

Социальное развитие российского общества: новые ценностные ориентиры и умения граждан



Поличка Нина Петровна

Доктор педагогических наук, кандидат физико-математических наук, научный руководитель
Дальневосточного научного центра местного самоуправления
e-mail: npolichka@mail.ru

Аннотация

Привлечение российских граждан и институты гражданского общества к участию в управлении делами государства и к осуществлению местного самоуправления является сегодня приоритетной задачей для всех органов власти. Но для того, чтобы эта деятельность была эффективной, необходимо построить систему образования, целью которой будет воспитание и обучение активных граждан участию в делах публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Такая система может сегодня включать в себя все вузы страны, поскольку в них внедряются курсы «Обучение служением» и «Государственное и муниципальное управление», общественные палаты всех уровней, а также Школу управления некоммерческими организациями, которая создаётся в Фонде президентских грантов.

Ключевые слова

• активные граждане • институты гражданского общества • государственное и муниципальное управление • система образования • вузы • общественные палаты • школа управления некоммерческими организациями •

Введение

Конституция Российской Федерации в 1993 году определила право граждан на участие в управлении делами государства (статья 32, часть 1), а через 27 лет в неё была внесена норма, которая обязала Правительство Российской Федерации обеспечивать участие институтов гражданского общества в выработке и проведении государственной политики (статья 114, часть 1, п. е1).¹ И это был закономерный результат длительной работы федеральных органов власти, по разработке, принятию и реализации решений (документов), направленных на отказ от патерналистской модели государства и вовлечение граждан и их объединений в государственное управление [8-11]. В частности, к таким документам относятся:

- Концепция административной реформы Российской Федерации,² одним из мероприятий которой было повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества;
- Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти,³ в преамбуле которой ставилась задача о формировании моделей принятия решений и реализации государственных функций, основанных на активном участии гражданского общества в управлении государством;
- Указ Президента Российской Федерации об основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года,⁴ в котором утверждалось, что достижение целей развития субъектов федерации возможно только при максимальном привлечении населения к решению региональных и местных задач, а в Плане мероприятий по реализации данного Указа⁵ предлагалось разрабатывать комплекс мер по введению дополнительных механизмов вовлечения граждан Российской Федерации в государственное и муниципальное управление с повышением их гражданской ответственности за участие в решении вопросов социально-экономического и политического развития соответствующих территорий, а также механизмов учёта мнения населения при решении указанных вопросов.

Экспертное сообщество в этот период также работало над теоретическими и правовыми основами реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства. В частности, М.А.Липчанская, анализируя содержание конституционной категории «управление делами государства», отмечала, что в делах государства как в деятельности, связанной с удовлетворением интересов и потребностей как отдельных социальных групп, так и в обществе в целом, в той или иной мере принимают (или должны принимать) участие все его граждане [5].

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения 29.01.2025).

² Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005г. №1789 «О Концепции административной реформы РФ 2006-2008 гг. и Плане мероприятий по проведению административной реформы в 2006-2008гг.» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения 29.01.2025).

³ Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 N 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения 29.01.2025).

⁴ Указ Президента РФ от 16.01.2017 №13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения 29.01.2025).

⁵ [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_217769/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/ (дата обращения 29.01.2025).

В других исследованиях, посвящённых непосредственному участию граждан в управлении делами государства,⁶ анализировались существующие и предлагались новые правовые механизмы для реализации:

- прав граждан на референдум, на мирные собрания, шествия, манифестации, пикетирование, на объединения, а также на участие в отправлении правосудия в качестве судьи, присяжного и арбитражного заседателя;
- права граждан на обращения в органы власти, на участие в законотворческом процессе, через обсуждение законопроектов, выдвижения инициативы на сайте «Российская общественная инициатива», права на равный доступ к государственной и муниципальной службе и права быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления [1-4, 6-7].

Вместе с тем, перечень форм участия граждан и представителей институтов гражданского общества в государственном и муниципальном управлении намного шире. В частности, к ним относятся публичные слушания, общественные советы и общественные палаты при органах власти, независимая антикоррупционная экспертиза, независимая оценка качества государственных и муниципальных услуг, общественный контроль за деятельностью органов власти и т.д.

Если целью вовлечения граждан и институтов гражданского общества⁷ в управление делами государства является повышение эффективности государственного и муниципального управления, то все перечисленные выше формы участия в государственном и муниципальном управлении требуют не только эффективного правового регулирования, но и определённых качеств личности, знаний и умений граждан. А для их формирования необходимы соответствующие образовательные системы, которых пока нет.

Цель настоящей статьи - показать из каких элементов сегодня можно начать строить такую образовательную систему.

О системе образования граждан, желающих участвовать в управлении делами государства

Указ Президента Российской Федерации о государственной политике по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей⁸ в качестве одной из ценностей определил «гражданственность». Если рассматривать гражданственность как «качество, свойство поведения человека, проявляющиеся в его готовности и способности участвовать в делах общества и государства, сознательно пользоваться своими правами, свободами и выполнять свои обязанности» [8, с. 119], то можно утверждать, что такой ценностью должны обладать активные граждане, участвующие в делах государства. В этом случае качества личности, знания и умения, которые требуются гражданам и представителям их объединений для участия в работе органов власти, могут формироваться в ходе освоения образовательных программ, содержательной основой для которых будет служить сформулированное выше определение гражданственности в части «готовности и способности участвовать в делах государства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях» (рис. 1).

⁶ Кондратьев С. А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 145 с.

⁷ Под институтами гражданского общества будем понимать политически и экономически самостоятельные и независимые объединения людей, основанные на добровольном участии для достижения общих целей в демократическом обществе, в том числе для участия в разработке, принятии и реализации управленческих решений [Электронный ресурс] URL: https://spravochnick.ru/gosudarstvennoe_i_municipalnoe_upravlenie/instituty_grazhdanskogo_obschestva/ (дата обращения 29.01.2025).

⁸ Указ Президента РФ от 09.11.2022 N 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_430906/ (дата обращения 29.01.2025).



Рисунок 1. Блок-схема понятия «гражданственность»

Поскольку государственное и муниципальное управление в части реализации отдельных полномочий становится совместной деятельностью государственных и муниципальных служащих, граждан и институтов гражданского общества, то представляется целесообразным существующую в России систему подготовки кадров для государственного и муниципального управления дополнить подсистемой «Обучение граждан участию в государственное и муниципальное управление». В настоящее время данная подсистема может включать в себя, как минимум, четыре организационные формы (рис. 2).

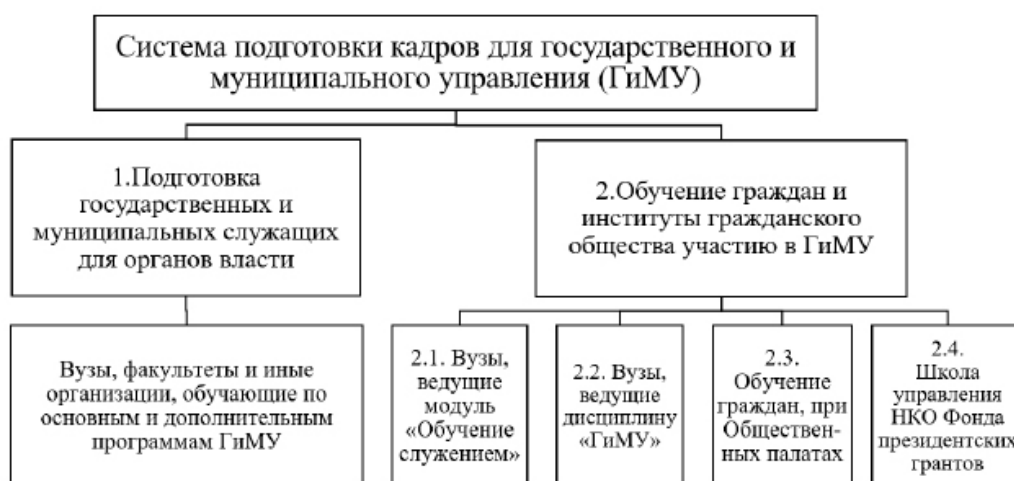


Рисунок 2. Система подготовки кадров для государственного и муниципального управления

Следует признать, что пока такой подсистемы в России не существует, но для её формирования есть хорошие предпосылки.

Первым шагом к её созданию может стать образовательный модуль «Обучение служением», который по поручению Президента Российской Федерации

Пр-173ГС, п.8⁹ разработан, апробирован в пилотном режиме в 130 вузах страны, и в соответствии с письмом Министерства образования и науки РФ от 16.02.2024 №МН11/418-ОП с 1 сентября 2024 года должен внедряться во всех вузах России. В рамках данного модуля, целью которого является воспитание гражданственности, студенты по заказам потенциальных партнёров и заказчиков, которыми могут быть региональные органы власти и органы местного самоуправления, должны разрабатывать социально-ориентированные проекты, направленные на решение актуальных проблемы региональных и местных сообществ. Очевидно, что для разработки таких проектов студентам придётся познакомиться с конкретной отраслью как системой, включающей в себя предприятия, производящие товары (услуги), органы власти, которые исполняют установленные законами полномочия в данной отрасли, потребителями товаров (услуг), инфраструктурой отрасли и т.д. В этом случае разработка и реализация проектов, направленных на повышение эффективности деятельности отраслевых органов власти, будет ни чем иным как формой участия граждан в государственном или в муниципальном управлении.

Построение блока 2.2 находится сегодня в пилотном режиме. Поручением Минобрнауки России от 23.01.2024 № МН-11/184 в рамках проекта «ДНК России» разрабатывается учебно-методический комплекс «Государственное и муниципальное управление», целью которого является формирование у студентов отраслевых вузов компетенций, знаний и умений в области государственного и муниципального управления, позволяющих ориентироваться в системе органов публичной власти и использовать эти знания в своей профессиональной деятельности.

Блок 2.3 ориентирован на активных граждан, которые желают участвовать в делах государства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, но уже вышли и студенческого возраста. Представляется наиболее оптимальным строить его на базе федеральной, региональных и муниципальных общественных палат, что будет способствовать повышению эффективности деятельности членов этих палат, а также граждан, которые вовлекаются в работу общественных палат. Содержание данных образовательных программ должно способствовать эффективной реализации целей и задачах общественных палат, установленных в Федеральном законе от 04.04.2005 N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹⁰ и в Федеральном законе «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации».¹¹ Заметим, что в соответствии с данными законами общественные палаты призваны

«обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации путем:

- 1) привлечения граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций;
- 2) ...».

⁹ [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/70421> (дата обращения 29.01.2025).

¹⁰ [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/ (дата обращения 29.01.2025)

¹¹ [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199983/ (дата обращения 29.01.2025)

Следовательно, члены общественных палат должны уметь:

- согласовывать общественно значимые интересы граждан и институтов гражданского общества с органами публичной власти;
- привлекать граждан, общественные объединения и иные некоммерческие организации;
- выдвигать и поддерживать гражданские инициативы, направленные на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов общественных объединений и иных некоммерческих организаций;
- проводить общественные экспертизы проектов законов и правовых актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- осуществлять общественный контроль органов власти;
- вырабатывать рекомендации органам власти при определении приоритетов в области государственной поддержки различных организаций, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества;
- оказывать информационную, методическую и иную поддержку другим общественным палатам, общественным объединениям и иным некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;
- привлекать граждан, организации и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и средств массовой информации, и выработки по данным вопросам рекомендаций.

Опыт Общественной палаты Хабаровска показал, что построить систему обучения для членов палаты и активных граждан, желающих участвовать в осуществлении местного самоуправления, весьма затруднительно, если использовать для этого только традиционные формы обучения. Поэтому целесообразно изначально проектировать такую систему обучения в виде цифровой платформы. В этом случае любому гражданину города предоставляется возможность участвовать в решении интересующего его вопроса местного значения на всех этапах его реализации: в проектировании решения, его принятии, осуществлении, включая контроль, и в оценке эффективности. Для этого цифровая платформа, как минимум, должна иметь следующий набор сервисов:

- поиск заинтересованных гражданских активистов и формирование проектных офисов под конкретные вопросы местного значения;
- обучение гражданских активистов основам местного самоуправления, в том числе проектированию стратегий решения вопросов местного значения;
- организация работы проектных офисов по разработке новых стратегий решения вопросов местного значения, предполагающих участие заинтересованных граждан и организаций, внедрение новых стратегий в практику и оценка их эффективности;
- информационно-аналитическое обеспечение деятельности проектных офисов, в том числе проведение опросов, формирование баз правовой информации и баз лучших практик.

Блок 2.4 может войти в подсистему «Обучение граждан и институты гражданского общества участию в государственном и муниципальном управлении», если в «Школе управления некоммерческими организациями Фонда президентских грантов», которая создаётся в 2025 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16.01. 2025 года N 26 «О развитии инфраструктуры поддержки некоммерческих организаций»,¹² будут сформированы образова-

¹² [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_496211/ (дата обращения 29.01.2025).

тельные программы (модули) по обучению некоммерческих организаций участию в государственном и муниципальном управлении.

Заключение

Последние 20 лет политика российских органов власти направлена на постоянное расширение участия граждан и институтов гражданского общества в управлении делами государства и в осуществлении местного самоуправления. Потому реализация отдельных государственных и муниципальных полномочий может сегодня рассматриваться как совместная деятельность государственных и муниципальных служащих, граждан и представителей институтов гражданского общества. Однако для того, чтобы эта совместная деятельность была эффективной, необходима система образования для граждан. Поэтому предлагается строить соответствующие образовательные программы (модули) и реализовывать их

- в вузах в рамках курсов «Обучение служением» и «Государственное и муниципальное управление»,
- при общественных палатах,
- в Школе некоммерческих организаций Фонда президентских грантов, которая создаётся по Указу Президента РФ.

Список литературы:

1. Гаврилова Д.Д., Линкин В.Н. Право граждан на участие в управлении делами государства // Фундаментальные основы правового государства и актуальные вопросы реформирования современного законодательства: сборник статей III Международной научно-практической конференции. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2018. 158 с.
2. Зайцев М.С. Конституционный принцип обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. №2 (97). С. 94-97.
3. Конин Н.М. Социальное публичное управление в системе ветвей власти и видов государственной деятельности // Вестник Саратовской государственной академии права. 2002. № 1.
4. Ламанов Е.Н. Право граждан на равный доступ к государственной, муниципальной службе и к участию в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 8-12.
5. Липчанская М.А. Конституционная категория «управление делами государства»: проблемы определения и содержания // Известия Саратовского университета. Серия Экономика. Управление. Право. 2010. Т. 10. № 2. С. 66-71.
6. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: традиционные формы и современные тенденции // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 1(31). С. 124-133.
7. Лукьянова В.В. Бюджет для населения // Основы экономики, управления и права. 2013. № 5. С. 35-39.
8. Поличка Н.П., Поличка М.А. Гражданственность как потребность современного государственного управления // Личность: ресурсы и потенциал. 2024. № 1. С. 113-122.
9. Поличка Н.П. Право граждан на участие в осуществлении местного самоуправления: новые возможности для реализации //Актуальные вопросы

обеспечения прав и свобод человека и гражданина: региональный вектор: материалы V Всероссийской научно-практической конференции.-Хабаровск: Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС, 2022. С. 174-177

10. Поличка Н.П. Муниципальная общественная палата как институт вовлечения населения в решение вопросов местного значения // Международная конференция-сессия «Государственное управление и развитие России: проектирование будущего». Т. 4. Москва. Издательский дом «Научная библиотека», 2022. С. 331-338.
11. Участие граждан в управлении делами государства. Под общ. ред. Н.П. Поличка. Хабаровск. Некоммерческое партнёрство «Дальневосточный научный центр местного самоуправления». 2013. 135 с.

Citizenship as a need modern public administration

Polichka Nina Petrovna

PhD in Pedagogy, Candidate of Science in Physics and Mathematics, The Far Eastern Scientific Center for Local Self-Governance, Scientific advisor, Khabarovsk, Russian Federation

e-mail: npolichka@mail.ru

Abstract

Attracting Russian citizens and civil society institutions to participate in the management of state affairs and in the implementation of local self-government is a priority task for all authorities today. But in order for this activity to be effective, it is necessary to build an education system, the purpose of which will be to educate and train active citizens to participate in public affairs at the federal, regional and municipal levels. Today, such a system can include all universities in the country, since courses on «Ministry Training» and «State and Municipal Management», public chambers of all levels, as well as a School for managing non-profit organizations, which is being created at the Presidential Grants Fund, are being introduced in them.

Key words

• active citizens • civil society institutions • state and municipal administration • education system • universities • public chambers • school of management of non-profit organizations •

References

1. Gavrilova D.D., Linkin V.N. The right of citizens to participate in the management of state affairs // Fundamental foundations of the rule of law and current issues of reforming modern legislation: collection of articles of the III International Scientific and Practical Conference. Penza: ICNS «Science and Education», 2018. 158 p.
2. Zaitsev M.S. The constitutional principle of ensuring the right of citizens to participate in the management of state affairs // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2014. N 2(97). P. 94-97.
3. Konin N.M. Social public administration in the system of branches of government and types of state activities // Bulletin of the Saratov State Academy of Law. 2002. N 1.
4. Lamanov E.N. The right of citizens to equal access to public and municipal service and to participate in the management of state affairs // Constitutional and municipal law. 2008. N 4. P. 8-12.
5. Lipchanskaya M.A. Constitutional category «Management of state affairs»: problems of definition and content // Proceedings of the Saratov University. The Economics series. Management. Right. 2010. Vol. 10. N 2. P. 66-71.
6. Lipchanskaya M.A. Participation of citizens of the Russian Federation in the management of state affairs: traditional forms and modern trends // Leningrad Law Journal. 2013. N 1 (31). P. 124-133.
7. Lukyanova V.V. Budget for the population // Fundamentals of economics, management and law. 2013. N 5. P. 35-39.
8. Polichka N.P., Polichka M.A. Citizenship as a need of modern public administration // Personality: resources and potential. 2024. N 1. P. 113-122.
9. Polichka N.P. The right of citizens to participate in the implementation of local self-government: new opportunities for implementation // Current issues of ensuring human and civil rights and freedoms: a regional vector: proceedings of the V All-Russian Scientific and Practical Conference. Khabarovsk: Far Eastern Institute of Management, Branch of RANEPa, 2022. P. 174-177
10. Polichka N.P. The Municipal Public Chamber as an institution for involving the population in solving issues of local importance // International Conference session «Public Administration and Development of Russia: designing the future» Volume 4, Moscow. Scientific Library Publishing House, 2022. P. 331-338.
11. Citizen participation in the management of state affairs. Under the general editorship of N.P. Polichka. Khabarovsk. Non-profit partnership «Far Eastern Scientific Center of Local Self-government». 2013. 135 p.

Поступила в редакцию: 30.01.2025

Принята в печать: 07.03.2025