

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИИ

ВОЛГОГРАДСКИЙ ФИЛИАЛ

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ПОИСК ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ

*Материалы научно-практической конференции*

29 октября 2013 г.

Волгоград  
2014

УДК 35.08  
ББК 67.401.02  
Г 72

**Редакционная коллегия:**

д-р ист. наук, профессор И. О. Тюменцев (председатель);  
канд. экон. наук, доцент А. П. Алмосов (зам. председателя);  
д-р экон. наук, доцент М. П. Придачук;  
д-р полит. наук, доцент В. А. Колесников;  
д-р полит. наук, доцент А. И. Бардаков;  
д-р социол. наук, доцент А. Л. Кузеванова;  
канд. экон. наук, доцент А. А. Огарков;  
канд. психол. наук Д. М. Зиновьева;  
канд. ист. наук Е. В. Перерва

***Статьи печатаются в авторской редакции***

Г 72                    **Государственная служба: поиск эффективной модели, научно-практическая конф. (2013; Волгоград).** Научно-практическая конференция «Государственная служба: поиск эффективной модели» 5-8 ноября 2013 г.: [Материалы] [Электронный ресурс] / редкол.: И.О Тюменцев [и др.]; Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ». – Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2014. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования: IBM PC с процессором 486; ОЗУ 64 Мб; CD-ROM дисковод; Adobe Reader 6.0. – Загл. с экрана.

ISBN 978-5-7786-0542-8

Научно-практическая конференция «Государственная служба: поиск эффективной модели» была проведена 29 октября 2013 г. в Волгоградском филиале РАНХиГС по трем секциям: «Государственная служба, муниципальная служба и местное самоуправление: особенности реформирования в современной России», «Государственная служба: проблемы взаимодействия с обществом» и «Государственная служба: проблемы развития кадрового и управленческого потенциалов».

В данном сборнике представлены статьи участников научно-практической конференции.

УДК 35.08  
ББК 67.401.02

ISBN 978-5-7786-0542-8

© Волгоградский филиал  
ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2014

---

---

## ОРГКОМИТЕТ

1. **Тюменцев И. О.** д-р ист. н., профессор, директор Волгоградского филиала РАНХиГС (*председатель оргкомитета*).
2. **Алмосов А. П.** канд. экон. н., доцент, декан факультета государственного и муниципального управления (*зам. председателя*).
3. **Придачук М. П.** д-р экон. н., доцент, зам. директора Волгоградского филиала РАНХиГС.
4. **Колесников В. А.** д-р полит. н., доцент, профессор кафедры государственного управления и политологии (*модератор секции № 1*).
5. **Бардаков А. И.** д-р полит. н., доцент, профессор кафедры государственного управления и политологии.
6. **Кузеванова А. Л.** д-р социол. н., доцент, зав. кафедрой философии и социологии (*модератор секции № 2*).
7. **Огарков А. А.** канд. экон. н., доцент, зав. кафедрой корпоративного управления.
8. **Зиновьева Д. М.** канд. психол. н., зав. кафедрой психологии.
9. **Перерва Е. В.** канд. ист. н., начальник научно-организационного отдела.

---

---

## СОДЕРЖАНИЕ

### *Секция 1*

#### **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА, МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ОСОБЕННОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

<i>Абухоф О. В., Киселев В. В.</i> Проблемы муниципального нормотворчества в сфере управления муниципальной собствен- ностью на территории Волгоградской области.....	9
<i>Арьков В. В.</i> Ценностные и материальные основания государственной службы.....	14
<i>Багаева А. И.</i> Парламент как институт представительной демократии.....	17
<i>Бутенко Ю. В.</i> Молодежный парламент: структура и функции.....	19
<i>Восканян С. С.</i> Перспективы создания эффективной модели государствен- ной и муниципальной службы в современной России.....	20
<i>Данакари Р. А.</i> Управление социально-этническими процессами в условиях реформирования государственной и муниципальной службы.....	23
<i>Ермакова С. С.</i> Фактор общественного мнения, гражданское общество и государственная служба в современной России.....	29
<i>Запругайло В. М.</i> Проблемы развития электронного правительства в Российской Федерации.....	32
<i>Китаев С. В.</i> Государственная служба и общество: на пути к равноправному диалогу.....	38

<i>Колесников В. А.</i>	Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ и проблемы развития местного самоуправления.....	41
<i>Колтаков И. И.</i>	Коррупция в региональных органах власти – особенности и тенденции проявления.....	47
<i>Морозов И. Л., Карамышева С. С.</i>	Коррупция как проблема взаимодействия государственного аппарата и общества.....	50
<i>Олейникова Е. Г.</i>	Социальные условия прохождения государственной службы: исторический опыт России и современность.....	53
<i>Симонова С. С.</i>	Оценка регулирующего воздействия нормативно-правовых актов в сфере оказания государственных и муниципальных услуг.....	55
<i>Солощенко Е. Ф.</i>	Командообразование в органе исполнительной власти (на примере Министерства топлива, энергетики и тарифного регулирования Волгоградской области).....	59

## *Секция 2*

### **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОБЩЕСТВОМ**

<i>Булетова Н. Е.</i>	Диалектический подход к исследованию взаимодействия государственной службы и общества.....	63
<i>Горелова И. В.</i>	Государственная служба: траектория взаимодействия с обществом.....	66
<i>Карабанов С. Н.</i>	Проблемы эффективного взаимодействия государственной службы и гражданского общества в современной России.....	70
<i>Касаткина В. А.</i>	Диалог власти и общества в современной России.....	73
<i>Катренко Е. В.</i>	Система профессионально-нравственных качеств государственных гражданских служащих и возможности ее совершенствования	76

<i>Коваленко Н. В.</i>	Государственная служба и политика гендерного равенства (зарубежный и отечественный опыт).....	78
<i>Корнилова А. Г.</i>	Интернет-пространство России: особенности реализации концепции электронного правительства	82
<i>Лагутин С. Г.</i>	Профессионально-нравственные качества государственных гражданских служащих: перспективы совершенствования.....	86
<i>Ламзин Р. М.</i>	Взаимодействие структур государственной гражданской службы и неправительственных организаций в субъектах РФ.....	89
<i>Мкртчян Е. Р.</i>	Региональные СМИ как зеркало информационной политики местной власти (опыт социологического анализа).....	92
<i>Полтавская М. Б.</i>	Информационная поддержка социально ориентированных НКО: проблемы и перспективы.....	98
<i>Федосеев Е. Ю.</i>	Понятие аттестации муниципальных кадров: цели, задачи и принципы осуществления.....	102

### *Секция 3*

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ КАДРОВОГО И УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛОВ**

<i>Демушина О. Н.</i>	Гражданские инициативы как форма взаимодействия власти и общества.....	113
<i>Дроздова Ю. А.</i>	Имидж региона в стратегии государственной власти (на примере Волгоградской области)	116
<i>Ермилова К. Н.</i>	Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние.....	119
<i>Зиновьева Д. М.</i>	Опыт и результаты оценки профессионально важных качеств государственных и муниципальных служащих.....	123

<i>Ковшикова Е. В.</i>	Студент современного управленческого вуза как будущий государственный служащий: проблема использования социального опыта в профессиональной деятельности.....	129
<i>Курганов Н. А.</i>	Проблемы реализации права на равный доступ к муниципальной службе.....	133
<i>Мальшиева В. В.</i>	Кадровое обеспечение органов Федерального казначейства: проблемы и перспективы.....	135
<i>Нагой Ф. Н.</i>	Проблема формирования корпоративной культуры на государственной службе.....	139
<i>Субочев Н. С.</i>	Публичная служба как перспективная модель организации служебной деятельности.....	142
<i>Федорова К. В.</i>	Некоторые аспекты процесса рекрутирования муниципальных лидеров в современной России.....	147
<i>Шарова К. А.</i>	Молодежь как кадровый резерв государственной гражданской службы.....	148

*Секция 1*

---

---

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА,  
МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА  
И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:  
ОСОБЕННОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

---

---

---

*О. В. Абухоф, В. В. Киселев*

**ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА  
В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ  
СОБСТВЕННОСТЬЮ НА ТЕРРИТОРИИ  
ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Анализ неналоговых доходов местных бюджетов Волгоградской области за 2010-2012 годы показывает, что их удельный вес в общей сумме налоговых и неналоговых доходов составляет порядка 25% (в 2010 году – 25%, в 2011 году – 25,2%, в 2012 году – 25,5%).

Состав неналоговых доходов определен ст.41 Бюджетного кодекса (далее – БК РФ). При этом порядок установления, исчисления и взимания неналоговых доходов, регламентируется в основном собственной нормативной базой муниципальных образований, что является механизмом самостоятельного управления неналоговыми доходами местных бюджетов.

Главным источником неналоговых доходов местных бюджетов Волгоградской области являются доходы от использования муниципального имущества, их общий удельный вес в общем объеме неналоговых доходов распределился за ряд лет следующим образом (2010 год – 62,4%, 2011 год – 58,8%, 2012 год – 59,3%).

В сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью органы местного самоуправления также наделены нормотворческими полномочиями, согласно ст. 51 Закона №131-ФЗ.

В связи с этим для оценки деятельности органов местного самоуправления Волгоградской области произведен мониторинг нормативных актов, регулирующих правоотношения в сфере муниципального имущества и принятых органами местного самоуправления образованных на территории 475 муниципалитетов региона в период с 2005 по 1 полугодие 2012 года.

Правовое регулирование отношений муниципальной собственности носит комплексный характер, в связи с этим, оценка нормотворческой деятельности производилась по 4-м направлениям, которые прямо либо косвенно связаны с получением доходов от использования муниципального имущества, а именно:

- учет муниципального имущества;
- управление муниципальными предприятиями и учреждениями;

- управление земельными ресурсами;
- управление основными видами доходов от использования муниципального имущества.

В ходе анализа муниципальных нормативных правовых актов оценивались две проблемы муниципального нормотворчества:

1. Пробелы в правовом регулировании вопросов местного значения в сфере управления муниципальной собственностью, то есть отсутствие принятого нормативного правового акта.

2. Длительное отсутствие обновления принятых нормативных актов (свыше 3-х лет), в целях замены либо дополнения утративших свое значение.

Результаты проведенного исследования выявили существенные недостатки правового регулирования сферы имущественных отношений в муниципалитетах области.

Так, на территории области не регулируются имущественные правоотношения должным образом, а именно: более половиной муниципалитетов Волгоградской области не разработаны и не приняты муниципальные правовые акты по вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления, а 19% муниципальных образований не обновляли действующую нормативную базу свыше 3-х лет.

Таким образом, *органы местного самоуправления Волгоградской области не уделяют должного внимания таким важным вопросам как:*

- учет объектов муниципальной собственности, в целях повышения эффективности ее использования за счет вовлечения в хозяйственный оборот, оценки целесообразности сохранения указанных объектов в составе муниципальной собственности, расширения частных инвесторов на рынок муниципальной собственности;

Согласно п.5 ст.51 Федерального Закона от 06.10.2003 №131-ФЗ установлено, что органы местного самоуправления ведут реестры муниципального имущества в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. Порядок ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества утвержден приказом Минэкономразвития РФ от 30.08.2011 №424 (вступившего в силу 25.06.2012).

Однако на территории области не разработаны и не приняты административные регламенты по исполнению центральной функции «Ведение реестра муниципальной собственности» во исполнение проводимой на территории Волгоградской области административной реформы.

Также, положение о муниципальной казне отсутствует в 36% муниципальных образований региона, а определению особенностей списания муниципальной собственности не уделяют внимание более 50% муниципальных образований области.

- контроль за использованием земель на территории муниципального образования;

В нарушение п.2 ст.72 Земельного кодекса РФ не установлен порядок осуществления муниципального земельного контроля на территории свыше 200 муниципальных образований, что соответствует почти 45% от общего их количества.

- управление доходами от использования муниципального имущества.

Резервы пополнения неналоговых доходов связаны, в основном, с повышением эффективности использования собственности через эффективное регулирование ставок арендной платы. Как показал анализ, только 43% муниципальных образований уделяет внимание вопросу регулирования размера арендных ставок при передаче в возмездное пользование муниципального имущества.

Данные факты свидетельствует о наличии проблем формирования и управления неналоговыми доходами в муниципальных образованиях региона.

В ходе анализа нормативной правовой базы установлено, что недостаточное правовое регулирование отношений муниципальной собственности влияет на увеличение доходов от использования муниципального имущества.

Полученный вывод обусловлен результатами сравнительного анализа двух количественных показателей:

- 1) Степени обеспеченности муниципальными нормативными правовыми актами в сфере управления муниципальной собственностью по выбранным направлениям.

- 2) Среднего рейтинга темпа роста доходов от использования муниципального имущества по консолидированному бюджету, в разрезе 38-ми муниципальных образований Волгоградской области в период с 2010 по 2012 годы.

В целях упрощения обработки результатов, полученные данные по поселениям объединены по территориальной принадлежности, то есть по районам.

Распределение мест произведено между 39 муниципальными образованиями по двум группам (с 1 по 19 место) и (с 20 по 38 место).

Так, в первой группе оказалось 10 муниципальных образований, во второй – 11 муниципальных образований. Основываясь на полученные данные, в 21-м случае из 38-ми прослеживается связь между рейтингами муниципальных образований по двум анализируемым показателям, что соответствует 55 процентам.

Таким образом, полученные результаты указывают на зависимость между ростом доходов от использования имуществом и наличием правового регулирования сферы муниципальной собственности.

В числе муниципальных образований, имеющих положительную тенденцию, как по степени обеспеченности нормативными правовыми актами, так и по темпу роста доходов от использования имущества можно отметить муниципалитеты, расположенные в следующих районах области: Алексеевском, Даниловском, Суровикинском, а также г. Волжский, г. Михайловка.

Наоборот, на низком уровне по анализируемым показателям находятся муниципальные образования, расположенные в Дубовском, Ленинском, Нехаевском, Светлоярском, Среднеахтубинском, Старополтавском районах Волгоградской области.

Начиная с 01.01.2009 года как федеральным, так и региональным законодательством уделяется внимание проблемам низкого качества муниципальных нормативных правовых актов (с нарушением сроков их разработки, принятия в нарушение федерального и регионального законодательства).

Во исполнение ст.43.1 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ при выполнении государственных полномочий по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов Волгоградской области проводятся экспертизы нормативных правовых актов принятых на местном уровне.

Согласно информации государственно-правового управления аппарата Губернатора и правительства Волгоградской области об итогах работы за 2011 год, из 11844 экспертиз в 3864 случаях выявлены их несоответствие законодательству и правилам юридической техники, что составляет 32,6% от общего количества проведенных экспертиз.<sup>1</sup>

Считаем, что муниципальное нормотворчество – одно из приоритетных направлений деятельности местного самоуправления, посредством которого реализуются его властные полномочия, в том числе управление муниципальной собственностью.

Несмотря на тот факт, что пробелы в правовом регулировании, в ряде случаев, можно рассматривать как коррупционные факторы, но чаще, конечно, они обусловлены недостатком необходимой нормотворческой практики муниципалитетов и отсутствием регламентированной процедуры принятия муниципальных правовых актов.

В целях создание оптимальных условий для развития системы муниципального правового нормирования, в частности в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью необходимо устранить пробелы в правовом регулировании, которые являются сдерживающим фактором муниципального управления экономическими процессами.

---

<sup>1</sup> Использованы материалы государственно-правового управления аппарата главы администрации Волгоградской области ([http://ag.volganet.ru/folder\\_3/folder\\_3/](http://ag.volganet.ru/folder_3/folder_3/))

Эффективность управления имуществом в настоящее время оценивается исходя из динамики доходов от использования имуществом. С 2010 по 2012 гг. общая сумма доходов от использования муниципального имущества существенно не изменяется ее размер находится в пределах (от 2774,1 млн. руб. в 2011 году до 2926,3 млн. руб. в 2012 году). Однако анализ структурной динамики показал, что их удельный вес в общем объеме налоговых и неналоговых доходов в 2012 году снизился на 0,6 процентных пункта к уровню 2010 года. Данный факт не позволяет говорить об эффективности управления муниципальным имуществом.

В ходе анализа установлена связь между темпом роста доходов от использования имущества и степенью обеспеченности нормативной базой в сфере управления имуществом.

Следовательно, увеличения доходов от использования муниципального имущества можно добиться, в том числе за счет устранения пробелов в муниципальном нормотворчестве в данной сфере. Эффективным средством могло бы стать оказание органами государственной власти Волгоградской области консультативно-методической помощи органам местного самоуправления по вопросам разработки, принятия и применения муниципальных правовых актов, путем утверждения на уровне области модельных правовых актов, рекомендуемых к использованию в муниципальных образованиях.

Кроме того, в соответствии со ст.5 Закона Волгоградской области от 01.10.2002 №736-ОД «О законах и иных областных нормативных правовых актах» нормотворческие органы Волгоградской области вправе разрабатывать типовые (модельные) правовые акты по вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления.

Неполнота нормативной основы муниципальных образований решается органами исполнительной власти Волгоградской области являю - модельные муниципальных нормативных правовых актов по вопросам управления и распоряжения муниципальной собственностью находятся в стадии разработки ГПУ Аппарата совместно с Министерством по управлению государственным имуществом Волгоградской области.

В настоящее время важнейшей задачей развития местного самоуправления является формирование на основе федерального и регионального законодательства собственной нормативной базы муниципальных образований.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относится, в том числе правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленных Законом №131-ФЗ.

## Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 23.07.2013).– Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
2. Закон Волгоградской области от 01.10.2002 №736-ОД (ред. от 12.05.2010) «О законах и иных областных нормативных правовых актах» (принят Волгоградской областной Думой 19.09.2002). – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
4. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: НОРМА, 2008. 592 с. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс»;
5. Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Проведение мониторинга и анализа законодательных и иных нормативных правовых актов, проектов законодательных и иных нормативных правовых актов на предмет выявления коррупционных положений, а также для установления противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации», Бюллетень Счетной палаты РФ №8 (152) 2010 .(материалы с официального сайта Счетной палаты РФ ([http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2010/ACH201009231118/ACH201009231118\\_p\\_007.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2010/ACH201009231118/ACH201009231118_p_007.htm))).
6. Отчет о результатах проведения контрольного мероприятия "Аудит эффективности деятельности органов местного самоуправления Волгоградской области по реализации Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" стр.39-41 Материалы с официального сайта контрольно-счетной палаты Волгоградской области ([http://ksp34.ru/activity/control\\_measures/2011\\_god/](http://ksp34.ru/activity/control_measures/2011_god/)).

*В. В. Арьков*

## ЦЕННОСТНЫЕ И МАТЕРИАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Раскрывая суть поставленной задачи, необходимо обратиться к беглому историческому обзору основных моментов становления государственной службы.

Феномен государственной службы своими истоками относится к XV веку, к периоду становления Московского государства с самодержавной царской властью. Следует отметить, что с самого начала государственная служба формировалась в соответствии с принципом тотального контроля со стороны единоличного начала за своими подданными, с прин-

ципом неограниченной и малоответственной власти. Во многом, такому положению вещей способствовала сакрализация царской власти. Благодаря православию власть начинает рассматриваться как некое явление, исходящее от Бога, поэтому лицо, обладающее полнотой власти, олицетворяется наместником Бога на земле.

Системой материального содержания «служилых людей» было так называемой «кормление», когда наместник или воевода получал все необходимое для жизнедеятельности за счет средств местного населения. Примечателен тот факт, что территорию для кормления получали на короткий срок, что способствовало росту «аппетитов» власть имущих.

Государственные служащие, предназначенные для исполнения функций высших должностных лиц государства, набирались из числа бояр. В основе рекрутирования государственных служащих лежал принцип знатности рода. Такая система набора персонала не учитывала личные качества кандидата, что негативно сказывалось на качественном показателе государственной службы.

Постепенно на смену критерию «знатности» рода приходит новая система, согласно которой внимание уделяется иерархии чинов. Назревшая потребность в обособлении слоя государственных служащих от остального общества выразилась в появлении в период царствования Петра I Табели о рангах. Благодаря этому нововведению менялась суть продвижения по лестнице государственной службы. Если ранее, «знатность» рода давала возможность замещать более высокие должности, то теперь само служение позволяло пробиться в высшие слои российского общества, получить определенный титул. Регламентация положения государственного служащего есть следствие стремления подконтрольности, подвластности своих подданных. Помимо внедрения чинов, закрепленных в Табели о рангах, вводятся определенные обращения к лицам, занимающим определенные должности (Ваше благородие, Ваше высокоблагородие и др.), используется система дресс-кода, получившая свое распространение в ношении разного рода мундиров, шинелей, знаков отличий и др. Другими словами, происходит тотальное выстраивание социальной иерархии, основу которой составляет принадлежность к государственной службе, точнее к ее конкретным ведомствам. Государственный аппарат всячески старается привнести духовное основание государственной службы в общественное сознание, быть государственным служащим – это благородно. Состояние, в котором находилось российское общество, достигает абсурда, когда различие в подаче блюд на светских мероприятиях основывается на иерархии чинов.

Качественно новый этап, связанный с попыткой реформирования государственной службы, относится к деятельности М. М. Сперанского. С его именем связывают появление министерств и Государственного со-

вета, а также введение в систему рекрутирования государственных служащих критерия образованности. Однако последнее начинание пришлось «не по вкусу» российскому чиновничьему аппарату, поэтому и не было реализовано на практике в должной мере.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, можно дать характеристику предпосылок формирования современной государственной службы. Во-первых, это безграничная власть начальника или субъекта, стоящего выше по иерархии чинов, основанная на страхе безответственности перед подчиненными. В тоже время, в силу технической невозможности контролировать чиновников низшего уровня, это приводило к самоуправству последних на местах. Во-вторых, это понимание государственной должности не как возможности благотворного влияния на положение общественных дел, а как источника личного обогащения, в первую очередь материального. С другой стороны, приобщенность к государственной службе автоматически наделяет человека определенным социальным статусом, принадлежностью к конкретному слою общества. В-третьих, стоит упомянуть финансовый момент государственной службы. Заработанная плата большинства чиновников была крайне мала, низшее чиновничество жило на грани нищеты. Однако принадлежность к государственному служащему, ношение такого же мундира, как у человека с большим достатком, но в равной должности, скрывало такую социальную напряженность.

Говоря о современной государственной службе, можно заметить те или иные черты, которые были заложены ранее. В современном российском обществе остается должное уважение к представителям государственной службы. Факт занятия государственных должностей предполагает отсутствие судимости, заболеваний, наличие профессиональных качеств, знание законодательства, в большинстве случаев, наличие высшего профессионального образования. Более того, в общественном сознании до сих пор рядовой чиновник воспринимается как носитель власти в той или иной степени. Укоренившиеся традиции «кумовства», коррупции, получение «корочки», т.е. удостоверения государственного служащего дают хоть и нелегальные, но дополнительные возможности получения благ. С учетом российского менталитета все это создает определенный образ государственного служащего, что и является ценностным основанием для поступления и прохождения государственной службы. Материальным же основанием выступает вознаграждение в виде заработной платы и различного рода социальные гарантии. Однако на наш взгляд, уровень зарплат и пенсионного обеспечения, особенно федеральных государственных служащих, остается низким, а неуверенность в завтрашнем дне не покрывается социальными гарантиями. Поэтому сегодня, нам думается, в основе поступления на государственную службу приоритет отдается ценностным основаниям.

*А. И. Багаева*

## **ПАРЛАМЕНТ КАК ИНСТИТУТ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Девяностые годы стали для России временем кардинальных перемен во всех сферах общественной жизни. В полной мере это относится и к развитию российской государственности. Реформы политической системы получили неоднозначную оценку со стороны исследователей. Однако при самом широком разбросе мнений невозможно отрицать тот очевидный факт, что за десять лет государственный строй стал принципиально иным. Одним из важнейших направлений реформирования явилось становление российского парламентаризма.

Многие ученые-обществоведы и политические аналитики провели немало исследований институциональной составляющей демократизации, придя к выводу о первостепенной значимости парламентаризма как инструмента обеспечения политической стабильности в период радикальных перемен. Политическая практика демократизации свидетельствует, что именно парламент, как правило, становится местом достижения межэлитного согласия по вопросу о стратегии демократических изменений [4, с. 51].

Парламент получил название представительного органа власти именно потому, что должен быть «верным выражением страны» – писал Б. Н. Чичерин [3]. И в классических, и в современных политических теориях идеальный парламент – это орган, претендующий на всеобщее представительство населения независимо от механизма его формирования.

Сегодня все более и более растет значение региональных органов представительной власти. Пережив период освоения суверенитета по известной формуле Б. Н. Ельцина, регионы за полтора десятилетия в основном смогли определиться, сколько же суверенитета им нужно. Наибольших успехов в реализации демократических принципов добились в таких регионах, как Москва, Санкт-Петербург, Самарская и Новгородская области.

Мы же, в свою очередь, обратимся к Волгоградскому опыту.

Согласно Уставу Волгоградской области № 73 от 17.07.1996 г.: «Законодательная власть в Волгоградской области осуществляется населением посредством референдума и Волгоградской областной Думой».

Волгоградская областная Дума является постоянно действующим, высшим и единственным, выборным представительным и законодатель-

ным органом государственной власти, обладающим правом представлять интересы населения и принимать от его имени законодательные акты по предметам ведения Волгоградской области, а также в пределах полномочий области по предметам совместного ведения Волгоградской области и Российской Федерации [1]. И, как мы знаем, важная черта регионального органа законодательной власти – его представительный характер. Представительная природа парламента субъекта базируется на одной из форм народовластия – представительной демократии. Применительно к региональному уровню суть представительства заключается в выборном характере приобретения полномочий представителей населения (депутатов) в органах законодательной власти соответствующих субъектов.

На этапе своего формирования представительный орган власти функционален/дисфункционален в плане артикуляции и согласования интересов. Особую актуальность данный вид функциональности регионального парламента приобрел в условиях отсутствия прямых выборов населением субъекта Федерации главы исполнительной власти субъекта. Нередки критические оценки качества представительности интересов граждан в парламенте в современных российских условиях. Так, например В. А. Ачкасов и В.Б. Грызлов убеждены в том, что голоса избирателей обмениваются не на конкретные решения, а лишь на фьючерсы, то есть обещания что-либо сделать [2, с. 23].

В заключении хотелось бы отметить, что последние полтора десятилетия развития парламентских институтов и практик в России представляют собой сложный и противоречивый опыт. Не все проблемы институционального характера решены успешно, особенно в регионах, уровень доверия граждан федеральному парламенту снижается. Поэтому актуальной остается проблема легитимности парламентских институтов как на федеральном уровне, так и региональном уровнях. Но, тем не менее, следует отметить, что российский парламентаризм в целом состоялся и выполняет основные функции и является существенным фактором развития демократических процессов в нашей стране.

#### **Библиографический список**

1. Устав (Основной закон) Волгоградской области от 17 июля 1996 г. № 73-ОД.
2. Кравченко Л. А. Парламент как институт представительной демократии // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 2.
3. Чичерин Б. Н. О народном представительстве. – М., 1866.
4. Жамалдаев Шайд, Тарасов Илья Роль парламентаризма в демократизации политической системы // Власть. – 2006. – № 3.

*Ю. В. Бутенко*

## **МОЛОДЕЖНЫЙ ПАРЛАМЕНТ: СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

«Государственная гражданская служба Российской Федерации (далее – гражданская служба) – вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи)».

«1 февраля 2005 г. вступил в силу закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ. Закон, которым установлены правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы, по сути – «кадровая Конституция» гражданских служащих. Правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации определены Федеральным законом РФ «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ.

В соответствие с ним система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

- государственная гражданская служба
- военная служба
- правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба, в свою очередь, подразделяется на федеральную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

По данным Федеральной службы государственной статистики на 2012, в органах государственной власти работают свыше 768 тысяч человек, на должностях муниципальной службы – свыше 330 тысяч человек.

Кроме того, активно в государственную власть пытаются включить молодежь города Волгограда. К примеру, заместитель председателя областной Думы Николай Чувальский принял участие в первом организационном заседании Молодежного парламента Волгограда.

Как сообщили в пресс-службе облдумы, Молодежный парламент формируется с целью создания условий для включения молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь и содействия формированию осознанной и активной гражданской позиции у молодежи, проживающей на территории города Волгограда.

Членами Молодежного парламента могут быть граждане в возрасте от 14 до 30 лет включительно, поддерживающие деятельность по реализации задач Молодежного парламента и желающие непосредственно осуществлять эту деятельность, а также представители молодежных общественных объединений, поддерживающих цели Молодежного парламента.

Для реализации постановленных задач Молодежный парламента имеет право:

а) выступать с инициативами по различным вопросам жизни молодежи, вносить предложения и законопроекты в органы государственной власти в порядке, установленном действующим законодательством Российской Федерации и законодательством Волгоградской области;

б) в лице своих представителей участвовать (с правом совещательного голоса) в работе комитетов Волгоградской областной Думы, вносить предложения по проектам нормативных актов и иным документам, относящимся к сфере молодежной политики;

в) выходить с предложением о проведении и в необходимых случаях проводить социологические исследования и консультации, семинары, конференции и встречи по актуальным молодежным проблемам;

г) привлекать к своей деятельности научные учреждения, информационные центры, другие специализированные организации, ученых и специалистов, других лиц, заинтересованных в достижении задач Молодежного парламента;

Это характеризует активную вовлеченность определенную категорию общества, а именно молодежь, в совещательный, консультативный коллегиальный орган при Волгоградской областной Думе, который позволяет раскрыть все возможности и реализовать потребности молодежи в Волгограде.

*С. С. Восканян*

## **ПЕРСПЕКТИВЫ СОЗДАНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Проблема создания эффективной модели государственной и муниципальной службы в России стоит на повестке дня почти четверть века. Еще в конце 1980-х гг. общество потребовало от власти реформировать принципы и правила функционирования государственной службы (напомню, что муниципальной службы тогда не было, а местный уровень был

частью единой системы госслужбы). Прессинг со стороны различных общественных сил, в том числе в виде широкой критики, в конечном итоге достиг своей цели, и власть попыталась начать процесс совершенствования функционирования государственных органов. Этот процесс совпал по времени с некоторыми другими политическими событиями и привел к принятию 20 июля 1991 г. одного из знаковых и важнейших нормативно-правовых актов в этой области – «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных объединений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР». Данный указ президента России Б. Ельцина означал департизацию вышеназванных структур. После более чем 70 лет чиновничий аппарат должен был стать аполитичным. То есть в основу деятельности и развития государственной службы внедрялся один из главных и необходимых для ее эффективной работы принципов – принцип нейтральности.

Однако стремление построить госслужбу на новых правилах обернулось фиаско. Первым крупным тестом на проверку, например, степени нейтральности государственных органов явилась президентская избирательная кампания 1996 г. И этот тест власти полностью провалили. Во время всей кампании и подсчета голосов ельциновский штаб в максимальной степени использовал административный ресурс. Конечно, нельзя сказать, что после указа 1991 г. госаппарат сразу стал нейтральным, особенно в период противостояния между Б. Ельциным и Верховным Советом, избирательной кампании на выборах в Федеральное Собрание 1995 г. и в др. случаях. Но именно президентские выборы 1996 г. стали первым открытым массовым случаем вытягивания чиновников, помимо их воли, в происходящий политический процесс. Хотя и это событие не стало еще своего рода точкой невозврата. Власть могла остановиться и вернуться к принципу нейтральности (внепартийности) госслужбы задекларированному к этому времени в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы». Главная проблема была в том, что ни до избирательной кампании 1996 года, ни после власть не стремилась и даже не думала создавать нейтральный госаппарат. Ей это было не нужно и не выгодно (политически и экономически). А может ли быть эффективной государственная и/или муниципальная служба, если она политизирована? Вероятно, может, но только в стране с авторитарным или тоталитарным режимом, где есть одна власть, одна политическая сила. И все и вся подчиняются только ей. Но в условиях демократии, пусть даже рождающейся и несовершенной, политизированность государственной и муниципальной службы не только не улучшает, но и наоборот, только усугубляет политическую и социально-экономическую ситуацию в стране, а также замедляет, а в отдельных случаях приостанавливает построение демократического режима, и даже может способствовать возврату к прежнему (авторитарному, тоталитарному) режиму.

Постсоветская власть задекларировав, в том числе в Конституции 1993 года, принципы демократии и правового государства, в то же время не только не воплотила их в жизнь или хотя бы строила по ним государство, но даже не ориентировалась на них. Все провозглашенные демократические идеи, ценности и лозунги выступали всего лишь умелым прикрытием проводимым внутренней и внешней политики, которая еще больше усугубляла общественный кризис и способствовала снижению авторитета страны на международной арене. Декларируя и требуя от народа соблюдения одних (писанных) правил, в то же время сама власть ориентировалась и жила по другим (неписанным) правилам – «по понятиям». Отсюда и результат – отсутствие каких-либо позитивных изменений в построении эффективной модели государственной и муниципальной службы.

Приход к власти в 2000 г. нового главы государства не особо повлиял на рассматриваемую проблему. Периодически принимались определенные нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность государственной и муниципальной службы или их отдельные аспекты, в том числе на региональном и муниципальном уровне, вносились различные изменения регулирующие деятельность и поведение (этические нормы) чиновников. Одним из значимых таких изменений явился Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе РФ», который даже изменил классификационные категории государственных гражданских служащих. Однако, неизменно оставались некоторые формальные и неформальные основы и принципы функционирования государственной и муниципальной службы: высокий уровень материальной и социальной защиты, предпочтение связям и верноподданству при приеме на работу и карьерном продвижении, а не профессионально-личностных качеств человека, ориентация не на закон, а на требования вышестоящего начальства, политизированность государственной и муниципальной службы и некоторые др. За предыдущее десятилетие особенно усиливалась тенденция политизации чиновничьего аппарата. Это наглядно проявлялось в период смены глав регионов, городов и районов. Чуть ли не каждый такой новый руководитель (вне зависимости был ли он избран или назначен) начинал свою работу на должности с увольнения N числа чиновников из «старой» команды, под видом сокращения аппарата и оптимизации расходов на его содержание. Причем профессиональные способности чиновника не играли никакой роли. Но проходило некоторое время, и на места уволенных принимались новые чиновники, но только уже «свои». Такая «ротация» кадров стала практически обычным явлением не имеющим ничего общего с созданием эффективной модели государственной и муниципальной службы.

И вновь зададимся вопросом: можно ли при таком отношении к системе государственной и муниципальной службе ожидать появления ее

эффективной модели? Конечно, нет. Для создания такой модели необходимо в первую очередь и главным образом политическая воля власти, не их призывы, декларации, обещания в этом вопросе, а реальное действие, а их пока что крайне недостаточно.

За постсоветский период были проведены множество научных конференций, форумов, «круглых столов», вышло большое количество научных трудов, посвященных построению эффективной модели государственной и муниципальной службы в России. Теоретики и практики предложили немало рекомендаций, но вопрос по-прежнему является актуальным. И я несколько не удивлюсь, если лет через 10-20 ученые по-прежнему будут собираться на различные научные мероприятия, чтобы в очередной раз обсудить данную проблему и выработать рекомендации, ибо в вышеназванный период навряд ли что-то в этом вопросе радикально изменится.

*Р. А. Данакари*

## **УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭТНИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

В современном российском обществе проблемы межэтнических отношений занимают все более значимое место, что связано с нарастанием негативных тенденций и продолжающимся социально-экономическим кризисом. Сегодня большинство населения, огромная часть бюджетников, особенно вузовской интеллигенции, причины неудач связывают с неадекватностью существующих форм политического и демократического устройства. Не секрет, что уже сама власть признает не соответствующую традициям России реализовывающуюся либеральную модель экономического и социального развития страны.

Для решения актуальных проблем развития страны необходим поиск адекватной новым «вызовам» концепции, адаптация всех уровней власти, самого общества к сложившейся объективной реальности, движение к реальной демократии. За последние несколько лет были проведены международные и всероссийские конференции, высокие политические форумы, посвященные «национальному вопросу», межэтническим и межконфессиональным отношениям, связанными непосредственно с ними вопросам реформирования государственной и муниципальной службы.

Изучение реальности показывает, что в результате внедрения рыночной экономики и специфических форм рыночных отношений радикальным образом изменилась жизнь и вся деятельность поликонфессионального и многонационального российского общества. В настоящее время важно пропагандировать не просто базовые принципы рыночной экономики, провозглашать политические права и свободы граждан, а заниматься строительством социального государства. Для практической реализации данной задачи крайне важным представляется не декларативное, а реальное обеспечение гражданам свободы выбора, когда индивиды, имеющие разный социальный опыт, разную систему ценностей, разные жизненные стратегии, могли бы сами выбирать сферу и способы приложения своих усилий. Также необходимо нахождение новых стимулов и форм гражданской самоорганизации, «перезагрузка» соответствующих инфраструктур (партийной системы, местного самоуправления, системы социального партнерства, профсоюзов, локальных сообществ).

Очевидный спад интереса большинства граждан к политике может и должен компенсироваться разнообразными формами общественной самодетельности. Демократизация полиэтничного общества должна открывать путь в политику новым социальным и этническим субъектам, предлагающим для обсуждения актуальные проблемы и ценности, способным их реализовывать. Они не могут и не должны заменять собою партии, но способны включить их в широкий общественный контекст, приблизить к интересам широких слоев населения.

Рассматривая социально-этнические процессы, изучая субъектов взаимодействия, а также особенности государственной и муниципальной службы в непрерывно меняющихся условиях общественной жизни, отметим, что дальнейшее движение к демократии, строительство социального государства невозможно без общественного согласия, поддержки большинства общества, реального участия основных политических партий и оппозиционных сил. Поэтому первоочередными становятся задачи по обеспечению: во-первых, социальной солидарности, мира и согласия между различными социальными, этническими и конфессиональными группами; во-вторых, неразрывной связи модернизации экономики с реформированием государственной и муниципальной службы.

По-прежнему серьезную тревогу вызывает социальная поляризация общества, когда основная масса населения живет в условиях бедности. Сложилась совершенно парадоксальная ситуация непрерывно продолжающейся социальной дифференциации, значительного имущественного расслоения. За десятилетия реформ в стране не удалось сформировать реально функционирующий средний класс. Умаление роли и значения социальной сферы, особенно науки и образования, привели к отчуждению большей части интеллигенции от рыночных реформ и неприятно сложившихся форм демократических преобразований. Важнейшей проблемой

российской демократии, по-прежнему, остается проблема перевода частных, примитивных, эгоистических интересов на общественные интересы, ценности самореализации, язык общезначимых проблем, ориентация на философию созидания и гуманизма.

В настоящее время стратегия на модернизацию и инновационное развитие все больше превращается в декларацию, пустой лозунг. Исполнительная власть и государственная бюрократия не стремятся учитывать интересы большинства населения, обеспечивать реальное «соучастие» общества в процессе демократизации государственного и муниципального управления.

В многонациональной стране за прошедшие десятилетия сформировалось примитивное потребительское общество с сомнительными ценностями и принципами, девальвированы высокие и благородные цели служения обществу и государству. Сегодня все более нарастающий протест общества, разных его социальных групп и слоев вызывает раздражение всех ветвей власти, особенно, исполнительной, узурпировавшей полномочия других.

Интеграция полиэтнического и поликонфессионального российско-го общества в новую социальную целостность возможно только на основе строительства современного социального государства, способного обеспечить единство разнообразных целей и интересов широких слоев населения, определить пути и перспективы будущего.

Как показывает анализ исторического бытия России, становление и развитие страны на протяжении целого тысячелетия происходило в особом политическом, социально-экономическом и культурном пространстве. Позиционируя себя как единство, определенную самость, сегодня народы России представляют собой специфические социально-экономические образования с самобытной культурой, языками, традициями и идентичностью. Все эти факторы следует учитывать при реформировании государственного и муниципального управления. На общесоциальном уровне российская цивилизация воплощает в себе все многообразие социально-политического и культурно-нравственного развития человечества, включает уникальное единство, особый ареал, среду жизнедеятельности человека, его психологию и идентичность, традиции и уклад жизни.

Универсальный характер проблем социально-этнического развития во многом связан с тем, что на современном этапе глобализации и общественной динамики, на новом витке истории вновь решается судьба, настоящее и будущее народов России. Сегодня в стране со сложной полиэтнической и поликонфессиональной структурой происходят непрерывные и сложные, разносторонние и глубинные изменения. Поэтому проблема будущего превращается в проблему поиска стратегии, основного направления социально-политической и национально-этнической интеграции, определения места российской цивилизации в системе непре-

рывно развивающихся международных отношений, как нового субъекта мировой политики, центра культуры и духовности.

В условиях современной глобализации Россия все больше превращается в уникальный центр притяжения сил. Значит, от решения комплекса разнообразных современных проблем: политических, экономических, социальных, культурных, моральных, психологических, непосредственно зависит не только судьба всех народов России, но и будущее всей евразийской цивилизации, всего мира. Перед всеми уровнями власти, системой государственного и муниципального управления, национальными общественными объединениями, предстают исключительно сложные задачи по демократическому и федеративному обустройству страны, реальному учету интересов больших и малых этносов, формирующейся российской нации, народов всего евразийского континента.

Принятая в декабре 2012 года Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации выполняет позитивную роль в обеспечении социально-политической стабильности, формировании общегражданской идентичности. В ней обозначены основные принципы и приоритеты, выявлены федеральная и региональная специфика, определены их самостоятельность в решении конкретных проблем, прерогативы центра по отношению к субъектам. Этот подход наиболее объективен по отношению ко всему Югу России как одному из самых проблемных регионов страны, как с точки зрения особенности этнической структуры, так и в силу сложившейся в последние годы тяжелой экономической и этнополитической обстановки. Сегодня важно многие положения Стратегии согласовывать с необходимостью «ответа» на новые «вызовы», непрерывно происходящими изменениями, как в стране, так и на международной арене.

Рассматривая проблемы обеспечения национальной безопасности страны, следует активнее пропагандировать идеи единства и общероссийской гражданской идентичности. Полиэтнический характер развития большинства республик создает почву для новой интеграции, способствует межнациональному учету и балансу интересов, создает основу для согласия и мира во всем евразийском пространстве. Нам представляется, что федеральной власти следует более четко заявлять о приоритете своих национальных интересов как на Северном, так и Южном Кавказе. Важно продемонстрировать реальность своих амбиций и искренность проводимой политики живущим на всем Кавказе народам, которые пока еще составляют основной пророссийский потенциал.

В этой связи следует активно использовать современные информационные и телекоммуникационные технологии, особенно СМИ, наступательно вести пропагандистскую и агитационную работу. Сегодня как никогда важны государственная и общественная поддержка развития всех полиэтнических сообществ, создание соответствующих мер, направленных на обеспечение положительного морально-психологического климата, атмосферы дружбы и сотрудничества между народами.

Возвращаясь непосредственно к исследованию социально-этнических процессов в России, отметим, что при реализации государственной национальной политики, особенно на Юге России, следует избегать конъюнктурного заигрывания с отдельными этническими группами и элитами. Следует действовать более профессионально и грамотно при определении основных направлений и приоритетов, установок в сфере социально-этнической политики, особенно при подготовке стратегий и программ развития национальных республик, округов, конкретных этносов и местных сообществ.

Сегодня, в условиях все еще продолжающегося экономического кризиса, социальной поляризации и регресса, наибольшую опасность представляет идеология радикализма и экстремизма, национализма и этнофобии. Поэтому необходимо четко разграничить движение по национальному возрождению от процессов этнизации экономической, политической, социальной и религиозной сфер жизни общества. Следует признать, что события на Юге России тесно связаны с положением и самочувствием русских и русскоязычного населения, давно и прочно «вмонтированных» в кавказскую историю, культуру, традиции. Следует помнить, что усиление внутренней миграции также ведет к новой дестабилизации обстановки во всей стране, нагнетанию националистических и экстремистских настроений.

Ни для кого не секрет, что события, которые происходят на Юге России, особенно на Северном Кавказе, являются определенным дестабилизирующим фактором не только для близлежащих регионов, но и для всей России. Отсутствие надэтнической цели и системы общих ценностей продолжает пока оказывать негативное влияние на теорию и практику национальных отношений, действия федерального центра на всем Кавказе.

Серьезную проблему представляет деятельность на нашей территории различных зарубежных центров, миссионеров, христианских и исламских религиозных сект, которые используют этническую, конфессиональную и культурно-языковую близость для стимулирования активности экстремистских групп и сил. Не секрет, что после поездки в страны Запада и Ближнего Востока молодежь возвращается через некоторое время домой с иной системой мировоззрения и ценностей, позиций и установок, что, естественно, не может не тревожить ученых и специалистов.

В настоящее время для межнациональных отношений в самой Российской Федерации актуальной является не только проблема реального утверждения равноправия субъектов, но и признание и юридическое закрепление многонационального характера всех республик, краев, областей и автономий, при равенстве прав человека и национальностей на всей территории страны.

Ситуация, которая сложилась на Северном Кавказе, все еще продолжает оказывать негативное влияние на весь Южный Федеральный округ, особенно Нижнее Поволжье. В этой связи проблемы Северного Кавказа нельзя рассматривать в отрыве от общей ситуации в стране, потому что сама кавказская политика – неотъемлемая составная часть государственной политики России в целом.

Система государственного управления и местного самоуправления при разработке и реализации стратегий, концепций и программ должна учитывать специфику национально-этнического бытия и многообразие культур народов России. В этой связи отметим несколько принципиально важных моментов.

Во-первых, следует признать Российскую Федерацию единой и неделимой Родиной и территорией для всех наций и народов, этносов и этнических групп, независимо от происхождения, расы, национальности, веры, пола, социального статуса, профессии.

Во-вторых, государственная национальная политика России должна строиться исключительно на доверии ко всем нациям и этносам, национальностям страны, опираться на однозначную ориентацию подавляющего большинства населения южных регионов, населения Северного Кавказа на Российскую Федерацию.

В-третьих, следует учитывать специфику Юга России, который на современном этапе становления многонационального российского народа представляет собой своеобразный полигон испытания идей, принципов, практики национальной политики и государственного федерализма. Такие понятия, как «нация», «национальное достоинство», «национальная традиция» не только глубоко вкраплены в культуру, традиции и быт народов, но и являются органичными элементами их идентичности. Важно осознать, что на территориях всех республик Северного Кавказа проживают представители многих коренных этносов и разных языковых семей со своей историей, памятью предков, культурой и традициями.

В-четвертых, признать, что дальнейшая политизация этнического, конфессионального, языкового и других факторов способствует не только разгоранию действующих, но и возникновению скрытых этнических конфликтов, появлению взаимных территориальных притязаний. В-пятых, продолжающийся социально-экономический кризис в стране оказывает дальнейшее негативное воздействие на общественное бытие народов России. Снижение уровня жизни основной массы населения является значимым фактором обострения как социальных, так и межэтнических отношений в стране, ведет к новому этапу борьбы за власть и ресурсы, доступ к ключевым постам в управлении экономикой и социальной сферой, становится питательной почвой для роста преступности и коррупции.

В-шестых, важно знать, что для гармонизации межнациональных отношений огромную роль играет система равноправного, пропорционального и справедливого представительства этносов в органах государственной власти и управления, обеспечения общественного порядка, мира и согласия.

Рассматривая проблемы межэтнических отношений, следует признать, что умаление и недооценка многонационального, поликонфессионального и социокультурного факторов, игнорирование теоретически значимых и осмысленных разработок, соответствующих моделей реформирования и возможных прогнозов ведет к деградации общества, сводит на нет необходимые изменения в жизненном укладе и способах жизнедеятельности народов.

Таким образом, актуальный характер управления социально-этническими процессами в России заключается в необходимости постановки в центр всей деятельности государственной и муниципальной службы человека как высшей цели и ценности, как субъекта политики, учет реальных интересов многонационального российского народа, опора на его многовековое совместное бытие, опыт диалог и доверия.

*С. С. Ермакова*

## **ФАКТОР ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ, ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Социально-политическую значимость общественного мнения трудно переоценить в период становления демократии и развития гражданского общества как в России, так и в других странах. Успех любого масштабного социально-политического действия зависит от силы массовой поддержки, которая стоит за его спиной, а эффективность социально-экономической политики должна исходить из потребностей и интересов людей, которые выражаются в их повседневных социальных оценках.

*Общественное мнение* – это совокупность представлений, суждений, оценок, отражающих мнение социальных групп к тем или иным политическим событиям, явлениям. Оно отражает реальное состояние общественного сознания, интересы и настроения общества. С развитием общества, изменением отношений между государством и общественностью

менялась и роль общественного мнения. Наиболее полно в настоящее время оно реализует свои функции в рамках политической демократии и становления гражданского общества. Общественное мнение стало важным элементом политической жизни, охватывая все вопросы, связанные с ней, мнение граждан оказывает влияние на процесс принятия политических решений на всех уровнях: от муниципального до государственного.

Можно выделить два источника формирования общественного мнения:

1. Непосредственное наблюдение за окружающим, оценка тех или иных действий, решений, высказываний. Здесь формирование общественного мнения происходит стихийно и практически не поддается регулированию.

2. СМИ, которые оказывают целенаправленное воздействие на сознание и поведение людей, т.е. они являются инструментом манипулирования общественным мнением со стороны различных политических и финансовых сил [1].

По мере демократических процессов в России роль общественного мнения значительно возрастает. Оно становится важным инструментом утверждения ценностей гражданского общества – суверенность личности, наделение ее гражданскими политическими правами, свободное выражение своих мыслей и активное участие в решении вопросов общественной жизни.

Важное значение общественного мнения как института гражданского общества ярко проявляется в условиях современной России. В настоящее время в стране действует более двух десятков центров по изучению данного явления, среди них: ВЦИОМ (Всероссийский Центр Изучения Общественного Мнения), Левада-Центр (российская негосударственная исследовательская организация Юрия Левады), ФОМ (фонд «Общественное мнение»), СИМАКС (центр изучения общественного мнения), РОМИР (исследовательская компания), КОМКОН (Европейское общество исследователей рынка и общественного мнения).

Государственная служба, в свою очередь, играет важную роль в обеспечении демократии и общественного благополучия в стране. Компетентная, профессиональная и непредвзятая гражданская служба является необходимым условием в поиске ответов на вызовы XXI века [2]. И здесь очень важна поддержка, как со стороны общественности, так и со стороны СМИ.

Вместе с тем общественное мнение в России (и не только в России) становится объектом манипулирования со стороны СМИ, которые являются инструментом данного процесса различных политических сил.

Причем, манипулятивные процессы носят не слишком закрытый характер, что негативно сказывается на имидже государственной гражданской службы.

Решение данной проблемы непосредственно связано с развитием институтов гражданского общества, которые должны поставить под общественный контроль СМИ, защитить их от негативного воздействия со стороны различных политических и финансовых сил, добиться функционирования масс-медиа на благо общества.

Помимо органов общественного контроля использовать СМИ в интересах граждан и предотвратить негативные последствия их деятельности поможет коммуникативное воспитание населения и, особенно, молодого поколения. Цель данного воспитания – научить граждан критически относиться к СМИ, компетентно и ответственно их использовать [3].

Очевидно, что политико-коммуникативное воспитание молодого поколения необходимо России и другим посткоммунистических странам, в которых грамотность населения в области массовых коммуникаций низкая, а возможности их использования в манипулятивных целях высокие.

При формировании позитивного имиджа государственных служащих следует не забывать про этику в их профессиональной деятельности, в частности при связях с общественностью, в том числе и через СМИ. Пустые обещания и разговоры не поднимут рейтинг, свою эффективность надо показывать деятельностью, пусть она будет и не крупномасштабной, но действительно принесет определенный положительный результат, как на уровне общества в целом, так и на уровне государственном. И не стоит забывать, что государственная служба на то и государственная: она призвана работать на благо государства и общества, а не в целях личного обогащения.

Лишь комплексно решая различные проблемы в области взаимодействия властных структур, массовых коммуникаций и общественности на основе учета мирового опыта и собственных общественных реалий, можно создать эффективную и жизнеспособную демократию, развитое гражданское общество и престижный имидж государственной службы.

#### **Библиографический список**

1. Кухарчук Д. В. Социология: конспект лекций. – М.: Юрай-Изад, 2007. 250 с.
2. Туронок С. Г. Государственная гражданская служба в условиях реформ // Общественные науки и современность. 2006. №4. С. 32-38.
3. Пугачев В. П., Соловьев А. И. Введение в политологию: учебное пособие. – М.: АСПЕКТ ПРЕСС, 2000. 378 с.

*В. М. Запругайло*

## **ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Совершенствование систем государственного управления, использование новых концепций и технологий менеджмента (New Public Management) в значительной степени связаны с применением информационных технологий в рамках создания электронного правительства. Реализуемый в настоящее время «Системный проект по формированию в Российской Федерации инфраструктуры электронного правительства» нацелен на повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг [1]. Качество государственных и муниципальных услуг во многом определяются оперативностью их предоставления. Для обеспечения оперативности в различных регионах России в рамках создаваемой системы электронного правительства (e-Government) вводятся в строй многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг населению (МФЦ), которые должны реализовать технологию «одного окна». При этом МФЦ выполняет роль фронт-офиса, где организуется непосредственное взаимодействие органов власти с гражданами. В свою очередь основные процессы по оказанию услуг осуществляются в бэк-офисах, т.е. в тех ведомствах, которые ответственны за ту или иную государственную или муниципальную услугу. Для обеспечения оперативности взаимодействия между фронт-офисом и бэк-офисом, а также взаимодействие между ведомствами внутри бэк-офисов должно осуществляться на основе современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Если скорость предоставления государственных или муниципальных услуг окажется низкой или чрезмерно низкой, то это может привести к росту социальной напряженности и проявлению коррупции. В обмен на деньги можно быстрее решить свой вопрос, а значит, своевременно получить нужную работу, зарегистрировать недвижимость или автомобиль и т.п. Однако, в реализованных до сих пор системах предоставления государственных и муниципальных услуг основной акцент сделан на совершенствование работы фронт-офиса, тогда как в бэк-офисе, где в основном и происходят все основные затраты времени, все остается почти без изменений. На местах понятие «технология «одного окна» интерпретируется неоднозначно. В итоге на практике за счет значительных финансовых затрат (несколько десятков млн. руб. за один так называемый МФЦ) реализуется гибридный фронт-офиса и бэк-офиса под названием «одна дверь». При этом проблемы межведомственного взаимодействия решаются силами самого заявителя, который превращается в некоего ку-

рьера, снующего от одного «окошка» к другому. Недопустимость такой подмены неоднократно отмечалась в исследованиях и на конференциях, проводимых на различных уровнях<sup>2</sup>. Однако ситуация по-прежнему не меняется, и на местах в различных регионах продолжают обосновывать «технологии «одной двери»<sup>3</sup>. Во многом этому способствует несовершенство нормативно-правовой базы, в том числе разработанные и уже принятые административные регламенты предоставления государственных и муниципальных услуг.

Похожая ситуация складывается и на федеральном уровне. Проведенная в 2013 году проверка деятельности 21 министерства и ведомства показала, что ими не в полной мере обеспечивается выполнение действующих нормативных правовых актов, регламентирующих оказание госуслуг [2].

МВД, Минтруд, Минфин, Минобрнауки, Минздрав, Минэкономразвития, ФМС, ФТС, Росреестр, Росводресурсы, Ростехнадзор, Росалкогольрегулирование и Россельхознадзор не завершили работу по приведению административных регламентов в соответствие с требованиями 210 ФЗ «Об организации предоставления госуслуг» и 133 ФЗ, устранивающего ограничения для предоставления госуслуг по принципу «одного окна». Более 200 административных регламентов не зарегистрированы в Минюсте.

Не обеспечено соблюдение сроков поэтапного перехода на предоставление госуслуг в электронном виде, предусмотренных постановлением правительства №2415 от 28 декабря 2011 г. В результате в 2012 г. из общего количества поступивших заявлений в министерства и ведомства было подано в электронном виде всего 16%, в то время как плановое значение этого показателя в 2012 г. должно было составить 25%, говорится в отчете.

ФТС, Рособрнадзор, Росприроднадзор, Ростехнадзор, Росавтодор, Росздравнадзор и Роснедра, согласно документу, госуслуги в электронном виде вообще не предоставляли.

Не было выполнено постановление правительства №1376 от 22 декабря 2012 г., устанавливающее среднее время ожидания в очереди заявителя при получении госуслуг – 15 минут. Фактическое значение этого показателя превышает 50 минут, говорится в отчете со ссылкой на данные Минэкономразвития.

---

<sup>2</sup> Информационно-аналитическая поддержка ФЦП «Электронная Россия» (2002-2010 годы)» (Программа): отчет о НИР (1 и 2 этапы) // Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации; рук. С.Л. Лоткин; исполн.: Э.Р. Батаршин [и др.]. – М., 2007. – 140 с. - [http://www.ar.gov.ru/ru/about/el\\_russia/contracts/?id4=48&mode4=material](http://www.ar.gov.ru/ru/about/el_russia/contracts/?id4=48&mode4=material).

<sup>3</sup> Доклад статс-секретаря – заместителя Министра экономического развития Российской Федерации А.В. Поповой // Конференция "Подведение итогов реализации мероприятий административной реформы в 2008 году. Основные направления работы в 2009 году". Москва. 19 марта 2009 г. - [http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/Popova\\_190309.pdf](http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/Popova_190309.pdf).

Остается высоким уровень административных барьеров, что не позволяет сократить среднее число обращений представителей бизнес-сообщества в органы госвласти при получении госуслуг, особенно в строительной отрасли и сфере ЖКХ.

В настоящее время, по информации Минкомсвязи, которая приводится в отчете, регулярно пользуются возможностью получения госуслуг в электронном виде более 4,5 млн граждан России. Вместе с тем согласно целевым параметрам госпрограммы «Информационное общество», на начало 2012 г. должны были пользоваться электронными госуслугами не менее 20% от общей численности населения или около 28 млн граждан.

«Основными причинами сложившегося положения являются сложности в регистрации, оформлении, получении и предоставлении электронных документов, а также навигации на Едином портале, – говорится в документе. – Кроме того, нередко возникают системные и технические ошибки, устранение которых занимает много времени».

Для того чтобы разобраться с тем, что же на самом деле происходит с электронным правительством в России необходимо рассмотреть разрешительные государственные полномочия и проблемы, которые возникают и возникают при их реализации в истории становления и развития российской государственности.

Результаты системно-исторического анализа законодательных и делопроизводственных материалов, содержащих в себе сведения об административных регламентах или аналогичных нормах, установленных в органах исполнительной власти в различные исторические периоды России, показывают, что смена систем государственного управления в России, а также смена технологических укладов, не приводили к изменению общего срока исполнения дел [3].



Рис. 1. Институциональная ловушка административных регламентов в России

Системно-исторический анализ административных регламентов, принятых в России за многовековую историю, показывает, что система предоставления государственных услуг в России находится в институциональной ловушке, определяемой эффектом *path dependence* – зависимостью от предшествующего развития.

Почему это происходит? Одной из причин такого состояния дел является то, что основные принципы документооборота середины XIX в. – прохождение документами инстанций сначала снизу вверх, а затем сверху вниз, – действовали не только в начале XX в., но используются и до сих пор. При этом максимальная централизация контроля над документооборотом предполагает, что документ должен быть сначала доложен руководству, а лишь затем, обрастая резолюциями в соответствии со служебной иерархией, он спускается к непосредственным исполнителям. Прохождение документами инстанций сначала снизу вверх, а затем сверху вниз по иерархической лестнице обусловлено организационной структурой органов власти.

Можно утверждать, что именно иерархическая структура органов власти порождает указанную выше институциональную ловушку предоставления государственных услуг в России.

Выход из этой ловушки связан с высокими издержками трансформации, которые могут привести к возникновению рисков фрагментации в различных сферах и сегментах социально-экономической системы вплоть до распада государства. Это и является основным сдерживающим фактором каких-либо серьезных преобразований [3].

В рамках теории институциональных изменений и теории трансакционных издержек рассматриваются два возможных выхода из институциональной ловушки:

1) Эволюционный путь развития, при котором условия выхода формируются самой системой. Критический момент (бифуркационная точка истории) наступает, когда трансакционные издержки функционирования неэффективной нормы превысят трансформационные издержки отмены старой нормы и/или введения новой нормы;

2) Революционный путь развития, при котором ликвидация и замена неэффективной нормы происходит вследствие воздействия сверху в иерархической системе, например, путем разработки и обязательного единовременного внедрения общенациональных стандартов для взаимодействия и информационного обмена между ведомствами. При этом разработка и внедрение новых норм потребует реинжиниринга деятельности всей иерархической системы.

Ждать наступления критического момента и достижения бифуркационной точки в современных условиях развития, когда фактор времени порой имеет решающее значение, для России неприемлемо. Выбор революционного пути развития также невозможен. И не только потому, что революции, как правило, ничем хорошим не заканчиваются.

В государственных учреждениях, в отличие от частного сектора, недопустимы любые революционные эксперименты, приводящие к риску потери устойчивости управления. Государственный сектор из-за многочисленных юридических, законодательных и нормативных требований обладает значительно большей инерционностью и вследствие необходимости различных согласований потребует гораздо большего времени для восстановления устойчивости. Поэтому необходимо выбрать иной путь, в котором сочетались бы достоинства эволюционного и революционного подходов при минимизации риска потери устойчивости управления. Для достижения данных целей могут быть использованы известные в теории организаций эволюционные способы перестройки организационной структуры фирмы с использованием реинжиниринговых (т.е. революционных по содержанию) технологий, в том числе сетевых<sup>4</sup>. Вместе с тем, необходимо четко разграничивать реинжиниринг органов исполнительной власти, участвующих в реализации разрешительных полномочий и базирующихся, возможно, на сетевых технологиях, от значительной части публично-правовой деятельности государственных органов, которая не связана с оказанием услуг. Лишь сочетание иерархической организации, имеющей четкую вертикальную зависимость элементов системы, с подвижной горизонтальной сетевой структурой способно эффективно использовать преимущества указанных структур. Предоставление услуг по принципу одного окна может быть начато в рамках существующей институциональной модели. Такой комбинированный подход позволяет локально, в основном в выделенных вспомогательных процессах, осуществлять реинжиниринг не затрагивая вначале основную деятельность органов власти по осуществлению разрешительных полномочий. В результате с ростом числа успешных реинжиниринговых мероприятий происходит увеличение числа сторонников использования новых стандартов и достигается постепенное вытеснение старых норм новыми.

Дальнейшая эволюция административных регламентов возможна в направлении экстенсивного развития за счет вовлечения в процесс со-

---

<sup>4</sup> Цирель С. В. «QWERTY-эффекты», «path dependency» и закон Седова, или возможно ли выращивание устойчивых институтов в России // Интернет-конференция «20 лет исследования QWERTY-эффектов и зависимости от предшествующего развития» с 15.04.05 по 5.06.05. - <http://ecsocman.edu.ru/iconf/16213021/program.html>

вершенствования нормативно-правовой базы все большего количества федеральных и региональных органов власти, особенно учитывая накапливаемый позитивный и негативный опыт в создании МФЦ. Вскоре возникнет необходимость в широком реинжиниринге бизнес-процессов и межведомственной интеграции. Это обусловлено тем, что интенсивное направление формирования административных регламентов возможно только за счет кардинального изменения в институтах государственного и муниципального управления. И такая необходимость, как показывает проведенный системно-исторический анализ, возникла не сегодня и не вчера [3].

По всей видимости, на реализацию предложенного выше подхода нацелена новая концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде [4]. Если основным вектором развития государственных услуг предыдущего этапа являлось повышение количества услуг, предоставляемых в электронном виде, то теперь речь идет о повышении их качества при существенном снижении количества услуг. В соответствии с новой концепцией, Минэкономразвития РФ перерабатывает «Электронное правительство», в результате чего портал государственных услуг лишится значительной части прежних функций, оставив на сайте порядка двадцати наиболее востребованных услуг [5].

Следующий шаг на пути к повышению доступности государственных услуг и минимизации временных и финансовых расходов при их получении должен быть сделан в направлении совершенствования работы тех ведомств, которые ответственны за ту или иную государственную или муниципальную услугу.

### Библиографический список

1. Утвержден системный проект инфраструктуры электронного правительства (Электронный ресурс). Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/4255>
2. Отчет правительства: Электронные госуслуги заглохли [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://gov.cnews.ru/top/2013/06/25/otchet\\_pravitelstva\\_elektronnye\\_gosuslugi\\_zaglohli\\_533261](http://gov.cnews.ru/top/2013/06/25/otchet_pravitelstva_elektronnye_gosuslugi_zaglohli_533261)
3. Запругайло В. М. Реинжиниринг органов исполнительной власти в условиях развития информационного общества в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/document/74797/74833/preview>
4. Разработана концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id\\_4=44086](http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id_4=44086)
5. Минэкономразвития урежет «Электронное правительство» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.km.ru/v-rossii/2013/10/09/ministerstvo-ekonomicheskogo-razvitiya-rf/722443-minekonomrazvitiya-urezhet-elek>

*С. В. Кутяев*

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И ОБЩЕСТВО: НА ПУТИ К РАВНОПРАВНОМУ ДИАЛОГУ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

На современном этапе все чаще встает вопрос о том, какие отношения выстраиваются между властью и обществом, каково соответствие декларируемых принципов правового государства реальной действительности. Насколько доступны, близки и подконтрольны гражданам властные институты.

Традиционно, в России такое взаимодействие носит неоднозначный, а, порой, противоречивый, и даже конфликтный характер.

С одной стороны, исторически сложилась модель, при которой власть всегда была дистанцирована от граждан. Закрытость позволяла властным структурам реализовывать решения, которые не всегда совпадали с интересами общества, избегать публичной практики при принятии управленческих решений, создавала благоприятные условия для развития коррупции. При этом веками транслировалось стремление власти встать над населением, монополизировать право на решение всех общественных вопросов.

С другой стороны, в нашей стране, периодически, то стихая, то возобновляясь, идет активная дискуссия о проблемах формирования гражданского общества или самостоятельности его развития. При этом в современной России, в отличие от западных демократий, возникло такое доминирующее понимание, в котором основная функция гражданского общества – это контроль с целью коррективы власти со стороны общественных и правозащитных организаций. По мнению И. И. Санжаревского – это мягкая форма перманентной оппозиции государственным институтам со стороны активной части российского общества [3]. Тогда как в мировой западной практике основной функцией гражданского общества является не оппозиция, а наоборот, всеобъемлющая активная поддержка властных институтов [Там же]. В этом случае гражданский контроль направлен на выявление нарушений закона, наказание виновных, но не на разрушение государственно-властных институтов. В помощь гражданскому контролю выступает общественный контроль за соблюдением прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в деятельности органов государственной власти, что, собственно и выступает непосредственной формой власти народа.

Сложившуюся неоднозначность во взаимодействии государственно-властных институтов и общества иллюстрируют исследования, посвященные данной проблематике [например, 1, 4, и др.].

Среди вариантов разрешения сложившейся ситуации, наиболее часто можно встретить предложения по повышению открытости органов государственной власти, а точнее – института государственной службы, представляющего собой своеобразный «проводник» между политическим руководством страны и населением.

Так, О. Ф. Шабров, считает, что требование открытости продиктовано возрастающим уровнем социальной организации современного общества, представляющего собой настолько сложный организм, что без обратной связи, без учета мнений и настроений, особенностей того или иного народа, групп населения, без признания ими правомерности того, что делает государство, трудно рассчитывать на эффективность государственного управления [5, с. 36].

Проблемам «открытости – закрытости» в политике посвящен знаменитый труд Карла Поппера «Открытое общество и его враги» [2], а также ряд других научных трудов.

Открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих продекларированы в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 59-ФЗ «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации».

Требованиям открытости государственной службы отвечает и федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 10.03.2009 № 261, в соответствии с которой в настоящее время осуществляется реформирование государственной службы.

Вместе с тем, исследования на обозначенную тематику, а также законодательные акты, не содержат сколько-нибудь детального определения термина «открытость государственной службы».

Однако можно согласиться с мнением ряда исследователей [3, 4, и др.], что в основе открытого и прозрачного взаимодействия между институтами государственной власти и гражданским обществом исторически закладываются и развиваются несколько базисных принципов, находящих свое институциональное выражение, в первую очередь, в положениях основного закона – Конституции Российской Федерации:

- во-первых, принцип прозрачности формирования органов власти, организации и осуществления государственной власти (Ст. 32 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия»). См.: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме РФ»; Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ

«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»; Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и др.);

- во-вторых, принцип открытости и прозрачности в организации государственной службы и осуществлении властных полномочий (Ст. 32 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе». См.: Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27.05.2003 № 58-ФЗ.);

- в-третьих, принцип прозрачности государственного заказа и осуществления закупок, оказания государственных услуг (Электронное правительство. Государственные услуги.// Портал государственных услуг РФ. URL: <http://www.gosuslugi.ru>; Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов. URL: <http://zakupki.gov.ru>, и др.);

- в четвертых, обязательность раскрытия информации публичных органов власти (Ст. 29 Конституции РФ: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом). Гарантируется свобода массовой информации»);

- в-пятых, принцип участия граждан в формировании органов власти, определения целей, задач государственной политики и ее осуществлении (Ст. 32 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей».).

Обобщая, отметим, что на пути к равноправному диалогу между государственной службой и обществом, безусловно, существуют не только субъективные, но и объективные трудности. К примеру, все участники такого взаимодействия должны четко осознавать, что сделать государственную службу открытой до бесконечности невозможно. Грань, за которой открытость вступает в противоречие с эффективностью в условиях российской специфики, сложно очертить. Стержнем политической системы, предшествующей современной, выступало не право, а сложная система партийных решений. В правовом же государстве государственная служба есть совокупность правовых норм и процедур, формализующих отношения внутри государственного аппарата и отношения между этим аппаратом и обществом. И чтобы сделать ее открытой, надо эту совокупность не только продекларировать, но и сформировать, и отладить ее действие на практике.

Таким образом, прежде чем ставить государственные институты под контроль общественности, прежде чем передавать государственную власть народу, надо обеспечить, равный как по форме, так и, по сути, до-

ступ к власти граждан, независимо от их возможностей и ресурсов. В противном случае – это означает возможность более значимого влияния на государство со стороны тех групп интересов, которые располагают более значимым ресурсом.

Эта проблема актуальна даже для сформировавшихся западных демократий, имеющих отлаженную систему государственной службы; она отражает одну из негативных сторон лоббистской деятельности. Не говоря уже о странах, образовавшихся на постсоветском пространстве, где эти стороны лоббизма проявляются куда острее, отражая те или иные очертания коррупции.

### **Библиографический список**

1. Петухов В. Бюрократия и власть / В. Петухов // Социологические исследования. – 2006. – № 3.
2. Поппер К. Р. Открытое общество и его враги. – Т. 1: Чары Платона / Пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского. – М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. 448 с.
3. Санжаревский И. И. Транспарентное взаимодействие государства и гражданского общества как институциональное свойство политического процесса. Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал [Сетевое электронное издание, ISSN 2221-7703]. 2012. 02 (03).
4. Талапина Э. В. Антикоррупционный информационный стандарт в государственном управлении: подходы к пониманию / Талапина Э. В. // Государство и право. – 2011. – № 3, с. 5-15.
5. Шабров О. Ф. Реформа государственной службы: открытость или эффективность? / О. Ф. Шабров // Социология власти. – 2005. – № 6.

*В. А. Колесников*

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» №131-ФЗ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

6 октября 2013 года исполнилось десятилетие со дня принятия действующего статутного закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Истекший период позволяет провести некоторые оценки этого важнейшего документа с учетом исторической ретроспективы и реалий развития местного самоуправления (МСУ) в нашей стране.

Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации (РФ) заложила основы демократического типа местного самоуправления для России (третьего уровня системы публичной власти). Определяющими являются ст. 3, ст. 12, а также ст. 130, 131, 132-133 в главе 8 «Местное самоуправление» – именно они стали ключевыми для формирования действующего российского законодательства о местном самоуправлении и новой правовой отрасли «Муниципальное право».

Напомню, ранее действовавший (до января 2006 года) №154-ФЗ (от 28 августа 1995 года) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был принят почти через 2 года после принятия Конституции. За это время ряд субъектов РФ, исполняя свои конституционные обязательства к МСУ и опередив федерального законодателя (во исполнение ст. 72 п. (н) Конституции РФ «о предметах совместного ведения» и в целях обеспечения развития МСУ на своей территории) приняли собственные – региональные законы о МСУ для целей муниципального строительства.

Волгоградская область оказалась в десятке пионеров муниципального законотворчества. Волгоградский областной закон об основах МСУ был на период 1995 одним из самых добротных по качеству организационного обеспечения МСУ [1]. Вместе с этим, – отвечавший содержанию принятого в 1995 г. федерального статутного закона о МСУ областной закон «Об организации местного самоуправления в Волгоградской области» № 82 от 11- 09- 96 г. вступил силу только в октябре 1996 г.

Каков вклад в дело обеспечения МСУ № 154- ФЗ от 28 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями проработал 11 лет)? Отметим позитивные позиции исторического вклада: обеспечивал становление МСУ в РФ в сложных исторических условиях радикальных преобразований; отвечал принципам Конституции РФ и содержанию Европейской Хартии МСУ, принятой в Страсбурге в 1982 г. и ратифицированной РФ в 1998 г.); способствовал вхождению РФ в международное правовое пространство; данный федеральный закон стал правовым предшественником действующего №131-ФЗ.

Верификация практикой, однако, выявила значительные издержки первого статутного закона об общих принципах организации МСУ, к которым отнесем:

- само определение МСУ в ст.2 было не четким и не конкретизировало властную суть МСУ (это исправляется ст.1 № ФЗ-131);
- задавалась в №154-ФЗ «равнозагруженность» всех видов муниципальных образований в РФ: с одинаковым набором из 30 вопросов местного значения и ответственностью; а ст. 6 в редакции 1997 г. декларировалось: «Экономическая и Финансовая самостоятельность МО. Подчиненность одного МО другому – не допускается»;

- не было отрегулировано разграничение компетенции районного и поселенческого уровней, а также правовое обеспечение наделения муниципальных единиц отдельными государственными полномочиями;
- требовали четкости формы взаимодействия государственного и местного начал в субъектах РФ, особо по вопросам налоговой составляющей, бюджетной обеспеченности, с ответственностью по социальным обязательствам.
- межмуниципальная практика, союзный и ассоциативный тип единения и кооперации муниципальных образований различных видов и защита муниципальных интересов также требовали нового подхода.

Эти и другие издержки влекли:

- Сбои в практике МСУ к концу 90-х гг., особенно в организации и работе органов МСУ. Наметилось затухание реформаторского потенциала и обозначилась тенденция к сворачиванию в ряде субъектов РФ поселенческого принципа организации МСУ;
- Акцентировалась тенденция к укрупнению муниципальных образований и абсолютизации районного звена; возникла аналитика рисков и угроз в отношении демократической перспективы МСУ в РФ (появляются статьи и исследования об угрозах МСУ в РФ: А. Замотаева, А. Салмина, А. Широкова, А. Воронина и др. авторов (МСУ грозит перерождение в ТОС [2]).

• В Волгоградской области в этой ситуации в 2001 г. была введена своя вертикаль (на стыке регионального государственного управления и МСУ) – отличная от президентской системы полпредов в федеральных округах и даже от губернаторского полпредства на тот период в Саратовской области у Д.Ф. Аяцкова [3]. Напомню: институт и практика полномочных представителей губернатора в региональных округах Волгоградской области, с целями поддержки, координации и взаимодействия государственных органов управления и муниципальных органов явили как свои плюсы, так и минусы [4]. Региональное полпредство просуществовало в Волгоградской области более восьми лет в сложный период нового периода реформирования МСУ (отметим, в ФРГ подобные медиативные структуры эффективно действуют в земельных округах Федеральных земель и немецкий опыт доказывает свою эффективность[5]).

Сложности и проблемы МСУ в начале 2000-х годов оказываются в фокусе внимания центральной власти – начинается подготовка новой реформы и нового статутного закона об МСУ. С принятием закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (№131-ФЗ, 6 октября 2003 г. [6].) был взят курс на исполнение задач новой реформы МСУ. На это были нацелены структуры федеральной власти, региональные власти, руководители муниципалитетов и население с тем, «чтобы обеспечить результативность реформы “равно-

значной по целям и характеру революционным изменениям” – акцентировал целевую направленность нового ФЗ и суть реформы МСУ Президент РФ В. В. Путин [7].

Каковы основные цели и задачи №131-ФЗ?

- преодолеть издержки № 154-ФЗ, и обеспечить более эффективное правовое поле для РФ МСУ в соответствии с ратифицированной Европейской Хартией МСУ;

- максимально приблизить российское МСУ к реальным запросам развития и обустройства локальных поселений и местной жизнедеятельности;

- определить перечни местных дел (ВМЗН в этом суть ст. 14-18. Главы №3 «Вопросы местного значения» №131-ФЗ) – по основным видам МО (поселенческого, районного, и городского - окружного типа: последний агрегирует полномочия поселений и районов);

- обеспечить эффективную взаимосвязь государственного и муниципального начал в субъекте РФ, особо по вопросам наделяния отдельными государственными полномочиями (сняв эти полномочия с поселенческого уровня);

- активизировать население муниципальных образований как основного субъекта «де-юре» местной жизнедеятельности, к новому уровню участия в решении и обеспечении вопросов местного значения;

- обеспечить укоренение народовластия на третьем базовом уровне системы российской публичной власти. Здесь движение к идеалу МСУ: органы МСУ и население перевести из модели отношений: «субъект-объектного типа», в «субъект-субъектные отношения», в системе которых органы МСУ и население выступают как равноправные партнеры обеспечения местной жизнедеятельности.

В этом аспекте востребованная к углубленному анализу гл. 5 №131-ФЗ ст. 22-33: «Формы непосредственного осуществления населением МСУ и формы участия населения в осуществлении МСУ» (в 2013 году в Волгоградской области в этом направлении особо показательна практика развертывания системы ТОС).

№131-ФЗ с 2003 года поэтапно обеспечивая реформирование МСУ в условиях усиления вертикали власти, активизировал деятельность органов МСУ, определил четкие контуры «2-х уровневой системы территориальной организации и активизировал к участию в реформе *теоретическую науку* и эта работа продолжается. Показательны совместные научные и научно-практические конференции, семинары круглые столы и исследования, публикации и методические разработки по широкому спектру вопросов МСУ [8]. В 2010 г. коллективом кафедры истории и теории политики ВФ-РАНХиГС издана монография «Социально-политические аспекты местного самоуправления в РФ» [9]. В 2012 – монография «Социально-политическая стабильность в муниципальных образованиях РФ»

(с социологическим опросом и исследованием позиций 500 респондентов в муниципалитетах Волгоградской области) [10]. В 2013 г. приступил к исследованию проблем на «стыке» МСУ и формирования политической культуры и патриотизма в муниципальных образованиях.

Отметим некоторые проблемы, требующие исследования на которые нацеливает практика реформирования МСУ и содержание №131-ФЗ:

1. *Повышение качества и доступности, предоставляемых населению муниципальных услуг* и перевод их в электронный вид; *Методическое обеспечение унификация и комплексность мер по созданию сети МФЦ* – особо в крупных муниципалитетах: единые требования фирменный стиль, организационно правовое обеспечение.

2. *Совершенствование муниципального правотворчества*, например, в связи с исследованием норм муниципального правового процесс и ведением регистра муниципальных правовых актов (с решением 2-х задач: а) пополнение общедоступной базы данных муниципальных правовых актов б) контроль муниципального нормотворчества для систематизации модельных муниципальных правовых актов).

3. *Необходимо повышение уровня доверия населения к местной власти*. Показательна динамика: число жителей Волгоградской области “в большей или меньшей мере отказывающихся в доверии местным и региональным органам власти” достигало 52-57% к моменту принятия №131-ФЗ. По данным социологического мониторинга ВАГС в январе 2003 г. только 2% жителей положительно оценивали деятельность муниципальных органов, 35% из них остановились на нейтральной оценке, 47% давали негативную оценку – органы местного самоуправления “не справляются” с решением социально-экономических проблем.

Подобные оценки опроса общественного мнения, проведенного осенью 2006 г., «свидетельствуют, что почти половина жителей региона (47%) считают, что сегодня в основном плохо исполняются законы, гарантирующие *социальные* права граждан. При этом три четверти опрошенных (76%) возлагают вину за неисполнение законов, прежде всего на чиновников исполнительной власти. По данным проведенного 2010 г., исследователями СКАГС в городских и сельских поселениях Ростовской области (опрошено 710 жителей). На вопрос: «на Ваш взгляд, что понимаете под местным самоуправлением?» – 45.11% респондентов ответили: «МСУ – официальная государственная власть на низовом местном уровне»; а при этом на вопрос «Считаете ли себя Вы полноправным участником местного самоуправления?» – 41.67% ответили «да – безусловно». [11, с. 24-25]. По данным социологического опроса населения Ростовской области в 2011 году, проведенного Ассоциацией муниципальных образований Ростовской области в 50 муниципальных районах (респонденты – 1150 жителей сельских поселений [12, с.7, 25]), - 80% из них продолжают считать местное самоуправление официальной государственной властью на низо-

вом уровне (с наличием бюрократизации и отчуждением от интересов простых граждан).

4. *Больше самостоятельности местной власти* по линии: районное звено – регион. По сути, в каждом субъекте Российской Федерации (а порой, учитывая соглашения о передаче полномочий и практику межбюджетных отношений, и в каждом районе) сложилась своя модель, причем степень разброса между ними высока. Важно подчеркнуть, что далеко не всегда модель точно соответствует действующему законодательству, однако зачастую это происходит потому, что объективно законодательные рамки оказываются слишком жесткими, чтобы под них подстроить практику.

5. *Муниципальная автономия остается в значительной степени ограниченной*. Отношения по принципу «начальник-подчиненный» остались распространенными между главами субъектов федерации и главами районов, городских округов; между главами районов и поселений. Особенно вертикальные отношения сложились по линии «регион - муниципальный район». Через функциональную необходимость, стереотипы деятельности, финансовую зависимость, совместное решение задач, выполнение переданных полномочий произошло, в ряде регионов произошло огосударствление муниципальных районов; компетенция муниципалитетов друг с другом и с субъектом федерации оказалась разграниченной лишь отчасти;

6. *Проблема подготовки муниципальных кадров* и качество муниципального менеджмента. Здесь резерв и новые технологии подготовки кадров. Эта сфера жизнедеятельности органов МСУ и составляющая функционирования российских муниципалитетов сегодня вызывает особой беспокойство. Спектр этой актуальной составляющей для развития МСУ требует особого и отдельного исследования

### Библиографический список

1. Колесников В. А. Жизнь в структуру не уместить, но попытаться надо: местное самоуправление // Волгоградская правда. – 1995. – 19 мая.
2. Воронин А., Мурашко А., Савранская О. Реформа сводит местное самоуправление к ТОС // Муниципальная власть. – 2002. – № 3.
3. Колесников В. А. И снова о “Вертикалях”. У немцев и здесь есть чему поучиться // Волгоградская правда. – 2001. – 24 июля.
4. Колесников В. А. Опыт губернаторского полпредства Волгоградской области Современные проблемы государственной политики и управления // Труды Всероссийской научной конференции (Москва, 17 октября 2013 г.). – М.: Научный эксперт, 2013. - с. 608 + Электрон. часть (с. 609-1301). – С. 520-531.
5. Шнапп Ф. Е. Аппарат главы окружной администрации в землях ФРГ // Государство и право, -1994, - № 4, - С.129-135.
6. Федеральный Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131- ФЗ от 6 октября 2003 // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 9502.

7. Путин В. В. Выступление на расширенном заседании Государственного Совета Российской Федерации, 23 октября 2002 г. // Муниципальная власть, – 2002. – № 5, - С. 3-4.

8. Колесников В. А. Местная власть: к идентификации содержания понятия // Научный вестник Волгоградской Академии государственной службы: Серия Политология и социология. – 2011. № 2. - С. 98-102.

9. Социально-политические аспекты развития местного самоуправления в российском регионе. Монография /под ред. д-ра. филос.н. проф. Р.А. Данакари; ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы». – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2010. - 244 с.

10. Социально-политическая активность муниципальных образований в современной России: монография / под ред. докт. полит наук, проф. В. А. Колесникова; Волгоградский филиал ФГОУ ВПО РАНХиГС – Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХ и ГС, 2012. - 240 с.

11. Местное самоуправление в России и Германии: история и современность // Материалы международной научно-практической конференции. Ростов на Дону, 3 апреля 2010 г. Изд-во.: СКАГС, 2010. 960 с.

12. Мнение населения о современном состоянии местного самоуправления в сельских поселениях // Информационно-аналитические материалы международной научно-практической конференции «Эффективность самоуправления муниципальных образований городских и сельских поселений (опыт России и Германии)» 14 апреля 2011 г. Изд-во: СКАГС, 2011. 152 с.

*И. И. Колпаков*

## **КОРРУПЦИЯ В РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ – ОСОБЕННОСТИ И ТЕНДЕНЦИИ ПРОЯВЛЕНИЯ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Коррупция является общепризнанной проблемой многих стран. Однако в России этот показатель достиг критических отметок. Размер финансовых средств, которых ежегодно недосчитывается российский бюджет, достигает 15 % ВВП. В рейтинге коррумпированных стран Россия соседствует с Гайаной, Гондурасом и другими “развитыми” странами. Наибольший уровень коррупции отмечается в органах власти всех уровней. Следует рассмотреть более подробно региональный уровень.

Выделяя здесь основные коррупционные направления, следует отметить следующие особенности:

1. Выросло число дел, связанных с получением взяток в особо крупных размерах.

2. Расширился спектр коррупционных дел по факту сдачи в аренду земли и недвижимости.

3. Отмечается рост коррупции с конкурсами на закупку товаров и услуг.

4. Увеличилось число дел по фактам продажи должностей в госорганах.

Подобным образом выглядит основа коррупционных преступлений в регионах. Из нее, впоследствии, распространяются остальные более мелкие по объему коррупционные схемы. Дадим более подробную характеристику основным направлениям:

Во-первых, за последние годы выросло и количество фактов дачи взятки и сам размер данного поощрения. Из теневого сегмента дача взятки переросла в обыденный факт в жизни общества. Для отдельных категорий граждан эта проблема стала источником личного обогащения, бизнесом. Фактически стало продаваться почти все: от второстепенного документа до ключевых тендеров и должностей в государственных структурах. Очень часто взятки стали получать именно за те услуги, которые по действующему законодательству должны оказываться бесплатно. Все эти факторы в совокупности разрушают доверие к власти со стороны общества.

Второе место по числу коррупционных преступлений занимают преступления с землей и недвижимостью. В качестве основных здесь отмечают мошенничество с подделкой документов, подлогом, искажения сведений государственного земельного кадастра и уничтожением архивов документов по участкам, неоднократная перепродажа одного участка разным лицам и т.д. Все это снижает общую инвестиционную привлекательность России.

Исследования показали, что есть надежная связь между уровнем коррупции в земельном секторе и инвестиционной привлекательностью. Это доказывает, что если в стране высокий уровень коррупции, то инвестиционная привлекательность резко снижается. Так как инвестиции в основе своей идут в производство, определенные объекты, строительные площадки и т.д.

Третье место занимает рост коррупции с конкурсами на закупку товаров и услуг. Здесь поле для коррупции почти безгранично. Сюда входят теневые тендеры для “своих”, немотивированное завышение цен контрактов или определенных видов продукции, закупка некачественных товаров по нереальным ценам, сокрытие информации по торгам и участвующим в них лицам, выставление непредусмотренных законом требований к участникам аукционов, кумовство и т.д. Все это наносит значительный урон функционированию государства. Все потери от данного типа коррупции можно условно поделить на два вида.

1. Количественные потери – здесь на первый план выходит завышение или занижение объема поставляемых материалов или оказанных услуг по сравнению с необходимым количеством. Плюс к этому чаще всего эти товары и услуги не используются по своему прямому назначению.

2. Качественные потери – заключаются сделки с нарушением требуемых технических условий, поставляется некачественный товар, который невозможно эксплуатировать и трудно заставить поставщика обеспечить гарантийное сервисное обслуживание.

Общий объем потерь составляет 1 трлн. рублей в год.

Четвертое место занимает растущая тенденция продажи должностей в органах власти. Здесь следует отметить следующий аспект: должностями торгуют два типа людей: либо это мошенники, которые берут деньги людей и потом просто не исполняют своих обязательств, либо это реальные чиновники, которые способны из простого неподготовленного человека сделать чиновника. Вред от второй категории намного выше, так как, во-первых, таких “чиновников” сложно отследить и, во-вторых, они мгновенно вовлекаются в криминальную деятельность вместе со своими работодателями, что наносит серьезный вред стабильности государства. Это обуславливается тем фактом что, подобные слуги народа начинают “отбивать” затраченные финансовые ресурсы, сплетая вокруг себя новый клубок коррупционных дел.

Подобный коррупционный рост на уровне региональных органов власти – связующих звеньев между федеральной властью и системой МСУ нарушает нормальное функционирование государственного аппарата в целом. Самым проблематичным является тот факт, что многие из коррупционных схем на первый взгляд выглядят вполне законно и без обращений граждан выявить факт мошенничества крайне сложно. Все это создает благоприятную почву для продолжения подобной деятельности.

Однако ситуация не безнадежна. Видится возможным предприятие некоторых мер, которые теоретически могут поспособствовать снижению коррупционного потенциала:

1. Необходимо наладить взаимодействие с правоохранительными органами, прокуратурой, которые обладают полномочиями для проверки, как доходов чиновников, так и законности сделок.

2. Важной задачей является регулирование процедуры проведения тендеров, создание по-настоящему независимых комиссий.

3. Видится возможным отрегулировать законодательство в области государственных закупок сделать прозрачной процедуру тендеров.

4. Видится возможным отрегулировать законодательство в области государственных закупок, сделать прозрачной процедуру тендеров.

5. Необходимо дать кадровым агентствам более широкие полномочия, освободить их от бумажной волокиты и исполнения других обязанностей, подразделения должны стать более самостоятельными.

6. Возможно создание единого федерального органа, который бы отвечал за антикоррупционную политику государства.

7. Важно построить систему эффективного гражданского контроля.

Применив эти меры, не стоит рассчитывать на мгновенное исчезновение коррупции, однако эти меры способны приостановить ее распространение. Исследователи отмечают, что: «коррупция – универсальный феномен, присутствовавший во все века и во всех странах. Подобно греху, она присуща человеческой природе» [1]. Поэтому в успешной основе антикоррупционной стратегии должна находиться жесткая государственная политика, политическая воля высшего руководства [2].

От того сможем ли мы победить коррупцию, зависит будущее государства, а следовательно и наше.

### **Библиографический список**

1. Кожушко А. С. Коррупция общества, коррупция индивида // Гуманитарные и социальные науки. – 2012. – № 6. С. 109-115.
2. Морозов И. Л. Имперская традиция как основа эффективности национальной политики России // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 5. - С. 217-220.

*И. Л. Морозов, С. С. Карамышева*

## **КОРРУПЦИЯ КАК ПРОБЛЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА И ОБЩЕСТВА**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Коррупция – негативный фактор, сопровождающий политический процесс практически в любой государственной системе, варьируясь, однако, по масштабу распространения среди государственных служащих и глубине проникновения в ключевые центры принятия управленческих политических решений. В российском законодательстве под коррупцией понимается: *«злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами»* [1].

Разрушение Советского Союза и становление российской государственности сопровождалось острейшим противоборством политических элит и группировок, претендовавших на гегемонию у рычагов власти но-

вого государства, ослаблением контроля федерального центра над экономическими процессами в регионах, вмешательством зарубежных акторов (от правозащитных и просветительских НПО по типу фонда Сороса и Freedom House, до структур глобального экономического влияния, представленных Международным валютным фондом). Победа либерально-демократической элитной группировки определила вектор рыночного развития России с ориентацией на ценностную систему западных сообществ и трансграничную торговлю (быстро выродившуюся в режим обмена российских энергоресурсов на зарубежные товары широкого потребления и предметы роскоши).

Утвердившийся российский политический (правящий) класс впервые в истории осознал свою полную бесконтрольность, обернувшуюся в условиях идеологического вакуума и кризиса государственных мировоззренческих паттернов феноменом политической коррупции. Последняя превращается в полноценный политически институт, в *«устойчивый тип политического поведения, выражающийся в определенной системе коллективных действий, – задающий «правила игры» для властных элит, определяет рамки взаимодействия государства и групп интересов»* [2].

Неустойчивость и непредсказуемость российского политического процесса в сочетании с утратой эффективного контроля над экономической деятельностью звеньев государственного аппарата сопутствовали функционированию не только российской государственной элиты времен президентства Б. Н. Ельцина, но и последующим циклам развития российского политического класса [3]. В текущий период Президент России В. В. Путин вынужден выстраивать стратегическую линию управления страной с учетом как минимум двух серьезных вызовов, имеющих в своем генезисе коррупционную подоплеку:

- снижение лояльности со стороны части бюрократического аппарата;
- снижение доверия со стороны российских граждан к государственным структурам в целом.

Первое явление проявляется в саботировании реального исполнения Указов и поручений Президента «на местах», второе явление порождает различные формы протестного поведения граждан, примером которого служат массовые беспорядки в г. Москве 13 октября 2013 г. Причем как «Манежная площадь», так и «Бибирево», имеют в своей основе эффект недоверия со стороны граждан к правоохранительным и административным органам, которые воспринимаются как тотально коррумпированные и неспособные эффективно работать над решением таких беспокоящих российское общество системных проблем, как этнокриминал, нелегальная миграция.

Реализуемая Администрацией Президента стратегия борьбы с политической коррупцией в рядах госслужащих основана на «контроле сверху», когда государственную бюрократию контролируют сами же бюрократические институты, отстоящие от объекта контроля «по вертикали» (вышестоящий орган) или «по горизонтали» (иное ведомство). Данная стратегия находит свою характерную реализацию в законодательной сфере [4]. Государственных служащих предполагается ограничить в возможностях использования их завышенных материальных доходов (путем введения запрета на размещение финансовых средств в зарубежных банках, на приобретение активов, предпринимались попытки введения запрета на зарубежную недвижимость).

Однако представляется целесообразным дополнить систему противодействия коррупции мерами, основанными на ином подходе – наказуем сам факт обладания государственным служащим материальными активами, значительно превышающими его легальный доход и законное происхождение которых (напр. наследование) невозможно документально установить. Данная норма отражена в Статье 20 («Незаконное обогащение») Конвенции ООН против коррупции, определяющей: *«При условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать»* [5].

Введение контроля над расходами должностных лиц должно сочетаться с появлением принципиально новых для современной России органов контроля над деятельностью государственного аппарата «снизу» – формирование в регионах и на федеральном уровне своеобразных общественных комитетов, определяющих потенциальные признаки коррумпированности тех или иных государственных структурах и передающих данные непосредственно Президенту. Рекомендуется задействовать механизм региональных референдумов для определения уровня доверия/недоверия к региональной и муниципальной власти.

Подобная мера не только реально усилит элементы гражданского общества, подавляемого государственной бюрократией, но и приведет к вынужденному снижению своей активности коррумпированных сегментов государственного аппарата, что обернется реальным повышением жизненного уровня населения России [6].

### Библиографический список

1. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] / справочно-правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://www.garant.ru/iv/>, свободный. – Загл. с экрана.
2. Лазарев Е. А. Политическая коррупция: объясняя природу постсоветских трансформаций / Е. А. Лазарев // Полис. 2010. № 2. – С. 107.
3. Крыштановская О. В. Форматы российской власти / О. В. Крыштановская // Полис. – 2010. – № 1. – С. 27-34.
4. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] / справочно-правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://www.garant.ru/iv/>, свободный. – Загл. с экрана.
5. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (UNCAC) [Электронный ресурс] / Организация Объединенных Наций. Официальный сайт. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml), свободный. – Загл. с экрана.
6. Бедность и неравенство в современной России: 10 лет спустя. Аналитический доклад института социологии РАН [Электронный ресурс] / Вестник института социологии РАН. – Режим доступа: <http://www.vestnik.isras.ru/> / Вход свободный. – Загл. с экрана.

*Е. Г. Олейникова*

## СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ РОССИИ И СОВРЕМЕННОСТЬ

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Научным исследованиям системы и методов государственного управления России периода, предшествовавшего падению монархии, до недавнего времени были свойственны определенные крайности – от отрицания какой-либо эффективности в научных трудах советского периода до значительной доли идеализации в работах 1990-х годов.

В настоящее время складываются условия для более планомерного и объективного изучения российского опыта государственного управления и государственной службы. Однако целый ряд проблем продолжают оставаться предметом научных дискуссий. К примеру, соотношение понятий «чиновничество» и «бюрократия». Некоторые современные исследователи считают их практически тождественными, понимая под ними совокупность лиц, занятых в сфере гражданского государственного управления, имевших определенный пост, ранг и получавших жалование. [1]

Государствоведы начала XX века (А. Градовский, В. Ивановский) видели в бюрократии специфическую группу чиновничества, связанную исключительно с центральной властью. Так, В. В. Ивановский в связи с этим выделял особые черты бюрократии. Во-первых, четкие, иерархически построенные социальные роли, закрепленные рангами. Во-вторых, единообразное толкование административных норм, исходящих от центра во всех направлениях бюрократического организма. В-третьих, внутренняя планомерность деятельности. И наконец, особая групповая психология [2].

Законодательную базу прохождения государственной гражданской службы в начале XX века устанавливал Свод уставов о службе гражданской, включавший в себя Свод Устава о службе по определению от правительства, Свод Устава по выборам, Свод Устава о пенсиях и единовременных пособиях, «Положение об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях, а также в губерниях западных и Царства Польского».

Законодательством были установлены условия поступления на службу в соответствии с критериями: социальное происхождение, подданство, вероисповедание, возраст, образование, «гражданская честь». Право поступать на государственную гражданскую службу предоставлялось дворянам; детям офицеров и чиновников, получивших личное почетное гражданство; детям священников (православного, армяно-григорианского, лютеранского вероисповеданий), детям купцов первой гильдии, а также учителей, фельдшеров, канцелярских служащих. Кроме того, лица, окончившие гимназию с золотой или серебряной медалью, могли быть приняты на низшую ступень службы независимо от сословной принадлежности. С 1906 г. права поступать на службу формально были предоставлены всем (кроме представителей некоторых кочевых народов). Однако на практике сословные ограничения существовали вплоть до падения монархии.

Обязательным условием для поступления на госслужбу являлось российское подданство. Но практиковались исключения – возможность служить иностранным подданным с разрешения императора. Эта возможность распространялась в основном для ученых, преподавателей, специалистов ряда ведомств (горного, почтово-телеграфного и др.).

Свод уставов о службе гражданской устанавливал, что вероисповедание не препятствует определению на службу. Однако существовало несколько специальных инструкций, согласно которым предпочтение при зачислении на службу следовало отдавать православным.

Минимальный возраст для поступления на государственную гражданскую службу составлял 14 лет. Однако «действительной», например, учитываемой при начислении пенсии, считалась служба, начатая не ранее 16 лет. Для занятия некоторых должностей устанавливался минимальный возраст – 21 год, 25, 35 лет. Понятия «пенсионный возраст» не существовало.

Особо следует отметить гендерный аспект. Прямого запрета принимать женщин на госслужбу в законодательстве не содержалось. В то же время, статьи Уставов были адресованы исключительно к мужскому полу, содержали обороты «сын купца», «сын священника» и т.д. Согласно сложившейся традиции, со второй половины XIX века женщины могли поступить на службу главным образом в учебные, медицинские учреждения. Прием женщин в другие сферы госслужбы стали практиковать только в годы первой мировой войны.

При поступлении на службу законодательство устанавливало преимущества лицам, получившим российское образование (как в учебных заведениях, так и домашнее). Если должность требовала специальных знаний, претендент был обязан сдать экзамены, содержание которых устанавливалось распоряжением министра соответствующего министерства. Препятствием для поступления на службу могло стать нарушение норм «гражданской чести» – совершение преступления, повлекшее судебное наказание; «порочное поведение» (приверженность к азартным играм и т.д.).

Таким образом, спецификой поступления на государственную гражданскую службу в начале XX века являлось наличие многочисленных аспектов, не включенных в законодательство, но связанных с историческими традициями и политическими реалиями.

#### **Библиографический список**

1. Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII–начало XX в.): В 2 т. – 3-е изд., испр., доп. – СПб.: «Дмитрий Буланин», 2003.
2. Ивановский В. В. Бюрократия как самостоятельный общественный класс // Русская мысль. – 1903. – № 8. С. 3-21.

*С. С. Симонова*

### **ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

В настоящее время административная реформа является одной из основных задач Российского государства, поскольку дальнейшее развитие государственных институтов находится в неразрывной связи с совершенствованием государственного управления. Административная реформа должна привести к оптимизации административно-управленческих про-

цессов, повышению качества оказания государственных услуг гражданам, снизить издержки взаимодействия с органами исполнительной власти.

Важнейшим условием достижения указанных целей служит нормативно-правовое регулирование административной реформы. В настоящее время актуальной становится оценка регулирующего воздействия (далее – ОРВ) принимаемых нормативно-правовых актов, регламентирующих развитие административной реформы.

Оценка регулирующего воздействия (Regulatory Impact Assessment, Regulatory Impact Analysis, RIA) – термин, получивший широкое распространение в мире в 1990-х годах и обозначающий использование государственными органами при формировании государственной политики специальных аналитических процедур, направленных на выявление и оценку возможных выгод, издержек и эффектов от нового или существующего государственного регулирования.

Оценка регулирующего воздействия – это систематический процесс выявления и оценки возможных последствий введения тех или иных норм регулирования. ОРВ предполагает определение проблемы, на которое направлено регулирование, цели регулирования, идентификации различных вариантов, которые позволяют достигнуть поставленной цели, сравнение этих вариантов и выбор наилучшего из доступных. Неотъемлемым элементом ОРВ является проведение публичных консультаций с заинтересованными сторонами, что позволяет более точно выявить возможные положительные и отрицательные эффекты от введения регулирования.

Введение института ОРВ позволило вынести процесс проектирования решения за пределы ведомственных кабинетов, создать эффективную площадку для обсуждений проектов нормативных актов. Эта практика сегодня крайне востребована, прежде всего предпринимательским сообществом.

Процедура оценки регулирующего воздействия предполагает последовательное осуществление разработчиком следующих действий:

1) описание общего контекста и целей введения регулирования, в первую очередь четкое определение проблемы, решение которой требует принятия нормативного правового акта;

2) выявление и описание всех возможных вариантов решения проблемы, включая варианты, которые позволят достичь поставленные цели без введения нового регулирования;

3) выявление и количественная оценка последствий, к которым приведут предлагаемые варианты, включая затраты, выгоды и распределительные эффекты (распределение благ между различными заинтересованными группами);

4) разработка стратегий, обеспечивающих реализацию таких вариантов на практике и их соблюдение потенциальными адресатами регулирования, оценка их эффективности и результативности;

5) разработка механизмов мониторинга достижения целей регулирования и сбора информации, которая может потребоваться при дальнейшем совершенствовании регулирования;

6) публичные консультации, проводимые на систематической основе, чтобы обеспечить всем потенциальным адресатам регулирования возможность принять участие в выработке решения, включая предоставление информации о возможных затратах и выгодах предлагаемых альтернатив, в том числе их эффективность [1].

Анализ развития института оценки регулирующего воздействия позволил нам выделить несколько основных этапов его становления. До 2012 г. В рамках первого этапа оценка эпизодически проводилась отдельными органами исполнительной власти по отдельным проблемам и проектам нормативных правовых актов.

С середины 2010 года начался новый, второй этап внедрения института ОРВ, на этот раз как преграды для создания неоправданных административных ограничений, барьеров для предпринимательской деятельности в сферах осуществления контроля и надзора, лицензирования, оценки соответствия, установления требований к продукции и связанных с ним процессов.

В Российской Федерации оценка регулирующего воздействия на федеральном уровне стала применяться на постоянной основе с 2010 г. Решение об обязательном проведении ОРВ было закреплено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 г. № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». По результатам первого опыта подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия Минэкономразвития России инициировало принятие постановления Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2011 г. № 94 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», которым были уточнены отдельные процедурные вопросы проведения ОРВ.

В целях формирования механизма оценки регулирующего воздействия в Министерстве экономического развития Российской Федерации летом 2010 г. был создан соответствующий департамент, а также определен порядок подготовки заключений об ОРВ (Приказ Минэкономразвития России №398 от 31 августа 2010 г.). Принятая на федеральном уровне схема проведения ОРВ отличается от «классического» варианта, используемого в большинстве стран. В России оценка в настоящее время проводится не разработчиком, а специальным органом и не на стадии оценки проблемы, а на стадии уже готового проекта нормативного правового акта.

Такая схема предполагает жесткие сроки проведения оценки, ограниченность времени проведения публичных консультаций и очень большую нагрузку на департамент ОРВ, специалистам которого приходится оценивать очень разные проекты за очень короткий срок. В перспективе

обязанность оценивать последствия принятия регулирующих решений должна перейти к инициаторам соответствующего регулирования, за Минэкономразвития же должен остаться только контроль за качеством подготавливаемых заключений об ОРВ.

Зарубежный опыт показывает, что наиболее эффективно оценка регулирующего воздействия работает в случаях, когда она начинается на самой ранней стадии выработки решения. Чем позднее в процессе правотворчества начата процедура ОРВ, тем меньше вероятность, что результаты такого анализа повлияют на процесс принятия решения. Если ОРВ проводится в момент, когда ключевые обсуждения документа уже прошли, единственной задачей ОРВ может стать обоснование уже состоявшихся решений, а не содействие в выработке наиболее эффективных.

Кроме того, в условиях проведения ОРВ на последней стадии перед принятием документа существенным образом сокращаются сроки для качественного сбора и оценки информации, проведения публичного обсуждения. Следовательно, стратегическим направлением развития института оценки регулирующего воздействия в России должно стать поэтапное внедрение подхода, при котором оценка регулирующего воздействия должна начинаться на ранней стадии правотворческого процесса. Еще при определении проблемы, для которой принимается регулирование, ее масштабов, выбора альтернатив регулирования необходимо осуществлять формализованные процедуры оценки регулирующего воздействия.

В 2012 г. начался третий этап развития ОРВ. Его цели и задачи были сформулированы в 601-м указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Новый подход включает четыре основных момента. Первый – это, прежде всего, переход к проведению оценки регулирующего воздействия непосредственно самими ведомствами, это так называемые ОРВ на ранней стадии, второй – это расширение предметной области оценки на налоговое и таможенное законодательство, третий – это распространение процедуры ОРВ на законопроекты, подготовленные ко второму чтению, и четвертый – это продвижение института ОРВ на уровень субъектов Российской Федерации.

Минэкономразвития России в рамках внедрения института оценки регулирующего воздействия предусмотрело необходимость проведения публичных консультаций по всем поступающим на оценку регулирующего воздействия проектам актов, затрагивающим интересы бизнеса. Для этого создан Единый интернет-портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их публичного обсуждения ([regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)), который с 1 октября 2012 г. введен в эксплуатацию. Этому предшествовала работа в тестовом режиме. Проведена работа по его доработке, устранению технических замечаний, постепенному размещению всех проводимых публичных консультаций.

На наш взгляд, более широкая нормативно-правовая регламентация каждого из направлений административной реформы и стандартизация правоприменительных процедур приведут к повышению эффективности и качества оказания государственных и муниципальных услуг.

### **Библиографический список**

1. Доклад «О практике внедрения и дальнейшем развитии института оценки регулирующего воздействия в нормотворческой деятельности правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти / минэкономразвития России, май 2011.

*Е. Ф. Солощенко*

## **КОМАНДООБРАЗОВАНИЕ В ОРГАНЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ МИНИСТЕРСТВА ТОПЛИВА, ЭНЕРГЕТИКИ И ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**Министерство топлива, энергетики и тарифного  
регулирования Волгоградской области**

В современных условиях одним из наиболее востребованных личных качеств, наряду с профессионализмом, является способность специалиста действовать в команде. Ключевым фактором работы команды является способность каждого ее члена "работать на результат". Команда – не что иное, как один из возможных инструментов для прорыва организации на новый уровень развития. Как и другие средства, он хорошо работает лишь при условии, что применяется во время [1, с. 17].

Цель – образовать команду в министерстве топлива, энергетики и тарифного регулирования Волгоградской области (далее именуется – Минтопэнерготариф Волгоградской области), была поставлена руководителем органа исполнительной власти. Поставленная цель соответствовала требованиям времени и событиям. Во-первых, Минтопэнерготариф Волгоградской области – это вновь созданный в июне 2012 года орган исполнительной власти Волгоградской области, образованный путем переименования ранее действовавшего Управления по региональным тарифам Администрации Волгоградской области и наделения дополнительными полномочиями в сфере топливно-энергетического комплекса, во-вторых, увеличилась численность и поменялся состав органа исполнительной власти, в-третьих, назначен новый руководитель.

В связи с тем, что основное назначение органов исполнительной власти – организация практического исполнения Конституции и законов Российской Федерации в процессе управленческой деятельности, направленной на удовлетворение общественных интересов, запросов и нужд населения, отсутствует конкуренция между данными органами, а, следовательно, командообразование необходимо в первую очередь для повышения эффективности использования кадровых ресурсов.

Команда – это автономный самоуправляемый коллектив профессионалов, способный оперативно, эффективно и качественно решать поставленные перед ним задачи. Основными признаками команды являются:

- эффективное конструктивное межличностное взаимодействие;
- профессионализм каждого сотрудника;
- положительное мышление;
- ориентация на общий успех;
- способность согласованно работать на общий результат;
- нефиксированное, гибкое и мобильное распределение функций между членами команды [3, с. 113].

Для создания эффективной команды необходимо еще одно важное условие – точное позиционирование участников. У каждого члена команды должна быть своя роль и задача. Работа в команде предполагает изменение подхода к определенным видам деятельности, например, к технике решения проблем. В традиционной административно-командной системе действует принцип пирамиды – начальник дает подчиненному определенное задание и назначает срок исполнения, а работник, так или иначе справляется с ним [2, с. 17]. В органах исполнительной власти конкретные обязанности государственного гражданского служащего закреплены должностным регламентом, однако, только работая в команде, существует возможность сотрудникам всего структурного подразделения принимать участие в анализе проблемы и поиске рационального решения. Таким образом, проблемы внутри команды распределяются на зоны ответственности и обозначаются конкретные сроки, а каждый работник, являющийся членом команды, проходит полный цикл решения проблемы, благодаря чему расширяется и углубляется его понимание собственных действий и формируется осознанная ответственность за них.

Так, благодаря командообразованию, поставленная министром топлива, энергетики и тарифного регулирования Волгоградской области задача газифицировать совместно с ОАО «Газпром» определенное количество объектов к определенному сроку, решалась непосредственно профильным отделом газификации, но для своевременного успешного достижения цели важной оказалась слаженная работа других структурных подразделений Минтопэнергоариф Волгоградской области.

Эффективный процесс построения команды основан на понимании целей, для которых нужна команда, регулярной оценке профессионализма персонала, а также укрепления навыков разрешения и предупреждения конфликтов.

В заключение необходимо отметить, что понимая всю значимость командообразования, по решению руководства в Минтопэнерготариф Волгоградской области внедряются современные Лин-технологии, проводятся тренинги и обучение работников с привлечением высококвалифицированных профессионалов, а результатом командообразования является эффективная работа его сотрудников, структурных подразделений и всего органа исполнительной власти в целом, отмеченная на региональном и федеральном уровнях.

### **Библиографический список**

1. Авдеев В. В. Управление персоналом: технология формирования команды. – М. Финансы и статистика, 2002. - 544 с.;
2. Зинкевич-Евстигнеева Т. Д., Фролов Д. Ф., Грабенко Т. М. Теория и практика командообразования. Современная технология создания команд – СПб. Речь, 2004. - 304 с.
3. Карташова Л. В. Управление человеческими ресурсами. – М. ИНФРА-М, 2009. - 236 с.

*Секция 2*

---

---

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА,  
ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
С ОБЩЕСТВОМ**

---

---

---

*Н. Е. Булетова*

**ДИАЛЕКТИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ИССЛЕДОВАНИЮ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ И ОБЩЕСТВА**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Вся история философской мысли, развивающая и совершенствующая диалектический подход к научному исследованию объектов – явлений и процессов общественной жизни, окружающих нас, и определяющих цель исследования – правильная оценка состояния, движения объекта с учетом связей и зависимостей, в которых эти трансформации происходят и на основе этого – грамотное управление, проектирование, моделирование развития, состояния, отношений, позволяет констатировать, что данный подход является актуальным и востребованным и в рамках современного системно-синергетического подхода к исследованию, и в методологии исследования траекторий развития экономических систем и судеб государств, наций, общества в целом. Однако учитывая ту критику, которую классики диалектического подхода испытали на себе в течение XX века, в первую очередь, от К. Поппера, который подчеркнул роль битвы умов в «борьбе» тезиса и антитезиса (а значит и субъективность синтеза, зависящего от «качества этих умов») и считал, что утверждение о том, что синтез строится из идей, содержащихся в тезисе и антитезисе, – если и находит применение, все же вряд ли может способствовать развитию мышления. [1, с. 120], необходимо в начале раскрытия темы уточнить наше понимание диалектического подхода к исследованию взаимодействия государственной службы и общества:

- воспринимая антитезис (противоречия) как возможность провести критический анализ выдвинутой гипотезы (тезиса), отметим, что если данные противоречия не являются устранимыми или не применимы к корректировке нашей гипотезы, они затрудняют и познание, и применение нашего тезиса в практике и синтезе;

- мы не будем мириться с противоречием, чтобы обеспечить качество критики выдвигаемого тезиса в поисках истины, ибо, как писал К. Поппер, примирение с противоречием обязательно приводит нас к отказу от критики, от поиска непротиворечивых теорий, синтеза, к концу рациональности и науки [1. С.121].

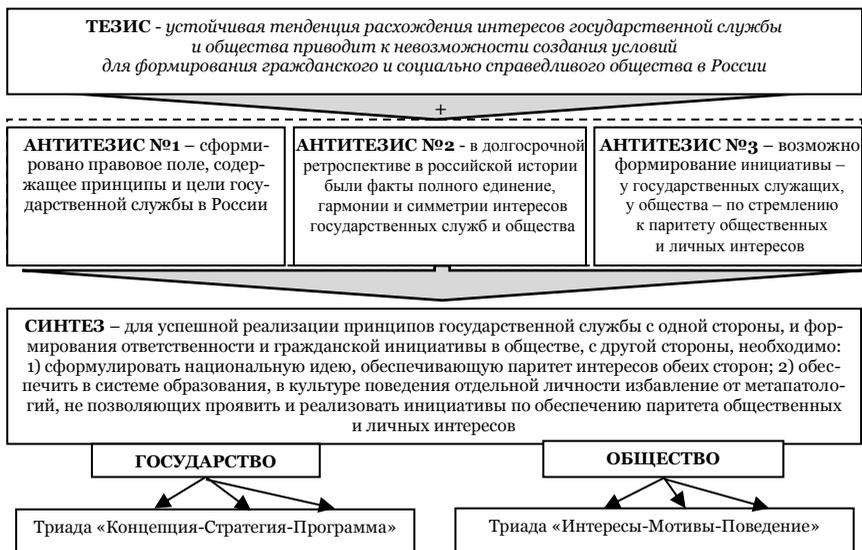
Рассматривая соотношение интересов, возможностей, инструментов выбора своей траектории развития двух элементов социально-экономической системы, образующей нашу жизнедеятельность, а именно – госу-

дарства в лице государственной службы и общества как совокупность граждан государства, объединенных единым экономическим, юридическим, политическим пространством, предлагаем для применения диалектического подхода к исследованию следующую *гипотезу-тезис*:

- в практике взаимодействия государственной службы и общества в РФ наблюдаются устойчивые тенденции расхождения интересов одних и других, что приводит к таким последствиям, как дисбаланс общественных и личных интересов, неравенство законов как по территориям (разные величины МРОТ по субъектам РФ), так и по статусу (разные нормы пенсионного законодательства для государственных служащих и других категорий работников бюджетной и коммерческой сфер и др.), что недопустимо как в рамках фрактального подхода к изучению структуры системы любого масштаба, так и с точки зрения тех функций и задач, для выполнения которых государственная служба и существует – служить интересам общества, обеспечивая наиболее приемлемые условия жизнедеятельности разных категорий, групп граждан.

Изложение тезиса в кратком варианте будет выглядеть следующим образом: устойчивая тенденция расхождения интересов государственной службы и общества приводит к невозможности создания условий для формирования гражданского и социально справедливого общества в России.

Попытаемся привести основания для формулировки антитезиса, которые позволят нам реализовать и критику, и синтез как результат применения диалектического метода исследования (рис. 1):



**Рис. 1.** Тезис – антитезисы – синтез диалектического подхода к исследованию взаимодействия государственной службы и общества

- отрицание факта расхождения интересов государственной службы и общества. В пользу этого антитезиса можно привести действующее нормативно-правовое поле (от Конституции России до специальных законодательных актов, например, ФЗ РФ от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», где в ст. 4 прописаны принципы гражданской службы, к основным из которых, позволяющих аргументировано формировать наш антитезис, относятся такие принципы как приоритет прав и свобод человека и гражданина, профессионализм и компетентность гражданских служащих, взаимодействие с общественными объединениями и гражданами), регулирующие обязанности государственных ведомств, министерств, в которых красной строкой идет провозглашение функции управления государством как функции, создающей все условия для решения проблем, ибо самое простое и очевидное для реализации на практике определение управления системой (совокупностью взаимодействующих элементов – в лице государства, человека, предприятия и др.) звучит как *комплекс процедур по выявлению и разрешению проблем, мешающих реализации цели и задач развития системы*;

- отрицание устойчивости тенденции расхождения интересов государственной службы и общества является весьма затрудненным противоречием выдвинутой гипотезе, однако постараемся быть объективными и представим доказательства того, что в долгосрочной ретроспективе в российской истории были факты полного единения, гармонии и симметрии интересов государственных служб и общества, народа. Можно констатировать, что это были периоды войн и внешних угроз целостности и безопасности страны, во все остальное время субъективные интересы ключевых представителей государственной службы, ответственных за обеспечение условий развития гражданского общества, возобладали над объективными интересами, позволяющими эволюционно формировать и развивать в России гражданское общество;

- отрицание факта отсутствия возможностей для построения в России гражданского и социально справедливого общества является самым главным противоречием нашему тезису, так как возможности есть и на нано-уровне – уровне сознания отдельного человека, отдельной личности, и на макро-уровне, формирование правового поля, единого для всех, экономических и социальных стандартов, защищающих наименее состоятельные слои населения, преследование коррупционеров и недобросовестных собственников – все это реальные инструменты управления и в нашей стране, однако, для этого нужна инициатива – исполнительной власти, представительной власти, самого общества – по стремлению к паритету общественных и личных интересов; при этом вопрос управляемости этих интересов является актуальным и открытым.

Синтезом сопоставления тезиса и антитезисов, гипотезы и представленных противоречий – критики, в которых мы постарались избежать субъективности оценок, должно послужить следующее:

- в соответствии с тем, какие цели и задачи развития (эволюции) российской экономической, правовой, экологической и других систем поставлены как перед государством, так и перед обществом с учетом общемировых тенденций, необходимо культивирование национальной идеи, способной объединить людей разного социального статуса и образования для достижения единой, общей цели. Это возможно только при условии равенства закона для всех, приведения государственных социальных стандартов в пропорции, принятые в социально развитых странах (фонд оплаты труда должен составлять не менее 70% от ВВП страны), «борьбы» с теми метапатологиями, которые уже сформированы как у отдельно взятого человека, так и у целых социальных, возрастных групп – неуважение к закону, стремление жить одним днем и др.;

- учитывая, что формирование личностных качеств, положительно влияющих на путь развития отдельного человека или целых государств, требует обеспечения условий для устранения метапатологий в системе образования, в массовой культуре и культуре поведения – потребителя, собственника, учителя, чиновника, государство должно ориентироваться на управление субъективными факторами развития страны, региона, общества – к ним мы относим, во-первых, государственные структуры, ответственные за формирование *«Концепции-Стратегии-Программы»* развития (эволюции), во-вторых, потребительское сознание и инновативность населения. Цель управления первыми связана с недопущением коррупции и безответственности власти, цель управления вторыми – искоренение и недопущение метапатологий в развитии личности через триаду *«Интересы-Мотивы-Поведение»*.

### **Библиографический список**

1. Поппер К. Что такое диалектика? [Текст] / К. Поппер // Вопросы философии. – 1995. – №1. С.118-138.

*И. В. Горелова*

### **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ТРАЕКТОРИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОБЩЕСТВОМ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

*«Больше ответственность сваливать не на кого».  
Г. С. Трумэн, Президент США*

Государственная служба - это профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Полномочия, в свою очередь, это совокупность официально представленных

прав и обязанностей самостоятельно принимать решения и отдавать распоряжения в интересах государства. Интересы государства закреплены в сформулированных стратегиях развития. Стратегии во всех смыслах этого понятия сопровождают человека практически всю его жизнь. Благодаря выстроенной жизненной стратегии, удачно или не очень складываются судьбы и карьеры. Главная загадка заключается в том, что никто не знает, что является определяющим в данном случае – фортуна, обстоятельства, стартовые условия или что-то иное. Ту же загадку пытаются разгадать теоретики и практики, так или иначе связанные с формированием и осуществлением стратегий. Представляется, что ответ кроется в наличии функции целеполагания в системах объектного типа (системы, ограниченные в пространстве, но не во времени), к которым помимо предприятий, регионов, государств, можно отнести и представителя *homo sapiens*. Неограниченные во времени системы экономически пассивны, что роднит их с системами типа «среда» и отличает их от систем проектного и процессного типа. С другой стороны, ограниченные в пространстве, такие системы характеризуются как интенсивные в поиске решений на поставленные перед системой задачи. Это роднит предприятия, регион, государство с системами проектного типа. Регион, государство, предприятие – системы производящие товары (работы, услуги), что, в принципе, можно отследить через систему национальных показателей (например, валовой региональный продукт). В качестве основной функции систем типа «объект» выделяется производство, в качестве дополнительной – потребление. Для сравнения – у систем типа «среда» основной функцией является потребление, у проектных систем – распределение, у процессных – обмен. Дополнительная функция у систем типа «процесс» – производство, у проектных систем – обмен, у систем типа «среда» – распределение.

Если говорить о конкретном человеке – функция целеполагания в бытийном плане выводит его на поиск смысла жизни. Но насколько самостоятелен индивидум в этом поиске? Как осуществляется этот поиск, какие при этом используются средства – все это проявляется в поведенческом аспекте личности. Любое же поведение стимулируется. Стимулы детерминируют (ранжируют) проявление в той или иной жизненной ситуации тех или иных мотивов. Кто же является «продюсером» указанных стимулов, где определяется их вектор и их содержание. Здесь речь должна перейти в плоскость сообщества людей, формирующих сонм векторов мотивов и стимулов.

Базовые мотивы опираются на первичные (физиологические) потребности, требование к качеству удовлетворения которых с ростом уровня благосостояния также растет. И здесь уместно вспомнить про то, что за уровень благосостояния в определенной мере отвечает государство. Поэтому принципиально вопрос состоит в обеспечении конгруэнтности интересов граждан и государства, что является основой для удачной реализации жизненных намерений человеком и обеспечения эффективного функционирования государства. К сожалению, интересы бывают разно-

направленными, и тогда приходится констатировать превалирование проявлений этатизма в ущерб гражданскому обществу. Как уже было отмечено, на уровне конкретного человека мотивы, стимулы, интересы определяют вектор развития личности. На государственном уровне такой вектор обеспечивает сформированная (сформулированная) государственная стратегия. Своеобразная декларация о намерениях. Намерения бывают нечетко сформулированными как на уровне индивида, так и на уровне государства. В таком случае стратегия называется эмерджентной.

Взаимосвязь намерений государства и мотивов конкретной личности можно проиллюстрировать на примере разных сфер жизнедеятельности общества:

- медицина (желание быть здоровым и получать профессиональную помощь наталкивается на равнодушие и непрофессионализм медперсонала, который обусловлен рядом объективных причин (зарплатных, статусных и т.д.);

- образование (его реформа посредством революционных, а не эволюционных преобразований грозит истребить класс профессиональных ученых и нивелировать уровень получаемого образования любого уровня (для примера можно вспомнить последний скандал с РАН);

- пенсионное обеспечение (достойный труд на благо Родины не обеспечивает достойную же пенсию по достижению требуемого возраста);

- функционирование ЖКХ (качество предоставляемых услуг абсолютно не коррелирует с неконтролируемыми (в России контроль ментально ожидаем от государства) ценами на данные услуги).

Список можно продолжать до бесконечности. Все это приводит к тому, что исследователи обозначили как «выключение механизма дожития», что обосновывает низкие показатели продолжительности жизни среди россиян. Оказывается, на данный индикатор в большей степени влияет не показатель индивидуального (семейного) благосостояния, а нежелание испытывать муки (в том числе от предоставленных некачественных медицинских услуг) в преклонном возрасте и быть кому-то обузой.

Стоит обратить внимание вот на какую деталь. Системы одного и того же типа – объектные, проектные, процессные, средовые – подчинены принципу фрактальности. Это означает похожесть проявлений и результатов в системах объектного типа - государство, регион, предприятие, человек, – ограниченных пространством, но не временем. Вышеозначенное означает проявление положительных (негативных) моментов сразу по всему спектру взаимоотношений указанных систем. Так, стратегии предприятий в процессе своего осуществления не должны противоречить региональным стратегиям. Например, в социальном аспекте персонал для конкретного предприятия – это определенная часть населения региона и, соответственно, проводимая данными субъектами политика, направленная на сохранение рабочих мест не должна быть противоречивой.

Теория стратегического управления родилась в недрах производственного менеджмента, находится сегодня на этапе уточнения своего понятийного аппарата, это не мешает активно использовать ее терминологию понятия указанной теории в законодательной практике, невзирая на то, что это подчас искажает смысл законодательных инициатив. Отсутствие однозначного определения стратегии способствует подмене понятий, искажению процесса формирования стратегии и препятствует выработке адекватной методологии. Это чревато теми же последствиями что и искажение смысла жизни для отдельно взятого человека. Проиллюстрируем изложенное на следующих примерах.

Президентом Российской Федерации 19 декабря 2012 года был подписан Указ № 1666 «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». Обратим внимание на название указанного документа. Упрощенно стратегия – это желаемый образ объекта управления в обозримом будущем плюс механизмы достижения этого образа с учетом нынешнего состояния объекта стратегирования. Политика – инструмент достижения желаемого образа объекта через пошаговое решение сформулированных задач, которые обуславливают выбор способа, варианта решения. В стратегическом управлении в принципе не стоит вопрос о том, что первично – стратегия или политика, этот вопрос решен априори. Стратегия – и это мало кто отмечает – является своего рода регулятором, лакмусовой бумагой, если на пути выбора механизма решения той или иной задачи возникают вопросы этического плана, критериями такого выбора и являются миссия, видение, цель заявленной стратегии. Таким образом, не совсем корректно, говоря о перспективах развития государства, использовать словосочетания типа «стратегия политики» Благодаря таким оксюморонам в исторической ретроспективе исследования стратегий возникают сентенции типа «цель оправдывает средства». Стратегия в указанном выше документе определяется через систему современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации государственной национальной политики Российской Федерации. Что, в принципе, не противоречит названию самого документа, противоречит смыслу стратегического управления.

Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 – не единственный в своем роде. Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 года № 1235-р утверждена Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, которая сама является частью Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Цель разработки Концепции – определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. Перечисленное в Кон-

цепции можно назвать представляет собой понятийно-терминологический ералаш, что подтверждает идею метафоричности российского законодательства в части ряда базовых понятий менеджмента.

Путаница в базовой терминологии может привести к курьезным ситуациям. Квинтэссенцией такого положения дел может стать позиция Президента Белоруссии А. Лукашенко, который «...поставил перед медиками задачу повысить рождаемость».

*С. Н. Карабанов*

## **ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Реформирование системы государственной службы осуществляется в условиях гласности и при участии гражданского общества. Государственная служба функционирует в интересах граждан Российской Федерации и гражданского общества. Взаимодействие государственной службы и структур гражданского общества осуществляется на основе соблюдения следующих принципов:

- законность и правовая регламентация деятельности государственных органов и государственных служащих, исключение возможности проявления субъективизма и недопущение произвола при оказании государственными служащими государственных услуг и принятии решений;
- замещение должностей государственной службы наиболее способными, квалифицированными и добросовестными кадрами;
- открытость системы государственной службы;
- ответственность государственных органов и государственных служащих за неправомерный отказ в предоставлении информации;
- ясность процедуры принятия государственными органами решений, затрагивающих права и законные интересы граждан Российской Федерации, возможность участия граждан и структур гражданского общества в процессе подготовки этих решений, широкое информирование граждан о принятых решениях;
- дебиюрократизация отношений между государственными служащими, гражданами Российской Федерации и структурами гражданского общества;
- объективное информирование граждан Российской Федерации и структур гражданского общества о деятельности государственных органов и государственных служащих в соответствии с федеральным законом;

- подконтрольность системы государственной службы государству и гражданскому обществу;
- предупреждение, выявление и устранение обстоятельств, способствующих коррупции и злоупотреблениям на государственной службе;
- защищенность государственных служащих от произвола и некомпетентного вмешательства в их деятельность, наличие правовых, организационных, материальных и иных гарантий, предусматривающих обеспечение надлежащих условий для исполнения ими должностных (служебных) обязанностей, в том числе в случае правомерного представления информации заинтересованным лицам;
- конфиденциальность информации, касающейся частной жизни, здоровья граждан Российской Федерации, полученной при исполнении государственными служащими должностных (служебных) обязанностей;
- беспристрастность государственных служащих при исполнении должностных (служебных) обязанностей;
- соблюдение государственными служащими этических норм и правил поведения, ответственное исполнение должностных (служебных) обязанностей [3].

Включенность государственной службы в систему институтов власти и одновременно в систему отношений с гражданами и институтами гражданского общества предполагает разделение ее функций на два класса, так называемые штатные и линейные (соответственно: функции обслуживания руководства и ведомства в целом и функции непосредственного обслуживания граждан). Основные направления деятельности, целевые задачи госслужбы раскрываются в следующих аспектах: политическом, организационном, нормативно-правовом, кадровом, аналитическом, а также в обеспечении обратной связи с населением и предоставлении руководству необходимой информации для принятия решений. В связи с тем, что Россия вписывается в мировые экономические и политические процессы, реформируя свою административную систему, она не может не учитывать общемировых тенденций, характерных для развитых стран Европы и Америки. Таким образом, как минимум, должно прийти понимание того, что значительная часть проблем, трудностей, недостатков, имеющих в нашей административной системе, не являются исключительно российскими, равно как и то, что их невозможно объяснить особенностями переходного периода. Западные специалисты называют три крупные первоочередные проблемы, которые предстоит решить в ходе реформирования госслужбы: а) отсутствие системы надежных контактов с гражданами и их организациями; недоверие граждан к государственной службе и институту государства; б) организационная, коллективная безответственность; в) бюрократический централизм, ритуальное следование букве инструкций.

Главный вопрос реформирования административной системы власти, и госслужбы в том числе, с политологической точки зрения, – это наличие соответствующих условий, готовность различных сил общества реально поддержать реформу и участвовать в ее реализации. Основное условие – доверие граждан к институтам власти, готовность сотрудничать с ними. При нехватке или отсутствии общественного доверия уменьшается (или вообще исчезает) возможность создания учреждений, действующих на неформальной, неиерархичной, саморегулирующейся основе, которые в новых условиях становятся продолжением и дополнением официальных учреждений [1].

Политический аспект деятельности госслужбы в условиях осуществляемых в России и большинстве стран Запада административных реформ предполагает, прежде всего, анализ реального влияния реформы на изменение базисных принципов взаимоотношений государства и гражданского общества, между политической системой и административным аппаратом, а также скрытых политических последствий тех или иных мер по реформированию внутриаппаратных отношений. Суть проводимой реформы заключается в адаптации модели государственной службы к фундаментальным изменениям в экономике и обществе в целом, что требует концептуально осмысленных и целенаправленных действий политического руководства.

Реформирование госслужбы с этих позиций предполагает переориентацию деятельности госслужбы по трем важнейшим параметрам:

а) отношение аппарата к гражданину как субъекту, а не послушному объекту управления;

б) уважение и близость аппарата к гражданам и их организациям, стремление к контактам, сотрудничеству, координации усилий, отказ (за исключением необходимых случаев) от принуждения и навязывания исходящих «сверху» распоряжений;

в) контроль за деятельностью госаппарата не только «сверху», но и «снизу».

Новые принципы отношений между государством и обществом, реализуемые в новой модели организации работы госслужбы, могут быть представлены в виде трех блоков:

1. Проведение в жизнь государственной политики, направленной на взаимодействие с гражданами и их объединениями (в социально-экономической, духовно-культурной, политико-правовой и иных сферах государственной деятельности – экология, военное строительство, национальные отношения и др.).

2. Специфическая задача для России – содействие формированию институтов гражданского общества (политических партий, избирательных объединений, дискуссионных клубов и т. д.); выявление общественных потребностей и интересов граждан, связанных с государственной службой,

организация мониторинга тенденций общественного развития; защита конституционных свобод и прав граждан и их ассоциаций от неправомерных воздействий государства, органов местного самоуправления и т. д. (развитие института омбудсмана и пр.); организация участия граждан и их ассоциаций в деятельности государственной службы; взаимодействие с органами местного самоуправления по проведению в жизнь государственной политики, реализации реформ; завоевание доверия и авторитета государственной службы путем добросовестного и инициативного исполнения должностных обязанностей государственными служащими, пропаганда лучших образцов новой модели в СМИ и т. п.

3. Участие госслужащих в деятельности институтов гражданского общества: профсоюзах, избирательных объединениях, официально разрешенном лоббировании интересов госслужащих при прохождении законов, касающихся госслужбы через парламент [2].

Центральной на сегодняшний день проблема взаимодействия государственной службы и общества связана с повышением эффективности ее работы. В рамках основных задач критерием эффективности может служить уровень политической поддержки гражданами государственных органов или отсутствие таковой. Исходной базой такой поддержки является, в свою очередь, взаимное доверие и взаимопонимание граждан и органов власти.

### **Библиографический список**

1. Беков Х. А. Опыт работы Роскадров. – М.: Аспект, 2001. 250 с.
2. Зайцева М. А., Краснов А. В. «Риски реформирования государственной службы России» // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2007. – № 3. С.30-35.
3. Концепция реформирования системы государственной службы РФ, утверждена Президентом РФ 15 августа 2001 года, № Пр-1496.

***В. А. Касаткина***

## **ДИАЛОГ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Проблема взаимоотношений власти и общества приобретает сегодня, в эпоху глобальной информатизации и коммуникационной открытости, новое качественное содержание. В современном информационном обществе потоки социальной информации – это не вертикальные, а горизонтальные, взаимовыгодные потоки, осуществляющие коммуникацию в

рамках социальных структур, которые обеспечивают всестороннее общественное участие [1]. По мнению Козбаненко В. А. демократизация взаимоотношений государства и общества в государственно-управленческих процессах предполагает создание атмосферы доверия и согласия в постоянном диалоге между государственными структурами и представляющими интересы граждан общественными институтами. Современные органы государственного управления всего мира все больше осознают, что эффективность их деятельности находится в прямой зависимости от мнений, потребностей и ожиданий граждан [2]. С точки зрения организации государственной власти подобные двусторонние информационные контакты необходимы для анализа, планирования и прогнозирования событий в меняющихся условиях социальной жизни, для своевременной и адекватной управленческой реакции на происходящие события. Именно таким образом в системе государственного управления действует своеобразный механизм «раннего оповещения» об опасности, например, назревающих конфликтах или кризисах, помогая предотвратить нежелательные социальные последствия [3].

Сегодня одной из важнейших проблем в системе российской власти является низкий уровень доверия граждан к деятельности государственных органов. Для преодоления сложившейся ситуации необходимо, во-первых, постоянно и систематически информировать общественность о проводимой политике так, чтобы эта информация была доведена до каждого гражданина. Во-вторых, необходимо предоставлять общественности возможность высказывать свое мнение о важных проектах и законах до принятия окончательного решения. Более того, структурам государственного управления необходимо принимать активное участие в открытых обсуждениях проблем. Это способствует оптимизацию контакта с общественностью в существующей обстановке недоверия к властям. Установление и поддержание обратной связи и удовлетворение потребностей населения в информационных ресурсах ведет не только к повышению уровня доверия к властным структурам, но и к обеспечению поддержки их деятельности [4]. В целом, изменение современной ситуации возможно при условии роста профессионализма государственных служащих, конкретнее, в их умении взаимодействовать и устанавливать контакты с различными социальными группами, вести диалог с населением. Все эти меры способствуют не только повышению доверия к властным структурам, но и развитию гражданского самосознания.

Установлением и поддержанием диалога с населением в органах власти занимаются специализированные службы по связям с общественностью. Проанализировав основные подходы к определению понятия связей с общественностью в системе государственного управления, можем сделать вывод о том, что это, с одной стороны, целенаправленное взаимодействие структур государственного аппарата с гражданами и обще-

ственными институтами, а с другой – реализуемая этими структурами информационно-коммуникативная функция публичной власти, позволяющая оценивать отношение общественности к властным действиям, формировать массовые представления по каким-либо проблемам.

Ввиду того, что в современном информационном обществе активно развивается процесс, который получил название «медиатизации политики», службы по связям с общественностью в государственных органах власти должны ответственно подходить к взаимодействию со СМИ. В данном случае СМИ реализуют двоякую функцию: с одной стороны, освещают обсуждаемые в обществе темы и события и таким образом доводят их до сведения органов власти, с другой – представляют обществу деятельность властных структур, тем самым контролируя их действия. Службы по связям с общественностью призваны обеспечивать регулярное предоставление информации о результатах деятельности органов власти, планах и принимаемых решениях, а также реализовывать воспитательно-информационную функцию, направленную на просвещение общественности в сфере ответственности этих органов [5].

Службы по связям с общественностью взаимодействуют с внешней средой, что обуславливает необходимость их модернизации согласно новым условиям общественного развития и требованиям информационного общества. К таковым можно отнести применение современных информационно-коммуникативных технологий, информационную открытость, повышение доверия общественности. По мнению С. В. Радченко имеющаяся практика функционирования подразделений по связям с общественностью, возможности информационного общества, приближенность к целевым объектам – все это создает возможность поиска новых направлений развития информационно-коммуникативных отношений власти и общества [1]. Многие исследователи и специалисты по связям с общественностью делают следующий прогноз: государственная и муниципальная службы в России будут трансформироваться в сторону модели «прозрачной», «отзывчивой бюрократии», близкой рядовым гражданам и готовой с ними сотрудничать [6]. В своей работе С. В. Радченко предлагает отвечающую этому предположению организацию подразделений по связям с общественностью в органах муниципального управления по модели трехсторонней сбалансированной связи. Данная модель, на наш взгляд, применима и для органов государственной власти. Она, прежде всего, предполагает организацию и поддержание равноправного диалога между органами государственного управления, служб по связям с общественностью и целевыми объектами.

Применение предложенных ранее условий способствует функционированию связей с общественностью органов государственного управления в качестве активного субъекта современного информационного общества, способствующего его позитивному развитию.

## Библиографический список

1. Радченко С. В. Развитие связей с общественностью органов муниципального управления в условиях информационного общества. Автореферат. – Орел, 2009. – 158 с.
2. Государственное управление: основы теории и организации: учебник. В 2 т. Т. 1 / Под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – М.: «Статут», 2002. - 366 с.
3. Герасимова Г. Связи с общественностью как социальный механизм взаимодействия власти и общества // Власть. – № 9. – 2008. С. 34-37.
4. Кудрявцев Г. А. Роль служб по связям с общественностью органов государственной власти в демократизации общества. Автореферат. – М., 2012. - 169 с.
5. Василенко И. Связь с общественностью в государственных организациях и местных органах власти: западный опыт // Энциклопедия местного самоуправления, № 4/03, 2012. [Электронный ресурс] URL: [http://vasilievaa.narod.ru/8\\_4\\_03.htm](http://vasilievaa.narod.ru/8_4_03.htm) (дата обращения: 08.10.2013).
6. Максимов А. М. Факторы трансформации системы связей с общественностью органов региональной государственной власти в современной России // Журнал политэкс. – №3, 2011. [Электронный ресурс] URL: <http://www.politex.info/content/view/762/30/> (дата обращения: 10.10.2013).

*Е. В. Катренко*

### **СИСТЕМА ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ПРАВСТВЕННЫХ КАЧЕСТВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Государственная служба как социальный институт начинает свое становление с созданием и развитием государства. Для прохождения государственной службы необходима профессиональная подготовка. Приобретенные в ходе обучения знания проверяются в процессе приема на работу, подтверждаются на аттестациях, закрепляются при исполнении должностных обязанностей. Вот только одних навыков и умений для того, что быть эффективным государственным служащим недостаточно. Наряду с уровнем профессиональной подготовки и качественного выполнения должностных обязанностей общество начинает оценивать эффективность государственной службы с точки зрения нравственных качеств ее представителей.

Государственная власть Российской Федерации чутко уловила происходящие изменения в массовом сознании относительно уровня нравственности государственных служащих. Такие виды государственной

службы как военная и правоохранительная находятся на особом счету у государства и населения. Они взаимодействуют с обществом в рамках четко установленных протоколов. Нормы профессионально-нравственных качеств в этих видах государственной службы уже установлены и проходят проверку временем. В процессе проверки они корректируются.

Другая ситуация у государственной гражданской службы. Постоянный контакт с обществом требует от них четкого соблюдения как законодательства, так поддержания на высоком уровне культуры общения с людьми. Другими словами, государственный гражданский служащий должен обладать всем спектром профессионально-нравственных качеств. Система профессионально-нравственных качеств государственного гражданского служащего – это внутренняя система ценностей, направленная на соблюдение законодательства, добросовестное выполнение возложенных на него полномочий и ответственность за свои действия перед обществом. В нее входят такие категории, как совесть, человечность, честность, справедливость, бескорыстие, порядочность, неподкупность, доброжелательность, которые составляют моральное соблюдение человеком требований законности и дисциплины [1].

Принятие в 2010 г. Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих на федеральном уровне послужило толчком к принятию аналогичных Кодексов на региональном уровне в субъектах Российской Федерации. Это стало первым шагом к совершенствованию системы профессионально-нравственных качеств федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации. Но принятие этих документов без обсуждения их содержания в средствах массовой информации делает их неподкрепленными общественным мнением. Дискуссии в средствах массовой информации по вопросу, который напрямую касается каждого члена общества, обогатили бы как формулировки принципов Кодексов, так и их содержание. Население смогло бы предоставить ряд предложений, которые могли бы стать новыми принципами Кодексов.

Помимо этого население наряду с властными структурам должно иметь возможность отслеживать соблюдение этих принципов государственными гражданскими служащими в рамках выполнения должностных обязанностей. Работа созданных в большинстве государственных организаций, этических комиссий должна быть прозрачной для контроля общества.

Все вышеперечисленные меры необходимо применять уже сейчас для совершенствования государственной гражданской службы. Но в этом случае речь идет о уже состоявшихся государственных гражданских служащих. Намного сложнее «перевоспитать» человека. Проще изначально, в процессе обучения заложить основы профессионально-нравственных

качеств. М. М. Сперанский при реализации своей реформы государственной службы в XIX в. делал упор на молодых специалистов, которые еще не подверглись профессиональной коррекции. Его расчет был на то, что «вчерашние студенты» более чутко улавливают любые изменения и легче их воспринимают [2]. Они действительно начинают принимать новые правила и следовать им. Более старшее поколение, у которого уже выработались собственные стереотипы поведения, сложнее адаптируются к новым условиям. У них уходит больше времени на перестройку собственного поведения, а порой эта перестройка не происходит вообще. Поэтому сегодня нужно особое внимание уделять процессу обучения будущих государственных служащих. Эта мера по совершенствованию государственной службы выходит на первый план.

Таким образом, система профессионально-нравственных качеств государственных гражданских служащих становится реальностью, в которой взаимодействие представителей государственной службы и населения подчиняется не только установленным законодательством правилам, но и принципам нравственного характера. Эта система в Российской Федерации появилась относительно недавно, и ее совершенствование происходит с течением времени. Чем больше предложений по ее корректировке сможет предложить властным структурам общество, тем выше шансы успешного существования этой системы и ее реальной работы, результаты которой не заставят себя ждать.

#### **Библиографический список**

1. Нуралиева Э. Ш. Культура государственного гражданского служащего // Социология власти. – 2011. – № 4. С. 129-135.
2. Сперанский М. М. План государственного преобразования / М.: Русская мысль, 1905. 124 с.

***Н. В. Коваленко***

### **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И ПОЛИТИКА ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА (ЗАРУБЕЖНЫЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ)**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Достижение гендерного равенства – одна из целей государственной политики многих стран современного мира. Термин «гендерное равенство» (или «равноправие полов», «равные права и возможности женщин и мужчин» как синонимы) появился как официальное понятие в международных документах почти 20 лет назад благодаря Пекинской деклара-

ции, принятой в 1995 году на Четвертой всемирной конференции ООН по положению женщин, которая проходила как раз в столице КНР. В Пекинской декларации были отражены не только проблемы, связанные с дискриминацией женщин в обществе (причем для планеты в целом), но и обозначены основные стратегии улучшения ситуации как важнейшего условия становления и развития демократии в мире. С тех пор равноправие мужчин и женщин официально оценивается как один из аспектов прав человека и условие обеспечения социальной справедливости. Идеи равноправия полов включены в основные правовые документы большинства современных стран, и ответственность за их реализацию несет государство, его органы и сами государственные служащие. Главная задача этой статьи – рассмотреть зарубежный и отечественный опыт деятельности государственной службы в реализации политики гендерного равенства, выявить проблемы и возможности обеспечения равенства прав и возможностей для женщин и мужчин в нашей стране.

Гендерный подход к стратегии развития человечества заключается в понимании того, что в любом обществе всегда существуют различия в интересах мужского и женского населения, что все общественные явления и процессы по-разному влияют на мужчин и женщин. В стратегиях развития, разработанных международными и национальными организациями, тезис о важности гендерного равенства с позиций социальной справедливости теперь дополняется пониманием его как ресурса социально-экономического развития. Но универсального, единого для всех стран инструмента достижения гендерного равенства быть не может, каждая страна должна сама выработать механизм достижения гендерного баланса ради социального развития и повышения качества жизни своего населения [1, 4]. В ООН в феврале 2011 года была создана новая структура «ООН-женщины», одной из функций которой стала поддержка государственных институтов гендерного равенства в разных странах.

В научной литературе обычно выделяют четыре основных модели государственной политики гендерного равенства. В первой – *«американской модели»* – реализуется формально эгалитарный подход. В действующем законодательстве «прописаны» нормы обеспечения гендерного равенства, однако эту деятельность государство практически не финансирует.

*Вторая модель – «скандинавская»* - реально эгалитарная модель. Здесь государство создает специальные структуры по гендерному равенству по всей вертикали власти и полностью их финансирует и поддерживает, вплоть до обязательного обучения всех государственных служащих основам гендерно-дифференцированного анализа.

*«Японская модель»* – традиционно патриархатная. Государство не создает служб, помогающим женщинам в какой-либо из сфер их жизни, даже в сфере оплачиваемой занятости.

*Четвертая модель – «венгерская»* - это модель экономического развития. В государствах этой модели существует и активно работает много негосударственных служб и организаций помощи женщинам, но их деятельность не закреплена законодательно.

Рассмотрим возможности применения этих моделей в России. Наша страна пока не принадлежит к числу стран, где успешно решаются женские проблемы, поэтому такой сравнительный анализ полезен.

Японская модель не соответствует исторически сложившейся и ныне существующей практике трудового участия женщин. Патерналистская женская политика советского государства предусматривала «двойную занятость» женщин – дома в семье и на обязательной работе в общественном производстве, что соответствует гендерному контракту «работающей матери». Уровень занятости женщин в СССР был рекордно высоким. Даже в настоящее время, при отсутствии внеэкономического принуждения к труду, женщины составляют 49,3% занятых, а уровень женской безработицы – 8,0% (у мужчин – 8,6%) [2, 139]. Экономический рост, на который нацелена наша страна, должен будет сопровождаться увеличением занятости женщин. Поэтому японская модель, согласно которой женщина, выйдя замуж, уходит из сферы оплачиваемого труда, для России экономически неэффективна. Однако призывы «вернуть женщину в семью» звучат все чаще. При этом в гендерном контракте мужчины – «кормилец, добытчик» – его семейные обязанности минимальны и четко не определены, поэтому вопрос о реальном распределении семейных ролей и ответственности остается открытым.

Венгерский опыт подразумевает высокий уровень развития гражданского общества, в рамках которого большое число общественных организаций граждан выполняет функции государства, в том числе в сфере осуществления политики равных возможностей мужчин и женщин. В нашей стране таких организаций мало, и уровень развития гражданского общества пока не позволяет надеяться на развитие «третьего» сектора как реального субъекта социальной политики.

Существующая в нашей стране практика государственной политики гендерного равенства ближе всего к американской модели. Так, Россия ратифицировала основные международные документы по равенству полов (Пекинскую платформу действий ООН, Цели развития тысячелетия и т.д.), однако существовавшее с советских времен фактическое гендерное неравенство сохраняется во всех социально-экономических сферах.

Разрыв в ожидаемой продолжительности жизни при рождении у наших мужчин и женщин составляет около 12 лет (один из самых высоких в мире). На рынке труда сохраняется горизонтальная и вертикальная сегрегация с преобладанием женщин в бюджетных низкооплачиваемых секторах. Разрыв в оплате труда составляет в среднем 36%. Остается острой проблема феминизации бедности. Велика роль гендерных стерео-

типов, глубоко укорененных в сознании наших граждан, высок уровень терпимости к женскому неравенству, что поддерживается и оправдывается российским обществом.

Традиционно низким остается уровень представительства женщин в политической элите. В самих государственных органах, призванных разрабатывать и осуществлять политику гендерного равенства, гендерная асимметрия не уменьшается. Наша отечественная государственная и муниципальная служба высоко феминизирована. В органах исполнительной власти 71,8% работников, замещающих в них государственные должности – это женщины. Наименее феминизирована законодательная власть, где женщины составляют 55,8%. Однако чем выше уровень должности, тем меньше там женщин (так называемая «гендерная пирамида власти» сохраняется и воспроизводится) [2, с. 217-220].

Поэтому оптимальная с точки зрения решения проблем равноправия реально эгалитарная скандинавская модель пока в России не имеет условий для реализации. Чтобы это произошло, необходимы изменения во многих направлениях, в первую очередь в действиях государства и в сознании самих госслужащих. Для изменения ситуации в России, установления более прогрессивного гендерного порядка необходимо развивать институты гендерного равенства:

- в законодательной сфере должен быть принят федеральный Закон о государственных гарантиях равенства прав и возможностей реализации прав мужчин и женщин (или Закон о гендерном равенстве, как во многих других странах). Также должна стать обязательной гендерная экспертиза во всех сферах государственной политики [3, с.123];
- в сфере государственного управления должен быть восстановлен Национальный механизм по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, сформированы комиссии по гендерному равенству по всей вертикали власти с обязательным государственным обеспечением полномочий и финансовых ресурсов. Возможно, такая работа может быть осуществлена в рамках института уполномоченного по правам человека (например, по опыту Канады).

Для реализации этих изменений необходим высокий уровень гендерного образования госслужащих. Эти знания необходимы, например, для работы с населением, для разработки и реализации целевых программ (например, по женской безработице, демографическим и семейным проблемам и т.д.), для реального обмена опытом с другими странами (прежде всего со странами Европы). Наконец, гендерное знание – это элемент личностного развития и решения возможных собственных проблем (например, конфликта профессиональных и семейных ролей, преодоления «стеклянного потолка», профессиональной самореализации и т.д.). Однако пока и сами госслужащие, и имеющаяся система их образования (повышения квалификации, переподготовки) не готовы к решению про-

блем на необходимом уровне. Однако, как показывает опыт многих стран, государственная поддержка программ гендерного равенства необходима как элемент демократического развития, как условие и новый ресурс модернизации и инноваций в обществе.

#### **Библиографический список**

1. Шведова Н. А. Гендерное равенство и цели развития (международный подход) / Н. А. Шведова. // США-Канада. Экономика. Политика. Культура. – 2007. – № 3. – С. 3–18
2. Труд и занятость в России. 2004. Стат. сб. / Росстат. – М., 2004. – 219 с.
3. Калабихина И. Е. Гендерный фактор в экономическом развитии России / И. Е. Калабихина. – М., 2009. – 180 с.

*А. Г. Корнилова*

### **ИНТЕРНЕТ-ПРОСТРАНСТВО РОССИИ: ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Современное общество вступило в новый этап развития цивилизации, именуемый сегодня глобальным информационным обществом. Важнейшим фактором развития мирового сообщества сегодня являются информация и новые знания, источниками формирования которых выступают продукты информационной цивилизации – информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) и Интернет, как высшая форма развития ИКТ, достигшая глобального распространения.

Развитие Интернета преобразует современную действительность, приводит к серьезным сдвигам в политической, экономической, социальной и культурных сферах. Особенное значение приобретает политическая сфера, где государство, будучи политическим институтом общества, должно взять на себя решающую роль по формированию и развитию принципов глобального информационного общества в пределах своей страны.

Использование Интернета в пределах государственного управления, является ответом на растущие требования к эффективности функционирования и должно рассматриваться в пределах специфических технологий, адаптирующих государственное управление современному развитию общества. Реализация концепции электронного правительства в системе политического управления предполагает появление новой формы взаимоотношения общества и властных структур, основанной на использовании Интернета. Такая электронная форма организации деятельности ис-

полнительной власти несет в себе изменения не только всей специфики государственного управления, но и затрагивает демократические основы развития общества. Наблюдающийся кризис представительной демократии сменяется привнесением в демократическую составляющую новых элементов в виде электронной демократии, сочетающей в себе признаки прямого демократического участия граждан в политической жизни общества. Поэтому стратегической задачей государства является развитие интернетизации на территории России, сопровождающейся с информационно-просветительской работой с населением, предполагающей формирование потребности населения в использовании электронных государственных услуг.

Модернизация исполнительной системы власти России, связанная с претворением в жизнь электронных форм взаимодействия, основанных на использовании Интернета, особенно актуально для нашей страны. По истечению многих лет в общественном мнении россиян, власть как политический институт современного общества, оценивается крайне недоброжелательно, кроме того, общество никак не может влиять на власть, за исключением установленных сроков и параметров Конституции. В 2010 г. Левадой – Центром был проведен социологический опрос «Отношения общества и государства в глазах россиян». По его результатам можно судить о сложившихся отношениях между институтами власти и гражданами страны. Россияне считают, что у них нет возможности влиять на власть – 85% респондентов, только 14% опрошенных верит, что существуют инструменты воздействия на власть. Большинство жителей России – 62% опрошенных полагаются только на себя в решении различных вопросов и стараются избегать различных контактов с госструктурами, 27% россиян, участвовавших в опросе, считают, что их жизнь полностью зависит от действий власти, и только 3% респондентов ответили, что они всегда добиваются поставленных целей, вступая во взаимодействие с властью [1].

Кроме того, актуальными проблемами остаются коррупция в федеральных и региональных органах власти, бюрократически функционирующий государственный аппарат, невысокая компьютерная грамотность и традиционный менталитет государственных служащих.

Поэтому реформирование деятельности институтов власти в современной России имеет особое значение, при осуществлении модернизации инструментов политической решений, возможно, не только вернуть утраченный диалог с обществом, но и оптимизировать деятельность самого государственного аппарата в соответствии с требованиями информационной эпохи, где эффективное государственное управление опирается на соответствующую времени технологическую основу – электронное правительство.

В настоящее время проводятся меры по: принятию соответствующей нормативно-правовой базы, завершению проведения административной

реформы, повышению ИКТ-компетентности государственных служащих и населения, расширению проектов информатизации государственной службы и элементов инфраструктуры электронного правительства РФ, развитию интернетизации на федеральном и региональном уровне, формированию принципов инновационной экономики и ее структуры.

Главным элементом архитектуры электронного правительства России является информационно-справочный портал, сочетающий в себе различные сервисы для граждан и бизнеса, позволяющие получать государственные услуги посредством Интернета. Порталы государственных услуг функционируют в пределах каждого субъекта Федерации, системно встраиваясь в Единый информационно-справочный портал госуслуг, который был открыт в декабре 2009 года. В настоящее время на Едином портале госуслуг реализован третий этап становления электронного правительства, когда посетители портала могут получить информацию о деятельности органов исполнительной власти, различные электронные формы образцов заполнения бланков, заявлений, а также предоставить версии своих электронных документов на портал. Получение государственных услуг на Едином портале госуслуг возможно при регистрации своих данных в опции портала «Личный кабинет». На данном портале доступна информация более чем о 300 федеральных услугах, включая 74 приоритетных, а также, более чем 250 региональных государственных услуг [2].

Уровень развития и использования Интернета – это не только один из показателей динамики развития технологий информационного общества, но и показатель готовности населения функционировать в виртуально-интерактивной сетевой среде, показатель включения населения в электронное правительство.

На протяжении последних десяти лет произошел довольно значительный скачок в развитии Интернета на территории России. Так, доля российского Интернета (Рунета) в общемировом по оценкам аналитиков на 2009 год составляет 15 миллионов или 6,5 % от всего глобального Интернета [3], когда в 2001 году эта цифра составляла всего 2,5 %. По числу пользователей Интернета Россия по итогам 2009 года заняла 9 место в мире [4], когда в 2001 году Россия была только на 13.

Но заинтересованность граждан включаться в интерактивное взаимодействие с представителями органов власти по каналам Сети Интернет продолжает оставаться невысокой. Так, целью пользования Интернетом по итогам 2009 года, согласно данным ВЦИОМ, является работа или учеба, однако доля таких респондентов снижается (с 77% в 2006 г. до 58% в 2009 году), больше становится тех, кто использует Сеть для ведения переписки (с 42% в 2008 г. до 51% в 2009 году), для общения Интернетом используют (20% в 2006 году и 39% в 2009 году), слушают музыку,

читают книги (с 20% в 2008 году до 38% в 2009 году), ищут единомышленников (с 9% в 2008 году до 28 % в 2009 году), играют (с 11% в 2008 году до 21% в 2009 году), получают новости – в 2009 году – 49%, 12% - совершают покупки [5]. Практически никто в опросах не указал свою активность во взаимодействии с чиновниками, это касается, как простого посещения порталов органов власти, так и получения электронных государственных услуг.

Таким образом, несмотря на серьезные сдвиги в развитии Интернета, как фактора развития электронного правительства, в формировании электронного государства присутствуют такие проблемы как:

1. Наличие цифрового неравенства – информационное неравенство в доступе к информации по Сети Интернет (большие масштабы страны и разная плотность населения, разное социально-экономическое положение регионов, отсутствие инвестиционных программ на развитие ИКТ-инфраструктуры), как следствие неравный доступ граждан к информации о деятельности власти и получения государственных услуг посредством Интернета;

2. Отсутствие информационно-просветительской работы по формированию информационной культуры у населения с целью активизации в участии в электронном правительстве;

3. Отсутствие единых типовых решений по формированию электронного правительства в регионах страны, как следствие разный подход к пониманию проблемы и появление регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров;

4. Традиционный менталитет государственных служащих и населения, выражающийся в тяжелом восприятии инноваций и технологических модернизаций.

#### **Библиографический список**

1. Отношения общества и государства в глазах россиян. [Электронный ресурс] / <http://www.levada.ru/press/2010031602.html>

2. Распоряжение Правительства РФ 17.10.2009 №1555-р «План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 26.

3. Доля сайтов Рунета превысила 6,5 процента. [Электронный ресурс] / <http://vesti.kz/internet/30853/>.

4. РФ занимает 9 место в мировом рейтинге интернет – пользователей. [Электронный ресурс] / <http://www.vz.ru/news/2010/3/27/387529.html>.

5. Интернет в России: темпы проникновения и типы использования. Пресс-выпуск №1466. [Электронный ресурс] / <http://wciom.ru/novosti/press-vypuski/press-vypusk/single/13386.html>.

*С. Г. Лагутин*

## **ПРОФЕССИОНАЛЬНО-НРАВСТВЕННЫЕ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Государственная служба является специфическим видом деятельности, связанным с осуществлением политики государства и реализацией от имени государства основных экономических, социальных и политических программ среди населения. Государственная служба предполагает наличие у каждого сотрудника того или иного объема властных распорядительных полномочий. Этика государственной службы включает в себя все основные элементы этики и культуры управления (принятие решения, его подготовка, реализация, предвидение последствий принятых решений). В организации государственной службы и ее функционировании есть много специфических моментов, которые действуют в противоречии с требуемыми от государственного служащего моральными качествами. Такими особенностями, негативно влияющими на мораль государственных служащих, являются:

- специфическая форма оплаты труда в государственной службе;
- территориальное устройство;
- вертикальная выстроенность по направлению деятельности;
- особый характер текучести рабочей силы;
- особая заинтересованность отдельных слоев населения в деятельности государственной службы.

Таким образом, государственный служащий может быть представлен достаточно нестабильным и, сильно зависящим от обстоятельств, комплексом качеств. С другой стороны, государственный служащий – это лицо государства и нации, залог успешного функционирования государства.

Управленческая деятельность по своим функциям, общественной значимости, интеллектуальным, психофизиологическим нагрузкам является одной из самых сложных и ответственных, ввиду ее социальной обусловленности и вариативности принимаемых специалистом решений. Решения, основанные на профессиональном опыте и личностной компетентности, в рамках социально-нравственных норм, выступают важнейшим фактором повышения эффективности и качества государственной службы. Нравственные нормы являются основным регулятором профессиональной деятельности специалистов в области государственного управления. Моральные нормы и требования обеспечивают функционирование государственной службы как социально-профессиональной и нравственной системы.

Нравственное регулирование профессиональных отношений на государственной службе значительно дополняет правовые механизмы, определяющие порядок функционирования сотрудника, отдела, организации в целом. Право играет решающую роль в организации государственной службы. В государственной службе, право является главным регулятором отношений между людьми внутри системы государственной службы и с внешним миром. Цель права - унифицировать и стандартизировать поведение государственных служащих с тем, чтобы ни частая сменяемость, ни малый объем общения населения с чиновником не могли повлиять на восприятие фигуры чиновника как представителя государства.

Профессиональная этика государственного служащего помогает конкретизировать, реализовать моральные ценности в условиях, подчас весьма сложных, необычных. Профессиональная этика не формирует новые принципы и понятия морального сознания, она как бы «приспосабливает» уже известные принципы, понятия к специфическим сферам жизнедеятельности человека. Система профессионально-нравственных качеств государственного гражданского служащего представляет собой внутреннюю систему ценностей, направленную на соблюдение законодательства, добросовестное выполнение возложенных на него полномочий и ответственность за свои действия перед обществом. Нравственная позиция государственного гражданского служащего неотделима от таких категорий, как совесть, честь, достоинство, долг, справедливость, бескорыстие, порядочность, неподкупность, доброжелательность [1, с. 131].

Государственный гражданский служащий объективно выступает одновременно, как должностное лицо, занимающее определенное место в служебной иерархии, как общественный деятель, оказывающий влияние на развитие социально-экономических процессов, как наемный работник, как руководитель персонала и работодатель, а также как частное лицо. Эти роли могут вступать в противоречие друг с другом. Следствием этого, выступают нравственные противоречия и конфликты, которые не всегда имеют ясное и однозначное решение

Проблема сформированности профессионально-нравственных качеств государственных гражданских служащих всегда оставалась в фокусе внимания государства и общества. Вопросам формирования, развития и совершенствования системы профессионально-нравственных качеств государственных гражданских служащих посвящен ряд социологических исследований. В ходе анализа результатов социологических исследований, проведенных в системе государственной гражданской службы в период с 2005 по 2010 годы, было установлено, что среди государственных гражданских служащих, наиболее распространены такие базовые нравственные качества, как честность и порядочность (39,8%), справедливость (54,3%), доброжелательность и уважение к людям (42,3%), бескорыстие и неподкупность (51,8%). [2] К сожалению, показатели не очень высокие.

Согласно результатам исследования, все причины, определяющие недостаток развития нравственных качеств у государственных гражданских служащих могут быть сгруппированы по содержательному признаку. Следует выделить регулятивно-нравственную группу причин и культурно-нравственную. К первой группе относятся:

- правовая недостаточность регламентации деятельности государственного служащего, в том числе отсутствие нормативных документов по борьбе с коррупцией и бюрократизмом (45,9%);
- отсутствие должного контроля со стороны общества (41,6%);
- отсутствие должной требовательности вышестоящих органов, руководителей (27,3%).

Вторая группа представлена следующими причинами:

- падение нравственности в обществе (40,7%);
- низкая общая культура государственных служащих (42,5%);
- недостаточное воспитание государственных служащих (23,4%).

Кроме того, 29,2% респондентов назвали неудовлетворительное материальное положение госслужащих. Также, следует обратить особое внимание на нравственные механизмы укрепления дисциплины государственных гражданских служащих. Механизмы тесно связаны с решением таких социальных задач, как развитие экономических основ жизнедеятельности общества; совершенствование общественных отношений; формирование государственного гражданского служащего нового типа. Эти задачи, в конечном счете, определяют направленность и темпы развития социального прогресса. Государственные гражданские служащие должны обладать высокой степенью сознательности и чувством ответственности перед обществом, высокими показателями уровня сформированности нравственных качеств [3, с. 138]. Это обеспечивает развитие и прогресс системы государственной службы, социально-экономического развития государства в целом.

Исполнение своих профессиональных обязанностей государственными гражданскими служащими требуют высокого уровня моральной ответственности, четко выраженной нравственной позиции по отношению к различным сферам общественного бытия, оказывающимся в поле профессиональных интересов специалистов управленческого профиля. Гуманизация, социально-нравственная направленность целей процесса управления, учет в равной степени интересов всех социальных групп и общностей, обеспечение равенства их социальных возможностей в современных условиях становятся приоритетом функционирования государственной службы.

## Библиографический список

1. Нуралиева Э. Ш. Культура государственного гражданского служащего // Социология власти. – 2011. – № 4.
2. Социологические исследования в системе государственной службы 2009-2010 гг. [Текст] М., Орел, 2010. – 122 с.
3. Хозяинов А. Г. Механизмы укрепления дисциплины государственных гражданских служащих // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. №4.

*Р. М. Ламзин*

### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СТРУКТУР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СУБЪЕКТАХ РФ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Партнерство государственной службы и институтов гражданского общества связано с высоким уровнем культуры политического участия и социальной активности, что определяется возможностью выражать и отстаивать социальными ассоциациями и отдельными гражданами своих интересов перед государственной властью.

Процесс развития гражданского социума обусловлен высоким уровнем развития экономических отношений с гарантией свободы частной собственности; наличием различных форм кооперативных социальных отношений, выступающие основой для доверительных политических отношений; признанием основных прав человека в деятельности государственных органов власти и управления.

В субъектах РФ на современном этапе развития только формируются элементы гражданского социума, способные представлять интересы населения.

А. В. Зайцев отметил социально-политический диалоговый дискурс, [2, с. 355] выполняющий определенные функции в развитии сотрудничества общественности и властных структур, такие как: 1) коммуникативная (обеспечение связи власти и общественных ассоциаций на основе обмена информацией); 2) интегративная (тесное взаимодействие в совместном решении социально значимых проблем); 3) конфликтологическая (разрешение политических противоречий между властью и обществом); 4) аксиологическая (определение политически значимых ценностей для государственной власти и общественности); 5) прогностическая (установление перспективы и приоритетов развития общества и реализации властных

полномочий); 6) осуществление политической социализации (вовлечение в политические отношения широких слоев населения); 7) организация гражданского контроля; 8) политико-управленческая (принятие государственными органами управленческих решений на основе, полученной от общественности, информации).

Нередко взаимодействие представителей государственной службы и гражданской общественности происходит в виде социальных протестов, проявляющиеся при низком уровне политической культуры в виде абсентеизма или противоправных массовых выступлений, и при высоком уровне политических процессов в виде организованного участия в представительных органах власти и законных публичных выступлениях. Факторами возникновения общественных протестов являются: 1) политические (степень эффективности представительства интересов граждан и конкуренции политических субъектов); 2) социальные (особенности социальной стратификации, например, при наличии резких различий по имущественному положению и уровню жизни, особенности политической социализации граждан); 3) экономические (уровень доходов, социальное расслоение); 4) культурные (особенности гражданской культуры). Политико-экономическим фактором выступает проблема коррупции в органах власти. По результатам межрегионального эксперт-опроса респонденты в качестве причин протестной активности выделили: рост цен, тарифов, инфляцию (58,5%); плохая работа ЖКХ, необеспеченность коммунальными услугами (48,8 %); низкие зарплаты, материальные проблемы (44,6 %) и только 39,5% опрошенных отметили коррупцию, произвол чиновников и бюрократизм [5, с. 376] (в частности, в Краснодарском крае – 38,5% опрошенных недовольны региональной властью; 53,8 % респондентов выделили отсутствие диалога власти и общества как фактор протестных действий).[5, с. 379]

Данные показатели свидетельствуют о важнейшем характере экономических проблем как препятствия дальнейшего развития социума и укрепления его сотрудничества с управленческими структурами в регионах России.

Общественное участие в процессе принятия политических решений на региональном уровне связано с информированием общественности «о статусе и продвижении разработки и внедрении проектов, планов, программ, о выработке приоритетов политики или проведения оценки» [6]. Для этого нужны развитие навыки самоорганизации в соответствии с эффективным региональным законодательством. При этом «решающими являются направления, цели и, ... мотивы самоорганизации».[3, с. 112]

Готовность к партнерству и ответственность аппарата гражданской службы по отношению к населению может быть реализована «непосредственно фокусируясь – через функциональные каналы либо посредством

процессов торга – на выборных или назначенных должностных лицах внутри государственного аппарата».[7, с. 19]

В данных условиях общественные объединения, являясь социальным институтом самоорганизации граждан на основе общих интересов, выступают основой структурирования гражданского общества и фактором его политической социализации.

Другим важным институтом формирующегося в России гражданского общества выступают органы местного самоуправления, создающие условия для самостоятельного принятия решений гражданами на отдельных территориях с учетом местных особенностей.

Развитое гражданское общество существует на основе активности неправительственных организаций, образованных по профессиональному, культурному и другим основаниям. В этом случае «институты гражданского общества позволяют отдельным людям и общественным организациям вырабатывать общие цели и достичь их путем объединения своих усилий в диалоге с другими общественными структурами, бизнесом и государственными органами власти» [4, с. 21].

В условиях организации деятельности структур государственной службы в соответствии с принципами демократии функционирование региональной системы государственной власти должна быть ограничена настолько, чтобы общественные ассоциации имели возможность самостоятельно реализовать свои инициативы в реализации частных интересов граждан. В данном случае государственные служащие не должны препятствовать осуществлению таких инициатив, если не происходит нарушение существующего законодательства.

Степень влияния неправительственных объединений на процесс регионального государственного управления определяется следующими условиями: 1) относительно равномерное распределение общественного влияния среди всех основных социальных групп; 2) нейтральность государственных органов по отношению к деятельности органов местного самоуправления и общественных организаций; 3) наличие эффективных информационных взаимосвязей между аппаратом управления и общественностью [1, с. 259].

На современном этапе развития в субъектах РФ существует низкий уровень доверия общественности к функционирующим структурам регионального управления, пока отсутствуют политические условия обеспечения автономии общественных союзов.

Таким образом, в сложившейся политической ситуации со стороны региональной системы управления требуется обеспечить условия активного гражданского участия в процессе решения существующих проблем с возможностью реализации общественного контроля в политической сфере со стороны общественности.

### Библиографический список

1. В поисках гражданского общества [Текст] / отв. ред. К. Ф. Завершинский. – Великий Новгород, 2008. – 400 с.
2. Зайцев А. В. Дискурсивное взаимодействие государства и гражданского общества: традиции и новации (институциональный аспект) [Текст] / А. В. Зайцев // Двадцать лет реформ: итоги и перспективы: сборник статей. / Под общей редакцией член-корр. РАН М.К. Горшкова и проф. А.-Н.З. Дибирова. – Москва-Махачкала, 2011. - С. 350-357.
3. Левин И. Б. Гражданское общество на Западе и в России [Текст] / И. Б. Левин // Полис. -1996. - № 5.- С. 107 – 119.
4. Рогачева Л. И. Общественные организации и гражданское общество / [Текст] Л. И. Рогачева // Власть. – 2010. – № 4. – С. 28-32.
5. Соколов А. В. Протест в условиях российских реформ [Текст] / А. В. Соколов, А. А. Буторина // Двадцать лет реформ: итоги и перспективы: сборник статей. / Под общей редакцией член-корр. РАН М.К. Горшкова и проф. А.-Н.З. Дибирова. – Москва-Махачкала, 2011. - С.373-379.
6. Сунгуров А. Ю. Общественное участие как условие формирования гражданского общества [Электронный ресурс] / А. Ю Сунгуров. – Режим доступа: <http://www.prof.msu.ru/publ/conf/conf05.htm> (дата обращения: 01.09.2012).
7. Шмиттер Ф. Неокорпоративизм [Текст] / Ф. Шмиттер // Полис. –1997. – №2. - С. 14-22.

*Е. Р. Мкртчян*

### **РЕГИОНАЛЬНЫЕ СМИ КАК ЗЕРКАЛО ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ (ОПЫТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА)**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

В условиях отсутствия официально принятой концепции информационной политики Волгоградской области в регионе ведется определенная работа в данном направлении. Зеркалом, отражающим состояние медиaproстранства региона являются региональные СМИ. Анализ материалов газет «Волгоградская правда», «Вечерний Волгоград», телеканалов (МТВ и Первый), сайтов [www.volganet.ru](http://www.volganet.ru), [volga-dialog.ru](http://volga-dialog.ru), v-102 за последний год свидетельствует о серьезных изменениях в медиа - пространстве Волгоградской области. Они неоднозначны и по своему характеру и по своим последствиям.

С одной стороны, увеличилось количество телеканалов, радиопередач, функционирует официальный портал Губернатора и Правительства, с 15 октября 2012 года на первом общероссийском медиафоруме город

Волгоград был объявлен столицей "Новой медиа-России", запущен интернет-проект гражданского взаимодействия «Общество и власть: вместе на благо Волгоградской области». С другой стороны – медиа-пространство конструируется самой властью и в нем доминирует власть, оказывая большое давление на политику региональных СМИ. Просмотр программ каналов MTV и Первый октябрь-ноябрь 2012 ( три дня в неделю, по три раза в день в течение часа) показал, что не было ни одной программы где не упоминалось бы имя губернатора, независимо от программы и обсуждаемой темы. В сентябре 2013 ( три дня в неделю, по три раза в день в течение часа) имя губернатора упоминалось реже, но в каждой второй программе обязательно.

Между тем, наряду с информационным обслуживанием процесса функционирования властных структур, СМИ должны обеспечивать артикуляцию многообразных потребностей и интересов разных социальных слоев и групп, местного сообщества в целом. Власти в информационном пространстве Волгоградской области слишком много. Интересы государственных органов власти, отдельных представителей местного политического истеблишмента явно преобладают над интересами региона. Отсутствие власти плохо, России это проходила в 90-е годы, но и чрезмерное ее присутствие не лучше.

Пример, на бюджетные деньги покупается «Родной город». Тут же в интернете: появилась информация, что «газета вовсе не закрывается, а меняет владельца. Причем новым хозяином становится не кто-нибудь, а лицо из кругов, крайне близких к недавно созданному правительству Волгоградской области. И сразу возникает ряд вопросов и прежде всего «Зачем администрации региона еще одна «подконтрольная» газета, когда в ее распоряжении целый медиа-холдинг («Волгоградская правда», «Вечерний Волгоград» и т. д.)?». Поскольку власть не дает ответа на эти вопросы сразу в интернете появляется предположение: возможно, новым министерствам необходимо СМИ, напрямую не связанное с региональной властью, но на деле проводившее бы нужную ей информационную политику [1].

Регулируя и финансируя деятельность СМИ, власть в регионе жестко контролирует медиа-пространство, оказывая воздействие на информационные сообщения, затрагивающие значимую для власти тематику. В министерстве печати и информации Волгоградской области предлагают соответствующие темы для сюжетов и материалов. Между тем, согласно действующему законодательству о СМИ, у учредителя нет права влиять на информационное наполнение, однако известно, что СМИ имеют склонность окрашиваться в те цвета, которые более необходимы финансирующим их структурам и определены конъюнктурой.

Второе – существуют проблемы коммуникации журналистов и органов власти. Фиксируется потеря внутренних ориентиров и опережаю-

щей способности СМИ. В информационном пространстве Волгоградской области отсутствует аналитика.

Третье – отсутствует внимание со стороны властей к исследовательской информации о процессах, происходящих в регионе. Складывается впечатление, что вся информация в информационном поле подается только с разрешения власти. Очевидно, что на стол губернатора должна ложиться не только информация от журналистов, но также научная аналитика о ситуации в регионе от ученых. Профессиональная информационная политика должна опираться на аналитику, а ее формирование возможно только путем движения друг к другу. Иначе идет потеря доверия в обществе, люди теряют доверие к власти и перестают окончательно верить слову прессы.

Четвертое – в СМИ фиксируется два потока информации. Один мощный вертикально нисходящий от власти через всю систему СМИ. Второй горизонтальный поток через Интернет, скорее между СМИ. В Интернете на неофициальных сайтах, сплошной негатив читать который тоже не очень приятно. Думается такая ситуация является следствием отсутствия возможности говорить о проблемах региона через другие каналы информации, отсутствие возможности высказывать альтернативную мнению власти позицию на официальных площадках. Причем, нет движения друг другу, каждый существует сам по себе.

Пятое – информационное пространство монологично. Отсутствует диалог власти и общества. Отсутствует иная точка зрения (явный признак аномии). Наиболее показательный пример обсуждение проблемы реконструкции набережной. Существует жюри, работа которой идет с разными точками зрения. Населению активно внушают идею реконструкции, хотя существуют иные мнения. Почему не опубликован полный протокол жюри, не публикуются обращения гражданских активистов к Министру культуры. Ведь никто не отрицает необходимость превращения набережной в визитную карточку города, но может не реконструкция, а обустройство с учетом мнения населения. Почему нет референдума? Общественные слушания в сентябре 2013 года вызвали неоднозначную реакцию. Все это является медвежьей услугой губернатору, подрывающей доверие к нему.

Шестое – отсутствует общественная экспертиза деятельности органов власти и управления. Все СМИ, спонсируемые губернатором, дают определенную информацию достоверность и качество которых неубедительны. СМИ не спонсируемые властью парируют, показывая, что такая информация очень дорого обходится региону. Так на одном из сайтов можно прочесть, что правительство Волгоградской области потратит около 15 миллионов рублей на "правду о губернаторе". Далее «...на бюджетное финансирование региональных СМИ в казне Волгоградской области денег хватает. Некоторые средства массовой информации подпитываются миллионами рублей, а некоторые довольствуются в буквальном смысле

слова – копейками. Однако охват СМИ, которые получают деньги из бюджета, впечатляет: в этот список вошли практически все средства массовой информации, включая не только СМИ с государственно-муниципальным участием, но и частные издания. Исключение составили лишь некоторые интернет-порталы и газеты Волгоградской области. Так о чем же будут писать и вещать СМИ в рамках отработки бюджетных контрактов [2]. По всей видимости, получение бюджетного финансирования напрочь лишило большинство СМИ региона какой-либо самостоятельности и превратило их в «придаток» министерства печати и информации Волгоградской области» [2].

В официальных региональных СМИ отсутствует плюрализма мнений. Воспринимая окружающий мир через призму СМИ и наблюдая за реальной жизнью в регионе у населения формируется фрагментарная, мозаичная картина, что заставляет меньше доверять СМИ. Хотя у населения региона нет резкого негативного отношения к участию государства в медиа-пространстве региона, но его образ в СМИ ведет к постоянной фиксации недоверия и к власти.

29 август 2012 ежедневная интерактивная программа волгоградский Разворот провела опрос среди своих слушателей и задала вопрос «Какого рода информацию дают местные СМИ?» Результат получен следующий: 95% – мнение власти, 5% – объективную. Данные цифры подтверждаются судьбой краудсорсингового интернет-проекта «Общество и власть: вместе на благо Волгоградской области» который стартовал год назад (октябрь 2012 года) и предстояло реализовать его компании Wiki-Vote, думается, не безвозмездно. Цель была объявлена следующая: «повышение уровня жизни людей, расширение возможностей их самореализации, включенности в решение задач, которые стоят перед регионом». Губернатор, анонсируя данный проект, выражал уверенность, что у большинства жителей Волгоградской области есть немало собственных идей, которыми они могут поделиться на специально предоставленной инновационной площадке. Губернатор обещал следующее: «самые рейтинговые идеи будут воплощены в жизнь правительством Волгоградской области под моим и вашим контролем. Ваши мысли и действия будут работать на благо Волгоградской области!»

За неделю на сайте зарегистрировалось всего 32 человека. Но они почему-то идеями делиться не пожелали. Во всяком случае в графе – авторские идеи стоит 0, в графе – выставленные оценки – 0, комментариев тоже 0. Выяснить причину данной ситуации пришлось обратившись к сайту волга-диалог.ру, где содержатся откровения самих людей: 23.10.2012 – «Зарегистрироваться на сайте удается, а вот добавить какое либо предложение не нашел кнопку, очередной развод и боязнь того, что люди напишут». 23.10.2012 «Хотел зайти на этот сайт волга-диалог.ру – он не открывается. Что, приказал долго жить, еще не начавшись?», «Выйти посмотреть невозможно. Во всяком случае не понятно как» и т.д.

Официальная статистика проекта на губернаторском сайте имела следующий вид:

<b>29 октября</b>	
Зарегистрированных участников	<b>68</b>
Авторских идей	<b>29</b>
Выставленных оценок	<b>27</b>
Написано комментариев	<b>21</b>
<b>30 октября</b>	
Зарегистрированных участников	<b>70</b>
Авторских идей	<b>29</b>
Выставленных оценок	<b>29</b>
Написано комментариев	<b>21</b>
<b>31 октября</b>	
Зарегистрированных участников	<b>86</b>
Авторских идей	<b>30</b>
Выставленных оценок	<b>29</b>
Написано комментариев	<b>23</b>

Через два месяца координаторы проекта сообщали: «буквально за 2 месяца, что существует проект, на площадке уже почти 2000 человек, а предложений уже почти 300». Прошел год и оказалось, что призыв губернатора к жителям региона, с которым он выступил в октябре прошлого года помочь и ему, и правительству с новыми идеями и "поработать на благо Волгоградской области" так и осталась только красивым призывом. [3].

Администрация проекта выпустила следующее обращение: «Мы приносим свои извинения тем, для кого это решение стало неожиданностью. С того момента, как стартовал проект, к совместной деятельности присоединились более 2000 человек, была проведена и плановым образом завершена работа по нескольким разделам, состоялись встречи лидеров проекта с представителями правительства Волгоградской области и награждение наиболее результативных авторов. Некоторые возникшие по ходу проекта предложения общественности уже успешно реализованы, некоторые находятся в процессе реализации. Мы благодарим всех, кто принимал участие в работе». [3]. Та же реакция в Интернете: «...Выяснилось, что проект закрыт, на площадке, согласно обращению, по-прежнему 2000 человек, и, по всей видимости, губернатор уже не нуждается в коллективном разуме. Видимо, сам полон новых мыслей и идей». [3].

Между тем, в самом начале проекта, комментируя инициативу губернатора, политологи писали, что желание губернатора достигнуть пе-

ремен к лучшему понятно, но отношение наших граждан к очередной инициативе губернатора – настороженно-подозрительное. В регионе сложилась ситуация, при которой люди, которые действительно могут генерировать идеями, заняты собственными проблемами, которые они могут решить только сами, не надеясь ни на правительство региона, ни на губернатора, какие бы манны небесные им не обещались. Призыв, что «мысли и действия будут работать на благо Волгоградской области» так и останется, по всей видимости, только красивым призывом.

Сегодня власть региона продолжает утруждать себя созданием мифов об общем благе волгоградцев, человеческих ценностях, но на деле действует иначе, и, по всей вероятности, чаще всего – в собственных интересах. Региональные власти много чего декларируют, но за время пребывания у власти губернатора и его команды, как свидетельствуют опросы ИА "Высота 102", улучшений в регионе нет [4]. К сожалению, не очень оптимистичные предсказания местных политологов и ученых подтвердились. Через год после запуска программы, проект не только не повысил активность волгоградцев, но канул в небытие.

Согласно мнению некоторых экспертов, в Волгоградской области практически не осталось не только оппозиционных, а просто независимых СМИ.

В регионе наблюдается информационный вакуум [5].

Таким образом, в медиа-пространстве Волгоградской области можно выделить следующие проблемные поля:

Отсутствие у власти понимания информации как национального, а не только административного ресурса.

1. Неприятие властью СМИ как конкурирующей силы управления обществом.

2. Стремление власти к установлению контроля над СМИ.

3. Отсутствие у власти осознанной потребности в партнерстве со СМИ.

4. Отсутствие условий для подготовки кадров, способных профессионально и адекватно работать в новой информационной и политической среде.

5. Слабость региональной прессы.

6. Разобщенность капиталов, вложенных в СМИ.

7. Противостояние внутри журналистского сообщества.

8. «Охлаждение» общественного мнения к СМИ.

9. Потеря внутренних ориентиров и опережающей способности СМИ.

Процесс преодоления отрыва власти от населения должен основываться на следующих принципах:

- гласность в работе органов власти;
- открытость власти;
- доступность власти для всех категорий населения, территориальная близость власти для населения;
- усиление контроля за деятельностью органов власти со стороны населения и общественных организаций;
- обоснованность привилегий государственным служащим;
- оптимальное сочетание экономических и социальных интересов развития населения;
- сотрудничество со СМИ, а не управление ими.

### **Библиографический список**

1. «Родной город» будет контролировать правительство области? <http://obvesti.ru/articles/politic/-rodnoi-gorod-budet-kontrolirovat-pravitelstvo-oblasti.html>
2. Правительство Волгоградской области потратит около 15 миллионов рублей на "правду о губернаторе". <http://v102.ru/society/38413.html> (обращение 3.10.2013)
3. Губернатор и правительство закрыли проект «Вместе на благо Волгоградской области» // <http://v102.ru/news/40746.html> (Обращение 01.10.2013).
4. Волгоградский губернатор дал старт интернет-проекту, а в ответ – тишина.. <http://v102.ru/print/36497.html> (Обращение 01.10.2013).
5. Я так думаю 29.09.2013 14:40 <http://v102.ru/news/41291.html> (Обращение 01.10.2013).

***М. Б. Полтавская***

## **ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОДДЕРЖКА СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НКО: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Взаимодействие с негосударственными некоммерческими организациями (НКО) стало неотъемлемой частью деятельности федеральных, региональных и территориальных органов управления. Если представители власти видят в них своих помощников, устанавливают с ними тесные контакты, которые при желании возможно использовать как инструмент влияния на ситуацию в регионе, то вероятность того, что в регионе может быть установлена партнерская модель взаимоотношений власти и НКО повышается.

Среди основных форм поддержки со стороны государства, в которой остро нуждаются социально ориентированные некоммерческие организации (далее СО НКО), информационная поддержка одна из самых

востребованных. В Волгоградской области позитивная оценка деятельности НКО выше уровня информированности об их работе. Можно сказать, что жители региона не слишком осведомлены о деятельности НКО (если в среднем по России уровень информированности составляет 68%, то у нас – 57%), но при этом заочно считают их работу полезной. Необходимо использовать этот кредит доверия, а для этого есть смысл организовать системную информационную поддержку СО НКО.

По данным социологического исследования, проведенного летом 2013 г. ВолГУ на тему взаимодействия общества и СО НКО, проблема информационной закрытости была названа ведущей, опережая даже неизбежные проблемы с финансированием [1].

Именно через информационную поддержку деятельности СО НКО можно формировать представление о наличии конструктивной и активной региональной жизни, а также ее кадрового, творческого, социально-демографического потенциала. Решая публично ту или иную проблему, СО НКО вносит вклад в создание образа региона.

Чаще всего именно СО НКО выступают инициаторами и организаторами специальных мероприятий, форумов, конкурсов, фестивалей и т.п., проявляя и подтверждая готовность к внедрению значимых для населения инноваций. При обеспечении целенаправленной и системной информационной поддержки СО НКО со стороны администраций выигрывают, с одной стороны, структуры гражданского общества, активные граждане и их организованные группы – социально ориентированные некоммерческие организации, а с другой – структуры и представители органов управления территорией [2, с. 15]

За информационную работу с СО НКО в Волгоградской области отвечает департамент общественных связей при Министерстве печати и информации Волгоградской области. Основные направления информационной поддержки департамента общественных связей для СО НКО (о системной деятельности пока говорить не приходится) направлены на организацию обучающих семинаров, «круглых столов» для руководителей и активистов СО НКО. Так, за прошедшие девять месяцев 2013 года департаментом были проведены важные для СО НКО мероприятия.

Весной и летом 2013 г. департаментом были проведены обучающие семинары для СО НКО по вопросам написанию заявок на конкурсы грантов, а также конкурса на субсидирование арендной платы и услуг связи для СО НКО региона.

В апреле 2013 г. в Институте молодежной политики и социальной работы г. Волгограда было проведено обучение представителей СО НКО по программе повышения квалификации на тему: «Основы социального предпринимательства для НКО».

В мае проведена пресс-конференция на тему: «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций Волгоградской области». Важным событием июля 2013 года было заслушивание доклада министерства печати и информации Волгоградской области по оценке эффективности деятельности Министерства за 2012 год и направлениях деятельности на 2013 – 2015 годы.

В сентябре 2013 состоялся открытый семинар для представителей СО НКО Волгоградской области «Формы и механизмы оказания финансовой и информационной государственной поддержки СО НКО». В рамках семинара были освещены такие вопросы, как «Практика участия СО НКО в конкурсах на получение субсидий (грантов) на реализацию социально значимых проектов», «Деятельность СО НКО в современном информационном пространстве: методика и технологии». Были рассмотрены такие практические блоки, как «Медиа – технологии в современном информационном пространстве», «Позиционирование организации и услуг организации в Интернете», «Работа с PR-документами».

Весьма полезной частью семинара стало проведение диалоговой площадки на тему «Взаимодействие СО НКО и СМИ Волгоградской области», где в формате презентации главные редактора теле-, радио-, печатных и интернет-изданий региона рассказали общественникам о своих информационных ресурсах и формах взаимодействия [3].

На сайте Министерства печати и информации Волгоградской области есть разделы: «Новости СО НКО», «Новости медиа-отрасли», «Конкурсы для СМИ», «Конкурсы/субсидии/гранты для социально-ориентированных НКО», «Материалы для СО НКО» и другие разделы, выполняющие функцию информационной поддержки. У департамента общественных связей есть свои страницы в социальных сетях «ВКонтакте», «Фейсбук», на которых зарегистрировано более трехсот участников.

Министерство печати и информации Волгоградской области является посредником в проведении конкурсного отбора СО НКО для предоставления субсидий из федерального бюджета, объявленного Министерством экономического развития РФ.

Так, в конце апреля – начале мая 2013 года был объявлен конкурс для СО НКО региона на предоставление субсидий для реализации социально-значимых проектов. На эти цели в первом полугодии 2013 г. было направлено 5 млн. рублей. Гранты в размере от 100 до 240 тысяч рублей получили двадцать четыре социально ориентированных некоммерческих организации.

В сентябре 2013 г. Областным правительством было объявлено о втором конкурсе для СО НКО. Это стало возможным вследствие того, что Волгоградский регион вошел в число победителей общероссийского конкурса и получил дополнительно 19 миллионов рублей на гранты для социальных проектов, разработанных СО НКО.

Еще в 2011 г. в рамках обновления Концепции социально-экономического развития России на период до 2020 года («Стратегия-2020») была создана экспертная группа №16 «Развитие общественных институтов», которая занималась разработкой такого направления, как «Повышение конструктивной социальной активности». Группой отмечалось, что государство вместе с ведущими общественными организациями и фондами должно развернуть информационную кампанию, продвигающую конструктивную социальную активность, распространяющую позитивные культурные образцы социальной активности. Кампания может использовать различные ресурсы и методы пропаганды – от специальных роликов и другого рода рекламы до создания позитивных образов в рамках сериалов и книг [4].

Невозможно выстроить эффективную информационную работу с населением области при несогласованных действиях различных органов и ветвей власти региона. Негативным примером, повлиявшим на дискредитацию информационной политики региона, является попытка мэрией Волгограда организовать так называемую уличную социальную рекламу.

На фоне неблагоприятного социально-экономического положения Волгограда непродуманная социальная реклама, да еще низкого качества, вызвала негативную реакцию со стороны населения города. На форуме портала «Город героев» за несколько дней появилось более сотни негативных отзывов данного мероприятия. Лозунги серии плакатов, появившихся на баннерах вдоль автодорог Волгограда в октябре 2013 г., характеризовались в отзывах как обезличенные, как плакатный «хлам», макеты назывались безвкусными и унылыми, слоганы скучными, используемые образы крайне устарелыми и провинциальными, а лозунг «Волгоград – самый лучший город на земле» – в данной ситуации был оценен как насмешка. В результате от данного мероприятия городских властей у большинства волгоградцев «на душе стало так уныло...» [5].

Будем надеяться, что негативный опыт – тоже опыт, из которого можно сделать определенные выводы. Системная информационная поддержка СО НКО может обеспечить органам власти не только одобрение «сверху», но и повышение лояльности «снизу», со стороны населения.

Востребованными являются грамотно спланированные информационные кампании, направленные на продвижение конструктивной социальной активности, распространение позитивных культурных образцов социальной активности, успешного опыта реализации социально значимых проектов, а также поддержка кампаний по повышению информированности граждан о деятельности и формированию общественного доверия СО НКО.

## Библиографический список

1. Доброскокина М. Познакомить общество с «общественниками»// Волгоградская правда. 2 сентября 2013. Режим доступа: <http://vpravda.ru/News/Society/10801> (Дата обращения: 04.09.2013).
2. Методические (информационные) материалы для органов власти и местного самоуправления по предоставлению информационной поддержки СО НКО, содействию продвижению благотворительности и добровольчества. – М., 2011.
3. Официальный портал Министерства печати и информации Волгоградской области. Режим доступа: [http://inform.volganet.ru/news/nko/2013/09/news\\_00003.html](http://inform.volganet.ru/news/nko/2013/09/news_00003.html) (Дата обращения: 04.09.2013)
4. Официальный сайт экспертных групп по обновлению «Стратегии – 2020» Режим доступа: <http://strategy2020.gian.ru/g16/> (Дата обращения: 04.09.2013)
5. Социальная реклама по-волгоградски: "Я поэт, зовусь я Цветик"... <http://gg34.ru/component/content/article/52-tema-day/14521--q-q.html>

*Е. Ю. Федосеев*

### **ПОНЯТИЕ АТТЕСТАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ КАДРОВ: ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

С правовой точки зрения, понятие аттестации муниципальных служащих представляет собой достаточно сложное образование, которое необходимо отличать от сходных понятий аттестации работников иных сфер деятельности. С другой стороны – в любом виде деятельности, в том числе и в муниципальной службе, законодательство имеет дело с одним и тем же субъектом – человеком, принципы поведения которого едины, независимо от сфер трудовой деятельности, а, следовательно, и ряд общих положений аттестации можно перенести и на муниципальную службу.

Общими как для муниципальной службы, так и для всех видов деятельности являются следующие положения:

- а) основанием для проведения аттестации всегда является замещение конкретной должности, а, следовательно, наличие трудового правоотношения между физическим лицом и конкретной организацией;
- б) объект аттестации – конкретный работник и результаты его труда;
- в) инициатива проведения аттестации всегда принадлежит работодателю;
- г) аттестация – это форма контроля за деятельностью работника и необходима в первую очередь самому работодателю;

д) аттестация всегда имеет периодичность проведения, сроки которой зависят от того, настолько жестко и точно работодатель желает контролировать деятельность своих работников.

Аттестация имеет важнейшее значение в практической деятельности служащих, поскольку является правовым средством расширения демократических начал в кадровой политике и в управлении муниципальной службой, средством обеспечения формирования и реализации целенаправленной и предсказуемой кадровой политики в органах местного самоуправления и, в конечном счете, в формировании персонала управления (кадрового потенциала) в муниципальных органах.

Аттестация необходима для регулярного определения уровня профессиональной подготовки служащего и степени ее соответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы, а также для присвоения квалификационного разряда.

Аттестация муниципального служащего – это административно-правовая процедура по оценке профессионального соответствия муниципального, служащего занимаемой муниципальной должности, направленная на совершенствование муниципальной службы и развитие внутреннего потенциала аттестуемого, обязывающая по итогам принять установленные законодательством административно – правовые меры, что способствует эффективному развитию профессионального личностного потенциала кадров [1, с. 31].

Совершенствование и упорядочение прохождения муниципальной службы невозможно без периодической аттестации служащих.

Аттестация проводится с целью проверки и оценки профессиональных, деловых и личных качеств служащего, установления его служебно-должностного соответствия предъявляемым требованиям к службе. Аттестация призвана решать следующие основные задачи:

- определение уровня профессиональной подготовки и служебного соответствия муниципального служащего занимаемой должности;
- решение вопроса о присвоении муниципальному служащему квалификационного разряда;
- выявление перспектив использования потенциальных способностей работника, стимулирование роста его профессионального уровня;
- определение необходимости повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки работника;
- поддержание стабильности муниципальной службы;
- улучшение работы по подбору и расстановке кадров;
- выявление общего кадрового потенциала и оптимальное кадровое обеспечение функциональных задач органов местного самоуправления;
- соблюдение на практике принципов муниципальной службы;

- обеспечение законности в системе функционирования муниципальной службы;
- предупреждение и борьба с правонарушениями и коррупцией в системе муниципальной службы.

Аттестация муниципального служащего призвана способствовать совершенствованию деятельности органов местного самоуправления по подбору, повышению квалификации и расстановке муниципальных служащих.

При аттестации оцениваются профессиональные, деловые и нравственные качества работников, их способность работать с людьми, делаются выводы об их соответствии занимаемой должности.

Аттестация выполняет определенные функции. А. В. Куракин и А. А. Савостин выделяют явные и латентные функции аттестации [1, с. 33]. Явной функцией аттестации муниципального служащего является установление факта соответствия занимаемой муниципальной должности муниципальной службы. Явными являются и возможные компоненты, связанные с проведением аттестации – график проведения аттестации. К латентным функциям аттестации муниципальных служащих относятся следующие функции:

- придание большого веса принятым ранее кадровым решениям;
- углубление знакомства с подчиненными, их возможностями и способностями;
- придание коллективу дополнительного стимула для улучшения работы;
- мотивация и стимулирование труда;
- планирование карьеры сотрудников.

Аттестации подлежат муниципальные служащие, замещающие в муниципальных органах младшие, старшие, ведущие, главные и высшие муниципальные должности муниципальной службы.

Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года.

Аттестация базируется на комплексной оценке персонала, определяемой по результатам его деятельности и соответствия деловых и личностных качеств требованиям рабочего места.

На основании п.2 ст. 18 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» аттестации не подлежат следующие муниципальные служащие:

- замещающие должности муниципальной службы менее одного года;
- достигшие возраста 60 лет;
- беременные женщины;
- находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет;

– замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта) [2].

Содержание и сущность аттестационной деятельности раскрываются в принципах аттестации. Они вырабатываются аттестационной практикой муниципальных органов.

Аттестация муниципальных служащих строится на следующих основных принципах:

- внепартийность;
- всеобщность;
- гласность;
- периодичность (систематичность) аттестации;
- объективность и комплексность оценки;
- коллективность и обоснованность оценки и рекомендаций аттестационной комиссии;
- обязательность принятия по результатам аттестации организационно-правовых мер ответственности и стимулирования (действенность аттестации).

В непартийность аттестации означает отсутствие одностороннего политического подхода к оценке исполнения должностных обязанностей муниципального служащего, так как в соответствии с принципом политического нейтралитета во время исполнения служебных функций он обязан руководствоваться не собственными политическими интересами и пристрастиями, а выработанной единой государственной политикой в конкретном вопросе в целях удовлетворения публичного интереса.

Принцип всеобщности аттестации означает, что она проводится во всех муниципальных органах. Аттестации подлежат все лица, занимающие муниципальные должности муниципальной службы.

Принцип гласности заключается в том, что аттестационная процедура осуществляется открыто. Этот принцип характеризуется доступностью всех аттестационных материалов, демократизмом проведения оценки, открытостью обсуждения профессиональных, личных и нравственных качеств аттестуемого, всех сторон его служебной деятельности. Гласность выражается и в том, что подлежащему аттестации служащему предоставляется право ознакомления с подготовленной на него характеристикой. Он имеет возможность выдвигать свои возражения по существу характеристики и вносить предложения и замечания по улучшению работы конкретного органа местного самоуправления или его подразделения. Результаты аттестации сообщаются, открыто сразу же после голосования.

Важным принципом аттестации является коллективность оценки. Суть этого принципа состоит, во-первых, в том, что процесс сбора, анализа, обобщения аттестационной информации, рассмотрения профессиональных, деловых и нравственных качеств и выработка оценки служащих

осуществляются группой высококвалифицированных служащих, авторитетных специалистов, т.е. аттестационной комиссией. Во-вторых, коллективность оценки предполагает проведение продуктивного обмена мнениями о сильных и слабых сторонах аттестуемого служащего.

Гласность, коллективность оценки и учет общественного мнения при проведении аттестации должны создавать условия для реализации важного требования о преимущественной ориентации служащих органов местного самоуправления не на собственные, а на общественные интересы.

Принцип периодичности (систематичности) аттестации означает, что она проводится постоянно через определенные в нормативных актах промежутки времени. От этого принципа зависит и эффект аттестации как организационно-правового явления в структуре системы работы с персоналом. Принцип периодичности должен обеспечивать надлежащий уровень исполнения служащими должностных обязанностей вне зависимости от внешних факторов, перемен, политических условий.

Аттестация выполняет основное свое предназначение только в том случае, если ее оценка объективна. Особенно велик субъективизм оценок, когда их собираются использовать как удобный повод для сведения счетов с «неудобными» служащими. Объективность оценки квалификации муниципального служащего находится в зависимости от количества и научной обоснованности критериев (факторов), учитываемых при проведении аттестации [3, с. 117]. Принцип объективности оценки выражается в том, что профессиональные, деловые, личные и нравственные качества служащего рассматриваются с точки зрения их практического проявления, т.е. такими, какими они являются в действительности. Объективность оценки означает, что в процессе аттестации освещаются только реальные факты (успехи, недостатки, ошибки) в деятельности каждого служащего. Главной чертой принципа объективности оценки является беспристрастность, отсутствие всяких предубеждений относительно делового поведения служащего.

Принцип комплексности оценки должен гарантировать всесторонность, принципиальность и объективность оценки служащих. Комплексность оценки означает аттестацию служащих как таковых, т.е. оценку их работы по трем основным направлениям:

- оценка результатов деятельности служащих;
- оценка процесса управленческого труда, исполнения должностных обязанностей;
- оценка личностных качеств служащего.

Принцип обоснованности оценки и рекомендаций аттестационной комиссии является одним из важнейших. Обосновать ту или иную оценку – значит доказать ее целесообразность, истинность и справедливость, убедить в том, что она отражает действительные заслуги, а также имеющиеся недоработки и ошибки служащего.

Степень реализации всех других принципов, а также правовая значимость аттестации определяется принципом действенности аттестации – обязательным принятием по результатам аттестации организационно-правовых мер, присвоением квалификационного разряда, а в необходимых случаях – мер ответственности и стимулирования. Аттестация не обеспечит своего главенствующего положения в системе работы с персоналом, если ее результаты не будут подтверждаться и развиваться стимулирующими мероприятиями. Гарантированность выполнения рекомендаций аттестационной комиссии – залог достижения всех целей аттестации. Кроме того, одной из целей аттестации является соответствие интересов государства, общества и служащих для обеспечения качественного и эффективного управления. Двигателем механизма аттестации должен стать интерес – материальный, моральный, организационный, политический и т. д.

### **Нормативно-правовая база, регламентирующая процедуру аттестации муниципальных служащих**

Законодательная регламентация процедуры проведения аттестации муниципальных служащих необходима для обеспечения максимально справедливой объективной оценки деловых качеств муниципального служащего.

М. Бондаренко отмечает, что в отличие от аналогичного института законодательства о государственных служащих аттестация муниципальных служащих практически не имеет специальной регламентации на федеральном уровне, хотя Закон «Об основах муниципальной службы» предполагает возможность принятия федерального закона, регулирующего данный вопрос [3, с. 109].

Представляется, что в связи с отсутствием специального законодательства по этому вопросу субъекты РФ в качестве правовой основы проведения аттестации муниципальных служащих должны использовать «Основные положения о порядке проведения аттестации служащих учреждений, организаций, находящихся на бюджетном финансировании» (от 23 октября 1992 г.). Но данный акт не применяется при наличии специального законодательства субъектов федерации, нормативно-правовых актов органов местного самоуправления по этому вопросу.

Это объясняется тем, что данный акт не учитывает, во-первых, исключения органов местного самоуправления из системы государственных органов; во-вторых, выделения государственных и муниципальных служащих из общей массы работников, находящихся на бюджетном финансировании. Однако общие принципы, этапы проведения аттестации, квалификационные требования, предъявляемые к служащим, безусловно, могут быть использованы субъектами федерации, муниципальными образованиями, как при регламентации порядка, так и при проведении аттестации муниципальных служащих.

Прямое применение федеральных законодательных и подзаконных нормативных актов об аттестации государственных служащих к соответствующим отношениям по муниципальной службе в настоящее время не представляется возможным по причине конституционного отделения системы органов местного самоуправления от органов государственной власти, а также введения специального законодательства о муниципальной службе. Однако это не ограничивает субъекты РФ в принятии законов, устанавливающих единый порядок аттестации государственных и муниципальных служащих.

В соответствии с п.7 ст. 18 Федерального закона от 2 марта № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» «...положение о проведении аттестации муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации» [2].

Таким образом, субъекты Российской Федерации самостоятельно регламентируют порядок проведения аттестации. Однако общие принципы, этапы проведения аттестации, квалификационные требования, предъявляемые к муниципальным служащим, безусловно, могут быть использованы субъектами Федерации, муниципальными образованиями, как при регламентации порядка, так и при проведении аттестации муниципальных служащих.

На данный момент многие субъекты не приняли законы, предусматривающие единую систему квалификационных требований к должностям муниципальной службы. Это затрудняет проведение аттестации муниципальных служащих в соответствующих муниципальных образованиях.

Многие вопросы, законодательное закрепление которых представляется крайне важным, не оговариваются ни в одном из имеющихся нормативно-правовых актов.

В федеральном законе для муниципальных служащих право продвижения по службе (на служебную карьеру) не предусмотрено. Действительно, если, успешно пройдя квалификационный экзамен, муниципальный служащий гарантированно представляется к присвоению очередного классного чина, то, успешно пройдя аттестацию, единственное, что гарантированно будет подтверждено, – это существующая должность муниципального служащего [4, с. 30]. А значит, необходимо: либо четкое закрепление положений, что в случае успешного прохождения аттестации муниципальным служащим ему гарантированно будет предоставлена возможность дальнейшего карьерного продвижения путем повышения в должности.

Разумеется, в данном случае необходимо соблюдение и некоторых иных условий, в частности, каков должен быть объем работ, выполняе-

мый служащим, а также иные заслуги, за которые служащему выносятся оценка: не просто соответствует занимаемой должности, а соответствует с обязательным должностным продвижением; либо установление самостоятельной процедуры карьерного продвижения служащего (по аналогии с квалификационным экзаменом это может быть «карьерный экзамен» или «должностной экзамен»). Основная сложность в данном случае состоит в отсутствии достаточного количества вакантных должностей, что необходимо для регулярного проведения указанной процедуры, в противном случае она рискует превратиться в процедуру, проводимую от случая к случаю, лишь при образовании вакантной должности, что в корне меняет ее сущность и смысл.

Нормы, устанавливающие порядок (процедуру) проведения аттестации, как правило, не предусматривают и санкции за их неисполнение. Исполнение должно обеспечиваться путем включения соответствующих обязанностей в круг должностных обязанностей руководителя, ответственного за проведение аттестации.

Всеми актами, регламентирующими вопросы аттестации, устанавливается право на судебную защиту интересов прошедшего аттестацию служащего. Однако нормативными актами не предусмотрено, какие именно «вопросы, связанные с проведением аттестации», могут быть рассмотрены в судебном порядке [4, с. 30].

Отсутствие в российском законодательстве обязанности у руководителя по принятию определенного решения в зависимости от вывода аттестационной комиссии лишает муниципального служащего права на обращение в суд с требованием о назначении на вышестоящую должность, повышении размера оплаты труда.

Процедура аттестации должна обеспечивать возможность для оспаривания выводов аттестационной комиссии по существу. Аттестация должна быть закреплена в законодательстве субъекта Федерации и приобретать следующее значение. Муниципальный служащий, претендующий на более высокую должность, подает заявление на аттестацию для того, чтобы подтвердить свое служебное соответствие по занимаемой должности и получить более высокий квалификационный разряд.

А сейчас получается, что у него есть какая-то фиксированная квалификация, соответствующая занимаемой должности, и через каждые три года он должен подтвердить свою квалификацию: по сути дела доказывать, что он не деградировал за этот срок.

Отсутствие в законодательстве Российской Федерации указания на то, что рекомендации аттестационной комиссии являются основанием для возникновения права на повышение муниципальных служащих в должности (присвоение квалификационного разряда), а также права обжалования решения не представлять их на повышение во многом лишает аттестацию практического смысла, как для органов местного самоуправления, так и для муниципальных служащих. Действительно, зачем прово-

дить аттестацию, когда все вопросы назначений и повышений могут быть решены директивным приказом руководителя?

Представляется, что закрепление права на повышение по службе в зависимости от оценки интенсивности и качества выполняемой работы позволило бы создать значительные стимулы для повышения муниципальными служащими производительности труда, профессионализма и компетентности при исполнении ими должностных обязанностей. Такое право для муниципальных служащих может быть предусмотрено законом субъекта РФ о муниципальной службе. В качестве примера в данном случае стоит сослаться на подп. 8 п. 1 ст. 9 Закона «Об основах муниципальной службы в Свердловской области.». В соответствии с указанной нормой муниципальный служащий имеет право на продвижение по службе, увеличение размера денежного содержания с учетом результатов работы, уровня квалификации, стажа работы и служебных заслуг.

Принятие субъектами Федерации законодательства, подобным образом регулирующего порядок прохождения службы, а именно – продвижение по службе, соответствует международной практике регламентации данного вопроса. Так, в основном докладе, сделанном на четвертой сессии объединенного комитета по государственной службе Международной организации труда (МОТ) в 1988 г., отмечалось, что во многих странах деловые качества остаются главным критерием для повышения на государственной службе. Например, в Австралии по закону 1984 г. «О реформе государственной службы» продвижение государственных и муниципальных служащих предусматривается только на основе производительности труда с учетом следующих критериев:

- 1) способностей, квалификации, опыта, служебной характеристики об уровне исполнения обязанностей (на основе соответствующих критериев) и личных качеств;

- 2) потенциала для дальнейшего роста на данной должности и обладания способностями для исполнения служебных обязанностей других должностных лиц в данном департаменте.

Рассмотрев нормативно-правовую базу, регламентирующую проведение аттестации муниципальных служащих, можно сделать вывод о необходимости законодательного закрепления следующих моментов:

- 1) установление единых квалификационных разрядов и требований к занимаемым должностям муниципальной службы;

- 2) выработка научно обоснованной системы оценок деятельности муниципальных служащих;

- 3) установление четкого централизованного (на федеральном уровне) порядка проведения аттестации, включающего в себя императивные нормы, подлежащие неукоснительному выполнению, и диспозитивные нормы, позволяющие органам местного самоуправления решать отдельные вопросы по своему усмотрению;

4) отнесение рекомендаций аттестационной комиссии к основаниям возникновения права на повышение муниципальных служащих в должности (присвоение квалификационного разряда) реализуемого по приказу (распоряжению) руководителя;

5) установление права муниципального служащего обжаловать решение аттестационных комиссий не представлять его на повышение.

#### **Библиографический список**

1. Куракин А. В., Савостин А. А. Процедуры, обусловленные прохождением государственной службы Российской Федерации // Право и политика. – 2004. – № 8. – С. 30-34.

2. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. – № 10. – ст. 1152.

3. Правовое регулирование труда муниципальных служащих / М. В. Бондаренко. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2001. – С. 106-119.

4. Алиев Т. З. Аттестация как одно из направлений совершенствования профессионализма муниципальных служащих // Власть. – 2008. – № 3. – С. 28-31.

*Секция 2*

---

---

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА,  
ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
С ОБЩЕСТВОМ**

---

---

---

*О. Н. Демушина*

## **ГРАЖДАНСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ КАК ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Одним из эффективнейших рычагов влияния на власть являются гражданские инициативы – неотъемлемый элемент гражданского общества в Европе, с недавних пор появившийся и активно развивающийся в России. Представляется целесообразным исследовать примеры гражданских инициатив в нашей стране с целью выявления специфики этого явления в России.

Гражданская инициатива представляет собой неформальную, спонтанную возникшую, но в дальнейшем скоординированную, последовательность действий граждан для достижения общих для них целей, не связанных с получением прибыли или достижением политической власти [1]. Можно определить следующие признаки гражданской инициативы:

- целевая направленность;
- неполитический и некоммерческий характер;
- неформальная организация (отсутствие установленных уставами должностных мест и их иерархии); однако при этом возможно наличие неформального лидерства, распределения ролей и ответственности между участниками инициативы;
- спонтанность возникновения;
- определенная структура, включающая в себя несколько последовательных действий;
- возможные последствия в виде других инициатив, созданных по образцу и подобию, в виде продолжения или эскалации данной инициативы.

Причины возникновения гражданских инициатив в России имеют свою специфику. Органы власти и управления в нашей стране не принимают должных мер для решения проблем граждан. Только объединившись, люди имеют шанс отстоять свои права и решить проблемы. Второй важной причиной появления гражданских инициатив являются постоянные попытки государства, криминальных и коммерческих структур ущемить

права и интересы граждан. Участники инициатив пытаются защитить себя и окружающих. В качестве третьей причины можно назвать рост гражданской активности общества.

Рассмотрим структуру низовых гражданских инициатив. Как правило, она включает в себя лидера, «ядро» и «периферию». В качестве лидера выступает наиболее активный участник инициативы, являющийся инициатором ее создания. Ядро – это несколько наиболее активных участников инициативы, которые более или менее регулярно участвуют в ее деятельности. Ядро не является обязательным элементом инициативы – иногда вся деятельность держится на лидере, который время от времени мобилизует периферию. Периферию составляют люди, заинтересованные в решении проблемы и привлекаемые к деятельности время от времени (специалисты – юристы, экологи и т.д., консультирующие активистов, жители, участвующие в акциях протеста, посетители просветительских клубов или клубов взаимопомощи). Гражданская инициатива может включать в себя разное количество участников – от нескольких человек до нескольких сотен и иметь разную продолжительность. Одни распадаются после решения проблемы, другие – продолжают существовать, находя иное поле деятельности. Решать поставленные задачи удастся не всем: некоторые группы вследствие постигших их трудностей и неудач прекращают свое существование.

Представляется целесообразным классифицировать гражданские инициативы. Общепринятых критериев типологизации не существует. По мнению исследователей, границы между отдельными видами гражданских инициатив – достаточно размыты.

В самом общем виде гражданские инициативы можно разделить на «конфликтные» и «поддерживающие». В основе существования первых лежит конфликт интересов, например, по поводу использования свободного пространства в городах – всем известные конфликты, связанные с уплотнительной застройкой. «Поддерживающие» инициативы нацелены на оказание помощи определенным социальным группам, защиту их прав, содействие установлению социальных связей или просветительскую деятельность [2].

Гражданские инициативы можно разделить на следующие группы:

1. Протестные инициативы: направлены против спорных решений органов власти. В качестве примеров можно назвать протесты против открытия мусороперерабатывающих комплексов и мусоросжигающих заводов на территории Московской и Ленинградской областей, требования закрытия атомных электростанций (Игналинская АЭС в Прибалтике).

2. Инициативы, включающие требования: этот вид инициатив имеет целью создание определенных общественных структур или советов. Так, Совет потребителей Волгоградской области создан как результат гражданской инициативы.

3. Инициативы посредничества: направлены на защиту определенных интересов, например, сохранение исторической части города в районах старой Москвы, проекты, направленные на охрану окружающей среды. Так, гражданская инициатива «Старый Нижний» (г. Нижний Новгород) сопротивлялась выселению жителей старой части города на окраину в процессе сноса старого жилого фонда.

4. Помогающие инициативы: возникают в целях оказания помощи определенным категориям граждан, которые сами не имеют возможности лоббировать собственные интересы (альтернативные молодежные центры, женские союзы и т.д.). Так, в Москве на базе районной библиотеки создан клуб «Общение», включающий в себя лекторий и дискуссионный клуб. В качестве другого примера можно назвать курсы иностранных языков, функционирующие при областной библиотеке имени Горького в г. Волгограде, на которых всех желающих на безвозмездной основе обучают иностранным языкам.

5. Целевые инициативы: участников этого вида инициатив объединяет общая цель, например, добиться наказания виновных. Объединение родственников заложников театра на Дубровке «Норд-Ост», целью создания которого является психолого-терапевтическая роль общения пострадавших друг с другом и стремление добиться наказания виновных.

Специфичность гражданских инициатив в России заключается в том, что большинство из них занимают оппозиционную позицию по отношению к власти, критикуют ее и зачастую не желают идти на компромисс. Другой выявленной особенностью является слабая результативность гражданских инициатив в России. Из общего числа рассмотренных инициатив лишь небольшой процент сумел добиться решения заявленных проблем.

Стоит отметить, что, несмотря на повышение роли гражданских инициатив в жизни российского общества, они пока не стали еще значительным рычагом решения проблем у нас в стране. Это связано с пассивностью большинства жителей Российской Федерации и их неверием в возможности влияния на жизнь общества. Другой причиной является противодействие реализации гражданских инициатив со стороны органов власти. Однако позитивной тенденцией стоит считать рост гражданской активности населения в последние годы, что позволяет надеяться на изменение ситуации в этой сфере.

#### **Библиографический список**

1. Мирясова О. Гражданские инициативы в России. Самоопределение, самоуправление и роль в жизни общества // <http://avtonom.org/pub/gr-initiatives.html>
2. Водолажская Т., Шелест О., Егоров А. Гражданские инициативы в Беларуси (сравнительный анализ) // <http://methodology.by/?p=243>
3. Орт Т. Гражданские инициативы в Германии // <http://www.zeitung-heimat.de/recht/r57.html>

*Ю. А. Дроздова*

## **ИМИДЖ РЕГИОНА В СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)<sup>5</sup>**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Возможности эффективного управления органами государственной и муниципальной власти определяются набором стратегий, реализующихся в конкурентоспособном имидже региона, рассматриваемом нами как целенаправленно формируемый образ территории, важнейшим признаком которого является оценочная и смысловая нагрузка, оказывающая влияние на сознание и поведение целевых групп, как внутренних, т. е. населения региона, так и внешних – другие регионы, инвесторы, население страны и мира [1].

В коммуникативном пространстве региона и страны осуществляется циркуляция информации, раскрывающей и определяющей в рамках данной социальной структуры позитивные черты реальных объектов действительности, региональные символы, заявленные, спланированные субъектами коммуникации идеальные позиции, воспринимаемые участниками социального диалога.

В России уже наступило время, когда регионам приходится конкурировать за инвестиции, информационные, транспортные и туристические потоки, экологические, экономические, социальные и культурные проекты. В выигрышном положении оказываются те из регионов, кто не только обладает востребованными региональными ресурсами, но и умеет с выгодой для своего развития воспользоваться ими. В условиях жесткой межрегиональной конкуренции возрастает роль позиционирования, позволяющего региону привлекать и наращивать ресурсы для своего развития.

В имидже Волгоградской области должны быть воплощены все конкурентные преимущества региона. Таким образом, вся совокупность стратегий государственной власти должна быть направлена на создание позитивного имиджа территории.

26-29 сентября 2013 г. состоялся XII Международный инвестиционный форум «Сочи – 2013», посвященный обсуждению процессов внедрения «Регионального инвестиционного стандарта», который в 2012 г. был разработан Агентством стратегических инициатив. В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации Региональный инвестиционный стандарт с 2013 г. внедряется во всех субъектах Российской Федерации. В формате дискуссии обсуждались факторы, слагаемые инвестиционной привлекательности региона и имиджевые характеристики территорий [2].

---

<sup>5</sup> Статья подготовлена в рамках реализации научного гранта РГНФ № 13-13-34009 «Имидж региона как коммуникативная стратегия власти и СМИ».

Основой для формирования имиджа региона являются три основных компонента:

1. Официальные характеристики территории (место на карте, региональная принадлежность, статус среди регионов страны, название, герб, флаг, даты основания и т.д.). Этот компонент относится к объективным характеристикам региона.

2. Совокупность особенностей и ресурсов региона (природные ресурсы, структура промышленности, сельского хозяйства, технологии, оборудование, емкость рынка, инфраструктура, природные условия; демографические, исторические, социальные и культурные особенности; экономические, трудовые ресурсы и т.д.), которые также относятся к объективным характеристикам региона.

3. Особенности управления, взаимодействия и взаимосвязей (федеральные и региональные органы власти, СМИ, определяющие, проводящие и освещающие политику по формированию инвестиционной привлекательности территориальных образцов, технологии и подходы к работе, доверие партнеров, уровень и качество руководства, особенности взаимодействия, качество социальных связей, население региона как субъект экономических, политических, социальных отношений, реализующий стратегии регионального развития и т.д.), которые относятся к субъективным характеристикам региона, определяющим и влияющим на имидж региона.

Целевыми группами коммуникативного воздействия при имиджировании территории выступают:

1. Органы государственной власти и местного самоуправления. От понимания и осознания важности реализуемой стратегии устойчивого развития региона представителями государственной и муниципальной власти в значительной степени зависит эффективность создания позитивного образа региона, положительная репутация, финансово-экономические, политические и социокультурные составляющие регионального развития. Благоприятная репутация среди соседних регионов обеспечивает эффективное экономическое и культурное взаимодействие с ними. Известность и положительный имидж региона на уровне федеральной власти позволяет рассчитывать на приоритетное выделение бюджетных средств, участие в целевых программах и т.д.

2. Бизнес-структуры представляют собой потенциальных инвесторов, от желания и возможностей которых работать на территории региона во многом зависит социально-экономическое развитие и экономический потенциал региона. Исследование выявило депрессивные тенденции развития Волгоградского региона и слабую заинтересованность инвесторов в долгосрочных региональных инвестиционных проектах. На сегодняшний день необходимо исследовать факторы политического влияния, механизмы информационной поддержки в формировании положительного имиджа инвестиционной привлекательности Волгоградской области [3].

3. Средства массовой информации в современном мире являются важнейшим инструментом формирования имиджа. Отсутствие упоминаний о регионе, либо приоритетное освещение негативных сторон его жизни, закрепление в федеральных, региональных СМИ образа «региона – происхождения» не способствуют эффективным маркетинговым и PR – мероприятиям по продвижению имиджа Волгоградского региона.

4. Неправительственные общественные организации, движения, политические партии. Их роль определяется влиянием на общественное мнение своих сторонников и противников. Мероприятия, проводимые такими организациями и движениями, могут стать удачным информационным поводом для продвижения региона в средствах массовой информации и демонстрации возможностей гражданской активности населения. Культурные общества и ассоциации, некоммерческие организации Волгоградской области на сегодняшний день не оказывают влияние на региональную политику. Немногочисленные казацкие организации, которые активно ангажируют региональные власти как своеобразный символ области, в большинстве не вызывают устойчивой и распространенной идентификации жителей региона. Только 2,5% опрошенных соотнесли себя с казаками. Следовательно, несмотря на возрождение традиций, казачий фактор не является значимым в консолидации местного сообщества. Однако при этом казачья идентичность остается распространенной в некоторых районах Волгоградской области.

5. Население является основным субъектом конструирования и потребителем имиджа региона. Население выступает и в роли частных инвесторов, потребителей товаров и услуг, произведенных региональными предприятиями. Образ динамично развивающегося, инвестиционно-привлекательного региона с благоприятной социокультурной средой в общественном сознании создаст необходимые предпосылки для повышения доверия к государственной и муниципальной власти, основу для эффективного диалога органов власти и населения региона. Ценностное сознание, отношение жителей к своему региону, региональная идентичность также являются важным элементом позиционирования региона на федеральном и международном уровнях [4].

Продвижение имиджа территорий является стратегическим направлением в развитии российских регионов и России, имеет первостепенное значение для реализации инвестиционной политики. Ведущая роль принадлежит деятельности региональных органов власти, направленная на разработку и реализацию планов стратегического развития территориальных образований. Действия / бездействие региональных органов власти влияют на имидж региона, его формирование в массовом сознании, на оценки и установки правительственных, деловых, творческих, финансовых кругов, зарубежных партнеров и инвесторов.

Имидж региона – один из наиболее действенных социальных инструментов эффективного развития региона. В современном информационно ориентированном мире от эффективного использования имиджа региона зависят привлечения инвестиций, выравнивание экономического уровня регионов, взаимодействия с региональными и федеральными властными структурами, сглаживание этнических противоречий, доверие власти и населения, формирование солидарных отношений.

### **Библиографический список**

1. Золина Г. Д. Имидж региона в системе социальной и информационной политики [Текст] / Г. Д. Золина. – Краснодар: Изд-во Кубан. гос. ун-та, 2011. – 138 с.
2. Итоги XII Международного инвестиционного форума «Сочи-2013». [Электронный ресурс] // URL: <http://www.city-fm.ru/news/show/100444568.html> (дата обращения 10.10.2013).
3. Халиков М. С. Регион в дискурсе экономической социологии [Текст] / М. С. Халиков. – М.: МАКС Пресс, 2008. – 174 с.
4. Preez P. du. The politics of identity. Ideology and the human image / Preez P. du. – L. etc.: 1983. – 184 p.

*К. Н. Ермилова*

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ: СУЩНОСТЬ, СОДЕРЖАНИЕ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Термин "контроль" в научной и практической деятельности употребляется достаточно часто. Трудно найти автора, исследующего проблемы социального управления, который в той или иной мере не затрагивал бы цели, задачи, функции, принципы контроля, компетенции контрольных органов. Такое частое обращение к понятию контроля формирует мнение о достаточной изученности сущности этого понятия.

Вместе с тем это далеко не так. Анализ литературы свидетельствует о том, что в определении сущности контроля среди ученых нет единства. Авторы определяют его по-разному: как средство, фактор, форму, элемент, функцию, деятельность, систему, обратную связь, условие, регулятор, гарант, явление, институт, метод, правомочие, атрибут и т.д.

В словаре-справочнике по социальному управлению контроль определяется как проверка; наблюдение с целью проверки исполнения зако-

нов, постановлений, управленческих решений и т.д. Таким образом, можно констатировать, что контроль в целом - не что иное, как осуществление функции управления, суть которой заключается в том, чтобы проверять, наблюдать, отслеживать то или иное явление.

Функция управления – это, по утверждению, например, Г. В. Атаманчука, "реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, которое они воспринимают и на которое реагируют". К функциям управления он также относит следующие: организация, планирование, регулирование, кадровое обеспечение, контроль. Такой же точки зрения придерживаются и ряд зарубежных специалистов, например, Р. Фалмер, К. Киллен и другие.

Контроль сам по себе не представляет первичной деятельности, он касается действий, осуществляемых независимо от контроля. Вместе с тем контроль является и самостоятельным видом работы. Его сущность состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые объект получил от управляющего органа или должностного лица.

Из буквального смысла такого определения следует, что контроль осуществляется в целях наблюдения и охватывает сбор данных и передачу информации в компетентные органы о результатах контрольных мероприятий, которые направлены на то, чтобы выявить причины обнаруженных отклонений и определить пути их устранения для эффективного функционирования государственных органов власти. Такая формула определяется понятием "контрольная деятельность".

Функция контроля зачастую понимается как деятельность по контролю, поскольку включает выявление и анализ фактического положения дел, сопоставление этого положения с намеченными целями и задачами, оценку контролируемой деятельности, принятие мер по устранению вскрытых недостатков и недопущению их в будущем.

Такое комплексное понимание не ограничивается наблюдением, фиксированием отклонений и информированием о них.

Контролю, в первую очередь, присуща информационная составляющая. Однако неправильно ограничивать его лишь получением необходимой информации. Особенностью информационного контроля является то, что он в своем непосредственном содержании пассивен. В связи с тем, что контроль является неотъемлемым элементом государственной власти, ему присущ и управленческий аспект. Ведь информация обеспечивает организацию деятельности субъектов воздействия. В этой связи контроль как таковой является организующим элементом. Организующий (организаторский) контроль, в отличие от информационного, – активен.

На наш взгляд, к контрольным функциям следует отнести социальную, политическую, диагностическую, оперативную, защитную, предупредительную (превентивную). Особую роль, по нашему мнению, играет превентивная функция, так как, например, предварительный контроль предупреждает нежелательные отклонения, предохраняет от негативных последствий в результате тех или иных принимаемых решений и действий или бездействия.

Контроль традиционно представляют в виде двух взаимодействующих подсистем: субъекты контроля и объекты контроля. Иными словами, контролирующая и контролируемая подсистемы.

В советский период некоторые авторы различали четыре основных субъекта, осуществляющих контроль за деятельностью органов государственного управления: государство, общественные организации (в том числе самодеятельные), трудовые коллективы, граждане как частные лица. По нашему мнению, в современных условиях разделения властей в Российской Федерации субъекты, осуществляющие контроль, изменились. В зависимости от того, о каком субъекте идет речь, можно разделить контроль на государственный, общественный и частный.

Исходя из направленности контроля, можно условно выделить внешний и внутренний контроль. М. С. Студеникина называет "внутренний" контроль внутриведомственным, а "внешний" – надведомственным. Внутренний контроль осуществляется в отношении органов одной системы, а внешний – в отношении организационно не подчиненных объектов.

Современную деятельность системы государственного контроля в России можно рассматривать, начиная с 1991-1993 годов. Следует отметить, что вопросы контроля в Конституции не регламентируются, контрольные органы прямо не определены. Осуществление государственного контроля перечисленными органами государственной власти, исходя из их полномочий, является, на наш взгляд, имманентным.

В системе госуправления контроль является видом обратной связи, по каналам которой субъекты управления получают информацию о состоянии исполнения принимаемых ими решений. К числу основных задач госконтроля следует отнести проверку исполнения требований законодательных и иных нормативных актов, относящихся к соответствующим отраслям и сферам государственного управления, а также решений, принимаемых органами, осуществляющими государственное управление, и их должностными лицами, профилактику и пресечение нарушений государственной, в том числе служебной дисциплины, изучение причин, а также разработку мер по устранению таких нарушений и, в конечном счете, повышение эффективности деятельности органов, организаций, должностных лиц в сфере государственного управления.

Государственный контроль осуществляется и государственными органами исполнительной власти субъектов РФ. В субъектах Федерации контрольными полномочиями наделены правительства и администрации. Например, в Волгоградской области, в аппарате Губернатора и Правительства области создано специальное контрольное управление. Оно является одним из важнейших звеньев аппарата Губернатора и Правительства Волгоградской области. Это связано с тем, что функция контроля глубоко интегрирована с другими функциями управления. Система контроля обеспечивает обратную связь между ожиданиями, определенными первоначальными планами, и реальными показателями деятельности организации.

Задачей контрольного управления является контроль за исполнением органами исполнительной власти Волгоградской области, структурными подразделениями аппарата поручений Президента РФ, Правительства РФ, Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ, в том числе содержащихся в указах, распоряжениях Президента РФ, постановлениях, распоряжениях Правительства РФ, поручений (решений) Губернатора Волгоградской области и Правительства Волгоградской области, в том числе, содержащихся в постановлениях и распоряжениях Губернатора Волгоградской области, постановлениях Правительства Волгоградской области.

Таким образом, современное состояние государственного контроля Российской Федерации характеризуется разнообразием видов, множеством органов, осуществляющих контроль, при значительных различиях в их правовом статусе, большим объемом законов, подзаконных и нормативных актов, регламентирующих осуществление госконтроля.

В настоящее время в России действует не столько система, сколько совокупность контрольных органов, отсутствует унифицированность правовых актов. Существует избыточность и органов, и правовых актов, параллелизм и дублирование, нет эффективной координации работы таких органов. Вследствие этого результативность их работы зачастую недостаточно высока. В целях решения перечисленных проблем, исходя из анализа правовых организационных и методических основ функционирования контрольных органов в сфере госуправления целесообразно сформировать и усовершенствовать соответствующую нормативную правовую базу их деятельности, в частности, по обеспечению координации деятельности органов, осуществляющих государственные контрольные функции.

*Д. М. Зиновьева*

## **ОПЫТ И РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ ПРОФЕССИОНАЛЬНО ВАЖНЫХ КАЧЕСТВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Оценка профессионально важных качеств имеет своей целью изучить степень подготовленности работника к выполнению именно того вида деятельности, которым он занимается, а также выявить уровень его потенциальных возможностей с целью оценки перспектив роста [5, с. 93-94]. Оценка сотрудников предполагает диагностику уровня развития профессионально важных качеств, сопоставление индивидуальных результатов со стандартными требованиями работы (по уровням и специфике должностей), выявление сотрудников с отклоняющимися от стандартов качествами, оценку перспектив эффективной деятельности, оценку роста.

Для иллюстрации приведем пример использования метода анализа конкретного случая при изучении профессиональных установок госслужащих. Метод Case-study, или анализ конкретных случаев, привлекает внимание специалистов в области методов оценки персонала. Суть анализа ситуации состоит в следующем. Испытуемому (тестируемому, оцениваемому) предлагается описание некоторой проблемной ситуации. Причем в подобных ситуациях отсутствует четко выраженный набор данных, которые необходимо использовать для получения единственно правильного решения. В структуре кейс-стади отсутствуют вопросы, на которые необходимо давать ответы. Вместо этого испытуемому надо целиком осмыслить ситуацию, изложенную в кейсе, самому выявить проблему и вопросы, требующие решения. Таким образом, помимо оценки, обеспечивается развитие самостоятельности и инициативности, умение ориентироваться в широком круге вопросов, связанных с различными аспектами управления.

Государственным служащим (50 человек) для анализа была предложена проблемная ситуация «На особом положении». Краткое описание ситуации: поступив на работу в новую организацию, главный персонаж поступает вопреки сложившимся в ней правилам и нормам. Он отказывается выполнять разгрузку поступившего оборудования. Подобные работы выполнялись всеми сотрудниками и не вызывали особых возражений, хотя и не входили в функциональные обязанности членов трудового коллектива. В результате между новым сотрудником и руководителем произошел конфликт, который якобы мог подорвать авторитет начальника. Как поступить руководителю, чтобы разрешить конфликт?

Среди предложенных госслужащими вариантов решения проблемной ситуации можно выделить следующие: 1) организация всем коллективом психологической изоляции героя, чтобы он оценил свои действия и исправился в дальнейшем; 2) изыскание возможности пристыдить и отчитать героя ситуации перед всеми, «пусть он знает свое место в коллективе и не выделяется». Как дополнительные варианты можно выделить такие, как: перевести «непокорившегося» в другой отдел организации; игнорировать его просьбы и не давать никаких поручений; найти «уязвимые места» и «надавить»; нагружать любыми другими заданиями, не относящимися к разгрузочным работам, дабы компенсировать «недоработку».

В целом можно сказать, что было предложено неконструктивное и непродуктивное разрешение конфликтной ситуации. Для опрошенных важно, чтобы каждый сотрудник был таким же, как и все, не выделялся и поддерживал максимально лояльные отношения с сослуживцами. Руководство рассматривается как субъект, чей авторитет неоспорим, не подвергается сомнению, а задания и поручения не обсуждаются. Также важно уметь четко следовать указаниям начальства и выполнять любые задания. Упускаются из виду такие аспекты, как методы и средства управления, соответствие поручения должностным обязанностям, субъектность-объектность сотрудников и авторитарность-демократичность позиции руководителя, исключаются из поля анализа такие навыки, как умение устанавливать контакт, слушать, убеждать, мотивировать, давать корректную обратную связь и т.п.

Ниже приведем результаты оценки муниципальных служащих. Нами на основе опроса государственных и муниципальных служащих, анализа профессионально-квалификационных требований, должностных инструкций и литературы [1, 2, 3, 4] были выделены профессионально важные качества государственных и муниципальных служащих, уровень развития которых затем был измерен у всего коллектива одной из районных администраций г. Волгограда (n=103) с помощью ряда психодиагностических методик.

В качестве основных компетенций служащего были выделены умение анализировать информацию (качества - динамичность и системность мышления); умение планировать и проектировать деятельность; исполнительность; ответственность; навыки эффективной деловой коммуникации (межличностной и групповой); умение работать в коллективе (навыки и умения конструктивного взаимодействия). Для руководителей также выделены лидерские способности (управление климатом коллектива и организация группы для решения задач).

С помощью индивидуально-типологического опросника Л. Н. Собчик изучались личностные особенности муниципальных служащих, вли-

яющие на взаимодействие и общение с другими людьми. Из 103 проанализированы результаты 77 человек, так как у остальных отмечаются высокие значения по шкале лжи (недоверности), что свидетельствует об их стремлении давать социально желательные ответы.

Для большинства респондентов (66,3%) характерны акцентуированный и дезадаптирующий уровни агрессивности, что во взаимодействии проявляется как высокая вербальная агрессивность, чрезмерная ориентация на собственное мнение. Только у 25,9% агрессивность проявляется в гармоничной форме, т.е. они могут отстаивать свое мнение, проявлять защитную коммуникативную агрессивность. Для 10,4% респондентов свойственна низкая агрессивность, что проявляется в неумении отстаивать свою позицию, неумении говорить «нет».

У большего количества сотрудников (62,3%) уровень ригидности средний или низкий, т.е. они умеренно педантичны, способны менять мнение и оценки адекватно ситуации. Для 37,7% свойственны акцентуированный и дезадаптирующий уровни, что проявляется в негибкости поведения и высоком субъективизме оценок.

Для большинства респондентов характерен высокий уровень сензитивности (66,5%), что проявляется в высокой или чрезмерной чувствительности (у 6,5%) к настроению, проблемам других людей. И только у 6,5% этот уровень низкий.

У большинства сотрудников (71,5%) наблюдается средний или акцентуированный уровень тревожности, что говорит о высокой ответственности, осторожности в принятии решений. Лишь у 19,5% уровень тревожности очень высокий, что может проявляться в высокой неуверенности в принятии решений, панических реакциях, устойчивых страхах. У 7,8% тревожность низкая, что может проявляться в склонности к необдуманным рискованным решениям, низкой критичности к своему поведению.

У 70,1% респондентов выявлен средний или высокий уровень контактности, т.е. они ориентированы на общение с другими людьми. У 20,8% уровень экстравертированности чрезмерный, что выражается в поверхностности устанавливаемых контактов, потребности в их большом количестве, неумении общаться на более глубоком уровне.

Для 76,5% сотрудников характерен высокий уровень спонтанности, что выражается в их активном самоутверждении.

У 64,9% отмечается высокий уровень эмотивности, что проявляется в мотивационной неустойчивости, умении влиять на эмоциональный настрой группы, а также подверженности влиянию группы.

Стандартизированное наблюдение в ходе групповой работы и взаимодействия (ролевые и деловые игры, групповая дискуссия) проводилось с целью оценки уровня эффективности межличностных и групповых

коммуникаций, лидерских способностей респондентов (n=103; 8 групп, наблюдение проводилось в течение 8 часов с каждой группой тремя наблюдателями-психологами). Результаты представлены в таблице 1.

Таблица 1.

**Результаты наблюдения группового взаимодействия сотрудников**

Критерии оценки	Лидерские способности		Эффективность коммуникаций	
	ориентация на групповой климат	ориентация на решение задач	межличностных	групповых
уровень проявления	количество человек, %			
высокий	1,9	0,9	0	0,9
выше среднего	7,8	12,6	25,2	7,8
средний	15,5	31,1	44,7	33
ниже среднего	46,6	39,8	26,2	41,7
низкий	28,2	15,5	3,9	16,5

Эти данные свидетельствуют о том, что многие респонденты не обладают необходимыми знаниями, навыками и умениями для эффективного группового (низкий и ниже среднего уровень – у 58,3 %) и межличностного (низкий и ниже среднего уровень – у 30,1%) общения. Таким образом, в их трудовой деятельности, непосредственно связанной с общением с большим количеством людей (в первую очередь, с потребителями услуг – населением), это может стать причиной некачественного выполнения обязанностей.

Качества эмоционального лидера (выполняет функции, связанные с развитием отношения, сплочением группы, решением конфликтов) развиты на низком и ниже среднего уровнях у 55,3 %. Из них 19,4 % являются руководителями. Качества организатора групповой работы (выполняет функции, связанные с постановкой цели, мотивацией, контролем работы) развиты на низком и ниже среднего уровнях у 74,8 %. Из них 25,2% являются руководителями. Это означает, что приемы управления группой и отдельными подчиненными, применяемые руководителями среднего и высшего звена администрации, однообразны, не адекватны ситуациям, и часто неэффективны. Спектр методов конструктивного влияния на других очень узкий, что также свидетельствует о недостаточности управленческих знаний, умений и навыков у сотрудников.

Также была использована самооценочная методика «Диагностика функционально-ролевых позиций в команде» [6] для того, чтобы определить основные функции, выполняемые сотрудниками, в том числе руководителями. Результаты представлены в таблице 2.

Таблица 2.

**Функционально-ролевые позиции в коллективе  
Администрации по результатам самооценки**

<b>Роли в группе</b>	<b>«исполнитель»</b>	<b>«председатель»</b>	<b>«лидер»</b>	<b>«генератор идей»</b>	<b>«переговорщик»</b>	<b>«оценщик»</b>	<b>«организатор группы»</b>	<b>«контролер»</b>
Кол-во человек, %	61,2	14,6	21,3	1,9	8,7	29,1	31,1	33

Из данных, приведенных в таблице, видно, что большинство (61,2%, из них 9,7% руководители) респондентов оценивают собственную ролевую функцию в группе как функцию исполнителя, т.е. преобразование полученных идей и предложений в конкретные задания и организация их выполнения. У трети сотрудников преобладает выполнение функций анализа информации (29,1%, из них руководителей 27,2%), контактов с другими и улаживания разногласий (31,1%, из них руководителей 23,3%), контроля соблюдения условий работы, поиска ошибок (32%, из них руководителей 30,1%). Все респонденты, занимающие должности руководителей, своими основными функциями называют мотивацию сотрудников, принятие решений, определение целей работы (15%). Наименьшее количество респондентов (1,9%, руководителей среди них нет) ориентированы на творческий подход к разрешению проблем и организации деятельности. Также небольшое количество работников (8,7%) указывает, что часто выполняет функции переговорщика (активный поиск и установление контактов, налаживание связей), при этом занимают руководящие должности только 1,9 % из них.

Таким образом, руководители в большей степени ориентированы на выполнение предметных действий, связанных с должностными обязанностями, функции анализа и контроля, и недостаточно уделяют внимание взаимодействию с подчиненными, управлению социально-психологическим климатом. Эти результаты подтверждают данные наблюдения.

С помощью организационного теста А. Огнева изучались значимые для деятельности муниципальных служащих способность планирования и проектирования своей деятельности, системность и динамичность мышления. Результаты (n=55) представлены в таблице 3.

Таблица 3.

### Результаты организационного теста

Критерий	Системность мышления	Динамичность мышления	Способность планировать и проектировать
Уровни	Кол-во человек, %		
Высокий	0	0	3,6
Выше среднего	9	9	9
Средний	20	16,4	3,6
Ниже среднего	32,7	18,2	16,4
Низкий	38,2	29,1	67,3

По итогам методики, особенности мышления, необходимые для работы с документами, у большинства респондентов развиты на недостаточном уровне: системность мышления у 70,9% сотрудников (41,8% – руководители) отмечается на уровнях низком и ниже среднего, динамичность – у 47,3% (25,5% – руководители). У значительного большинства сотрудников имеются существенные трудности с планированием деятельности – у 83,7% (40% – руководители) – уровни низкий и ниже среднего.

Таким образом, результаты оценки показывают, что у большинства сотрудников администрации недостаточно развит ряд профессионально значимых качеств, что сказывается на качестве выполняемых ими трудовых обязанностей. Это подтверждает актуальность решения проблем аттестации сотрудников, одна из которых – формальность процедур оценки, а также необходимость разработки и регулярного проведения программ повышения уровня профессиональных компетенций государственных и муниципальных служащих.

### Библиографический список

1. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами. – СПб.: Питер, 2007.
2. Карпов А. В. Психология менеджмента. – М.: Гардарики, 2005.
3. Мангутов Н. С., Уманский Л. И. Организатор и организаторская деятельность. – Л., 1975.
4. Рамперсад К., Хьюберт Универсальная система показателей деятельности: Как достигать результатов, сохраняя целостность. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
5. Управление персоналом / под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М: ЮНИТИ, 2002.
6. Фетискин Н. П., Козлов В. В., Мануйлов Г. М. Социально-психологическая диагностика развития личности и малых групп. – М. Изд-во Института Психотерапии. 2002

*Е. В. Ковшикова*

## **СТУДЕНТ СОВРЕМЕННОГО УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ВУЗА КАК БУДУЩИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ: ПРОБЛЕМА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОПЫТА В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Социальный опыт является интегральной характеристикой процесса социализации личности и его взаимосвязи с воспитанием и самовоспитанием.

Начиная формироваться в детстве, он накапливается человеческой личностью, чтобы быть использованным в ее практической деятельности: личной, профессиональной, общественной. Использование социального опыта в процессе профессионального становления будущего госслужащего особенно специфично в так называемых управленческих вузах.

Студент, овладевая специальными дисциплинами, неизбежно задействует свой социальный опыт в той или иной степени. Однако в управленческом вузе при изучении специальных дисциплин этот опыт оказывает существенное значение на их усвоение. Поэтому преподаватели профильных дисциплин менеджмента неизбежно опираются в качестве примеров на сведения о реальной практике администрирования, аккумулируя внутривосточный и зарубежный опыт управления.

Специфика ситуации в том, что обсуждаемые управленческие системы, шаги и нормы и правила предполагают комплексную оценку, зачастую неоднозначную. Для ее осуществления и нужен определенный если не профессиональный, то хотя бы начальный социальный опыт весьма специфического свойства, который зачастую полностью отсутствует в студенческой аудитории управленческого вуза.

Результат – весьма поверхностное стереотипическое представление выпускников управленческих вузов о будущей работе в органах государственной власти, последующее разочарование и (нередко) уход из профессии. Мы имеем массу выпускников – «менеджеров», которые не стали даже клерками, но внесли свой скромный вклад в дискредитацию профессии.

Итак, социальный опыт студента, который может быть использован в процессе обучения в управленческом вузе, практически был вынесен им из детства.

Социальный опыт – это всегда результат действий человека (от периода, когда он был ребенком, до его взрослого состояния), его актив-

ного взаимодействия с окружающим миром. Овладеть социальным миром – значит не просто усвоить некую совокупность знаний, умений, но обладать, владеть тем способом деятельности и общения, результатом которого он является [1].

Овладение социальным опытом происходит тремя взаимосвязанными путями: стихийное присвоение опыта социума, как целенаправленный процесс воспитания, обучения, спонтанное приспособление к условиям жизни, людям [2].

В воспитательно-образовательном процессе школы, а затем и вуза ориентации на данные компоненты прослеживаются со всей очевидностью. Однако социальный опыт студента формируется не только под воздействием этих процессов.

Социализация как процесс, определяющий становление личности, содержательно несет в себе как бы два плана: широкие социальные влияния, недостаточно организованные и контролируемые (воздействия средств массовой информации, традиций региона, школы, семьи); спонтанные проявления, уловимые только по их результатам в социальном становлении [2].

Стоит оговориться, что накопление социального опыта возможно не во всякой деятельности. Хорошо известно, что студент может присутствовать на определенном занятии, оперировать определенными понятиями, фактами, но при этом ничуть не приращивать своего социального опыта.

Социальный опыт молодого человека – многоуровневое психологическое единство познавательного, аксиологического, коммуникативного и действенного компонентов его жизнедеятельности. Познавательный (когнитивный) компонент социального опыта молодежи проявляется, в первую очередь, в ее социальных представлениях, понятиях и суждениях. При подготовке к государственной гражданской службе в период обучения в вузе студенты все чаще обнаруживают следующие взгляды, вынесенные ими из детского социального контекста: «мы будущая власть, а это дает большие преимущества», «мы выбрали профессию, которая хорошо кормит», «государственные служащие – это каста избранных» и др. Практически исчезают из вузовского контекста студенческих суждений идеи служения людям, самоотречения, миссии служения Родине и подобные. В эту сферу деятельности все чаще идут, чтобы получить (блага, карьеру, статус), но не отдавать (помощь, реформы, услуги).

При этом следует учитывать, что познавательный компонент и аксиологический (эмоционально-ценностный) компонент социального опыта реально едины: социальные знания всегда содержат и ценностный момент, самым тесным образом связаны с эмоциями, переживаниями, то есть своими корнями уходят в подсознание.

Язык – основной канал, посредством которого учащаяся молодежь приобщается к культуре и выстраивает свой социальный опыт. Отсюда так велика роль коммуникативного компонента социального опыта студента. Учитывая стремительную виртуализацию студенческих контактов посредством Интернет-коммуникаций, в которых массово игнорируются нормы языка, этика коммуникаций (анонимность часто провоцирует вседозволенность), но рождается ощущение единства с сообществом пишущих благодаря колоссальному количеству участвующих в процессах обсуждения, трудно сформировать вкус и социально приемлемые взгляды, формы поведения, подходы к решению проблем, не говоря уже об идеалах служения Отечеству.

Например: Вспомним, что происходило со студенткой, написавшей в Интернете о своей симпатии и благодарности управленческим решениям экс-Президента РФ Д. А. Медведева: ее травили и оскорбляли, взломали почту, страничку в соцсетях и т.д.

Наш опыт преподавания показывает, что студенты, которые в рамках управленческих дисциплин изучают различные системы выборов, менеджмент их организации, законы их регуляции, массово их игнорируют в своей реальной гражданской жизни. Причина: полное неверие в справедливость и честное их проведение, сформированное преимущественно интернет-сообществом. Так формируется социально-информационный опыт.

Действенный (поведенческий) компонент социального опыта следует рассматривать как практическую готовность к определенному поведению, то есть нацеленность на реализацию в последующей деятельности в качестве государственного служащего студентом сложившихся социальных представлений и ценностей.

Например: Именно управленческие дисциплины, связанные с государственной гражданской службой, в том числе затрагивают тему коррупции и механизмы ее преодоления. Однако сегодня во время занятий все чаще можно услышать реплики, что взятки – дело неизбежное и по-другому не проживешь, что все так делают и др.

Социальный опыт студенческой молодежи управленческих вузов в значительной мере зиждется на стереотипах. Социальные ценности общества, оформленные в виде норм, правил, оценок, традиций, для того, чтобы выполнить регулятивную функцию, должны фиксироваться в сознании, стабилизироваться. Это происходит не в предметной форме, а идеально, в форме стереотипов. Доказано, что существует отчетливая связь между уровнем сформированности самооценки подростков (степень проявления рефлексивности) и особенностями их социального опыта. Чем выше уровень активности отношения к своей личности, к своему внутреннему миру, тем выше показатели содержательного и функционального параметров социального опыта.

Социальный опыт студента вуза (вчерашнего школьника) содержательно является не просто набором представлений, навыков, умений, образцов поведения, а представляет собой обобщенный способ деятельности и общения (жизнедеятельности), которым личность владеет, поскольку он пережит, обобщен и усвоен.

Например: наша практика показывает, что еще несколько лет назад на вопрос о том, имеется ли у студентов (обучающихся на факультете ГМУ) собственный опыт коррупционного поведения, аудитория, как правило, молчала, то сегодня тот же вопрос поднимает лес рук (платили за ускоренное оформление загранпаспорта, за медицинские справки, при получении водительских прав и т.п.)

Специалисты утверждают, что сама специфика социального опыта является производной не столько от социальных влияний, окружения, форм материальной и духовной культуры, адресуемых молодому человеку, сколько от того, какую позицию в контексте жизнедеятельности он занимает, как соотносит себя с действительностью, какова степень его социальной активности, понимания своего внутреннего мира и сформированности социальных установок на себя.

Социальный опыт студенчества управленческих вузов (ориентированного на последующую государственную службу) в подавляющем большинстве случаев не может быть эффективно использован при преподавании управленческих дисциплин в силу следующих обстоятельств: он недостаточен (не читали, не участвовали, не знают); он «искажен» (имеют опыт противоправного поведения), он формируется в значительной степени стихией виртуального общения (практически «виртуален»), т.е. часто далек от реальности. Социальный опыт студенчества управленческих вузов (ориентированных на последующую государственную службу) ляжет в основу профессионального опыта госслужащего, что не может быть оценено однозначно положительно в силу следующих обстоятельств: он ориентирован на «встраивание» молодого специалиста в государственную гражданскую службу со всеми ее недостатками (бюрократия, злоупотребления и т.п.), и в подавляющем большинстве случаев не содержит в себе нацеленности на служение обществу, государству.

### **Библиографический список**

1. Флиер А. Я.. Культурология XX век. Энциклопедия. – М., 1996.
2. Марченкова Н. Г. Формирование социально-информационного опыта студента в образовательном процессе: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата педагогических наук. – Оренбург, 2011.

*Н. А. Курганов*

## **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА РАВНЫЙ ДОСТУП К МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) (ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Согласно ст. 4 данного нормативного акта одним из принципов муниципальной службы является равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

Оценка граждан, претендующих на замещение должностей муниципальной службы, может осуществляться в рамках конкурса, который может проводиться при замещении должности муниципальной службы. Следует подчеркнуть, что в отличие от государственной гражданской службы, объявлять конкурс при замещении вакантных должностей муниципальной службы – право, а не обязанность руководителя органа местного самоуправления. Данное положение закреплено в ч.1 ст.17 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации".

Следует отметить, что в соответствии с утвержденной методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96) коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются в числе прочего определение компетенции по формуле "вправе" – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Возможность руководителя органа местного самоуправления по своему усмотрению назначать на вакантную должность без проведения конкурсных процедур на практике привела к тому, что сегодня конкурсы при замещении вакантных должностей муниципальной службы в большинстве случаев не проводятся. В некоторых муниципальных образованиях (например, г. Волгоград) представительным органом местного самоуправления даже не приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения конкурса.

Таким образом, на наш взгляд, для снижения широты дискреционных полномочий требуется урегулировать процедуру проведения конкурса на федеральном уровне, а именно внести изменения в ст.17 Федерального закона от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации".

Однако, только обязав органы местного самоуправления проводить конкурс на замещение вакантных должностей, проблему не решить. Второй проблемой в данной ситуации представляется сложившаяся методика проведения конкурса в некоторых муниципальных образованиях нашего региона его составные элементы.

В частности, конкурсные задания на практике представляют собой ряд вопросов, необходимых для определения уровня знаний в области юриспруденции, а именно конституционного и муниципального права, служебного законодательства. Следовательно, практические знания, умения и навыки, необходимые для выполнения своих обязанностей в конкретной сфере, не оцениваются. Особенно важно это учитывать при назначении на руководящие должности муниципальной службы. Муниципальный служащий, не имеющий представления о той сфере, в которой ему предстоит осуществлять властно-распорядительные функции, не способен обеспечить эффективность и результативность муниципального управления. Подобные кадры сами по себе являются коррупциогенным фактором, компенсируя свою профнепригодность круговой порукой, «кумовством» и т.д. Эффективное функционирование механизма местной власти невозможно представить без наличия высококвалифицированного и ответственного кадрового состава, мотивированного на решение вопросов местного значения на основе принципов законности, приоритета прав и законных интересов граждан и организаций.

Следующая проблема заключается в том, что конкурсные комиссии зачастую состоят из сотрудников органа местного самоуправления и их руководителей, что нивелирует сам смысл подобных комиссий и противоречит коллегиальности принятия решений. Мнения и голоса приглашенных специалистов, представителей общественности и других лиц положение не меняет. По сути, конкурсная комиссия является лишь ширмой, призванной создать видимость реализации принципов демократизма и равного доступа к муниципальной службе.

Подводя итог, к причинам, препятствующим формированию качественного состава органов муниципальной власти, следует отнести, прежде всего, преобладание конъюнктурного подхода в процессе формирования кадрового состава органов местного самоуправления. В действующем законодательстве не выработаны механизмы, гарантирующие отбор наиболее подготовленных граждан, как на руководящие должности в аппарате муниципальных органов власти, так и на должности специалистов. Определяющими факторами в процессе отбора и расстановке кадров в органах местного самоуправления, как правило, выступают личная преданность, протекционизм, родственные, коррупционные связи и иные факторы, не связанные с профессиональными качествами работника.

На основании вышесказанного, прежде всего, необходимо привести нормы Федерального закона от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" в соответствии с антикоррупционными требованиями. Так же необходимо кардинально пересмотреть процедуру проведения конкурсного отбора.

*В. В. Малышева*

## **КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

### **Управление Федерального казначейства по Волгоградской области**

Усложняющиеся задачи и функции казначейства современной России требуют повышения качества трудового потенциала его сотрудников. Этому способствует активная кадровая политика ведомства, осуществляемая по следующим основным направлениям:

- обучение и профессиональная переподготовка в отобранных в соответствии с действующим законодательством образовательных учреждениях;
- повышение квалификации сотрудников территориальных органов в режиме интерактивных аудио- и видеоконференций;
- развитие состязательных элементов в рамках технологически однородных групп сотрудников, например, конкурсы профессионального мастерства, конкурсы на лучшее подразделение, тематические публикации, виртуальные контакты посредством раздела «Форум» на официальном сайте службы.

Некоторое представление о кадровом потенциале Управления дает следующая информация. Количество гражданских служащих в возрасте

до 30 лет составляет 26 %, от 30 до 50 лет – 53 %, в возрасте более 50 лет – 21 % от общей численности. Как видим, молодые специалисты в возрасте до 30 лет составляют четвертую часть всего персонала. Руководство Управления делает ставку на привлечение, успешную адаптацию и закрепление молодых специалистов. Как показывает практика, молодые люди в большинстве своем быстрее и лучше осваивают инновационные технологии. Как правило, они являются носителями новых знаний и идей, мобильны, полны сил, имеют высокую карьерную мотивацию. Впрочем, ошибочно думать, что указанные достоинства появились у молодых сотрудников лишь в силу возраста. В коллективе Управления проводится значительная работа, направленная на адаптацию молодых людей, их интеграцию в наш коллектив.

Одним из способов решения этой задачи является проведение мероприятий по профессиональной и социально-психологической адаптации сотрудников, впервые поступивших на гражданскую службу, и, прежде всего, вчерашних выпускников учебных заведений. Цель адаптации: способствовать формированию у новичков положительного образа казначейской системы, обеспечить своевременное вхождение в должность, уменьшить количество возможных ошибок, связанных с включением в работу, и выработать позитивную установку на активное взаимодействие с коллегами и руководителями.

Для достижения этой цели в Управлении установлен Порядок проведения мероприятий по профессиональной и социально-психологической адаптации гражданского служащего, впервые поступившего на гражданскую службу в Управление. В соответствии с данным Порядком разрабатывается программа адаптации, которая направлена на изучение гражданским служащим истории создания Федерального казначейства, нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность Управления и структурного подразделения Управления, в котором гражданский служащий замещает должность, а также на приобретение практических навыков исполнения должностного и технологических регламентов. При таком подходе к организации этого ответственного этапа срок адаптации, как правило, не превышает одного месяца.

В процессе адаптации реализуются следующие мероприятия:

- разработка единообразной формы введения специалистов в рабочий процесс с учетом специфики направления деятельности;
- четкая постановка целей, достижению которых способствует наставничество;
- оценка уровня профессиональной подготовки, необходимого для самостоятельной работы;
- формирование представления о функциях и месте отдела, его роли в системе взаимодействия с другими подразделениями;

- проведение мероприятий по формированию и непрерывному совершенствованию профессиональных навыков правомерного применения нормативных правовых актов, юридически грамотного языка;
- стимулирование развития творческого потенциала, инициативы и иных ценных личностных качеств.

В этот период большое значение имеет активное и заинтересованное участие опытных сотрудников всех подразделений Управления, в том числе кадровой службы. Но особенно велико ее участие в организации дополнительного профессионального образования гражданских служащих.

Сегодня вопрос качества профессионального развития и получение дополнительного образования в Управлении стоит особенно остро, так как в системе среднего и высшего профессионального образования Российской Федерации отсутствует направление подготовки бакалавров и специалистов для работы в органах Федерального казначейства. Правда, в некоторых ВУЗах в рамках подготовки специалистов по направлениям «Финансы и кредит», «Налоги и налогообложение» и др. преподается дисциплина «Основы деятельности финансовых и казначейских органов», однако этого недостаточно для всестороннего изучения специфики казначейской работы. В этих условиях ставка делается на четкую организацию адаптации, на применение системы наставничества для молодых специалистов в отделах и получение дополнительного профессионального образования, соответствующего направлению деятельности в казначействе.

Согласно законодательству, дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих должно осуществляться в соответствии с программами их профессионального развития, которые в свою очередь формируются на основании индивидуальных планов развития гражданских служащих. Здесь следует заострить внимание на другой проблеме, а именно: на обеспечении взаимосвязи программ профессионального развития гражданских служащих, зафиксированных в их индивидуальных планах, и дополнительного профессионального образования.

Дело в том, что до 2012 года территориальные органы Федерального казначейства самостоятельно организовывали повышение квалификации гражданских служащих по образовательным программам с учетом направлений деятельности органа и на основании составленных планов индивидуального развития. Сегодня организацию дополнительного образования взяло на себя Федеральное казначейство. К чему это привело?

В прошлом году в РАНХиГС при Президенте Российской Федерации и Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации гражданские служащие нашего Управления прошли обучение по 7 образовательным программам. В этом году дополнительное профессио-

нальное образование осуществлялось лишь по трем образовательным программам, две из которых проводились дистанционно в интерактивной форме. Эта форма имеет ряд преимуществ, таких как повышение эффективности расходования бюджетных средств (отсутствие командировочных расходов), возможность прохождения обучения на рабочем месте, общение с преподавателями, получение актуального методического материала. Вместе с тем многие направления деятельности Управления остались невключенными в процесс повышения квалификации.

В новых условиях нам приходится своими силами выстраивать систему профессионального развития гражданских служащих, которая включает в себя обучающие семинары, тренинги, разработку методических рекомендаций по направлениям деятельности Управления.

Здесь нам помогает то, что в организационную структуру Управления входит единственный в системе Федерального казначейства отдел – Пилотный центр по защите информации. В нем проводится обучение сотрудников по семи направлениям:

- Комплексная защита информация;
- Администратор безопасности;
- Организация режима безопасности;
- Техническая защита информации;
- Секретное делопроизводство;
- Мобилизационная подготовка;
- Специалисты по шифровальной работе.

В настоящее время ежегодно в Пилотном центре обучаются около 500 специалистов в области защиты информации. В октябре этого года нашему Управлению предоставлена лицензия на осуществление образовательной деятельности с бессрочным сроком действия.

Важной составляющей эффективной кадровой политики Управления является проведение мероприятий по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Основным критерием эффективности профилактики коррупционных правонарушений является соблюдение служащими ограничений и запретов, требований к предотвращению или урегулированию конфликта интересов, исполнения ими своих обязанностей. В этой связи следует отметить позитивную роль Кодекса этики и служебного поведения гражданских служащих Федерального казначейства, целями которого является не только утверждение единых норм служебного поведения гражданских служащих Федерального казначейства, но и достойное выполнение ими профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета гражданских служащих Федерального казначейства, повышению доверия граждан к органам Федерального казначейства.

*Ф. Н. Нагой*

## **ПРОБЛЕМА ФОРМИРОВАНИЯ КОРПОРАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России»**

Проблематика корпоративной культуры, ее формирования и развития давно находится в поле зрения исследователей, ей посвящены многочисленные монографические и учебные издания. При всем разнообразии мнений и подходов, общепризнанным является исходное положение о том, что культура организации проявляется во всех видах ее деятельности и в отношениях между членами организации, ее нельзя рассматривать как самостоятельный феномен, поскольку самостоятельно она просто не существует.

Вместе с тем, необходимо отметить, что подавляющая часть исследований корпоративной культуры в качестве среды ее формирования рассматривает бизнес – корпорации либо некие обобщенные «организации», вне зависимости от сферы их предметной деятельности. И незаслуженно мало внимания уделяется корпоративной культуре государственной службы, хотя даже происхождение в XIX веке термина «корпоративная культура» связывают с именем немецкого фельдмаршала Мольтке, который применял его для характеристики офицерской среды, где взаимоотношения регулировались не только уставами, но и судами чести и дуэлями: сабельный шрам являлся обязательным атрибутом принадлежности к офицерской «корпорации».

Особенно остро эта проблема проявляется в современных российских реалиях – отсутствие достаточно четкого представления о сути и ценностях корпоративной культуры в государственных учреждениях приводит к неоднозначной трактовке результатов их деятельности с одной стороны, и не позволяет в полной мере использовать их потенциал для решения поставленных задач – с другой.

Представляется, что исследование корпоративной культуры государственной службы как специфического организационного явления лежит в плоскости поиска ответов на ряд вопросов. Во-первых, требует выяснения природа и первоисточники процессов формирования и развития корпоративной культуры в государственном учреждении для определения возможностей и ограничений управления этими процессами. Во-вторых, необходимо определиться с тем, насколько допустимо либо, напротив, необходимо использование личностных аспектов отношения к собственной деятельности государственных служащих в строго формализованной и стремящейся к обезличенной «власти должности» бюрократ-

тической среде государственных учреждений. В-третьих, в каких формах возможна институционализация норм и требований корпоративной культуры государственной службы исходя из ее специфических функций и множественности организационных форм?

Ответ на первый вопрос, по нашему мнению, предопределяется особым социальным статусом государственной службы, который приводит к появлению особого порядка формирования корпоративной культуры, отличного от традиционных вариантов, хорошо исследованных на примере бизнес-организаций. В них, как известно, действуют две принципиальные схемы:

1. Нормы и ценности корпоративной культуры определяются руководством (собственниками), исходя из их видения миссии и стратегических приоритетов развития компании, они направлены на поддержание целостности коллектива, единообразного понимания целей и поддержание самоидентификации в отношениях «мы» и «они».

2. Нормы и ценности корпоративной культуры формируются в результате самоорганизационных процессов в коллективе, они обеспечивают приемлемый уровень сотрудничества, позитивный психологический климат, снижение конфликтности и т.д.

Конечно же, на практике эти две схемы тесно переплетаются, но в любом случае источники корпоративной культуры находятся «внутри» организации, их природа определяется ценностными ориентирами конкретных персоналий или групп интересов, также четко персонифицированных.

В случае с корпоративной культурой государственной службой мы сталкиваемся с ситуацией, когда источники ее ценностей и норм находятся «вне» организации. К их числу относятся институт государства как «работодатель», нормативно-правовая среда как регулятор функциональных обязанностей и должностных полномочий, институты гражданского общества, обладающие высшей субъектностью в условиях демократического общественного устройства. Очевидно, что в этих условиях в равной степени неприемлемы варианты когда корпоративная культура будет создаваться на уровне представлений о ее содержании руководителя конкретного учреждения (который также является государственным служащим, как и все другие сотрудники), или в результате «договоренностей» о принципах взаимодействия между членами коллектива государственного учреждения (что с высокой степенью вероятности приведет к игнорированию интересов внешнего социального окружения).

Таким образом, возникает очевидная потребность в четкой артикуляции норм и ценностей собственно «государственной службы», а не отдельных государственных учреждений или ведомств. Достаточно красноречивым примером в этом отношении может служить государственная

военная служба, где корпоративная культура достаточна осязаема как на уровне ментальном – «долг перед Родиной», «честь офицера» и т.п., так и на формализованном – присяга, уставы и т.п. Соответственно, такая же задача стоит перед государством и обществом в отношении государственной гражданской службы, которая должна получить четкие и однозначные сигналы о приоритетах и ценностях своего служения.

Одновременно необходимо указать на тот факт, что сама природа государственной службы как «исполнение должности» приводит к высокой степени формализации служебной деятельности, ее обезличенности и нивелированию индивидуальности работника. Такая ситуация порождает конфликт между традиционным пониманием корпоративной культуры как инструмента раскрытия личностного потенциала сотрудника и «статусным» характером корпоративной культуры государственной службы. Более того, неизбежна вероятность возникновения конфликта между «ценностями службы» и «ценностями индивида». В нашем представлении, эти противоречия являются объективно обусловленными и принципиально неразрешимыми. Но, в свою очередь, они являются источниками развития и совершенствования корпоративной культуры государственной службы по вектору согласования ценностей государства и общества, максимального сближения их интересов, что в целом соответствует современной парадигме общественного развития.

Обращаясь к исследованию сложившейся практики институционализации норм и требований корпоративной культуры в бизнес-организациях, можно отметить растущее значение письменных форм ее фиксации в разнообразных документах. Очевидно, это связано со стремлением не только зафиксировать документально ее основные положения, но и представить их внешнему социальному окружению – от потребителей до конкурентов. В случае с корпоративной культурой государственной службы эти причины становятся еще более значимыми и весомыми. Документальное оформление ценностных ориентиров государственной службы как особого социального статуса призваны обеспечить декларирование социальной ответственности государства по отношению к обществу в целом и каждому гражданину в отдельности. Иными словами «корпоративные кодексы» государственной службы должны быть не только мотиваторами и регуляторами внутренних взаимодействий сотрудников, но и в максимальной степени адресованы внешней среде, объясняя ей собственные цели и видение способов их достижения.

Таким образом, формирование корпоративной культуры государственной службы на описанных принципах, на наш взгляд, в состоянии поставить ее на существенное место в ряду факторов, позитивно влияющих на совершенствование деятельности современных российских властных институтов.

*Н. С. Субочев*

## **ПУБЛИЧНАЯ СЛУЖБА КАК ПЕРСПЕКТИВНАЯ МОДЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России**

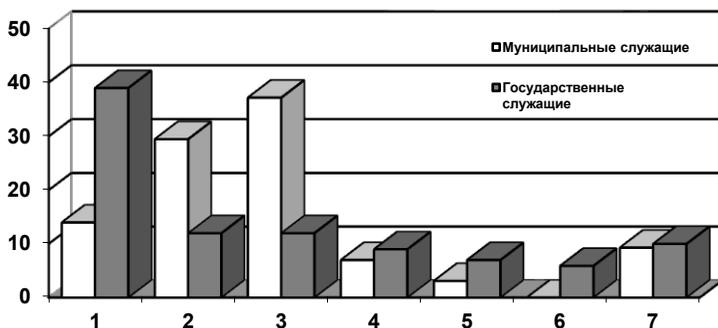
В научной литературе и политической публицистике XXI века весьма активно обсуждается феномен публичной службы. На основе анализа зарубежного опыта, где это понятие используется чаще и охотнее, чем государственная служба, с учетом прогноза развития российской государственности и становления гражданского общества высказываются различные соображения о функциональных и структурных параметрах российской модели публичной службы, о возможностях и условиях ее реализации.

Так, В. Д. Граждан отмечает двойственность положения государственной службы в системе «государство–общество» и справедливо утверждает: «Государственная гражданская служба на деле оказывается обслуживающей структурой. Она сосредоточена обычно на выполнении двуединой цели: с одной стороны – обеспечивает политическим руководителям аппаратные услуги относительно информационных, организационных, технологических, документационных, финансово-экономических, хозяйственных и др. государственных функций; с другой – оказывает разнообразные услуги населению (справки, выписки, регистрации, лицензирование, сертификация, идентификация, маркирование и пр.)» [1; с. 82].

Здесь возникает проблема соотношения указанных направлений служебной деятельности. Для авторитарно-бюрократического государства доминирующей является аппаратная функция обеспечения деятельности государственных органов и должностных лиц. В демократическом государстве доминирующей и целевой становится социальная функция обеспечения интересов общества, законных прав его граждан и социальных групп, физических и юридических лиц. Приоритет предопределяется ответом на вопрос, кому служит государственная служба – обществу или государству? «Государственная служба, – отмечает Г. В. Асцатуров, – может быть эффективно организованной и в том, и в другом случае. Но она категорически не способна эффективно служить "двум господам" сразу. Поэтому необходим однозначный выбор, и он, разумеется, должен быть сделан в пользу гражданского общества, т.е. реальной демократии, а политическая элита обязана довольствоваться подвластным гражданскому обществу положением. В противном случае – в системе политического единоначалия ("верховой власти" политической элиты) гражданское общество попросту исчезает, и его невозможно заменить никакими сурrogатными структурами государственного происхождения» [2, с. 37].

На наш взгляд, жесткая альтернатива: служба либо государству, а точнее – начальству в лице административно-политической элиты, либо обществу, искусственна: в действительности любая государственная служба должна выполнять как аппаратные, так и социальные функции служения обществу. Важно, какая из указанных функций является целью, а какая средством для достижения цели. В таком случае возникает вопрос о миссии, предназначении государственной службы. Аналогичный подход должен применяться и относительно муниципальной службы. В социологическом исследовании организационных культур государственной и муниципальной службы в Волгоградской области, вопрос о миссии гражданской и муниципальной службы был сформулирован следующим образом:

*В нашем обществе высказываются разные мнения о том, кому должны служить сотрудники исполнительных государственных и муниципальных органов. По Вашему мнению, чьими «слугами» они являются в настоящее время и кем должны быть?* Далее предлагалось из незакрытого списка выбрать варианты ответов, отражающие реальные и желательные позиции. Представления чиновников о реальной миссии отражены на рис. 1.



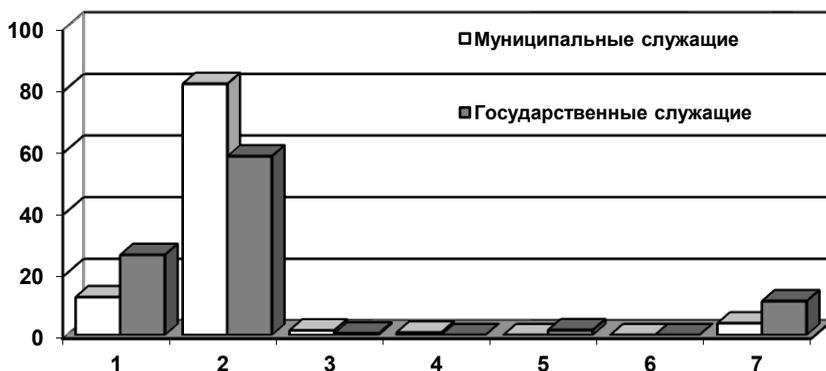
#### варианты ответов

- 1 – «слуги государства»;
- 2 – «слуги народа»;
- 3 – «слуги короля»;
- 4 – «слуги королевских министров»;
- 5 – «служащие сами себе»;
- 6 – «слуги богатых и влиятельных людей»;
- 7 – другое

**Рис. 1.** Представления о реальной миссии служащих (в % от числа ответивших)

Как видим, 39% государственных служащих убеждены в том, что являются «слугами государства». Среди муниципальных служащих данная позиция отмечена значительно меньшим числом респондентов (14%). Среди них почти третья часть считает себя «слугами народа» – 29,5% против 12% среди госслужащих. Таким образом, «служение народу» реализуется у гораздо большего количества муниципальных служащих. Однако не менее интересным представляется другой факт: 37,2% муниципальных служащих позиционируют себя как «слуги короля», т. е. главы администрации города. Среди государственных служащих данная позиция отмечена втрое меньшим количеством респондентов. Стало быть, в среде муниципальных служащих явно выражены как авторитарные, так и демократические тенденции в стиле руководства. По остальным показателям существенных различий не зафиксировано.

Представления респондентов о желательной миссии, о должном предназначении служащих свидетельствуют о сближении позиций по данному параметру и предрасположенности большинства служащих направлять свои знания и умения на служение населению Волгограда и области (рис. 2).



#### варианты ответов

- 1 – «слуги государства»;
- 2 – «слуги народа»;
- 3 – «слуги короля»;
- 4 – «слуги королевских министров»;
- 5 – «служащие сами себе»;
- 6 – «слуги богатых и влиятельных людей»;
- 7 – другое

Рис. 2. Представления о должной миссии служащих (в % от числа ответивших)

Как видно, респонденты из числа государственных и муниципальных служащих Волгоградского региона предпочитают отдавать модели публичной службы, которая осуществляется в интересах общества, во взаимодействии с гражданами и общественными организациями и открыта для общественного контроля.

Следует подчеркнуть, что социальная переориентация государственной гражданской службы задана в Указе Президента В. В. Путина «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 г. №601. Приоритетное место в нем занимают поручения Правительству обеспечить достижение следующих показателей:

а) уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации (далее – граждане) качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году – не менее 90 процентов;

б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна" по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 году – не менее 90 процентов;

в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году – не менее 70 процентов;

г) снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 году – до 2;

д) сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг к 2014 году – до 15 минут [3].

Разумеется, социальная переориентация служебной деятельности потребует больших усилий и займет продолжительное время. Ее неотъемлемой частью является модернизация существующей модели государственной службы таким образом, чтобы она соответствовала модели публичной службы. В процессе обсуждения структуры публичной службы нашими специалистами высказываются различные мнения. Не вдаваясь в детальное обсуждение этой темы, отметим преобладание расширительных трактовок публичной службы. В нее включаются все три вида государственной службы, муниципальная служба, а также работа в общественных организациях и частных компаниях. Нам представляется более реалистичной и продуктивной организационная структура публичной службы, включающая 4 компонента:

- 1) государственную гражданскую службу в федеральных органах и органах государственной власти субъектов РФ;
- 2) муниципальную службу в органах местного самоуправления;
- 3) службу в государственных учреждениях (научных, медицинских, образовательных и т.п.);
- 4) службу в аналогичных муниципальных учреждениях и ЖКХ.

По содержанию, характеру и организации деятельности служащих государственных и муниципальных учреждений существенно отличаются от государственной и муниципальной службы, прежде всего тем, что не предполагает прямого либо опосредованного выполнения функций управления (за исключением категории руководителей этих учреждений). Вместе с тем они являются завершающим звеном в системе оказания государственных и муниципальных услуг населению и юридическим лицам. Будучи агентствами, по принятой в современном мире терминологии, они оказывают существенное воздействие на результативность всей системы государственного и муниципального управления. Следовательно, включение их в систему публичной службы, наряду с государственной гражданской и муниципальной службами, представляется вполне обоснованным и продуктивным. Надо полагать, что это будет способствовать повышению правового, социального и экономического статуса сотрудников указанных учреждений, восстановлению престижа интеллигенции в нашем обществе, привлечению квалифицированных специалистов и, в конечном счете, станет необходимым условием и важным фактором социального благополучия и укрепления авторитета государства в обществе.

Учитывая вышеизложенное, можно предложить определение публичной службы как вида профессиональной деятельности, состоящей в осуществлении функций государства от имени и по поручению самого государства, а также в решении вопросов местного значения от имени населения муниципальных образований, которая (деятельность) осуществляется в интересах общества, финансируется за счет средств государственного либо муниципального бюджетов и осуществляется в государственных и муниципальных органах и учреждениях.

### **Библиографический список**

1. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба: учебник. – М.: КНОРУС, 2007.
2. Асцатуров Г. Е. Государственная служба как организационная модель // Вестник Российской академии государственной службы при Президенте РФ. – 2007. – №3.
3. Указ Президента РФ В. В. Путина «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 г. №601.

*К. В. Федорова*

## **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОЦЕССА РЕКРУТИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЛИДЕРОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**Научный руководитель А. И. Бардаков**

**Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России**

Основой политики выступает власть. Установление власти происходит в межличностном взаимодействии, где определяются ведущая и ведомая стороны. Субъектом власти выступает политический лидер, от которого зависит успешное решение текущих проблем, положительное развитие вверенной ему территории и стабильное функционирование системы. Рассмотрение процесса рекрутирования муниципального политического лидера, дает возможность оценить качество лидера, претендующего или находящегося у власти, а также способность этого лидера выполнять данные ему функции.

Политическое рекрутирование – входная функция политической системы, выражающаяся в заполнении индивидами свободных ячеек в политической системе[1].

Свободные ячейки политической системы заполняются, как посредством волеизъявления граждан, так и назначением на должность. Выбор механизма рекрутирования зависит от функций политического института. И уже здесь механизм рекрутирования выступает определителем именно того канала, откуда придет претендент на должность. Принято выделять следующие виды каналов рекрутирования: политические партии, бизнес, система образования, армия, религиозные и общественные организации. Каналы помогают отобразить субъективные аспекты процесса рекрутирования политического лидера, включающие: социализацию и опыт, как жизненный, так и профессиональный.

По нашему мнению политический лидер должен ассоциировать себя с той социальной группой, и с теми экономическими и социальными силами и их интересами, которые представляет. Иначе потеряется связь лидера с населением, либо лидера с селектором.

Можно предположить, что чем более удовлетворен политический лидер материально, тем менее остро для него встанет вопрос личной заинтересованности. Однако не нужно отбрасывать такое явление как социальная мобильность и меняющиеся экономические условия. Приведем пример на городе Волгограде, бывший мэр города Роман Георгиевич Гребенников, победивший на выборах главы муниципального образования в 2007 году, изначально выдвигался коммунистической партией и был исключен из нее в 2008 году в связи с переходом в ряды, тогда находящейся на пике популярности партии, «Единая Россия». 23 февраля 2011 года

губернатор Анатолий Бровка отрешил Р. Г. Гребенникова от должности. В сентябре 2013 года на первом заседании городской думы V созыва депутаты избрали из своего состава главу Волгограда – Ирину Гусеву. Ирина Михайловна выходец из сельского поселения, из небогатой семьи. За 2012 год она показала задекларированный доход в размере 2 млн 141 тыс. 794 рубля [2]. В итоге мы получаем у власти такого лидера, который имел воздействие разных экономических условий, что возможно заставит его прийти к изменению своим прежним идеологическим убеждениям. Но возможен и другой вариант, выбрав который ему придется столкнуться с большими трудностями. Во всяком случае, не всегда формируется сильный муниципальный лидер.

### Библиографический список

1. Санжаревский И. И. Политическая наука: Словарь-справочник. сост. проф пол наук. – М.: Астрель, 2010. - 422 с..
2. Волгоградская областная дума. Официальный сайт. URL: <http://volgoduma.ru/kadrovое-obespechenie/svedeniya-o-dohodah/301-svedeniya-o-dohodah-deputatov-volgogradskoy-oblastnoy-dumy-za-2012-god/10961-guseva-irina-mihaylovna.html>

*К. А. Шарова*

## МОЛОДЕЖЬ КАК КАДРОВЫЙ РЕЗЕРВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте России

В соответствии со статьей 17 федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» с изменениями и дополнениями от 2 июля 2013 г. для замещения должностей государственной службы создаются федеральный кадровый резерв, кадровый резерв в федеральном государственном органе, кадровый резерв субъекта Российской Федерации и кадровый резерв в государственном органе субъекта Российской Федерации [1].

Согласно статье 64 федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» с изменениями и дополнениями от 2 июля 2013 г. *федеральный кадровый резерв* формируется федеральным государственным органом по управлению государственной службой для замещения должностей федеральной гражданской службы высшей, главной и ведущей групп в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. *Кадровый резерв субъекта Российской Федерации* формируется государственным органом по

управлению государственной службой субъекта Российской Федерации для замещения должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации высшей, главной и ведущей групп из гражданских служащих (граждан), включенных в кадровые резервы государственных органов субъекта Российской Федерации. *Кадровый резерв федерального государственного органа* и *кадровый резерв государственного органа субъекта Российской Федерации* формируются соответствующим представителем нанимателя [2].

Включение гражданских служащих (граждан) в кадровый резерв государственного органа производится с указанием группы должностей гражданской службы, на которые они могут быть назначены.

Включение гражданского служащего (гражданина) в федеральный кадровый резерв оформляется правовым актом федерального государственного органа по управлению государственной службой, в кадровый резерв субъекта Российской Федерации – правовым актом государственного органа по управлению государственной службой субъекта Российской Федерации, а в кадровый резерв государственного органа – правовым актом государственного органа.

Назначение гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, на вакантную должность гражданской службы осуществляется с его согласия по решению представителя нанимателя.

Принципы формирования кадрового состава гражданской службы:

- 1) назначение на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств;
- 2) совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих.

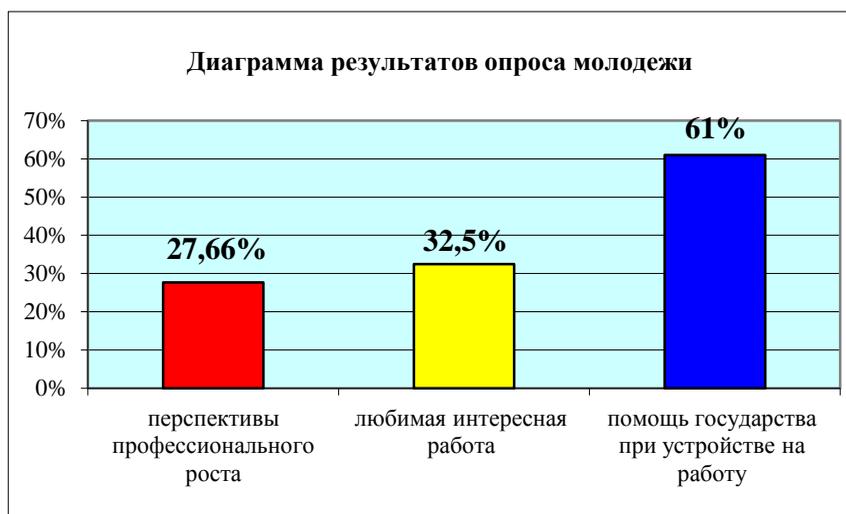
Приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы:

- 1) подготовка кадров для гражданской службы, а также дополнительное профессиональное образование гражданских служащих в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих;
- 2) содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе;
- 3) ротация гражданских служащих;
- 4) формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование;
- 5) оценка результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих посредством проведения аттестации или квалификационного экзамена;
- 6) применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении [3].

Ротация гражданских служащих проводится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путем назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе.

Подготовка кадров для гражданской службы осуществляется в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Мною в марте-мае 2013 года было проведено социологическое исследование среди 600 обучающихся и студентов учебных заведений города Волгограда в возрасте 14-25 лет. В ходе проведения анкетного опроса получены следующие данные, представленные на диаграмме:



- **32,5%** молодых людей ответили, что любимая интересная работа является наиболее значимой ценностной ориентацией в жизни;
- **27,66%** молодых людей беспокоят более всего в настоящее время перспективы профессионального роста;
- **61%** молодых людей – необходима помощь государства при устройстве на работу.

Таким образом, включение молодежи в кадровый резерв государственной гражданской службы с целью дальнейшего трудоустройства является актуальной задачей в настоящее время.

В Послании Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. отмечено, что «сегодня доля молодого, активного, трудоспособного населения России от 20 до 40 лет – одна из самых высоких в развитых странах мира. Но уже через 20 лет

численность такой возрастной категории может сократиться в полтора раза, если ничего не делать, такая тенденция продолжиться. Либо именно сейчас мы сможем открыть для этих поколений жизненную перспективу, трудиться на хорошей, интересной работе, строить бизнес, обзаводиться жильем, создавать большую и крепкую семью, воспитывать много детей, быть счастливыми в своей собственной стране, либо уже через несколько десятилетий Россия превратится в бедную, безнадежно постаревшую по возрасту (в прямом смысле этого слова) и неспособную сохранить свою самостоятельность и даже свою территорию страну» [4].

Процессы и результаты реформирования государственной службы Российской Федерации тесно связаны с решением важнейшей проблемы формирования кадрового состава государственных служащих, обладающих необходимыми качествами государственного и общественного служения. Данная идея была подтверждена в федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» в качестве одного из приоритетных направлений реформы.

В социальной структуре кадрового состава гражданской службы особое значение имеет положение молодежи до 30 лет. За последние годы удельный вес молодежи до 30 лет возрос на 3,3 процента и составляет 28,5 процента от кадрового состава гражданских служащих. В субъектах Российской Федерации этот показатель на 8 процентов, или в 1,3 раза меньше. Сложилась устойчивая тенденция в том, что в законодательной ветви власти удельный вес молодежи до 30 лет в два раза меньше, чем в среднем по кадровому составу гражданской службы. В то же время в кадровом составе судебной ветви власти молодые служащие до 30 лет составляют 41,7 процента, или в 1,5 раза больше, чем в среднем по гражданской службе и в три раза больше, чем в исполнительной ветви власти [5].

#### **Библиографический список**

1. Федеральный закон от 27.05.03 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.13) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Правовая система ГАРАНТ.
2. Федеральный закон от 27.07.04 № 79-ФЗ (ред. от 02.07.13) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Правовая система ГАРАНТ.
3. Киселев С. Г. Государственная гражданская служба: учеб. пособие. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 192 с.
4. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // «Российская газета». № 287.
5. Шкелева Т. О. Формирование кадрового состава государственной гражданской службы в современных условиях. Автореф. дис. канд. соц. наук. Москва, 2012.

Научное издание

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА:  
ПОИСК ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ**

29 октября 2013 г.

*Материалы научно-практической конференции*

***Статьи печатаются в авторской редакции***

Компьютерная верстка *П. В. Епифановского*

Подписано в печать от 06.10.2014 г. Формат 60x84 1/16.

Печать офсетная. Гарнитура ТАЙМС.

Физ. печ. л. 9,5. Уч.-изд. л. 9,2.

Тираж 100 экз.

Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы»  
400131, Волгоград, ул. Гагарина, 8.

Издательство Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС  
400078, Волгоград, ул. Герцена 10.