



003052040

На правах рукописи

Зверева Татьяна Владимировна

**РАЗРАБОТКА МОДЕЛИ ПАРТНЕРСКОГО
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ И
ГРАЖДАН В РОССИИ**

22.00.08 – Социология управления

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

Ростов-на-Дону – 2007

Работа выполнена в федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Северо-Кавказской академии государственной службы» на кафедре социологии.

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Зинченко Геннадий Павлович

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Чупров Владимир Ильич

доктор философских наук, профессор
Золотухин Валерий Ефимович

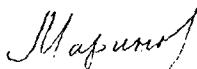
Ведущая организация: Поволжская академия государственной
службы

Защита состоится «14» февраля 2007 г. в 13 часов на заседании диссертационного совета Д 212.208.01 по философским и социологическим наукам в ГОУ ВПО «Южный федеральный университет» (344006 г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 160, ИППК ЮФУ, ауд. 34).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Южный федеральный университет» (г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 148).

Автореферат разослан «12» января 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



М.Б. Маринов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Анализ ситуации, сложившейся в организационно-управленческой сфере российского общества, показывает, что уровень доверия населения институту государственной службы неуклонно снижается, и прежде всего по причине того, что алгоритмы взаимоотношений, выработанные применительно к административно-командной системе управления, оказываются малоэффективными в условиях демократизации общественной жизни. Становление в нашей стране гражданского общества привело к необходимости формирования цивилизованных форм взаимодействия между государственными служащими и гражданами. Одна из них – социальное партнерство. Несмотря на рост публикаций по этой проблеме, многие существенные ее аспекты, с позиции социологии управления, нуждаются в дополнительном изучении.

Актуальность этой задачи уже осмыслена. Выступая на гражданском форуме, Президент РФ В.В. Путин подчеркнул: «Без действительно партнерских отношений между государством и обществом не может быть ни сильного государства, ни процветающего благополучного гражданского общества; здесь нужен диалог на равных»¹.

Следует отметить, что в научной литературе социальное партнерство преимущественно понимается как форма трудовых отношений. В предлагаемой работе предпринята попытка доказать, что социальное партнерство представляет собой форму взаимодействия многообразных субъектов социума (государственных институтов, корпораций, некоммерческих организаций, социальных групп и др.), которая позволяет им свободно выражать свои интересы и находить цивилизованные способы их реализации.

В этой связи, во-первых, требуется анализ опыта формирования социального партнерства как особого социального института в контексте не только социально-экономической, но и политической, духовной сфер общественной жизнедеятельности. В таком ракурсе решение данной проблемы выступает составной частью стратегического направления модернизации российского общества.

Во-вторых, решение многих социальных проблем нередко осуществляется на договорной основе. В дальнейшем подобная практика будет развиваться, расширяя круг рассматриваемых вопросов, углубляя и усложняя взаимосвязь участников этого процесса, актуализируя тем самым вопрос об укреплении взаимодействия и взаимной ответственности участников социального партнерства на всех уровнях.

¹ Путин В.В. О государстве судят по уровню личной свободы// Гражданский форум. 2001. 22 ноября.

В-третьих, в условиях современной России возникает необходимость создания новой модели взаимодействия государства и общества. Теория социального партнерства позволяет выработать эту модель, а также систему мер, способную блокировать негативные последствия кризисных явлений, происходящих в стране.

В силу отмеченных обстоятельств проблема социального партнерства в организационно-управленческой сфере выдвигается в число приоритетных направлений социологических исследований.

Степень научной разработанности темы. Представление о сущности, содержании, структуре, месте и роли социального партнерства в жизни государства и общества имеет длительную историю. Оно формировалось на протяжении всей истории социально-философской, политической, социологической, юридической и экономической мысли. Первые проявления данной идеи можно обнаружить в произведениях Платона и Аристотеля, которые рассматривали общество и государство не отдельно друг от друга, но и в прямой взаимосвязи.

Дальнейшее развитие представлений о взаимодействии государства и общества связано с разработкой теорий «естественного права» и «общественного договора» в трудах Т. Гоббса, Ж.-Ж. Руссо, Дж. Локка, Н. Макиавелли, П.-А. Гольбаха, Д. Дидро, Ш. Монтескье, которые вскрыли природу общественных отношений — договоренность и соглашение.

Аналізу социальных связей и отношений посвящены труды Г. Спенсера, Э. Дюркгейма (теория социальной солидарности), М. Вебера, Т. Парсонса (теория социального действия), П. Сорокина, Дж. Мида (теория символического интеракционизма), Д. Ролза (теория социальной справедливости), Дж. Хоманса, П. Блау, Б.Ф. Скиннера и Р. Эмерсона (теория социального обмена) и др.

Для удобства дальнейшего анализа степени разработанности темы мы выделили различные сферы реализации социального партнерства.

Среди публикаций, посвященных исследованию партнерских отношений в трудовой сфере, следует назвать монографии Л. Гордона, Г.Ю. Семигина, Ш.Д. Нагайцева, С.Ф. Фролова, В.А. Михеева, В.Н. Киселева, В.Г. Смолькова, статьи Б.С. Модель, И.М. Модель, В.А. Комаровского, Е.В. Садовой, П.А. Кудюкина, А.И. Мишина, Л.А. Миляевой, Н.В. Подшибякиной, М.В. Шмакова, диссертации Н.Б. Азаровой, Е.А. Любимовой, Р.С. Синева² и др.

² См.: Гордон Л. Надежда или угроза? Рабочее движение и профсоюзы в переходной России. М., 1995; Семигин Г.Ю. Социальное партнерство в современном мире. М., 1996; Нагайцев Ш.Д. Социальное партнерство – основа деятельности Московской федерации профсоюзов. М., 1996; Фролов С.Ф. Социология: сотрудничество и конфликт. М., 1997; Михеев В.А. Основы социального партнерства: теория и политика. М., 2001; Киселев В. Н. Определимся с ключевыми понятиями. Что надо знать о социальном партнерстве. М., 1994, с.18; Киселев В.Н., Смольков В.Г. Социальное партнерство в России. М., 1998; Модель И.М., Модель Б.С. Социальное партнерство в России // Социологические исследования. 2000. № 9.

Социальное партнерство исследуется так же в контексте межсекторного взаимодействия, при котором общество структурируется на три основных сектора: власть, бизнес, некоммерческие организации. Здесь выделяются публикации В.А. Михеева, Б.Т. Пономаренко, В.Н. Якимца, М.Г. Флямера, С.П. Перегудова, Л.Н. Коноваловой, И.Е. Городецкой, М. Либоракиной, А.Е. Кутейникова, В.И. Редюхина,³ и др.

Появился ряд работ, авторы которых рассматривают социальное партнерство как универсальную форму существования социума, т.е. такого состояния общества, при котором все его социальные группы и слои имеют возможность удовлетворять свои потребности, реализовывать интересы, взаимодействуя на принципах равенства, солидарности, консенсуса. Это публикации Л.М. Алексеевой, Е.В. Белокуровой, Л.М. Демидовой, Т.Б. Дмитриевой, С.П. Перегудова, Ю.М. Резника, Я.П. Шимова, В.М. Якимца.⁴

Современный зарубежный опыт социального партнерства отражен в работах В. Е. Можяева, В. Н. Киселева, В. Клиберга, Л.М. Михайловой, Р. Кнаак, В. Албеда, Р. Фишера, У. Юрии, Р. Хизрича, М. Питерса⁵ и др.

По сути дела концепция социального партнерства кристаллизуется в новую мировоззренческую доктрину, характеризующую трансформацию социума из общества классовой борьбы и соперничества в общество социального мира и согласия.

³ Михеев В.А., Пономаренко Б.Т. Государственная служба: регулирование конфликтов в социальном партнерстве. М., 1996; Якимец В.Н. Смутные времена социальной политики в России. М., 1999; Межсекторные взаимодействия в России: методология, правовые нормы, механизмы, примеры (настоящая книга – 1999 - 2002) /авт.-сост.Н. Хананашвили, В. Якимец. М., 2000-2003; Флямер М.Г. Понятие права в либеральной мысли // Вопросы методологии. 1996. № 1-2; Коновалова Л.Н. Неправительственные организации в государстве и обществе // Российский социально-политический вестник. 2000. №1.; Либоракина М. Обретение силы: российский опыт. М., 1996; Редюхин В.И. Местные сообщества и органы муниципального управления: понять, чтобы взаимодействовать. Материалы центра взаимодействия общественных и государственных структур «Социальное партнерство» правительства Москвы и программы развития ООН.

⁴ Алексеева Л.М. Третий сектор и власть //Общественные науки и современность. 2002. № 6. – С.52 – 58; Белокурова Е.В. Концепция гражданского общества и современная российская политика //Политическая наука. 2003. № 1. С. 79 – 102; Демидова Л.М. Глобализация рынков услуг: динамика и основные тенденции // Проблемы теории и практики управления. 2005. № 5. С. 36 – 41; Дмитриева Т.Б. Государство и гражданин: кто «выше»? // Человек 2001. № 4. С. 67 – 74; Перегудов С. П. Новое социальное партнерство: трудное начало // Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 12. С. 40 – 48; Резник Ю.М. Гражданское общество как понятие // Социально-гуманитарные знания. 2002. № 2. С.140 – 157; Шимов Я.П. Россия на пороге XXI века: социально-политическая трансформация // Социологические исследования 2001.№ 5. С.127 – 136; Якимец В.М. Правовое поле межсекторного социального партнерства // Социальная работа. 2003. № 3. С. 48 – 49.

⁵ См: Можяев В.Е. Социальное партнерство в Европейских странах // Труд и социальные отношения. 1992. №1; Киселев В.Н. Тарифное соглашение в ФРГ // Труд и социальные отношения. 1992. №1; Клиберг В. Норвегия: Опыт тарифных переговоров и процедура заключения коллективных договоров // Вести ФНИПР. 1993. №5; Михайлова Л.М. Социальное партнерство в Германии. Что нужно знать о социальном партнерстве. М., 1994; Кнаак Р. Социальное партнерство: западный опыт // Вопросы экономики. 1994. № 5; Албеда В. Государство и социальное партнерство в Голландии //Вопросы экономики. 1995. №5; Фишер Р., Юрии У. Путь к согласию, или переговоры без поражения Пер. с англ. М., 1991; Хизрич Р., Питерс М. Предприниматель и предпринимательство. Пер. с англ. Вып. 1. М., 1991.

Таким образом, внимание к проблеме социального партнерства заметно усиливается. Вместе с тем анализ этой проблемы в сфере организационно-управленческих отношений остается «белым пятном» в отечественной социологии. Осознание этой ситуации обусловило выбор темы исследования, определило его стратегию.

Цель диссертационного исследования – разработка модели партнерского взаимодействия государственных служащих и граждан, определение средств её реализации.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- Определить теоретико-методологические подходы к исследованию социального партнерства.
- Показать роль и место социального партнерства в организационно-управленческой сфере.
- Разработать концептуальную модель партнёрского взаимодействия государственных служащих и граждан.
- Произвести социологическую оценку концептуальной модели взаимодействия государственных служащих и граждан.
- Проанализировать Единый стандарт обслуживания налогоплательщиков, предложить мероприятия по его совершенствованию.
- Рассмотреть технологии формирования партнёрских отношений государственных служащих и граждан.

Объектом в данном исследовании выступает социально-профессиональная общность государственных служащих, репрезентативно представленная руководителями и служащими Федеральной налоговой службы по Ростовской области.

Предметом исследования является социальное партнерство как особая форма отношений государственных служащих и граждан в организационно-управленческой сфере.

Гипотеза исследования. Социальное партнерство имеет предпосылки стать определяющим способом взаимодействия государства и общества. Оно способствует утверждению цивилизованных форм согласования многообразных групп интересов, формированию демократического гражданского общества. В связи с этим социальное партнерство представляет собой перспективную модель взаимодействия государственных служащих и граждан. Эта форма сотрудничества нуждается в стандартизации и технологизации.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют теория взаимодействия, теория социального обмена, теория участия и теория согласия.

Приоритетное значение имели идеи российских социологов относительно социального сотрудничества в процессе воспроизводства общественной жизни (В.Г. Афанасьев, А. В Гайда, Т.И Заславская,

А.Г. Здравомыслов, В.И. Митрофанов, В.А.Михеев, В.Н. Иванов, Н.И. Лапин, А.И. Пригожин, Т.Н. Юдина, В.А. Ядов, и др.).

В диссертационном исследовании используется комплексный подход к анализу социального партнерства государственных служащих и граждан, включающий как теоретико-методологический, так и конкретно-эмпирический аспекты исследования. Поэтому применяются общенаучные и социологические методы: моделирование, наблюдение, анализ документов, письменный и устный опросы (анкетирование, интервьюирование, экспертный опрос) и др.

Эмпирической базой выдвинутых теоретических положений послужили данные социологических исследований, для получения которых автором была разработана программа, инструментарий и проведен пилотажный опрос по теме «Проблемы взаимодействия государственных служащих и граждан». В ходе исследования опрошено 230 респондентов инспекции Федеральной налоговой службы по Кировскому району г. Ростова-на-Дону.

После апробации инструментария было осуществлено социологическое исследование вышеназванной проблемы 1 сентября – 30 октября 2005 г. в масштабе Федеральной налоговой службы по Ростовской области. В опросе были задействованы ИФНС по Октябрьскому и Кировскому районам г. Ростова-на-Дону, ИФНС № 1 по Матвеево-Курганскому району, ИФНС по Азовскому району. Всего опрошено 600 респондентов.

Для вторичного анализа использовались материалы исследований, проведенного Фондом «Общественное мнение» по теме «О качестве работы налоговых органов с налогоплательщиками». Опрос проводился 27 сентября – 3 октября 2005 г. в 200 городах и селах 63 субъектов Российской Федерации. Объем выборки – 3 045 респондентов, а также по теме «Налогоплательщики, налоги и налоговая служба». Опрос населения проводился в 100 населенных пунктах 44 областей, краев и республик России 23-24 октября 2004 г., объем выборки 1 500 респондентов.

В диссертации использованы также материалы социологического исследования проблемы стандартизации обслуживания налогоплательщиков, проведенного автором в составе исследовательского коллектива Управления Федеральной налоговой службы по Ростовской области 15 февраля – 2 марта 2006 г. Объем выборки – 344 респондента. В опросе были задействованы ИФНС по Кировскому, Советскому, Октябрьскому районам города Ростова-на-Дону, межрайонные ИФНС по г. Новошахтинску и Родионово-Несветайскому району, по г. Батайску и Кагальницкому району, по г. Новочеркаску и Багаевскому району.

Решение поставленных научных задач позволило получить результаты, теоретическая значимость которых заключается в

интерпретации социального партнерства как формы общественных отношений между государственными служащими и гражданами.

Научная новизна работы заключается в выявлении на основе теоретического и эмпирического анализа особенностей функционирования и тенденций развития социального партнерства в организационно-управленческой сфере.

Основные результаты исследования, определяющие его научную новизну, состоят в следующем:

- обоснован методологический подход к анализу социального партнерства в организационно-управленческой сфере, который основывается на классической парадигме социологии и опирается на теории взаимодействия, социального обмена, социального участия и социального согласия;

- определено, что социальное партнерство в организационно-управленческой сфере является масштабной системой взаимодействия, в основе которой лежит интеракция между государственной властью и гражданским обществом;

- разработана концептуальная модель партнерского взаимодействия государственных служащих и граждан;

- эмпирически обоснована состоятельность концептуальной модели социального партнерства в организационно-управленческой сфере, подтверждён субъектный состав участников партнерских отношений, социальные типы взаимодействующих субъектов;

- дана социологическая оценка Единому стандарту обслуживания налогоплательщиков и определены мероприятия по его совершенствованию;

- рассмотрены технологии взаимодействия государственных служащих и граждан, применение которых в практике публичного администрирования позволит осуществить процесс трансформации сложившихся отношений в организационно-управленческой сфере в форму социального партнерства.

Новизна постановки проблемы, ее концептуализация в рамках социологического анализа социального партнерства в организационно-управленческой сфере и полученное в результате приращение научного знания нашли отражение в основных тезисах работы.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Фундамент теории и практики социального взаимодействия (партнёрства) заложен в классической социологии на рубеже XIX – XX вв., а также в современных теориях социального взаимодействия, обмена, участия, согласия. Анализ данного феномена ограничен в основном сферой трудовых отношений. Однако эта форма взаимодействия распространяется и на другие сферы общественных отношений, ее носителями является более широкий круг социальных субъектов.

2. Социальное партнерство как высшая форма сотрудничества носит всеобщий характер в совокупности общественных связей и, следовательно, имеет предпосылки стать определяющим способом взаимодействия всех субъектов организационно-управленческих отношений: государственного, коммерческого и некоммерческого секторов, государственных служащих и граждан.

3. Низкий уровень доверия граждан к различным институтам государственной власти актуализирует проблему изменения сложившейся практики социального взаимодействия в организационно-управленческой сфере. Способом решения данной проблемы может стать модель партнерского взаимодействия государственных служащих и граждан.

4. Эмпирическая экспертиза модели партнерского взаимодействия государственных служащих и граждан показала, что положенный в ее основу принцип «презумпции законопослушности» граждан является основополагающим подходом к регулированию отношений в организационно-управленческой сфере.

5. Социальное партнерство как специфический вид общественных отношений в организационно-управленческой сфере нуждается в стандартизации, хабиитуализации и типизации в современных российских условиях.

6. Процесс трансформации существующих форм взаимодействия в организационно-управленческой сфере требует технологизации партнёрских отношений государственных служащих и граждан, связанной с изменением административной культуры, применением PR-технологий.

Научно-практическая и теоретическая значимость исследования заключается в том, что оно позволяет реализовать предложенные теоретические подходы в практике эмпирических социологических исследований, получить новую информацию о взаимодействии государственных служащих и граждан. Теоретические и прикладные аспекты диссертационного исследования могут быть учтены при разработке программы совершенствования государственного аппарата. Основные идеи диссертации, полученные результаты могут быть использованы в процессе преподавания курсов «Социология», «Социология управления», «Социальное партнерство».

Апробация работы. Результаты исследования докладывались на международных и межрегиональных конференциях, были опубликованы в статьях и тезисах научных докладов. Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры социологии СКАГС. По теме диссертации опубликовано 8 научных работ общим объемом 1,6 п. л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих 6 параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы диссертации, анализируется степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет и гипотеза исследования, формулируются цель и задачи, излагаются теоретико-методологические основы, описывается теоретическая и эмпирическая база исследования, раскрывается научная новизна и практическая значимость результатов работы.

Глава 1 «Социальное партнерство в организационно-управленческой сфере как социологическая проблема» посвящена определению теоретико-методологических основ исследования социального партнерства как высшей формы общественного взаимодействия в организационно-управленческой сфере.

В параграфе 1.1 «Теоретико-методологические подходы к исследованию партнерского взаимодействия государственных служащих и граждан» сформулированы методологические основы анализа социального партнерства, опирающиеся на теории взаимодействия, социального обмена (Дж. Хоманс, П. Блау), социального участия (Дж. Нагель, Х. Маккроски, Д. Гончаров, И. Гоптарев), социального согласия (А.В. Дмитриев, М.М. Охотникова, Т. Майер).

Социальное партнерство как одна из форм проявления взаимодействия имеет всеобъемлющий характер в совокупности общественных связей. Категория «взаимодействие» выражает отношения между людьми как постоянными носителями качественно различных видов деятельности. Это сознательное отношение индивидов друг к другу, основанное на взаимных ожиданиях соответствующего поведения.

Необходимо отметить, что агенты социального партнерства взаимодействуют друг с другом на основе взаимовыгодных обменов, когда действие каждой стороны вознаграждается. Люди и их группы продолжают те отношения, в которых получают желаемое, то, к чему стремятся. Следовательно, в силу своей природы социальное партнерство имеет предпосылки стать приоритетным способом взаимодействия государства и общества. Феномен социального партнерства позволяет гражданам влиять на функционирование политической системы общества. Это форма социального участия граждан в процессах выработки и реализации государственных решений. Главный результат партнерства – социальное согласие и мир в обществе.

В параграфе дано рабочее определение социального партнерства: *это высшая форма социальных отношений, обеспечивающая согласование целей между всеми членами общества, органами государственной и муниципальной власти, корпорациями, некоммерческими организациями, общественными объединениями, различными группами населения, гражданами в решении важнейших проблем общественной жизни,*

основанная на гармонизации интересов, достижении консенсуса и взаимной ответственности всех участников соглашения за исполнение договоренностей.

Социальное партнерство в организационно-управленческой сфере явление новое для России. Особое значение оно приобретает в системе взаимодействия государственных служащих и граждан. Общее направление перемен, произошедших в последние годы в государственном строительстве, привело к пересмотру концепции государства. На смену «государству-администратору» приходит «государство – партнер».

В параграфе 1.2 «Роль и место социального партнерства в организационно-управленческой сфере» определено, что этот феномен является масштабной системой взаимодействия, в основе которой лежит интеракция между государственной властью и гражданским обществом. По мере самоорганизации гражданского общества нарастает социально-правовая ориентация государства. Занимая подчиненное по отношению к праву положение, оно становится на службу граждан. Изменяется и роль государственной службы – предоставление публичных услуг населению. Таким образом, сугубо правовой институт государственной службы трансформируется в социальный.

Гражданское общество, формируя общественное мнение, устанавливает контроль над государственной службой. Например, одним из институтов гражданского общества является Российский союз налогоплательщиков, главная задача которого – открытое обсуждение налоговых проблем и обеспечение контроля над тем, как чиновники расходуют бюджетные деньги.

Тем самым, осуществлению державной власти бюрократии ставится гражданский заслон. Основной заботой чиновников является служение обществу, а власть, которой они обладают, лишь средством достижения этого результата. Такой выход государственной службы на общественную арену приводит к принципиальному изменению отношений между чиновником и гражданином. Пользуясь услугами государственной службы, гражданин оказывается их потребителем, он становится не верноподданным, а партнёром государства.

В результате партнерского взаимодействия властвующей элиты, чиновников и граждан образуется социальное государство. Оно воспринимается людьми как система государственной службы, обеспечивающая социальную защищенность всех граждан, устанавливающая социальную справедливость и солидарность. Институт государственной службы регулирует автономную деятельность чиновников, выполняющих функцию посредников между государством и обществом. Политики, чиновники и граждане взаимодействуют как партнеры. Это не коммерческое, а социальное партнерство.

Принципы социального партнерства могут стать основой эффективного государственного управления. Они нашли отражение в понятии «goodpance». Судя по документам Программы развития ООН, речь идет о «хорошем управлении» («good governapnce»), ключевыми характеристиками которого являются:

1. *Участие* – все граждане обладают голосом в принятии решений – прямо или посредством легитимных институтов, представляющих их интересы; такое широкое участие строится на свободе ассоциаций и слова, а также на способности к конструктивному диалогу.

2. *Верховенство права* – честность и беспристрастность правовых структур, особенно тех, которые обеспечивают соблюдение прав человека.

3. *Прозрачность* – свобода информации; ее полнота и доступность для всех, кто в ней заинтересован. Создание PR-служб в управленческих органах открывает возможность для формирования доверия граждан к институтам власти.

4. *Чувствительность* – все институты чутко реагируют на потребности граждан. Социальное партнерство предполагает эффективную обратную связь между органами власти и населением, достигаемую с помощью гласности и обязательности реакции властных структур на критические выступления общественности.

5. *Ориентация на согласие* – соблюдение баланса интересов для достижения широкого консенсуса по вопросу о том, что более всего отвечает потребностям группы и какими способами, с помощью каких процедур этого следует добиваться.

6. *Справедливость* – все граждане имеют возможность улучшить свое благосостояние. Основой любого партнерства вообще, а социального в особенности должна быть справедливость.

7. *Результативность и действенность* – максимально эффективное использование ресурсов для удовлетворения потребностей граждан. Социальное партнерство повышает служебную роль государства, его исполнительных структур. Оказание услуг населению, улучшение их качества превратилось в основную цель административной деятельности.

8. *Подотчетность* – правительство, частный бизнес и структуры гражданского общества подотчетны общественности и институциональным носителям прав.

9. *Стратегическое видение* – лидеры и общественность исходят из долгосрочных перспектив управления и отчетливо представляют себе те меры, которые необходимы для их реализации. Реализуясь посредством переговоров между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных усилиях для достижения взаимоприемлемого результата, оно способно более эффективно удовлетворять общественные потребности, т.е. вырабатывать социально значимые решения.

Административная реформа в России схожа с широко развернувшимся в развитых странах движением по перестройке функционирования исполнительной ветви власти на базе концепции «governance». «Governance» это практика по управлению делами государства на всех уровнях, объединяющая механизмы, процессы и институты, посредством которых граждане выражают свои интересы, реализуют свои законные права, выполняют обязанности.

В параграфе 1.3 «Концентуальная модель партнерского взаимодействия государственных служащих и граждан» рассмотрены возможные варианты отношений в зависимости от позиций, занимаемых социальными субъектами (таблица).

Модель взаимодействия государственных служащих и граждан

Государственный служащий		Граждане		
		Критик	Соглашатель	Государствен- ник
А	Противник	А₁ Противобор- ство	А₂ Непродуктив- ные контакты	А₃ Взаимодейст- вие по принуж- дению налого- плательщика
Б	Подвижник	Б₁ Удовлетвори- тельные контакты	Б₂ Одинаково заинтересо- ваны в совместной работе	Б₃ Соблюдается баланс интересов участников взаимодей- ствия
В	Посредник	В₁ Эффективное взаимодейст- вие	В₂ Взаимодейст- вие основано на компромиссе	В₃ Контакты с позиции равноправных партнёров

Таблица выражает теоретический конструкт взаимодействия государственных служащих и граждан, который позволяет не только фиксировать особенности профессионального менталитета чиновников,

которым они руководствуются в процессе взаимодействия с потребителями публичных услуг, но и сравнивать полученные результаты, прогнозировать возможный социальный эффект.

В приведенной таблице мы разделили каждый из взаимодействующих субъектов на три категории, что позволяет выявить стиль взаимодействия государственных служащих с гражданами. В начале представлен субъектный состав граждан:

1. *Критик* – к деятельности органов государственной власти относится разборчиво, не верит в возможность рациональных отношений между государственным служащим и гражданином, не признает патрон-клиентский стиль администрирования, считает единственно возможным взаимодействием на паритетных началах.

2. *Соглашатель* – уважительно относится к органам государственной власти, считает, что властные структуры должны стремиться к сотрудничеству со своими гражданами. Видит недостатки в деятельности государственных органов, но готов примириться с ними во имя консенсуса.

3. *Государственник* – оправдывает любые действия со стороны государственных структур. Произвол чиновников воспринимает как неизбежное зло. Готов принять любую модель взаимодействия, навязанную государством. Это социально активный субъект, убежденный в необходимости существования государственных структур, так как деятельность последних является стратегически важной для нормального функционирования общества.

Затем рассмотрен субъектный состав чиновников.

1. *Противник* – это инертный формалист, проявляющий снисходительно-патронирующее отношение к гражданам. Ощущает себя членом «замкнутой, надменной касты». Стиль его работы – «поймать и наказать». Он не желает решать острые вопросы, не соответствует образу посредника между государством и обществом.

2. *Подвижник* – открытый для сотрудничества служащий, четко выполняет обязанности, возложенные на него должностной инструкцией. В общении вежлив и доброжелателен.

3. *Посредник* – стиль его работы – «объяснять и помогать». Оказание профессиональной помощи гражданам считает главным в своей работе, ориентирован на сотрудничество. Этот тип служащего соответствует образу посредника между государством и обществом. В своей деятельности он руководствуется «презумпцией законопослушности» граждан.

Различные категории, выделенных субъектов по-разному взаимодействуют между собой:

A_1 – в данной позиции, когда взаимодействуют «противник» и «критик», довольно высока вероятность возникновения конфликта. Такие отношения можно характеризовать как противоборство.

A_2 – позиция, при которой возможно бесконфликтное общение, поскольку «соглашатель» относится терпимо к действиям «противника».

A_3 – при этой позиции взаимодействие осуществляется по принуждению «государственника», которому потребуются большие усилия, чтобы активизировать «противника».

Подведем итог по зоне А. Если чиновник – «противник», пассивно выполняющий свою работу, не ставящий перед собой целей продуктивного взаимодействия, не рассматривающий граждан как клиентов государственного учреждения, то социальное партнерство не возможно.

В позиции B_1 , когда взаимодействуют государственный служащий – «подвижник» и гражданин – «критик», создаются предпосылки эффективного взаимодействия, поскольку первый открыт для сотрудничества, и в этой ситуации уже возможны удовлетворительные контакты.

Позиция B_2 характеризуется более благоприятными условиями для взаимодействия «подвижника» и «соглашателя». Стороны одинаково заинтересованы в совместной работе.

В позиции B_3 – «государственник», терпимо относящийся к деятельности властных структур, будет удовлетворен контактами с открытым для сотрудничества чиновником – «подвижником».

Подведем итог в зоне Б. В ней происходит возрастание социального капитала, который является важнейшим ресурсом для развития партнерских отношений.

В позиции B_1 – при взаимодействии с «посредником» у «критика» не останется повода для недовольства. В данной позиции можно говорить об эффективном взаимодействии.

В позиции B_2 – контакты «посредника» и «соглашателя» будут весьма плодотворными, поскольку соблюдается баланс интересов взаимодействующих субъектов.

Позиция B_3 мало чем отличается от предшествующей ввиду того, что и «соглашатель» и «государственник» – это законопослушные граждане, проявляющие лояльность к государственным учреждениям.

В целом, зону В можно характеризовать как «поле социального партнерства». Анализ взаимодействия в ней позволяет сделать следующий вывод: при формировании управленческого персонала категории В государственная служба приобретет черты «отзывчивой бюрократии», что принципиально изменит характер отношений между чиновником и гражданином, отвечающих принципам социального партнерства.

В главе 2 «Эмпирический анализ социального партнерства в организационно-управленческой сфере (на примере налоговой службы)» произведена проверка модели партнерского взаимодействия и выдвинутых гипотез.

В параграфе 2.1 «Социологическая оценка модели партнерского взаимодействия государственных служащих и граждан» показано, что выявленные типы взаимодействующих субъектов общности государственных служащих и общности налогоплательщиков подтверждены данными эмпирических социологических исследований. Это три категории субъектов с одной и с другой стороны, различия между которыми определяется целью взаимодействия.

По результатам исследования Фонда «Общественное мнение», исходя из позиции в оценке деятельности налоговых органов, налогоплательщиков можно условно разделить на три группы. Это респонденты, которые выражают своё отношение к налоговым инспекциям как «терпимое» (41 % от числа опрошенных), «нормальное» (50 %) и «нетерпимое» (9 %). Принадлежность к одному из трех указанных типов восприятия налоговых органов является решающим фактором для формирования у респондентов отношения к этим органам и расстановки акцентов при оценке их деятельности.

Первая группа считает, что взаимодействие с налоговой службой подчинено решению важной государственной задачи – пополнение бюджета страны. Она убеждена в необходимости существования налоговых органов и полагает, что их основными функциями являются фискальная и карательная. Эта группа респондентов соответствует категории «государственников».

Вторая группа главенство фискальных и карательных функций в деятельности налоговых органов воспринимает как неизбежное, хотя и нежелательное явление. Для пополнения госбюджета, по их мнению, требуется паритетное сотрудничество налоговых органов и граждан. Однако налоговые органы создают трудности для выполнения налогоплательщиками своих обязанностей по уплате налогов. В концептуальной модели такая группа соответствует категории «соглашателей».

Третья группа полагает, что российские налоговые органы «откровенно пренебрегают» возложенными на них обязанностями, являются «государством в государстве», преследуют исключительно ведомственные интересы, а потому и не справляются со своими функциями. Данная группа в концептуальной модели соответствует категории «критиков».

По результатам социологического исследования на тему «Проблемы взаимодействия государственных служащих и граждан (на примере Управления Федеральной налоговой службы по Ростовской области)»

выявлен следующий субъектный состав группы государственных служащих: около 21 % опрошенных служащих соответствуют типу «посредник», 55 % – «подвижник» и 24 % – «противник».

Противник считает, что партнерских отношений с налогоплательщиком быть не может, он представитель государства, осуществляющий контрольную и фискальную функции. Общность целей во взаимодействии с налогоплательщиком категорически отрицает. В общении высокомерен и недоброжелателен. Убежден что большинство налогоплательщиков не являются законопослушными гражданами.

Подвижник дифференцированно подходит к совокупности налогоплательщиков, выделяя среди них добросовестных и недобросовестных. Наличие общей цели предполагает только с добросовестным, законопослушным налогоплательщиком. Мошенникам создан «режим жесткого контроля».

Посредник считает, что партнерские отношения приемлемы для взаимодействия с налогоплательщиком, поскольку у них общая цель, пополнение бюджета страны. В своей деятельности такой служащий руководствуется презумпцией законопослушности, предполагая, что большинство клиентов налоговой службы являются добропорядочными гражданами.

Социологический анализ концептуальной модели¹ взаимодействия государственных служащих и граждан показал, что приоритетной формой взаимодействия является позиция Б₂, при которой субъектами отношений являются государственный служащий–«подвижник» и налогоплательщик–«соглашатель». В данной позиции субъекты взаимодействия одинаково заинтересованы в совместной работе. Отметим, что поле социального партнёрства (позиция В₃) хотя и не получило преимущественную оценку в высказываниях респондентов, вместе с тем является более приемлемым способом взаимодействия, по сравнению с позицией А₁. Следовательно, можно сделать вывод о наличии устойчивой тенденции в направлении становления социального партнерства как приоритетной формы взаимодействия государственных служащих и граждан. Важным средством формирования таких отношений является Единый стандарт обслуживания налогоплательщиков (ЕСОН).

В параграфе 2.2 «Стандартизация партнерского поведения государственных служащих и граждан» дана социологическая оценка Единого стандарта обслуживания налогоплательщиков и предложены меры по его совершенствованию.

Единый стандарт обслуживания налогоплательщиков утвержденный Приказом Федеральной налоговой службы (ФНС) России от 2 сентября 2005г. № САЭ-3-25/422 в целях совершенствования взаимодействия налоговых органов и налогоплательщиков. Этим документом ФНС России

первой из государственных организаций систематизировала и регламентировала процедуры по оказанию публичных услуг гражданам.

Процесс стандартизации рассматривается как механизм реализации модели партнерского взаимодействия государственных служащих и граждан. Стандарты формируют определенные стереотипы взаимодействия населения и чиновников. Для этого необходима планомерная работа по хабитуализации – «опривычиванию» новых образцов поведения государственных служащих. ЕСОН принципиально меняет характер отношений между чиновником и гражданином, превращая налогоплательщика в «клиента» – потребителя государственных услуг.

Другой фактор – типизация «опривыченных» действий. В сознании чиновников и граждан закрепляются нормативные представления о специфических образцах ролевого поведения. Тем самым типизация «опривыченных» действий приводит к типизации деятелей: государственный служащий поставщик публичных услуг; гражданин – потребитель этих услуг. Это облегчает сторонам публично-правовых связей предвидеть действия друг друга в типичных ситуациях.

Управлением Федеральной налоговой службы по Ростовской области с участием автора проведено социологическое исследование на тему «Проблемы стандартизации партнерского поведения налоговой службы», для того, чтобы определить, насколько положения ЕСОН признаны, одобрены и поняты инспекторами налоговой службы и налогоплательщиками. Результаты социологического опроса показали, что работники налоговых инспекций с трудом принимают новую модель взаимодействия. Так, отвечая на вопрос: *«Как, по вашему мнению, ЕСОН соблюдает баланс интересов налогоплательщиков и работников налоговой службы?»*, 52 % инспекторов полагают, что приоритет получил налогоплательщик, и данный факт приводит их в недоумение. Большая часть чиновников не готова воспринимать налогоплательщика как потребителя публичных услуг.

Исходя из оценки роли и места ЕСОН в регулировании взаимодействия налоговых инспекторов и граждан, выделяются три группы служащих.

Первая считает, что принятие стандарта положительно сказалось на имидже налоговой службы, способствует повышению эффективности работы с налогоплательщиками и помогает соблюсти баланс интересов взаимодействующих субъектов.

Вторая признает полезность ЕСОН в части повышения эффективности работы налоговой службы, но в то же время отмечает, что улучшение обслуживания налогоплательщиков увеличивает нагрузку на инспекторов, которые и без того чувствуют себя перегруженными.

Третья скептически относится к роли стандарта в процессе урегулирования взаимодействия налоговых служащих и граждан,

рассматривает его как очередной циркуляр, считает, что ЕСОН в большей мере должен учитывать интересы инспекторов.

Социологическая оценка Единого стандарта подтвердила наличие трех групп налоговых служащих, социально-профессиональные характеристики которых соответствуют ролевым типам, отражённым в концептуальной модели социального партнерства.

Результаты проведенного эмпирического исследования позволяют сделать следующие выводы:

- Большинство государственных служащих внутренне не готовы принять ЕСОН как руководство к действию. Необходима планомерная работа по разъяснению сути стандарта, изменению административной культуры. Лишь 64% инспекторов знакомы с положениями Единого стандарта.

- Следует поставить систему материального и морального стимулирования работников налоговых инспекций в зависимость от исполнения ими норм ЕСОН.

- ЕСОН нуждается в доработке, поскольку не содержит в себе систему санкций за нарушение предписанных норм.

В параграфе 2.3 «Технологизация партнерских отношений в организационно-управленческой сфере» рассмотрены новые технологии социального партнерства.

Для Федеральной налоговой службы России одной из основных целей в работе с общественностью является достижение взаимопонимания и сотрудничества с налогоплательщиками. Чтобы добиться партнерства в данной сфере, нужно выполнить как минимум три условия.

Во-первых, обеспечить широкое и полное информирование налогоплательщиков.

Во-вторых, организовать эффективную обратную связь с информируемыми группами.

В-третьих, привлечь налогоплательщиков к участию в процессе обсуждения и принятия решений.

Современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества. Сегодня люди ожидают, что даже в органах государственной власти к ним будут относиться как к клиентам. Функции Паблик рилейшнз (PR) в государственных органах все шире признаются существенным элементом эффективного управления.

Важным фактором реализации модели партнерского взаимодействия государственных служащих и граждан являются службы по связям с общественностью. В настоящее время PR-подразделения созданы во всех правительственных институтах. PR-консультанты помогают управленцам вписываться в социальную среду, находить понимание в обществе, принимать эффективные решения, поддерживать готовность к

необходимым переменам, предотвращать и преодолевать кризисные ситуации.

Важным условием внедрения социального партнерства в практику функционирования государственной службы является совершенствование административной культуры, стиля управления и манер поведения чиновников. Практический подход к решению данного вопроса связан с разработкой этического кодекса служащего, выражающего в общей форме ценности, нормы и требования к назначению и характеру его деятельности как посреднику между государством и обществом.

Переориентация деятельности государственных органов на рынок общественных интересов продуцирует иной тип культуры. Безусловно, сменить ментальность чиновников не легко. Они ценят стабильность, установленный порядок и, как правило, к перестройке, реорганизации относятся подозрительно. Однако без новой культуры сформировать партнерскую модель поведения невозможно.

Технологизация социального партнерства требует учитывать две группы факторов, способствующих и препятствующих внедрению новой формы взаимодействия государственных служащих и граждан.

К первой группе факторов относятся:

- осознание властью и обществом важности социального партнерства;
- принятие властью и гражданами базовых демократических ценностей;
- «презумпцию законопослушности» граждан;
- формирование клиентноориентированного стиля взаимодействия государственных организаций с потребителями публичных услуг.

Ко второй группе факторов следует отнести:

- несформированность культуры гражданского участия, недоверчивое отношение россиян к основным властным институтам;
- иждивенчество и патернализм, свойственные российским гражданам;
- отсутствие четкой и ясной политики федеральных властей по вопросу паритетного взаимодействия с обществом.

В Заключении подводятся итоги проделанной работы, формулируются основные теоретические обобщения и выводы. В частности, подчеркивается, что политика социального партнерства призвана способствовать развитию и углублению демократии, утверждению цивилизованных форм согласования многообразных групп интересов, формированию открытого гражданского общества.

Основное содержание диссертации отражено в следующих публикациях:

1. *Зверева Т.В.* Использование технологии социального партнерства в органах местного самоуправления // Инновации в местном самоуправлении: Юг России в контексте национального и европейского опыта: Тезисы выступлений на российско-германской научно-практической конференции 27 – 28 мая 2005г. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2005. 0,2 п. л.

2. *Зверева Т.В.* Модель партнерского взаимодействия государственных служащих и граждан // Актуальные проблемы и ресурсы реформирования государственного и муниципального управления в России: Тезисы выступлений на научно-практической конференции молодых ученых СКАГС. Октябрь 2005 г. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2005. 0,2 п. л.

3. *Зверева Т.В.* Особенности партнерского поведения служащих, контролирующих государственных организаций. // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии: Сборник тезисов выступлений на международной научно-практической конференции 26 – 27 мая 2006 г. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2006. 0,2 п. л.

4. *Зверева Т.В.* Роль и место социального партнерства в публично-правовой сфере // Актуальные проблемы и ресурсы государственного строительства современной России: Материалы научно-практической конференции. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2004. 0,2 п. л.

5. *Зверева Т.В.* Стандартизация партнерского поведения государственных служащих и граждан // Актуальные проблемы и факторы модернизации государственного и муниципального управления в современной России: Тезисы выступлений на научно-практической конференции молодых ученых СКАГС. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2006. 0,2 п. л.

6. *Зверева Т.В.* Технологии партнерских отношений государственных служащих и граждан // Научная мысль Кавказа. Приложение. 2006. № 9. 0,2 п. л.

7. *Зверева Т.В., Зверев А.П.* Некоторые вопросы взаимодействия с налоговой инспекцией в конфликтной ситуации // Научная мысль Кавказа. Приложение. 2005. № 15. 0,2 п. л. (0,1 п. л.)

8. *Зверева Т.В., Зинченко Г.П.* Социальное партнерство как идеологическая доктрина управления // Известия института управления и инноваций авиационной промышленности. 2004. № 3. 0,2 п. л. (0,1 п. л.).

Подписано к печати 11.01.07 Объем 1,5 п.л.
Тираж 100 экз. Заказ № 2 /1
344002, Ростов н/Д, Пушкинская, 70, СКАГС