

**Электронный вестник
Ростовского
социально-экономического
института**



**Выпуск № 3
(июль-сентябрь) 2013**

ISSN 2306-5753

НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ
ЭЛЕКТРОННЫЙ ЖУРНАЛ
«**Электронный вестник Ростовского
социально-экономического института**»

<http://www.rsei.ru>

ISSN 2306-5753

Зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор),
ЭЛ № ФС 77-52611 от 25.01.2013 г.

Включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ),
договор № 328-05/2013 от 29.05.2013.

Редакционно-экспертный совет журнала

*Зинченко Г.П., Заслуженный деятель науки РФ, доктор философских наук, профессор,
председатель Редакционно-экспертного совета,
Понеделков А.В., Заслуженный деятель науки РФ, доктор политических наук,
профессор, сопредседатель Редакционно-экспертного совета,
Овчаренко Р.К., доктор социологических наук, профессор,
Ванин В.В., доктор юридических наук, профессор,
Васьков М.А., доктор социологических наук,
Нечушкин А.Ю., доктор социологических наук, профессор,
Кротов Д.В., доктор социологических наук,
Працко Г.С., доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор,
Сологуб В.А., доктор социологических наук, профессор,
Шмалый О.В., доктор юридических наук, профессор,
Эльдарханов Х. Ю., доктор экономических наук, профессор,
Щипанов Э.Ю., доктор экономических наук, профессор,
Дубинана Т.И., кандидат экономических наук, доцент,
Нечаев В.Г., кандидат экономических наук, доцент,
Санина Н.О., кандидат экономических наук, доцент,
Зав. редакцией Поченкова И.А.*

Учредитель: НОУ ВПО «Ростовский социально-экономический институт».
Редколлегия может не разделять позиции авторов статей.

Выпуск №3 (июль-сентябрь) 2013.

*Адрес редакции: 344019, г. Ростов-на-Дону, 16-я линия, 7 «В»,
тел.: (863) 283-17-01*

Содержание

<i>Аннотации</i>	4
<i>Шевченко Д.Е. К вопросу о совершенствовании российской модели разделения властей</i>	5
<i>Герасименко Д.А. Особенности мотивации труда государственных гражданских служащих</i>	19
<i>Авторы</i>	30

АННОТАЦИИ

Шевченко Д.Е. *К вопросу о совершенствовании российской модели разделения властей*

В статье дана оценка сложившейся в Российской Федерации модели разделения властей. Анализируются актуальные конституционно-правовые проблемы реализации названной модели, представлены конкретные предложения по изменению законодательства, направленные на её совершенствование.

Ключевые слова: *конституционное законодательство, разделение властей, система сдержек и противовесов.*

Герасименко Д.А. *Особенности мотивации труда государственных гражданских служащих*

В статье анализируются основные особенности системы мотивации государственных гражданских служащих. Выявлены основные факторы мотивации и демотивации труда государственных гражданских служащих, проанализированы стадии демотивации сотрудников. Даны рекомендации по повышению эффективности системы мотивации государственных гражданских служащих.

Ключевые слова: *государственная служба, мотивация труда, демотивация.*

УДК 342.5

**К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ
РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ
CONCERNING IMPROVEMENT
OF RUSSIAN MODEL OF STATE AUTHORITIES DIFFERENTIATION**

Шевченко Д.Е.
магистрант
ЮРИФ РАНХиГС

Shevchenko D.E.
undergraduate YURIF
Russian Academy of
National Economy and
Public Administration
under the President of
the Russian Federation

В статье дана оценка сложившейся в Российской Федерации модели разделения властей. Анализируются актуальные конституционно-правовые проблемы реализации названной модели, представлены конкретные предложения по изменению законодательства, направленные на её совершенствование.

Ключевые слова: конституционное законодательство, разделение властей, система сдержек и противовесов.

In the article model of State authorities differentiation in Russian Federation is evaluated. Actual constitutional and legal problems of realization of such model are analyzed in the article; concrete proposals of legislation change are presented which are directed at models' improvement.

Key words: constitutional legislation, differentiation of authorities, system of checks and balances.

Любое государство, имеющее парламент, выборного главу государства, - президента и правительство, неизбежно стоит перед проблемами формирования их взаимоотношений. На этом построены: модель президентской республики, в которой сильный президент и слабый по сравнению с ним парламент; модель парламентской республики, где парламент или его нижняя палата занимают более сильные позиции, партийное большинство в них влияет на кандидатуру руководителя и в немалой степени на состав правительства, а президент, скорее, является символическим главой государства без радикальных полномочий; смешанная модель, где и у президента сильные возможности, и у парламента есть достаточно ощутимые средства влияния на государственную политику, да и на самого президента.

Чтобы обосновать необходимость и пути совершенствования российской модели разделения властей, необходимо глубже уяснить особенности положения президента в системе разделения властей и характер его взаимоотношений с иными органами власти.

Если провести анализ конституционно-правового статуса Президента РФ закономерно возникает вопрос, является ли он частью исполнительной власти, или же он стоит над тремя ветвями власти, являясь тем самым самостоятельным звеном государственной власти, представляя собой еще одну ветвь.

С одной стороны, выделение Президента РФ в качестве самостоятельной ветви государственной власти, ставит под сомнение корректность формулировки ст. 10 Конституции РФ, с другой - особое положение Президента РФ объясняет тот факт, что изложение его полномочий в Конституции РФ предшествует главе о Федеральном Собрании, законодательном органе Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ, определяя положение Президента РФ в системе разделения властей, отталкивается от ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, в соответствии с которой, Президент РФ выступает как гарант Конституции и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Это положение толкуется как «Суперкомпетенция», которая делает все госу-

дарственные органы подотчетными и подконтрольными Президенту РФ, что позволяет ему быть в своем роде судьей. Данное толкование, как справедливо замечает Н.И. Блажич, противоречит принципу разделения властей и превращает конституционное положение о Президенте РФ в противоположность указанному принципу, а именно, в воплощение принципа организационного единства государственной власти, реализуемое через институт реального главы государства [1].

Соотношение полномочий Президента РФ по роспуску Государственной Думы с инициативой Государственной Думы отрешать Президента РФ от должности настолько очевидно в пользу Президента РФ, что говорить о каком-то механизме достижения компромисса в интересах этих двух ветвей государственной власти с приведением в действие этих полномочий не приходится.

Явление дисбаланса в соотношении конституционных полномочий Президента РФ и законодательной власти обнаруживает свою как теоретическую, так и практическую несостоятельность в свете того, что и Президент РФ и Государственная Дума избираются непосредственно народом и реализуют своей деятельностью народный суверенитет. Широта полномочий Президента РФ, отсутствие четкой правовой определенности их пределов могут привести к установлению авторитарного режима.

Что касается Правительства России, то оно, как орган исполнительной власти, в некоторой степени, подотчетно парламенту РФ. Это связано с государственным бюджетом. В соответствии с Конституцией РФ, Правительство «разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета» (п. «а» ч. 1 ст. 114).

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» предусматривает, что члены Правительства обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, определенном регламентами палат [1]. Правда, за-

частую должностные лица Правительства игнорируют приглашения парламентариев, что, несомненно, является показателем ослабленной роли российского парламента в государственном механизме России.

Важным контрольным полномочием, на которое всегда указывают сторонники полупрезидентской формы правления в России, является возможность Государственной Думы выразить недоверие Правительству (статья 117 Конституции РФ). Постановление о недоверии Правительству принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Вместе с тем выражение недоверия не ведет к автоматической отставке Правительства. Президент Российской Федерации лишь вправе объявить об отставке Правительства России, но может не согласиться с решением Государственной Думы. При этом если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

На самом деле близость Президента к исполнительной власти делает применение Государственной Думой указанных полномочий равносильными самороспуску.

В целом можно сказать, что процедуры вотума недоверия Правительству и согласования кандидатуры Председателя Правительства с Государственной Думой стали своего рода отечественным «парламентским реликтом». Регламентация этих достаточно острых конфликтов осуществлена в Конституции таким образом, что стала своего рода очередной конституционной фикцией парламентаризма в России [2].

С другой стороны, Правительство РФ имеет такой важный рычаг давления на нижнюю палату парламента, как постановка вопроса о доверии. В соответствии с ч. 4 ст. 117 Конституции РФ, Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Если Государственная Дума в доверии отказывается, Президент РФ в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о роспус-

ке Государственной Думы и назначении новых выборов.

Указанную процедуру Правительство РФ может использовать, чтобы получить согласие Государственной Думы на проведение тех или иных политических либо экономических мероприятий. Причем под страхом роспуска такое согласие с большой вероятностью будет дано.

Все вышеназванные контрольные полномочия парламента не отражают сущности взаимоотношений Правительства и Федерального Собрания. На самом деле, роль Правительства в осуществлении исполнительной власти не так велика, как роль Президента. Поэтому российский вариант парламентского контроля - это лишь атрибуты, призванные служить ширмой, прикрывающей реальную власть Президента РФ.

Причем исправление этой ситуации видится не столько в расширении полномочий контроля парламента за Правительством, сколько в реальном их наполнении. А для этого, как ни странно, нужен, прежде всего, «сильный» премьер-министр, опирающийся на парламентское большинство. У нас же повелось, что российское парламентское большинство, даже будучи стабильным и прочным, традиционно не имеет отношения к формированию правительства и не причастно к выбору стратегии экономического и политического развития страны [3].

Исправить ситуацию можно, изменив способ формирования правительства и передав часть полномочий его формирования Государственной Думе или иными путями позволяющими изменить баланс властей, о которых будет сказано ниже.

Укреплению парламентаризма и системы сдержек и противовесов будет способствовать и перераспределение части президентских полномочий в пользу Правительства.

О проблемах парламентского контроля над исполнительной властью как одной из важных составляющих парламентаризма можно говорить еще немало. Так, Конституция РФ содержит понятие «Администрация Президента РФ», которая призвана быть техническим аппаратом, а не органом власти. В реальной жизни Администрация Президента часто намного влиятельнее Правительства, она

дублирует функции последнего, в результате чего ответственность органов исполнительной власти «размывается» [4].

В России сложилась модель разделения властей, при которой глава государства возвышается над всеми остальными органами государственной власти, обладает широкими полномочиями во всех сферах общественной жизни и в то же время не несет какой-либо политической ответственности. Это, несомненно, серьезно искажает систему разделения властей.

Сегодня стало достаточно актуальным выдвижение кандидатов в Президенты РФ политическими партиями, что неизбежно ставит вопросы не только о политической их связи, но и об определенных конституционно-правовых гарантиях для партии, чтобы ее фаворит не забыл о ней при ее попытке, вполне понятной, как-то повлиять на «своего человека» на президентском посту.

Ни Конституция, ни избирательное и иное законодательство Российской Федерации не устанавливают связанности Президента РФ какими-то обещаниями, программами и т.д. При выдвижении кандидата сбором народных подписей это еще вполне объяснимо. В ситуации появления сильных, представленных в парламенте или его нижней палате политических партий и опоре кандидата на пост Президента РФ на такие партии, было бы странно, совсем исключать не только политические механизмы их взаимодействия на стадии выборов и далее после избрания, но и хотя бы некоторые конституционно-правовые начала такого взаимодействия. Спрашивается, для чего партии стараться, всячески агитировать за кандидата, если он юридически никак с ней не связан. Наверное, все-таки должны существовать какие-то отраженные в праве формы внимания главы государства к партии, все сделавшей для его избрания.

Следует напомнить, что парламентарная республика предполагает более осязаемое влияние парламента государства, а через него политических партий, на формирование государственной политики, государственных органов, осуществление парламентского контроля за правительством и иными органами исполнительной власти.

Однако у нас смешенная республика, и действующая Конституция РФ исходит из сильных позиций Президента Российской Федерации и ограниченных возможностей влияния обеих палат Федерального Собрания РФ, в особенности нижней палаты - Государственной Думы, на формирование и осуществление внешней и внутренней политики государства, выполнение функций контроля за деятельностью Правительства РФ и других федеральных органов исполнительной власти [5].

Вместе с тем, возможно, внести определенные коррективы в конституционное законодательство, которые позволят изменить баланс властей:

1. Прежде всего, можно установить более связанные отношения в ходе президентских выборов будущего Президента Российской Федерации с политической партией, выдвигающей и поддерживающей его избрание на должность.

Федеральный закон от 10.01.2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральный закон от 11.07.2001 г. №95-ФЗ «О политических партиях» предусматривают участие политических партий в выборах Президента РФ, в том числе выдвижение кандидата на пост Президента и последующее участие во всех процедурах, направленных на избрание их кандидата Президентом Российской Федерации.

Закон «О выборах Президента РФ» устанавливает: «Политическая партия в случае выдвижения ею кандидата и его последующей регистрации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации не позднее, чем за 20 дней до дня голосования публикует свою предвыборную программу не менее чем в одном общероссийском государственном периодическом печатном издании, размещает ее в сети «Интернет» и в течение указанного срока представляет в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации копию указанной публикации, а также сообщает адрес сайта в сети «Интернет», на котором размещена предвыборная программа данной политической партии.

Такая публикация должна быть осуществлена в рамках предоставленной кандидату, политической партии бесплатной печатной площади либо оплачена из

избирательного фонда кандидата» [6].

С предвыборными программами в Законе 2003 г. получилась определенная неувязка. Для кандидатов-самовыдвиженцев не предусмотрено обязанности составления и опубликования их предвыборных программ. Для кандидатов от политических партий не предусмотрено отдельных предвыборных программ кандидатов.

Естественно, тут же возникают вопросы: программа политической партии является ли программой выдвинутого ею кандидата, в какой мере кандидат на пост Президента связан партийной предвыборной программой? Конечно, политическая партия в этом весьма заинтересована не только в связи с избранием ее кандидата, но и его последующими шагами для реализации данной программы. И по логике (но не по норме права), кандидат делает предвыборную программу выдвинувшей партии своей предвыборной программой.

Главная боль становится еще больше, если кандидатом на пост Президента РФ политической партией выдвинут гражданин Российской Федерации, не являющийся членом этой партии.

Следовало бы в Законе «О выборах Президента РФ» отразить реальности выдвижения кандидата политической партией - как связанного членством в партии, так и не являющегося членом партии.

Для кандидата - члена политической партии можно было бы включить норму примерно следующего содержания: «Кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией и являющийся членом этой партии, связан предвыборной программой своей политической партии и не публикует отдельно собственной предвыборной программы. В случае избрания такого кандидата Президентом Российской Федерации, он связан предвыборной программой своей политической партии и принимает меры по реализации программы».

Для кандидата, не являющегося членом политической партии, соответствующая норма могла бы выглядеть так: «Кандидат на должность Президента Рос-

сийской Федерации, выдвинутый политической партией и не являющийся членом этой партии, обязан письменно заявить о приемлемости для себя в полном объеме предвыборной программы, выдвинувшей его политической партии, и не публикует отдельно собственной предвыборной программы. В случае отказа признать приемлемой в полном объеме предвыборную программу, выдвинувшей политической партии, лицо не подлежит регистрации в качестве кандидата на должность Президента Российской Федерации, а ранее произведенная регистрация данного кандидата подлежит отмене. В случае избрания кандидата Президентом Российской Федерации он связан предвыборной программой выдвинувшей его политической партии и принимает меры к реализации программы.

2. Можно усилить гарантии учета Президентом Российской Федерации, а в определенных случаях и Правительством Российской Федерации мнения политической партии, имеющей абсолютное большинство депутатских мандатов в Государственной Думе, тем более, имеющей так называемое конституционное большинство.

Для этого можно включить в Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» несколько норм:

- в часть 1 статьи 7 названного Закона - «Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации из числа граждан Российской Федерации... в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации», можно добавить предложение: «Президент Российской Федерации вносит на рассмотрение Государственной Думы для получения ее согласия кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации, с учетом мнения об этой кандидатуре фракции Государственной Думы, объединяющей более половины установленного числа депутатов Государственной Думы»;

- в часть 1 статьи 9 указанного Федерального конституционного закона - «Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Рос-

сийской Федерации...», можно добавить предложение примерно такого содержания: «При формировании Правительства Российской Федерации, системы федеральных органов исполнительной власти и их руководящего состава Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации учитывают предложения фракции Государственной Думы, объединяющей более половины установленного числа депутатов Государственной Думы»;

- независимо от предыдущего предложения можно пойти и на то, чтобы установить: определенные лица, которые включаются в состав Правительства либо назначаются на должности руководителей отдельных федеральных органов исполнительной власти, только при наличии мнения соответственно Государственной Думы или Совета Федерации. Это не ограничивает права Президента Российской Федерации, а предполагает более ответственные механизмы приведения к должности соответствующих лиц, учитывающие систему сдержек и противовесов.

Статья 37 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ»: «Доверие, недоверие и отказ в доверии Правительству Российской Федерации» развивает положения частей 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ. В части 3 ст. 117 говорится, что при выражении недоверия Государственной Думой Правительству РФ в первый раз Президент может согласиться с нею и объявить об отставке Правительства либо не согласиться с Думой и оставить Правительство. Однако если в течение трех месяцев Дума повторно выразит недоверие Правительству, Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу. В части 4 ст. 117 записано: если Председатель Правительства поставит перед Думой вопрос о доверии и Дума в такой доверии отказывается, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы с назначением новых выборов.

Можно включить в ст. 37 Закона о Правительстве еще одну часть: «Президент Российской Федерации воздерживается от принятия решения о роспуске Государственной Думы, если за недоверие или отказ в доверии Правительству

Российской Федерации проголосовало большинство депутатов Государственной Думы, входящих во фракцию, объединяющую более половины установленного числа депутатов Государственной Думы, - до исчерпания всех способов достижения компромисса». Президент подобной нормой не ограничивается в своих правах, предусмотренных Конституцией РФ, но перед принятием радикальных решений ищет пути «примирения» позиций Государственной Думы и Правительства, тем более, если большинство в палате имеет партия, приведшая его к власти.

3. Следовало бы более эффективно использовать имеющиеся средства парламентского контроля.

Во-первых, можно говорить об усилении значения существующих средств парламентского контроля без использования радикальных шагов «доверие - недоверие». Речь идет о парламентском запросе, правительственном часе, представлении Правительством отчетов об исполнении федерального бюджета в Государственную Думу.

Например, в Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ» можно включить в главу VI «Взаимоотношения Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания» статью 41.1: «Государственная Дума и Совет Федерации при рассмотрении сообщений представителей Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц в рамках парламентских запросов и правительственного часа могут выносить решения как о принятии их информации к сведению, так и об оценке состояния дел в соответствующих отраслях или деятельности компетентных государственных органов. Такие решения палаты доводят до сведения Президента Российской Федерации. Президент, в течение месячного срока со дня получения решения палаты, дает ей мотивированный ответ по существу поставленных вопросов». Подобная норма не будет лишней. Практика деятельности Государственной Думы и Совета Федерации свидетельствует о том, что палаты нередко обращаются на имя Президента Российской Федерации и ставят перед ним проблемные вопросы. Однако порой они вообще не получают ответов от Президента.

Во-вторых, следует изменить Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. №196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Этот закон допускает парламентское расследование только по решению обеих палат Федерального Собрания. Отказ на любой стадии одной из палат от участия в парламентском расследовании означает его прекращение [7].

4. В интересах более полного учета роли Председателя Правительства РФ и Правительства в целом, в решении вопросов государственного строительства и в отношениях с Президентом РФ можно ввести уточнения и дополнения некоторых законодательных формулировок.

Согласно Конституции, Президент Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Эта формулировка Конституции «покрыта мраком». Как выглядит «предложение» Председателя Правительства? Должно ли оно быть письменным или может вноситься в устной форме? Где и как фиксируется это предложение? Если Президент с ним не согласился, каким образом вносится новое предложение, может ли при этом Председатель Правительства повторно внести ту же самую кандидатуру?

И, наконец: как поступить Председателю Правительства, если он не вносил предложения о члене Правительства и «узнал», что оно пополнилось новым заместителем Председателя или министром? О Председателе Правительства РФ В.С. Черномырдине СМИ как-то написали, что он узнал о почти осуществленном и важном изменении состава своего Правительства, находясь на отдыхе в Сочи, и вынужден был срочно лететь в столицу.

Не будет лишним установления в Законе «О Правительстве РФ» правил о том, каким образом оформляются предложения Председателя Правительства РФ Президенту РФ относительно состава Правительства РФ.

5. Согласно ч. 2 ст. 117 Конституции РФ, Президент может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации. Эта формулировка отра-

жает не просто зависимое, но и фактически полностью бесправное положение Правительства РФ перед Президентом РФ. Правительство может быть отправлено в отставку не только в случае плохой работы и отсутствия авторитета, но и по соображениям политической конъюнктуры, а то и просто амбиций Президента. В связи с этим можно включить в Закон «О Правительстве» нормы примерно следующего содержания: «В соответствии с частью 2 статьи 117 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации. В первый год работы вновь сформированного Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации, как правило, воздерживается от принятия такого решения, кроме исключительных случаев».

Можно пойти на более радикальный шаг и установить в Законе «О Правительстве РФ»: «Президент Российской Федерации отправляет в отставку Правительство Российской Федерации, обновляет систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, как правило, не более двух раз за период своих полномочий, кроме исключительных случаев». Такая норма даст надежду на то, что Президент РФ, приступая к своей работе, более обстоятельно подойдет к формированию Правительства РФ. Это даст и дополнительные гарантии для Правительства - в конце концов; это не просто штаб исполнителей при Президенте, а конституционно установленный государственный орган и часть системы разделения властей.

6. С целью повышения роли парламента схему, по которой Президент России назначает премьер-министра с согласия Государственной Думы, можно выстроить обратным образом: право выбора кандидата на должность Председателя Правительства РФ закрепить за нижней палатой парламента, а Президент РФ будет выступать в роли соглашающегося. Такая рокировка полномочий только на первый взгляд ничего не изменит, ведь у Президента сохранится право роспуска парламента в случае трехкратного несогласия с предложенными кандидатурами.

На самом деле меняется самое главное - источник формирования исполни-

тельной власти. Она будет формироваться представительным органом, отражающим расклад политических сил в стране, и Президенту будет очень трудно не учитывать этого при решении дилеммы, согласиться или нет с кандидатурой, предложенной Государственной Думой.

ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // М., «Спарк», 2005. С. 38.
2. Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права, 2001. №2. С. 37-38.
3. Мндоянц С. Проблемы российского парламентаризма. Выступление на круглом столе «Десять лет современного российского парламентаризма 16 мая 2000 года». // М., «Бек», 2000. С. 85.
4. Интервью с Виктором Ильяхиным, заместителем руководителя фракции КПРФ в Государственной Думе Российской Федерации // «Демократический обозреватель». 2005. № 4 (32). С. 12.
5. Звягин Ю.Г. Разделение властей – конституционное требование // Журнал российского права, 1998. №8. С. 171.
6. Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // М., «Омега-Л», 2005. С. 39.
7. Гуров В. Выступление на пленарном заседании Государственной Думы 14.11.2005 // Стенографический отчет Государственной Думы за ноябрь 2005 г. С. 54.

УДК 35.08

ОСОБЕННОСТИ МОТИВАЦИИ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

FEATURES OF LABOR MOTIVATION OF CIVIL SERVANTS

Герасименко Д.А.
аспирант
ЮРИФ РАНХиГС

Gerasimenko D.A.
postgraduate student
The South Russian Institute
of the Russian Presidential
Academy of National
Economy and Public Administration

В статье анализируются основные особенности системы мотивации государственных гражданских служащих. Выявлены основные факторы мотивации и демотивации труда государственных гражданских служащих, проанализированы стадии демотивации сотрудников. Даны рекомендации по повышению эффективности системы мотивации государственных гражданских служащих.

Ключевые слова: государственная служба, мотивация труда, демотивация.

The article analyses the main features of the system of motivation of civil servants. Basic factors of motivation and labor disincentive civil servants, analyzed stage disincentive employees. Recommendations to improve the effectiveness of the system of motivation of civil servants.

Key words: public service, labour motivation, demotivated.

Нарастание общественных противоречий, усложнение экономической и политической ситуации в стране обуславливает необходимость повышения эффективности государственного управления в целом, и государственного аппарата, в частности. Достижение данных целей невозможно без повышения эффективности труда государственных гражданских служащих, что в свою очередь невозможно без создания эффективной и стройной системы мотивации работников государственного аппарата.

Изменения, произошедшие в России за последние два десятилетия, обусловили необходимость повышения результативности государственной службы. Эффективная бюрократия стала почти синонимом эффективного государства. Если чиновники неэффективны, некомпетентны и плохо мотивированы, масштабные «провалы» государства становятся практически неизбежными. [1, с. 126].

В связи с этим, в настоящее время остро встает вопрос о необходимости, с одной стороны, систематизации отечественного и зарубежного опыта побуждения государственных служащих к трудовой деятельности, с другой - более глубокого изучения мотивационной подструктуры личности государственных служащих для разработки направлений работы с персоналом государственной службы.

Мотивация труда является объектом изучения различных областей социально-гуманитарного знания: психологии, социальной философии, социологии, менеджмента. К исследованию мотивов человеческого поведения в различное время обращались известные зарубежные (А.Маслоу, Г.Олпорт, Б.Скиннер, Л.Фестингер, З.Фрейд, Х.Хекхаузен, Э.Деси, А.Бандура и др.) и отечественные авторы (В.Г.Асеев, Т.О.Гордеева, Е.П.Ильин, А.Н.Леонтьев, А.К.Маркова, Ю.Б.Орлов, С.Л.Рубинштейн, П.М.Якобсон и др.). Различные аспекты мотивации труда активно разрабатывались в советское время социологами А.Г.Здравомысловым, Н.С.Новоселовым, К.К.Платоновым, В.П.Рожиним, В.А.Ядовым, психологами Е.П.Ильиным, П.М.Якобсоном, В.Г.Асеевым и др. Изучению мотивации труда государственных служащих посвящены работы А.А.Деркача, Н.И.Захарова, Е.Б.Черновой, М.Ю.Бояркина и др.

Для эффективной работы органа государственного управления необходимо максимально полно использовать ресурсы, которые имеются в организации. Люди являются одним из основных ресурсов и главным ее капиталом. Но сотрудники неодинаково выполняют свои профессиональные обязанности и могут работать с максимальной отдачей только при определенных условиях [5, с. 30]. Готовность людей вносить свой вклад в работу определяется их психологической зрелостью и желанием трудиться в полную силу. Руководство организации может разработать прекрасные цели, планы, стратегии, организовать информационные потоки, установить лучшую технику, использовать новейшие современные технологии, инновации и т. д. Однако все это не даст ожидаемых результатов, если работников, с одной стороны, мотивируют, а с другой стороны, в организационном пространстве есть нечто, что демотивирует и снижает у них заинтересованность работать.

Низкая мотивация государственных служащих проявляется по-разному: сотрудники устраивают дополнительные перерывы, больше времени разговаривают на личные темы по рабочим телефонам, создают видимость процесса труда и т. д. Из-за недостатка мотивации ухудшается качество и объем выполнения работы. Как следствие, снижается эффективность деятельности всего органа государственного управления.

Можно выделить некоторые особенности трудовой деятельности государственных служащих: вся работа направлена на реализацию государственных и общенациональных интересов; четкий регламент управления; жесткие нормы трудовой дисциплины; высокая ответственность должностных лиц за последствия принимаемых и реализуемых решений.

В 2010–2011 гг. в Санкт-Петербурге в Северо-западной академии государственной службы было проведено исследование, направленное на изучение основных факторов мотивации и демотивации труда в системе государственной службы, в котором приняли участие 90 государственных служащих, проходивших обучение. [7, с. 33] Были использованы в частности следующие методики: методика иерархии потребностей, методика определения мотивации к успеху Т. Элеса,

методика определения мотивации избегания неудач Т. Элеса, тест «Инструмент оценки организационной культуры (OCAI)» и др. Приведем некоторые результаты исследования.

Тестирование по методике иерархии потребностей показало, что наиболее удовлетворенными для участвующих в исследовании государственных служащих оказались потребности в безопасности, межличностных связях, уважении со стороны, а не удовлетворены - в потребности материального благосостояния и самореализации.

Исследование особенностей мотивации к успеху (по методикам Т. Элеса определения мотивации к успеху и мотивации избегания неудач) показало, что государственным служащим, которые проработали менее 5 лет на должностях в органах государственной власти, характерна более высокая мотивация к избеганию неудач, тогда как госслужащие, проработавшие более 5 лет, имеют более сильную мотивацию к достижению успеха.

Для анализа основных мотивов профессиональной деятельности использовался авторский опросник. При ответе на вопрос о наиболее значимых мотивах профессиональной деятельности были получены следующие ответы:

– для большинства респондентов (58%) основным фактором мотивации трудовой деятельности является желание обеспечить себе достойное материальное обеспечение; – следующим по значимости фактором мотивации (27%) выступает желание добиться высоких показателей в профессиональной деятельности, сделать карьеру, проявить себя, т. е. самоутвердиться и самореализоваться в профессиональной области.

Ответы респондентов на вопрос о значимости материальных и нематериальных стимулов труда показали, что более половины опрошенных государственных служащих (63%), в качестве основных, отметили материальные факторы стимулирования их трудовой деятельности.

При ответе на вопрос о соответствии вознаграждения тому вкладу, который вносят испытуемые для выполнения обязанностей, государственные служащие в

целом положительно оценили соответствие нематериального стимулирования их вкладу в работу (52%).

В то же время значительное число государственных служащих (37%) отмечают, что денежные выплаты, чаще всего, не соответствуют тому объему работы, которую они выполняют, что свидетельствует о наличии неудовлетворенности у респондентов и о серьезных проблемах в системе материального стимулирования. Вместе с тем, нужно отметить, что большинство респондентов (78%) положительно оценивают идею о внедрении порядка оплаты труда в зависимости от показателей эффективности служебной деятельности, которая соответствует системе управления по целям.

Теоретикам и руководителям-практикам следует учитывать тот факт, что процесс и результаты работы в организации всегда зависят от соотношения силы одновременного влияния на персонал факторов мотивации и факторов демотивации. Причем факторы демотивации во многом определяют внутреннюю мотивацию работников. Среди наиболее значимых факторов демотивации государственных служащих отмечают следующие: отсутствие зависимости оплаты труда от достигнутых результатов; низкий уровень технического оснащения рабочих мест; отсутствие механизма должностного роста и алгоритма построения карьеры; возложение дополнительных объемов работ.

Многие причины могут вызывать разочарование у госслужащих [5, с. 35]. Так, ответы на вопрос авторского опросника показали, что на снижение у них внутренней мотивации оказывают влияние: плохая организация работы; недостаток необходимой информации; информационные перегрузки; стагнация, застой в подразделении; низкий уровень допустимой компетентности; стиль управления руководителя, направленный на удовлетворение преимущественно только своих интересов и потребностей приближенных к себе сотрудников; наличие у руководителя негативной мотивации власти ради самой власти, болезни власти; недостаточная последовательность непосредственного руководителя при решении рабочих проблем; плохо работающие сотрудники могут иметь большее расположение

у руководства; чрезмерное вмешательство или попустительство, безразличие, игнорирование со стороны непосредственного руководителя, невнимание к запросам подчиненного; нарушение принципа справедливости; незаслуженные замечания со стороны руководства; некорректное давление руководителя, манипуляции; неумение руководителя управлять своим эмоциональным состоянием; негативные слухи, сплетни, зависть; непрофессиональный стиль разрешения конфликтных ситуаций; отсутствие перспектив профессионального или должностного роста; организационные патологии в строении организаций, в управленческих решениях, в области деловых отношений и так далее.

Психологи выделяют шесть основных стадий демотивации сотрудников:

1-я стадия. Работник сталкивается с препятствиями и испытывает недоумение, настороженность, растерянность. Он пытается понять, что происходит и кто несет ответственность за происходящее. На этом этапе сотрудник работает пока нормально, демотивация слабо проявлена.

2-я стадия. Подчиненный замечает ошибки руководителя или системы управления и пытается внести свои предложения. В случае игнорирования своих идей сотрудник проявляет явное недовольство и делает это демонстративно, в невербальной форме.

3-я стадия. Сотрудник уже убедился, что причина неудач — в руководстве или в системе управления. Он неосознанно ожидает промаха и ошибку руководителя, в надежде, что к его идеям все же прислушаются.

4-я стадия. Сотрудник не верит в изменение ситуации. Он разочаровывается в руководстве, в своей работе в данной организации. Результативность его работы падает. Недовольство выражается невербально и словесно. На этом этапе демотивация начинает наносить ощутимый вред делу. Многие работники уже ищут новую работу.

5-я стадия. Это стадия отдаления сотрудника от руководства и организации в целом. Сотрудник начинает выполнять только номинально очерченные перед ним обязанности. Восстановление мотивации и доверия к руководству уже прак-

тически невозможно.

6-я стадия. Если сотрудник по весомым для него причинам не уходит из организации, наступает полная апатия, подавленность, вялое поведение. В коллективе работники начинают слишком много говорить об отпуске, о покупках и так далее, но не о работе. [6, с. 283]

Нужно отметить, что сотрудник может проживать в своей последовательности и не все стадии демотивации.

В зависимости от особенностей и степени сложности причин демотивации выделяют несколько способов преодоления этой проблемы:

1.«Системный» способ. Используется в ситуациях, когда у большей части сотрудников организации или подразделения сниженная мотивация и потерян интерес к работе. Для устранения проблемы демотивации используется комплексный подход: пересматривается система управления персоналом в целом, налаживается процесс первичной и вторичной адаптации, предлагаются новые мероприятия по обучению, рассматриваются возможности индивидуального поощрения по результатам работы и так далее.

2.«Групповой» способ. Это некоторые мероприятия при ограниченности необходимых ресурсов, предназначенные вовлечь сотрудников в деятельность организации, повысить их интерес к работе, внести разнообразие в рабочие будни. Можно организовать, например, запланированный совместный отдых, необычные подарки и другое.

3.«Индивидуальный» способ. Используется, когда демотивация возникла у одного конкретного сотрудника. В этом случае нужно принять ряд ситуативных мер в виде совместного обсуждения имеющихся проблем, переоценки функциональных обязанностей, и так далее.

Очевидно, что знание стадий демотивации служащего и способов повышения заинтересованности в результативной работе поможет руководителям быстрее и профессиональнее разрешать сложные ситуации, связанные с управлением мотивацией госслужащих.

Посмотрим на проблему мотивации с другой стороны. Нужно констатировать, что сегодня в органах государственной власти доминирует бюрократическая организационная культура [3, с. 68–71], при которой организация является формализованным и структурированным местом работы. Тем, что делают люди, руководят процедуры, формальные правила и официальная политика. Важным в работе является поддержание спокойного и плавного процесса деятельности.

Преобладание элементов бюрократической организационной культуры обеспечивает использование системы управления по процессу (а не управления по результатам). Главная цель — обеспечение стабильности, предсказуемости. Но преобладание данной культуры [1, с. 191] при динамичных изменениях во внешней среде снижает эффективность организации и мешает ей приспособливаться к новым условиям. С этой задачей лучше справляются организации, в которых ярко представлены элементы адхократической культуры [3, с. 281–293]. Они проявляются в готовности к изменениям, к инновациям, в стремлении к совершенствованию, в быстрой адаптации, в креативном подходе к работе, в творчестве, способности действовать в ситуациях неопределенности, в разумном риске и так далее. Становится очевидным, что для повышения эффективности деятельности государственных служащих необходимо в органах государственной власти использовать комплексный подход и существенно совершенствовать оргкультуру с тем, чтобы она способствовала изменениям.

Таким образом, как показало исследование, действующая система мотивации труда государственных служащих не является достаточно действенной и требует серьезного развития с использованием системного подхода. Сегодня мотивация госслужащих осуществляется, в основном, путем жестких административных методов, основное внимание уделяется контролю исполнения функций, соответствию деятельности госслужащих установленным нормам и процедурам, что провоцирует формальное отношение к выполнению должностных обязанностей или их неисполнение.

Проведенное исследование позволяет разработать предложения по совершенствованию мотивации служебной деятельности государственных служащих, а именно:

- показатели результативности деятельности государственных служащих связать с изменением конечного состояния объекта, на который направлена их деятельность. Следовательно, можно предложить изменение системы управления в целом: с управления по процессу на управление по целям;
- при системе управления по целям, тексты в документах, регламентирующих трудовую деятельность сотрудников, сформулировать нужно таким образом, чтобы в них были прописаны, в том числе, ожидаемые результаты работы;
- создать объективную и комплексную систему показателей, показывающих степень достижения ожидаемых результатов и позволяющих сфокусировать внимание должностных лиц на основных приоритетах органов власти;
- применять методы мотивации персонала, ориентированные на результат;
- разработать систему учета нагрузки у сотрудников и систему материальных и нематериальных методов поощрения в зависимости от объемов работы и от полученных результатов.

Для построения комплексной системы управления персоналом в органах государственного управления целесообразно проводить оценку как потребностей и мотивации сотрудников, так и факторов, влияющих на их демотивацию. Это даст возможность более точно проанализировать эффективность действующей на данный момент времени системы мотивации и стимулирования работающих государственных служащих, и при необходимости внести нужные коррективы для ее улучшения.

Мотивацию необходимо осуществлять, применяя гибкие административные и управленческие механизмы. Системы приказов и отчетов в большей степени следует заменить системой экономических стимулов, используя технологии государственного управления, ориентированного на результат. Но для эффек-

тивного проведения преобразований требуется создать стимулирующую среду, а это значит, что нужно менять организационную культуру [2, с. 202]. Отметим, что если актуальным мотивирующим фактором для государственных служащих выступает материальная заинтересованность и самореализация, то в качестве стратегического направления повышения эффективности мотивации и стимулирования труда работников госслужбы можно предложить применение системы мотивации персонала, обеспечивающей управление, ориентированное на достижение желаемых результатов. Для удовлетворения потребности материальной обеспеченности и самореализации целесообразно внедрение системы оплаты работы и материальных поощрений по результатам работы.

Таким образом, исследование факторов управления трудовой мотивацией в сфере государственной службы показало, что наступило время для переоценки используемых методов мотивации с целью нахождения более эффективных. И для повышения результативности деятельности государственных служащих требуется использовать комплексный подход и модернизацию систем государственного управления с применением новых концепций и технологий менеджмента, психологии управления и социологии.

ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Александров В. Б. Формы существования и природа культуры // Управленческое консультирование. 2010. № 2.
2. Зеленцова Е. В. Культура как *ultimo ratio* для России // Управленческое консультирование. 2011. № 1.
3. Камерон К., Куинн Р. Диагностика и изменение организационной культуры. СПб. 2001.
4. Камирова А. Н. Модель управления сферой культуры региона // Управленческое консультирование. 2010. № 2.

5. Козырев А. А. Система мотивации трудовой деятельности государственных служащих // Управленческое консультирование. 2010. № 4.
6. Кулиненко А. И. Влияние индивидуально-психологических особенностей личности на мотивацию трудовой деятельности в современных условиях // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2012. № 2.
7. Магомедов К. О. Социологический анализ проблемы мотивации труда гражданских служащих // Государственная служба. 2013. № 1.

АВТОРЫ

Шевченко Д.Е.

магистрант ЮРИФ РАНХиГС

dimaprokuror@rambler.ru

Герасименко Д.А.

аспирант ЮРИФ РАНХиГС

daniilgerasimenko@yandex.ru