властью, вытеснение внутреннего контроля внешним, стремление перекладывать ответственность на других, ориентированность не на результат, а на предписанные образцы деятельности, узокорпоративные стандарты.

Составными элементами процесса институционализации социальной ответственности государственных служащих, выработанными в процессе исторического развития, стали: создание нормативной правовой базы ответственности; воспитание государственных служащих в духе моральной ответственности; разработка перечня преступлений и проступков по службе, за которые должностное лицо несет ответственность; создание системы контроля за деятельностью аппарата управления.

Нормативная правовая база обеспечения социальной ответственности государственных служащих, начало которой связано с реформами Петра 1, включала принципы повышения данной ответственности. Среди них во все периоды истории России выделялись: требование законности; строгое соподчинение (иерархия); обязательность решений вышестоящих учреждений и должностных лиц для низших; ответственность на основе профессионализации и компетентности; долг перед Отечеством; повышенные требования к чести служащего; административные гарантии в виде согласия начальства на возбуждение уголовного преследования должностного лица.

Постепенно в российской государственной службе была выработана система воспитания государственных служащих в духе моральной ответственности на основе системы контроля: отбор на государственную службу лучших людей; подчеркивание необходимости служения общественному благу; учет личных моральных качеств государственных служащих, на основе которых сложились требования к служащему (здравый рассудок, добрая воля в отправлении порученного, человеколюбие, усердие ко всеобщему добру, честность, бескорыстие и т.д.). В системе воспитания преследуется цель формирования государственного служащего высокой нравственной ответственности.

Особое значение в процессе генезиса ответственности занимала разработка перечня преступлений и проступков по службе, за которые должностное лицо несет ответственность. Принципиально важным в дореволюционной России и в советский период было отношение к должностным преступлениям как социально опасным явлениям, поскольку они колеблют основы власти, подрывают доверие к ее представителям, дискредитируют их в общественном мнении, умаляют уважение к ним, без чего невозможна успешная служебная деятельность. В то же время во все периоды (дореволюционный, советский, современный) не давалось четкого определения должностного лица, что снижало их ответственность и нередко позволяло уходить от нее.

Для всех периодов развития России характерна жесткость контроля как механизма формирования ответственности кадров государственной службы. Для контроля всегда были характерны централизация, неподотчетность государственного аппарата обществу, увлечение ревизиями, наличие специальных органов дознания и управления государственной службой. В российской традиции было наличие как ответственного, позитивного, так и безответственного отношения к исполнению государственными служащими своих обязанностей.

В советское время номенклатурный принцип формирования кадрового корпуса государственного аппарата, полное государственное обеспечение советских и партийных служащих ставило их в зависимость от господствующего в стране режима, от руководства партии. Отдельные стороны социальной ответственности государственных служащих были определены в Конституции СССР в статьях, касающихся всех граждан, например, о соблюдении законов, о дисциплине, об уважении прав личности, об охране и укреплении социалистической собственности. Были установлены четыре вида ответственности государственных служащих: уголовная, административная, дисциплинарная, материальная.

При всех недостатках советской государственной службы в ней было то, что не позволяет оценивать ее только негативно: относительно невысокий уровень коррупции, служение высоким социальным идеалам.

В третьем параграфе - «Виды и функции социальной ответственности государственных служащих» - анализируются виды ответственности, а также процесс реализации контролирующей,

регулятивной и управлеченческой функций социальной ответственности государственных служащих.

Осуществление этих функций протекает в рамках конкретных видов социальной ответственности - юридической, политической, нравственной.

Юридическая ответственность в наибольшей мере отражает ее контролирующую функцию. Здесь сочетается добровольное исполнение должностных обязанностей с принуждением, положительных и отрицательных санкций. Последние выражаются в осуждении виновного служащего, претерпевании им определенных лишений и ограничений. В то же время юридическая ответственность не обладает всеми чертами социальной ответственности, охватывая лишь часть общественных отношений по поводу выполнения обязанностей и долга.

Политическая ответственность государственных служащих носит противоречивый характер. С одной стороны, они не являются политиками, хотя нередко обслуживают их. С другой стороны, в реальной действительности многие государственные служащие несут ответственность перед своими политическими руководителями вплоть до оставления должностей государственной службы при смене политиков. В данном случае реализуется, прежде всего, управлеченческая функция социальной ответственности, поскольку ответственность государственных служащих зависит от усмотрения политиков. Характер политической ответственности во многом определяется принятыми представлениями о социальных и политических целях и перспективах.

Моральная ответственность выполняет главным образом регулятивную функцию. Она опирается на личные качества государственных служащих, степень осознания ими служебного долга, ответственности перед государством, обществом и конкретными людьми. Особую роль в осуществлении моральной ответственности играет общественное мнение, в том числе выраженное в средствах массовой информации. Наряду с этим государственные служащие могут переживать чувство вины, осуществлять моральное самонаказание. Для этого у служащих имеются основания: уровень ответственности перед населением более половины респондентов из числа служащих (54,0%) считают низким¹.

¹ Индекс ГГГО-04

По формам социальная ответственность подразделяется на ретроспективную, т.е. за уже совершенные действия, и перспективную, за возможные последствия планируемых действий. Автор делает вывод о приоритетном значении для кадров государственной службы перспективной ответственности, как наиболее эффективном механизме обеспечения позитивных социальных последствий их деятельности.

Во второй главе - «**Факторы институционализации социальной ответственности кадров государственной службы**» - анализируются конкретные факторы формирования социальной ответственности государственных служащих (должностной статус, выработка показателей, организация служебной деятельности).

В первом параграфе - «**Должностной статус как фактор институционализации социальной ответственности государственных служащих**» - раскрывается особая роль должности служащего в формировании его правового, организационного и социального статусов и, соответственно, юридической, политической и нравственной ответственности.

Правовой статус государственного служащего определяется должностным регламентом как составной частью регламента государственного органа, в связи с чем проявляются три вида" обязанностей и три вида ответственности: общая ответственность в соответствии с федеральным законом о государственной гражданской службе; ответственность служащего как работника аппарата государственного органа; должностная ответственность. В настоящее время сложившийся правовой статус государственных служащих не способствует утверждению ответственного отношения к порученному делу. Лишь четвертая часть (25,9%) респондентов из числа служащих поддержала позицию о том, что данный статус способствует росту их ответственности¹. Как субъект юридической ответственности среди государственных служащих выделяются должностные лица. При этом в диссертации отмечается, что правовой статус этих лиц пока четко не определен, что снижает их ответственность за порученное дело.

¹ Индекс: ГССО-04.

Организационный статус определяет место служащего в иерархии, принадлежность его должности к соответствующей категории или группе должностей. В связи с этим возникает ответственность перед вышестоящими должностными лицами и подчиненными, а также определяются объем, содержание и масштаб ответственности. В качестве санкций выступают перемещения по службе, вплоть до увольнения, присвоение классных чинов и т.д.

Социальный статус государственного служащего определяется по уровню дохода, образования, престижу профессии, этнической принадлежности служащего, а также его репутации. Ответственность в этом случае наступает в виде изменения дохода, уровня профессионализма, имиджа и т.д. Основными причинами недостаточной социальной ответственности кадров государственной службы респонденты называют ориентацию на личные интересы (50,9%), неудовлетворенность материальными условиями жизни (55,5%), низким социальным статусом служащих (36,2%), плохой организацией работы государственных органов (33,5%)¹. При этом основным фактором повышения ответственности признается заработка плата служащих (60,7% ответов)².

В настоящее время престиж государственной службы в общественном мнении остается довольно низким в связи с коррупцией, невыполнением государством своих обязанностей перед гражданами, общим снижением уровня жизни большинства населения.

Во втором параграфе - «**Индикаторы уровня социальной ответственности государственных служащих**» - обосновывается необходимость выработки показателей, по которым можно было бы оценить состояние социальной ответственности кадров государственной службы.

Автор в диссертации рассматривает четыре группы индикаторов: уровень коррупции и факты привлечения к ответственности в связи с этим государственных служащих; состояние исполнительской и служебной дисциплины в государственных органах; оценка

¹ Индекс: ГССО-04.

² Там же.

общественным мнением деятельности государственных служащих; самооценка ими социальной ответственности в своих рядах.

Коррупция в исследовании оценивается как показатель социальной безответственности в сфере государственного управления. Широкое распространение безответственности среди государственных служащих отмечают 42% респондентов¹. В 90-е гг. наблюдалось ее усиление - рост числа преступлений по взяточничеству, особенно в органах исполнительной власти, обращений граждан в суды по этим вопросам. Общая сумма взяток, по оценке экспертов, приравнивается к годовому бюджету страны.

Для оценки состояния служебной дисциплины автором предлагается использовать социологические исследования численности благодарностей, а также дисциплинарных взысканий, включая взыскания за нарушение норм морали.

В диссертации сделан вывод о том, что общественное мнение является одним из важнейших критериев, позволяющих оценивать уровень социальной ответственности государственных служащих. При этом в массовом сознании происходит отождествление оценок действий политической власти и ответственности государственных служащих.

Важным индикатором является самооценка служащими свое!^ ответственности. По данным исследования, личную ответственность за свою работу перед гражданским обществом ощущают 86,7% респондентов, причем более двух третей (68,3%) связывают это, прежде всего, со стремлением придерживаться существующих социальных норм².

Индикатором состояния социальной ответственности государственных служащих выступает также их мотивация поступления на государственную службу. Так, мотив «желание принести пользу государству и обществу» занимает лишь третье место в числе предложенных вариантов после гарантии постоянной работы и стремления полнее реализовать свои профессиональные качества, т.е. интересы общества еще не стали ведущими³.

¹ Индекс: ГССО-04.

² Индекс: ОКСГ-99.

³ Там же.

Представляют научный интерес для оценки уровня ответственности данные опросов о понимании значимости своей служебной деятельности, долга перед государством и обществом, а также оценки экспертов о динамике ответственности.

В диссертации анализируются факторы, снижающие уровень ответственности государственных служащих и затрудняющие процесс ее формирования: слабая социальная ответственность политиков, руководящих государственными служащими; низкий уровень организационной культуры в государственных органах; неудовлетворенность многих государственных служащих своей работой; общее падение нравственности в обществе; недейственность механизмов контроля. Общественный контроль пока не играет заметной роли в повышении ответственности государственных служащих. Его сильное влияние отметили лишь 22,4% респондентов, четвертая часть (24,1%) из них затруднилась ответить¹. Среди организационных и политических факторов, препятствующих повышению уровня социальной ответственности государственных служащих, на первые места респонденты поставили частые реорганизации государственного аппарата (64,7% ответов) и отсутствие четкой социальной политики государства (52,2%)².

Показатели социальной ответственности конкретизированы по следующим направлениям: нормативное правовое обеспечение усиления ответственности за порученное дело; развитие системы контроля; нравственное воспитание; стимулирование процесса осознания своей ответственности; повышение уровня профессионализма служащего; развитие служебной культуры; совершенствование системы оценки качества труда. Из результатов исследования видно, что при оценке труда служащих приоритет отдается добросовестности (57,6%), качеству работы (51,3%) и соблюдению дисциплины, порядка (46,0%). В то же время недооценивается творчество и инициатива (24,6% ответов)³. В диссертации эти показатели раскрыты применительно к реализации социальной

¹ Индекс: ГССО-04.

² Там же.

³ Там же.

ответственности государственных служащих перед обществом, государственным органом и государственной службой как организацией.

В третьем параграфе - «**Модель институционализации социальной ответственности государственных служащих**» - раскрыты основные принципы работы по усилению социальной ответственности кадров в государственных органах на основе замены ее ретроспективной модели (по принципу вины) на перспективную форму (за результаты деятельности).

Принцип ответственности служащих перед обществом означает развитие общественного контроля государственной службы и самоконтроля государственных служащих, осознание ими своей ответственности за результаты государственного управления. В связи с этим особое значение приобретает развитие кадрового контроля, т.е. контроля соблюдения технологий отбора работников на государственную службу, прохождения службы, процесса должностного и профессионального роста служащих.

Принцип осознания государственными служащими своей ответственности за результаты деятельности требует:

во-первых, усиления нравственного воспитания, развития способности отвечать за свои действия, умения прогнозировать последствия своей работы, добровольно соблюдать социальные нормы;

во-вторых, этизации мышления, т.е. большего учета моральных категорий в управленческих решениях;

в-третьих, включения в число требований к государственным служащим наличия таких качеств как чувство долга, самовоспитание, самодисциплина, стремление делать добро.

Принцип опоры на профессионализм государственных служащих в процессе институционализации их ответственности предусматривает воспитание служащих в духе профессиональной этики, придание профессиональному статуса нравственного императива, поскольку его сущностью является ответственность за результаты и последствия профессиональных действий. Принцип развития ответственности через культуру организации реализуется путем опоры на лучшие организационные ценности, традиции, побуждение служащих таким путем делать ответственный выбор в действиях, решениях, поведении.

Принцип оценки труда по его результату требует, с учетом специфики управленческой деятельности, дополнения ранее принятых критериев (добровольное отношение к труду, соблюдение дисциплины и порядка, творчество и инициатива) высокого качества управленческого труда и действий, положительных их последствий, поддающихся учету. Одним из важных последствий гармонии личных и общественных интересов остается степень удовлетворенности служащего трудом.

Принцип поощрения ответственного отношения к выполнению служебных обязанностей предполагает положительную реакцию инстанции, перед которой отчитывается служащий, на его ответственные действия. Роль такого позитивного стимулирования может быть и более важна, чем взыскания. В то же время наблюдается недооценка морального стимулирования.

В **Заключении** подведены итоги проведенного исследования, сформулированы основные выводы, предложены рекомендации по дальнейшему совершенствованию российского законодательства в дальнейшей институционализации, отношении развития ответственности кадров государственной службы.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

1. Потехин В.А. Повышение ответственности государственных служащих как направление управления государственной службой//Управление государственной службой Российской Федерации: Материалы научно-практического семинара, проведенного РАГС при Президенте РФ 30 октября 2003 г. (доклады и сообщения). - М: РАГС, 2004.-1,0 пл.

2. Потехин В.А. Повышение социальной ответственности государственных служащих как функция управления государственной службой // Научное наследие В.Г. Афанасьева и современные проблемы государственного управления и государственной службы. - М.: РАГС, 2004.- 0,8 пл.

3. Потехин В.А. Социальная ответственность государственных гражданских служащих // Труд и социальные отношения. 2004. № 6. - 0,5 пл.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

ПОТЕХИНА Виктора Анатольевича

Тема диссертационного исследования:

«Институционализация ответственности
государственных служащих»

Научный руководитель:

НЕЧИПОРЕНКО Виктор Степанович,
доктор исторических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета

ПОТЕХИН В.А.

Подписано в печать 19.11. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,5

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 580

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84

v

M-1262