

УДК 31

Хорошкевич Наталья Геннадьевна

кандидат социологических наук,
доцент кафедры теории, методологии и
правового обеспечения государственного и муниципального управления,
Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н.Ельцина
natali.khoroshckewitch@yandex.ru

Natalya G. Horoshkevich

candidate of sociological sciences,
associate professor of the theory, methodology
and legal support state and municipal management ,
Ural Federal University of the first President of Russia B.N. Yeltsin
natali.khoroshckewitch@yandex

**Изучение политической культуры государственных гражданских и
муниципальных служащих в современной России
с социологических позиций: постановка проблемы**

**Study of the political culture of state civil servants and municipal
employees in modern Russia from sociological positions: problem setting**

Аннотация. В период построения нового общества – общества знания – изменяются требования к государству, к государственным гражданским и муниципальным служащим во всех сферах взаимодействия, в том числе и в политической. Сегодня есть общественная потребность, чтобы представители властных структур в современной России стали образцом для остальных слоев населения в сфере политических взаимодействий. Однако, как показывают социологические исследования, их ценности и нормы все еще частично соответствуют индустриальному обществу. В статье ставится вопрос об изучении политической культуры государственных гражданских и муниципальных служащих в позиций социологии. Рассматриваются преимущества социологического изучения данной проблемы.

Ключевые слова: социология, государственные гражданские и муниципальные служащие, политическая культура, общество знания.

Summary. During the construction of a new society - the knowledge society - the requirements for the state, for state civil and municipal employees in all spheres of interaction, including political ones, are changing. Today there is a public need for representatives of power structures in modern Russia to become a model for the rest of the population in the field of political interactions. However, sociological studies show that their values and norms are still partially consistent with industrial society. The article raises the question of studying the political culture of state civil servants and municipal employees in the position of sociology. The advantages of sociological study of this problem are considered.

Key words: sociology, state civil and municipal servants, political culture, knowledge society.

В настоящее время Россия, как и ряд других государств, например, европейские страны, США, пытается построить новое общество – общество знания. Новые вызовы времени влекут за собой «поиски нового статуса, новой роли государства и изменения характера его взаимоотношений с гражданами, с гражданским обществом» [6, с.13], сегодня происходит поиск новой модели государства [6, с.15]. Как следствие изменений требований к государству пересматриваются требования к государственным гражданским и муниципальным служащим [6, с.53]. Это касается всех направлений деятельности последних, в том числе, и в сфере политических взаимодействий.

Сегодня политические взаимодействия государственных гражданских и муниципальных служащих изучаются скорее в рамках политологии, реже - в социологических исследованиях. К сожалению, остается без внимания вопрос исследования их политической культуры, хотя именно она является координатором всех их взаимодействий в политической сфере, так как она содержит в себе ценностно-нормативные образцы, регулирующие практическую деятельность в данной плоскости. Однако существует необходимость в изучении политической культуры государственных гражданских и муниципальных служащих с позиций социологии.

Согласно данным социологических исследований [1], проведенных в разных регионах РФ, политические ценности и нормы государственных гражданских и муниципальных служащих в современной России не всегда соответствуют ценностям нового общества. Среди ценностно-нормативных образцов в данной социальной группе присутствуют как ценности индустриального, так и современного общества. Их политические ценности и нормы не относятся к наиболее отсталым - на фоне всего населения России, но и не относятся к передовым ценностно-нормативным образцам. «Политическая культура государственных гражданских и муниципальных служащих, выступающая ядром социально-политического развития, нуждается в научном определении ее сущности, путей совершенствования» [2, с.6]. Об этом писала Я.А Гайдук еще в 2012 году. Но, «ядром» социально-политического развития России государственные и муниципальные служащие пока не стали.

Более того, процесс изменения социально-профессиональной группы государственных и муниципальных служащих идет не так просто и эффективно. Сегодня бюрократия получила возможность к самовластию, по своему усмотрению распоряжаться бюджетными средствами, а механизмы демократического контроля отсутствуют. Свои интересы выдают за государственные [9, с.37]. Чиновники – это вполне самостоятельное действующее лицо в политико-экономических отношениях. Она разрабатывает многие политико-государственные решения, может блокировать такие решения. Разумеется они влияют в своих корыстных целях в процессе реализации государственной политики. Они не только проводят политические

решения и но и участвуют в их принятии [9, с.37]. В России были попытки реформирования государственного аппарата, но они не дали нужного результата. Это объясняется «спецификой политического режима и особенностями политико-правовых отношений» [7, с.102]. В новом, более прогрессивном обществе представители властных структур, в первую очередь, должны соблюдать интересы граждан, а не своей социально-профессиональной группы.

В настоящее время в России существует запрос на развитие политической культуры государственных гражданских и муниципальных служащих. Меняются все сферы жизни общества. Постоянно идут обновления в научно-техническом плане, экономическом, культурном и т.д., и изменения в этих сферах влияют на политические отношения. Последние под влиянием изменения самого общества также меняются. Нужно новые политические способы взаимодействия, новые ценности, традиции и т.д. У общества есть потребность в изменении и развитии политической культуры в целом. А это означает, что нужны государственные и муниципальные служащие с уровнем политической культуры более высокого порядка, соответствующего новым запросам общества. Это подтверждает постоянное изменение законодательства в постсоветский период в политическом плане. За это время в РФ были ратифицированы и приняты нормативно-правовые акты, оказывающие регулирующее воздействие на взаимодействие государственных и муниципальных служащих в сфере политики, способствующие соблюдению представителями государственных и муниципальных структур наиболее прогрессивных прав и свобод граждан.

Это развитие федеральных нормативных актов. Здесь, в первую очередь, нужно отметить Конституцию РФ. Согласно Конституции РФ, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Их защита - обязанность государства [4]. Российская Федерация является социальным государством. Его политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [4].

Это - федеральное законодательство, регулирующее политические отношения в РФ: ФЗ от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ФЗ от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», ФЗ от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», ФЗ от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и т.д. Государственные гражданские и муниципальные служащие, являясь гражданами РФ, должны соблюдать эти нормативно-правовые акты.

Кроме того, их деятельность регулируется также специальными нормативными актами. Это - ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27.07.2004 N 79-ФЗ, ФЗ от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021). ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации", Указ Президента РФ от 21 февраля 2019 г. N 68 "О

профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации”, ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" от 02.03.2007 N 25-ФЗ (последняя редакция) 2 марта 2007 года N 25-ФЗ. Эти нормативно-правовые акты регулируют деятельность государственных служащих, в том числе, в сфере политических взаимодействий. Представители государственного и муниципального аппарата должны соблюдать законодательство РФ, и стоять на страже соблюдения прав и законных интересов граждан РФ. Это касается всех прав, прописанных в законодательстве РФ, в том числе – политических.

В настоящее время в РФ отсутствует последовательная четкая государственная политика, направленная на развитие политической культуры государственных гражданских и муниципальных служащих. А это необходимо. Важность развития политической культуры государственных гражданских и муниципальных служащих обусловлена их ролью в системе государственного управления. По сути, они являются реализаторами государственной политики, и не могут быть не связаны с принимаемыми политическими решениями. В целях наиболее прогрессивного развития общества государственные гражданские и муниципальные служащие должны не только соответствовать уровню политической культуры государства (ведь именно оно координирует политические взаимодействия, содержит в себе ценности и нормы), но и быть примером, образцом в сфере политических взаимодействий, они должны обладать более прогрессивной политической культурой, чем основная масса населения, и своим примером воспитывать остальное население. Более того, развитие политической культуры населения страны – также актуальный вопрос. Но его решение зависит и от политической культуры представителей органов государственной и муниципальной власти. На сегодняшний день отсутствие высокого уровня политической культуры у государственных гражданских и муниципальных служащих является проблемой, так как без их активного участия в сфере политических взаимодействий, эффективной реализации политики государства, крайне сложно строить новое прогрессивное общество, построенное на принципах гуманизма. Безусловно, нужно развивать законодательство в этом направлении, но очень важно понимание необходимости развития политической культуры на государственном уровне у самих представителей властных структур. Только тогда они станут эффективно осуществлять государственную политику.

Развитие политической культуры государственных гражданских и муниципальных служащих будет способствовать:

- большей эффективности решать проблемы населения;
- развитию представителей данной социальной группы в политическом плане, следованию представителями данной социальной группы более передовым и прогрессивным политическим ценностям и нормам нового общества;
- повышению авторитета государства среди населения;
- формированию политической системы страны;

- повышению авторитета России на международном уровне;
- развитию политической культуры у населения РФ.

Уже начиная с классических теорий управления, в практической деятельности стали уделять внимание привлечению сотрудников к процессу управления организацией, поощрять их инициативу, пониманию сотрудниками цели, перспективы развития организации. «На всех ступенях социальной лестницы инициатива повышает рвение и деятельность служащих. Инициатива всех, присоединенная к инициативе начальства и, по необходимости, ее пополюющая, — большая сила для предприятия. Это бывает особенно заметно в трудные моменты», - писал А.Файоль. [10, с.28] В современном менеджменте сегодня преобладают, наряду с социально-экономическими, и психологические методы, позволяющие наиболее полно учитывать потенциал сотрудников [3, с.68]. Таким образом, результативность осуществляемой государственной политики напрямую связана с пониманием государственными гражданскими и муниципальными служащими реализуемых ими политических решений, знанием политической ситуации в стране и регионе, где они осуществляют свои служебные полномочия. Государственные и муниципальные служащие, обладающие более высоким уровнем политической культуры, более восприимчивы к новым более прогрессивным политическим ценностям и нормам, а значит, они эффективнее станут реализовывать новые политические ценности и нормы, прогрессивную политику государства, что, в конечном итоге, будет способствовать интенсивному развитию общества, государства.

Авторитет государственной власти складывается из авторитета государственных и муниципальных служащих, представляющих её [5, с.13-18]. В новом обществе сознание россиян станет другим. Возникнут гражданская, правовая и политическая культуры более высокого уровня. Общество станет более информированным в этих сферах и более взыскательным в отношении сотрудников государственных органов, обеспечивающих ему эти права. Мнение о них у населения складывается из разных аспектов деятельности последних, в том числе – их работы во время проведения выборов, восприятия новых политических форм выражения мнения граждан и т.д. «В политическом сознании граждан ведущих демократических стран сформировалась установка, согласно которой жизнеспособность и легитимность политической системы страны во многом зависят от того, насколько государственные институты и высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам общественной морали» [6, с.19].

Как писал Т. Парсонс: «...Бюрократия берет на себя выполнение политической функции, именно в том и состоит, что она оказывает содействие достижению целей, первоочередных для общества как для системы, ...» [8, с.596]. Если Россия пытается построить новое общество, развивать демократические институты, то в таких условиях станут крайне актуальными любые действия государственных служащих в сфере политики, только такое поведение представителей властных структур наилучшим образом станет

способствовать авторитету государства и формированию политических институтов и, в целом, политической системы в современной России.

Следование прогрессивным ценностно-нормативным образцам способствует повышению авторитета РФ на международной арене. Имидж государства формируется, в том числе, и какие принципы государственной политики внедряются внутри страны. Сегодня, в период глобализации, распространения общих ценностей, норм взаимодействия в разных сферах (при этом все сферы взаимосвязаны, сложно сочетать высокий уровень развития одной сферы с отсталым уровнем в другой), научный, технический, производственный прогресс, новые ценности и нормы неизбежно влекут за собой пересмотр политических ценностей и норм в мировом масштабе. И России, чтобы достойно выглядеть на международной арене, «вписываться» в межполитические взаимодействия, необходимо знать и разделять более передовые политические нормы и ценности не только во внешнеполитических отношениях, но и внутри страны. Если этого не станет,

во-первых, это станет вызывать недоверие других государств;

во-вторых, все сферы общественной жизни внутри страны, все социальные институты должны быть развиты примерно на одном уровне, так как более отсталые социальные институты тормозят развитие страны.

Став примером для остальной части населения в сфере политических взаимодействий, государственные гражданские и муниципальные служащие станут содействовать развитию политической в стране. Это необходимо, так как в современном обществе существует запрос на развитие политической культуры.

Каким образом они станут способствовать развитию политической культуры у населения?

Во-первых, своим примером.

Во-вторых, станут более восприимчивы к новым прогрессивным политическим ценностям, нормам, инициативам, реализуемым как федеральными структурами, так и по инициативе населения.

Более высокий уровень политической культуры необходим для самих государственных служащих.

Во-первых, понимание и принятие более прогрессивных политических ценностей и норм позволит им лучше понимать политику государства.

Во-вторых, это сделает возможным стать образцом прогрессивных идей, поведения в политическом плане для остальных слоев населения. Поднимется авторитет чиновников в обществе.

В-третьих, каждый чиновник станет лучше ориентироваться в политической ситуации. Это позволит ему лучше отстаивать удовлетворять интересы.

В-четвертых, это даст чувство уверенности в себе, гордости каждому представителю властных структур, что он в политическом плане не только «идет в ногу со временем», но и более прогрессивен, в курсе всех новых политических веяний.

Сегодня происходит формирование новой социально-политической общности государственных гражданских и муниципальных служащих. А это означает, что они должны стать другими и в политическом плане.

Учитывая вышесказанное, в современном российском обществе существует *проблема – это наличие запроса в обществе на развитие политической культуры государственных гражданских и муниципальных служащих и отсутствие четкой единой федеральной политики, направленной ее развитие в современной России.* Запрос на это в обществе есть. Общество готово к изменениям. Для государственных и муниципальных структур – это необходимость. Об этом свидетельствует изменение законодательства и наличие федеральных программ. Объективные обстоятельства заставляют меняться государственные структуры, и они меняются. Однако отсутствует осознанность в необходимости развития именно политической культуры, а не отдельных ее компонентов, у представителей социально-профессиональной группы государственных и муниципальных служащих. Но, только через нее можно системно и всесторонне развивать и координировать деятельность представителей гос.аппарата и муниципальных структур в сфере политических взаимодействий. В этой связи необходима целенаправленная государственная политика, направленная на развитие политической культуры данной социальной группы.

Таким образом, развитие политической культуры представляется очень актуальным. В настоящее время предпринят только первый управленческий этап – развитие в этом направлении законодательной базы. И как ее конкретизация и продолжение необходим второй – это наличие федеральной программы, направленной на развитие политической культуры данной социально-профессиональной группы.

Однако здесь целесообразно комплексное изменение ситуации. Необходима комплексная целенаправленная управленческая деятельность в следующих направлениях:

1.Повышения благосостояния населения в целях становления профессии госслужащего как призвания. В этом случае у государственных и муниципальных служащих снизится боязнь потерять место. Во властные структуры придут работать те, кто, действительно, хотят помогать населению, а не только привлекает оплата труда.

2.Развития высшего профессионального образования. В программах вузов должны присутствовать дисциплины, направленные на развитие политической культуры населения и государственных и муниципальных служащих, где бы объяснялась ее необходимость, актуальность. Это целесообразно сделать во всех вузах, так как политическими лидерами страны могут становиться не только граждане, получившие образование для работы в государственных и муниципальных органах власти.

3.Необходимо отдельный документ (программа) федерального уровня, направленный на развитие политической культуры государственных служащих сейчас.

4. Дальнейшее развитие законодательство, касающееся государственной гражданской и муниципальной службы. Объективные обстоятельства, вызванные изменениями в обществе, и реализация федеральной программы, направленной на развитие политической культуры государственных гражданских и муниципальных служащих, сделают необходимым дальнейшее развитие правовой базы гражданской и муниципальной службы.

Изучение политической культуры государственных гражданских и муниципальных служащих с социологических позиций обусловлено:

– целесообразностью изучения данного феномена на научной основе, так как только такой подход позволяет объективно и всесторонне изучить явление;

– возможностью социологии исследовать взаимодействия различных участников политического процесса. Специфика социологического исследования проблемы заключается в рассмотрении взаимодействий акторов в рамках конкретной проблемы, которыми могут выступать как индивиды, так и социальные большие и малые группы. В данном случае актор – это социальная общность государственных гражданских и муниципальных служащих. Ее взаимодействие в политической сфере с позиций социологии позволит изучить взаимодействия внутри данной социальной группы, ее деятельность по отношению к населению, восприятие населения и разных его социальных общностей действий государственных и муниципальных служащих.

Социологические исследования позволят охватить макро-и микроуровни взаимодействия участников процесса, т.е., соединить функционирование политических институтов, других социальных общностей и данной группы в сфере политики, и объяснить поведение участников процесса. Это крайне важно для принятия дальнейших управленческих решений в сфере политических взаимодействий и развития политической структуры общества, его политической культуры общества, формирования социальной общности государственных гражданских и муниципальных служащих, их политической культуры, прогрессивного развития всего общества.

Литература

1. Бойко Е.А., Меньшова В.Н. *Ценностная государственная служба и ценности государственных служащих: установление, измерение, формирование // Евразийский интеграционный проект: цивилизационная идентичность и глобальное позиционирование. Материалы международного Байкальского форума. Под ред. Е.Р.Метелевой. 2018. С.16-23. / Васильева Е.А. Ценностная трансформация в системе государственной службы (на примере Республики Саха (Якутия)) Госслужба и выборы // URL: https://pikabu.ru/story/gossluzhba_i_vyiboryi_5659546 (дата обращения - 06.01.2020) / Борщевский, Г. А. Институт государственной службы в политической системе российского общества : монография / Г. А. Борщевский. — Москва: Издательство Юрайт, 2019. — 293 с. — (Актуальные монографии). URL: https://studme.org/223537/menedzhment/politicheskie_aspekty_stanovleniya_razvitiya_otechestvennoy_gosudarstvennoy_sluzhby (дата обращения - 06.01.2020).*

2. Гайдук Я.А. *Политическая культура государственных гражданских и муниципальных служащих в современной России* Автореферат М., 2012.
3. Докукина С.М. *Управление человеческим фактором в организации и его роль в современном менеджменте // Стратегическое и проектное управление. Сборник статей. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет».* Пермь, Издательство: Пермский государственный национальный исследовательский университет. 2015. С.68-85.
4. Конституция РФ (принятая всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренная в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения – 13.02.2022).
5. Лобеева В.М. Б.Н. Чичерин об основных направлениях реформирования российской государственности // *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки: Научно-практический журнал № 3(7) 2008. С.13-18.*
6. Оболенский А.В. *Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии.* — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. — 448 с.
7. Павроз А.В. *Социологический анализ бюрократии и фундаментальные противоречия современных административных реформ в России // Вестник СПбГУ. Сер. 12. 2010. Вып.2. С.98-104.*
8. Парсонс Т. *О социальных системах.* М.: Академический проект. 2002.
9. Сытин С.В. *Современная российская бюрократия как субъект государственной политики // Вестник Московского университета Сер. 21. Управление (государство и общество). 2010. №2. С.34-53.*
10. Файоль А. *Общее и промышленное управление [Текст] / А. Файоль; пер.* Б. В. Бабина-Кореня с предисл. А. К. Гастева. - Москва: Центральный институт труда, 1923. - 122, [2] с.: табл.; 23 см. URL: https://www.studmed.ru/fayol-a-obschee-i-promyshlennoe-upravlenie_c1abc26201b.html (дата обращения - 13.02.2022).

Literature

1. Boyko E.A., Menshova V.N. *Value public service and values of public servants: establishment, measurement, formation//Eurasian integration project: civilizational identity and global positioning. Proceedings of the Baikal International Forum. Ed. E.R.Metelevo. 2018. S.16-23 .Vasilyeva E.A. Value transformation in the public service system (on the example of the Republic of SAKHA (Yakutia)) State Service and Elections//URL: https://pikabu.ru/story/gossluzhba_i_vyiboryi_5659546 (date of appeal - 06.01.2020) /Borschevsky, G. A. Institute of Public Service in the political system of Russian society: monograph/G. A. Borschevsky. - Moscow: Publishing House Yurite, 2019. - 293 p. - (Current monographs). URL:*

https://studme.org/223537/menedzhment/politicheskie_aspekty_stanovleniya_razvitiya_a_otechestvennoy_gosudarstvennoy_sluzhby (дата обращения - 06.01.2020).

2. Hajduk J.A. *Political culture of state civil and municipal employees in modern Russia* Autoreferat M.. 2012.

3. Dokukina S.M. *Management of the human factor in the organization and its role in modern management//Strategic and project management. A collection of articles. The federal state budget educational institution of higher professional education "Perm State National Research University."* Perm, Publishing House: Perm State National Research University. 2015. S.68-85.

4. *Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993 with changes, approved during the all-Russian vote 01.07.2020) //URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (date of appeal - 13.02.2022).*

5. Lobeeva V.M. B.N. Chicherin *on the main directions reforming Russian statehood//News of higher educational institutions. Volga region. Humanities: Scientific and Practical Journal No. 3 (7) 2008. S.13-18.*

6. Obolonsky A.V. *Crisis of the bureaucratic state: Reforms public service: international experience and Russian realities.* - M.: Liberal Mission Foundation, 2011. — 448 pages.

7. Pavroz A.V. *Sociological analysis of bureaucracy and fundamental contradictions of modern administrative reforms in Russia//Bulletin of St. Petersburg State University. Ser. 12. 2010. Issue 2. C.98-104.*

8. Parsons T. *On social systems.* M.: Academic project. 2002.

9. Sytin S.V. *Modern Russian bureaucracy as a subject state policy//Bulletin of Moscow University Ser. 21. Governance (State and society). 2010. NO. 2.S.34-53.*

10. Fayol A. *General and industrial management [Text]/A. Fayol; lane B.V. Babin-Korenya with a foreword. A.K. Gasteva.* - Moscow: Central Institute of Labor, 1923. - 122, [2] p.: Table; 23 see URL:

https://www.studmed.ru/fayol-a-obschee-i-promyshlennoe-upravlenie_c1abc26201b.html (circulation date - 13.02.2022).