



4847652

На правах рукописи

ГРЯЗНОВА Вера Николаевна

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ
И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ
(социологический анализ)**

Специальность 22.00.04 – социальная структура,
социальные институты и процессы

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук


26 МАЙ 2011

Москва – 2011

Диссертация выполнена на кафедре государственной службы и кадровой политики федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель — доктор социологических наук, профессор
Магомедов Керем Османович.

Официальные оппоненты: — доктор философских наук, профессор
Голенкова Зинаида Тихоновна;
— кандидат социологических наук, доцент
Куликова Наталья Вячеславовна.

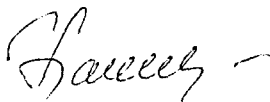
Ведущая организация — ФГОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова».

Защита состоится 23 июня 2011 года в 11 часов на заседании диссертационного совета Д.502.006.19 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84, корпус 1, ауд. 2312.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС.

Автореферат разослан 20 мая 2011 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



И.Н. Панин

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

В третьем тысячелетии успешность развития российской государственности связана со способностью общества быстро адаптироваться к изменяющимся условиям и следовать правилам взаимодействия, основанным на демократических принципах. Поэтому современный этап функционирования российского социума предполагает использование более демократичных и эффективных форм взаимодействия общественных и государственных структур, опирающихся на преимущества соединения субъектной воли государства и самоорганизационного потенциала гражданского общества.

В связи с этим государство как институт власти в условиях институциональных изменений модифицирует свои функции, усиливая возможности и повышая конкурентоспособность. Существенно меняется роль государственного управления. На первый план выдвигаются проблемы «расширения степени свободы и горизонта возможностей для каждого гражданина» страны. Приоритетным направлением деятельности органов власти и управления становится согласование социальных интересов, создание условий для самореализации личности, актуализации ее деятельности в общественных интересах с возрастанием ответственности взаимодействующих сторон за избранные стратегии развития, реализацию социально значимых проектов, эффективность сотрудничества, открытость деятельности.

Складывающаяся в условиях реформирования система государственного управления все в большей степени базируется на горизонтальных межинституциональных связях участников взаимодействия. Реализуясь посредством переговоров между государственными и общественными структурами, имеющими общий интерес, она способна более эффективно удовлетворять общественные потребности и вырабатывать социально значимые решения. При этом главными параметрами в процессах взаимодействия государства и гражданского общества становятся договор, компромисс, согласительные процедуры, сторонами которых все чаще выступают государственная гражданская служба и институты гражданского общества, ориентированные на совершенствование публичных процедур администрирования, включение в процесс взаимодействия технологий и механизмов активизации кадрового потенциала. В таких условиях повышается роль социального института государственной службы как связующего звена между государством и гражданским обществом.

В то же время в России активно развиваются институты и структуры гражданского общества, определяется стратегия цивилизованных взаимоотношений власти и общества. Характерной чертой складывающейся реальности становится формирование модели современного гражданского участия в делах государства, которая ориентирована на активность, толерантность, согласие, взаимопомощь, доверие. Все это вызывает необходимость теоретико-методологического осмысления состояния и перспектив развития взаимодействий в данной сфере социальных отношений.

Существует потребность в определении направлений модернизации общественных отношений, исследовании влияния процессов взаимодействия государственных органов власти и управления, институтов и структур гражданского общества на обеспечение устойчивости, управляемости, стабильности современного российского общества.

Такая постановка вопроса вызывает необходимость постоянного мониторинга текущего состояния взаимодействия институтов государства (прежде всего государственной гражданской службы) и гражданского общества в России, обращения к поиску современных подходов к его оптимизации, оценки эффективности применяемых методов и форм, их дальнейшего совершенствования.

Эти и другие обстоятельства определили выбор темы диссертационного исследования, его цель и задачи.

Степень научной разработанности темы.

Научные исследования в рамках проблемного поля диссертационного исследования, создающие его теоретико-методологическую базу, являются предметом изучения ряда научных дисциплин и включают широкий спектр проблем, затрагивающих отдельные аспекты функционирования, развития и взаимодействия институтов государства и гражданского общества как основных сторон социальных отношений. В этой связи представляется необходимым классифицировать труды зарубежных и отечественных ученых по проблемам, представляющим концептуальную значимость в контексте настоящего исследования, на ряд направлений.

Из широкого спектра научных работ необходимо выделить классические труды ученых, которые внесли существенный вклад в разработку актуальных проблем государства, государственного управления, теории организации, социологии, социологии управления: В.Г. Афанасьева, А.А. Богданова, М. Вебера, Э. Дюркгейма, О. Конта, К. Маркса, Д. Норта, Т. Парсонса, П. Сорокина и др. В исследовании данной проблемы значите-

лен вклад таких российских ученых, как: Г.В. Атаманчук, В.Э. Бойков, В.Д. Граждан, М.К. Горшков, В.И. Добренков, В.С. Карпичев, А.И. Кравченко, В.С. Нечипоренко, Е.В. Охотский, Г.В. Осипов, В.М. Соколов, В.Л. Романов, Е.П. Тавокин, А.И. Турчинов, С.С. Фролов, А.А. Хохлов, В.А. Ядов и др.

Особое значение для теоретического осмысления проблем диссертации придавалось изучению подходов в понимании сущности феномена «гражданское общество», процессов развития его институтов, их взаимодействия с государством и его институтами, роли государственных институтов в развитии общества, которые были заложены в трудах Платона, Аристотеля, Т. Гоббса, Г. Гегеля, А. Грамши, Дж. Локка, Н. Макиавелли, Ш.Л. Монтескье, Т. Пейна, Ж.-Ж. Руссо, А. Токвиля, С.Л. Франка, А. Фергюсона и др., а также в работах современных ученых: Л.А. Василенко, К.С. Гаджиева, З.Т. Голенковой, К.О. Магомедова, В.А. Резника, В.С. Комаровского, В.Г. Смолькова и др.

Важными теоретическими предпосылками исследования процессов взаимоотношений институтов государства и гражданского общества явились работы по проблемам институционализации и проблемам социальных взаимодействий: П.Блау, М.Вебера, Т.Веблена, Э. Дюркгейма, Г.Зиммеля, О.Конта, Р.Мертон, П.Сорокина, Т.Парсонса, Дж.Хоманса, а также В.Э.Бойкова, В.Д.Граждана, А.И.Кравченко, В.В.Кириллова, С.С.Фролова, М.С.Халикова и др.

Большое значение в понимании современных процессов развития российской государственности имеют работы по теории и организации системы государственной службы И.Н. Барцица, А.Г. Барабашева, Д.Х.Бахраха, Л.А.Василенко, В.Д. Граждана, А.И. Горбачева, Т.С. Иларионовой, Б.В. Лытова, К.О.Магомедова, В.С. Нечипоренко, Е.В.Охотского, И.Н. Панина, Б.Т. Пономаренко, В.М. Соколова, В.А. Сулемова, Ю.Н. Старилова, А.М. Старостина, А.И. Турчинова, Н.Н.Шуваловой и др.

Значительную помощь в освоении темы диссертационного исследования оказали работы отечественных ученых, посвященные изучению трансформационных процессов в современной России, прежде всего З.Т.Голенковой, Т.И. Заславской, Г.И. Осадчей, Н.М. Римащевской; также работы по проблемам самоорганизации и синергетики: В.Г. Афанасьева, А.А. Богданова, В.С. Карпичева, Н.Н. Моисеева, А.И. Пригожина, В.Л. Романова, Г. Хакена.

Представляют интерес и работы молодых российских ученых, касающиеся проблематики диссертационного исследования: А.Л. Бутенко, Ю.А. Гнусаревой, В.А. Кузьминой, Е.В. Шестаковой, Е.А. Федоровой и др.

Проведенный анализ научных работ по теме исследования свидетельствует о том, что в настоящее время уделяется определенное внимание проблемам взаимодействия государственной гражданской службы с институтами и структурами гражданского общества. В то же время характер и тенденции взаимодействия такого государственно-управленческого института, как государственная гражданская служба, с институтами и структурами гражданского общества для повышения эффективности управления российским социумом, улучшения качества жизни граждан исследованы недостаточно, что и послужило основанием для выбора автором темы диссертационного исследования.

Объект исследования – государственная гражданская служба и институты гражданского общества.

Предмет исследования – взаимодействие государственной гражданской службы с институтами гражданского общества современной России.

Цель работы – выявить состояние и тенденции взаимного влияния государственной гражданской службы и институтов гражданского общества в интересах их модернизации в современных российских условиях.

Задачи исследования:

- рассмотреть сущность и содержание взаимодействия государства и гражданского общества;
- охарактеризовать взаимодействие государственной гражданской службы и институтов гражданского общества как социальный процесс;
- обосновать открытость государственной гражданской службы как основу взаимоотношений государства с институтами гражданского общества демократической России;
- показать условия и факторы развития взаимодействия государственной гражданской службы с институтами гражданского общества;
- осуществить социологическую оценку состояния правового обеспечения взаимодействия государственной гражданской службы с институтами гражданского общества;
- выявить основные направления развития взаимодействия государственной гражданской службы и институтов гражданского общества в условиях модернизации России.

Теоретико-методологическая основа исследования.

Диссертационное исследование опирается на разработки, концепции, теории и гипотезы, представленные в классических и современных работах отечественных и зарубежных ученых.

Особое внимание уделялось деятельности теории социальных систем (М. Арчер, П. Штомпка, А. Этциони.), теории социальных взаимодействий (П.Бурдьё, Р. Бейлс, М. Вебер, Э.Гидденс, И.Гофман, Г. Зиммель, Т.Парсонс, П. Сорокин, Дж. Хоманс и др.), теории социальных институтов (П. Бергер, Т. Веблен, Э. Дюркгейм, Н. Луман, Р. Мертон, Т. Парсонс, П. Сорокин, С.С.Фролов и др.), теории коммуникативного действия (Ю. Хабермас), теории информационного общества (Д. Белл, М. Кастельс, М. Маклюэн, Э. Тоффлер), теории диссипативных структур (И. Пригожин), теории социального обмена (П. Блау, Г. Хоманс), теории конструирования социальной реальности (П. Бергер, Т. Лукман), теории изменений (Н.Луман, К.Майнцер) и др. Применялись методы системного (А.А. Богданов, Л. Бергаланфи, К. Боулдинг), сравнительного (М. Дюверже, С. Верба, А.Ю. Мельвиль, М.В. Ильин), структурно-функционального (Т. Парсонс, Р. Мертон) анализа, комплекс методов социологических исследований для сбора эмпирических данных, метод анализа документов и официальных порталов органов государственной власти, моделирования и прогнозирования. Исследование основывалось на общих принципах научности, объективности, связи с практикой.

Источниковую базу диссертации составили положения Конституции Российской Федерации, законы и нормативные правовые акты, касающиеся вопросов государственной службы и направлений ее реформирования и развития, формирования гражданского общества и его институтов. Важнейшие из них – федеральные конституционные законы: «О референдуме Российской Федерации», «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», федеральные законы: «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «Об Общественной палате в Российской Федерации», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» и др., Федеральная программа реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации на 2009–2013 гг., послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Эмпирическая база. Диссертантом были использованы результаты социологических исследований, в том числе проведенных кафедрой госу-

дарственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте Российской Федерации, в которых автор принимал непосредственное участие:

- «Актуальные проблемы взаимодействия государственных органов власти и управления и институтов гражданского общества в Российской Федерации» (сентябрь 2010 г.). Опрошено 129 экспертов. Индекс в диссертации: АПВГиГО-10.

- «Духовно-нравственные проблемы государственной службы Российской Федерации» (октябрь – ноябрь 2009 г.). Социологический опрос проведен в 23 субъектах Российской Федерации всех федеральных округов; всего опрошено 1 270 респондентов из числа населения; в экспертном опросе участвовали 197 экспертов. Руководитель проекта д.с.н., профессор А.И. Турчинов, руководитель исследования д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс: ДНПГС-09.

- «Актуальные проблемы государственной гражданской службы в современной России» (январь 2009 г.). Опрошено 218 экспертов из числа компетентных государственных служащих, представляющих федеральные и региональные органы государственной власти и управления. Руководитель проекта д.с.н., профессор А.И. Турчинов, руководитель исследования д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс: АПГС-09.

- «Актуальные проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации» (март 2006 г.). Опрос проведен в 17 субъектах Российской Федерации. Опрошено 1 102 человека. Выборка репрезентативна по возрасту, полу, роду деятельности. Руководитель исследования д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс: ПФРГГС-06.

Для вторичного анализа были использованы результаты социологических исследований, проводимых Общественной палатой России, социологическими центрами, в том числе социологическим центром РАГС при Президенте Российской Федерации, ВЦИОМ, ФОМ, «Циркон» и др.

Основные результаты и научная новизна исследования состоят в следующем:

1. Раскрыта сущность взаимодействия институтов государства и гражданского общества как социального процесса, целенаправленного взаимного влияния взаимодействующих сторон друг на друга для достижения общественно полезного результата и взаимного обогащения в интересах их модернизации, осуществляемого в рамках сложившихся культурных и ценностных стандартов и проявляющегося в различных формах (сотрудничестве, игнорировании или конфронтации). Доказано, что процесс взаи-

модействия демократического правового государства и гражданского общества предстает как диалектическое взаимовлияние (взаимосодействие) двух встречающих взаимообусловленных процессов, в которых духовные и культурные ценности и традиции, скрепляя всю систему отношений, не дают каждой из сторон доминировать во взаимодействии вне установленных правил, что обеспечивает баланс интересов всех взаимодействующих акторов. Определено, что при изучении основных проблем взаимодействия государства и гражданского общества в контексте современных общественных процессов предметную область социологических исследований составляют феноменологическое (изучение явления взаимодействия как феномена социальной практики), институциональное (анализ современного состояния и перспектив развития сторон взаимодействия) и процессное (выявление условий и факторов, основных тенденций, субъектных стратегий, форм, методов и т.п. взаимодействий) направления.

2. Установлено, что, как социальный процесс, взаимодействие институтов гражданского общества с государственной гражданской службой основывается на диалектике индивидуальных, частных и общих интересов; это взаимодействие находится в центре общих проблем, решаемых в ходе модернизационных преобразований в России. Развитие гражданского общества, его институтов и структур усиливает и активизирует его влияние на процессы государственного управления, формирует особое состояние социальной среды российского общества, способствующее конструктивному взаимодействию с властью, согласованию интересов, компетенций и ответственности в области регулирования общественных процессов. Осуществлена периодизация развития процесса взаимодействия государственной гражданской службы с институтами гражданского общества. Выявлена характерная для каждого этапа модель взаимодействия и раскрыты ее основные черты, при этом особо раскрыта сетевая модель взаимодействия, адекватная постиндустриальному обществу.

3. Дано определение открытости как динамичного состояния института государственной службы, обеспечивающего свободный доступ к информации о механизмах, процессах и результатах его функционирования, включая деятельность государственных служащих, и создающего условия эффективного влияния на систему государственного управления институтов гражданского общества. В то же время под открытостью автор понимает обобщенную качественную и количественную характеристику, отражающую такие показатели демократизации управленческого процесса, как глас-

ность в работе государственных органов, свободный информационный обмен между институтами государства и гражданского общества, в том числе, свободный доступ к информации о деятельности структур в системе государственной службы либо государственных служащих, не относящейся к регулируемым специальным законодательством ограничениям по вопросам государственной или служебной тайны. Доказано, что проблема открытости института государственной службы с точки зрения ее влияния на характер и результаты взаимодействия государства и гражданского общества актуальна для всех взаимодействующих сторон; обоснован вывод о том, что открытость государственной гражданской службы является основой активизации ее взаимоотношений с институтами гражданского общества, а преодоление причин и негативных последствий ее сдерживания – важным фактором развития межинституциональных взаимодействий в условиях модернизации.

4. Проведен анализ условий и факторов взаимодействия государственной гражданской службы и структур гражданского общества и определено, что основные проблемы этого процесса имеют своим источником недостаточную институциональную обеспеченность функционирования взаимодействующих сторон; показано, что в современных условиях особое значение приобретают вопросы дальнейшей демократизации государственного управления и формирования социально-институциональной среды гражданского общества, а развитие их взаимодействия необходимо признать важной национальной проблемой. Автором раскрыта совокупность условий и факторов взаимодействия государственной гражданской службы и институтов гражданского общества, среди которых выделены духовно – нравственные условия, базирующиеся на гуманистических, демократических ценностях, пронизывающих и связывающих культуру многонационального российского народа в единое целое и составляющих суть конституционной идеологии о гражданском обществе и правовом государстве современной России.

5. Показано, что современное состояние правового обеспечения взаимодействия государственной гражданской службы с институтами гражданского общества пока не носит комплексного характера, не отличается последовательностью, полнотой и целостностью, но в настоящее время сложилась определенная нормативная правовая база как федерального, так и регионального уровня, касающаяся взаимодействия государства и гражданского общества; автором отмечается определенный положительный опыт правового регулирования взаимодействия институтов государства и гражданского общества на уровне субъектов Российской Федерации и об-

ращается внимание на необходимость его учета при разработке и принятии федеральных нормативных правовых актов по проблемам взаимодействия институтов государства и гражданского общества, подчеркивая важность анализа правовых документов с точки зрения социальных последствий их реализации; отмечается, что правовому обеспечению взаимодействия государственной гражданской службы с институтами гражданского общества необходимо развиваться с учетом потребностей реформирования системы государственной власти, ее ориентации на дальнейшую демократизацию государственного управления, на основе стремления к достижению полной реализации конституционных принципов соблюдения гражданских прав и свобод, с ориентацией на повышение уровня безопасности гражданских процессов в стране; в качестве практической рекомендации предложено на федеральном уровне разработать концепцию, программу или федеральный закон взаимодействия институтов и структур гражданского общества и государства, принятие которых обеспечит комплексную реализацию данной проблемы и повысит эффективность правового регулирования.

6. Рассмотрены наиболее важные и актуальные в современных условиях направления развития взаимодействия государственной гражданской службы и институтов гражданского общества, которые распределены по нескольким основным группам задач, связанных с общей структурой проблем модернизации российского общества, что для обеспечения дальнейшего совершенствования взаимодействия необходимо развивать политические, правовые, экономические и социальные условия активизации интересов взаимодействующих субъектов, выработать принципы их партнерских взаимоотношений, установить порядок согласования интересов и соблюдения их паритетности. Автором выделены, в частности, направления, касающиеся вопросов: гармоничного сочетания прав и свобод с ответственностью взаимодействующих сторон перед обществом, формирование культуры сотрудничества на основе принципов партнерства, развитие общественного контроля в процессах взаимодействия и др.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Уточнение теоретических представлений о сущности и содержании взаимодействия государственной гражданской службы и институтов гражданского общества позволяет совершенствовать методологию исследования этих процессов в условиях развития демократических преобразований и модернизации России, расширяет теоретико-методологическую базу организации современной управленческой деятельности в российском со-

циуме на основе взаимодействия различных субъектов для обеспечения ее эффективности, открытости, результативности.

Полученные в ходе диссертационного исследования результаты могут быть использованы в практической деятельности субъектов государственного управления и структур гражданского общества, в совершенствовании форм и методов их взаимодействия по различным направлениям. Материалы диссертации также могут использоваться в учебном процессе при реализации программ дополнительного профессионального образования.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации были изложены на межвузовских научно - практических конференциях «Социальная среда государственной службы» (Москва, 2008 г.), «Социальный потенциал модернизации России» (Москва, апрель 2009г), круглом столе «Стратегии развития институтов гражданского общества в новых социально-политических условиях» (Москва, апрель 2009г.), в ежегодных сборниках научных статей «Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы», в журналах «Этносоциум и межнациональная культура», «Социс», а также представлены на заседаниях кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

II. Основное содержание работы

Структура работы. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы, приложения.

Во Введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, выявляется степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, излагаются основные научные результаты, отражается научная новизна исследования, его теоретико-методологическая и эмпирическая основы, теоретическая и практическая значимость работы.

Первая глава – *«Теоретико-методологические основы анализа взаимодействия государства и гражданского общества»* – посвящена анализу теоретических и методологических оснований функционирования двух подсистем социума – государства и гражданского общества, выявлению их сущностных характеристик, особенностей, исследованию открытости в деятельности органов государственной власти и управления и институтов и структур гражданского общества.

В первом параграфе – *«Сущность и содержание взаимодействия государства и гражданского общества»* – рассматриваются сущностные характеристики взаимодействия государства и гражданского общества с социологической точки зрения.

В работе подчеркивается, что современное российское общество проходит активный период развития, происходит формирование и становление государственных и гражданских институтов, проявляются новые области их взаимодействия. Проблемы взаимодействия государства и общества находятся в контексте общих современных проблем социума как всеобъемлющей, всеохватывающей социальной системы. В такой интерпретации гражданское общество и государство соотносятся с социумом как части с целым.

Автор отмечает, что в демократическом обществе взаимоотношения государства и гражданского общества необходимо представлять как диалектическое взаимодействие двух встречных процессов: воздействуя друг на друга с направленной интенсивностью, они не просто транслируют друг другу определенную информацию, но, получая ее обратно, воздействуя одновременно, меняют друг друга и изменяются сами. Общество и государство, оказывая взаимное влияние друг на друга, достигают общих целей в интересах всей социальной системы. Характер, формы взаимодействия институтов государства и гражданского общества определяются готовностью институтов к взаимодействию, авторитетом в обществе, их способностью агрегировать и артикулировать интересы различных социальных групп и слоев, умением подчинить индивидуальные интересы интересам общества.

Диссертантом подчеркивается, что институциональный аспект изучения социума способствует более глубокому научному анализу социальных институтов, выявлению социальных закономерностей их деятельности и взаимодействий, тенденций развития. Так, анализ подсистемы «государство» показывает, что важнейшим социальным институтом в организационной системе государственной власти и управления является институт государственной гражданской службы, которая выступает как механизм реализации государственных функций и в то же время как часть общества, в природе которого заложена объективная потребность упорядочения социальной жизнедеятельности, согласования государственных и общественных интересов. Это определяет социальную детерминанту заинтересованности государственной гражданской службы в развитии взаимодействий с гражданским обществом для повышения своей эффективности и результативности.

Однако в деятельности государственной гражданской службы эта детерминанта пока реализуется явно недостаточно, о чем говорят данные социологических исследований, которые показывают, что по достигнутой на современном этапе административной реформы эффективности институт государственной гражданской службы не отвечает в полной мере тем задачам, которые ставятся перед ним в условиях модернизации и демократических преобразований в России. Поэтому необходимо активизировать процессы его взаимодействия с институтами гражданского общества.

В качестве другой подсистемы социума в параграфе исследуется гражданское общество. На основе анализа различных теоретических источников сделан вывод о том, что в отечественной науке не сформирована общепризнанная концепция гражданского общества, в которой были бы отражены его главные, сущностные, присущие современному этапу развития российского социума и взглядам на его будущее характерные черты и элементы. Многообразие научных идей в понимании гражданского общества влияет на формулирование его сути, интерпретацию принципов, выявление признаков, структуры, определение функций, формирование моделей взаимодействия с институтами государства.

С содержательной стороны взаимодействие институтов государства и гражданского общества автор рассматривает как сотрудничество равноправных субъектов, заинтересованных в обоюдовыгодном, общественно полезном результате. Именно такой тип отношений должен быть наиболее ярко выражен во взаимодействии государственной гражданской службы и институтов гражданского общества, так как в реализации своей субъектной роли обе стороны, имея собственные развивающиеся институциональные составляющие и социальное наполнение, в условиях современных преобразований нацелены на сотрудничество и взаимовыгодные партнерские отношения.

Во втором параграфе – *«Взаимодействие государственной гражданской службы и институтов гражданского общества как социальный процесс»* – в теоретико-методологическом аспекте исследуются особенности взаимодействия государственной гражданской службы с институтами гражданского общества.

В своем анализе автор исходит из того, что как социальный процесс взаимодействие государственной гражданской службы с институтами и структурами гражданского общества – это выработанные на основе общественных потребностей и ценностей, а также принципов и целей государ-

ственной политики комплексные процедуры, методы и технологии их осуществления, позволяющие наиболее эффективно удовлетворять интересы каждой из взаимодействующих сторон, сохранять их паритет, поддерживать отношения партнерства и при этом обеспечивать соблюдение конституционных и нормативных правовых требований всеми субъектами этих взаимодействий.

В работе акцентируется внимание на особенностях развития взаимодействия государственной гражданской службы с институтами гражданского общества применительно к уже пройденным и намеченным на перспективу этапам реформирования системы государственной службы России и доказывается, что в условиях модернизации определяющую роль государства не следует считать негативной тенденцией, так как демократические преобразования в сфере государственной власти и управления нацелены на развитие партнерского взаимодействия с институтами и структурами гражданского общества для достижения общих интересов. При этом подчеркивается, что недостаточная научная разработанность данной проблемы ведет к снижению эффективности управления и не способствует использованию потенциала институтов государства и гражданского общества.

Автором отмечается особая роль различных общественных организаций, функционирующих во взаимодействии с государственными структурами, прежде всего Общественной палаты Российской Федерации, института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Также выделены общественно значимые функции созданных при различных органах государственной власти и управления советов, комиссий, комитетов, в чьи полномочия входит функция координации и содействия реализации прав и свобод человека и гражданина (например, Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека). Рассматривается с социологической точки зрения эффективность функционирования института обращений граждан в органы государственной власти и управления, в том числе как индикатора социальной активности граждан, ценнейшего источника аналитической информации, позволяющего выделить приоритеты законотворческой деятельности и использовать новые подходы для поиска решений наиболее актуальных социально-экономических проблем, а также как канала обратной связи между властью и обществом, показателя состояния правовой культуры граждан России.

На основе сравнительного анализа результатов социологических исследований, проведенных Общественной палатой Российской Федерации

по проблемам развития институтов гражданского общества в России и социологической группой кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС по актуальным проблемам функционирования государственной гражданской службы РФ (2006–2010 г.г.), автором делается вывод о том, что в современной России сложилась развивающаяся система взаимодействующих между собой институтов государства и гражданского общества, которые способны выступать равноправными субъектами в решении задач социальной политики, проблем кадрового обеспечения органов государственной власти и управления (институты политических партий, общественных объединений, некоммерческих организаций и др.), ориентированных на конструктивный диалог и имеющих ресурсы и возможности для эффективного сотрудничества.

В третьем параграфе – *«Открытость государственной гражданской службы – основа активизации взаимодействия государства и институтов гражданского общества»* – анализируется понятие «открытость», которое рассматривается как динамичное состояние государственной гражданской службы Российской Федерации, как основа активизации взаимодействия государства и гражданского общества, дальнейшего развития процессов демократизации.

Под открытостью в системе государственной власти и управления автором понимается обобщенная качественная и количественная характеристика, отражающая такие показатели демократизации управленческого процесса, как гласность в работе государственных органов, свободный информационный обмен между институтами государства и гражданского общества, в том числе свободный доступ к информации о деятельности структур в системе государственной службы либо государственных служащих, не относящейся к регулируемым специальным законодательством ограничениям по вопросам государственной или служебной тайны. Автор подчеркивается, что чем выше уровень открытости власти, тем более демократично государственное управление и само общество.

Утверждение принципа открытости государственных институтов характерно для многих развитых стран мира: например, в Финляндии Закон об открытости публичных документов был принят в 1951 г., в США закон о свободе информации – в 1966 г. и т. д. В России, следующей по пути демократических преобразований, Федеральный закон № 8-ФЗ от 09 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» вступил в законную силу с 01 января 2010 г.

Повышение открытости рассматривается как инструмент обновления общества, способствующий экономическому, социальному и духовному процветанию страны, стабильности в обществе, реализации прав и свобод граждан, повышению ответственности власти за принимаемые и реализуемые решения, а институтов гражданского общества – за свою деятельность. При этом для решения задач модернизации российского общества важно, чтобы принцип открытости соблюдался всеми сторонами взаимодействия – и государственной гражданской службой, и институтами гражданского общества.

Открытость государственной гражданской службы является основой ее взаимодействия с институтами гражданского общества, так как в таком случае не просто обеспечивается доступ к информации, а создается реальная возможность участия широкого гражданского представительства в принятии государственных и общественных решений. Открытость позволяет сделать власть подконтрольной гражданскому обществу, дает возможность гражданам получать необходимую информацию о деятельности органов власти и управления и отдельных государственных служащих, способствует формированию гражданской позиции по отношению к ним. Диссертант определяет открытость государственной гражданской службы как динамичное состояние института государственной службы, обеспечивающее свободный доступ к информации о механизмах, процессах и результатах его функционирования, включая деятельность государственных служащих, и создающее условия эффективного влияния на систему государственного управления институтов гражданского общества.

О том, что потребность общества в расширении информационной открытости государственных органов велика, свидетельствуют мнения участников исследования, проведенного в 2009 г. учеными РАГС¹: 43,6% респондентов из числа государственных служащих считают абсолютно необходимым расширение информационной открытости органов власти и управления, 44,1% – что это необходимо в определенной степени, и только 7,3% респондентов считают, что такой необходимости нет (5,0% из них затруднились с ответом). Эксперты подтверждают высокую потребность общества в расширении информационной открытости государственных органов – 47,4% из них считают, что это абсолютно необходимо, 50,0% – что необходимо в определенной степени, и только 2,6% – что такой необходимости нет. Такая консолидация мнений респондентов и экспертов достаточно убедительно показывает, что государственные органы должны учитывать в своей деятельности

¹ Индекс: АПГС-09.

общественную потребность в их большей информационной открытости, которая является одним из условий доверия общества к государству.

В завершение параграфа делается вывод о том, что открытость государственной гражданской службы для граждан, гражданского общества в целом делает ее активной и побуждающей к взаимодействиям силой. Данный тезис важен в условиях развития демократических процессов, когда возрастает потребность в современных институтах государства и гражданского общества, обладающих высокопрофессиональной социальной средой, что и создает благоприятную платформу их взаимодействия.

Во второй главе – *«Развитие взаимодействия государственной гражданской службы с институтами гражданского общества»* – рассматриваются условия, факторы, правовое обеспечение и основные направления развития взаимодействия государственной гражданской службы и институтов гражданского общества в условиях модернизации России.

Первый параграф – *«Условия и факторы развития взаимодействия государственной гражданской службы с институтами гражданского общества»* – посвящен анализу объективных и субъективных аспектов развития их взаимодействия.

В диссертации подчеркивается, что эффективное взаимодействие государства и гражданского общества возможно только тогда, когда оно осознается всеми заинтересованными участниками этого процесса. В России до определенного времени не было достаточных возможностей для создания структурированной институциональной среды, способной активно взаимодействовать с государственными институтами и структурами. В современных условиях государство ориентировано на создание необходимых условий для стимулирования деятельности институтов гражданского общества. Данное обстоятельство определяет необходимость всестороннего развития взаимодействия органов государственного управления и структур гражданского общества, которое позволяет оптимизировать регуляцию социальных процессов в российском обществе в пространстве государственного управления и самоуправления в гражданском обществе.

В диссертации представлены результаты социологических исследований¹, позволяющие утверждать, что процессы взаимодействия государственных органов власти и управления и институтов гражданского общества находятся в области повышенного общественного интереса. Так, 83% опрошенных экспертов, принявших участие в авторском исследовании,

¹ Индекс: АПВГ и ГО-10

считают взаимодействие государства и гражданского общества важной национальной проблемой, еще 15% таковой ее рассматривают «в какой-то мере», а отрицающих данное утверждение всего 2%.

Это подтверждается тем, что в последние годы, как отмечается в Докладе Общественной палаты Российской Федерации, произошло увеличение социальной базы гражданского общества до 90% взрослого населения в стране¹. Соответственно, возрастает интерес российских граждан к проблемам взаимодействия государства и гражданского общества – почти $\frac{2}{3}$ участников авторского опроса считают, что российских граждан эти проблемы волнуют в большой или средней степени (см. рис. 1.1).

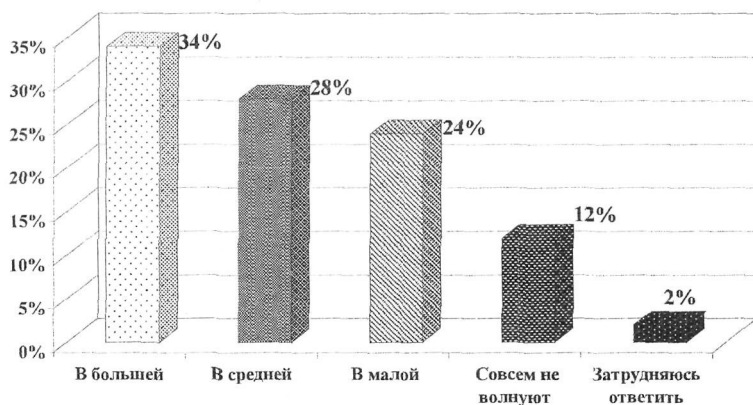


Рис. 1.1. Как вы думаете, в какой степени российских граждан волнуют проблемы взаимодействия государства и гражданского общества?

В работе при анализе условий и факторов развития взаимодействия государственной гражданской службы и институтов гражданского общества особое внимание уделено социальным характеристикам одного из главных акторов этого взаимодействия – государственных гражданских служащих, наиболее часто вступающих в непосредственный контакт с гражданскими структурами (формализованный контакт), их представителями и с гражданами (основа формирования субъективного отношения сторон друг к другу). При этом отмечается, что развитие взаимодействия государственной гражданской служ-

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2009. С. 11.

бы с институтами гражданского общества связано с профессиональной, организационной, идеологической, морально-психологической, нравственной переориентацией государственных гражданских служащих.

Автором доказано, что основные проблемы этого процесса имеют своим источником институциональную незавершенность как системы государственной службы, так и гражданского общества. В современных условиях особое значение имеют вопросы дальнейшей демократизации всей системы государственного управления и формирования институциональной среды гражданского общества. В работе подчеркивается, что необходим переход от замкнутости, бюрократизма во взаимоотношениях с гражданами к открытым, ориентированным на нужды людей отношениям с учетом условий и факторов, способствующих повышению эффективности взаимодействующих сторон.

Во втором параграфе – *«Правовое обеспечение взаимодействия государственной гражданской службы с институтами гражданского общества»* – отмечается особая роль нормативного правового обеспечения взаимодействия государственной гражданской службы и институтов гражданского общества, анализируется нормативная правовая база взаимодействия.

В диссертации сделан вывод о том, что, несмотря на закрепленные в Конституции Российской Федерации демократические принципы государственного управления и диалога власти и общества, система отношений между государственной гражданской службой и институтами гражданского общества в последние годы носила фрагментарный характер и была ориентирована на реализацию краткосрочных проектов. Поэтому необходимо обратить внимание на правовое обеспечение процессов взаимодействия государственной гражданской службы и институтов гражданского общества. Это подтверждается и результатами социологических исследований – 41% экспертов считают одним из важнейших условий развития взаимодействия государственной гражданской службы и институтов гражданского общества закрепление его правовых основ и механизмов¹.

Автор анализирует социальную эффективность существующей нормативной правовой базы регулирования взаимодействия институтов государства и гражданского общества и делает вывод о необходимости ее существенного повышения, в первую очередь, за счет активизации деятельности экспертного сообщества в оценке качества действующих законодательных актов, законопроектов, в выработке современных критериев этой оценки, в том числе учитывающих оценку возможных рисков и социальных последствий.

¹ Индекс: АПВГ и ГО-10.

В диссертации указывается на необходимость совершенствования правового обеспечения взаимодействия государственной гражданской службы и институтов гражданского общества, в частности, выделяются следующие основные направления:

- фундаментальное изучение процессов развития законодательства о взаимодействии государства, государственной гражданской службы и гражданского общества в России, их теоретико-прикладное осмысление и создание основы для формирования устойчивой и социально эффективной правовой базы этого взаимодействия в современных условиях;
- формирование на федеральном уровне комплексной правовой основы для развития механизмов общественного мониторинга и общественного контроля, включая общественный мониторинг реализации социально-экономической политики;
- проведение научных исследований для определения наиболее эффективных форм и методов общественно-государственного партнерства;
- разработка правовой основы создания и реализации научно-методических и образовательных программ повышения квалификации специалистов мониторинга общественных процессов и др.

Перечисленное не исключает использования других форм, методов, технологий совершенствования правовых и организационных основ взаимодействия государства и гражданского общества.

В параграфе делается акцент на возрастающей роли участия граждан в законотворческом процессе, на анализе законодательных актов на предмет оценки соответствия предъявляемым требованиям, а также их криминальности и коррупционности, указывается на важность предпринимаемых шагов по формированию традиций анализа и прогнозирования социальных последствий принимаемых нормативных правовых актов.

На основе проведенного анализа автор приходит к выводу, что правовое обеспечение взаимодействия государственной гражданской службы с институтами гражданского общества необходимо совершенствовать с учетом потребностей развития системы государственной власти, ее ориентации на дальнейшую демократизацию государственного управления, а также на основе стремления к достижению наиболее полной реализации конституционных принципов соблюдения гражданских прав и свобод как высшей ценности в условиях развивающейся демократии.

В третьем параграфе – *«Основные направления развития взаимодействия государственной гражданской службы и институтов гражданского общества в условиях модернизации России»* – определяется, что развитие взаимодей-

ствия государственной гражданской службы и гражданского общества осуществляется посредством возникновения новых форм социальных контактов и механизмов их осуществления. Развитие государственной гражданской службы как социального института происходит в условиях трансформации старой социальной структуры и изменения социального порядка. В общем виде «развитие» рассматривается как необратимое направленное закономерное изменение объектов, в результате которого возникает их новое качественное состояние.

Для оценки эффективности взаимодействия необходимо учитывать, что государственные служащие как представители государства в контактах с гражданами выполняют в своей повседневной деятельности миссию социального государства в меньшей степени, чем это необходимо для общества в современных условиях. Это показывает превалирование отмеченного респондентами при их обращениях в эти органы формализма и безразличия со стороны работников государственных органов управления. Соответственно, это влияет и на общее мнение о государственных служащих, складывающееся у граждан. Распределение ответов респондентов массового опроса населения¹ на вопрос, какое мнение у них сложилось о государственных служащих после общения с ними, показывает, что в значительной степени это мнение неопределенное и колеблющееся между положительным и отрицательным:

- положительное – 9,1%;
- скорее положительное, чем отрицательное – 34,5%;
- скорее отрицательное, чем положительное – 32,6%;
- отрицательное – 9,5%;
- затруднились ответить – 14,3%.

Такой характер мнений респондентов показывает, в частности, что явно позитивных результатов административной реформы граждане в работе государственных органов пока не видят. Причем мнения экспертов относительно того, какие суждения в настоящее время складываются у граждан о государственных служащих, менее оптимистичны – только 1,5% экспертов считают, что это мнение положительное, и 19,9% – что скорее положительное, чем отрицательное, а 61,3% – что оно скорее отрицательное и 11,7% – отрицательное (5,6% экспертов затруднились с ответом). Это только подчеркивает, что суммарный положительный (в субъективных оценках граждан и экспертов) эффект от административной реформы невелик.

Стратегически определяя основные направления взаимодействия государственной гражданской службы и институтов и структур гражданского общества, необходимо учитывать, что в современной российской истории процессы становления и развития государственной службы совпали с процессами

¹ Индекс: ДНПГС-09.

формирования гражданского общества. Поэтому очень важно анализировать развитие взаимоотношений государственной службы и гражданского общества, тем более, что государственная служба как специфический социально-управленческий институт опосредует отношения государства и гражданского общества. Устранить существующие негативные тенденции возможно при внедрении в практическую деятельность тех социальных практик, которые будут более эффективны в новых условиях развития России.

В этом отношении необходимыми направлениями развития взаимодействия государства и гражданского общества следует признать:

- обеспечение реальной экономической свободы для развития малого и среднего бизнеса как основы гражданского общества с разработкой и принятием необходимых нормативных правовых актов;
- обеспечение равных возможностей развития всем институтам гражданского общества;
- развитие демократических основ местного самоуправления;
- усиление активности и взаимного влияния государства и общества в разных сферах общественной жизни;
- закрепление в общественном сознании понимания, что активная жизненная позиция должна стать ценностной установкой каждого конкретного гражданина.

Автором выявлены и другие направления, которые должны характеризовать современный вектор взаимодействия институтов государства и общества. Становление гражданского общества в России означает смену парадигм взаимоотношений между властью и обществом, гражданами и их организациями и, как следствие, формирование качественно новых основ их взаимодействия.

В Заключении подведены итоги исследования, сформулированы выводы и рекомендации.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Грязнова В.Н. Проблемы взаимодействия государственной гражданской службы и институтов гражданского общества в сфере демократизации государственного управления // *Этносоциум и межнациональная культура*. 2011. № 1 (33). – 0,5 п.л.

2. Грязнова В.Н., Магомедов К.О. Социальные особенности взаимодействия институтов государства и гражданского общества // *Социология власти*. 2010. № 8. – 0,4 п.л.;

в других изданиях:

1. Грязнова В.Н. Открытость государственной службы как условие эффективного взаимодействия государства и гражданского общества // Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы: Сборник научных трудов. Выпуск № 6. М., 2009. – 0,5 п.л.

2. Грязнова В.Н. Роль институтов гражданского общества в развитии социального капитала России // Социальный потенциал модернизации России: Материалы 10-й межвузовской научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых (апрель 2010 г.). М.: Изд-во РАГС, 2010. – 0,25 п.л.

3. Грязнова В.Н. Открытость государственной гражданской службы как фактор эффективного формирования резерва управленческих кадров // Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы: Сборник научных трудов. Выпуск № 5. М., 2008. – 0,2 п.л.

4. Грязнова В.Н. Открытость государственной службы как фактор повышения эффективности ее функционирования // Социальная среда современной государственной службы России: Материалы 8-й межвузовской научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых. М.: Изд-во РАГС, 2009. – 0,25 п.л.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Грязновой Веры Николаевны

Тема диссертационного исследования

**«Взаимодействие государственной гражданской службы и институтов
гражданского общества в современной России
(социологический анализ)»**

Научный руководитель:
Магомедов Керем Османович,
доктор социологических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета:
Грязнова В.Н.

Подписано в печать 18. 05. 2011г. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,2

ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 174

119606, г. Москва, пр-т Вернадского, 84.