

На правах рукописи

Чуев Владимир Иванович

**ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ  
В УПРАВЛЕНИИ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ  
РОССИЙСКИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

Специальность: 22.00.08. – Социология управления

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



Саратов 2006

Диссертация выполнена в ГОУ ВПО  
«Саратовский государственный технический университет»

- Научный руководитель — доктор социологических наук, профессор  
Романов Павел Васильевич
- Официальные оппоненты — доктор социологических наук, профессор  
Черняева Татьяна Ивановна
- доктор социологических наук, профессор  
Быченко Юрий Григорьевич
- Ведущая организация — Волгоградская академия государственной  
службы

Защита состоится «7» декабря 2006 года в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.242.03 при Саратовском государственном техническом университете по адресу: 410054, Саратов, ул. Политехническая, 77, Саратовский государственный технический университет, корп. 1, ауд. 319.

С диссертацией можно ознакомиться в научно-технической библиотеке Саратовского государственного технического университета.

Автореферат разослан «7» ноября 2006 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



В.В.Печенкин

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

Актуальность диссертационного исследования обусловлена значимостью анализа реформирования российской государственной службы, необходимостью повышения эффективности процесса предоставления государственных услуг и уровня доверия граждан к органам государственной власти. Социальная, экономическая и политическая трансформация привела в России к глубоким изменениям трудовых отношений и управления на коммерческих предприятиях в сфере производства товаров и услуг, однако в органах государственной власти интенсивность этого процесса не столь высока. Стремление государственных структур к удержанию власти, бюрократизм и закрытость поддерживаются историческими традициями и углубляются характерной для переходного периода распространенностью неформальных отношений, правил и норм в условиях не устоявшихся и постоянно трансформирующихся формальных регуляторов управления. Это снижает результативность государственных органов в отношении своих обязательств перед гражданами. Текущие процессы реформирования органов государственной власти субъектов РФ, сопровождающиеся введением ряда инновационных для российской государственной службы принципов, проблематизируют эффективность взаимодействия государства в лице его органов и должностных лиц с гражданами и организациями. Однако вопрос относительно вектора трансформации государственного управления и достижимости желаемых результатов в контексте сложившихся традиционных отношений, зачастую остается за рамками государственного мониторинга ситуации.

Значение исследования института государственной службы и вклада этого института в социально-экономическое развитие России связано с перспективой успешной разработки и реализации программ реформирования. Эти программы, направленные на решение задач развития адекватной социальной и экономической политики, могут способствовать развитию гражданского общества, системы социального партнерства, внедрения гуманистических методов управления людьми и капитализации человеческих ресурсов. Проблема, рассматриваемая в диссертационной работе, заключается в противоречии между объективной необходимостью реформирования института государственной службы и отсутствия ее законченных, зафиксированных форм в условиях трансформационного периода.

Необходимые изменения в управлении органами государственной власти, которые бы в полной мере могли учитывать традиционные составляющие деятельности госслужащих и обеспечивать эффективное внедрение прогрессивных инноваций, должны существенно трансформировать систему отношений между руководящим звеном, исполнительским составом и получателями государственных услуг. Это актуализирует разработку в социологии новых подходов к анализу управления деятельностью государственных служащих, формирование обновленного методологического

инструментария, выработку адекватного понятийного аппарата, позволяющего переосмыслить управление институтом государственной службы и потенциал его развития.

**Степень разработанности проблемы.** Концептуальные основы изучения государственности представлены, прежде всего, трудами античных мыслителей о государственном управлении и политике, порядке и законе (Аристотель, Платон), представлениями о взаимоотношении власти и человека в трудах мыслителей Средневековья. Мыслители эпохи Просвещения и Нового времени (Н. Макиавелли, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо) стали основателями концепций государства, радикально отличающихся от классических, так как государство в них рассматривается в качестве института, структуры, элемента социальной системы.

Развитие западной политологической мысли о государственном аппарате нашло свое продолжение в социологических теориях общества О. Конта, Э. Дюркгейма, Ф. Тенниса, направленных на осмысление социального порядка, ведущая роль в котором отводилась государству. Представители структурного функционализма указывали на значение добровольных договорных отношений, которые должны развиваться без внешнего контроля (Г. Спенсер, А. Токвиль), легитимности реализации государством его функций, социальных ролей, самоограничений (Т. Парсонс). Идеи классиков институционализма (Т. Веблен, У. Митчелл, Дж. Коммонс) были положены в основу неолиберальной концепции государственного регулирования экономики. Роль государственного аппарата в расцвете капиталистического предпринимательства подчеркивал В. Зомбарт. К. Маркс рассматривал бюрократию как социальную группу, которая использует антагонистические противоречия в обществе в своих интересах.

Большое значение имеют работы М. Вебера, в которых анализируются проблемы власти, разрабатывается теория рациональной бюрократии. Развитие веберовских идей в исследованиях бюрократии нашло свое отражение в работах Р. Мертона, сосредоточившегося на дисфункциях бюрократического аппарата, и М. Крозье, анализировавшего причины управленческо-бюрократического кризиса. Основатели элитарных теорий государства (Г. Моска и Р. Михельс, В. Парето) разделяли веберовское понимание бюрократии как особого слоя общества, имеющего решающее значение для правильной организации государства. Практики и рациональности, образующие способы правления, становятся предметом анализа М. Фуко. Проблемы символического насилия и конструирования представления о государстве исследовал П. Бурдьё. Теории социального государства разрабатываются в целом ряде критических работ о современном обществе всеобщего благосостояния и его противоречиях (Дж. Бусмейкер, Т. Маршалл, С. Оукин, Г. Эспинг-Андерсен). В связи с тенденциями глобализации, многие социологи обращаются к анализу государства как агента более широких политических полей (В.Иноземцев,

Н.Покровский, М.Кастельс). Анализ неудач проектов «высокого модернизма» осуществляет Дж.Скотт. Интегральные теории социологии рассматривают государство как совокупность объективных законов, бюрократических структур, субъективных политических норм и ценностей (Дж. Ритцер).

Интерес российских социологов к исследованию государственной службы вызван проблемами процесса реформирования этого института. К разным историческим периодам российского чиновничества обращаются С. Восленский, И. Голосенко, А. Оболонский. Численность и состав российской бюрократии исследуют Х.Дзугев, В.Гимпельсон, О.Крышгановская. Проблемы коррупции среди современной российской бюрократии рассматривают И.Голосенко и А.Сатаров. Принципы функционирования института государственной службы в условиях мультикультурализма анализирует В.Антонова. Процессы продвижения чиновников по службе изучают В. Гимпельсон, В. Магун, Г. Монусова, С. Морозков и А. Чирикова. Социокультурные и профессиональные регуляторы поведения госслужащих исследуются Н. Захаровым, А. Деркачом, В.Дьячковым, Л.Чернышевой, Е.Царинцевой. М.Афанасьев и А.Оболонский анализируют тенденции развития государственной службы. В.Полтерович и С.Наумов задаются вопросами низкой эффективности проводимых реформ в сфере государственной службы.

Исследования проблем эффективности различных организаций, в том числе и органов государственной власти, предпринимались, как правило, с целью оптимизации управленческой деятельности и нашли свое отражение в публикациях В. Антоновой, М. Вудкока, В. Дятлова, К. Клеман, А. Кравченко, Н. Кузьмина, О. Лавровой, В. Лысыкова, А. Радугина, К. Радугина, П. Романова, В. Травина, В. Ядова, Е. Ярской-Смирновой. Исследованиями организационных патологий занимаются С. Кордон, А. Пригожин. Неклассическая методология изучения теории организаций и организационного проектирования - предмет научных интересов Ю. Корсакова, Т. Фокиной, Т. Чистяковой, Ю. Быченко. Вопросами эффективного взаимодействия государственных органов власти и граждан занимаются В. Челяев, В. Южаков, С. Замогильный.

Таким образом, современное состояние решаемой научно-исследовательской проблемы характеризуется фокусировкой исследовательского внимания на изучении путей эффективного реформирования государственной службы, «сбоках» идеальной модели государственной бюрократии в виде, например, коррупции, волокиты. Проблемы и перспективы реформирования государственной службы осмысляются российскими социологами в основном с критических или функционалистских позиций, а использование интегрального и практического подходов, которые позволяют раскрыть неформальные практики, устоявшиеся традиции и латентные причины провала тех или иных нововведений в сфере государственной службы, применяется чрезвычайно редко.

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составляют идеально-типическая модель рациональной бюрократии М. Вебера, принципиальные теоретические положения неoinституционалистов (Р. Кроуз и Д. Норт), в частности теория институциональных изменений и идеи о соотношении и взаимном влиянии традиций и инноваций в контексте общественных отношений Д. Норта, теория социальных полей П. Бурдьё, интерпретации контроля и власти М. Фуко, концепция предпринимательского государственного управления Д. Осборна и Т. Гэблера, идеи Р. Мертона относительно дисфункций бюрократического аппарата и феномена инноваций, теория метиса и анализ идеологий высокого модернизма Дж. Скотта. Принципиальное значение для работы имеют идеи, положения и выводы следующих отечественных и зарубежных ученых, интерпретирующих властные и управленческие отношения в различных организациях, профессиональных группах и функционирование институтов государственной службы: М. Афанасьев, С. Восленский, В. Гимпельсон, К. Клеман, В. Магун, П. Романов, Т. Щепанская, В. Ядов, Е. Ярская-Смирнова.

Целью диссертационного исследования является социологическая интерпретация традиций и инноваций в сфере управления государственной службой в условиях современной России.

Для достижения поставленной цели выдвигаются следующие теоретические и эмпирические задачи исследования:

- осуществить социологическую рефлексию теоретических подходов к определению феномена государства, бюрократии, государственной службы, управления, традиций и инноваций, и обобщить основные направления теоретического анализа функционирования государственных институтов в рамках предметной области социологии управления;
- проанализировать и обобщить теоретические и прикладные исследования по проблемам эффективности реформирования российской государственной службы, управления органов государственной власти в условиях современной России, роли традиционных и инновативных составляющих трудовой деятельности государственных служащих;
- теоретически осмыслить с учетом работ отечественных и зарубежных авторов характер трансформационного процесса функционирования института государственной службы в современной России; выявить социальные особенности администрирования государственной службы, характерные для современного периода, посредством анализа процесса взаимодействия государственных органов с гражданами и юридическими лицами;
- осуществить вторичный анализ данных всероссийских массовых опросов в аспекте выявления основных особенностей трудовой деятельности российских государственных служащих и степени доверия российских граждан различным государственным институтам; осуществить автор-

ский анализ эмпирических данных фокус-групп и фокусированных интервью по проблемам взаимодействия органов власти, гражданского общества и частного сектора, а также анализ законодательных документов в сфере государственной службы;

- раскрыть механизмы неформального утверждения и воспроизводства традиционных составляющих трудовой деятельности государственных служащих, определить инновационные элементы и способы их блокирования в повседневных практиках чиновников; определить степень и характер влияния традиционных и инновативных составляющих деятельности государственных служащих на функционирование института государственной службы и раскрыть возможности их использования в качестве ресурсов эффективного развития.

Объектом исследования является управление трудовой деятельностью государственных служащих. Предмет исследования – соотношение инновационного и традиционного в практиках управления государственной службой.

Основная гипотеза исследования состоит в том, что на данном этапе практикуемые механизмы введения инноваций неэффективны, что приводит к актуализации воспроизводства и усиления роли традиционных составляющих деятельности госслужащих. Развитие института государственной службы при этом принимает регрессивную направленность.

Эмпирическую базу исследования составили данные, полученные в процессе реализации в 2004-2005 гг. Центром социальной политики и гендерных исследований проекта «Стандарты услуг органов власти: концептуальные подходы к порядку разработки, применения и механизмам реализации на основе взаимодействия с гражданским обществом и частным сектором» при непосредственном участии автора: фокусированные интервью с госслужащими Министерства образования и науки Саратовской области (руководители, начальники отделов, исполнители), углубленные интервью и фокус-группы с получателями государственных услуг. Эмпирическая база расширена за счет вторичного анализа статистики и материалов исследований Фонда «Общественное мнение» и Левада-Центра.

Достоверность и обоснованность результатов исследования определяются непротиворечивыми теоретическими основаниями, корректным применением положений социологии управления; комплексным использованием теоретических подходов к изучению традиций и инноваций в управлении трудовой деятельностью государственных служащих, согласованностью методов и методологии исследования, корректным выбором способов интерпретации полученных эмпирических данных, применением методов триангуляции авторского анализа материалов с данными исследований других авторов, организаций, исследований, выполненных с применением количественных методов на национальном уровне. Результаты ис-

следования и интерпретации эмпирических данных соотнесены с исследовательскими данными отечественных и зарубежных ученых.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в постановке, обосновании и решении задач социологической интерпретации традиций и инноваций в управлении трудовой деятельностью государственных служащих в условиях современной России. Новизна работы представлена в следующих позициях:

- осуществлена социологическая рефлексия теоретических подходов к определению феномена государства, бюрократии, государственной службы, управления, традиций и инноваций; проанализированы и обобщены теоретические и прикладные исследования по проблемам эффективности реформирования российской государственной службы, органов государственной власти в условиях современной России, роли традиционных и инновативных составляющих трудовой деятельности государственных служащих;
- выявлены социальные особенности администрирования государственной службы, характерные для современного периода, посредством анализа законодательных документов в сфере государственной службы и процесса взаимодействия государственных органов с гражданами и юридическими лицами; изучена динамика доверия российских граждан к различным государственным институтам посредством анализа данных всероссийских массовых опросов, которые сопоставлены с авторским социологическим анализом эффективности функционирования института государственной службы;
- в дискурс научных исследований введен обширный эмпирический материал по проблемам взаимодействия органов власти с гражданским обществом и частным сектором и предложена авторская интерпретация эмпирических данных по проблематике традиций и инноваций в управлении трудовой деятельности российских государственных служащих; социологическому осмыслению подвергнуты существующие механизмы неформального утверждения и воспроизводства традиционных составляющих трудовой деятельности государственных служащих и способы блокирования инновационных элементов в повседневных практиках чиновников;
- раскрыт характер и определена степень влияния традиционных и инновативных составляющих деятельности государственных служащих на эффективность функционирования института государственной службы; сформулированы рекомендации по разработке, принятию, реализации проектов и управленческих решений, способствующих использованию традиционных и инновативных составляющих деятельности государственных служащих в качестве ресурсов эффективного развития российской государственной службы.

В ходе проведения теоретического социологического исследования и анализа эмпирических данных получены следующие основные результаты, формулируемые автором диссертации как положения, выносимые на защиту:

1. Эффективность государственной службы ограничивается отсутствием в настоящее время четко операционализированной цели этого вида деятельности в сложившейся концептуализации понятия государственной службы. Определение государственной службы в качестве профессиональной деятельности работников государственного аппарата по предоставлению государственных услуг физическим и юридическим лицам позволяет открыть новые перспективы анализа и развития института государственной службы.

2. Особенности администрирования российской государственной службы состоят в том, что органы, определяющие политику реформирования и осуществляющие администрирование госслужбы, действуют в отсутствии алгоритмов достижения целей, эффективного информационного обмена с исполнителями, невыработанных формальных правил и процедур осуществления трудовой деятельности госслужащими, а единственным действующим механизмом трансформации госслужбы в российских регионах в большинстве случаев выступает замена одних администраторов другими, что не способно привести к принципиальному повышению эффективности функционирования государственного аппарата.

3. Серьезное влияние на низкое качество функционирования бюрократии оказывает отсутствие работающих формализованных механизмов, регламентирующих взаимодействие государственных органов с получателями услуг. Роль неформализованных отношений, в которых клиент выступает в роли «просителя», а не в качестве полноправного участника социального взаимодействия, которому приписывается ограниченность его коммуникативных возможностей, слишком велика, что во многом является следствием информационной закрытости государственных органов. Значительные нарушения всех принципов построения рациональной бюрократии, предложенных М. Вебером, ставят под сомнение легитимность государственных структур и определяет недоверие населения к различным институтам власти.

4. Рационализированные приоритеты переустройства государственной службы и идеология модернизации не находят своего отражения в деятельности государственных служащих. Происходит лишь незначительная трансформация риторики, однако содержание основных функций чиновников остается неизменным, воспроизводятся устоявшиеся традиции ведения дел, выработки и прохождения управленческих решений, которые порождают пересечение функциональных обязанностей, совершение ритуальной избыточной активности, чрезмерную громоздкость процедур предоставления услуг, субъективизм в принятии решений. Все это определяет медлен-

ный темп инновационных изменений в сфере государственной службы и оказывает негативное влияние на функционирование института государственной службы.

5. Нововведения и законодательные нормы, изменяющие традиционный уклад деятельности госслужащих, блокируются на стадии выполнения по причинам, связанным с особенностями функционирования административной системы в целом: отсутствие возможностей самореализации чиновников, плохая информированность о проводимых реформах на местах, непродуманность целей и механизмов реализации реформ, невнимание к условиям трудовой деятельности госслужащих, к мнению и опыту непосредственных исполнителей. Слабость современных реформ государственной службы состоит в игнорировании практического знания и неформальных практик, которые являются необходимыми условиями существования формального порядка.

6. Конструктивная сила самоорганизации отдельных государственных служащих, направленная на созидание новых форм и методов работы, может блокироваться при отсутствии четко сформулированной цели - успеха организации, в которой работает человек, отсутствии возможности самореализации. Невнимание к формированию механизмов использования потенциала госслужащих патологически преобразуется в различные нелегитимные инновативные формы поведения, направленные на достижение личного успеха, в том числе коррупцию. Современные условия функционирования государственных служащих оказывают определяющее влияние в ограничении развития инновационной активности исполнителей в позитивном русле.

7. Сложившиеся и устойчивые традиционные составляющие деятельности государственных служащих оказывают определяющее влияние на функционирование института государственной службы, при этом трансформация института государственной службы в России сопровождается борьбой с инновациями, в числе которых и негативные, вместо создания условий для их эффективного развития и определения вектора их направленности. Создание условий для развития прогрессивных инновационных практик, способных сделать функционирование института государственной службы более эффективным, связано с адекватным пониманием латентных структурных и культурных особенностей, потребностей и ресурсов социальных агентов, учетом влияния на сложившиеся институты предшествующего опыта, традиций и практик.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется объективной необходимостью научной рефлексии и понимания особенностей, потенциала и последствий влияния традиционных и инновативных составляющих трудовой деятельности государственных служащих на функционирование института государственной службы. Результаты данного исследования позволяют восполнить пробелы в социологической

науке и имеют определенное значение для разработки принципов социологических исследований латентных процессов в управлении различными организациями. Практическая значимость исследования определяется необходимостью кардинального пересмотра принципов реформирования, управления и администрирования трудовой деятельности государственных служащих. Эти принципы могут препятствовать позитивным изменениям, а могут обеспечивать условия для развития прогрессивных инновационных практик, способных сделать функционирование института государственной службы эффективным. Результаты исследования могут быть полезны специалистам, отвечающим за реформирование органов государственной власти, исследователям государственной службы, а также ученым, работающим в сфере организационного консультирования и социального проектирования. Теоретическое содержание работы и эмпирические данные могут быть использованы в учебных курсах по социологии управления, социологии менеджмента и организаций, социологии труда, социологии профессий.

**Апробация работы.** Основные положения диссертационной работы были изложены и опубликованы в тезисах докладов и научных статьях автора и обсуждались на региональных и международных научно-практических конференциях и семинарах: «Особенности демографического поведения населения в современных условиях» (Саратов, 2003), «Образование в современном мире: глобальное и локальное» (Саратов, 2003), «Стандарты услуг органов власти: концептуальные подходы к порядку разработки, применения и механизмам реализации на основе взаимодействия с гражданским обществом и частным сектором» (Саратов, 2005), «Современный город: повседневность и экстремальность» (Саратов, 2005), «XVI Уральские социологические чтения: Социальное пространство Урала в условиях глобализации – XXI век» (Челябинск, 2006), «Российские регионы в условиях трансформации современного общества» (Волгоград, 2006), «Теория и практика национальной безопасности России в условиях глобализации» (Саратов, 2006).

**Публикации.** По теме диссертационного исследования опубликовано 7 работ общим объемом 2,2 п.л.

**Структура диссертации** включает введение, три раздела, заключение, список использованной литературы и приложения.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обосновывается актуальность, характеризуется степень разработанности темы в социологии, определяются объект, предмет, цель, задачи, достоверность и обоснованность, методологическая основа исследования, обозначается эмпирическая база исследования, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации.

В первом разделе «Социологические подходы к изучению государственной службы как трудовой деятельности» проводится анализ теоретических подходов к изучению функций государственных институтов и определению феномена государства, бюрократии и государственной службы, осуществляется операционализация основных понятий, обобщаются теоретические и прикладные исследования по проблемам эффективности реформирования российской государственной службы, управления органов государственной власти в условиях современной России, роли традиционных и инновативных составляющих трудовой деятельности государственных служащих. Автор подчеркивает, что в различные исторические эпохи государство определялось исследователями с разных позиций, в зависимости от изменения взаимоотношений между государством и обществом, однако, оно всегда рассматривалось как некий механизм устройства общества, наведения и поддержания порядка, разрешения конфликтов.

В трудах античных мыслителей (Платон, Аристотель) понятия государства и общества были тождественны, что обуславливалось существованием цели достижения «общего блага». Возникновение современного понятия государства относится к Новому времени, в связи с тем, что меняется понимание функций человека в обществе и ожиданий от его деятельности. Государство теряет ареол вдохновителя и созидателя и превращается в институт, структуру, элемент социальной системы. Большое влияние на представления о государстве оказал функционализм, представители которого (О. Конт, Э. Дюркгейм, Ф. Теннис) рассматривали государство как орган сохранения социальной солидарности, поддержания особого морального кода. Представители структурного функционализма сконцентрировались на значимости добровольных договорных отношений и легитимности реализации тех или иных функций государством (Г. Спенсер, Т. Парсонс). На развитие дискурса о легитимности государственной власти большое влияние оказали труды М. Вебера, определяющего государство как форму политической организации, где власть реализуется в рамках определенной территории и обладает монополией легитимного использования физической силы. М. Вебер во многом отождествлял разработанную им модель рациональной бюрократии с западным демократическим типом общества, что определяет позитивные тенденции процесса его развития. В. Зомбарт противопоставляет позитивное значение чиновников в развитии капитализма в ранний период и сложившиеся практики бюрократии в современном ему обществе. Идеи институционалистов (Т. Веблен, У. Митчелл, Дж. Коммонс) легли в основу неolibеральной концепции государственного регулирования экономики. Представитель субъективно-идеалистического направления А. Шопенгауер определяет необходимость существования государства жестокостью взаимоотношений людей. Марксисты рассматривали бюрократию как социальное тело, которое в обществе, раздираемом антагонистическими противоречиями, использует эти

противоречия в своих интересах. Постепенно социологический анализ пришел к идее рассмотрения государства в качестве социальной группы (П. Вулф). Исследования Р. Мертона и М. Крозье показали, что бюрократические организации не способны полностью подчинить деятельность сотрудников формальным правилам, что актуализирует новую перспективу определения государства через социальные практики власти. Практики и рациональности, образующие способы правления и руководства, становятся предметом анализа М. Фуко. Ю. Качанов указывает на то, что государство представляет собой легитимные практические схемы, им самим произведенные. К проблемам конструирования представления о государстве, символического насилия, навязывания им определенных категорий мышления обратился П. Бурдьё. Во второй половине XX века активно развиваются теории «социального государства», расширяющие перечень задач, сферы ответственности государства и придающие им социальную направленность (Т. Маршалл). В связи с тенденциями глобализации, многие социологи обращаются к анализу государства как агента более широких политических полей (М. Кастельс).

Из всего многообразия определений государства, его функций, свойств и подходов к его анализу для автора наиболее перспективными представляются идеи, нашедшие свое отражение в интегральной теории Дж. Ритцера, который утверждает, что государство состоит из объективных законов и бюрократических структур, а также субъективных политических норм и ценностей. Анализ теоретических подходов к определению государственной службы позволил выявить, что существующие понятия не содержат четко операционализированной цели этого вида деятельности, в связи с чем предлагается собственное определение государственной службы в качестве профессиональной деятельности по предоставлению государственных услуг физическим и юридическим лицам. Определяя понятия традиций и инноваций, автор развивает идеи Р. Мертона и Д. Норта и отмечает, что традиции определяют не только преемственность социальных институтов, но и границы инноваций, являясь главным критерием их законности и допустимых в данном обществе вариантов социальной активности.

В работе осуществляются анализ и обобщение теоретических и прикладных исследований по проблемам управления институтом государственной службы с акцентом на том, как понимаются и раскрываются основные проблемы управления трудовой деятельностью госслужащих, из каких методологических предпосылок исходят авторы, а также на каких традиционных и инновационных тенденциях развития государственной службы они считают нужным останавливаться. К историко-социологическому анализу российского чиновничества обращаются А. Оболонский, проблематизирующий возрождение атрибутов традиционной российской «государевой службы», С. Восленский, описывающий практики и технологии номенклатуры, И. Голосенко, демонстрирующий пример возможности использования практического знания чиновников, на что

также указывает и Дж. Скотт, анализируя неудачи проектов «высокого модернизма». Численность и состав российской бюрократии исследуют в функционалистском, техническом ключе В. Гимпельсон и Х. Дзудев. Коррупционное поведение рассматривают И. Голосенко и А. Сатаров, которому удается отказаться от доминирования распространенного технического подхода при анализе коррупции. Процессы продвижения по службе молодых чиновников изучают на основе количественных данных В. Гимпельсон и В. Магун и качественной методологии Г. Монусова. М. Афанасьев и А. Оболонский анализируют тенденции развития государственной службы в условиях трансформации российского общества. В. Полтерович и С. Наумов, развивающие идеи «предприимчивой» модели государства, задаются вопросами низкой эффективности проводимых реформ в сфере государственной службы.

Исследовательский дискурс фокусируется на изучении поиска путей эффективного реформирования государственной службы, «пороках» чиновников, наиболее проблематизируемым из которых является коррупция, кадровых вопросах в рамках анализа управленческих аспектов. Проблемы и перспективы реформирования государственной службы осмысляются российскими социологами в основном с критических или функционалистских позиций с предложениями внесения инновационных изменений, а также частыми упоминаниями необходимых преобразований, которые были известны более века назад, однако несмотря на глобальные социально-политические изменения, произошедшие со страной за этот период времени, так и не получили своего развития. Использование интегрального и практического подходов применяется чрезвычайно редко, хотя именно они позволяют раскрыть неформальные практики, устоявшиеся традиции и латентные причины провала тех или иных нововведений в сфере государственной службы.

Второй раздел «Социальные особенности администрирования государственной службы в современной России» посвящен анализу трансформационного процесса функционирования института государственной службы в современной России и основных особенностей его администрирования, посредством изучения законодательных документов, вторичного анализа данных массовых опросов Фонда «Общественное мнение», обобщения многочисленных исследований, экспертных мнений и анализа материалов интервью и фокус-групп, собранных в процессе реализации Центром социальной политики и гендерных исследований проекта «Стандарты услуг органов власти: концептуальные подходы к порядку разработки, применения и механизмам реализации на основе взаимодействия с гражданским обществом и частным сектором». В качестве наиболее значимых особенностей администрирования государственной службы в современной России автор определил следующие: информационная закрытость государ-

ственных органов; неоперационализованность целей и задач реформирования государственной службы, отсутствие алгоритмов достижения целей; отсутствие эффективного информационного обмена с исполнителями; механизмы трансформации государственной службы в российских регионах сводятся к замене определенных кадров новыми сотрудниками; отсутствуют работающие формализованные механизмы, регламентирующие взаимодействие государственных органов с получателями услуг, при соответствующем доминировании неформализованных отношений.

Автор указывает на то, что анализ социальных особенностей администрирования государственной службы необходимо проводить в контексте социальных, экономических, политических изменений в современной России, что определяет необходимость анализа реализации административной реформы, а также через призму взаимодействия государственных органов с гражданами и юридическими лицами. За последние несколько лет в России были приняты федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе», одобрены концепция административной реформы и план мероприятий по её проведению на 2006-2008 годы. Анализ того, смогут ли принятые законодательные акты заложить основу для преодоления имеющихся недостатков российской государственной службы, показал, что органы, которые должны определять политику реформирования государственной службы и осуществлять администрирование трудовой деятельности госслужащих, действуют в условиях неоперационализованных целей и задач реформирования и развития государственного аппарата и невыработанных формальных правил и процедур осуществления трудовой деятельности госслужащими. Единственным действующим на данный момент механизмом трансформации государственной службы в российских регионах, в частности в Саратовской области, выступает замена определенных кадров новыми сотрудниками, что, согласно теории социальных полей П. Бурдьё, не способно привести к повышению эффективности деятельности государственного аппарата.

В отсутствии стандартов услуг органов государственной власти и процедур, позволяющих гражданам оценивать деятельность государственных организаций, оценить эффективность изменений в органах государственной власти с точки зрения населения, как потребителя услуг, возможно только через оценку степени доверия российских граждан государственным институтам. Анализ динамики изменения доверия россияни к региональным властям на протяжении нескольких лет свидетельствует о снижающейся удовлетворенности граждан качеством предоставляемых государственной властью услуг, отсутствием эффективной системы взаимодействия органов государственной власти с физическими и юридическими лицами, неудовлетворительном выполнении государственными органами своих обязательств перед гражданами. Задачи, которые планировалось ре-

шить в рамках реализации Программы реформирования государственной службы, в рамках административной реформы не привели к желаемым изменениям.

Для более глубокого понимания того, каким образом в современной России на данном этапе развития государственной службы осуществляется ее администрирование, автор переходит на микроуровень социологического анализа и обращается к материалам интервью, фокус-групп, и изучает процесс взаимодействия государственных органов и их клиентов, определяя его основных участников, их роли и условия, в которых каждому из них приходится функционировать. Привлекая идеи Д. Осборна и Т. Гэблера о предпринимательской модели государства, М. Фуко, Т. Щепанской, П. Романова и Е. Ярской-Смирновой о конструировании клиента в профессиональном дискурсе и элементах профессиональных традиций, автор в процессе своего анализа демонстрирует, что у руководителей органов государственной власти и непосредственных исполнителей отсутствует представление о сущности деятельности государственного органа как института предоставления услуг при соответствующем аккумулировании исключительно властных полномочий. Отсутствуют работающие формализованные механизмы, регламентирующие взаимодействие государственных органов с получателями услуг, при соответствующем доминировании неформализованных отношений, где клиент выступает в роли «просителя», а не в качестве полноправного участника социального взаимодействия, которому приписывается ограниченность его коммуникативных возможностей, что во многом является следствием информационной закрытости государственных органов. В то же время госслужащие и сами осуществляют свою трудовую деятельность в условиях отсутствия эффективной организации информационных потоков с вышестоящими органами. Исследование показало, что администрирование госслужбы на современном этапе осуществляется крайне неэффективно при соответствующем нарушении всех принципов построения рациональной бюрократии, разработанных М. Вебером, что ставит под сомнение легитимность государственных структур и определяет недоверие населения к различным институтам власти.

В третьем разделе «Влияние традиционных и инновативных составляющих деятельности государственных служащих на функционирование института государственной службы» автор выявляет традиционные составляющие трудовой деятельности госслужащих и инновационные элементы, определяет, какими механизмами они поддерживаются и воспроизводятся, а какими блокируются в повседневных практиках чиновников, оценивает их влияние на функционирование института государственной службы, а также раскрывает возможности их использования в качестве ресурсов эффективного развития российской государственной службы. Анализ строится на материалах интервью проекта «Стандарты услуг органов власти: концептуальные подходы к порядку разработки, примене-

ния и механизмам реализации на основе взаимодействия с гражданским обществом и частным сектором», данных массовых опросов Фонда «Общественное мнение» и Левада-Центра, а также на обобщении многочисленных исследований и экспертных мнений.

Опираясь на теорию институциональных изменений и идеи о взаимном влиянии традиций и инноваций в контексте общественных отношений Д. Норта, автор указывает, что традиционные составляющие деятельности государственных служащих оказывают значимое влияние на функционирование института государственной службы и определяют характер процесса его институциональных изменений. Изучая устойчивые представления, обычаи и распространенные образцы поведения чиновников, а также сравнивая их повседневные практики и советских номенклатурных работников, автор, привлекая исследования С. Восленского, В. Гимпельсона, В. Магуна, Ю. Головина, выделяет следующие традиционные составляющие деятельности госслужащих: высокое значение для карьерного роста наличия неформальных связей; стремление оказывать влияние на результат, несмотря на должностные инструкции; стремление избежать всевозможных конфликтов внутри структуры, уважение к традиционно сложившимся этапам процедуры, вопреки новым; зачастую скептическое отношение к официальным постановлениям; коррупционное поведение и др. Новый политический строй и новая пропагандируемая идеология не находят своего отражения в деятельности государственных служащих, лишь определяя необходимость замены одних терминов другими, что не меняет содержания основных функций чиновников и не способно трансформировать традиции ведения дел, выработки управленческих решений. Выявленные в процессе анализа традиционные составляющие деятельности государственных служащих порождают пересечение функциональных обязанностей, ритуализм в совершении лишних операций, излишнюю громоздкость процедур предоставления услуг, субъективизм в принятии решений, что определяет исключительно замедленный характер инновационных изменений в сфере государственной службы и оказывает в большинстве своем негативное влияние на функционирование института государственной службы.

Нововведения и законодательные нормы, изменяющие традиционный уклад деятельности государственных служащих: система конкурсного отбора, переход к срочному служебному контракту, требование об открытости государственной службы, доступность общественному контролю, стандартизация государственных услуг, блокируются на стадии выполнения, причинами чего являются отсутствие возможностей самореализации чиновников и достойной оценки их труда; доминирование группы госслужащих, не готовых к переменам; плохая информированность о проводимых реформах на местах; изначальная непродуманность целей, процедур и механизмов реализации реформ; отсутствие стремления учитывать условия осуществления трудовой деятельности государственными служащими; не-

соответствие нововведений рациональным выборам чиновников среднего и низового звена, нежелание брать во внимание мнение и опыт непосредственных исполнителей. Слабость современных государственных реформ, в соответствии с идеями Дж. Скотта, состоит в игнорировании метгса государственных служащих - практического знания и неформальных практик, которые являются необходимыми условиями существования формального порядка.

Применяя принципиальные теоретические обобщения неонституционалистов, автор делает вывод, что сложившиеся и устойчивые традиционные составляющие деятельности государственных служащих во многом координируют взаимодействия и оказывают определяющее влияние на функционирование института государственной службы, а нововведения, инициаторами которых выступают реформаторы, не получают массового распространения на практике. Большее влияние имеют различные формы инновационного поведения чиновников (незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение комиссионных за сделку), направленного на достижение личного латентного цели-успеха. Симбиоз традиционных форм администрирования государственной службы и существующих инновационных практик способствует взаимному усилению негативных тенденций в развитии института государственной службы и определяет низкую эффективность взаимодействия органов государственной власти с физическими и юридическими лицами.

Анализ, проведенный в рамках данной работы, позволил сформулировать рекомендации по созданию условий для развития прогрессивных инновационных практик, способных сделать функционирование института государственной службы эффективным: управленческие решения или проекты, подготовленные как некий текст, должны учитывать качественные характеристики аудитории, на которую они направлены, и идентифицировать ключевых акторов; должны приниматься во внимание латентные структурные и культурные возможности, потребности и ресурсы социальных агентов в управляемом объекте; должно осознаваться влияние на сегоднешнюю ситуацию предшествующего опыта, традиций и практик. Построение законодательных и организационных механизмов неизбежно блокируется или поддерживается предшествующим опытом, и прошлое может стать как недостатком, так и ресурсом в процессе повышения эффективности управления трудовой деятельностью государственных служащих, функционирование института государственной службы в целом и качества услуг, предоставляемых гражданам и юридическим лицам органами государственной власти.

В заключении диссертации подводится обобщение результатов теоретического и эмпирического изучения выделенных автором проблем, формулируются выводы, носящие принципиальный характер.

**В приложении представлены список и описание полевых данных, исследовательский инструментарий.**

**Основные положения диссертационной работы нашли отражение в следующих публикациях:**

1. Чуев В. И. Роль бизнес-образования в развитии малого предпринимательства / Е. В. Казурова, В. И. Чуев // Образование в современном мире: глобальное и локальное: материалы науч.-практ. конф. / под ред. Э. Е. Чекановой. - Саратов : СГТУ, Научная книга, 2004. - С.280-285 (0,3 п.л. / 0,2 п.л.).
2. Чуев В. И. Влияние трудовой миграции на развитие малого предпринимательства / Е. В. Казурова, В. И. Чуев // Актуальные проблемы демографической политики : сб. науч. статей / под ред. проф. П. В. Романова. - Саратов : СГТУ, Научная книга, 2004. - С.144-149 (0,3 п.л. / 0,2 п.л.).
3. Чуев В. И. Социальные аспекты реформирования государственной службы / В. И. Чуев // Современный город : повседневность и экстремальность : сб. науч. трудов по материалам Всерос. науч.-практ. конф. - Саратов : СГТУ, 2006. - С. 92-95 (0,3 п.л.).
4. Чуев В. И. Сделают ли реформы госслужбу эффективной? / В. И. Чуев // XVI Уральские социологические чтения : Социальное пространство Урала в условиях глобализации - XXI век : материалы Междунар. науч.-практ. конф. - Челябинск : ЮУрГУ, ЧИУАГС, Центр анализа и прогнозирования, 2006. - Ч. II. - С.321-325 (0,4 п.л.).
5. Чуев В. И. Административная реформа на региональном уровне / В. И. Чуев // Российские регионы в условиях трансформации современного общества : материалы Всерос. науч. конф. - Волгоград : ВолГУ, 2006. - С. 20-24. (0,25 п.л.).
6. Чуев В. И. Элементы традиции в самоопределении государственных служащих: микросоциологический подход / В. И. Чуев // Теория и практика национальной безопасности России в условиях глобализации : сб. науч. статей. - Саратов : СГТУ, Научная книга, 2006. - С.197-202. (0,4 п.л.).
7. Чуев В. И. Административные взаимодействия в ходе оказания государственных услуг : формальные и неформальные аспекты / В. И. Чуев // Вестник СГТУ. - 2006. - № 4. - Выпуск 1. - С. 202-207. (0,5 п.л.).

**Чуев Владимир Иванович**

**ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ  
В УПРАВЛЕНИИ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ  
РОССИЙСКИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

**Автореферат**

**Ответственный за выпуск Г.Г. Карпова**

**Корректор О.А. Панина**

**Лицензия ИД № 06268 от 14.11.01**

<b>Подписано в печать</b>	<b>02.11.06</b>	<b>Формат 60x84 1/16</b>
<b>Бум. тип.</b>	<b>Усл. печ.л. 1,0</b>	<b>Уч.-изд.л. 1,0</b>
<b>Тираж 100 экз.</b>	<b>Заказ 461</b>	<b>Бесплатно</b>

**Саратовский государственный технический университет  
410054, Саратов, Политехническая ул., 77**

**Отпечатано в РИЦ СГТУ. 410054, Саратов, Политехническая ул., 77**



