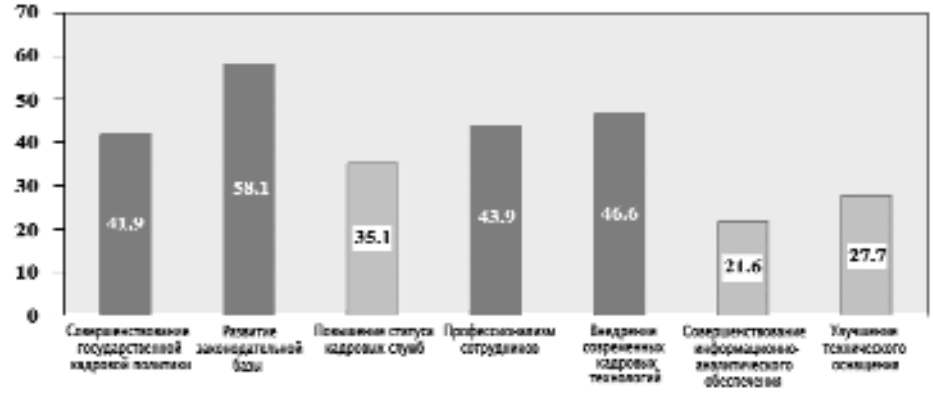
Рисунок 2. Факторы эффективности работы кадровых служб (%).



шенствование государственной кадровой политики (41,9%) (рис. 2).

Рассматриваемый подход к определению показателей и критериев оценки государственных органов и государственных служащих может применяться не только в системе государственной гражданской службы, но, с учетом специфики решаемых задач, и в военной, и в правоохранительной службе Российской Федерации. Для оценки результатов деятельности в каждом государственном органе разрабатываются показатели, критерии оценки, ее методы и процедуры [4].

Литература

1. Эффективность государственного управления. Пер. с англ. / Общ. ред. С.А. Братчикова, С.Ю. Глазьева. М., 1998.
2. Управление эффективностью и качеством: Модульная программа. Пер. с англ. / Под ред. И. Прокопенко, К. Норта: В 2 ч. Ч. 1. М., 2001.
3. *Магомедов К.О., Турчинов А.И.* Государственная служба и кадровая политика: теория и практика. Информационно-аналитические материалы по результатам социологических исследований, проведенных кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2001-2006 годах. Ульяновск, 2007.
4. Управление персоналом: учебник. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2008.

Охранно-воинское дело: потенциал казачества

Валерий ГРАЖДАН – доктор философских наук, профессор кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС

В октябре 2008 г. в Новочеркасске прошел III Всемирный конгресс казаков. На нем собралось более 500 представителей из 37 стран для выборов Верховного атамана Союза казачьих войск России и зарубежья, а также обсуждения проблем патриотического воспитания молодежи и участия в системе местного самоуправления.

Отечественное казачество имеет стародавнюю историю. Возникнув в глубокой древности, оно постепенно стало военно-служивым сословием. Казаки отстояли для России весь юг (от Средиземноморья до Прикаспия), освоили Сибирь, проникли на Амур за 200 лет до присоединения этих земель, открыли Берингов про-

лив за 100 лет до Беринга (казак Дежнев) и даже попали на Аляску, основав там много казачьих поселений. Казаки играли значительную роль в царской России, а в наши дни пытаются влиться в государственную службу страны.

Возрождение казачества, как известно, приходится на конец 80-х – начало 90-х гг. XX столетия. 16 апреля 1996 г. Президент РФ принял Указ (а затем уточнил его 30 декабря 1999 г.) «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации», в который попало всего лишь 745 тыс. из пятимиллионной армии казаков. 5 декабря 2005 г. был принят Федеральный закон «О государственной службе российского казачества» за № 154. В соответствии с ним российские казаки – это граждане Российской Федерации, объединенные в казачьи общества, имеющие некоммерческий характер и взявшие на себя обязательства по несению государственной или иной службы при условии внесения в государственный реестр. Среди них имеются хуторские, станичные, городские, окружные (отдельские) и войсковые казачьи общества.

Российское казачество проходит государственную службу в трех видах: гражданскую, военную и правоохранительную. Государственную гражданскую службу они должны нести в органах государственной власти в качестве аппаратных работников. Военную службу казаки проходят в Вооруженных силах, других войсках и воинских (специальных) формированиях, которым присвоены традиционные казачьи наименования, а также войсках Министерства внутренних дел и в пограничных органах. В правоохранительной системе казаки обеспечивают безопасность, законность и правопорядок. Они могут привлекаться к несению муниципальной службы в соответствии с федеральным законодательством и нормами субъектов Федерации.

Функции, отводимые российскому казачеству, достаточно значительны. Прежде всего – оказание содействия государственным органам в организации и ведении воинского учета членов казачьих обществ, военно-патриотического воспитания призывников, их подготовке к военной службе и вневойскового обучения во время пребывания в запасе. Казаки принимают участие в мероприятиях по предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий, обеспечению экологической и пожарной безопасности, по гражданской и территориальной обороне, охране государственной границы Российской Федерации и борьбе с терроризмом, а также охране общественного порядка.

Казачество осуществляет и иную деятельность на основе договоров (соглашений) казачьих обществ с органами военного управления, федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами, региональными органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований.

В договорах (соглашениях) определяются условия привлечения членов казачьих обществ к содействию в исполнении полномочий указанных органов, правила финансирования, сроки действия, основание и порядок их досрочного расторжения, иные условия, связанные с исполнением оговоренных положений.

Федеральные органы исполнительной власти и (или) их территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований должны вести контроль за соблюдением условий договоров (соглашений) с казачьими обществами.

Несомненно, данный закон послужит делу объединения казаков в единую социальную общность, способную решать актуальные проблемы современной России.

На 1 января 2008 г. в государственный реестр внесено 10 войсковых и 15 окружных (отдельских) казачьих обществ. В числе войсковых значатся Всевеликое войско Донское, Волжское, Енисейское, Забайкальское, Иркутское, Кубанское, Оренбургское, Сибирское, Терское и Уссурийское.

Войсковые казачьи общества за прошедшие годы пополнились казаками Республики Калмыкия (в составе Всевеликого войска Донского), Кабардино-Балкарской Республики (в составе Терского войскового казачьего общества) и представителями других общественных объединений казачества. Идет активный процесс объединения казаков в Северо-Западном федеральном округе на базе Отдельного Северо-Западного окружного казачьего общества.

В соответствии с Законом «О государственной службе российского казачества» казачьими обществами разработаны и утверждаются их уставы в новой редакции. На сегодняшний день уже согласованы с главами администраций субъектов Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и проходят правовую экспертизу в Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации уставы Амурского, Всевеликого войска Донского, Забайкальского, Волжского и Уссурийского войсковых казачьих обществ. Предполагается, что в 2008–2009 гг. перерегистрация казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, будет завершена.

В октябре 2007 г. вопросы взаимодействия Министерства обороны Российской Федерации с казачеством обсуждались на встрече руководства Главного организационно-мобилизационного управления Генерального штаба с атаманами войсковых казачьих обществ. Актуальной проблемой явилось то обстоятельство, что в последние годы значительно сократилось число казаков, которые проходят военную службу в соединениях и воинских частях, носящих традиционные казачьи наименования, поскольку данные воинские части перешли на комплектование военнослужащими по контракту.

На сегодняшний день таких соединений и воинских частей тринадцать. Они дислоцируются во всех федеральных и военных округах. К сожалению, укомплектованность казаками этих частей низкая (ежегодно не более 700 человек). Судя по всему, казачьи общества не располагают значительным числом призывных возрастов, а потребность только казачьих частей в призывниках составляет 12 тыс. человек в год. Негатив вносят и военные комиссары, направляющие казачат в другие регионы, и бездействие ряда атаманов, уклоняющихся от призывной работы. Результатом встречи стал план совместных действий, касающийся военно-патриотического воспитания, подготовки молодежи к военной службе, призыва и отбора кандидатов на службу по контракту.

На основе договоров с территориальными органами казачьи общества активно участвуют в деятельности подведомственных организаций Министерства природных ресурсов Российской Федерации. За прошедший год Всевеликим войском Донским в мероприятиях по охране рыбных запасов принимали участие 375 казаков. Они охраняли 69 водоемов, провели 418 рейдов, изъяли более 11 тонн незаконно выловленной рыбы, конфисковали 12 км браконьерских сетей. С участием казаков предотвращено более 70 лесных пожаров, задержаны 140 человек, незаконно вырубавших леса.

Казачьи общества оказывали содействие органам внутренних дел в поддержании общественного порядка и в борь-

бе с незаконным оборотом наркотиков. Только в 16 специализированных дружинах Кубанского казачьего войска на постоянной (платной) основе работают 245 казаков, а в составе 185 добровольных дружин задействовано более 3000 человек на безвозмездной основе. Кубанцы приняли участие в 772 мероприятиях правоохранительной направленности, с их участием раскрыто 170 преступлений и предотвращено более 10 тыс. правонарушений, изъято 388 кг наркотических средств.

Казачьи общества активно участвовали в охране государственной, муниципальной и личной собственности граждан. Созданные при их содействии охранные подразделения выигрывают конкурсы и берут под охрану объекты, связанные с обеспечением жизнедеятельности населения, школы, медицинские учреждения, железнодорожные объекты и т.п. Только в Сибирском войсковом казачьем обществе создано 20 охранных подразделений, осуществляющих охрану 85 объектов государственной, муниципальной и личной собственности граждан на территории Сибирского федерального округа.

Вместе с тем незавершенность работы по формированию нормативной правовой базы в отношении казачества тормозит многие процессы по реализации его потенциальных возможностей. К сожалению, нормативные правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации в отношении казачества, разработанные еще в 2005–2006 гг., до настоящего времени не согласованы.

В августе 2007 г. министр регионального развития Российской Федерации утвердил целевую ведомственную аналитическую программу «Становление и развитие государственной службы российского казачества в 2008–2010 годах», целью которой является совершенствование деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по содействию становлению и развитию государственной службы российского казачества.

Кроме того, Законом «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» предусмотрены значительные финансовые средства на реализацию национальных проектов и федеральных целевых программ. По самым скромным подсчетам, казачество может участвовать в 14 программах, таких как «Социальное развитие села до 2010 года», «Юг России (2008–2012 годы)», «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы», «Развитие образования на 2006–2010 годы», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиков и их незаконному обороту на 2005–2009 годы», «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» и т.д.

Формирование перечня мероприятий той или иной Федеральной целевой программы осуществляется за счет предложений, поступающих от региональных органов исполнительной власти. Поэтому казакам надо идти во власть и добиваться участия в реализации этих программ.

Следовательно, казачество в нынешнем его состоянии пока еще не стало военно-служивой прослойкой. Более того, его руководство практически ничего не делает, чтобы данная общность приобрела социальную значимость. К сожалению, казачьи атаманы больше заняты своим политико-экономическим статусом и меньше всего пекутся о рядовых казаках. Их вполне устраивает Указ Президента РФ от 17 марта 2001 г. за № 308 «О форме одежды, знаках различия, чинах и об удостоверении казака не проходящих военную службу членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации». Они только стремятся

свои казачьи чины, полученные подчас бог весть за какие «заслуги», застолбить, перевести в классные чины гражданской службы, т.е. перейти на государственное содержание. Для того чтобы стать на деле охранно-воинской службой, российскому казачеству следует исходить из тех задач, которые актуальны для современной России.

Как в каждом живом деле, в казачьем движении неизбежны конкурентные ситуации, противоречия роста, приток конъюнктурщиков. По-прежнему продолжится борьба за сферы влияния, экономические ниши, выбор пути дальнейшего развития. В силу этого без координации деятельности различных казачьих организаций, отстаивания горизонтальных и вертикальных связей на огромном пространстве не обойтись*.

Если вспомнить историю, то традиционной функцией казачества в Российском государстве была защита внешних рубежей и поддержание порядка внутри страны. Несение охранно-воинской службы считалось частью повседневной жизни казака, подчиняло себе ряд других сфер жизнедеятельности. Естественно, государство ценило столь необходимую службу, давало за нее ряд льгот и войскам в целом, и каждой семье в отдельности.

Что касается нынешнего казачества, то не имея ни одного из вышеназванных признаков в предлагаемых проектах и принятых нормативных актах, делается, однако, попытка закрепить за казачьими обществами ряд прав, в том числе экономических льгот (положение о порядке формирования целевого земельного фонда и др.) при практически полной неготовности нести те обязанности, которые были у дореволюционных казачьих формирований.

Очевидно, было бы правильнее не искать в настоящее время способы (в том числе через законотворчество) придумать и закрепить за казачьими обществами эти особые права. На первое место здесь должны быть поставлены потребности российского государства, вытекающие из современной социально-экономической ситуации. Необходимо попытаться сблизить желаемые возможности казачьих обществ с общегосударственными интересами и только через реализацию этих интересов найти свое место в современном обществе.

Несомненно, российское казачество – это огромная социальная сила, но крайне неорганизованная. Искусственный раздел казаков на реестровых и общественных привел к тому, что в России появилось около 700 неуправляемых казачьих организаций. Причем рядовые казаки не видят причин этого разделения.

Традиционно казачество, помимо службы царю и Отечеству, занималось сельским хозяйством. Поэтому необходима работа по совершенствованию и развитию экономики казачьих обществ. На их базе надо создавать казачьи предприятия по производству и переработке сельскохозяйственной продукции, торговые дома (на манер советской потребкооперации), охранные структуры в городе и деревне, а также экологические службы. Только на хорошей экономической базе казачьи общества способны динамично развиваться. Требует разрешения на государственном уровне проблема льготного кредитования казачьих сельхозпредприятий, которые по статусу нужно приравнять к сельским товаропроизводителям.

Следует продолжить совершенствование системы патриотического и нравственного воспитания казачьей молодежи, значительно увеличить число военно-патриотических центров, клубов, воскрес-

* Российское казачество / Отв. ред. Т.В. Таболина. М., 2003.

ных школ, оздоровительных и спортивных лагерей, секций. Важно улучшать и развивать сеть казачьих учебных заведений, увеличивать число казачьих кадетских корпусов и лицеев. На упомянутом нами III Всемирном съезде казаков делегаты говорили о том, как обустроить не только Россию, но и весь мир, о непростых отношениях с Украиной и новой информационной политике казачества. Было решено создать единый информационный центр, в который войдут газета, Интернет-сайт и телеканал, куда будут отправлять новости корреспонденты со всех казачьих территорий. Координацию совместной созидательной деятельности будет осуществлять Верховный атаман Союза казачьих войск России и зарубежья, атаман Всевеликого войска Донского В.П. Водолацкий.

Каждому ведомству – по потребностям

Опыт Канадской школы государственной службы

Сергей НОСОВ – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного строительства и права РАГС

В ходе реформирования государственной службы в Российской Федерации весьма актуален опыт зарубежных стран по подготовке, переподготовке, повышению квалификации кадров государственных служащих. Несомненный интерес представляет канадская практика.

Это обусловлено рядом факторов. Между Россией и Канадой прослеживается много сходных черт. Обе страны расположены на огромных, близких по своим природно-климатическим условиям территориях, обуславливающих и похожие проблемы. К тому же Россия и Канада являются федеративными государствами с федеральными и региональными системами органов государственной власти.

Канада представляет собой одну из тех стран, где функционирование государственной службы как на федеральном, так и на региональном уровне является наиболее эффективным с точки зрения ориентации на конечные результаты – экономический рост и повышение социального благосостояния населения.

Общим для обеих стран является и чрезвычайное разнообразие этнического состава, которое оказывает серьезное влияние на состояние и характер внутренней политики государств. Канада представляет собой весьма удачный опыт, свидетельствующий о возможности мирного сосуществования различных культурных сообществ в рамках федеративной системы. Для Канады характерно в несравненно большей степени, чем для России доверие к власти и уважение, которым пользуется канадская политическая элита. В большинстве своем канадцы верят в способность государства решать стоящие перед страной проблемы. И в Канаде и в России государству принадлежит значительная роль в социальном и экономическом развитии. Наконец, в обеих странах государство является крупным собственником и коллективным предпринимателем. Государство контролирует железные дороги, электро-