В.Э.Бойков,
доктор философских наук, профессор

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ВЗГЛЯД ИЗНУТРИ И ИЗВНЕ (Социологический анализ)

Особенности коллективного сознания государственных служащих

Состояние кадрового потенциала государственной службы обычно оценивается на основе статистических показателей численности, социально-демографического состава, общего и профессионального образования государственных служащих. Эти данные необходимы, но недостаточны для эффективного осуществления кадровой политики и совершенствования государственной службы в целом. В формировании кадрового корпуса государственных служащих важен учет их субъективной предрасположенности к исполнению функций государственного управления. Речь идет об отношении чиновников к своему социальному статусу, обязанностям по оказанию услуг гражданам и организациям, о мотивах, правовых и нравственных регуляторах их служебного поведения, которые могут быть выявлены с помощью социологических исследований.

Некоторое представление об опыте такого рода исследований дают материалы опросов работников федеральных и региональных органов власти, а также населения, осуществленных Социологическим центром Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации[1].

[1] Государственные служащие были опрошены с интервалом в 5 лет – в октябре 1997 г. и декабре 2002 г. В первом случае опрос проводился в 12 регионах. Объем выборочной совокупности респондентов – 1350 человек, представляющих корпус федеральных государственных служащих в территориальных органах, замещающих высшие, главные, ведущие и старшие должности, и те же категории государственных служащих субъектов Федерации. Во втором случае объем выборки составлял 340 государственных служащих органов исполнительной власти Ханты-Мансийского автономного округа, замещающих аналогичные должности. Однородность ответов основной массы опрошенных в первом исследовании и однотипность методики проведения обоих исследований обеспечивают сравнимость полученных материалов.

Население в возрасте 18 лет и старше опрашивается ежегодно по программе мониторинга «Народ и власть» в 24–25 субъектах Федерации по многоступенчатой

Социологические опросы государственных служащих, проведенные в 1997 и 2002 гг., свидетельствуют, что за прошедшие 5 лет в их коллективном сознании произошел ряд изменений.

Во-первых, **существенно укрепилась социально-профессиональная ориентированность чиновничества на работу в органах власти**. Если раньше подавляющее большинство опрошенных работников государственного аппарата беспокоили политическая ангажированность кадровой работы, отсутствие правовой базы служебной деятельности, перманентные изменения структур органов государственной власти и связанная с этим неопределенность перспектив работы, неясность служебных функций, недостаточная социальная защищенность, то теперь эти тревоги в основном ушли в прошлое.

В какой-то мере состояние профессиональных установок и самочувствия кадров государственной службы характеризуется следующими показателями, полученными в опросе 2002 г.:

– 82,3% опрошенных целиком (или в основном) удовлетворены своей работой;

– 79,1% отметили установку на работу в органе власти как единственную или главную профессию для них;

– 75,9% проявили интерес к дальнейшему продвижению по службе;

– 75,4% оценили степень своей социальной защищенности на государственной службе выше в сравнении с работниками внебюджетной сферы;

– 70% не намерены покидать государственную службу по собственной воле;

– 93,2% считают необходимым для себя получение дополнительной профессиональной подготовки по роду выполняемой работы.

Следует подчеркнуть, что эти показатели, **особенно целевая установка государственных служащих на работу в госаппарате как на профессиональную деятельность**, в основном соответствуют концепции формирования бюрократии идеального типа, разработанной еще на рубеже XIX и XX вв. известным немецким ученым М.Вебером.

Формирование положительных профессиональных целевых установок стало возможным в результате осуществленных за последние годы мер, направленных на улучшение организационно-правового и социального обеспечения государственной службы, на совершенствование системы профессиональной подготовки и переподготовки государственных служащих. Естественно, эта деятельность нуждается в дальнейшем развитии.

квотной выборке с вероятностным отбором респондентов на ее завершающем этапе. Объем выборочной совокупности опрошенных в каждом исследовании составляет от 2000 до 2400 человек, репрезентирующих соотношение жителей разных территорий и типов поселений, а также их социально-демографический состав.

Во-вторых, **в коллективном сознании государственных служащих получило заметное развитие чувство их особой социально-статусной значимости в сложившейся системе общественных отношений**.

Об этом свидетельствует совокупность материалов исследований. В частности, показательна динамика ответов на вопрос о престиже работы в органах государственной власти, отраженная в таблице 1.

Таблица 1

Мнения государственных служащих об уровне общественного престижа работы в органах власти
(в % от количества опрошенных)

Варианты ответов	1997 г.	2002 г.
Очень высокий или высокий	35,1	65,6
Невысокий	56,8	23,8
Совсем низкий	2,7	1,5
Затруднились ответить	5,4	8,5
Не ответили	-	0,6

Заметим, эти представления чиновников о престижности для них государственной службы как вида профессиональной деятельности существенно расходятся с другой стороной функционирования государственной службы – с оценками общественного мнения общественной полезности работы органов государственной власти. Но об этом пойдет речь дальше. Сейчас же, комментируя табличные данные, следует отметить, что доля высоких оценок престижности работы в системе государственной службы за пять лет увеличилась почти вдвое и стала преобладающей. Это, несомненно, является благоприятным социально-психологическим условием совершенствования работы с персоналом аппаратов органов власти, направленной на развитие добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных (служебных) обязанностей.

В-третьих, **ментальность государственных служащих утратила более-менее выраженные политические и идеологические установки; в их сознании стали доминировать сугубо прагматические ориентиры аппаратной работы.**

Эта эволюция по форме соответствует требованиям нормативных актов в сфере государственной службы. Однако важно учитывать и то, в чем конкретно выражается прагматический настрой работников госаппарата, ибо прагматизм в служебных делах может иметь знаки «плюс» и «минус».

В последнем опросе (как и в опросе 1997 г.) отчетливо выявилось следующее. Эффективность своей служебной деятельности чинов-

ники усматривают в исполнении ими сугубо канцелярских и бюрократических процедур, в основном не связанных с реализацией государственных интересов и, тем более, с оказанием государственных услуг гражданам и организациям.

Фактически сложилась известная в прошлом ситуация превращения чиновников в своеобразные «винтики» машины. Но не государственной машины в целом, работающей по единому алгоритму, а части разрозненных аппаратов и так называемых «команд» по обслуживанию начальников.

Обратимся к ответам государственных служащих на достаточно провокационный (и содержащий подсказку «правильного» ответа) вопрос, который был сформулирован следующим образом: «В современном обществе государственный служащий должен быть слугой государства, а не «короля» (руководителя органа власти). По Вашему мнению, чьим «слугой» он является в реальной жизни?». Полученное распределение ответов представлено в таблице 2.

Таблица 2

Мнения государственных служащих о выполняемой ими роли на работе в органах власти

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответов	2002 г.
"Слуги государства"	38,2
"Слуги народа"	14,4
"Слуги короля или королевских министров" (руководителей органов власти или подразделений)	30,6
Служат преимущественно сами себе	11,0
"Слуги финансовых олигархов"	2,1
Другое	3,7

При условии искренности ответов (а в этом полной уверенности нет) в оценках роли государственных служащих опрошенные разделились на две почти равные части: с одной стороны, на идентифицирующих чиновников (и самих себя) со «слугами государства», с другой стороны – со «слугами короля». Такая ситуация далека от идеала, так как профессиональное предназначение государственного служащего, независимо от его должности и управленческих функций, состоит в конечном счете в служении государству. Заслуживает критической оценки и то, что в спектре доминирующих профессиональных установок чиновничества почти не нашлось места установкам на оказание государственных услуг гражданам и организациям.

Рассматривая данные опросов в свете требований укрепления власти и становления эффективного государства, уместно обратить

внимание на то, что в настоящее время характер работы в органах государственной власти для большинства чиновников является **синтезом достаточно высокого общественного статуса и канцелярщины, обеспечивающих их самодостаточность.** По сути дела, обозначенная ситуация представляет собой ярко выраженную форму **административного отчуждения государственного аппарата от общества**, которое накладывается на отчуждение населения от государства и исполнения гражданских обязанностей. Это чревато снижением эффективности государственного управления.

В-четвертых, **за последние 5 лет в системе государственной службы в значительной мере обесценились нормы профессиональной этики и правила служебного поведения.** Это хорошо видно при сопоставлении данных двух опросов государственных служащих, в которых им предлагалось отметить все те нормы и правила служебного поведения, которые ценятся в их аппаратной работе. Некоторые из полученных данных представлены в таблице 3.

Примерно такую же картину дало распределение ответов на вопрос: какие именно характеристики работников аппаратов органов государственной власти способствуют их продвижению по службе. На первом месте по количеству отметивших оказалось добросовестное исполнение обязанностей. С большим отрывом от этого показателя фигурируют служебное бескорыстие, внимание к запросам граждан, проявление независимости от посторонних организаций и др.

Таблица 3

Рейтинг некоторых норм и правил служебного поведения

(в % от количества опрошенных)

Нормы и правила служебного поведения	1997 г.	2002 г.
Добросовестное отношение к работе	Нет данных	68,8
Дисциплинированность	56,8	33,8
Способность брать ответственность на себя	52,6	30,6
Инициативность	13,5	28,5
Доброжелательность	61,5	27,6
Честность	67,6	22,6
Способность к компромиссу	27,0	20,6
Принципиальность	54,0	17,6
Признание прав и свобод граждан	18,9	16,2
Справедливость	37,8	12,6
Склонность к взаимопомощи	29,7	8,5
Терпимость к чужим жизненным идеалам	16,2	6,5
Открытость	32,4	5,0
Служебный педантизм	18,9	4,4

Наиболее проблематичным представляется то, что установки большинства опрошенных на добросовестное отношение к работе слабо корреспондируются с рядом других общественно значимых норм и правил профессиональной этики.

Такие акценты, характеризующие значимость факторов служебного продвижения чиновничества, не случайны. Как указывает большинство респондентов, главным требованием к их работе является быстрое и безапелляционное реагирование на бюрократические запросы, зачастую не связанное с логикой служебной деятельности. Большинство из них вынуждены тратить силы на подготовку отчетов, справок и другую работу «на корзину для бумаг», а также на множество согласований при решении элементарных задач.

Иначе говоря, реальная практика регламентации работы государственных служащих и требований к их качествам настраивает их в основном на выполнение работы, слабо связанной с реальными интересами государства и государственными услугами населению.

В качестве вывода можно отметить, что принятие федеральной программы реформирования государственной службы является весьма своевременным. Он основан на следующих соображениях.

1. Налицо сложившееся несоответствие между крайне инертным и бюрократизированным функционированием государственной службы, с одной стороны, и потребностями регулирования развивающихся правовых и иных отношений в обществе – с другой.

2. У большинства государственных служащих сформировалась установка на работу в аппарате органов власти как на профессиональное призвание (или наиболее предпочтительный вариант жизнеустройства). Это означает, что внедрение новых правил, регламентов, требований, обязанностей и т. п. в практику их служебной деятельности при возможном первоначальном неприятии с их стороны не повлечет значительного оттока аппаратных работников в негосударственный сектор рынка труда.

3. Назрела необходимость такой смены акцентов в регламентации профессиональной этики государственных служащих, которая, естественно, не отменит бюрократическую суть аппаратной работы, но создаст стимулы для подчинения бюрократических механизмов интересам государства и граждан, превратит государственную службу из «вотчины» чиновничества в институт служения обществу.

Общественное мнение о государственной власти

Обозначенные особенности коллективного сознания чиновничества корреспондируются с оценками общественного мнения. Если в недавнем прошлом, по мнению большинства опрашиваемого на-

селения, в стране и системе власти царила полная неразбериха, то, по последним данным, стал доминировать административный диктат со стороны аппаратов органов государственной власти и их руководителей. Одним из примеров такой оценки могут служить сопоставимые результаты социологических опросов, представленные в таблице 4.

Зафиксированное в таблице распределение мнений можно было бы толковать двояко: как реакцию людей на наведение порядка в стране и как усиление административного произвола, усиливающего беспорядок.

Таблица 4

Оценки типа политического режима в России

(в % от количества опрошенного населения)

Варианты ответов	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Демократия	2,2	2,3	8,8	10,9	10,7
Администрирование аппаратных чиновников	13,5	12,3	22,8	22,6	30,2
Единоличные решения высших руководителей	18,9	19,8	18,5	14,3	24,5
Полная неразбериха	54,6	52,8	38,6	31,4	16,1
Затруднились ответить	10,8	12,8	11,3	20,8	18,5

Следует отметить, что идея наведения правового порядка в стране давно витает в умах большинства граждан. Так, например, по данным опроса россиян в октябре 2002 г., необходимость его укрепления отметили 84,3% респондентов. Причем половина из них – сторонники решительных действий в этом направлении, которые согласны даже на ограничение демократии. Но одновременно с этим, оценивая нынешнее состояние правопорядка, 46,3% опрошенных указали на усиление административного произвола чиновников.

В таком сочетании оценок лишь кажущееся противоречие. В действительности административный произвол, по мнению опрашиваемых, далек от законодательства, пусть и несовершенного. Неслучайно абсолютное большинство опрошенных отметило несоблюдение декларируемых законами гражданских, экономических и иных прав. Больше половины населения уже длительное время выражает недовольство неисполнением принятых федеральных законов.

Представления населения Российской Федерации о характере и состоянии государства и обслуживающего его госаппарата складываются, прежде всего, в контексте понимания людьми шансов на

реализацию своих социальных и экономических интересов со стороны органов государственной власти. Для сравнительного анализа этих представлений в таблице 5 сгруппированы оценки населения по поводу того, чьи экономические и социальные интересы защищает государственная власть в России.

Согласно табличным данным, налицо преобладающее мнение, что действующая государственная власть в России защищает преимущественно экономические и социальные интересы финансовой олигархии и высшей бюрократии. Данное мнение разделяют все социальные слои, то есть оно не колеблется в зависимости от самооценки респондентами своего экономического и социального статуса.

Таблица 5

Мнения населения о том,
чьи интересы защищает государственная власть
(в % от количества опрошенного населения)

Социальные группы, интересы которых защищает власть	2001 г.	2002 г.
Представители крупного финансового, торгового и промышленного бизнеса	46,9	56,4
Высшие чиновники в системе бюрократии	43,3	54,2
Пенсионеры	10,1	11,0
Представители малого и среднего предпринимательства	7,8	10,1
Служащие государственных и частных предприятий	4,0	9,7
Военнослужащие	3,8	8,2
Рабочие государственных и частных предприятий	2,8	4,8
Лица, занятые индивидуальной трудовой деятельностью (ремесленники, фермеры и т.п.)	2,0	3,6
Крестьяне	1,0	2,0
Затруднились ответить	14,9	10,3

Вопрос о том, чьи интересы защищает сегодня государственная власть в России, неразрывно связан с другим: в чьих руках в настоящее время сосредоточена реальная власть? Сравнительное распределение мнений населения представлено в диаграмме 1.

В последнем опросе (как и в опросах двух прошлых лет) рельефно проявилось, что **Президент Российской Федерации В.В.Путин является единственным легитимным носителем общенациональных интересов и ценностей**. Именно с ним подавляющее большинство людей связывает свои надежды на укрепление законности и порядка в стране.

Однако население полагает, что существуют и другие мощные центры власти, о чем свидетельствуют данные диаграммы. Как по-

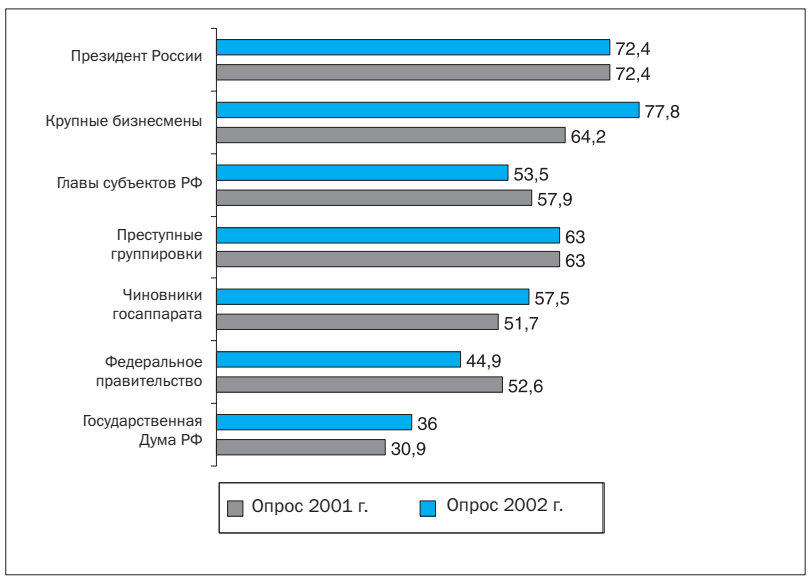
казывает кластерный анализ данных опроса, в сетке связей между центрами власти люди выделяют наиболее сильную концентрацию властных возможностей в двух сочетаниях: «представители крупного бизнеса + преступные группировки», «главы субъектов РФ + чиновники госаппарата».

В условиях существующего правового режима основные реакции населения на действия властей выражаются в основном в виде вынужденного конформизма (заявили, что вынуждены приспосабливаться к ним, 43% опрошенных) или уклонения от контактов с ними (30,8%). Такого рода реакции ни в коей мере не свидетельствуют об эффективной работе госаппарата, направленной на легитимное оказание государственных услуг организациям и гражданам.

Диаграмма 1

Динамика распределения мнений о наличии реальной власти у различных участников политических процессов

(в % от количества опрошенного населения)



Мало того, активно формируются «теневые» структуры, регулирующие правоотношения. Так, например, по данным опроса в октябре 2002 г., 24,6% респондентов обращались за помощью в правоохранительные органы и только 6,2% из них получили эффективную по-

мощь. В том же году 11,2% респондентов обращались за помощью к «теневым» структурам и лицам, из них 27,6% получили эффективную помощь. Динамику уровня общественного доверия правоохранительным органам за последние два года отражает таблица 6.

Таблица 6

Уровень общественного доверия правоохранительным органам

(в % от количества опрошенного населения)

Правоохранительные органы	Май 2001 г.	Май 2002 г.	Октябрь 2002 г.*
Суды	16,0	31,3	26,7
Прокуратура	15,8	31,1	25,4
Органы безопасности (ФСБ)	30,4	38,0	36,2
Органы внутренних дел	17,3	22,6	20,0

*Некоторая разница в распределениях ответов опрошенных в мае и октябре 2002 г. соответствует стандартной статистической погрешности.

Естественно, эти и многие другие оценки государственных служащих и органов государственной власти, выраженные в общественном мнении, нельзя использовать как всеобъемлющий критерий эффективности институтов государства. Однако в постановке объективного диагноза гражданско-правовой ситуации игнорировать их не следует. Напротив, было бы весьма полезным осуществлять социологический мониторинг реформирования государственной службы, судебной системы и других составляющих государственной машины.