РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕНОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Научный и общественно-политический вестник
Социологического центра РАГС
Издается с 1989 г. Выходит 6 раз в год

СОЦИОЛОГИЯ ВЛАСТИ

№5'2003

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

Москва
Издательство РАГС
2003

УДК 303
ББК 60.5
Г 75

Социологический центр

Главный редактор – *В.Э.Бойков*,
доктор философских наук, профессор

Редакционная коллегия:

Чичканов В.П. – член-корреспондент РАН,
доктор экономических наук, профессор (председатель);
Жовтун Д.Т. – доктор философских наук, профессор
(заместитель главного редактора);
Митрошенков О.А. – доктор философских наук, профессор;
Михайлов В.А. – доктор исторических наук, профессор;
Ожиганов Э.Н. – доктор философских наук, профессор;
Пихоя Р.Г. – доктор исторических наук, профессор;
Попов В.Д. – доктор философских наук, профессор

Ответственный за выпуск – *О.А.Митрошенков*

Суждения, оценки и выводы, содержащиеся в статьях отдельных авторов, могут расходиться с позицией издателей.

Авторы опубликованных материалов несут ответственность за подбор и точность приведенных фактов, цитат, экономико-статистических данных, собственных имен и географических названий.

При перепечатке ссылка на вестник обязательна.

Рукописи не рецензируются и не возвращаются

В переписку с авторами издатели не вступают.

Г 75 **Гражданское** общество и государственная служба: Социология власти; Вестник Социологического центра РАГС. №5'2003. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – 175 с.

Анализируются место и роль государственной службы в современном российском обществе. Несмотря на положительные изменения в установках и ценностных ориентаций россиян, престиж государственной службы в глазах населения весьма низок. Причина тому – многолетнее отчуждение населения от государственной власти. Одним из средств преодоления этого отчуждения является обеспечение открытости и прозрачности государственной службы, предусмотренное федеральной программой ее реформирования.

УДК 303
ББК 60.5

© Издательство РАГС, 2003

ТЕОРИЯ, МЕТОДОЛОГИЯ И МЕТОДИКА СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

В.Э.Бойков,
доктор философских наук, профессор

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПРЕДПОСЫЛКИ И ПРОБЛЕМЫ (Результаты социологического опроса[1])

Цель исследования состояла в изучении отношения населения к деятельности государственного аппарата, обеспечивающего исполнение функций государственной власти. В частности, выявлялись мнения людей о функционировании различных звеньев государственной гражданской и правоохранительной службы, о качестве предоставляемых населению государственных услуг. Этот подход позволяет оценить реализацию одного из основных принципов функционирования института государственной службы – **ее открытость, доступность общественному контролю и объективное информирование общества о профессиональной деятельности чиновничества**.

Социально-психологический фон реформирования государственной службы

Материалы исследования свидетельствуют, что происшедшие за последние годы институциональные и структурные перемены в сфере административного управления и политической системе российского общества оказали существенное влияние на самоидентификацию государственных служащих в качестве функционеров государственной машины, на оценки и установки значительной части населения, связанные с ролью государства в обществе, наконец, на политическую культуру общества в целом. Следует обратить внимание на два принципиально важных показателя.

[1] Статья основана на результатах экспертного и массового опроса, проведенного 1–7 октября 2003 г. в 20 субъектах Федерации Социологическим центром и кафедрой политологии и политического управления РАГС.

Опрошены 200 экспертов – работников органов исполнительной власти субъектов РФ, занимающих должности начальника отдела и выше по реестру государственных должностей; 1500 человек, репрезентирующих территориальное размещение населения, соотношение жителей разных типов поселений, социально-профессиональные и демографические группы людей в возрасте 18 лет и старше.

Некоторые результаты приводятся в сравнении с данными ранее проведенных репрезентативных опросов населения.

Во-первых, понятие «демократия» укореняется в сознании большинства россиян не только как идея, но и в определенной мере как практический ориентир совершенствования государственного управления в России. Это подтверждается многими данными.

Показателен следующий факт. В ноябре 1999 г. 56% опрошенного населения полагали, что деятельность политических партий в российском обществе следует ограничить или совсем отказаться от многопартийности. Сегодня, напротив, 62,8% опрошенных считают, что для упрочения демократии в нашей стране требуется развитая партийная система.

Демократические настроения подавляющей части общества иллюстрируются тем, что 85,5% респондентов убеждены в необходимости обеспечения свободы слова и печати, 83,7% указали на важность участия граждан в принятии решений органов власти, 82% являются сторонниками проведения свободных регулярных выборов и т. д. С этими данными корреспондируется распределение ответов на относительно провокационный вопрос, который был сформулирован следующим образом: «Существует мнение, будто демократия хороша для Запада, но не для России. Как Вы относитесь к этому?». С таким мнением выразили несогласие 47,3% опрошенных, согласились с ним 31,9%, затруднились ответить 20,8%.

Во-вторых, в массовом сознании сформировалась не менее важная ценностная ориентация на укрепление правовых механизмов функционирования российского общества. Эта ориентация является своеобразной идеологической основой ценностного отношения большинства российских граждан к государству. Хотя в реальной жизни законопослушание не всегда в чести, в структуре политического и правового общественного сознания доминируют установки на создание сильного государства (эту установку выразили 92,8% респондентов), на обеспечение верховенства закона для всех (90,3%), открытость органов государственной власти (82,6%).

На практике этот вектор развития политико-правовой культуры населения отчетливо проявляется в укреплении авторитета судебной системы. Так, например, на вопрос: «Если понадобится защитить Ваши права, куда Вы скорее всего обратитесь?» – в октябре 2002 г. указали суд 32,1%, а в октябре нынешнего (2003 г.) – 41,8% опрошенных.

Обозначенные доминанты общественного сознания в значительной мере задают алгоритм формирования отношения населения к системе государственной службы и чиновничеству: люди все чаще задумываются о степени соответствия декларируемых демократических ценностей реальной практике деятельности органов государственной власти. И, по мнению многих респондентов, в настоящее время, как и раньше слово часто расходится с делом.

Имидж системы государственной службы

Одним из индикаторов отношения населения к стилю и методам функционирования системы государственной службы являются оценки доминирующих способов государственного управления, полученные в ходе двух опросов населения, проведенных по однотипной методике.

Таблица 1

Оценки доминирующих способов государственного управления
(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	2002 г.	2003 г.
Утверждается «диктатура закона»	8,7	13,6
Преобладает административный произвол чиновников	46,3	40,9
Царит анархия	19,6	20,1
Другое	2,4	3,1
Затруднились ответить	23,0	22,3

Судя по данным, представленным в таблице, в массовом сознании активно формируется мнение, что правовые начала постепенно теснят чуждые праву способы государственного управления. Этот сдвиг фиксируется также в распределении оценок о типе политического режима в России и исполнении законов: доля респондентов, считающих, что в стране утверждается основанная на праве демократия, выросла с 2,3% в 1999 г. до 10,1% в 2003 г.; количество опрошенных, по мнению которых принимаемые законы в основном исполняются, за этот же период увеличилось с 4% до 22%.

Однако если на основе данных опроса в целом оценивать взаимоотношения структур государственной службы с населением, то следует подчеркнуть, что, по мнению относительного большинства опрошенных, в государственном управлении доминирует административный произвол, в силу которого **многие граждане ощущают себя беспомощными перед государственным аппаратом.**

Большинство опрошенного населения отмечает, во-первых, невозможность влияния на решения властей, во-вторых, незащищенность населения от административного диктата, в-третьих, неспособность административной системы страны эффективно оказывать государственные услуги обществу и отдельным гражданам.

Самая жесткая оценка, которую выражают многие, состоит в том, что государственные служащие больше заботятся о реализации личных или ведомственных интересов, но не интересов государства и граждан.

Опрошенные государственные служащие на этот счет придерживаются иного мнения.

Таблица 2

Распределение мнений о том, чьи интересы защищают чиновники госаппарата в свой профессиональной служебной деятельности

*(в % от количества опрошенного населения и экспертов)**

Варианты ответа	Население	Эксперты
Свои собственные	60,8	24,0
Своего ведомства	38,0	55,5
Своего начальства	33,5	28,5
Государства	24,0	60,0
Коммерческих структур	19,3	6,5
Граждан	8,3	32,5
Другие	1,3	2,0

*По методике опроса можно было выбрать несколько вариантов ответа

Данные таблицы 2 красноречиво свидетельствуют о почти диаметральном расхождении мнений населения и государственных служащих, что достаточно типично. Правда, сближение мнений одних и других наблюдается тогда, когда оценивается деятельность государственного аппарата по защите интересов граждан. Но эта близость оценок лишь подтверждает отчужденность государственных служащих от населения.

Вполне понятно, что суть служебной деятельности государственных служащих состоит в обеспечении полномочий органов государственной власти, осуществляющих функции государственного управления. При этом само государственное управление призвано служить реализации интересов народа и страны. Поэтому вполне естественно, что в круг обязанностей государственного аппарата входит не только решение общих задач упорядочения, совершенствования и развития общества, но и оказание физическим и юридическим лицам конкретных государственных услуг, необходимых для полноценной реализации их прав и обязанностей. Речь идет, прежде всего, о создании условий для беспрепятственного решения юридических и организационных проблем, которые возникают у людей при обращении в различные государственные и муниципальные учреждения.

Способна ли сегодня система государственной службы эффективно выполнять эту функцию? Распределение ответов на вопрос представлено в таблице 3.

Таблица 3

Оценки способности административной системы оказывать государственные услуги физическим и юридическим лицам

(в % от количества опрошенного населения и экспертов)

Варианты ответа	Население	Эксперты
В основном способна	18,9	46,5
В основном не способна	59,6	46,5
Затруднились ответить	21,5	7,0

Не только большинство населения, но и почти половина государственных служащих, выступающих в качестве экспертов, высказали критические оценки. В опросе населения, проведенном Социологическим центром РАГС в октябре 2002 г. в 25 субъектах Российской Федерации, 50,1% опрошенных заявили, что при обращении в государственные учреждения они не только не получили помощи, но и столкнулись с действиями чиновников, которые ущемляли их гражданские права. По мнению опрошенных, корнем зла во взаимоотношениях органов государственной власти и населения является бюрократический произвол должностных лиц, от решения которых целиком зависит исполнение законов.

Вторая причина недостаточно эффективного функционирования системы государственной службы состоит в крупных изъянах управления самой системой. Один из таких изъянов очевиден. Он состоит в нарушении принципа единства государственной службы и государственной политики, конкретным выражением которой являются кодексы законов, федеральные программы осуществляемых в стране реформ, официально принятые доктрины по различным направлениям государственной политики и др.

Судя по материалам опросов государственных служащих, основной смысл их служебной деятельности по исполнению полномочий органов государственной власти сводится, как правило, к рутинной аппаратной работе – подготовке справочных материалов, совещаний, разработке документов и т. д. В принципе так и должно быть. Но проблема в том, что аппаратная деятельность оказалась в значительной мере оторванной от принципиально важных задач государственного управления, связанных с регулированием процессов в экономической, социальной и политической сфере жизнедеятельности общества.

Обратимся к конкретным фактам. В настоящее время для всего населения страны приобрело актуальное значение реформирование трудовых отношений, жилищно-коммунального хозяйства, пен-

сионного обслуживания, образования, Вооруженных сил и др. Однако конечные цели этих реформ дебатируются в основном в среде политической элиты. Половина государственных служащих и подавляющая часть населения даже приблизительно не знают смысла и целей реформ.

Таблица 4

Доля опрошенных, заявивших, что представляют смысл и цели проводимых реформ

(в % от количества опрошенного населения и экспертов)

Реформы	Население	Эксперты
Жилищно-коммунальная	22,2	58,0
Образования	20,3	39,5
Пенсионная	22,1	55,0
Военная	17,5	37,0
Судебно-правовая	14,1	43,5
Налоговая	13,7	31,5
Земельная	13,4	32,5
Государственной службы	11,7	76,0

Добавим, что большие шансы достижения успеха в проведении реформы государственной службы видят только 27% опрошенных экспертов, административной реформы – 19, судебно-правовой – 16, остальных реформ – от 13,5 до 7%.

Но если люди, профессиональная служебная деятельность которых состоит в обеспечении исполнения полномочий органов власти, де-юре провозгласивших и проводящих реформы, не понимают смысла этих реформ и не убеждены в их успехе, то они не желают и не могут способствовать достижению позитивного результата.

Одним из показателей имиджа системы государственной службы является уровень престижности работы чиновником органа государственной власти. Следует заметить, что согласно теории социальной стратификации, общественный статус индивида в существенной мере определяется авторитетом занимаемой им официальной должности и обладанием властью. С этой позиции в научной литературе и публикациях СМИ российское чиновничество традиционно относят к привилегированной социально-статусной группе. Такую точку зрения разделяет большинство опрошенных государственных служащих, но меньшинство так называемых рядовых граждан.

Сравнительно низкие показатели общественного престижа государственных служащих являются, прежде всего, проявлением глубоко укоренившегося и многолетнего отчуждения населения от государ-

рственной власти. Одно из наиболее эффективных средств его преодоления – обеспечение открытости и прозрачности государственной службы, предусмотренное федеральной программой ее реформирования. Однако в этом направлении, как показывают данные опросов, позитивные перемены пока не наблюдаются. Причем, по мнению 51,8% опрошенного населения и 37% экспертов, именно чиновники препятствуют открытости государственной службы.

Таблица 5

Престиж работы в системе государственной службы

(в % от количества опрошенного населения и экспертов)

Варианты ответа	Население	Эксперты
Высокий	18,2	56,0
Относительно невысокий	46,0	38,0
Низкий	20,0	2,5
Затруднились ответить	15,8	3,5

Наконец, еще одним принципиально важным свидетельством сложившегося отношения населения к системе государственной службы является уровень общественного доверия органам государственной власти.

Таблица 6

Уровень общественного доверия различным структурам власти

(в % от количества опрошенных)

Структуры власти	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Президент России	69,0	71,2	69,9
Правительство России	32,4	32,0	33,1
Государственная Дума Федерального Собрания России	17,5	21,2	21,6
Суды	16,0	26,7	28,3
Прокуратура	15,8	25,4	29,3
Органы безопасности (ФСБ)	30,4	36,2	42,8
Органы внутренних дел	17,3	20,0	21,3

Президент России В.В.Путин прочно сохраняет в общественном мнении позицию авторитетного руководителя государства. Это дает основания для предположения, что и впредь его инициативы в реформировании системы государственной службы и укреплении государства будут получать общественную поддержку.

Не меньший интерес представляет то, что при сохраняющемся преобладании отрицательных оценок все же **обозначилась тенденция роста доверия населения к системе государственной правоохранительной службы**. Возможно, это обусловлено некоторым улучшением ее функционирования в последнее время. Но вместе с тем отмеченный рост доверия является определенным социально-психологическим авансом населения служащим, носящим милицейские погоны. Во всяком случае, не вызывает сомнения, что в российском обществе предельно высокую актуальность приобрела потребность в эффективной борьбе с преступностью.

Сегодня общее отношение основной массы населения ко всем ветвям государственной власти значительно лучше в сравнении с тем, каким оно было в течение прошлого десятилетия. Это создает благоприятные предпосылки для консолидации общества на основе идеи укрепления российской государственности. Реализация благоприятных предпосылок зависит от улучшения управления системой государственной службы, а также ее разворота к реальным интересам общества и гражданина.

В.С.Комаровский,
доктор философских наук, профессор

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕШЕНИЯ ЗАДАЧ ПЕРВОГО ЭТАПА[1]

Согласно Федеральной программе «Формирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», другим официальным документам, заключениям экспертов, в числе основных ожидаемых результатов реформ 2003–2005 гг. находятся: повышение качества оказываемых гражданам и организациям услуг; создание условий для открытости и подконтрольности деятельности аппаратов и госслужащих гражданскому обществу.

Вклад науки в решение задач первого этапа реформ, в свою очередь, состоит в следующем: анализе состояния госслужбы и тенденций ее изменения; организации мониторинга по линии выявления запросов и потребностей госслужащих; определении ожиданий и требований к госслужбе со стороны граждан.

Эти положения определили цели и задачи исследования, положенного в основу данной статьи.

Ожидания и требования со стороны граждан к властным структурам, оценка качества предоставляемых государственных услуг

Согласно данным исследования, государство было и остается эпицентром общественной жизни большинства российских граждан. Именно с сильным государством и политической волей Прези-

[1] В основу статьи положены результаты социологического исследования, проведенного 1–7 декабря 2003 г. в 20 субъектах Российской Федерации кафедрой политологии и политического управления (руководитель В.С.Комаровский) и Социологическим центром РАГС (руководитель В.Э.Бойков). Опрошены 200 экспертов – работников органов исполнительной власти субъектов Федерации, занимающих должности начальника отдела и выше по реестру государственных должностей, а также 1500 человек, репрезентирующих территориальное размещение населения, соотношение жителей разных типов поселений, социально-профессиональные и демографические группы людей в возрасте 18 лет и старше.

дента большинство (66,7%) связывает свои надежды на решение наиболее волнующих их проблем, в том числе таких, как остановка роста цен (64,7%), бедность (63%), преступность (57,5%).

Сильное дееспособное государство в глазах большинства – это прежде всего государство, способное обеспечить стабильность и обязательный для всех порядок (60,1%), повысить дисциплину (42,9%), обеспечить социальную справедливость за счет, в частности, обуздания крупных собственников (35,7%); это государство с эффективно работающим аппаратом.

В настоящее время работа аппарата оценивается низко. Лишь по мнению 18,9% граждан административная система способна на приемлемом уровне оказывать услуги обществу и отдельным гражданам.

Большинство опрошенных респондентов из числа населения считает, что в деятельности всех властных структур широко распространены такие явления, как взятки и коррупция. Так, лишь 13,7% граждан полагают, что закон – то, что должно быть единственной основой судопроизводства – выступает в таком своем качестве, а на первом месте – деньги (54,4%).

Сравнивая полученные данные об ожиданиях и требованиях граждан с задачами первого этапа административной реформы, можно констатировать, что в своей основе они совпадают, что, однако, еще не гарантирует активной поддержки реформы.

Создание условий для открытости и подконтрольности аппарата и госслужащих гражданскому обществу

Исходным условием открытости госструктур является доверие к ним граждан. Уровень доверия к властным (равно как и общественным) структурам остается низким. Лишь Президенту, Церкви, отчасти ФСБ и общественным организациям граждане России больше доверяют, чем не доверяют.

К остальным структурам власти, включая федеральное Правительство, Государственную Думу, Совет Федерации, суды, прокуратуру, милицию, органы местного самоуправления и региональной власти, большинство населения страны относится чаще с недоверием, чем доверием. Особенно большое недоверие испытывают граждане по отношению к политическим партиям и движениям: 60,7% им не доверяют против 11,5% доверяющих (у 27,8% отсутствует позиция по этому вопросу).

Сравнивая полученные данные с результатом аналогичного и сопоставимого исследования 1998 г., можно отметить лишь одно кардинальное изменение: более чем десятикратный рост доверия

к Президенту России, что, по-видимому, частично повлияло и на рост доверия к ФСБ.

Истоки недоверия: а) по мнению большинства граждан, аппарат работает, прежде всего, на себя, непосредственное руководство, коммерческие структуры. Интересы граждан находятся на последнем месте (на них указали лишь 8,3% опрошенных). Сами госслужащие называют другие приоритеты: на первом месте интересы государства, далее интересы ведомства, затем граждан, руководства, свои собственные, коммерческих структур); б) аппарат работает неэффективно в силу плохой организации труда, низкой квалификации госслужащих. Конечные результаты работы государственных структур по таким показателям, как борьба с преступностью, защита прав человека, борьба с бедностью, что является прямой обязанностью любого цивилизованного государства, граждане оценивают низко.

Согласно данным опроса, российские граждане, выступая за сильное государство и верховенство закона, рассматривают это одновременно как необходимое условие демократии, с чем трудно не согласиться. В основу понятия демократии, наряду с регулярными выборами (57,3%), они вкладывают участие граждан в принятии решений органами власти (54,4%), открытость органов власти (59,7 %), гражданские инициативы населения (42%), контроль за деятельностью властных структур применительно к госслужбе (56,4%). Соответственно, одним из факторов недоверия и неэффективности является отсутствие у граждан возможности влиять на решение властей: 7,1% опрошенных считают, что такая возможность имеется; 26,6% – имеется лишь в отдельных случаях; 61,2% полагают, что такой возможности граждане не имеют вообще.

И хотя причины сложившегося положения разнообразны (в том числе пассивность самих граждан, их некомпетентность в вопросах управления, в чем они самокритично признаются), все же на первом месте (54,9%) нежелание власти сотрудничать с гражданами. Последнее свидетельствует, что авторитарно-бюрократический стиль мышления и действий весьма широко распространен в среде госслужащих, и его преодоление является одной из целей реформ

Граждане плохо информированы о деятельности институтов власти. Примерно треть (с небольшими отклонениями применительно к уровню власти) в основном располагает информацией по этому вопросу, более 50% – нет.

Основные причины неудовлетворительной информированности: власть не желает представлять населению информацию о своей деятельности (32,8%); не налажена система, позволяющая вести диалог власти с населением (27,5 %).

Идентичную позицию в этом вопросе занимают госслужащие. Среди причин, препятствующих открытости и прозрачности госслужбы, на первом месте – нежелание высших чиновников (37%). Далее: отсутствие демократических ценностей в сознании чиновников (31%); сложившиеся в чиновничьей среде негативные традиции (30,5%); пассивность граждан и их объединений (30%). На отсутствие материально-технической базы и финансирования указали 15,5% экспертов-госслужащих.

Большинство госслужащих не только осознает ненормальность положения с открытостью и прозрачностью деятельности властных структур для граждан, но и имеет достаточно четкое представление о системе мер, которые могут способствовать решению проблемы. Эти меры касаются как общей перестройки работы властных структур (в первую очередь более четкое регулирование процедур принятия управленческих решений называло 69% госслужащих), так и непосредственно информационной составляющей, прежде всего ответы на обращения граждан по существу (назвало 64,5% госслужащих); прием населения – 61%; регулярные встречи руководителя с общественностью – 52%; что принципиально важно – возможность для граждан знакомиться с материалами дел, касающихся их лично – 50%; официальные комментарии к решениям органов власти – 49,5%.

Сравнивая приведенные данные с результатами социологического исследования середины 90-х годов, нельзя не отметить продвижения на этом направлении. Большая часть госслужащих готова к открытости в отношениях с гражданами, имеет представление, как это сделать. Важно научить эффективно использовать апробированные передовой практикой формы работы. Исключение – первая позиция: ясность процедуры принятия решений. На этом направлении нужна политическая воля руководства, для которого сегодня аппарат так же непрозрачен, как и для общества. Без решения этой проблемы все остальные меры могут принести лишь частичный эффект – как в решении проблемы прозрачности, так и таких, как коррупция, взяточничество, злоупотребление служебным положением. Если нет ясности, кто и на каких основаниях принимает решения, то нет и того лица, которое несет ответственность за последствия.

Еще более сложной представляется проблема контроля за деятельностью властных структур граждан и их объединений. Лишь небольшая часть (15% опрошенных госслужащих) видит в этом потенциал улучшения работы аппарата (для сравнения: в совершенствовании кадровой политики – 64,5%; преодолении коррупции в работе аппарата – 54,5%).

В качестве мер, способных укрепить государственную службу страны, «усиление общественного контроля за функционированием госслужбы» назвали 17% госслужащих.

Такая позиция госслужащих определяется тем, что, по их мнению, граждане России и их объединения еще не готовы к полноценному партнерству с властью в процессах выработки и реализации решений. Почти половина (43%) экспертов причину того, что отношения общественных организаций с органами власти развиваются плохо и медленно, видит в том, что «общество в целом еще не созрело для этого» (далее назывались причины: амбиции лидеров общественных организаций – 24%, общественные организации не умеют строить отношения с властью – 25%, и лишь на четвертом месте – «это не нужно отдельным чиновникам» – 18,5%).

В подкрепление данного вывода приведем распределение ответов экспертов-госслужащих на вопрос: «Способны ли общественные организации взять на себя часть функций органов власти?»: 9,5% ответили «да»; 40,5% – «нет»; 49% считают, что они не должны этого делать вообще.

Отношение к реформе

Большинство граждан России имеет смутное представление о проводимых в стране реформах, в том числе о реформе госслужбы (ее смысл и цели в целом представляют 11,7% респондентов из числа населения; цели судебно-правовой реформы – 14,1%). Среди госслужащих этот процент гораздо выше: от 76% применительно к реформе госслужбы до 31,5% – к налоговой реформе.

Гораздо скромнее госслужащими оцениваются шансы на успех реформ. По реформе госслужбы: 27% оценивают эти шансы как высокие; 48,5% как средние; 19,5% как низкие, 5% затруднились ответить. По отношению к административной реформе в целом соответственно: 19%; 47; 22,5; 11,5%; к судебно-правовой реформе: 16%; 46,5; 23; 14,5%.

Есть еще более важные и в чем-то более тревожные данные. Так, вполне готовы поддержать проводимые реформы (в том виде, как они проводятся) 11% госслужащих, частично да, частично нет – 79%, нет – 8,5%. Рядовые граждане не являются реальной опорой реформ хотя бы потому, что не имеют о них представления. Поддержка же аппарата – условна. И это при том, что аппарат осознает необходимость реформ и достаточно адекватно (применительно к административной реформе) представляет ее цели.

Частичность поддержки административной реформы аппаратом объясняется тем, что, по мнению большинства госслужащих, она, во-

первых, не изменит к лучшему жизнь основной массы людей (считают, что изменит к лучшему – 28,5%; останется как было – 55%; изменит к худшему – 2%, затрудняются ответить – 14,5%); во-вторых, многих (60%) настораживает возможное сокращение функций государственных органов и ограниченные возможности государства влиять на бизнес и экономику – 52%.

В качестве мер, в первую очередь способствующих реформированию госслужбы, экспертами назывались такие: повышение заработной платы госслужащим (65,5%); четкое определение обязанностей, полномочий и мер ответственности госслужащих (54,5%); повышение ответственности (49%); конкурсный отбор на вакантные должности (40,5%); борьба с коррупцией в чиновной среде (34,5%).

Условность поддержки административной реформы госслужащими не в последнюю очередь связана с низким уровнем их социальной защищенности и стабильности положения: 62% госслужащих считают, что в случае возникновения каких-либо проблем госслужащий останется с ними один на один. Не решив эту проблему, невозможно ожидать изменения мотиваций госслужащего в сторону служения обществу и государству.

Вторая важнейшая проблема касается процедуры и организации государственного управления, отсутствия четких правил, понятных и прозрачных критериев оценки работы госслужащего и аппарата в целом.

Третья проблема – мотивация реформирования аппарата, как в обществе, так и в самом аппарате.

Без решения обозначенного круга проблем ни о какой прозрачности и эффективности работы аппарата говорить не приходится.

Согласно мировой практике, на начальном этапе реформ основными факторами успеха в решении этих задач (равно как и остальных) являются:

– последовательность и воля руководства в проведении реформ;

– разъяснение целей и смысла реформ госслужащим и обществу;

– организация обучения и повышение квалификации кадров;

– создание для госслужащих материальных и других стимулов в поддержку реформ;

– для российских условий особое значение имеет также кодификация функциональных обязанностей, полномочий, ответственности госслужащих применительно ко всем структурам власти и внутри них.

Для успеха реформы необходимо обеспечить одновременное продвижение на всех указанных направлениях.

О.А.Митрошенков,
доктор философских наук, профессор

ОТНОШЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ И ГОССЛУЖАЩИХ К СУЩЕСТВУЮЩЕМУ ПРАВОПОРЯДКУ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ МЕРАМ ЕГО УКРЕПЛЕНИЯ (Результаты социологического анализа)[1]

Применительно к правопорядку и судебной реформе исследование основывалось на концептуальном предположении, что в демократическом обществе судебно-правовой механизм, созданный для исполнения законодательства, должен быть проникнут демократическим духом и идеологией, уважением к достоинству человека. Суть современных демократий состоит не в создании новых принципов и законодательства – того, что западные юристы определяют как «субстантивное право», но скорее в развитии «процедурного права», т. е. внедрении демократической «философии» в судебно-правовые и административные механизмы.

Именно утверждение демократических ценностей в сознании представителей правоохранительной системы и развитие демократических форм контроля (парламентских и общественных) рассматривается в данном исследовании, как основа проведения судебно-правовой реформы в стране.

В качестве важнейшей цели реформы рассматривается становление сильной судебной власти как самостоятельной и независимой от законодательной и исполнительной власти, укрепление правосудия, эффективное судопроизводство.

[1] В основу статьи положены результаты социологического исследования «Государственная служба и гражданское общество в условиях проведения административной и судебно-правовой реформ», проведенного 1–7 октября 2003 г. Социологическим центром РАГС (руководитель – В.Э.Бойков) и кафедрой политологии и политического управления (руководитель – В.С.Комаровский). В 20 субъектах Российской Федерации опрошены 1500 человек, репрезентирующих территориальное размещение российского населения, соотношение жителей разных типов поселений, социально-профессиональные и демографические группы людей в возрасте 18 лет и старше, а также 200 экспертов – работников органов исполнительной власти субъектов Федерации, занимающих должности начальника отдела и выше по реестру государственных должностей.

Исследование выявило неоднозначное отношение населения к процессам, происходящим в судебно-правовой сфере, в частности, к осуществляющейся реформе. Такое отношение является, несомненно, отражением внутренней противоречивости самих этих процессов.

Существующий в стране правопорядок в оценках населения и госслужащих

Опрос показал, что, несмотря на трудности, правовое пространство в обществе продолжает расширяться. Так, налицо существенное увеличение – с 8,4% в 2002 г. до 11,9% в октябре 2003 г. – количества россиян, положительно оценивающих изменения в правовом положении граждан страны за годы реформирования российского общества. Эти оценки фактически не зависят от места проживания и образования населения. Одновременно с 20,1% до 18,9% уменьшилось количество тех, кто оценивает эти изменения отрицательно (табл. 1). Если среди первых преобладают молодые люди 18–29 лет, то среди вторых те, кому за 40.

Еще более выразительны по этому вопросу мнения экспертов – 20,5% относятся к изменениям положительно и лишь 13,0% – отрицательно. Половина респондентов среди населения и 63,0% экспертов видят в этих изменениях как положительное, так и отрицательное.

Таблица 1

Оценка изменений в правовом положении населения за годы реформирования российского общества

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	Население		Эксперты 2003 г.
	2002 г.	2003 г.	
Положительно	8,4	11,9	20,5
В чем-то положительно, а в чем-то отрицательно	57,4	50,0	63,0
Отрицательно	20,1	18,9	13,0
Затруднились ответить	14,1	19,2	3,5

Согласно данным опроса, за год более чем в полтора раза увеличилось количество тех, кто считает, что в стране утверждается «диктатура закона» – с 8,7 до 13,6%. Существенно то, что это преимущественно активная часть населения в возрасте от 18 до 49 лет. Среди экспертов по данному вопросу цифра выше более чем в два раза и достигает 31,0% (табл. 2).

Таблица 2

Оценка типа правопорядка в России

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	Население		Эксперты 2003 г.
	2002 г.	2003 г.	
Утверждается «диктатура закона»	8,7	13,6	31,0
Усиливается административный произвол чиновников	30,2	40,9	21,0
Царит анархия	24,5	20,1	22,5
Другое	-	3,1	7,5
Затруднились ответить	18,5	22,3	18,0

Особо следует подчеркнуть, что при ранжировании респондентами важнейших критериев и признаков подлинной демократии такая позиция, как «верховенство закона для всех», заняла убедительное второе место с 90,3% голосов (75,4% – «важно» и 14,9% – «скорее важно»), уступив лишь традиционной склонности россиян к сильному государству (92,8%). Однако последнее свидетельствует, на наш взгляд, вовсе не о генетической предрасположенности к авторитаризму, а скорее о естественном желании стабильности и порядка после более чем 10 лет сплошных перемен и неурядиц. Кроме того, сильное государство не только не противоречит демократии, но способствует ее укреплению. Речь идет лишь о демократическом качестве присутствия государства в обществе.

Важным позитивным изменением в правосознании людей, как показал опрос, можно считать определенный рост доверия за последний год к судам и другим правоохранительным органам (прокуратуре, ФСБ, милиции) и одновременно некоторое снижение недоверия к ним. В этом, несомненно, сказывается эффект демонстративных мероприятий вроде борьбы с «оборотнями в погонах», с коррупцией и злоупотреблениями высших должностных лиц и представителей бизнеса и т. д. Однако не следует недооценивать и реалистичности, интуиции, внутреннего чутья людей, которые, несомненно, видят усилия Президента и части правоохранительной системы по развитию правовой жизни в стране.

Не случайно в защите своих прав люди отдают предпочтение прежде всего суду, и количество таких людей, согласно проведенному исследованию, выросло с 32,1% в октябре 2002 г. до 41,8% в октябре 2003 г. (рост более чем на 20%). Среди экспертов таких еще больше – 58,5%. Это, несомненно, свидетельствует о позитивных

изменениях в правосознании граждан, готовых законным путем добиваться справедливости и решения своих проблем.

Таким образом, можно сделать вывод: **в стране увеличивается количество людей, усматривающих положительные изменения в правовой жизни. Трансформация правопорядка в России предстает в общественном мнении как расширение правового пространства, стремление к соблюдению основных прав и использованию цивилизованных способов взаимодействия социальных и правовых субъектов. Можно говорить о повышении уровня правосознания российских граждан.**

Однако эффект от достижений в этой сфере во многом нейтрализуется нерешенными проблемами и трудностями, а также серьезными просчетами основных социальных и политических институтов и субъектов. Важнейшие из них – **неэффективность проводимой в стране правовой политики и низкая ее корреляция с декларируемыми нормами демократического устройства государственной власти; необеспеченность защиты прав большинства населения по ряду направлений со стороны действующего правопорядка; зависимость суда от внеправовых факторов; слабая, а подчас деструктивная роль ведущих государственных, политических институтов и правовых субъектов в обеспечении цивилизованного характера правового порядка.**

Так, распределение ответов относительно степени защищенности от административного произвола властей – по важнейшему индикатору эффективности правовой политики и правопорядка – показывает, что в 2003 г. область незащищенности существенно перекрывает суммарный уровень «защищенности» и «некоторой защищенности» (диаграмма 1).

Как показывает диаграмма, количество тех, кто считает, что такая защита совершенно не обеспечивается, выросло с 40,1% в 2002 г. до 48,8% в 2003 г. Одновременно уменьшилось количество тех, кто считает, что «некоторая защита все же обеспечивается» (с 43,0% до 40,5%) и что «обеспечивается достаточная защита» – с 5,9% до 3,9%. То есть динамика мнений населения по этому вопросу отрицательна.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что незащищенными чувствуют себя многие не только из числа лиц преимущественно старше 60 лет (57,0%), но и люди вполне трудоспособного и активного возраста от 40 до 49 лет – 53,7% и от 30 до 39 лет – 46,7%. Тот факт, что к этой же категории принадлежат 40,0% молодых людей от 18 до 29 лет, также не вызывает оптимизма.

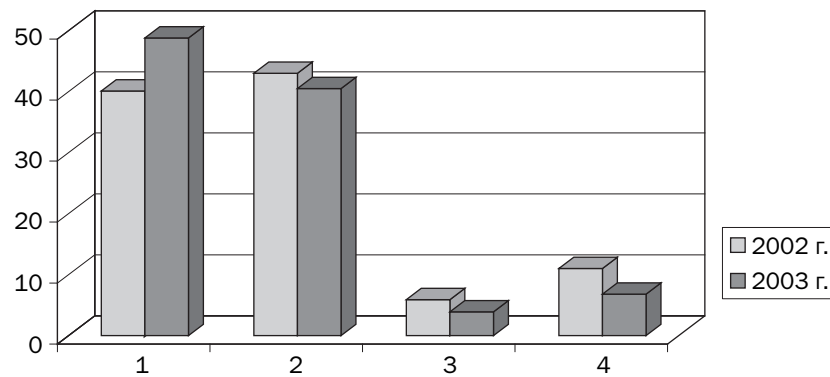
Здесь целесообразно поставить вопрос о так называемых дискриминационных практиках в современной России. Речь идет о группах и слоях населения, по тем или иным причинам более уязвимых

в реализации своих прав по сравнению с остальными. Безусловно, за последние 10–13 лет по сравнению с предшествующими периодами в стране резко сузилась сфера действия санкционированных государством форм дискриминации, а российское законодательство приведено в соответствие с международными стандартами в этой области. Вместе с тем запрет на дискриминацию в том виде, в котором он существует в российском законодательстве, можно отнести к разряду фиктивных прав, или прав-фантомов, поскольку он практически лишен содержания, не расшифрован в законодательстве и не применяется на практике. В конечном счете это одна из причин формирования в России иерархии граждан с различным уровнем правового статуса, причем за иными и вовсе отрицаются основные права и свободы человека[1] (не имеющие прописки или регистрации, российского гражданства и т. д.).

Диаграмма 1

Оценка населением степени своей защиты от возможного административного произвола властей

(в % от количества опрошенных)



1. Защита совершенно не обеспечивается.
2. Некоторая защита все же обеспечивается.
3. Обеспечивается достаточная защита.
4. Затруднились ответить.

[1] См.: *Левина М.И.* Человек и его права: декларируемые, реализуемые и фиктивные // Кто и куда стремится вести Россию?.. Акторы макро-, мезо- и микроуровней современного трансформационного процесса. М., 2001. С. 174–175; *Петухов В.В., Пахомова Е.И., Седова Н.Н.* Права человека и дискриминационные практики в современной России // Общественные науки и современность. 2003. №5. С. 40–41.

Поскольку концепт «дискриминация» не ясен в силу отсутствия его прямых определений в законодательных актах, употребим более понятное выражение «ущемление прав» (или интересов). Можно говорить о достаточно высоком уровне распространенности ущемления прав в современной России по различным основаниям – полу (женщины), возрасту (пожилые люди), месту проживания (сельское население) и т. д. Прежде всего, как показывает исследование, по возрасту. «Лидерство» этого показателя при ближайшем рассмотрении выглядит не случайным. Исследование фиксирует обеспокоенность по поводу возможности реализации своих интересов прежде всего людей старшего возраста. Однако это тревожит и представителей других возрастных групп, в том числе вполне активных и дееспособных людей. Иначе говоря, возраст в данном случае – некое интегральное выражение скрытых угроз, своеобразный показатель существования «тромбов» на пути социальной мобильности и реализации прав и интересов людей, прежде всего в социально-экономической сфере.

Известно, что современное международное право, основанное на принципах уважения и соблюдения прав и основных свобод для всех, считает дискриминацией любое нарушение равенства, свободы, справедливости, хотя очевидно, что перечисленные категории весьма относительны. Но в ряде случаев ситуация с правами человека, в частности, в социально-экономической сфере, не может быть интерпретирована лишь в категориях социального неравенства, которое приобретает сегодня в России крайние, вызывающие формы. Имеющиеся и возникающие новые неравенства уже имеют и могут иметь в будущем самые серьезные последствия – от десоциализации представителей одних групп до создания другими закрытых и охраняемых социальных анклавов, живущих по своим законам.

Таким образом, исследование показало, что ущемление интересов российских граждан, особенно по возрасту, действительно существует, и этот факт находит свое отражение в массовом сознании. Однако несмотря на очевидность наличия практики ущемления прав отдельных групп людей, эта тема, как выяснилось, находится на периферии интересов россиян.

Так, отвечая на вопрос о наиболее важных и острых проблемах российской жизни, респонденты поставили вопрос о нарушении прав граждан лишь на 7-е место из 13. Эта тема волнует 35,1% населения, в то время как среди других наиболее острых проблем россияне отметили постоянный рост цен (64,7%), бедность большей части населения (63,0%), преступность (57,5%), низкий уровень заработной платы (53,9%). Иначе говоря, в массовом сознании про-

исходит селекция жизненных и ценностных приоритетов, когда главными болевыми точками становятся низкий уровень жизни населения и проблемы безопасности граждан.

В этих условиях решению указанных острых проблем, по мнению россиян, могут способствовать сильная власть и политическая воля Президента (66,7%), стабильный, действующий и обязательный для всех правопорядок (60,1%), укрепление дисциплины и порядка (42,9%). Усилия в таком направлении, как «развитие политической демократии», в этом контексте и в этой иерархии заняли предпоследнее, 12-е место (10,3%).

Определенная «нечувствительность» россиян к нарушениям их прав и интересов, безусловно, имеет свою историческую подоплеку, а также то, что сегодня граждане не обнаруживают стремления государства, всей правоохранительной системы не просто декларировать, но реально защищать права граждан. Отсюда – причудливое сочетание стремления к жизни по законам, равным для всех, с молчаливым принятием практики нарушения прав и даже дискриминации как явления, может быть, и недостойного современного общества, но при определенных обстоятельствах неизбежного и поэтому вполне терпимого, особенно в отношении отдельных слоев и групп[1].

Вызывает беспокойство тот факт, что многие граждане не видят, куда можно обратиться для защиты своих прав. Отмеченное выше предпочтение суда остальным социальным и правоохранительным институтам (особенно милиции) сопровождается отрицательной динамикой отношения населения к последним, за исключением средств массовой информации. Возросло и количество тех, кто считает, что вообще «некуда обращаться» (табл. 3). Объяснение этому довольно простое: общество недовольно ситуацией с защитой интересов и безопасности граждан, с тем, что эффективность правоохранительной системы весьма невысока.

Представляется, что в подобных оценках отчетливо выражен запрос общества на такие институты и правоохранительную систему, которые «играли бы на стороне общества». Пока же этого население не видит, что и отражает в своих оценках.

Как показывают цифры, больше всего в глазах граждан и экспертов проигрывает милиция. Возможно, это связано с тем, что в ней доминирует силовое начало. Органы правопорядка концентрируются в основном на том сегменте социальной жизни, который представлен девиантным поведением, и оказываются вне «нормальных» социальных процессов.

---

[1] См.: *Петухов В.В., Пахомова Е.И., Седова Н.Н.* Права человека и дискриминационные практики в современной России. С. 42–44.

Таблица 3

Мнения респондентов о том, куда они готовы скорее всего обратиться для защиты своих прав

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	Население		Динамика	Эксперты 2003 г.
	2002 г.	2003 г.		
В суд	32,1	41,8	+	58,5
В милицию	34,3	23,0	-	9,5
В органы исполнительной власти	16,2	16,1	-	34,0
В прокуратуру	16,1	15,7	-	26,5
В средства массовой информации (газеты, телевидение)	8,9	11,7	+	11,5
К депутату, в законодательные органы	9,1	8.5	-	12,0
К хозяйственным руководителям	4,9	3,6	-	2,0
В профсоюз	3,4	3,3	-	2,5
Еще куда	6,8	5,2	-	5,0
Некуда обращаться	15,2	18,7	+	9.5
Затруднились ответить	11,5	10,3	-	6,0

В целом образ российской милиции в глазах наших граждан совмещает негативный имидж государства и отчасти той среды, с которой она призвана бороться. Соответственно она не рассматривается обществом как субъект защиты их прав и интересов. Еще более низкое доверие в глазах населения имеет прокуратура.

Население и судебно-правовая реформа

Согласно Конституции Российской Федерации, основным гарантом прав и свобод человека является суд. Законы обретают жизнь благодаря суду. Многие из них проходят испытание в судебной деятельности. В судебном процессе личность и государство должны выступать как равноправные субъекты. В правовом государстве суду отводится роль не репрессивного органа, а средства социального контроля за законностью методов борьбы с преступностью, защиты граждан от произвола и беззакония.

Как было отмечено выше, роль суда в России в глазах населения медленно, но все же повышается. Суд стоит на первом месте с существенным отрывом от других институтов, к которым люди готовы обратиться скорее всего для защиты своих прав. В этом, как отмечалось, следует видеть серьезные положительные изменения

в правосознании населения, расширение сферы действия демократических ценностей, надежды на цивилизованное решение своих проблем.

Насколько эти ожидания соответствуют реальности? Готова ли судебная система оправдать их? Насколько утвердилась демократическая «философия» в самих судебно-правовых и законодательных механизмах?

Исследование показало, что и относительно этой сферы мнения населения и экспертов довольно противоречивы. С одной стороны, усилия высшей власти привели к тому, что население видит смещение центров, определяющих содержание принимаемых законов, от крупного бизнеса и преступных группировок в сторону Президента и законодательной власти. Соответственно легитимность этих законов постепенно возрастает в глазах общества. С другой стороны, и крупный бизнес, и преступные группировки лишь немного сдали свои позиции, и утверждать, что они утратили влияние на законодательный процесс, было бы опрометчиво, поскольку продолжают оставаться в лидирующей группе, что и показывают оценки населения и экспертов (табл. 4).

Таблица 4

Мнения относительно центров влияния на законодательный процесс

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	Население		Динамика	Эксперты 2003 г.
	2002 г.	2003 г.		
Президент	36,9	41,3	+	57,0
Крупные бизнесмены	46,7	39,7	-	51,5
Государственная Дума	30,9	36,7	+	43,5
Преступные группировки	28,8	23,3	-	9,5
Администрация Президента	22,7	22,8	+	43,0
Федеральное правительство	16,8	18,7	+	35,0
Лидеры политических партий и движений	16,6	13,0	-	13,0
Руководители регионов	14,9	10,5	-	11,0
Кто-то другой	1,4	1,8	+	1,5
Затруднились ответить	15,8	10,5	-	5,0

Это во многом дезавуирует легитимность самого законодательного процесса в глазах населения, подталкивая его к правовому релятивизму: стоит ли чересчур строго и буквально следовать зако-

нам, если законодательный процесс нелигитимно детерминирован нелегитимными центрами влияния?

К собственно же судебно-правовой системе отношение респондентов весьма критическое. Судебной власти доверяют 28,3% (в 2002 г. – 26,8%), в то время как не доверяют 47,7% (в 2002 г. – 48,7%). И хотя, как отмечалось выше, динамика в целом положительна для судов, превышение уровня недоверия над уровнем доверия представляется столь же огромным, сколь и не случайным.

Одной из важнейших причин, объясняющих такое недоверие, является отсутствие веры в справедливость решений, принимаемых судом (54,3%, табл. 5). Другим объяснением является отсутствие средств на судебные расходы и юридическую помощь, что при низком уровне жизни населения представляется вовсе не надуманным (48,7%).

Таблица 5

Мнения относительно причин, по которым люди при нарушении их законных прав не обращаются в суд

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	Население	Эксперты
Не верят, что в суде можно добиться справедливости	54,3	54,5
Не имеют средств на судебные расходы и юридическую помощь	48,7	48,5
Не знают законов	38,5	54,0
Считают, что суд не пойдет на конфликт с властями и влиятельными людьми	23,9	17,5
Не хотят связываться с бумажной волокитой	15,5	21,5
Не желают тратить время на судебные разбирательства	14,5	28,0
Опасаются мести со стороны обидчиков	11,2	10,0
Предпочитают защитить свои интересы иначе, не прибегая к суду	11,2	15,5
Другое	0,8	0,5
Затруднились ответить	3,8	1,0

Имеет значение и слабое знание законов, что отметили 38,5% респондентов. Это тоже вполне объяснимо: если, по мнению населения, законы недостаточно легитимны, а в суде справедливости не добиться, стоит ли тратить усилия на их изучение? Так возникает этот замкнутый круг, который разорвать можно только взаимными усилиями всех заинтересованных сторон.

Очевидно, что это – вопрос не нескольких месяцев и даже лет, поскольку речь идет о таких тонких «субстанциях», как «доверие»,

«легитимность», «солидарность», «справедливость», «согласие», «взаимность», т. е. инструментальных ценностях, позволяющих обществу быть обществом, а не конгломератом атомизированных индивидов и самостоятельно существующих институтов общества.

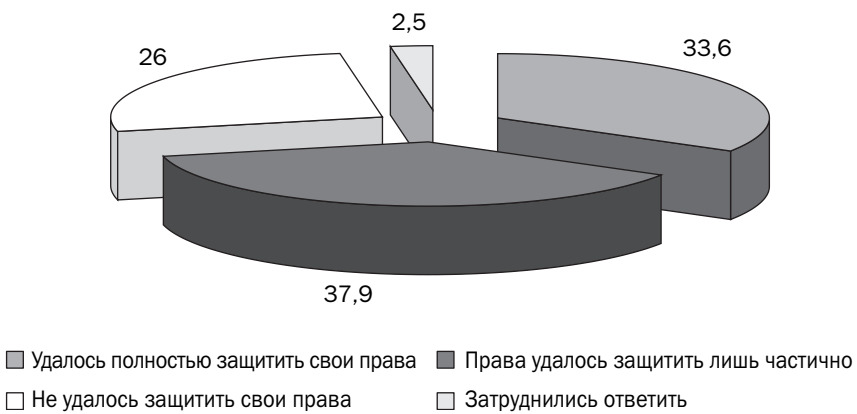
Таблица 5 показывает, что в общественном сознании существует опасный стереотип, согласно которому обращение в суд влечет серьезные моральные, материальные и другие издержки и, соответственно, «простым» людям там рассчитывать не на что. В связи с этим не приходится удивляться тому, что в России практически не бывает судебных процессов, направленных на защиту от дискриминации или ущемления прав и интересов наиболее обездоленных, уязвимых по разным основаниям групп. Поэтому вопрос о трансформации функций правоохранительных органов, судебной системы, включая не только номинально-институциональные изменения, но и утверждение в их деятельности подлинно демократической философии и уважения к человеку, переосмысление приоритетов, приведение их в соответствие с запросами общества, становится все более актуальным.

Невысокий уровень доверия к судебной власти может быть объяснен и низкой общественной оценкой эффективности решений, принимаемых органами правосудия. Так, из тех, кто имел дело с судом, лишь 33,6% респондентов удалось полностью защитить свои права (диаграмма 2). Другим удалось это сделать лишь частично или не удалось вовсе.

Диаграмма 2

Оценки населением эффективности защиты своих прав при обращении в суд

(в % от количества обращавшихся в какой-либо суд)



Такие оценки вряд ли следует считать неожиданными. У населения существует весьма устойчивое убеждение, что закон не находится в числе тех приоритетов, которыми руководствуются судьи при вынесении решений. На первые места среди таких приоритетов респонденты (независимо от образования, возраста и места проживания) поставили деньги (54,4%), давление властей (30,7%), социальный статус ответчика (23,8%), безнаказанность судей за неправильно вынесенные решения (18,7%), угрозы криминала (17,3%) и др. (табл. 6). Закон с 13,7% «голосов» занял малопочетное для судей 7-е место (из 11) у населения. И хотя эксперты оказались менее категоричными и более лояльными к судьям, но и они поставили деньги на первое место среди факторов влияния на судей.

Таблица 6

Мнения о наиболее значимых факторах влияния на решения российских судей

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	Население	Эксперты
Деньги	54,4	41,5
Давление властей	30,7	20,5
Социальный статус ответчика, его связи	23,8	21,0
Безнаказанность судей за неправильно вынесенные решения	18,7	29,0
Угрозы криминала	17,3	11,0
Несовершенство судебной процедуры	16,5	26,0
Закон	13,7	29,0
Все влияет на работу судей, кроме закона	12,2	4,5
Перегруженность делами	8,9	23,5
Личное отношение (симпатии или антипатии) к подсудимым	6,3	6,0
Затруднились ответить	8,7	9,0

Такая приоритетная роль денег среди факторов влияния на решения судей, во-первых, лишний раз подтверждает распространенность коррупции в различных сферах общества и государства; во-вторых, все больше подрывает веру в справедливость, законность, непредвзятость суда; в-третьих, ставит под сомнение тезис о независимости российского суда как правового института; в-четвертых, свидетельствует о негативных процессах, происходящих в морали и правосознании населения.

Низкая результативность предпринимаемых людьми обращений к органам правосудия и правоохранения способствует широкому

распространению среди населения теневых, неправовых практик. Для защиты своих прав или обеспечения интересов граждане вынуждены использовать неправовые механизмы и процедуры – неформальные согласования, личные связи и знакомства, взаимные обязательства, асимметричность правовых и моральных норм между «своими» и «чужими» и т. д. В результате неправовое пространство для большинства населения становится более реальным, нежели правовое, а в отношениях граждан с социальными, в том числе государственными, институтами начинают преобладать неформальные элементы. Во многом это связано с тем, что легитимные способы защиты либо неэффективны, либо блокируются, в том числе государственными правоохранительными органами. Последнее есть типичная социальная деструкция.

Если не осуществить точные, эффективные меры, то вышесказанное ставит под серьезное сомнение возможность строительства правового государства и трансформации российского социума в современное гражданское общество с развитой правовой культурой.

В этом малоблагоприятном контексте наряду с некоторыми позитивными ожиданиями граждан по отношению к судебно-правовой сфере граждане обнаруживают скептицизм и известное равнодушие к ней. Так, 41,3% респондентов не имеют представления о смысле и цели судебно-правовой реформы, «кое-что представляют» 35,3%, «в целом представляют» – 14,1%. Более информированными оказались эксперты (табл. 7), а также люди с более высоким уровнем образования и горожане.

Таблица 7

Мнения респондентов относительно их представления о смысле и целях судебно-правовой реформы

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	Население	Эксперты
В целом представляю	14,1	43,5
Кое-что представляю	35,3	42,5
Не представляю	41,3	10,0
Затруднились ответить	9,3	4,0

Критически пока настроены люди и к способности суда присяжных обеспечить справедливость и беспристрастность судебных решений. Число тех, кто в этом сомневается (35,8%), превышает число тех, кто уверен в такой способности суда присяжных (32,6%). Среди скептиков преобладают люди 18–29 лет и старше 60 лет,

жители крупных городов, а также с более высоким уровнем образования.

Определенный скептицизм демонстрирует население и по отношению к возможной эффективности судебно-правовой реформы (табл. 8).

Таблица 8

Мнения о способности судебно-правовой реформы изменить жизнь людей к лучшему или худшему

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	Население	Эксперты
Да, изменит жизнь к лучшему	17,3	33,5
Не изменит жизнь ни в лучшую, ни в худшую сторону	47,1	49,5
Изменит жизнь к худшему	5,7	2,0
Затруднились ответить	29,9	15,0

Как видим, большая часть респондентов считает, что в результате реформы не будет ни улучшений, ни ухудшений. Осторожный оптимизм внушает лишь то, что часть молодого поколения от 18 до 29 лет и людей с более высоким уровнем образования больше других уверена в успехе реформы, а также то, что однозначно уверенных в ухудшении жизни в результате реформы абсолютное меньшинство.

Вместе с тем исследование показало, что в обществе есть желание позитивных перемен и успеха в правовой сфере, что люди не теряют надежды и с готовностью откликаются на продуманные и насущные действия главного «игрока» и инициатора в этой области – государства.

Так, большинство респондентов, независимо от места проживания, положительно отнеслись к тому, что решение о предварительном заключении граждан должен принимать суд, а не прокуратура (табл. 9). Здесь доминируют люди 18–29 и 50–59 лет, в основном с высшим образованием.

Таблица 9

Мнения респондентов о том, что решения о предварительном заключении граждан должен принимать суд, а не прокуратура

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	Население	Эксперты
В основном одобряю	36,5	59,0
В основном не одобряю	16,6	21,0
Затруднились ответить	46,9	20,0

При этом очевидно, что 49,4% респондентов от населения и 59,5%% экспертов, не одобряющих такую постановку вопроса, выступают не столько против подобных действий, сколько против того, что это позволит избегать наказания преступникам. Другие же (соответственно 37,3% и 33,3%) не уверены в независимости и беспристрастности суда в его решениях.

Многие респонденты с надеждой относятся к введению института мировых судей, ожидая, что это сделает судопроизводство в стране более совершенным и эффективным (табл. 10).

Таблица 10

Оценки способности института мировых судей сделать судопроизводство в стране более совершенным и эффективным

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	Население	Эксперты
Скорее способен, чем не способен	38,9	63,0
Скорее неспособен, чем способен	17,9	17,5
Затруднились ответить	43,2	19,5

Это вполне объяснимо, поскольку неповоротливость судебной машины, ее громоздкость отбивают всякую охоту обращаться в суд, особенно по не слишком крупным и рутинным вопросам. Люди надеются, что мировые судьи разгрузят суды и смогут быстро принимать справедливые, основанные на законе решения.

Несмотря на скепсис относительно способности суда присяжных обеспечить беспристрастность судебных решений, большинство респондентов все же хотели бы, чтобы в их городе или районе действовали как суд присяжных, так и мировые судьи (табл. 11).

Таблица 11

Мнения относительно действия в городе или районе, где проживают респонденты, суда присяжных и мировых судей[1]

(в % от количества опрошенных)

Суды	Население			Эксперты		
	да	нет	затрудняюсь ответить	да	нет	затрудняюсь ответить
Суд присяжных	47,4	16,7	35,9	50,5	16,5	33,0
Мировые судьи	48,5	12,2	19,3	71,0	4,5	24,5

[1] Вопрос звучал так: «Хотели бы Вы или нет, чтобы в Вашем городе или районе действовали: а) суд присяжных; б) мировые судьи?»

Важнейшим индикатором правовой культуры и уровня правосознания в обществе является вопрос о смертной казни. В России действует мораторий на приведение в исполнение смертных приговоров. Страна стала членом Совета Европы, прием в который был связан с рядом условий, в частности, об отмене смертной казни и моратории на исполнение смертных приговоров. Вместе с тем Госдума считает, что положения п. 10 Заключения Парламентской Ассамблеи (1996 г.) по этому вопросу не являются обязательными и носят рекомендательный характер.

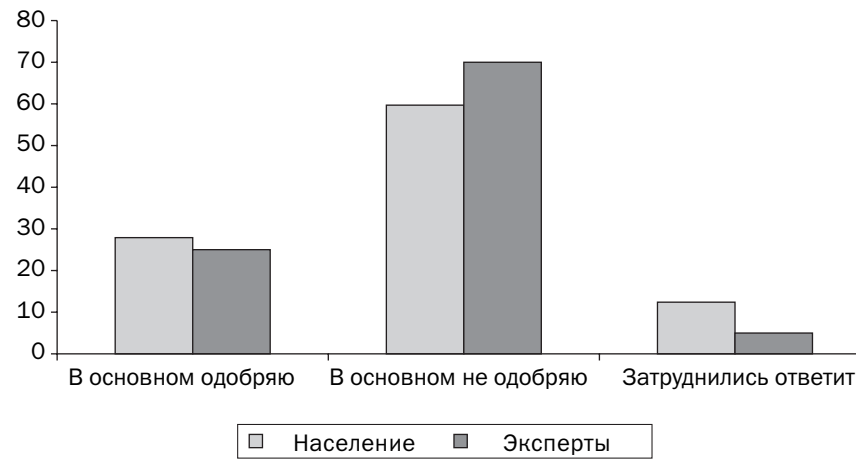
В 1990-е годы опросы населения об отношении к смертной казни показывали, что свыше 90% не считали возможным отказываться от этой меры наказания. Исследователи объясняли это тем, что правосознание и психология многих поколений россиян несли на себе печать насилия и жестокости классовой борьбы, разрушительных войн и тоталитарной идеологии, а также депрессии и страданий последнего десятилетия. Одни ученые считали, что в ближайшее время уровень ригоризма в российском обществе не изменится, следовательно, ни в психологическом, ни в культурном отношении оно не готово к отмене смертной казни. Другие полагали, что такая отмена в России политически предрешена.

Проведенное исследование показало, что уровень нетерпимости и ригоризма в России несколько снизился (диаграмма 3). И хотя сторонники смертной казни преобладают над ее противниками, пропорции постепенно меняются в пользу последних.

Диаграмма 3

Оценки фактической отмены смертной казни в стране

(в % от количества опрошенных)



Вероятно, в перспективе смертная казнь в России будет отменена. Однако указать временны́е рамки такого шага сегодня невозможно. Решение этого вопроса зависит от ряда факторов, среди которых – стабилизация обстановки в стране, выход из экономического кризиса, успехи в борьбе с преступностью. Условия для такого шага еще не сложились, что и отразили результаты исследования. На фоне слабости действия нравственных и религиозных норм, хрупкости демократических институтов и традиций, отсутствия правовой государственности отказ от смертной казни обществом в наши дни не представляется обоснованым.

Отмена смертной казни возможна лишь при становлении гражданского общества и правовой государственности, при наличии и эффективности которой сдерживающая роль смертной казни не выдержит конкуренции с другими средствами (не обязательно правовыми), более цивилизованными, нравственными, справедливыми, когда можно будет наказать гражданина, не лишая его права на жизнь.

Пока же роль ведущих институтов и правовых субъектов в обеспечении цивилизованного характера правопорядка остается низкой, а нередко и деструктивной. Коррумпированность правоохранительной и судебно-правовой систем, их зависимость от внеправовых факторов деформируют правовую жизнь в стране, тормозят реформы, ведут к отчуждению общества и власти, снижают общий уровень правовой культуры.

В этих условиях судебно-правовая реформа представляется столь же необходимой, сколь и неизбежной. Речь идет лишь о том, чтобы она была своевременной, продуманной, динамичной и эффективной. Как показало исследование, несмотря на скепсис, население готово поддержать такую реформу.

Вместе с тем совершенствование правовой жизни в стране нельзя рассматривать, как улицу с односторонним движением, как прерогативу специально существующих для этих целей государственных или общественных институтов. Не отрицая монополии государства на инициативу в этой области, следует подчеркнуть, что в самом обществе, среди населения важны потребность, осознание необходимости действий в этом направлении. Исследование, однако, показало, что лишь незначительная часть населения готова участвовать и участвует в общественном контроле за деятельностью органов власти, в работе каких-либо организаций и органов самоуправления. Одни считают, что это не нужно органам власти (44,8%), другие – что общество в целом еще не созрело для этого (24,9%), третьи – что это не нужно отдельным чиновникам (20,5%), четвертые – что общественные организации не умеют строить отношения с властью и лишь затрудняют деятельность власти (10,5%), и т. д.

Образуется замкнутый круг: власть, включая ее судебно-правоохранительную составляющую, по сути, игнорирует интересы рядовых граждан, которые, в свою очередь, отвечают ей тем же. Происходит это прежде всего потому, что общество атомизировано, уровень самоорганизации, доверия и солидаризма крайне низок. Власть вне общественного контроля и давления может себя чувствовать вполне комфортно. То же самое можно сказать о правоохранительной системе в целом. В этих условия судебно-правовая реформа может идти сколь угодно долго и безрезультатно.

Ситуация в стране начнет меняться только тогда, когда общество научится влиять на власть, в том числе судебно-правовую, задействуя разные каналы и правовые институты. Но для этого необходимо осознать: защита своих прав и интересов – не что-то внешнее и второстепенное, а результат постоянных усилий и борьбы за утверждение их в повседневной российской действительности.

И хотя борьба с бедностью, постоянным ростом цен, стремление остаться на плаву требуют сегодня от людей неоправданно много сил, движение в сторону усиления воздействия на государство с целью развития в нем демократических, правовых начал, с одной стороны, и развития самоуправления в обществе – с другой, представляется совершенно необходимым и неизбежным.

А.Е.Бусыгин,
доктор экономических наук, профессор,
действительный государственный советник
Российской Федерации I класса

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ВЗГЛЯД ИЗНУТРИ (Продолжение)

В русской литературе, на которой воспитывались многие поколения мыслящих людей, чиновникам всегда давались самые уничижительные характеристики. Вот одна из них, принадлежащая известному философу и литератору Василию Розанову (1856–1919): «Заранее решено, что человек не гений. Кроме того, он естественный мерзавец. В итоге этих двух «уверенностей» получился чиновник и решение везде завести чиновничество»[1].

А вот Марина Цветаева: «Чиновничество. Какое жуткое слово. Какая – от Акакия Акакиевича до министра его же ведомства – вычеркнутость из живых. Чиновник – и сразу кладбище с его шестью разрядами. Некое постепенное зарывание в землю: чем выше, тем глубже. А какие унылые наименования: коллежский асессор, титулярный советник, надворный советник, статский, действительный статский…»[2].

Наименования сегодня иные: ведущий специалист, специалист-эксперт, консультант, советник, главный советник – это должности. Разряды также звучат по-иному: государственный советник, действительный государственный советник такого-то класса… А изменилась ли суть? Во всяком случае, исследователи отмечают существование ярко выраженной формы административного отчуждения государственного аппарата от общества, которое накладывается на отчуждение населения от государства[3]. Иначе говоря, в глазах подавляющего большинства современный государственный служащий является все тем же чиновником, который «ничего не задумывает, ничего не предпринимает, ничего нового не начинает, и даже все «запрещает»[4].

---

[1] *Розанов В.* Опавшие листья. М., 2001. С. 185.

[2] *Цветаева М.* Кедр. О книге кн. С.Волконского «Родина». В кн.: Князь Сергей Волконский. Родина. Воспоминания. М., 2002. С. 381.

[3] См.: Социология власти. 2003. №1. С. 23.

[4] Это еще одна характеристика чиновника, данная В.Розановым в цитированной книге.

По результатам социологических исследований профессором В.Э.Бойковым недавно сделан следующий вывод: «Эффективность своей служебной деятельности чиновники 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»[1].

Анализу данной ситуации посвящена предлагаемая статья. В ней автор пытается выяснить, насколько плоха ситуация, возможны ли ее изменения к лучшему и если да, то каким путем.

* * *

Гражданская государственная служба сродни военной: дисциплина, четкая субординация, работа не «от и до», а столько, сколько потребуется, – все это ее неотъемлемые черты. Есть и свой «устав» – «Правила делопроизводства».

На некоторых вопросах практики использования данного «устава» прежде всего и остановимся.

В современном учреждении машинописные бюро, не в пример прошлому, работой завалены гораздо меньше. Каждый чиновник владеет компьютером и должен хорошо знать правила создания (написания) и оформления документов. Назвать это искусством – язык не поворачивается, хотя элемент творчества при написании документов несомненно присутствует. Правила же оформления надо просто знать, и следование им требует большого терпения и значительного времени. Непосвященного человека они способны привести в изумление.

Представьте себе рядового исполнителя-чиновника – сотрудника некоего управления Администрации Президента Российской Федерации. На исполнении у него постоянно много документов. Опытный чиновник знает: работу с документами нельзя запускать. Стоит отложить «на потом» несколько документов – придется с напряжением сил наверстывать упущенное время, разгребать гору бумаг, срок исполнения которых скоро истекает. Для рядового чиновника бедой является начальник, у которого на столе залеживаются документы, не переданные на исполнение вовремя. А такое случается – начальник хочет сам внимательно ознакомиться с документом, оставляет его на день-два, но очень занят и до этих документов руки не доходят. Потом он уезжает в командировку на несколько дней, и к испол-

[1] Социология власти. 2003. №1. С. 22.

нителю документ попадает с опозданием на пару недель. На исполнение остается совсем немного времени, что отрицательно сказывается на работе и ее результатах.

Но вернемся к нашему чиновнику. Итак, он исполняет документ, соисполнителями которого являются два других управления Администрации. Документ этот – поручение Руководителя Администрации рассмотреть обращение высшего должностного лица субъекта Федерации на имя Президента, содержащее предложение о внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации.

Этот чиновник уже имеет в своем распоряжении мнения двух других управлений, который он получил официально (т. е. письма, содержащие эти мнения, ранее были направлены руководителями управлений на имя заместителя Руководителя Администрации Президента, который курирует работу управления, где трудится наш чиновник, и из секретариата заместителя Руководителя Администрации они были направлены в управление для работы).

Итак, чиновник с учетом мнений двух других управлений готовит документ на имя Руководителя Администрации Президента, где со ссылками на действующее законодательство и сложившуюся практику дается анализ предложения руководителя региона и сообщается, что, поскольку, вопросы налогообложения находятся в компетенции Правительства, данное предложение необходимо направить для рассмотрения в Правительство Российской Федерации.

Собственно говоря, он готовит не один документ, а несколько: проект письма начальника управления на имя заместителя Руководителя Администрации Президента, курирующего данное управление; проект письма заместителя Руководителя Администрации на имя ее руководителя; проект письма Руководителя Администрации на имя Председателя Правительства с просьбой рассмотреть вопрос и по итогам проинформировать заявителя и Администрацию Президента Российской Федерации; проект письма заместителя Руководителя Администрации на имя заявителя (т. е. руководителя региона, который обратился с предложением об изменении порядка налогообложения) с информацией о том, что его обращение направлено в Правительство Российской Федерации на рассмотрение, по итогам которого он будет проинформирован дополнительно.

Итак, необходимые проекты писем подготовлены, и на стол начальника управления ложится пакет документов: оригинал поручения (т. е. письмо руководителя региона с «уголком» поручения Руководителя Администрации); проект письма начальника управления на имя заместителя Руководителя Администрации в двух экземплярах – второй экземпляр завизирован исполнителем, начальником отдела, в котором работает исполнитель документа, начальником

отдела делопроизводства управления, первым заместителем начальника управления. Большинство остальных проектов писем – в трех, а то и в четырех экземплярах: например, первый экземпляр проекта письма на имя Председателя Правительства (завизированный начальниками отделов и первым заместителем начальника управления) останется в архиве управления, второй (завизированный начальником управления) – в секретариате (в делопроизводстве) заместителя руководителя Администрации Президента, третий (завизированный заместителем Руководителя Администрации) – в секретариате Руководителя Администрации, а четвертый (т. е. первый экземпляр, подготовленный на бланке учреждения) будет подписан Руководителем Администрации и направлен адресату.

На этом канцелярская история обращения данного поручения в Администрации Президента не заканчивается. С письма на имя Председателя Правительства, подписанного Руководителем Администрации, будет снята копия и с поручением «контроль до получения ответа из Правительства» направлена в управление нашему исполнителю. Далее возможны варианты, которые зависят от итогов рассмотрения предложения в Правительстве, но мы о них рассказывать не будем. На данном этапе важно отметить следующее: предложение заявителя по существу еще не рассмотрено (будет рассматриваться в Правительстве), но уже обросло ворохом бумаг. В компьютерах делопроизводителей можно проследить «историю» данного документа: в соответствующие файлы занесены тексты поручений и резолюций, номера всех сопутствующих писем, даты их отправки и получения в различных подразделениях Администрации Президента.

В Правительстве эта канцелярская история получит продолжение: можно предположить, что поручение рассмотреть обращение будет дано нескольким департаментам аппарата Правительства, Министерству по налогам и сборам и Минэкономразвития России. И вполне возможно, что заявитель получит примерно такой ответ: «Ваше предложение не может быть поддержано, так как…» (далее последуют аргументы). Но в будущем в архивах Администрации Президента и Правительства обнаружатся объемистые единицы хранения, содержащие многостраничную переписку по данному вопросу.

Это всего лишь один пример. Писем такого рода много и каждый месяц рядовой исполнитель работает над десятком или более того документов. За год счет идет на сотни.

Как правило, большинство обращений требует серьезного анализа и работы. При этом с точки зрения процедуры работы нет никакой разницы – рассматривается элементарный вопрос или достаточно сложный.

Чиновник не только работает с обращениями. Он принимает участие в подготовке совещаний, готовит и множит информационные письма и материалы для этих совещаний, раскладывает их по папкам, «сидит на телефонах», обзванивая участников. После совещаний работает со стенограммами, готовя проекты перечня поручений по итогам обсуждения. Он делает массу других дел: выезжает в командировки, чтобы на месте разобраться в том или ином вопросе; принимает участие в заседаниях разного рода рабочих групп, работе конференций, симпозиумах, «круглых столах» и т. д. и т. п. В этой круговерти оперативной работы, которую, по мнению начальника, как правило, надо бы было «сделать вчера», у него нет времени подумать о том, что он, в качестве государственного служащего, оказывает услуги гражданам и организациям. Если он ответственный и обязательный человек, он думает только о том, чтобы выполнить свои обязанности качественно и в срок.

И так думает каждый госслужащий, на какой ступени иерархической лестницы он бы ни находился. Поэтому вполне естественно, что в рейтинге некоторых норм и правил служебного поведения на первом месте стоит добросовестное отношение к работе[1]. Все прочие качества (честность, доброжелательность, справедливость и др.) имеют меньший рейтинг. И это естественно. Хорошо при этом то, что такое качество, как «служебный педантизм» имеет самый низкий рейтинг (4,4%). Это означает, что подавляющее большинство чиновников, к счастью, не страдают излишним формализмом и при решении рабочих вопросов стоят на позициях здравого смысла.

Если все государственные служащие (и те, кто отдает команды, и те, кто их исполняет) ответственны и обязательны, то государственная машина работает без сбоев. Но это все же – **машина** со всеми присущими ей недостатками. Иным образом государственный механизм действовать не может. Но коэффициент его полезного действия во многом зависит от качества чиновников – тех самых «винтиков», из которых этот механизм и состоит. Кажется, Бисмарку принадлежит мысль, что с хорошими чиновниками и плохими законами государство еще как-то может функционировать, но с плохими чиновниками и при наличии идеальных законов ничего не получится.

Всякий механизм, в том числе государственный, лишен души. Но от профессиональных и человеческих качеств чиновников во многом зависит качество деятельности государства. Не важно, ощущает себя каждый чиновник оказывающим государственные услуги граж-

[1] См.: Социология власти. 2003. №1. С. 24.

данам и организациям или нет. Тем более что его повседневная деятельность чаще всего не оставляет места таким ощущениям. Важно, чтобы государственная машина в целом была нацелена на оказание таких услуг. При этом чиновники тратят (и будут тратить) силы на подготовку отчетов, справок и множество согласований при решении различных задач, в том числе тех, которые на первый взгляд могут показаться элементарными. Без этого государственная служба функционировать не может. Возможно, это покажется парадоксальным, но высокая степень бюрократизированности этой службы ставит заслон принятию непродуманных решений и возможным злоупотреблениям. Многочисленные согласования, визирования документов и тому подобное – это необходимость, которую нельзя отменить. Можно только принимать решения, направленные на снижение временны́х и прочих затрат на совершение названных действий. Количество виз и согласований при этом должно быть минимально необходимым. Но практика показывает, что с учетом масштабности задач, которые решает государство, оно все же неизбежно будет большим.

Возникает вопрос: если все так хорошо, то почему столь распространено мнение о «чиновничьем беспределе»?

На самом деле не все столь хорошо. Выше говорилось о бесперебойности функционирования государственной машины в случае, если все чиновники ответственны и обязательны. Но такое бывает только в идеале, но не в реальной жизни. Поэтому столь большое внимание уделяется кадровой политике, а также совершенствованию аппаратной работы.

Эти вопросы в данной статье не рассматриваются. Отметим только, что во власть идут люди разные, и кадровая политика должна располагать механизмами, ставящими заслон на пути продвижения в чиновники тех, кому противопоказано находиться на государственной службе. Механизмы эти сегодня нуждаются в совершенствовании.

Что касается более действенного контроля за повседневной работой государственных служащих, прежде всего тех, которые по роду своей работы оказывают непосредственные услуги гражданам и организациям, вступают с ними в прямой контакт (например, работники налоговых органов) то лучшим контролером являются сами граждане и организации. Иной раз приходится слышать о том, что в государственных учреждениях без взятки невозможно получить даже те документы, которые учреждения обязаны предоставлять в соответствии с действующим законодательством. Сломать такую ситуацию возможно только за счет активности тех, кто принуждается к даче взятки.

Распространению мнения о чиновничьем беспределе способствуют и недостатки действующего законодательства, которое в ряде случаев содержит нечеткие, неясные нормы.

Прежде всего, следует упомянуть о нечетком распределении в действующих законах полномочий и предметов ведения, о чем в последнее время много говорилось и писалось. Такая нечеткость дает возможность чиновникам разных ведомств или ведомств разного уровня (субъектов Федерации и Федерации в целом) «кивать» друг на друга и ничего не предпринимать в ответ на обращения граждан, ссылаясь на то, что к ним обратились «не по адресу».

Ситуация стара как мир. Вот пример времен французского короля Людовика XV: «Как-то утром королева заметила, что ее стеганое одеяло сильно запылилось. Она робко позволила себе высказать это вслух. Замечание по иерархической лестнице было доведено до сведения младших камердинеров, те принялись отрицать свою ответственность: эта пыль находится не в их компетенции, спрашивать за нее нужно с главного камердинера-обойщика. Узнав о происшествии, он заявил, что «это его не касается». После двухнедельных расследований наконец выяснилось, что «кровать королевы в то время, когда Ее Величество в ней не спит, считается мебелью», так что тем самым претензии следует обращать к службе, ведающей мебелью»[1]. Увы, многие наши граждане побывали в подобной ситуации, однако в отличие от вопроса королевы их проблемы так быстро не решались.

В настоящее время продолжается большая работа по разграничению полномочий между органами власти Российской Федерации и ее субъектов, начатая еще в 2001 г. Ее завершение должно способствовать решению рассматриваемой проблемы.

Нечеткость в действующем законодательстве часто приводит к тому, что чиновник не хочет брать ответственность на себя (что вполне естественно) и поэтому «перестраховывается», чем вызывает возмущение граждан и организаций.

Поясним на одном конкретном примере. Одно из положений «Налогового кодекса» (подпункт 4 п. 1, ст. 165) предусматривает, что для подтверждения обоснованности применения налоговой ставки 0% и налоговых вычетов при экспорте товара экспортером в налоговые органы предоставляются в том числе «копии транспортных, товаросопроводительных и (или) иных документов с отметками пограничных таможенных органов, подтверждающих вывоз товаров за пределы территории Российской Федерации». Налоговый кодекс, таким образом, устанавливает, что отметка «Товар вывезен» может быть

[1] *Ленотр Ж.* Повседневная жизнь Версаля при королях. М., 2003. С. 118.

сделана не обязательно на международных товарно-транспортных накладных – в кодексе есть упоминание «иных документов». Однако чиновник в налоговой инспекции будет требовать (и требует) копии именно транспортных, товаросопроводительных документов с отметкой о вывозе товара, так как эти документы прямо упомянуты в Налоговом кодексе. Ответственность за прием «иных документов» он на себя не возьмет. Ему нет дела до того, что арбитражные суды каждый раз будут рассматривать иски налогоплательщика и он будет выигрывать все процессы. Пока руководство не даст ему команду принимать иные документы, он будет требовать те, которые упомянуты в Налоговом кодексе. Сам же он руководство в известность о существующей проблеме ставить не будет. Даже если руководство будет проинформировано, вряд ли оно что-нибудь предпримет, так как Налоговый кодекс – закон прямого действия, и нет смысла готовить нормативное письмо министерства, в котором был бы разъяснен порядок принятия документов.

Эффективность государственной машины определяется именно тем, насколько быстро она способна выявлять и устранять подобные недостатки. К сожалению, следует констатировать, что у нас такого рода недостатки устраняются крайне медленно – отсутствуют регуляторы, позволяющие незамедлительно их выявлять и принимать необходимые решения. В рамках отдельно взятого ведомства такие недостатки сегодня, как правило, неустранимы. Импульс должен исходить извне. Поэтому граждане и организации часто «ищут правду» у Президента и в его Администрации, обращаясь по самым разнообразным вопросам, которые в нормальных условиях можно было бы решить в рамках одного ведомства, где эти вопросы и возникли.

И не только рядовые граждане – высшие должностные лица субъектов Российской Федерации обращаются к Президенту страны по вопросам, которые находятся исключительно в компетенции Правительства в надежде, что Президент даст Правительству поручение их решить. Это, к примеру, просьба дать поручение обязательно включить в федеральный бюджет заявки субъекта Федерации на финансирование строительства производственного комплекса; просьба ускорить принятие решения по проекту освоения угольного месторождения; просьба содействовать финансированию, необходимому для достройки судна рыболовецкого флота. Вопросы, как видно, важные для субъекта Федерации, но не имеющие стратегического, общероссийского значения. Разумеется, их следовало бы решать непосредственно с Правительством. На деле так и получается: все подобные письма направляются на рассмотрение в Правительство, предварительно «оставив след» в Администрации Президента, о котором шла речь в начале данной статьи.

Приходится встречаться и с преувеличенным самомнением чиновников, в основе которого лежит их принадлежность к власти, которая, как им представляется, всегда права. В последние годы появилось немало случаев, когда граждане и организации подают в суд на те или иные действия ведомств и выигрывают процессы. Однако ведомства не исполняют решения судов, так как они с ними не согласны. Обжаловать же судебное решение чиновникам в голову не приходит – к этому просто не привыкли.

И еще об одном источнике мнения о чиновничьем беспределе: им являются граждане, которые обращались за помощью в государственные органы и не получили ее потому, что в рамках действующего законодательства эти просьбы неисполнимы.

Серьезный вопрос заключается в том, «кто виноват»: гражданин, который требует невозможного, или государство, которое имеет плохое законодательство? И в данном случае эффективность государственного механизма определяется умением дать точный ответ на данный вопрос. Но кто его даст? Кто примет решение, что законодательство надо менять? Ответ, казалось бы, прост: Конституцией России определены субъекты законодательной инициативы. Но речь идет прежде всего о первоначальном импульсе, о выявлении проблемы, которая мешает жить гражданам, не способствует защите их прав.

Хорошо, когда проблема ставится «на самом верху». В своем послании Федеральному Собранию 2003 г. Президент России В.В.Путин остановился на проблеме гражданства. Он отметил, что в настоящее время более 1 миллиона человек, приехавших к нам после распада Советского Союза и до принятия нового законодательства о гражданстве, оказались в сложнейшей жизненной ситуации. «Принятые в прошлом году законы были призваны навести порядок в миграционных потоках, сделать их прозрачными. То, что получилось, не способствует решению этих задач. Скорее, создает серьезные проблемы для большого количества людей. И я считаю нашим с вами долгом эту ситуацию поправить». Президентский уровень постановки проблемы позволяет надеяться, что она будет решена. Но в повседневной жизни таких проблем масса, и далеко не каждая может быть обозначена на столь высоком уровне. Одна из задач проводимой административной реформы как раз и заключается в том, чтобы, «не вытаскивая» проблем на самый верх, решать их на тех уровнях, где они могут и должны быть решены.

Вернемся к вопросу оказания услуг государством гражданам и организациям. Иной раз приходится встречаться с излишне буквальным пониманием некоторыми гражданами и организациями (чаще всего общественными) того факта, что государственные слу-

жащие существуют для того, чтобы оказывать им услуги. Выглядит это так: некий гражданин (сам по себе или представляющий общественную организацию) приходит в государственное учреждение с блестящей, по его мнению, идеей. Она, как правило, имеет планетарные масштабы и, по убеждению гражданина, государственные служащие просто обязаны воплотить эту идею в жизнь. Если они за это не берутся, значит все они законченные бюрократы, чинуши, глупцы, противники прогресса и т. п. Встречаются варианты этой ситуации. Наиболее распространенный состоит в том, что гражданин небескорыстен и от реализации его идеи ожидает определенных выгод для себя или организации, которую он представляет. В самом безобидном случае он предполагает, что реализация его идеи сделает его (или организацию, которую он представляет) если не знаменитым, то общеизвестным.

Авторы глобальных идей, получившие в государственном учреждении отказ способствовать их реализации, впоследствии становятся самыми ярыми критиками чиновников.

Трудность для чиновника заключается в том, чтобы отличать зерна от плевел. Люди приходят в государственные учреждения не только с утопиями, но и с ценными мыслями и дельными предложениями. Собственно говоря, отличить одно от другого для опытного чиновника – не проблема. Трудность в другом – продвинуть действительно ценную идею. Известно, что чиновник работает, исполняя поручения руководителя. Причем поручений, как правило, так много, а времени так мало, что заниматься еще и дополнительной работой ему не хочется.

Говорят, что чиновник без задержки делает только то, за что или наградят, или снимут голову, если не сделает в срок. При хорошо поставленном контроле в государственном учреждении отслеживаются сроки исполнения всех без исключения документов. Поэтому задержки в сроках не часты. А вот времени на инициативное рассмотрение предложений со стороны у чиновников мало. Причем, это не является их прямой обязанностью.

У рядового гражданина есть две возможности попасть к чиновнику и быть выслушанным: записаться на прием в отведенные для этого часы и быть рекомендованным кем-либо из тех, кто с чиновником знаком. Документы, принятые на приеме, будучи зарегистрированными, становятся официальными и рассматриваются в установленном порядке. Документы, полученные иным путем (через знакомых), как уже говорилось, чиновник не обязан рассматривать. Более того, в «Общих принципах служебного поведения государственных служащих» записано, что государственный служащий, сознавая свою ответственность перед государством, обществом и

гражданами, призван не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимым от влияния со стороны граждан, профессиональных или социальных групп и организаций. Таким образом, социальной группе знакомых предпочтения со стороны чиновников быть не должно.

Это не означает, что обратная связь между обществом и государством лишается неких важных звеньев. На то и существуют общественные организации (действующие в рамках соответствующего федерального закона), чтобы доносить консолидированную точку зрения представителей общественности до властей. Как известно, Президент России В.В.Путин в первый же год избрания радикально изменил практику взаимоотношений Кремля с деловыми кругами: вместо индивидуальных встреч с крупными предпринимателями он проводит коллективные встречи с теми же предпринимателями в рамках своих контактов с Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП). В результате отношения стали яснее и прозрачнее. Исчезли толки и домыслы относительно того, кто прошел к Президенту и кому было отказано. И предложения на этих встречах высказываются только те, которые поддержаны большинством – иначе говоря, им предшествует взыскательная общественная экспертиза.

Реальная жизнь неизбежно выходит за рамки регламентаций. Поэтому нельзя полностью исключить попадания к государственному служащему предложений со стороны. В данной связи требует обсуждения вопрос об инициативе чиновника.

Уже отмечалось, что чиновник работает по поручениям. В системе государственной службы инициатива чиновника лимитирована. Она приветствуется только в той мере, в какой ее проявление способствует лучшему выполнению поручения. Каждый уровень иерархической лестницы допускает свой уровень инициативы – чем выше ступень, тем больше возможностей для ее проявления. Поэтому и содержание работы на каждой ступени различно: чем ниже должность, тем больше «бумажной» работы, и наоборот: чем выше, тем больше общения с людьми. Высокопоставленный чиновник (который главным образом не исполняет, а сам дает поручения) может в большой степени повлиять на реализацию предложения, которое было сделано «со стороны». Опытный чиновник с нижних ступеней иерархической лестницы не будет продвигать такое предложение, докладывая о нем руководителю. Тем более, что у этого руководителя есть вышестоящий начальник, а выше него еще один и есть большие сомнения, что эстафета будет подхвачена выше. Он посоветует, как поступить, чтобы предложение было замечено: на чье имя и за чьей подписью направить соответствующее письмо. Сам же он

предпочтет остаться в тени. Поэтому так трудно дать первоначальный импульс к обозначению проблемы, которую в первую очередь видит чиновник не самого высокого уровня.

* * *

Автор не считает, что подводя итоги изложенному, необходимо формулировать выводы – они ясны из самого изложения.

В заключении хотелось бы «перебросить мостик» к проблеме, которая представляется важной. Только что речь шла о возможных путях реализации предложений, которые могут быть сделаны чиновнику сторонними гражданами и организациями. Но самим чиновникам приходится анализировать разного рода предложения. Им поручается разрабатывать концепции, программы, проекты законов и нормативных актов, предложения по реформированию учреждений и т. д. и т. п. Иначе говоря, чиновники (часто с помощью привлеченных экспертов) разрабатывают проекты важных решений, реализация которых призвана реформировать те или иные стороны жизни общества. Вопросы заключаются в том, каким образом обосновываются предложения чиновников? Как и кем ведутся аналитические разработки? Как просчитываются возможные последствия реализации предложений?

Ответы на эти вопросы автор попытается дать в следующей статье.

ИССЛЕДОВАНИЯ

ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В УСЛОВИЯХ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ И СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМ (Материалы «круглого стола»)

2 декабря 2003 г. в РАГС при Президенте Российской Федерации состоялся «круглый стол» по проблеме «Гражданская служба и гражданское общество в условиях проведения административной и судебно-правовой реформ».

В основу обсуждения темы были положены результаты социологического исследования с той же формулировкой, проведенного в октябре 2003 г. совместно Социологическим центром и кафедрой политологии и политического управления РАГС. В ходе исследования были опрошены 1500 респондентов, представлявших население страны 20 субъектов страны, а также 200 экспертов из ведущих учреждений государственной службы Российской Федерации.

В работе «круглого стола» приняли участие ведущие ученые страны, прежде всего из РАГС, представители Администрации Президента РФ и средств массовой информации. Для участников был подготовлен и предварительно роздан специальный материал, содержащий результаты исследования, в том числе аналитический материал одного из его руководителей доктора философских наук, профессора В.Э.Бойкова.

Открыл заседание «круглого стола» президент-ректор РАГС В.К.Егоров.

С основными сообщениями выступили заведующий кафедрой политологии и политического управления РАГС В.С.Комаровский и заведующий кафедрой социологии и директор Социологического центра РАГС В.Э.Бойков.

В ходе обсуждения проблемы выступили: зав. кафедрой государственной службы и кадровой политики А.И.Турчинов; зав. кафедрой государственного управления и правового обеспечения госслужбы Г.В.Атаманчук; зав. кафедрой информационной политики В.Д.Попов; зав. кафедрой организации социальных систем и антикризисного управления В.Л.Романов; начальник управления Администрации Президента РФ А.Е.Бусыгин, а также другие участники «круглого стола».

Подвел итоги работы научного форума член-корреспондент РАН, проректор РАГС В.П.Чичканов.

Ниже публикуется стенограмма «круглого стола».

ЕГОРОВ В.К., президент-ректор РАГС при Президенте Российской Федерации.

Уважаемые коллеги! Я благодарю вас за то, что вы откликнулись на наше приглашение принять участие в «круглом столе». Говорить о том, какое значение имеют для Академии проблемы, которые

затрагивает «круглый стол», много не нужно. Тот состав, который присутствует сейчас, дает основание думать, что разговор у нас получится содержательный.

Мы бы хотели также поблагодарить представителей средств массовой информации – как политических, так и специализированных научных изданий, которые откликнулись на наше приглашение.

В конце года всегда изыскиваем возможность подвести итоги на выбранных направлениях. Социологические и политологические исследования – не исключение. В этом году мы решили эту традицию усилить и провести «круглый стол» с более широким кругом участников.

Я подчеркну два обстоятельства. В течение многих лет у нас проводится социологический мониторинг всего, что касается проблем взаимоотношений народа и власти. Наш Социологический центр отличается от многочисленных социологических служб и компаний тем, что в Академии уделяется целенаправленное, предметное внимание к сфере, связанной с государственным управлением, тем более, что сейчас это сопряжено с двумя реформами, которые имеют самое непосредственное отношение к Академии госслужбы и к нашим интересам. Я имею в виду реформу системы государственной службы в Российской Федерации и административную реформу.

В последние два года кафедра политологии и политического управления совместно с обеими палатами Федерального Собрания активно проводит мониторинг того, как реально начинает работать в жизни, как сцепляется с теми или иными процессами экономики в социальной сфере, в политической жизни общества, а может быть, и шире, наша судебно-правовая реформа. Мы в этой связи собирались уже не раз. Сегодня хотелось бы, чтобы мы сообща посмотрели на те результаты, которые имеем по этим некогда достаточно самостоятельным, а сейчас в организационно-творческом плане объединенным научно-исследовательским проектам.

КОМАРОВСКИЙ В.С., зав. кафедрой политологии и политического управления РАГС.

В своем выступлении я хотел бы остановиться на двух вопросах. Первый – рассказать о замысле исследования, второй – дать интерпретацию некоторых полученных в нем результатов.

Сначала о замыслах. В 1997 г. кафедра провела исследование «О состоянии и путях реформирования государственной службы». Мы выпустили книгу «Государственная служба России: диалог с обществом». Положения и выводы этого исследования были одной из основ этого социологического исследования.

Второе основание более веское. Это принятые концепция и программа реформирования государственной службы, разработки по административной и судебно-правовой реформе.

Особое внимание уделялось ожидаемым результатам реформ государственной службы на 1993–2005 гг. Они таковы. Первое: обеспечить прозрачность, открытость государственной службы как для граждан, так и для объединений граждан. Второе: обеспечить более высокий уровень услуг, которые оказывает государственная служба гражданам и их объединениям.

Такой подход позволял надеяться, что наше исследование будет востребовано практикой, потому что оно нацелено на решение вполне определенных практических задач. Кроме того, проблема открытости и подконтрольности государственной службы гражданскому обществу – одна из наиболее важных политологических проблем, касающихся государственной службы. Одновременно это проблема задает общую логику и идеологию реформирования. В зависимости от того, как она решается, можно ожидать тех или иных результатов.

В центре политологического анализа обычно стоит проблема поддержки гражданами и их объединениями осуществляемых реформ. В нашем случае это, прежде всего, административные реформы. Я принципиально не согласен с проректором Высшей школы экономики Якобсоном, заявившим 21 октября 2003 г. на заседании Фонда либеральной миссии, что, будучи востребованной обществом в целом, административная реформа оказалась не нужной ни одной из социальных групп в отдельности, у нее нет поддержки. Наши исследования доказывают другое: цели административной реформы, впрочем, как и правовой, соответствуют долгосрочным интересам граждан. Значит, хотя бы со временем, они ее поддержат. Другое дело, что такая поддержка не может появиться автоматически; для ее завоевания нужно работать, в частности, разъяснять смысл и цели реформ и гражданам, и госслужащим. Это один из главных выводов исследования.

Второй главный вывод исследования касается проблем открытости госслужбы для граждан и их объединений. Большинство госслужащих в настоящее время осознает ненормальность положения со скрытностью и непрозрачностью для граждан деятельности властных структур. Более того, госслужащие имеют достаточно четкое представление о той системе мер, которые могли бы способствовать решению проблемы. Эти меры касаются как общей перестройки работы властных структур, в первую очередь, более четкого регулирования процедуры принятия управленческих решений (эту позицию назвали 69% госслужащих), так и непосредственно инфор-

мационной составляющей – такие, как обращения граждан. И я хотел бы обратить ваше внимание, это принципиально важно, что более половины госслужащих выступают за возможность гражданам знакомиться с материалами дела, касающегося лично их.

Сравнивая полученные результаты с исследованием середины 90-х годов, нельзя не отметить продвижения на этом направлении. Теперь уже бóльшая часть госслужащих готова к открытости в отношении с гражданами, имеет представление, как это сделать. Значит, важно научить их эффективно использовать апробированные практикой передовые методы и формы работы.

Исключение – первая позиция: ясность процедуры принятия решения. Здесь нужна политическая воля руководства, для которого сегодня аппарат так же непрозрачен, как и для общества. Без решения этой проблемы все остальные меры могут принести лишь частичный эффект как в решении проблем прозрачности, так и других, таких как коррупция, взяточничество, злоупотребление служебным положением. Если нет ясности, кто и на каких основаниях принимает решения, то нет и того лица, которое несет ответственность за его последствия.

Более проблематичной представляется проблема контроля за деятельностью властных структур со стороны граждан и их объединений. Лишь небольшая часть госслужащих (15%) видит в этом потенциал улучшения работы аппарата (для сравнения: в совершенствовании кадровой политики – 64,5%). Такая позиция госслужащих вытекает прежде всего из того, что, по их мнению, граждане России и их объединения еще не готовы к тому, чтобы стать полноценным партнером власти в процессах выработки и реализации решений.

Приведу несколько цифр. Ответы госслужащих на вопрос: «Способны ли общественные организации взять на себя частично функции органов власти, что наблюдается сейчас повсеместно в демократическом мире», были таковы: «да» – 9,5%, «нет» – 40,5%, 49% – «они не должны этого делать вообще». Сравнение с данными, полученными нами в 90-е годы, показывает, что тут практически нет никакого продвижения. Сколько было принципиальных противников контроля и участия граждан в процессах управления, столько и осталось (было 50%, сейчас – 49%).

Есть ли у госслужащих основания для такого подхода? Может быть, наши граждане готовы к участию в контроле, в управлении, а госслужащие, в силу инерции сознания, в силу бюрократического мышления, занимают такую непрогрессивную позицию? К сожалению, для такой позиции основания есть. Согласно данным исследования, и не только нашего, граждане созрели для того, чтобы требовать от власти быть услышанными. Созрели! Но еще не готовы

работать, взять на себя ответственность и реально своими делами, временем своим распоряжаться в плане помощи государственным органам власти. Такая ситуация.

Однако самое интересное, как мне кажется, в другом. Только ли в одних гражданах дело, в уровне их правовой и политической культуры, или вопрос имеет и другую сторону – дело и в самих госслужащих? Обращу ваше внимание на вторую сторону этого вопроса. Позицию госслужащих по отношению к реформам я бы определил как сдержанную. И эта сдержанность понятна: шансы на успех оцениваются так: 27% госслужащих расценивают их как высокие, 48,5 – как средние, 19 – низкие, затруднились ответить 5%.

Частичность поддержки административной реформы аппаратом объясняется тем, что, во-первых, она, по мнению госслужащих, не изменит жизнь основной массы людей к лучшему, во-вторых, их настораживает возможность сокращения функций государственных органов. Очень важная позиция. Казалось бы, госслужащие – не политики, и такой вопрос их не должен волновать.

В чем тут дело? Почему сокращение распорядительных функций аппарата так волнует госслужащих? Конечно, одной из важнейших целей реформы является уменьшение распорядительных функций аппарата, возможности ими раздавать и командовать. Но надо отдавать себе отчет и в другом. Это прежде всего снижает статус госслужащего – чем меньше я командую и раздаю, тем менее я значим, следовательно, тем меньше возможности использовать этот административный ресурс, который был у рядового госслужащего, для себя (не обязательно через коррупцию, замечу).

Если мы не компенсируем эти потери, то они ведут к ухудшению их материального положения. Мы перед ними ставим более ответственные задачи, становится более жестким контроль, получается больше работы, больше усилий, а компенсация? Где компенсация? Прежде всего, она должна быть в зарплате (это выдвигается на первое место), но не только. Мы выявили такие факты, как нестабильность положения госслужащего в обществе, бесконечные перемены, перетряски, которые проводятся по произволу вышестоящего начальника. Их это не устраивает и именно это во многом настораживает госслужащих по отношению к реформе. В частности, мы в этом убедились, исследуя процессы внедрения в жизнь уголовно-процессуального кодекса. Такого же рода явления встречали мы и там.

Следующий важный вывод исследования. Казалось бы, все дело в открытости и подконтрольности, но открытость и подконтрольность связаны с реорганизацией, с упорядочением работы аппарата. Если не известно, кто и за что отвечает, то не известно, с кого и за что можно спросить.

Заканчивая, подведу общие итоги. Согласно мировой практике, основными факторами успеха в решении этих задач, равно как и остальных, являются: а) последовательность и воля руководства к проведению реформ (будем надеяться, что они у нас есть); б) разъяснение цели и смысла реформ госслужащим и обществу. Если госслужащий имеет представление о цели и смысле реформ, то население имеет очень слабое представление об этом; в) организация обучения и повышение квалификации кадров. От госслужащих надо не только требовать по-новому работать с гражданами, но и научить их этому. Это совсем иные навыки, которыми они не владеют; г) создание материальных и других стимулов мотивации госслужащих в поддержку реформ; д) организационное упорядочение работы аппарата, кодификация функциональных обязанностей, ответственности госслужащих применительно ко всем структурам власти и внутри них.

Важно обеспечить согласованное продвижение по всем названным направлениям. Так нам видится эта проблема.

БОЙКОВ В.Э., директор Социологического центра, зав. кафедрой социологии РАГС.

Уважаемые коллеги! Я и сотрудники Социологического центра в известной мере уже высказались. У вас есть раздаточный материал с результатами опроса, который мы провели вместе с кафедрой политологии и политического управления. Кроме того, на сайте РАГС эти материалы уже размещены. Там есть материалы и других аналогичных исследований, связанных с изучением кадрового потенциала. Сегодня мы завершаем обработку данных опроса государственных служащих ключевых министерств – Минфина, Министерства по налогам и сборам, Минэкономразвития и других и чиновников государственной службы субъектов Федерации. Эти данные через два–три дня тоже появятся на сайте.

Что касается сегодняшней темы, позволю себе несколько реплик.

Государственные и муниципальные служащие – это миллион работников, большая часть нашего общества. Многие говорят, какое общество, такие и государственные служащие, те проблемы, которые волнуют общество, волнуют и госслужащих. В то же время есть суждение, что государственные служащие – это особая социальная статусная группа, особый слой. По-разному их называют: кто «крапивным семенем», кто как.

С одной стороны, государственные служащие – часть общества, с другой стороны, они, как эксперты, более информированные, думают или представляют себе все немного иначе. Обращусь к некоторым показательным табличкам.

Первая таблица – доля опрошенных, заявивших, что представляют цели и смысл реформ. Обратите внимание, абсолютное большинство населения по всем видам реформ, тем более по реформе государственной службы, вообще не имеет представления о ее цели и смысле. Следовательно, этим реформам нет поддержки общества. Это не потому, что у нас незаконопослушные люди или они не интересуются судьбой государства, государственных органов. Напротив, интересуются, но нет никакой толковой информации. Может быть, о пенсионной реформе больше говорят, но и то, как известно, есть проблемы.

Большинство государственных служащих о реформе госслужбы имеют представление. Но и здесь, видите, почти половина не имеют представления. А ведь это организаторы. Это означает, что инициаторы или архитекторы этих реформ сделали далеко не все, чтобы даже госаппарат понял, что вообще делается. В этом смысле реформы, может быть, обречены до тех пор, пока не изменится положение.

Среди экспертов только 27% выразили мнение, что большие шансы достижения успехов в проведении реформы госслужбы а всех остальных реформ – 7, 9, 10%. Фактически встроенные в реформу люди не верят, что они будут доведены до конца. Вот такая социально-психологическая установка.

Следующая таблица: распределение мнений населения и госслужащих о способности оказывать услуги физическим и юридическим лицам. Как вы знаете, В.В.Путин заявлял, что эффективность госслужбы оценивается именно по этому одному из основных показателей. Здесь, как видите, очень большое расхождение мнений. В раздаточном материале оно тоже обозначено. Оно весьма типично. Госслужащие думают так, оценивают себя так (уровень авторитета), а население совершенно иначе, потому что трудностей получения законных услуг очень много.

Следующая таблица: оценки доминирующего стиля госуправления. В раздаточном материале приведены сопоставимые данные по нескольким годам. Вот как думают госслужащие и население: госслужащие считают, что утверждается (уже треть) диктатура закона, а у населения преобладает мнение, что царит административный произвол чиновников. Причем, я хочу подчеркнуть, когда был Президентом Ельцин, подавляющее большинство населения и чиновников считали, что царит хаос, сейчас так считает лишь каждый пятый среди населения и чиновников. Но с приходом новой администрации вроде утверждается порядок (люди это оценивают) и, вместе с тем, растет доля тех, кто считают, что царит административный произвол чиновников. Что такое административный произвол? Это регулируемый хаос или управляемый хаос.

Вот в чем большое совпадение – распределение мнений о факторах, препятствующих открытости и прозрачности госслужбы, о чем говорил В.С.Комаровский. Здесь мнения в основном совпадают и у чиновников, и у населения. По существу, это единственное совпадение, которое дает сопоставление материалов опросов.

Это иллюстрации, а в целом я хочу сказать следующее. Мы на протяжении 15 лет изучаем взаимоотношения высших федеральных органов и населения, органов среднего уровня, муниципальных органов. Мы обращаем внимание, что острота политического или социально-психологического отчуждения между населением и властью достаточно высока всегда. Сейчас острота несколько уменьшилась в связи со своевременной выплатой зарплат, пенсий, некоторыми позитивными социальными подвижками, но она очень велика. Это первое.

Второе. Как была, так и остается крайне недостаточной информированность населения о деятельности органов власти и о политике. На вопросы, что делает власть, понимаете ли вы политику, девяносто процентов говорят: не знаю и не понимаю. Информирование населения поставлено крайне плохо. Даже мне, работнику Академии государственной службы, порой трудно заполучить нормативные акты, которые уже приняты. Я пользуюсь Интернетом, программой «Консультант-плюс», могу обратиться к «Российской газете», а основная масса населения не имеет таких возможностей. Например, приняли закон об автостраховании, потом что-то отменили, потом оставили. Это касается миллионов людей. Налогообложение, как и что страховать – ведь эту информацию оплачивают налогоплательщики. И налогоплательщик это, как и государственную статистику, бесплатно получить не может. По-моему, это совершенный непорядок для нашего общества.

БУСЫГИН А.Е., действительный государственный советник Российской Федерации I класса.

Проведено очень интересное исследование. Это уже следующий этап исследования, которое проводится в течение ряда лет в рамках исследования взаимоотношений власти и общества. Среди наметившихся позитивных тенденций в оценках очень важных процессов, которые проходят в обществе насчет позитивной роли политических партий, демократии, верховенства закона и т. д., социологическое исследование подтверждает правильность основных направлений внутренней политики, которая проводится действующим Президентом. Действительно, есть радикальные изменения в оценках. Например, если в 1999 г. только 56% опрошенного населения полагали, что деятельность политических партий

следует ограничить или вообще отказаться от партийности, то в настоящее время, напротив, почти 63% опрошенных считают, что для упрочения демократии в нашей стране должна быть развитая партийная система.

Это те цифры, которые опровергают высказывания многих руководителей законодательных органов субъектов Федерации, с которыми они выступали весной и летом этого года, что в субъектах Федерации будто бы рано переходить к смешанной системе выборов законодательных органов власти, поскольку партийная система еще не сложилась, что общефедеральные партии еще весьма слабы. Данные свидетельствуют об ином: в настоящее время, с внесением изменений в законодательство субъектов Федерации, большинство населения позитивно оценивает роль партийности, и мы переходим к формированию единого пространства в масштабах всей страны. Не только на общефедеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации.

Интересны данные опроса экспертов, тем более, что в первом чтении недавно принят Федеральный закон об основах гражданской государственной службы. Действительно, речь идет о формировании теперь уже единой системы госслужбы, и опрос нацеливает на ее совершенствование, указывает те основные направления, по которым необходимо это совершенствование вести.

Здесь следует согласиться с В.Э.Бойковым, что нужно проводить дальнейшую работу с тем, чтобы сделать деятельность органов государственной власти более открытой.

В последнее время в этом направлении сделано много шагов, но нужны дальнейшие исследования и поиски других, нетрадиционных путей доведения информации о деятельности органов государственной власти до всех, кто этим интересуется. Хотя, видимо, всегда будут сохраняться разные оценки в понимании смысла и направления реформ со стороны экспертов и со стороны населения. Это неизбежно, потому что это разные группы, но правильно, что авторы исследования указывают на низкий уровень осведомленности чиновников о сути проводимой реформы.

Недавно вышел перечень поручений Президента РФ по совершенствованию федеративных отношений и местного самоуправления. Руководство РАГС, очевидно, получит этот документ. В нем есть пункт, где речь идет о необходимости совместно с Академией продумать программы повышения квалификации госслужащих всех уровней. Эта работа и сегодня ведется в Академии довольно масштабно, но поручение Президента открывает новые перспективы.

Опрос экспертов свидетельствует, что у нас недостаточно (даже по мнению госслужащих) развиты такие функции, как анализ, прог-

нозирование, планирование. Я ссылаюсь на таблицу с вопросом: «Достаточно ли, на Ваш взгляд, представлены в деятельности госслужащих следующие функции?». Анализ прогнозирования и планирования, по мнению экспертов, развит недостаточно. Это действительно так, хотя есть позитивные сдвиги в этом направлении. Полномочные представители Президента в федеральных округах создают соответствующие политические структуры. Активно работает Центр стратегических разработок при Правительстве. Кстати, В.В.Путин, еще будучи Председателем Правительства, в 1999 г. в Хабаровске призвал к созданию крупного единого аналитического центра в стране, и потом это было реализовано с помощью Центра стратегических разработок, который возглавил Г.Греф. Сегодня работа этого центра идет, но следовало бы подумать о том, чтобы и работу аналитических, стратегических служб сделать более открытой. У нас есть некоторый разрыв – существует большое число аналитических структур, общественных, коммерческих, которые широко пропагандируют свою деятельность, а деятельность Правительства во многом закрыта. А ведь оно принимает большое количество концепций, основных направлений развития. Это крупные документы. Но информации о том, как они разрабатываются, практически нет. В последнее время был только один документ – «Экологическая доктрина Российской Федерации», разработанный с участием общественных организаций, экспертов, научных центров, которые объединены в общественные организации. Это тоже представляется важным.

По поводу вопроса о способности общественных организаций взять на себя часть функций органов власти. За последние два года у нас проведены масштабные мероприятия, в частности, Гражданский форум. Один прошел в Москве, другой недавно в Нижнем Новгороде. Это первые попытки в данном направлении, и представляется, что второй форум прошел успешнее, чем первый. Появится возможность при постоянной планомерной работе деятельность этого Гражданского форума активизировать.

Мне представляется, в последующих исследованиях можно поставить точнее вопрос: «Способны ли, на Ваш взгляд, общественные организации взять на себя часть функций органов власти?». Если вчитываться в этот текст, то если это функция органов власти, то это и есть функция органов власти. Может быть, следовало в вопросе отразить «Считаете ли вы, что излишние функции..». Кстати, в другом месте есть этот вопрос, он экспертам задавался, и чиновники считают, что ни в коем случае ничего передавать нельзя, что́ государство исполняет, то и должно исполнять. Но недаром сегодня в политике важным стало (и первым пропагандистом этой полити-

ки является Президент России) сокращение функций государственной власти. В рамках административной реформы предстоит еще определить, какие функции не являются в принципе функциями власти и по сути своей могут принадлежать общественным и политическим организациям. Здесь предстоит большая работа, нужно и в этом направлении провести серьезные исследования, где точно и выверенно поставить вопросы, чтобы уточнить позиции. Потому что когда слишком общо задается вопрос, остается ряд проблем. У нас закон о техническом регулировании принят, и хотя он принимался в штыки многими чиновниками, но в настоящее время все отмечают, что этот закон нужен и дает серьезную свободу предпринимательству, бизнесу и он действительно освобождает бизнес от чрезмерной опеки государства.

АТАМАНЧУК Г.В., зав. кафедрой государственного управления и правового обеспечения государственной службы.

Я с большим уважением отношусь к той работе, которую проводят Социологический центр, кафедры Академии. У нас давно введены в практику конкретно-социологические, конкретно-социальные и социологические исследования. У меня всегда возникают вопросы. Первое: суждения экспертов и тех граждан, кого спрашивают по тем или иным вопросам, являются отражением реальных процессов, состояния общества, того, что люди видят вокруг себя? Второе: действительно ли оценка органов государственной власти, их поведения и всего остального, что связано с государственным и муниципальным управлением, это и есть суждения граждан, которые с этими органами сталкиваются, видят их действие и имеют по этому поводу свое мнение? Или третье: все эти суждения формируются под влиянием средств массовой информации? Почему-то мы не всегда делаем корректировку, откуда берутся эти мнения и суждения. Порой средства массовой информации навязывают людям определенный негатив, связанный с деятельностью государственного аппарата, конкретной формы, конкретных лиц. Это даже является какой-то модой, без этого вроде нельзя.

Мы говорим (это старая проблема) о передаче функций государственных органов общественным, о гласности, открытости, прозрачности. Но почему никто не ставит вопрос: информирован ли наш гражданин о процессах жизнедеятельности общества и может о чем-то судить более или менее объективно? И компетентен ли он в этих вопросах? Вот я смотрю: «Следует ли провести радикальное сокращение функций государственных органов?». Кто вообще мне сегодня ответит, какие должны быть функции, присущие органам государственной власти и местного самоуправления? Кстати, ни в од-

ном положении ни об одном органе не найдешь перечня функций. Все знают, что есть задачи. А где функции? И что такое вообще функции управления в отличие от того, что доложила группа Г.Грефа Президенту о пяти тысячах функций? Я специально взял всю мировую литературу по управлению – 12 функций управления, больше нет. А они пишут пять тысяч, а потом давай будем их сокращать. Что сокращать?

Поэтому мне бы хотелось, когда мы делаем такие исследования, очень интересные, глубокие, содержательные, давайте формулировать четче вопросы, которые мы задаем людям и экспертам. Мы сейчас стоим на подступах к крупным преобразованиям госаппарата. Здесь есть перечень реформ – военная, административная, судебная, местного самоуправления, федеративного, государственной службы. Все это в конечном итоге сводится к тому, что надо рационализировать госаппарат применительно к новым условиям гражданского, свободного общества, демократического правового государства, когда есть правовая свобода человека. Три совершенно новых условия, там еще частная собственность, рыночная экономика. Это совершенно новая система общественных отношений, в рамках которой должен функционировать госаппарат. Но никто, занимаясь реформированием, не смоделировал, а какие сегодня должны быть структура, цели, функции, механизм функционирования госаппарата?

Вот мы утверждаем: административная реформа должна привести к изменениям. К каким изменениям? Почему мы не спрашиваем народ: нужно государственное управление? Или нужны услуги? Это большая разница, другой подход: я прихожу в госаппарат и говорю, что мне нужно то-то. Тогда они отвечают: мы это сделаем, мы окажем услугу. Или все-таки госаппарат, в конце концов, возьмет на себя и функции, и роль управления общественным процессом и ответственность за историческое развитие России? Я всегда об этом говорю. Легко сейчас все отдать куда-то, снять все и мы будем оказывать услуги. А кто же будет управлять всеми общественными процессами в этот сложный исторический период, в тяжелейшей геополитической ситуации в стране? Никто ничего на эту тему не говорит. Да, есть динамика улучшения отношения и суждения людей вообще к государственному аппарату и к той политике, которую последние четыре года проводит Президент. Это несомненно. Часто говорят – поддержка Президента. Он говорит о самых острых проблемах. Естественно, люди готовы поддерживать все эти вещи. Но ведь еще надо реализовывать все эти новые идеи, подходы, концепции, все, что наметили сегодня. А когда мы спрашиваем о реализации, возникает разноголосица между гражданами, между экспертами.

Я бы двумя руками поддержал весь этот социологический материал. Я бы призвал всех попредметно в своих интересах внимательно его проанализировать. Здесь и для нашей кафедры, которая занимается государственным управлением, государственной службой, есть огромное количество материала, для того чтобы на их базе высказывались новые суждения, выводы и предложения. Спасибо вам, что вы делаете такую работу.

ЕГОРОВ В.К.

Г.В.Атаманчук очень деликатно закончил свое выступление, поблагодарив авторов исследования. По пути он набросал ряд проблем, которые, на мой взгляд, заслуживают внимания.

ТУРЧИНОВ А.И., зав. кафедрой госслужбы и кадровой политики.

Я хотел бы высказаться по двум проблемам, касающимся государственной службы. Одна сегодня обсуждается в прямой постановке – это административная реформа, а другая проблема обсуждается в фоновом режиме и связана с кадрами. Об этом уже неоднократно говорилось с высоких трибун, в частности, Президент сказал о том, что мы сегодня испытываем кадровый голод. Но, на мой взгляд, эта проблема значительно шире, чем кадры, поскольку она касается позиции государства по отношению к кадровому потенциалу. А кадры – это уже следствие того, как государство относится к своему кадровому потенциалу.

О первой проблеме. Мне представляется, что, если проанализировать технологии, которые сегодня применяются при реализации практических шагов в реформе, то мы упускаем из виду важную проблему, которая связана с вопросами управления реформами, а также с вопросами, касающимися институтов гражданского общества, того, как они влияют на эти реформы.

Сегодня мы фактически не имеем в государственном управлении ни одного органа на законодательной основе, который бы занимался реформами. Международная же практика свидетельствует о широком представительстве в самих госструктурах именно государственных органов. У нас же все комиссии общественные. Мы общество, государственные структуры реформируем общественными комиссиями, причем, как правило, они представлены большей частью теми, кого предстоит реформировать.

Мы должны попытаться (в последние 10 лет фактически ничего не сделано в этом плане) проводить реформы на законодательной базе. У нас реформы проводятся на основе указов Президента или распоряжений Правительства. Именно законодательное установление тех структур, которые могли бы проводить реформы, даст:

1) контроль качества проведения реформ; 2) их научное сопровождение; 3) общественную верификацию предлагаемых проектов; 4) коррекцию планов реформ; 5) ответственность за полученные результаты. У нас нет института ответственности, который существует в других странах.

Любопытная ситуация однажды произошла в нашей практике, когда мы принимали экзамен у человека, занимающего довольно высокую должность в аппарате Правительства. Мы ему говорим: «Почему вы, находясь в структуре, которая непосредственно отвечает за выполнение Закона об основах государственной службы, нарушаете этот закон – не проводите конкурс?». Он подумал и говорит: «А мы не нарушаем закон, мы его не исполняем. А за это разная ответственность».

Если эти вещи будут законодательно урегулированы, то, я думаю, что-то изменится и значительно более быстрыми темпами, чем мы сегодня продвигаемся в плане реформ.

Наиболее важная проблема сегодня для реформы госслужбы – создание системы управления самой госслужбой. Это проблема, которая десять лет не решается, а должна бы решаться. Она прежде всего связана с отсутствием нормальной, эффективно работающей системы управления госслужбой.

Готовя недавно семинар, посвященный вопросам системы госслужбы в России, мы провели исследование среди тех людей, которые не просто имеют отношение к госслужбе, а связаны с ней как управленцы. Их мнение по поводу того, есть ли в России система управления госслужбой, распределилось таким образом (около 200 экспертов): почти 13% сказали, что она есть; более 54% отметили, что системы нет, есть лишь отдельные ее элементы.

Теперь давайте зададим вопрос: может ли функционировать госуправление, важнейшим механизмом которого является госслужба, сама работающая без управляющих звеньев? Никому этого еще не удавалось. Мы опять хотим показать обществу, миру, что у нас можно работать в жестком государственном управленческом институте в режиме самоорганизации. Да не получается этого!

Подавляющее большинство специалистов, которые имеют отношение к этой проблеме, высказали свое положительное мнение о необходимости такой системы и в этой системе – федерального органа управления. Именно органа управления, который занимался бы вопросами госслужбы непосредственно, ежедневно, ежечасно. При всем уважении к тем людям, которые на себя сегодня взвалили огромную ношу и ответственность координировать проведение реформы (это, прежде всего, Управление кадров Администрации Президента), такую глыбу они поднять не смогут. Поэтому если мы этот

орган не создадим и именно на этапе реформ, у меня нет уверенности, что этой проблемой не будут заниматься наши дети и внуки.

Еще одна проблема, которая пока обсуждается в фоновом режиме: состояние кадрового потенциала страны. Не только состояние кадрового потенциала госслужбы, это ведь отражение того, что есть в обществе. Сегодня государство определилось по многим позициям, которые касаются различных сфер деятельности, начиная от вопросов экологии, безопасности, информатизации и т. д. Но за последние 10 лет оно не определило свою позицию, не выработало соответствующих мер по отношению к важнейшему ресурсу общества – кадровому потенциалу страны. У нас до сих пор бытует мнение, что мы настолько богаты нашим кадровым потенциалом, что у нас настолько высококвалифицированные кадры, что мы можем решать многие сложные и важные задачи.

Но исследования показывают, что наш кадровый потенциал тает, фактически депрофессионализируется, и рассчитывать на то, что у нас что-то может кардинальным образом измениться без регулирующей роли государства в этом направлении, было бы большой ошибкой.

Мы недавно провели исследования. В 20 субъектах Российской Федерации было опрошено 1605 респондентов, из них 1320 представителей населения и 280 экспертов. Вот оценка качества кадрового потенциала Российской Федерации глазами населения и глазами экспертов: фактически 77% опрошенных среди населения и 82% среди экспертов оценивают качество кадрового потенциала России не выше среднего. Каждый третий представитель населения и каждый четвертый эксперт оценивают его как низкое. Если мы затянем в ближайшие годы с кардинальными мерами государства по отношению к кадровому потенциалу, думаю, что эти оценки будут еще более мрачными.

РОМАНОВ В.Л., зав. кафедрой организации социальных систем и антикризисного управления.

Начну свое выступление с того, чем завершал А.И.Турчинов – с самоорганизации. Действительно, самоорганизация, которая на слуху у многих, которая имеет много оппонентов, многими понимается с избыточным восторгом. Если в химии и физике процессы самоорганизации протекают так, как им надо протекать, то в обществе самоорганизация не может осуществляться продуктивно, если будет лишена элементов управления. То, что демонстрируют нам сегодняшние социологические исследования, показывает, что происходит в обществе, если уповают исключительно на самоорганизацию. По сути дела, начало 90-х годов, начало реформ – это практически

утрата полностью системы госуправления. Поэтому если только управление уходит из общества, то начинается тот процесс, в котором выигрывают социопаты, что мы с вами и видели.

Мое внимание всегда привлекали исследования, которые проводятся нашим Социологическим центром, именно с тех позиций, что они каждый раз, сколько я за ними наблюдаю, неизменно вызывают серьезную тревогу. Я не разделяю позицию докладчика в отношении того, что у нас произошли заметные позитивные сдвиги в ситуации. Они настолько малы, что их нельзя назвать заметными, даже тенденцией назвать трудно. Я не буду приводить примеры, которые бы подтверждали этот мой вывод. Достаточно двух, которые приведены в предложенных нам материалах: динамика количества жертв преступлений с 1990 по 2002 г. В 1990 г. – 7,2%, в 1994 г. – рост до 16%, а потом пошло плавное нарастание. В результате к 2002 г. троекратное увеличение по сравнению с исходным. Жертвами преступлений стала четверть населения страны, если переводить это исследование на всю популяцию. Четверть населения сразу перечеркивает все наши восторги.

Вот оценка престижа работы в системе госслужбы. Население (я населению больше доверяю): высокий – 18,2%, относительно невысокий, низкий – 66%. Кого же мы будем ждать сюда, если население считает, что работать в государственной службе не престижно? Отсюда надо начинать.

Мне представляется, что вывод о том, что поддержка Президента в размере 70% обнадеживает и можно предсказывать, что население поддержит идеи Президента. Тут я соглашусь с Г.В.Атаманчуком, что поддержка этих идей есть и будет. Но как эти поддержанные идеи претворятся в жизнь? В этом очень серьезный вопрос.

Мне представляется, что этот фон – главное достоинство сегодняшнего «круглого стола», докладчиков, которые, безусловно, провели очень интересное, полезное и впечатляющее исследование. Оно полезно, прежде всего, тем, что поддерживает тревогу. Если мы успокоимся, мы пойдем совершенно другим путем. Очень тревожный фон – открытости нет, поддержки нет, престижа нет. Что же делать?

У меня сегодня была очень интересная встреча с председателем секции клинической социологии из Общества социологов нашей страны. Мне представляется, что наступает время клинической социологии, экстремальной социологии, которая изучает патологию. Кстати, этот заход очень хорошо сделан нашим Социологическим центром. Он дал великолепный материал. Надо теперь его осознать и смотреть, что за этим стоит.

Мы все время опаздываем с реформами. Это не случайно, это имеет объективные основания. Эволюционирущий социум, когда он

брошен, без управления, на откуп самоорганизации, начинает вносить множество неопределенностей, опасностей и рисков. Мне кажется, начало реформ было сделано, по сути, по традиции. Реализация происходит в среде чиновников. Я знаю несколько министерств, которые уже начали реформу, начали ликвидировать функции. Мы это отслеживаем. Но из чего исходить? Непонятно. Из того, что нужно ликвидировать параллели, переплетения, этого мало. Как это определить? Наши исследования показывают, что начинать надо с проблем, которыми болеет общество, которыми болеют люди. Именно с тех проблем начинать, с которыми они путем самоорганизации справиться никаким образом не могут. Тогда хочет государство или не хочет, оно обязано взять на себя решение этих проблем. И отсюда, от проблем, рождаются функции, а от функций появятся структуры. Только этот алгоритм – движение снизу от проблемы до самого верха – может направить реформу туда, куда нужно. А одного заявления и докладной Президенту нашего Премьера о том, что нужно ликвидировать разрывы между потребностью общества и состоянием федеральных органов власти мало.

Наконец, об эффективности. Как мы оценим эффективность? Оценим, что этот разрыв уменьшился, что ликвидированы параллели, произошло разделение полномочий, у государства появились какие-то новые функции. Вроде бы по этому можно оценить. Но мне кажется, население никогда положительно не оценит эффективность реформ и никогда не смогут определить социологи, если эту оценку не сделает сам человек. Ведь человеку не важно, на сколько подрос ВВП – на 2,5% или он удвоился. Человеку не важно, какие функции ликвидированы, какие введены. Ему важно видеть, что изменилось в его жизни в положительную сторону. Если в жизни что-то будет меняться в положительную сторону, тогда он скажет, да, государство работает, даже если оно и не работало в этом направлении. Он скажет, что реформы шли хорошо, реформы дали нам многое, нам стало лучше жить. Вот на этом я и закончу.

Разработчикам этой проблемы я от лица своей кафедры выражаю глубокую благодарность. Нам ваши исследования помогают. У аспирантов мы часто видим ссылки на вторичную обработку ваших материалов. Спасибо.

ПОПОВ В.Д., зав. кафедрой информационной политики.

Обсуждаемое сегодня исследование – хороший информационный повод для серьезного, глубокого обобщения. Наша кафедра информационной политики, лично я постоянно опираемся на содержательные исследования двух социологических центров – Бойкова и

Горшкова. Этим двум центрам я больше всего верю. В других, которые замеряют рейтинги и дают их в газетах, я сомневаюсь. Чем хороши эти исследования? Они позволяют нам верифицировать те теоретические положения, которые мы выдвигаем, но у нас дефицит информации, ее нам не хватает.

Скажем, убедительно было показано множеством эмпирических исследований – реформы буксуют. Теперь показано – открытость, информированность, закрытость государственной службы. Мне кажется, что здесь опять надо исходить из общих социологических законов. Я сегодня анализирую все дискуссии – партийные, межпартийные – на наших каналах, слежу за выступлениями наших руководителей, проводим контент-анализ. Извините, сегодня ни один не сказал ни в контексте Кастельса, ни в контексте Тоффлера, ни в контексте нашего Мелюхина и т. д., что мы тоже должны строить информационное общество. А коль скоро это так, то речь идет о государственной информационной политике, такой же равноправной, как социальная, как экономическая и т. д. Но этого же нет. Не здесь ли беда? Ведь посмотрите, мы говорим: надо давать опережающую информацию в проведении реформ, говорим об этом уже три года. Начинается последняя реформа ЖКХ, проводим мы с московскими госслужащими занятия в три потока, делаем опрос – сами не знаем сути реформы, кроме повышения цен.

Вы сегодня продемонстрировали удивительную вещь: разрыв между массовым и специализированным сознанием. Сами эксперты не знают сути проблем, которые должны решать коммунальная и уж тем более административная, и уж тем более собственная реформа – реформа госслужбы.

Но если знание информации не пускается в ход, если общество идет в темноту, ему говорят – ты идешь в реформы, а оно не знает, куда его ведут, то здесь есть хорошее поле и для манипуляции, и для всего прочего.

Мы должны выводить на какие-то закономерности, которые нам показывают, как должно быть в идеале.

Я приведу одну закономерность, которая исходит из исследований под руководством В.Э.Бойкова. Государственная служба в той степени должна служить государству и верхам, в какой степени государство и верхи служат гражданскому обществу. Народовластие – основа основ. Оно должно «заказывать музыку». А у нас все реформы спускаются сверху и ничего не разъясняется.

Я обращаюсь к историкам. Хороший был семинар по историческим памятникам. Я процитирую (наверное, уже кто-то слышал меня, я устаю уже это цитировать), когда смотрю сегодня рекламу «Единой России» о Петре I. Когда Петр I умер, народ его прозвал «царем-ан-

тихристом». Почему? Первое: народ не знал целей реформ, которые проводил Петр. Второе: реформы легли тяжестью на плечи простого народа. Третье: Петр замахнулся на обычаи и нравы русского народа и начал завозить неметчину. Г.Федоров говорит: «Вся бюрократизация нашего чиновничества происходит от неметчины». А сегодня я прочитал статью, где министр ФРГ признается, что «у нас бюрократии не меньше, чем в России». Я усматриваю в этом некоторую идентичность, даже некую историческую зависимость.

И у нас всегда реформы спускаются сверху, без всякого разъяснения целей, задач, что они дадут народу.

Если говорить о реформировании госслужбы, то она не может быть реформирована, если мы не будем исследовать ее с более глубинных позиций. Например, взаимодействие госслужбы, с одной стороны, с государством, а с другой – с гражданским обществом: можно сегодня охарактеризовать, что она находится между молотом и наковальней. С одной стороны, по ней стучат все власти, начиная с Президента, а с другой стороны, по ней стучит народ, правда, глухо, ему не дают слова. И уж очень хорошо по ней проходятся журналисты. Мы в сборниках 1997 г. «Имидж и психология госслужбы» писали, что если мы не переформируем с отрицательного на положительный имидж госслужбы, никакой эффективности от нее не получим. Меня поэтому прозвали «социальный романтик» и высмеяли. Говорят, что такого в принципе не дано, что объективно госслужба, российский чиновник должны иметь отрицательный имидж. Я до сих пор в это не верю, думаю, что журналу «Государственная служба» было бы сподручно взяться за решение этой проблемы.

А ведь здесь появляется новый вид отношений: информационно-политические. Ведь средства массовой информации в той степени должны служить олигархам, элите и государству, в какой степени олигархи, элита и государство служат гражданскому обществу, народу. Если эта закономерность не будет соблюдаться, то никакой эффективности не будет.

Так вот, появляется новый тип отношений между этими институтами, а госслужбу надо представлять как социальный институт и исследовать его закономерности развития. И тогда мы увидим, что надо изучать объективные отношения, взаимодействие государства, госслужбы и гражданского общества. Тогда мы увидим, какие там срабатывают закономерности, соответственно, адекватно этим закономерностям мы можем выстроить информирование госслужбы. Иначе это будет вечный разговор о ее реформировании.

Теперь о функциях. Я открыл Краткий философский словарь – какие функции власти? Первое – господство, второе – руководство, третье – управление, четвертое – контроль. Всё завязано.

Какая функция у госслужбы? Управление. У нас в России все эти функции смешанные. Поэтому мы говорим о пятистах, четырехстах функциях и т. д., потому что самая фундаментальная функция – управления, менеджерская функция.

Мне представляется, сегодня нужно говорить о состоянии и о возможном выходе из определенного кризиса госслужбы. Открытость органов власти (желательная), свобода слова, печати, возможность влиять на решение властей со стороны народа – по этим критериям, я должен сказать, сегодня государственная служба находится в кризисе доверия. Отсюда, я думаю, правомерно открыто и честно сказать, что сегодня многие институты государственной службы находятся в состоянии социальной анемии. Если мы этого не преодолеем, все разговоры о реформировании государственной службы, на мой взгляд, будут пустым звуком.

МИЗУЛИН М.Ю., кандидат философских наук, доцент кафедры политологии и политического управления.

Я бы хотел сделать небольшое сообщение от имени исследовательской группы кафедры политологии и политического управления и кафедры информатизации структур государственной службы. Мы в течение года включены в проект Администрации Президента и Государственной Думы «Мониторинг введения в действие Уголовно-процессуального кодекса». Мы провели исследование методами фокус-групп, детерминационного и когнитивного анализа, а также методом современной концептуализации результатов, которые касаются темпов и содержания судебной реформы, адаптации правоприменителей к новым документам, которые разработал законодатель, а также документам, которые разработали министерства и ведомства в пределах темпов и хода судебной реформы.

Мы искренне благодарны В.Э.Бойкову и В.С.Комаровскому за доступ к материалам. Я предварительно прочитал весь доклад. С нашей точки зрения, это классический научный труд. Он выставлен в Интернете. Можно читать, обсуждать. Он, несомненно, имеет практическое значение, потому что сразу же продвигает нас как исследователей к постановке новых задач и проблем. В этой связи я хотел бы сказать о тех новых проблемах видения ситуации в ходе судебной реформы, которые возникают в связи с тем исследованием, которое мы получили.

Первое. С нашей точки зрения, судебная реформа уже состоялась. Там сложилась система взаимодействия всех структур. Кадры к новой реформе готовы, особенно в структурах прокуратуры, ФСБ, адвокатуры. В этом смысле не совпадают наши данные о том, что государственные служащие, например в структуре судебной власти, не

информированы. По нашим данным, они не только информированы, они не только все знают, но уже прошли этапы освоения всех нормативно-правовых, инструктивных и монографических исследований. Более того, чем дальше от Москвы, тем темп освоения выше. Самый высокий, с нашей точки зрения, в Петропавловске-Камчатском, на Сахалине и в Якутии – в городе Мирном. Другое дело, что внутри профессионально квалифицированных служащих существуют разные подходы к этим проблемам. В частности, сегодня мы фиксируем тенденцию, связанную с тем, что госслужащие не только принимают реформы, не только движутся в направлении этих реформ, не только знают, но и создают новые структуры по их определенной трансформации, по продуцированию некоторых реверсионных волн.

О чем идет речь? Здесь я хотел бы обратиться к исследованию, которое провели наши социологи и политологи. Обратите внимание, кому доверяют респонденты: Президенту, далее идут структуры ФСБ, Церковь, суд и прокуратура, а также женские организации. Мы бы прокомментировали только один момент, связанный с доверием населения службе безопасности еще и в контексте вопроса, который поставили социологи – отношение к суду присяжных. Обратите внимание: в целом позитивна динамика по отношению к суду присяжных. Что это означает на практике? Население положительно относится к новой институциональной процедуре суда присяжных. Это в корне меняет тип, т. е. переход от инквизиционного, пыточного процесса к процессу открытому, публичному и состязательному с участием граждан. В то же время внутри самих правоприменителей отношение к этому институту очень сложное. В частности, адвокаты за этот процесс, а судьи, прокуроры в меньшей степени позитивно относятся к этому явлению. Самое отрицательное восприятие, с нашей точки зрения, у Федеральной службы безопасности. Там до 24% респондентов, с которыми мы работали, пока не принимают этот институт. Совершенно ясно, почему: они учились в другой структуре, в другой парадигме права. Возникает ситуация, когда реформа пошла, население ее приветствует, а правоприменители раскололись. Более того, сегодня существует достаточно большое количество сценариев модернизации этих гражданско-правовых и демократических институтов, в частности, тот сценарий, который отыграли на последнем заседании Государственной Думы, когда по существу через структуру Народной партии вбросили антиконституционную норму, связанную с увеличением срока работы с подозреваемым.

Исследование, которое мы интерпретируем, нас подвигает к дальнейшим совместным действиям. Сегодня, с нашей точки зрения, можно и нужно изучать не только темп реформ, не только их со-

держание, но и новые конструкции взаимодействия участников этих реформ (имеется в виду и граждан, и государственно-правовых институтов, и судебных институтов, и институтов гражданского общества). В этом отношении это материал, который позволяет двигать исследовательское воображение и темп исследований очень продуктивно.

Второе положение, на которое хотелось бы обратить внимание: население ценит сильную власть и правовой порядок, то есть закон. Однако я обратил внимание, что значительное число респондентов придерживаются неправовых форм жизни и работают вне правовой реальности. Как с этим быть и что здесь делать? Мне кажется, уважаемые коллеги, рецепт один: мы должны быть самокритичны по отношению к себе, потому что наши исследования применительно к институтам судебной власти показывают, что в этом вопросе недорабатывают не только журналисты. Например, 27 октября на Международной конференции в Московской государственной юридической академии мы делали доклад. Было очень тревожно и сложно видеть весь отряд наших профессиональных квалифицированных процессуалистов, когда мы докладывали, что уголовно-процессуальная наука к судебной реформе фактически не готова. Если она будет развиваться такими темпами, как сейчас, то в лучшем случае позитивный результат от образовательных структур, от всех юридических институтов будет получен через 26 месяцев, т. е. более чем через два года. Может быть, в рамках нашей Академии сделать то, что называется Центром институциональных реформ, и в этом отношении объединить наши усилия, для того чтобы совместить качество профессионального образования, качество переподготовки и содержания исследований.

МИХЕЕВ В.А., доктор исторических наук, профессор кафедры политологии и политического управления.

Важнейшим методом поиска путей конструктивного взаимодействия госслужбы с обществом, движения к согласию, примирения крайностей и консолидации общества являются обстоятельные и систематические измерения структуры общества и в целом института госслужбы. И в этой связи стоит еще раз позитивно оценить результаты обсуждаемой сегодня работы и отметить, что социальная структура общества рассматривается как сложная и взаимосвязанная целостность позиций преимущественно нескольких измерений, а именно: социальной роли (нормативные фрагменты), позиционной ментальности (совокупности взглядов, идей), интеракционных опций, социального диалога, социального партнерства, социального взаимодействия и социального статуса.

В представленном исследовании главные подходы в основном реализованы. Однако что касается взаимодействия госслужбы и гражданского общества в контексте социального диалога, социального партнерства и контракта, их, несомненно, следует изучать более целенаправленно.

Анализируя взаимодействие госслужбы с гражданским обществом, нужно иметь в виду как межсекторные отношения (об этом уже говорилось в выступлениях), так и то, что госслужба выполняет одну из важнейших функций государства как работодатель для 25 млн трудящихся в бюджетной сфере. И в этой связи выработка механизма и процедур только ведения переговоров и осуществление эффективного контроля за выполнением принятых договоров и соглашений может значительно повысить авторитет, открытость и прозрачность деятельности госслужбы и органов власти в целом.

Наши исследования, проводимые только в сферах образования и культуры, во-первых, свидетельствуют о повышенном внимании к соблюдению коллективных прав, коллегиальных регуляций, коллективной собственности. Во-вторых, большинство профессионально-отраслевых групп социально пассивны. В-третьих, очевидна тенденция к бескомпромиссным и внеправовым, а нередко насильственным методам в решении возникающих проблем, в том числе во взаимоотношениях с институтами власти. И каждая новая политическая, экономическая, социальная ситуация, возникающая в обществе на том или ином этапе реформ, несет с собой изменения в приоритетах социального диалога.

Социальный диалог – это переговорный процесс, и если участникам не удается достигнуть компромисса, договора или соглашения, то должна создаваться процедура переговорного процесса, в том числе с международными основами. У нас правовые основы в этом отношении есть. Роль и значимость госслужбы в этом процессе особенно важны, так как государство в этом случае и госслужба выступают и как субъекты этого процесса, как координаторы, посредники, арбитры.

На повестке дня современной России стоит вопрос о соглашении между властью, бизнесом и обществом или об общественном договоре. В этой ситуации бизнес предлагает строить взаимодействия на основе равноправия государства и бизнеса, власти и бизнеса. Второе – обязуется предоставлять социальную помощь в обмен на собственность. Третье – всемерно углублять управляемую демократию. Но для государства и органов власти равноправие с кем бы то ни было, как можно понять, пока неприемлемо. В развитых обществах общественные и политические силы договариваются в основном о стратегиях развития, о ценностях, которые эти стратегии вы-

ражают, о моделях участия трудящихся, представителей бизнеса и власти в системе социального диалога. Бизнес нуждается в незыблемости собственности, значит, он должен получить в этом отношении соответствующие законы. Обществу нужно, чтобы бизнес обеспечивал его развитие, именно его, а не Швейцарию, Великобританию или Кипр. Обществу нужна полная финансовая прозрачность в инвестировании только в Россию до 90% средств и прибылей, имеющихся у бизнеса.

Возможно ли такое соглашение? Вряд ли. Органы власти и госслужбы действуют, по образному выражению, с оглядкой; государство в целом пока слабое и, соответственно, не способно настоять на таком договоре и соглашении. Представители бизнеса пока не консолидированы, разобщены и будут сопротивляться. Им проще дать взятку в виде какого-то разового социального обязательства, чем вкладывать в Россию.

Поэтому в нынешней ситуации такой общественный договор, можно предполагать, невозможен, но возможен социальный компромисс при условии, что органы власти предпримут конструктивные меры для утверждения социального диалога, социального партнерства. В противном случае, они не могут освободить себя от функций повседневного управления всем и вся, и тогда на передний край может выйти грубый социальный дарвинизм.

Методы и механизмы социального партнерства могут иметь место не только в трудовых отношениях, но и в любых областях, где пересекаются интересы многообразных социальных, профессиональных, отраслевых, финансовых групп. Задача – выработать механизмы социального партнерства, усилить внимание к подготовке и переподготовке госслужащих, осваивать цивилизованные методы межсекторного взаимодействия.

В этом отношении наша Академия, ее ученые способны и готовы оказать квалифицированную помощь. Но и органы власти должны помочь в разработке механизмов, процедур переговорного процесса, в подготовке свода изменений и дополнений к действующему законодательству с учетом повышения ответственности правительства, госслужбы, бизнеса за повышение качества жизни в нашей стране.

ГАМАН-ГОЛУТВИНА О.В., доктор политических наук, профессор кафедры политологии и политического управления РАГС.

Результаты проведенного исследования представляют несомненный интерес по двум причинам. Прежде всего, они дают богатый материал, который позволяет конкретно представить картину предпочтений в обществе и ту реальную среду, в которой реформа про-

водится. А во-вторых, и мне это кажется даже важнее, результаты исследования показывают, в чем уязвимы звенья самой концепции реформы.

Что я имею в виду? Мне кажется, что в сегодняшнем виде концепция административной реформы вряд ли может считаться оптимальной. В ней отсутствует различение интересов, функций, полномочий государства и интересов, функций и полномочий административной, политической бюрократии. Известно, что совпадение позиций и интересов государства с интересами и позициями бюрократии бывает далеко не всегда.

Парадокс ситуации в нашем обществе заключается в том, что функции и полномочия бюрократии представлены чрезмерно, тогда как интересы, функции и полномочия государства реализуются недостаточно.

Российское государство присутствует в сфере социально-политического управления в меньшей степени, чем в таких заведомо деинстутизированных государствах, как Великобритания и США. Отчасти это можно проследить, размышляя над итогами проведенного социологического исследования. Я приведу один пример, скажем, такая кардинальная проблема, как борьба с преступностью. Очевидно, что участие государства в решении этой проблемы у нас явно недостаточно. Две иллюстрации. В 1993 г. в Лондоне были убиты два чеченца – братья Уциевы, которые занимались торговлей нефтью. Ситуация для Великобритании даже не десятистепенная. Это преступление находилось на периферии общественного внимания по понятным причинам. Однако для его расследования было задействовано несколько тысяч детективов Скотленд-Ярда. Возьмем российские реалии. Например, для расследования тягчайшего государственного преступления, которым можно считать нападение басаевцев на Кизляр, по свидетельству президента Ельцина, было задействовано не только 38 снайперов, но и 56 лучших следователей Генпрокуратуры. Это расценивалось как направление ударных сил государства на расследование тягчайшего государственного преступления.

Почему я об этом говорю? Потому что концепция административной реформы в том виде, в котором она существует, исходит из убеждения, которое сложилось в развитых странах, например, в США и Великобритании. Смысл административных реформ заключался там в том, что в условиях эффективности институтов гражданского общества государство может делегировать гражданскому обществу ряд своих полномочий и функций. Отсюда концепция минимального государства, активизирующего государства и т. д. Но такая ситуация существует не во всех сегментах мира. Например, в странах «третьего

мира» ситуация, как известно, другая – гражданское общество слабо, и государство не торопится расставаться с частью своих функций. Свидетельство тому – выступления на двух последних всемирных конгрессах политических наук, где политологи из Индии и Сингапура ставили вопрос иначе. Они говорили о необходимости формирования развивающей демократии, которая может и должна обеспечить развитие общества и государства. Такие успехи на этом пути достигнуты. Известно, что Индия занимает первое место в мире по экспорту программных продуктов, а что касается экономического чуда в Сингапуре, то здесь статистика настолько обширна и убедительна, что нет смысла ее приводить. Скажу только, что Сингапур находится на втором месте в рейтинге конкурентоспособности в мире и по ряду конкретных показателей обгоняет даже лидера этого рейтинга США.

Россия же считается страной, находящейся в стадии демократического транзита, относится к разряду переходных обществ. Однако по ряду показателей, например, по таким, как развитие и эффективность институтов гражданского общества и социальная политика, ряд экспертов считают, что Россия ближе к странам «третьего мира».

Следует учесть еще одно серьезное обстоятельство. Концепция административной реформы в нынешнем виде не учитывает, что уход государства из ряда ключевых сфер управления повлечет за собой не то, что гражданское общество станет более активным в этих сферах, а скорее, что вакуум государства будет дополнен другими структурами, прежде всего, крупными корпоративными структурами, структурами крупного бизнеса, ориентированными на партикулярный, на частный, а не общественный интерес. Поэтому мне представляется, что корректировка концепции реформы, скорее всего, должна учитывать различение интересов, функций, полномочий административно-политической бюрократии и интересов, функций, полномочий государства. Если очевидно, что полномочия бюрократии следует сокращать, то что касается государства, то ему не следует торопиться с уходом из ряда ключевых сфер управления, о чем, как мне кажется, свидетельствуют результаты проведенного блестящего социологического исследования.

ЕМЕЛЬЯНОВ Н.А., профессор кафедры государственного управления и правового обеспечения государственной службы.

Я благодарен не только за предоставленную возможность поделиться мыслями о данной проблеме, но и обратить внимание на ряд вопросов, которые, на мой взгляд, целесообразно рассмотреть в продолжении подобного рода исследований. Мне кажется, проблематика, которую мы подняли сейчас, настолько обширна, что ее едва ли можно уместить в рамки даже такого весьма широкого обсуждения.

Остановлюсь на проблемах реформирования внутренней жизни страны и отчасти госслужбы, потому что я представляю кафедру правового обеспечения государственной службы. Мне кажется, важный вопрос, который остался за предметом исследования, – вопрос о государстве как институте. В большей мере прозвучала характеристика не институционального государства, а именно функциональная, то есть что нужно делать. Я понимаю, что в рамках этого исследования большая нагрузка ложилась на этот сектор, потому что нам нужно было посмотреть вопросы государственной службы и т. д. Но ведь вопрос очень важный, о каком государстве идет речь и какие функции должно реализовывать государство. Если у нас государство – промежуточное звено, как этого требует концепция демократического общества с учетом гражданских институтов и правового государства, это одни функции. Следовательно, и нагрузка на государственные службы соответствующая. Если у нас государство – пограничное звено, и в данном случае рассматриваются два института – институт государства и гражданское общество и с этим отождествляется не государственный аппарат, а некий институт, то тогда исследование должно принимать несколько другую нагрузку, в том числе и в адаптации к мнению населения.

Возникает вопрос: чьи интересы должно отстаивать государство? Мы говорим, что общество осуществляет очередной переход в истории России. То есть в данном случае общество несколько структуризируется, институционально меняется. Если мы провозглашаем концепцию демократического общества и правового государства в условиях, когда фактически социальных условий нет, то в данном случае мы осуществляем переход, и в этом плане есть институциональные характеристики. На самом деле, нет условий для развития общинной самодеятельности, нет инициативы населения. Мы подчеркиваем: они либо в зачаточном состоянии, либо неактивно проявляются. Это основа для развития гражданского общества. Ведь на определенном этапе истории Российского государства мы с ними активно боролись. Неудивительно, почему сегодня не реализуется муниципальная реформа. Условий нет. Нет правовой базы для развития правового государства. Реализовывался ли этот принцип в истории России? Конечно, нет. Она базировалась на культурных традициях с учетом норм национальной палитры населения, следовательно, имела различные исторические корни. Следовательно, и в этом плане тоже возникает вопрос об адаптации к населению – какие реформы должны быть.

Сегодня мы являемся свидетелями выборов в Государственную Думу, депутаты находят колоссальные средства для того, чтобы обеспечить в финансово-экономическом ресурсном плане свою предвы-

борную кампанию. Вполне понятно, какие слои они будут защищать. Но эти слои в дальнейшем не только будут защищаться, но и формировать государственный аппарат, который мы будем называть государственной службой, и, следовательно, они будут отстаивать определенные интересы. Совсем другие интересы отстаивает, например, Правительство. Но там тоже существует государственный аппарат, и он тоже реализует эти интересы.

Если учесть, что существуют проблемы правового характера (отсутствие должной законодательной базы), социальной базы, в данном случае отношение населения и к реформированию государственной службы, и к концепции развития государства, и к экономическому развитию, то сразу возникает вопрос: можем ли мы в этих условиях считать олигархов элитой? Элита ли это в том понимании, к которому мы привыкли, или это несколько иная категория элиты?

Какими должны быть рецепты для развития госслужбы и какой она должна быть как институт и в функциональном аспекте?

Это, на мой взгляд, должно быть фундаментом проведения дальнейших исследований в этом направлении.

КОМАРОВСКИЙ В.С.

Я выскажусь очень коротко по трем пунктам. Первый. Я начал с того, что это политологический взгляд на проблемы, который не претендует на то, что кроме него ничего нет. Если вы увидели что-то другое, замечательно. Мы это не предусматривали, это получилось само собой. Интерпретация результатов социологического исследования всегда творческий акт, даже два социолога (я уж не говорю о том, что социолог, политолог и юрист) видят в этом разное. Это нормальное явление. Я приветствую, что тут много других точек зрения и позиций.

Второй. Что в принципе дает социологическое исследование? Опрос фиксирует общественное мнение, ни больше и ни меньше. Как оно соответствует действительности? В определенной мере это вопрос вторичный. Первично то, что я руководствуюсь этим своим представлением или другим. Очень важно, как я действую, потому что любая система имеет дело с действиями, а как они соотносятся с сущностью, это вопрос другой. Эксперты – это более сложный вопрос, но и по отношению к ним вопрос истинности, проникновения в сущность, не ставится в такой мере, как перед учеными. Или это должны быть эксперты суперуровня.

Третий вопрос, содержательный и самый спорный: вопрос о функциях. Мы, по-видимому, не совсем корректно сформулировали проблему. Вопрос, что нужно что-то передать от государства граж-

данскому обществу, не ставится. Ставится вопрос, как взаимодействует государство с гражданским обществом. В чем эта конкретность? Или я, в лучшем случае, довожу до тебя то, что я считаю нужным, а тут и этого не делается; или до того, как принимается решение, я пытаюсь выяснить точки зрения, позиции, наиболее приемлемые методы. Что такое политика? Это те программы, которые, с точки зрения политика, наиболее приемлемы, и коль ты не занимаешься этими вопросами, ты не политик, а администратор. Администратора не интересует, он просто решает вопрос, что наиболее эффективно, а политика интересует, что из наиболее эффективного максимально приемлемо для того, по отношению к кому ты собираешься действовать.

Вопрос, который задала О.В.Гаман-Голутвина, самый что ни на есть принципиальный. Мы шли от замысла реформ – это первое, что я сказал. Если замысел реформ поставить под сомнение, тогда нужно предложить другую концепцию, забросить все, в том числе и то, что делали по поводу открытости, прозрачности; тогда нужно другие критерии поставить во главу угла. Если власть неоткрыта и непрозрачна, неподконтрольна, тогда давайте честно и откровенно скажем, что о демократии не идет речи. Я не могу сказать, что это пустой вопрос, потому что из всех стран, которые пытались перейти из того состояния (авторитарного), в котором были мы, только одна Испания это сделала красиво и почти без потерь. Все остальные, будь то Северная Корея или Чили, прошли очень непростой путь. Возможно, и нам его придется пройти. Но, на мой взгляд, все-таки какой-то компромисс должен быть в этой сфере.

БОЙКОВ В.Э.

Я благодарен всем за то, что вы пришли на обсуждение этих материалов. Это пока проба сил. В некоторых темах наш Социологический центр совместно с другими кафедрами уже поднаторели, есть четкие показатели, индикаторы, формулировки вопросов и т. д. Это, по существу, первое исследование или первый этап. Поскольку это профильная тема для Академии, надеюсь, что Валерий Петрович Чичканов нас поддержит. Вполне возможно, что эту тему в каком-то другом ракурсе мы включим в план исследовательской деятельности.

Было высказано много хороших идей. Владимир Дмитриевич Попов сказал, что необходимо выходить на понимание закономерностей. Это непросто. Тенденции мы пока фиксируем. А вообще идея совершенно правильная.

Еще одна реплика, которая здесь прозвучала. Результаты опросов отражают то, что привнесено в массы или в специализирован-

ное сознание СМИ. В значительной степени именно так. Но ведь СМИ – часть нашего общества. Когда мы спрашиваем людей, есть ли свобода слова, больше половины говорят, что сегодня есть. А пять–шесть лет назад говорили, что нет.

Второе, скажем, поддерживаете ли вы институт частной собственности. Основная масса говорит да, и он необходим сегодня. Это не навеяно СМИ, это навеяно жизнью. В очередном исследовании мы опять задали вопрос: как вы считаете, по Конституции источником власти в нашем государстве является народ. Согласны вы с этим или нет? Пять процентов говорят да. А остальные говорят нет, может быть, источником де-юре и является, а де-факто носителем власти является кто угодно, но только не народ. Это им не СМИ навеяно.

Я бы хотел, чтобы в следующем году мы объединили усилия на более широкой платформе и провели очередное исследование.

ЧИЧКАНОВ В.П.

Будем завершать заседание «круглого стола». Оценка фактически единодушная – все одобрили исследование и, самое главное, не просто одобрили, а высказали пожелание о его продолжении в этом и в другом ракурсе. То, что это необходимо, вне всяких сомнений. Из дискуссии видно, что была получена хорошая информация для размышлений, для дискуссии. Это полезно для нас, для ученых. Это полезная информация для размышления и тех, кто сегодня стремится в Государственную Думу.

Интересна информация исполнительным органам власти для принятия решений. Например, и эксперты, и население в ответе на вопрос о движущих целях для принятия тех или иных решений для судей указали на первом месте деньги, у чиновников – некомпетентность.

В отношении функций. Беда в чем? Я полностью поддерживаю профессора Г.В.Атаманчука. Беда в том, если на низком уровне кто-то что-то не так написал и потом это тиражируется, но когда это входит в документ государственного значения, это вызывает удивление, кто же мог допустить такую безграмотность. Во всех классических учебниках по управлению содержится, как насчитал Григорий Васильевич, 12 функций управления. Я их знаю немного меньше: 5–6, но это уже классика. Какие пять тысяч? Другое дело, виды работ. По каждой функции могут быть сотни видов работ, но это же не функции.

Интересную дискуссию начала О.В.Гаман-Голутвина. Для нас важны две позиции. Например, правильно делать дело. А есть другое – делать правильное дело. Как вы знаете, это не одно и то же. Для нас

очень важно делать правильное дело, правильно делать это дело. Это тавтология, но она очень важная. В связи с этим необходимо правильно формулировать актуальность тех или иных вопросов, которые бы нацелили на те ответы, которые позволят потом подготовить соответствующую записку в Администрацию Президента, в Правительство, чтобы можно было обратить внимание на те проблемы, которыми сегодня живет общество.

Здесь задели очень интересный вопрос, связанный с технологией разработки и принятия решений. Хорошо, что этот материал заставил поразмышлять и над этой проблемой. Но лучше будет, если на базе этого выработать такую технологию разработки и принятия государственных решений, которые бы позволяли нам правильно жить. Конкретный пример, пользуясь случаем, что здесь присутствует уважаемый представитель Администрации Президента. Я экономист и считаю, что есть три основополагающих документа государственного уровня, которые формируют экономическую политику нашей страны.

Первый – стратегия социально-экономического развития нашей страны. Она у нас есть до 2010 г. Там поставлена цель, выстроена траектория. Второй – Послание Президента. Оно на один год, но там многие проблемы переходят за один год. Они показывают, как в развитие этой стратегии нам жить следующий год. Третий документ, который только что утвердила Государственная Дума, бюджет на следующий год, который показывает, каковы ресурсы и как нам этот год прожить, исходя из имеющихся ресурсов.

Естественно, что во всех этих документах должен быть единый знаменатель. Они все должны быть идентичны. Но посмотрите на эти три документа – они написаны совершенно разными людьми. Президент ставит задачу удвоения ВВП, в бюджете ничего подобного нет. Президент ставит вопросы борьбы с бедностью и так далее. Я говорю о том, что такие документы, по которым живет вся страна, должны писаться под один знаменатель, с учетом одной цели и т. д. А те отклонения, которые уже есть, тот инструмент, который использовали авторы данного документа, должен позволять проводить корректировку. Такой опыт есть у нас в стране. Мы зря выбрасываем все, что было раньше. Разработка документов государственного уровня у нас в стране была настолько четко отработана, что учился весь мир. Мы взяли и отбросили это, а потом путем этих исследований пытаемся что-то корректировать.

Нужно вначале стабильное, глобальное, а потом уже вторичное.

Об информации. Здесь две задачи: сама информированность и особенно ее достоверность. Уникальная вещь – сегодня, я думаю, вряд ли у нас кто-то может ответить, каков внешний долг нашей

страны. Недавно с этой трибуны выступал вице-премьер А.Л.Кудрин, он называет одну цифру; идет конференция, где выступает председатель Счетной палаты С.В.Степашин и называет вторую цифру; выступает представитель Госдумы и называет третью цифру. Слушайте, у нас даже нет единого понятия о такой важнейшей цифре, как наш долг! Да любой коммерсант знает, кто ему и сколько должен до копейки, а мы миллиарды подсчитать не можем.

Речь идет о том, что следует не просто информировать. Ведь прежде чем информировать людей (а это ответственная задача), надо четко представлять и знать эту информацию, чтобы не дезинформировать людей.

С этих позиций мне представляется очень интересной система правительства Москвы: каждый вторник по ТВ всегда выступает если не сам Лужков, то его замы. Они рассказывают, что рассмотрено на заседаниях правительства, какие проблемы решаются и т. д. Почему это нельзя сделать по отношению к Правительству, по отношению к министерствам, ведомствам? Я этого не понимаю.

Большинство заведующих кафедрами приняли сегодня активное участие в обсуждении этой проблемы. Мне представляется, что вопросы такого характера мы можем выносить на более широкую аудиторию, с приглашением представителей других кафедр, поскольку вопросы имеют важное значение и для кафедр всех других профилей. Расширить аудиторию было бы неплохо.

Еще раз большое спасибо авторскому коллективу.

Общие результаты выборочного социологического опроса населения Российской Федерации

Опрошены 1500 человек в возрасте 18 лет и старше в 20 субъектах Российской Федерации по репрезентативной общероссийской выборке[1].

Опрос проведен с 1 по 7 октября 2003 г.

Формулировка вопросов и варианты ответов изложены в редакции, предложенной респондентам.

Данные приведены в процентах от общего количества опрошенных.

Существует мнение, будто демократия хороша для Запада, но не для России. Как Вы относитесь к этому?

Согласен	31,9
Не согласен	47,3
Затруднились ответить	20,8

Насколько важны, на Ваш взгляд, для подлинной демократии:

Варианты ответа	Важно	Скорее важно	Не важно	Затруднились ответить
Свободные регулярные выборы	57,3	24,7	8,0	10,0
Развитая партийная система	33,6	29,2	19,9	17,3
Верховенство закона для всех	75,4	14,9	2,1	7,6
Участие граждан в принятии решений органов власти	54,4	29,3	6,8	9,5
Сильное государство	77,1	15,7	2,1	5,1
Свобода слова и печати	55,6	29,9	6,9	7,6
Право частной собственности	51,3	27,9	8,5	12,3
Гражданские инициативы населения	42,0	34,1	9,2	14,7
Открытость органов власти	59,7	26,5	4,3	9,5
Деятельность общественных организаций	39,1	34,3	10,7	15,9

[1] Опрос проведен Социологическим центром РАГС в республике Башкортостан, Красноярском, Ставропольском, Хабаровском краях, Вологодской, Воронежской, Калужской, Ленинградской, Московской, Нижегородской, Новосибирской, Оренбургской, Ростовской, Саратовской, Самарской, Свердловской, Тамбовской областях, Ханты-Мансийском автономном округе, Москве и Санкт-Петербурге.

Как Вы считаете, у таких людей, как Вы, есть возможность влиять на решения властей?

Да, есть	7,1
Отчасти есть (в отдельных случаях)	26,6
Нет	61,2
Затруднились ответить	5,1

Если Вы считаете, что у таких людей, как Вы, нет возможности влиять на решения властей, с чем это связано? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

У власти нет желания сотрудничать с гражданами	45,9
Граждане слишком пассивны	24,5
Нет желания сотрудничать с нынешней властью	16,8
Такие люди, как я, ничего не понимают в работе органов власти	14,2
Другое	5,5

В настоящее время в стране проводится ряд реформ. Представляете ли Вы их смысл и цели?

Название реформы	В целом представляю	Кое-что представляю	Не представляю	Затруднились ответить
Судебно-правовая	14,1	35,3	41,3	9,3
Жилищно-коммунальная	22,2	44,4	26,3	7,1
Государственной службы	11,7	25,5	52,6	10,2
Военная	17,5	35,1	37,8	9,6
Пенсионная	22,1	43,3	27,1	7,5
Налоговая	13,7	28,8	47,3	10,2
Образования	20,3	37,5	33,5	8,7
Земельная	13,4	33,4	42,0	11,2

Участвуете ли Вы в выборах руководителей органов исполнительной власти и депутатов законодательных органов власти?

Да, всегда	47,7
Обычно участвую, но не всегда	29,9
Редко участвую	11,7
Не участвую	10,7

Будете ли Вы участвовать в выборах Государственной Думы в декабре 2003 г.?

Да	48,8
Скорее да, чем нет	27,7
Скорее нет, чем да	8,5
Нет	9,7
Затруднились ответить	5,3

Какую из партий Вы поддержите на выборах Государственной Думы в декабре 2003 г.? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Единая Россия (Б.Грызлов, С.Шойгу, Ю.Лужков)	24,0
КПРФ (Г.Зюганов, Н.Кондратенко, Н.Харитонов)	11,5
«Яблоко» (Г.Явлинский, В.Лукин, И.Артемьев)	5,9
Союз правых сил (Б.Немцов, И.Хакамада, А.Чубайс)	5,8
ЛДПР (В.Жириновский, А.Островский, И.Лебедев)	4,7
Избирательный блок «Родина» (С.Глазьев, Д.Рогозин, В.Варенников)	3,3
Народная партия Российской Федерации (Г.Райков, Г.Трошев, Н.Державин)	2,0
Аграрная партия России (М.Лапшин, А.Назарчук, А.Чепа)	1,9
Другую	1,1
Еще не решил	29,9
Не желаю поддерживать ни одну из партий	16,5

На Ваш взгляд, способна или нет сегодня административная система страны эффективно оказывать услуги обществу и отдельным гражданам?

В основном способна	18,9
В основном не способна	59,6
Затруднились ответить	21,5

Как Вы думаете, в чем смысл проводимой в стране административной реформы? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Повышение качества государственных услуг населению и механизма их предоставления	23,9
Реформы ради реформ	21,9
Реализация интересов самой власти и государственного аппарата	17,5
Разграничение полномочий между органами власти центра и субъектов РФ	15,1
Обеспечение условий для дальнейшего обогащения олигархов и чиновников	14,9
Исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов	13,7
Ограничение вмешательства государства в экономику, создание условий для развития саморегулируемой экономики	9,2
Затруднились ответить	27,2

По Вашему мнению, следует или не следует провести радикальное сокращение функций государственных органов?

Скорее следует, чем не следует	51,5
Скорее не следует, чем следует	19,9
Затруднились ответить	28,6

Следует ли ограничить государственное вмешательство в экономику и регулирование деятельности предпринимателей и бизнесменов?

Скорее следует, чем не следует	36,9
Скорее не следует, чем следует	45,0
Затруднились ответить	18,1

Изменит или не изменит, на Ваш взгляд, административная реформа жизнь основной массы людей к лучшему?

Да, изменит жизнь к лучшему	15,9
Не изменит жизнь ни в лучшую, ни в худшую сторону	49,3
Изменит жизнь к худшему	10,8
Затруднились ответить	24,0

Как Вы оцениваете изменения в правовом положении граждан нашей страны за годы реформирования российского общества?

Положительно	11,9
В чем-то положительно, а в чем-то отрицательно	50,0
Отрицательно	18,9
Затруднились ответить	19,2

С какой оценкой нынешнего состояния правопорядка в стране Вы бы согласились?

Утверждается «диктатура закона»	13,6
Усиливается административный произвол чиновников	40,9
Царит анархия	20,1
Другое	3,1
Затруднились ответить	22,3

Как Вы думаете, кто сегодня определяет содержание принимаемых федеральных законов? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Президент РФ	41,3
Крупные бизнесмены	39,7
Государственная Дума РФ	36,7
Преступные группировки	23,3
Администрация Президента РФ	22,8
Федеральное Правительство	18,7
Лидеры политических партий и движений	13,0
Руководители регионов	10,5
Кто-то другой	1,8
Затруднились ответить	10,5

Как Вы оцениваете степень своей защищенности от возможного административного произвола властей?

Защита совершенно не обеспечивается	48,8
Некоторая защита все же обеспечивается	40,5
Обеспечивается достаточная защита	3,9
Затруднились ответить	6,8

Если понадобится защитить Ваши права, куда Вы скорее всего обратитесь? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

В суд	41,8
В милицию	23,0
В органы исполнительной власти	16,1
В прокуратуру	15,7
В средства массовой информации (газеты, телевидение)	11,7
К депутату, в законодательные органы	8,5
К хозяйственным руководителям	3,6
В профсоюз	3,3
Еще куда	5,2
Некуда обращаться	18,7
Затруднились ответить	10,3

Почему многие люди при нарушении их законных прав не обращаются в суд за защитой? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Не верят, что в суде можно добиться справедливости	54,3
Не имеют средств на судебные расходы и юридическую помощь	48,7
Не знают законов	38,5
Считают, что суд не пойдет на конфликт с властями и влиятельными людьми	23,9
Не хотят связываться с бумажной волокитой	15,5
Не желают тратить время на судебные разбирательства	14,5
Опасаются мести со стороны обидчиков	11,2
Предпочитают защитить свои интересы иначе, не прибегая к суду	11,2
Другое	0,8
Затруднились ответить	3,8

Приходилось ли Вам обращаться в какой-либо суд (гражданский, арбитражный, Конституционный и т. д.) за последние 5–10 лет?

Да, приходилось	24,6
Не приходилось	73,9
Затруднились ответить	1,5

Если Вы обращались в какой-либо суд за защитой прав, удалось ли Вам ее получить? *(Данные приведены в процентах от количества обращавшихся в какой-либо суд.)*

Удалось полностью защитить свои права	33,6
Права удалось защитить лишь частично	37,9
Не удалось защитить свои права	26,0
Затруднились ответить	2,5

Что оказывает наиболее сильное влияние на решения российских судей? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Деньги	54,4
Давление властей	30,7
Социальный статус ответчика, его связи	23,8
Безнаказанность судей за неправильно вынесенные решения	18,7
Угрозы криминала	17,3
Несовершенство судебной процедуры	16,5
Закон	13,7
Все влияет на работу судей, кроме закона	12,2
Перегруженность делами	8,9
Личное отношение (симпатии или антипатии) к подсудимым	6,3
Затруднились ответить	8,7

Как Вы относитесь к тому, что решение о предварительном заключении граждан должен принимать суд, а не прокуратура?

В основном одобряю	36,5
В основном не одобряю	16,6
Затруднились ответить	46,9

Если Вы не согласны с тем, что решение о предварительном заключении граждан должен принимать суд, то по какой причине? *(Данные приведены от количества не одобряющих, что решение о предварительном заключении граждан должен принимать суд.)*

Затягивание принятия решений позволит избежать наказания преступникам	49,4
Суд не является независимым и беспристрастным в своих решениях	37,3
Затруднились ответить	12,0
Другое	1,3

На Ваш взгляд, способен или нет суд присяжных в России обеспечить справедливость и беспристрастность судебных решений?

Скорее способен, чем не способен	32,6
Скорее не способен, чем способен	35,8
Затруднились ответить	31,6

Способен или нет институт мировых судей сделать судопроизводство в стране более совершенным и эффективным?

Скорее способен, чем не способен	38,9
Скорее не способен, чем способен	17,9
Затруднились ответить	43,2

Хотели бы Вы или нет, чтобы в Вашем городе или районе действовали:

Суды	Да	Нет	Затруднились ответить
Суд присяжных	47,4	16,7	35,9
Мировые судьи	48,5	12,2	39,3

Как Вы относитесь к фактической отмене смертной казни в стране?

В основном одобряю	27,9
В основном не одобряю	59,7
Затруднились ответить	12,4

На Ваш взгляд, судебная реформа изменит жизнь основной массы людей к лучшему или к худшему?

Да, изменит жизнь к лучшему	17,3
Не изменит жизнь ни в лучшую, ни в худшую сторону	47,1
Изменит жизнь к худшему	5,7
Затруднились ответить	29,9

Доверяете Вы или нет следующим институтам власти, Церкви и общественным организациям?

Институты и общественные организации	В основном доверяю	В основном не доверяю	Затруднились ответить
Президенту России В.Путину	69,9	20,8	9,3
Федеральному Правительству	33,1	43,8	23,1
Государственной Думе РФ	21,6	56,0	22,4
Совету Федерации РФ	25,7	44,4	29,9
Судам	28,3	47,7	24,0
Прокуратуре	29,3	43,0	27,7
Федеральной службе безопасности	42,8	30,7	26,5
Органам внутренних дел (милиции)	23,1	59,0	17,9
Церкви	42,5	28,3	29,2
Профсоюзам	24,7	42,4	32,9
Женским, ветеранским, иным общественным организациям	35,5	31,4	33,1
Политическим партиям и движениям	11,5	60,7	27,8
Органам местного самоуправления	26,0	49,3	24,7
Органам областной (краевой, республиканской) власти	23,2	46,7	30,1

Доверяете ли Вы сообщениям газет, радио, телевидения о действиях и намерениях властей?

Да, доверяю	11,2
Отчасти доверяю, отчасти нет	65,0
Не доверяю	21,2
Затруднились ответить	2,6

Чьи интересы, на Ваш взгляд, в первую очередь защищают сегодня госслужащие? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Свои собственные	60,8
Своего ведомства	38,0
Своего начальства	33,5
Государства	24,0
Коммерческих структур	19,3
Граждан	8,3
Другие	1,3

Какой престиж в Ваших глазах имеет статус работника госслужбы?

Высокий	18,2
Невысокий	46,0
Низкий	20,0
Затруднились ответить	15,8

В какой мере государственные служащие в нынешних условиях отвечают следующим требованиям?

Варианты ответа	В высокой степени	В средней степени	В низкой степени	Затруднились ответить
Соблюдают закон	6,6	44,5	36,1	12,8
Пользуются авторитетом у граждан	4,7	33,8	51,1	10,4
Заслуживают доверия	2,7	34,1	50,8	12,4
Справляются с обязанностями	4,4	43,3	33,1	19,2
Защищают права и интересы граждан	3,1	30,2	53,9	12,8
Открыты для общественного контроля	4,0	20,2	57,4	18,4
Доступны для контактов с гражданами	5,8	32,5	48,7	13,0
Успешно разрешают конфликты	3,2	25,1	46,3	25,4

Обращались ли Вы за помощью к находящимся на госслужбе людям, которые оказывают ее негласно за денежное вознаграждение?

Да	19,1
Нет	77,2
Затруднились ответить	3,7

Если Вы обращались за помощью к таким людям, удалось ли Вам ее получить? *(Данные приведены в процентах от количества обращавшихся за помощью к находящимся на госслужбе людям.)*

Удалось получить большую помощь	38,1
Удалось получить небольшую помощь	38,5
Было оказано чисто формальное внимание	18,2
Вместо помощи были хамство и грубость	3,8
Затруднились ответить	1,4

Оцените степень негативного влияния на государственных служащих следующих факторов:

Варианты ответа	Сильное	Умеренное	Слабое	Негативное влияние отсутствует	Не ответили
Решение проблем в обход Закона	42,1	40,5	11,6	4,6	1,2
Пренебрежение интересами людей	47,3	35,7	12,3	3,5	1,2
Влияние бизнеса	59,7	28,4	6,5	4,1	1,3
Стремление пробиться в элиту	58,8	27,5	7,5	4,8	1,4
Использование служебного положения в личных целях	64,5	26,3	4,8	3,2	1,2
Воровство и коррупция	58,2	26,7	8,9	4,6	1,6
Протекционизм	47,9	31,6	9,0	9,1	2,4

Что, на Ваш взгляд, препятствует открытости и прозрачности государственной службы в России? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Нежелание высших чиновников	51,8
Пассивность граждан и их объединений	36,9
Негативный исторический опыт и традиции чиновничества России	25,6
Отсутствие политической воли у высшего руководства страны	23,8
Незаинтересованность групп лоббирования (бизнеса, криминала)	23,4
Другое	3,6

Считаете ли Вы себя информированным о планах и действиях властей различного уровня?

Уровень власти	В основном информирован	В основном не информирован	Затруднились ответить
Федеральная	36,2	52,3	11,5
Региональная	30,3	57,3	12,4
Местная	39,3	50,3	10,4

Если Вы недостаточно информированы о деятельности властных структур, то с чем это связано? *(Данные приведены в процентах от количества ответивших.)*

Меня не интересует деятельность органов власти	13,2
Нет времени, чтобы вникать в их деятельность	23,0
Власть не предоставляет населению информацию о своей деятельности	32,8
Не налажена система, позволяющая вести диалог с населением	27,5
Другое	3,5

Какие проблемы нынешней российской жизни волнуют Вас больше всего? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Постоянный рост цен	64,7
Бедность большой части населения	63,0
Преступность	57,5
Низкий уровень заработной платы	53,9
Наркомания	50,1
Алкоголизм	41,7
Нарушение прав граждан	35,1
Коррупция	35,1
Безработица и страх потерять работу	34,9
Детская беспризорность	34,9
Бюрократизация всей жизни и засилье чиновников	30,0
Задержки заработной платы	18,7
Ухудшение межнациональных отношений	17,1
Другое	4,3

Что, на Ваш взгляд, может способствовать решению этих проблем в первую очередь? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Сильная власть (государство) и политическая воля Президента	66,7
Стабильный, действующий и обязательный для всех правопорядок	60,1
Укрепление дисциплины и порядка	42,9
Обуздание аппетитов олигархов, крупных собственников	35,7
Честный труд людей	29,9
Совершенствование работы государственного аппарата	23,9
Восстановление русской культуры и духовности	23,5
Восстановление государственного контроля над экономикой и торговлей	22,5
Развитие предпринимательства, укрепление прав собственника	16,7
Усиление центральной власти и ограничение местничества	14,1
Передача основных прав от Москвы к регионам и на места	12,1
Развитие политической демократии	10,3
Другое	2,1

Приходилось ли Вам участвовать в общественном контроле за деятельностью органов власти?

Да, я регулярно участвую в таких мероприятиях	1,5
Да, мне приходилось участвовать в таких акциях	7,3
Да, мне приходилось участвовать один раз	4,3
Нет, не приходилось	83,3
Затруднились ответить	3,6

Участвуете ли Вы на общественных началах в работе каких-либо организаций и органов самоуправления?

Организации и органы самоуправления	Да	Нет
В обществе защиты прав потребителей	3,3	96,7
В обществе защиты жертв репрессий	1,1	98,9
В организациях по охране природы, животных	5,7	94,3
В суде, дружине или другой организации по охране общественного порядка	6,7	93,3
В квартальном, уличном или домовом комитете	8,0	92,0
В родительском комитете в школе	15,9	84,1
В профсоюзной организации	13,9	86,1
В комиссиях городских или районных органов власти	6,0	94,0
В зарегистрированной политической организации	5,5	94,5
В неформальной политической организации	1,9	98,1
В некоторых мероприятиях политической организации	8,0	92,0
В предвыборной деятельности избирательного блока	10,6	89,4

На Ваш взгляд, почему слабо развиваются отношения общественных организаций с органами власти? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Это не нужно органам власти	44,8
Общество в целом еще не созрело для этого	24,9
Это не нужно отдельным чиновникам	20,5
Общественные организации не умеют строить отношения с властью и лишь затрудняют деятельность власти	10,6
Причина в амбициях лидеров общественных организаций	10,5
Другое	4,0

Как Вы считаете, полезно ли участие в контроле за деятельностью госслужбы?

Объект контроля	Скорее полезно	Скорее вредно	Затруднились ответить
Счетной палаты	64,1	5,5	30,4
Граждан	56,4	15,9	27,7
СМИ	57,3	17,7	25,0
Политических партий	43,8	24,3	31,9
Профсоюзов	50,3	14,7	35,0
Организаций предпринимателей	38,1	26,1	35,8
Общественных организаций	52,3	13,3	34,4

Что, по Вашему мнению, преобладает в отношениях между гражданами и чиновниками органов управления Вашего района?

Доверие	4,9
Скорее доверие, чем недоверие	25,5
Недоверие	48,4
Затруднились ответить	21,2

Результаты выборочного социологического опроса экспертов Российской Федерации

Опрошены 200 человек в 20 субъектах Российской Федерации[1].

Опрос проведен с 1 по 7 октября 2003 г.

Формулировки вопросов и варианты ответов изложены в редакции, предложенной респондентам.

Данные приведены в процентах от общего количества опрошенных.

В настоящее время в стране проводится ряд реформ. Представляете ли Вы их смысл и цели?

Реформы	В целом представляю	Кое-что представляю	Не представляю	Затруднились ответить
Судебно-правовая	43,5	42,5	10,0	4,0
Жилищно-коммунальная	58,0	33,0	7,0	2,0
Административная	57,5	33,5	5,0	4,0
Государственной службы	76,0	20,0	3,0	1,0
Военная	37,0	46,5	13,0	3,5
Пенсионная	55,0	36,0	6,0	3,0
Налоговая	31,5	50,0	14,0	4,5
Образования	39,5	43,5	10,0	7,0
Земельная	32,5	48,0	12,0	7,5

[1] В качестве экспертов выступили работники органов исполнительной власти субъектов Федерации, занимающие должности начальника отдела и выше по Реестру государственных должностей. Опрос проведен Социологическим центром РАГС в республике Башкортостан, Красноярском, Ставропольском, Хабаровском краях, Вологодской, Воронежской, Калужской, Ленинградской, Московской, Нижегородской, Новосибирской, Оренбургской, Ростовской, Саратовской, Самарской, Свердловской, Тамбовской областях, Ханты-Мансийском автономном округе, Москве и Санкт-Петербурге.

Каковы, на Ваш взгляд, шансы на успех этих реформ?

Реформы	Большие	Средние	Небольшие	Затруднились ответить
Судебно-правовая	16,0	46,5	23,0	14,5
Жилищно-коммунальная	2,5	39,0	51,5	7,0
Административная	19,0	47,0	22,5	11,5
Государственной службы	27,0	48,5	19,5	5,0
Военная	10,5	47,5	23,0	19,0
Пенсионная	13,5	43,0	33,5	10,0
Налоговая	9,5	47,5	24,5	18,5
Образования	7,0	42,0	32,5	18,5
Земельная	9,5	31,0	34,5	25,0

Готовы ли Вы поддержать эти реформы в том виде, в котором они предлагаются?

Да, готов	11,0
В чем-то готов, в чем-то не готов	79,0
Не готов	8,5
Затруднились ответить	1,5

На Ваш взгляд, способна или нет сегодня административная система страны эффективно оказывать услуги обществу и отдельным гражданам?

В основном способна	46,5
В основном не способна	46,5
Затруднились ответить	7,0

Если Вы представляете смысл и цели административной реформы, то на Ваш взгляд, для чего это делается? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Разграничение полномочий между органами власти центра и субъектов РФ	48,0
Повышение качества государственных услуг населению и механизма их предоставления	46,5
Исключить дублирование функций и полномочий федеральных органов	39,0
Более эффективное решение проблем граждан, улучшение жизни населения	38,5
Усиление влияния органов государственной власти в обществе	31,0
Передача части функций государства гражданскому обществу	25,5
Ограничение вмешательства государства в экономику, создание условий для развития саморегулируемой экономики	24,0
Удешевление содержания аппарата управления	16,0
Другое	2,0
Затруднились ответить	2,5

По Вашему мнению, следует или не следует провести радикальное сокращение функций государственных органов?

Скорее следует, чем не следует	36,0
Скорее не следует, чем следует	60,0
Затруднились ответить	4,0

Следует ли ограничить государственное вмешательство в экономику и регулирование деятельности предпринимателей и бизнесменов?

Скорее следует, чем не следует	42,5
Скорее не следует, чем следует	52,0
Затруднились ответить	5,5

Изменит или не изменит, на Ваш взгляд, административная реформа жизнь основной массы людей к лучшему?

Да, изменит жизнь к лучшему	28,5
Не изменит жизнь ни в лучшую, ни в худшую сторону	55,0
Изменит жизнь к худшему	2,0
Затруднились ответить	14,5

Как Вы оцениваете изменения в правовом положении граждан за годы реформирования российского общества?

Положительно	20,5
В чем-то положительно, а в чем-то отрицательно	63,0
Отрицательно	13,0
Затруднились ответить	3,5

С какой оценкой нынешнего состояния правопорядка в стране Вы скорее бы согласились?

Утверждается «диктатура закона»	31,0
Усиливается административный произвол чиновников	21,0
Царит анархия	22,5
Другое	7,5
Затруднились ответить	18,0

Как Вы думаете, кто сегодня реально определяет содержание принимаемых федеральных законов? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Президент РФ	57,0
Крупные бизнесмены	51,5
Государственная Дума РФ	43,5
Администрация Президента РФ	43,0
Федеральное Правительство	35,0
Лидеры политических партий и движений	13,0
Руководители регионов	11,0
Преступные группировки	9,5
Кто-то другой	1,5
Затруднились ответить	5,0

Как Вы оцениваете степень правовой защищенности госслужащих в сравнении с работниками других сфер?

Значительно лучше	23,0
В чем-то лучше, а в чем-то хуже	67,0
Значительно хуже	7,0
Затруднились ответить	3,0

Считаете ли Вы, что госслужащий в случае конфликтной или кризисной ситуации... *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Останется один на один со своими проблемами	62,0
«Прикрыт» самой системой госслужбы	18,0
Надежно защищен законом (с правовой точки зрения)	13,5
Может рассчитывать на поддержку общественного мнения	1,5
Будет поддержан средствами массовой информации	1,0
Другое	6,0

Если понадобится защитить Ваши права, куда Вы скорее всего обратитесь? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

В суд	58,5
В органы исполнительной власти	34,0
В прокуратуру	26,5
К депутату, в законодательные органы	12,0
В средства массовой информации (газеты, телевидение)	11,5
В милицию	9,5
В профсоюз	2,5
К хозяйственным руководителям	2,0
Еще куда	5,0
Некуда обращаться	9,5
Затруднились ответить	6,0

Почему многие люди при нарушении их законных прав не обращаются в суд за защитой? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Не верят, что в суде можно добиться справедливости	54,5
Не знают законов	54,0
Не имеют средств на судебные расходы и юридическую помощь	48,5
Не желают тратить время на судебные разбирательства	28,0
Не хотят связываться с бумажной волокитой	21,5
Считают, что суд не пойдет на конфликт с властями и влиятельными людьми	17,5
Предпочитают защитить свои интересы иначе, не прибегая к суду	15,5
Опасаются мести со стороны обидчиков	10,0
Другое	0,5
Затруднились ответить	1,0

Приходится ли Вам по роду службы обращаться в какие-либо суды (общей юрисдикции, арбитражный, Конституционный, военный и т. д.)?

Да, приходится	41,0
Не приходится	57,5
Затруднились ответить	1,5

Если Вам приходится обращаться в какие-либо суды по роду службы, как Вы оцениваете результаты взаимодействия с ними? *(Данные приведены в процентах от количества обращавшихся в какие-либо суды.)*

Удается полностью решить все проблемы	18,3
Проблемы удается решить лишь частично	78,0
Не удается решить проблемы	2,4
Затруднились ответить	1,3

Что оказывает наиболее сильное влияние на решения российских судей? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Деньги	41,5
Закон	29,0
Безнаказанность судей за неправильно вынесенные решения	29,0
Несовершенство судебной процедуры	26,0
Перегруженность делами	23,5
Социальный статус ответчика, его связи	21,0
Давление властей	20,5
Угрозы криминала	11,0
Личное отношение (симпатии или антипатии) к подсудимым	6,0
Все влияет на работу судей, кроме закона	4,5
Затруднились ответить	9,0

Как Вы относитесь к тому, что решение о предварительном заключении граждан должен принимать суд, а не прокуратура?

В основном одобряю	59,0
В основном не одобряю	21,0
Затруднились ответить	20,0

Если Вы не согласны с тем, что решение о предварительном заключении граждан должен принимать суд, то по какой причине? *(Данные приведены в процентах от количества не одобряющих, что решение о предварительном заключении граждан должен принимать суд.)*

Затягивание принятия решений позволит избежать наказания преступникам	59,5
Суд не является независимым и беспристрастным в своих решениях	33,3
Затруднились ответить	7,2

На Ваш взгляд, способен или нет суд присяжных в России обеспечить справедливость и беспристрастность судебных решений?

Скорее способен, чем не способен	36,0
Скорее не способен, чем способен	49,0
Затруднились ответить	15,0

Способен или нет институт мировых судей содействовать более эффективному отправлению судопроизводства в стране?

Скорее способен, чем не способен	63,0
Скорее не способен, чем способен	17,5
Затруднились ответить	19,5

Хотели бы Вы или нет, чтобы в Вашем городе или районе действовали:

Суды	Да	Нет	Затруднились ответить
Суд присяжных	50,5	16,5	33,0
Мировые судьи	71,0	4,5	24,5

Как Вы относитесь к фактической отмене смертной казни в стране?

В основном одобряю	25,0
В основном не одобряю	70,0
Затруднились ответить	5,0

На Ваш взгляд, судебная реформа изменит жизнь основной массы людей к лучшему или худшему?

Да, изменит жизнь к лучшему	33,5
Не изменит жизнь ни в лучшую, ни в худшую сторону	49,5
Изменит жизнь к худшему	2,0
Затруднились ответить	15,0

Как Вы оцениваете изменения в государственной службе страны за годы реформирования российского общества?

Положительно	21,5
В чем-то положительно, а в чем-то отрицательно	71,5
Отрицательно	3,5
Затруднились ответить	3,5

Чьи интересы, на Ваш взгляд, в первую очередь сегодня реально защищают госслужащие? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Государства	60,0
Своего ведомства	55,5
Граждан	32,5
Своего начальства	28,5
Свои собственные	24,0
Коммерческих структур	6,5
Другие	2,0

Какие из следующих условий работы удовлетворяют Вас, а какие нет?

Условия работы	Удовлетворяет	Не вполне удовлетворяет	Не удовлетворяет	Не ответили
Содержание выполняемой работы	73,0	22,0	4,0	1,0
Шансы роста по службе	52,5	30,5	15,5	1,5
Практика работы с кадрами	37,0	40,5	21,5	1,0
Уровень оплаты труда	22,0	51,0	26,0	1,0
Правовые гарантии занятости	37,0	41,5	19,5	2,0
Уровень социальной защищенности	28,0	50,5	20,0	1,5
Морально-психологический климат	52,5	37,0	9,0	1,5
Распределение прав и обязанностей	47,5	43,0	8,0	1,5
Субординация во взаимоотношениях	71,0	21,5	6,0	1,5
Моральный климат на службе	61,5	31,0	6,0	1,5
Полезность работы для общества	58,0	33,0	7,5	1,5

Что, на Ваш взгляд, имеет наиболее важное значение для улучшения работы аппаратов органов государственной власти? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Совершенствование кадровой политики	64,5
Улучшение координации всей работы (контроля, отчетности, исполнения)	54,5
Развитие потенциала сотрудников, внимательное руководство людьми	49,5
Усиление ориентации на потребности граждан	33,0
Более тесное сотрудничество с гражданами и их объединениями	21,5
Усиление общественного контроля за деятельностью аппарата	15,0
Более тесное сотрудничество между политиками и органами госуправления	12,0
Другое	2,0

Достаточно ли, на Ваш взгляд, представлены в деятельности госслужащих следующие функции?

Функции	Достаточно	Не достаточно	Затруднились ответить
Контроль	68,0	30,0	2,0
Распоряжение	71,5	22,0	6,5
Анализ	28,5	66,0	5,5
Прогнозирование	22,0	68,5	9,5
Планирование	43,0	50,5	6,5

Что, по Вашему мнению, мешает более эффективной деятельности органа власти, в котором Вы работаете? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Множество согласований при решении простых вопросов	57,5
Недостаточная квалификация многих работников	35,0
Большой объем рутинной работы	33,5
Дублирование и параллелизм в работе подразделений	33,5
Слабое использование современных информационных технологий	32,0
Излишняя бумажная работа	29,0
Нечеткость распределения обязанностей между работниками и подразделениями	28,0
Недостаточность нормативно-правовой базы служебной деятельности	14,0
Отсутствие регламентации деятельности работников	10,5
Чрезмерная регламентация деятельности работников	4,5
Другие трудности	3,0

Какие недостатки в работе государственного аппарата, на Ваш взгляд, следует устранить в первую очередь? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Некомпетентность	44,5
Оторванность от реальных проблем населения	25,0
Уход от ответственности	23,5
Раздутость аппарата	22,5
Коррупция	20,5
Несоблюдение законов	19,0
Подмена закона инструкциями и ведомственными актами	19,0
Низкое качество услуг для населения	15,5
Закрытость, отсутствие необходимой информации для граждан	15,0
Отсутствие реакции на обращения граждан, волокита, отписки	12,0
Недоступность для граждан	12,0
Незащищенность госслужащего от произвола населения	10,0
Другое	5,5

Какие из перечисленных мер помогли бы укрепить государственную службу в стране? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Значительное повышение заработной платы госслужащим	65,5
Четкое определение обязанностей, полномочий и мер ответственности госслужащих	54,5
Повышение всех форм ответственности госслужащих за работу	49,0
Учреждение конкурсного отбора на должности чиновников	40,5
Реальная и жесткая борьба с коррупцией в среде чиновничества	34,5
Усиление общественного контроля за функционированием госслужбы	17,0
Сокращение количества чиновников в стране	15,0
Утверждение демократических ценностей в сознании госслужащих	12,5
Увеличение количества госслужащих в стране	2,0
Другое	1,0

На Ваш взгляд, когда граждане обращаются в государственные органы управления за помощью, удается ли им ее получить?

Удается получить большую помощь	17,0
Удается получить небольшую помощь	63,5
Обычно оказывается чисто формальное внимание	15,5
Вместо помощи встречается равнодушное отношение	1,0
Затруднились ответить	3,0

Обращаются ли граждане за помощью к находящимся на госслужбе людям, которые оказывают ее негласно за деньги?

Да	30,5
Нет	8,0
Затруднились ответить	61,5

Что, на Ваш взгляд, препятствует открытости и прозрачности государственной службы? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Нежелание высших чиновников	37,0
Отсутствие демократических ценностей в сознании чиновников	31,0
Негативный исторический опыт и традиции чиновничества России	30,5
Пассивность граждан и их объединений	30,0
Незаинтересованность групп лоббирования (бизнеса, криминала)	22,0
Отсутствие политической воли у высшего руководства страны	21,5
Отсутствие материально-технической базы, финансирования	15,5
Другое	2,5

Оцените степень негативного влияния на поведение государственных служащих следующих факторов:

Факторы	Сильное	Умеренное	Слабое	Негативное влияние отсутствует	Не ответили
Решение проблем в обход закона	27,5	40,0	21,5	7,5	3,5
Пренебрежение интересами граждан	28,5	36,0	22,5	9,0	4,0
Влияние бизнеса	35,5	40,5	15,5	5,5	3,0
Ориентация на криминал в обеспечении личной безопасности	15,0	24,0	35,0	21,5	4,5
Стремление пробиться в элиту бизнеса или власти	33,0	38,0	16,5	9,0	3,5
Использование служебного положения в личных целях	35,5	38,5	18,0	5,0	3,0
Воровство и коррупция	26,5	28,5	27,0	13,5	4,5
Протекционизм	36,5	38,0	16,5	5,5	3,5

Насколько важны, на Ваш взгляд, для обеспечения открытости госслужбы следующие меры?

Меры	Важны	Довольно важны	Не важны	Затруднились ответить
Четкое регулирование процедур принятия управленческих решений	69,0	22,0	5,0	4,0
Сокращение численности аппарата	10,0	29,5	52,5	8,0
Регулярные выступления чиновников в СМИ (ТВ, радио, газеты, журналы)	45,0	42,0	9,5	3,5
Регулярные встречи руководителей с общественностью	52,0	39,0	6,0	3,0
Доступ граждан и их объединений к информации и нормативным материалам	43,0	39,5	13,5	4,0
Ответы на обращения граждан по существу	64,5	29,0	4,0	2,5
Создание специальных структур по связям с общественностью	37,0	40,5	18,0	4,5
Прием населения	61,0	33,0	4,5	1,5
«Горячие» телефонные линии	44,0	41,0	10,5	4,5
Пресс-конференции и интервью	39,5	50,0	7,5	3,0
Распространение справочных и статистических материалов	29,0	53,5	11,5	6,0
Официальные комментарии к решениям органов власти	49,5	38,5	7,0	5,0
Возможность для граждан знакомиться с материалами, касающимися их дел	50,0	39,0	7,5	3,5
Возможность для граждан присутствовать на заседаниях органов управления	16,0	23,0	50,0	11,0

Способны ли, на Ваш взгляд, общественные организации взять на себя часть функций органов власти?

В целом способны	9,5
В основном не способны	40,5
Они не должны этого делать	49,0
Другое	1,0

На Ваш взгляд, почему плохо и медленно развиваются отношения общественных организаций с органами власти? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

Общество в целом еще не созрело для этого	43,0
Причина в амбициях лидеров общественных организаций	29,0
Общественные организации не умеют строить отношения с властью	25,0
Это не нужно отдельным чиновникам	18,5
Это не нужно органам власти	10,5
Общественные организации затрудняют деятельность власти	7,5
Другое	4,0

Какой, на Ваш взгляд, престиж в глазах окружающих Вас людей имеет статус работника государственного органа?

Очень высокий	3,0
Высокий	53,0
Невысокий	38,0
Совсем низкий	2,5
Затруднились ответить	3,5

Где бы Вы предпочли работать при условии, что Ваш труд будет хорошо оплачиваться? *(Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.)*

В системе государственного управления	76,5
В коммерческой сфере	12,0
В бюджетной сфере, но не в системе государственного управления	5,5
В политической (негосударственной) сфере	4,5
В общественной (некоммерческой) сфере	3,0
Где еще	2,5

СТАТЬИ

В.В.Комлева,
кандидат философских наук, доцент

МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ ОЦЕНОК ПРЕСТИЖА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Исторические предпосылки современных оценок престижа государственной службы

Изучение качественных характеристик и социальной сущности престижа в системе социальных отношений позволило автору формализовать общее, рабочее определение. Престиж представляет собой социокультурный феномен, отражающий иерархизацию общества через ориентированность индивидуального поведения на эталонные символы, статусы, ценности, мотивы, что базируется на выработанной в ходе социоантропогенеза потребности людей в иллюзорной, мифологической сопряженности их идеалов.

В общественном мнении функционируют, как правило, не реальные оценки, а мифологизированные представления в виде стереотипов, установок, архетипов и т. п. Историко-социологический анализ проблемы позволяет нам говорить о следующих факторах формирования престижных оценок на протяжении столетий существования государственной службы в России:

1) традиции государственной службы в России (изначально противоречивое понятие «государственный служащий»: с одной стороны, слуга, с другой – слуга высшего существа); существование «института кормления» (возможность дополнительного дохода); специфика состава государственных служащих, непрестижность среди дворян (исторически госслужащие – представители низших слоев населения); дух корпоративности; наличие особого «социального характера», некоего габитуса с тенденцией к «аксиальной некрофилии»; негативный образ в произведениях искусства, литературы и т. п.);

2) ксенофилия (ориентация на западные образцы управления, подчеркивание их преимуществ при сравнении с отечественными; традиция приглашать иностранцев на государственную службу и т. п.);

3) законы элиты (закон циркуляции элит, закон олигархических тенденций, стремление монополизировать власть и превратиться

в наследственную касту, «просачивание» престижных моделей сверху вниз и др.)

Мифологизированное сознание искажает восприятие действительности, так как осуществляется некий перенос, при котором государственных служащих сегодня воспринимают на основе исторически сложившихся оценок. Это анахронизм, временная погрешность, при которой импульсы, чувства и защиты прошлого перемещаются на настоящее. Это, в основном, явление бессознательное, и индивиды (группы), реагирующие таким образом, большей частью не осознают искажения и ошибки собственного восприятия. Все реакции переноса характеризуются амбивалентностью, поэтому мы констатируем факт двойственного отношения к государственной службе: в общественном мнении она не престижна, а на индивидуальном уровне ее престиж высок.

Результаты социологического исследования, проведенного среди слушателей и аспирантов РАГС при Президенте Российской Федерации и государственных служащих Тамбовской области[1], показывают, что примерно четверть респондентов считают свою службу непрестижной, а для 68,9% престиж государственной службы весьма высок. Ответы на вопросы, являющиеся косвенными показателями престижа деятельности, подтверждают этот факт. Например, на вопрос: «Выбрали бы Вы в качестве профессиональной деятельности государственную службу, если бы пришлось начать жизнь заново?» 73,3% респондентов ответили «да», 11,1% – «нет» и 15,6% затруднились ответить. На вопрос: «Вам бы хотелось, чтобы Ваши дети выбрали ту же профессиональную деятельность, что и Вы» 43,3% ответили «да», 32,3% – «нет» и 24,4 % затруднились ответить.

Полученные результаты показывают, что для большинства респондентов государственная служба является престижной профессиональной деятельностью, несмотря на то, что со стороны общества государственные служащие чувствуют в основном негативное и стереотипное отношение (51,1% считают, что в обществе к ним относятся с уважением, но есть негативные оценки; 24,4% чувствуют негативные стереотипные оценки; 15,6% видят безразличное отношение и только 4,4% – искреннее уважение). Полученные данные позволяют утверждать, что отказ индивидов (в массовом порядке) от службы в органах государственной власти и управления по причине ее непрестижности вряд ли возможен.

[1] Использованы данные социологических опросов, проведенных в 1999 г. и в 2002 г. под руководством доктора социологических наук И.А.Федорова и кандидата философских наук В.В.Комлевой. Сравнительный анализ данных позволил сделать вывод, что оценки престижа существенно не изменились. Количественные показатели колебались в пределах $\pm$ 3%.

Таким образом, престиж государственной службы в настоящем есть проекция исторически сложившихся отношений. Они функционируют на уровне индивидов, групп, социальных институтов, которые постоянно взаимодействуют. На пересечении этих взаимодействий образуется собственно престиж. Он держится и сохраняется за счет власти, положения, статуса, конформности институционализированной норме и устойчивости стереотипов.

Современный уровень престижа государственной службы – результат многочисленных внешних влияний среды, интериоризированных в индивидуальном, отфильтрованных в общественном и зафиксированных в групповом сознании в виде идеализированного образа, иллюзий, антиципаций.

Престиж государственной службы представляет собой сложный и противоречивый комплекс индивидуальных и групповых оценок, важнейшими аспектами которого являются: оценки государственной службы социальными институтами; оценки государственной службы отдельными индивидами, группами, в том числе самими государственными служащими.

Формирование оценок престижа государственной службы на уровне социальных институтов

При оценке государственной службы социальными институтами рассмотрим возможные виды и способы дифференцированного вознаграждения за выполнение данного вида деятельности. К.Дэвис и У.Мур выделяют три вида вознаграждений, которыми «располагает общество для того, чтобы распределять свои кадры и обеспечивать наиболее существенные функции: 1) предметы, обеспечивающие средства существования и комфорт; 2) средства для удовлетворения различных склонностей и увлечений; 3) средства для укрепления чувства собственного достоинства и самовыражения»[1]. Последнее, благодаря своему исключительному социальному характеру, является в значительной степени функцией мнения других, но по важности не уступает первым двум. Эти виды вознаграждения используются по-разному в зависимости от социального положения. Общество наделяет более высокие ранги большими правами, возможностями, престижем и уважением. Материальное вознаграждение (зарплата, пенсионное обеспечение, доступ к общественным фондам потребления, различным льготам и т. п.) определяет экономический статус государственной службы. Моральное же вознаграждение (внима-

[1] Социальная стратификация. Вып. 2. М., 1992. С. 162.

ние СМИ, награждения и т. д.) представляет собой ее престижный статус, то есть престиж в оценке официальных институтов. В этом случае вознаграждается не принадлежность государственной службы к чему-либо, а ее реальный вклад, измеряемый определенными количественными и качественными показателями. Например, ряд авторов предполагает, что общественные институты вознаграждают какие-либо виды деятельности за их значимость для общества, поэтому источником формирования престижа в общественном сознании является значимость объекта, его важность для общества[1].

Престижный статус является усредненной оценкой важности государственной службы, ее функций и места в системе общественного разделения труда[2]. При этом говоря о дифференцированном внимании общества к каким-либо видам профессиональной деятельности, нередко сталкиваешься с противоречием. С одной стороны, каждая деятельность признается по-своему необходимой, и выделение одной из нескольких видится нелогичным и неверным. С другой стороны, на практике мы встречаемся с повышенным вниманием к отдельным видам деятельности, благодаря чему в общественном мнении они приобретают дополнительный вес. Причины этого могут быть следующими:

а) встающие перед обществом объективные задачи могут решаться лишь в определенной последовательности, поэтому общество ранжирует свои потребности и задачи по степени их актуальности. Так создается иерархия предпочтений и приоритетов, которыми общество наделяет свои отдельные подсистемы. В пользу более актуальных проблем перераспределяются ресурсы, материальное и моральное вознаграждение. Так создается некоторое приращение престижа деятельности тех социальных сфер, которые непосредственно связаны с решением актуальных в данный момент задач;

б) при овладении каким-либо видом деятельности требуется преодоление значительных трудностей или развитие специфических способностей. В этом случае повышенное общественное признание является средством частичной компенсации за те дополнительные затраты сил, которые требует сложный вид деятельности от своих представителей. Вероятно, здесь речь идет о вознаграждении высокого уровня профессионализма;

---

[1] См.: *Солнцев С.И.* Общественные классы. Важнейшие моменты в развитии проблемы классов и основные учения. Петроград, 1918; *Войтович С.А.* Динамика престижа и привлекательности профессий. Киев, 1989; *Титма М.Х., Талюнайте М.Й.* Престиж профессий (социологический анализ). Вильнюс, 1984.

[2] См.: *Радаев В.В., Шкаратан О.И.* Социальная стратификация. М., 1995. С. 66.

в) перспективность, непосредственная связь с долговременными целями общества, с научно-техническим, социальным, культурным прогрессом. «Для привлечения в такие сферы деятельности одаренных, квалифицированных специалистов пропагандируют значимость деятельности на фоне исторических перспектив»[1]. Однако общественная значимость деятельности редко становится непосредственным критерием престижной оценки государственной службы, ибо действует на эти оценки через ценностно-нормативную систему и стереотипы. Основанием для наделения государственной службы престижем становится образ жизнедеятельности, который ведут ее представители, точнее, степень его соответствия нормативным стандартам, существующим в обществе. Однако, как отмечал М.Вебер, человеческое поведение становится действием постольку, поскольку действующие индивиды связывают с ним субъективный смысл[2].

Рассмотрим другой канал формирования престижа – оценку государственной службы индивидами (группами).

Формирование оценок престижа государственной службы на индивидуальном и групповом уровне

Свое отношение индивиды определяют:

1) социальной значимостью государственной службы и ее заслугами перед обществом;

2) теми возможностями, которые она предоставляет индивиду для удовлетворения его потребностей.

Первая сторона является предметом уважения индивидом государственной службы, вторая – предметом привлекательности государственной службы для индивидов. Однако некоторые авторы отмечают: «Учитывая различия ценностных ориентаций в различных социальных группах, а также то, что они сами по себе обычно не осознаются, вряд ли можно надеяться установить конкретные, строго отдифференцированные мотивы, которыми руководствуются люди, рассматривая привлекательность профессии»[3]. В целом же, разделяя основные ценности своего общества, индивиды наделяют каждую профессиональную деятельность известной мерой признания и уважения в соответствии с тем, что она дает обществу, каков ее вклад в удовлетворение общественных нужд и решение общественных за-

[1] *Черноволенко В.Ф., Оссовский В.Л., Паниотто В.И.* Престиж профессий и проблемы социально-профессиональной ориентации молодежи. Киев, 1979. С. 44.

[2] См.: *Вебер М.* Избранные произведения. М., 1990. С. 503.

[3] *Шубкин В.Н.* Социологические опыты. М., 1970. С. 160.

дач. Личное уважение индивидов к государственной службе – это интернализированная общественная оценка ее престижного статуса.

Известно, что большинство людей имеют, как правило, ограниченный опыт общения с деятельностью государственных служащих. Их сведения о специфике государственной службы чаще всего поверхностны. К тому же для компетентных суждений о сравнительной ценности отдельных профессий и о вкладе каждой в историю культуры необходимо иметь четкие представления об иерархии основных ценностей своего общества, которые будут выступать критериями подобных суждений и оценок. Поэтому большинство людей усваивают готовые оценки официальных институтов и общественного мнения, которые функционируют в общественном сознании в виде стереотипов. Другими словами, необходимо осторожно относиться к выяснению личных иерархий уважения индивидов к объекту престижирования. Некоторые же авторы подобные исследования считают вообще малооправданными[1].

В оценке престижа в снятом и опосредованном виде присутствуют все ценностные характеристики государственной службы. Однако непосредственным предметом уважения является все же социальная значимость деятельности государственных служащих, остальные же характеристики имплицитно содержатся в престиже и являются косвенными показателями этой значимости.

Интегральными оценками престижа государственной службы являются популярность (в группе, обществе) и аттракция (для индивидов). Популярность представляет собой обобщение личных оценок привлекательности. Меру популярности государственной службы можно определить, как долю лиц, назвавших эту профессиональную деятельность престижной для себя. Привлекательной деятельность государственных служащих делают возможности, которые она предоставляет для удовлетворения личных потребностей.

Соглашаясь с В.Н.Шубкиным, считаем, что престиж деятельности прежде всего связан с удовлетворением потребностей человека[2] и, на наш взгляд, оценка престижа государственной службы – это сумма оценок того, насколько и как данный вид деятельности может удовлетворять актуальные потребности личности. Качественное содержание престижных оценок определяется иерархией актуальных потребностей конкретного субъекта деятельности и его ценностными ориентациями. Традиционно считается, что основной потребностью является материальная обеспеченность.

---

[1] См.: *Черноволенко В.Ф., Оссовский В.Л., Паниотто В.И.* Престиж профессий и проблемы социально-профессиональной ориентации молодежи. С. 45.

[2] См.: *Шубкин В.Н.* Социологические опыты. С. 157.

В ходе социологического опроса оценка материальных возможностей государственной службы оказалась очень низкой: только 1,1% респондентов оценивают свой материальный уровень выше среднего, 46,7% как средний, 25,6% несколько ниже среднего и 23,6% – значительно ниже среднего. Для большинства респондентов (84,4%) работа не дает достаточных средств существования или возможности дополнительного дохода (55,6%), не позволяет полноценно организовать свой отдых (71,2%), не дает возможность приобретать вещи, которых себе не могут позволить другие (82,2%). В то же время часть государственных служащих (12,2%) считают, что работа дает достаточные средства существования и возможность дополнительного дохода (41,1%), ощущение стабильности и безопасности (52,3%) и привлекает большинство респондентов (70,0%) четким распорядком и дисциплиной.

Для подавляющего большинства государственная служба позволяет повысить свою самооценку и самоуважение (80,0%); быть уверенным в себе (76,6%); укрепить или повысить свой социальный статус (74,4%); стать уважаемым человеком (66,7%); достигнуть жизненно важных целей (41,1%). В целом государственная служба позволяет удовлетворить потребность в уважении и самоуважении.

Одним из основных измерений престижа государственной службы является возможность реализовать свой потенциал. Данная сфера деятельности позволяет развить свои способности (70 %), реализовать личный потенциал (67,8%).

Государственная служба удовлетворяет потребность в аффилиации, принадлежности и любви. Респонденты отмечают, что работа дает возможность устанавливать дружеские связи с интересными людьми (81,1%), быть знакомым с влиятельными людьми (54,5%), общаться в эмоционально-благоприятной атмосфере (51,1%), чувствовать принадлежность к «своей», особой профессиональной группе (57,7%).

В научной литературе не раз отмечалось, что государственные служащие напоминают тайный орден с тенденцией превращения в закрытую наследственную касту со времени Петра I и введенной им «Табели о рангах»[1]. Высшей ценностью становится приверженность формальной стороне дела в ущерб содержательной и, как следствие, негативное отношение к чиновнику в обществе.

Психологический феномен «сдвига мотива на цель» (термин А.Н.Леонтьева) не является чем-то исключительным, а чиновничество не заинтересовано в тех, кто не соответствует ролевым требова-

[1] См.: *Коржихин Т.П., Сенин А.С.* История Российской государственности. М., 1995.

ниям. Оно в течение всей истории своего существования превращалось из «класса в себе» в «класс для себя» (термин К.Маркса), то есть осознающий себя как «особую социальную группу со своими собственными интересами, противостоящую другим группам»[1] с развитой самоидентификацией.

Потребность в аффилиации подразумевает дружественные, социабельные отношения с другими людьми. Но социабельность, по мнению Д.Винтера и Л.Карлсона, возникает только в условиях безопасности (то есть с себе подобными, с теми, кто взаимен в этой дружбе). С непохожими или представляющими какую-либо угрозу людьми государственные служащие, обладающие потребностью в аффилиации, часто оборонительны и неустойчивы. Их взаимодействие, привязанность, сходство или соглашение с другими являются взаимными и подкрепленными, так же, как их избегание, нелюбовь и разногласия[2]. Одним из важных аспектов потребности в аффилиации является поиск одобрения со стороны других.

Степень одобрения зависит от степени информированности индивида об эффективности государственной службы, которая формируется преимущественно из средств массовой информации, художественной и специальной литературы, из общения с другими людьми. Поэтому актуализируется вопрос о возможности контроля за качеством и содержанием информации, проходящей по информационным каналам. Это самостоятельная и сложная тема исследования, рассмотрение которой выходит за рамки нашей статьи. Здесь отметим лишь факт, который мы констатировали в ходе нашего исследования: практически вся информация, проходящая сегодня в СМИ, носит выраженную негативную оценку государственных служащих. Совмещаясь с существующим негативным стереотипом, эта оценка не столько формирует, сколько воспроизводит отрицательные установки населения в отношении государственных служащих.

Субъективные оценки являются результатом интериоризации и отражения в сознании людей действительных связей, существующих в обществе, которые не могут не оказывать влияния на реальное поведение определенных совокупностей общностей. Такие социальные связи обычно включают в себя ряд элементов, в том числе элементы престижа. Индивидуальные оценки есть продукт взаимовлияния ценностных ориентаций личности и представлений о социальных объектах, усвоенных индивидом в процессе социализации преимущественно в виде стереотипов. Критерии оценок составляющих таких

---

[1] *Маркс К.* Нищета философии // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 4. С. 183–184.

[2] См.: *Абашкина Е.А., Егорова-Гантман Е. и др.* Политиками не рождаются: как стать и остаться эффективным политическим лидером. Ч. I. М., 1993. С. 59.

стереотипов и значение, которое индивид приписывает каждой составляющей, определяются системой ценностей этого человека.

Первые представления о государственной службе индивид строит на основе сведений, которые поступают из окружающей среды в виде обобщенного опыта множества других людей. Далее различные образы и представления объекта интегрируются, и у индивида формируется собственное представление.

Интегрирование происходит следующим образом. Оценка государственной службы индивидом является средневзвешенной оценок, полученных из различных источников информации. При этом каждый источник имеет определенный, относительно постоянный вес. Чем больше уважения и доверия испытывает индивид к источнику информации, тем ближе будет оценка индивида к оценке этого источника. Если у индивида имеется какое-либо представление о государственной службе, то в сумму войдет его собственная оценка, собственные критерии – ценности индивида.

Свое отношение к государственной службе индивиды часто строят на основе значимости деятельности государственных служащих для общества и их заслуг перед обществом. Престиж государственной службы индивид рассматривает как одну из ее характеристик и воспринимает эту оценку как показатель возможности удовлетворить потребность в признании и уважении со стороны других. Ценность этой последней характеристики в глазах индивида зависит от того, насколько развита и актуализирована у него потребность в признании, почете, уважении. В итоге престиж государственной службы, авторитет в общественном мнении является своеобразным синтезом престижных оценок, которыми наделяют данный вид профессиональной деятельности официальные институты, и личного уважения, которое испытывают к нему индивиды.

Общим предметом этих оценок является вклад государственной службы в совокупную общественную деятельность, в материальную и духовную культуру. Критерием престижных оценок служат качественные характеристики государственной службы, которые, естественно, будут различны, если мы говорим об отдельной личности или группе. Но в целом эти характеристики есть усредненные и обобщенные показатели общественной результативности (ценности, значимости) данного вида профессиональной деятельности. Косвенным показателем будет выступать социально-экономический статус государственной службы, выражающийся через меру материального и морального вознаграждения и совокупность условий, предоставляемых для развития личности.

Рассмотренный выше механизм формирования престижных оценок базируется на инерции мотивации и стереотипов. Образ госу-

дарственного служащего, отношение к нему со стороны общества, мотивы поступления на службу имеют исторические корни и передаются из поколения в поколение через референтных лиц, произведения искусства и литературы, СМИ и т. д. Эта информация фиксируется в стереотипах и установках, еще более ригидных, чем мотивация. Иными словами, инерция мотивации и стереотипов определяет устойчивость механизма выработки престижных оценок и дает возможность для его функционирования на протяжении длительного времени.

Схематично механизм формирования престижных оценок государственной службы представлен на рис. 1.



Рис. 1. Механизм формирования престижа государственной службы

Однако мотивация поливариантна, и индивидуальные оценки престижа могут существенно различаться в зависимости от личных переживаний, восприятия, мировоззрения индивида, иногда отклоняющихся от общепринятых. К тому же свой отпечаток на процесс укрепления престижа накладывает специфика актуальной ситуации и ее субъективная значимость для индивида. Логика каждой конкретной ситуации своеобразна и, следовательно, престижные оценки формируются по-разному, иногда нетипично. Поэтому мы предполагаем наличие девиаций в механизме формирования оценок престижа, исходя из логики конкретной социальной ситуации и логики индивидуальных переживаний.

Роль стереотипа в формировании оценок престижа государственной службы

Для более ясного и точного понимания механизма формирования престижных оценок подробнее рассмотрим понятие и роль неоднократно упоминавшегося стереотипа.

Стереотипы способствуют функционированию традиций и привычек, являясь «крепостью, стоящей на страже наших собственных традиций, и под ее прикрытием мы можем чувствовать себя безопасно в том положении, которое мы занимаем»[1]. Стереотипы воздействуют на формирование нового эмпирического опыта: «Они наполняют свежее видение старыми образцами и накладываются на тот мир, который мы воскрешаем в своей памяти»[2]. Хотя степень адекватности стереотипов чрезвычайно лабильна, «они возникают от незначительных намеков, которые могут варьироваться от правдивого обоснования до смутной аналогии»[3].

Стереотип государственной службы чрезвычайно устойчив и изменяется с большим трудом даже в результате столкновения с эмпирической реальностью. Стереотипы начинают изменяться только тогда, когда расхождение между оценкой, содержащейся в нем, приходит в противоречие с оценкой, которую человек дает на основе очевидных фактов.

В отношении государственной службы человек реагирует практически рефлекторно, в присутствии стимула, вызывающего стереотип. Этот «рефлекс» позволяет ему иметь готовое, хотя и спонтанное, мнение о государственных служащих в любой ситуации. «Фактически стереотип дает человеку ощущение ситуации, а в отношении эти-

[1] *Lippman W.* Publik opion. A Free Press Paperbak. N.Y., 1965. P. 59.
[2] Ibid. P. 60.
[3] Ibid. P. 59.

ческих проблем стереотип является критерием ценности... Более того, со временем он постепенно начинает отделяться от породившего его образа и начинает самостоятельную жизнь»[1].

Образ государственного служащего всегда отражает уровень развития профессиональной культуры, характер системы профессиональных ценностей, а также то, как профессиональная группа выполняет предъявляемые к ней обществом требования. При этом наиболее яркие, броские, лежащие «на поверхности» характеристики государственной службы подчеркиваются, предвзятые представления эмоционально окрашиваются. Это сближает стереотипизацию с первоначальным значением слова «престиж» (латинское «preastigium» означало иллюзию, эффект, достигаемый посредством трюка; французское «prestige» – обаяние, очарование). Употребление этого слова сегодня в значении «авторитет», «почет», «доверие», «моральный кредит» указывает на то, что уровень общественного признания государственной службы является (хотя и частично) результатом переноса на нее того уважения, которое в прошлом реально заслужили ее лучшие представители, «либо же того, которое было создано профессиональной категорией путем идеализации и поэтизации своей истории»[2]. Перенос здесь осуществляется дважды: сначала достоинства лучших профессионалов приписываются виду деятельности, которой они занимаются, а потом распространяются на всю профессиональную категорию; затем каждого отдельного служащего рассматривают как типичного представителя этой категории и невольно наделяют идеализированными характеристиками государственной службы. Происходит как бы двойное превращение: личностный престиж наиболее ярких представителей государственной службы репрезентирует престиж профессии, а затем этот институциональный престиж распространяется на каждого представителя профессии, то есть снова превращается в личностный престиж, но теперь уже не лучшего, а типичного (среднего) представителя». При этом «чем более анонимен типизирующий конструкт, тем меньше отражена в нем уникальная индивидуальность»[3].

Видимо, данный механизм сначала формируется на уровне индивидуального, затем группового, затем общественного сознания, а позднее оформляется в мифологизированное сознание и влияет на индивидуальные престижные оценки. При этом заметим, что

---

[1] *Ellul J.* Propaganda. N.Y., 1973. P. 163.

[2] *Черноволенко В.Ф., Оссовский В.Л., Паниотто В.И.* Престиж профессий и проблемы социально-профессиональной ориентации молодежи. С. 41.

[3] *Шюц А.* Структура повседневного мышления // Социологические исследования. 1988. № 2. С. 133–134.

всегда существуют немифологизированные стороны, обусловливающие наличие девиаций в процессе выработки престижных оценок (рис. 2).

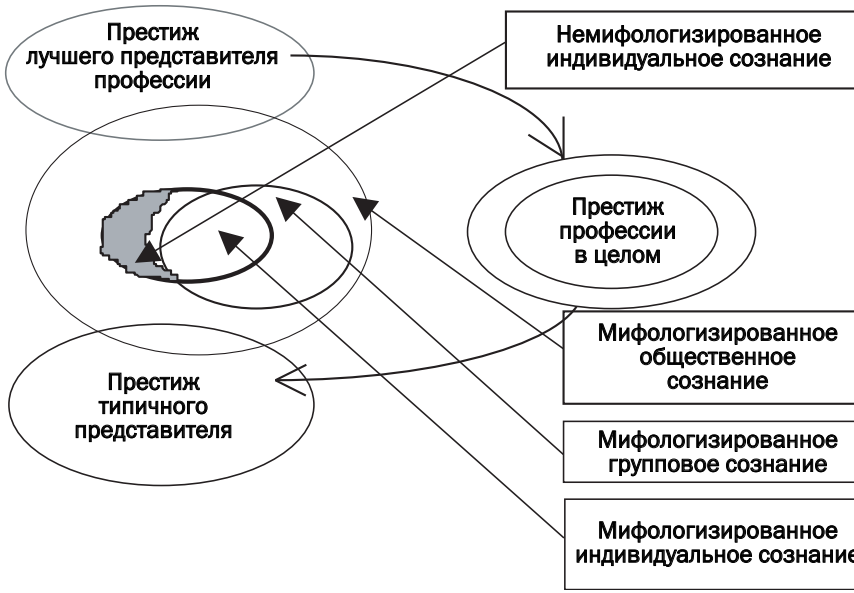


Рис. 2. Схема «двойного превращения»

В этом заключается суть престижирования как особого вида оценивания на основе сложившегося стереотипа, допускающего возможность иллюзорного представления о государственной службе.

В стереотипе важен не его гносеологический аспект, а социально-функциональный, оценочный момент. Главное – не сама истинность, а убежденность в ней. Фиксированность стереотипа государственной службы связана с поляризацией знания: чем прочнее оценка, тем она категоричнее, четче, и наоборот, чем жестче оценка, тем, как правило, большую эмоцию вызывает любая попытка подвергнуть ее сомнению, и наоборот, чем интенсивнее эмоция, тем категоричнее выражающее ее мнение.

Источниками формирования стереотипов государственной службы являются: достаточно ограниченный индивидуальный опыт и ограниченная информация; некоторые специфические явления, возникающие в сфере межличностного общения и взаимодействия – субъективная избирательность, влияние установок, слухов, эффектов «ореола», первичности, новизны и т. п.; целенаправленная дея-

тельность средств массовой информации и социально-политической пропаганды.

Законы массовой коммуникации требуют усредненно-обобщенного, стереотипизированного общения: процесс трансляции иногда возможен только в форме определенных стереотипов. Тиражирование информации, имеющее целью вызвать в сознании и поведении (социальном, политическом, экономическом и т. п.) людей сколько-нибудь однородную, то есть единообразную, стереотипную реакцию, возможно только посредством использования информационных стереотипов, вызывающих, в свою очередь, соответствующие поведенческие и психологические стереотипы у населения. При этом часто воздействие происходит не только на уровне сознания, но и на уровне бессознательных процессов (метод создания событий Э.Бернайса).

Другими словами, формирование престижных оценок государственной службы коррелирует с работой коллективного бессознательного и проблемой формирования общественного мнения, которое транслирует и воспроизводит негативные стереотипы, заданные исторически сложившейся структурой отношений между народом и властью. Отсюда логичен вывод, что повышение престижа государственной службы в общественном мнении требует разрушения серии устойчивых негативных стереотипов. Это, в свою очередь, невозможно без качественного изменения самой деятельности государственных служащих, их отношения к ней и содержания информации, поступающей населению по разным информационным каналам.

Выводы.

1. Значительную роль в формировании оценок престижа играют современные и исторически сложившиеся представления о государственной службе и ее представителях. Такие оценки являются суммой собственного опыта и культурного опыта поколений, передаваемого через СМИ, литературные произведения, референтных лиц, взаимодействия государственных служащих и т. д. Источником престижа является обобщенный, мифологизированный образ представителей государственной службы, закрепленный в стереотипе. Стереотипное отношение к наиболее ярким представителям профессии переносится на всю профессиональную деятельность в целом, а затем на ее типичных, средних представителей, формируя престижные оценки.

Образ государственного служащего имеет выраженную негативную окраску, поэтому повышение престижа деятельности государственных служащих неразрывно связано с десенсибилизацией и изменением сложившегося стереотипа.

2. Процесс формирования престижа является результатом сложного взаимодействия оценок государственной службы социальными институтами, обществом, группами и отдельными индивидами, в том числе самими государственными служащими.

Проблемы общественной оценки разрабатываются в социологических и социально-психологических исследованиях. Доказано, что общество оценивает государственную службу с материальной точки зрения (зарплата, премии, санаторные путевки, пенсии, льготы и т. д.) и с моральной (внимание СМИ, награды, статус и т. д.). Критерием подобных оценок выступает значимость и перспективность государственной службы.

4. Оценка государственной службы отдельными индивидами и мотивы претижирования менее исследованы. Предполагается, что индивиды, с одной стороны, оценивают значимость государственной службы и ее заслуги перед обществом, формируя личные оценки уважения. С другой стороны, оцениваются возможности, которыми располагает данный вид деятельности для удовлетворения актуальных потребностей индивида. При этом формируются индивидуальные оценки привлекательности. В итоге общество наделяет государственную службу престижем за ее способность удовлетворять актуальные общественные потребности, а индивид – за способность удовлетворять актуальные личные потребности. Следовательно, критериями оценок престижа являются актуальные потребности вообще и возможности государственной службы по их удовлетворению.

5. Важнейшим фактором престижа государственной службы является система мотивов и желаний индивидов стать престижными или войти в престижную группу. Подобного рода мотивация заставляет приобретать или удерживать престиж.

6. Рассмотренный механизм формирования оценок престижа государственной службы типичен. Однако существует вероятность возникновения мощных девиаций в зависимости от специфики ситуации и индивидуальных представлений, переживаний, восприятия. С течением времени девиации могут стать эталонами. Риск подобного явления усиливается в нестабильных обществах, характеризующихся ломкой ценностей.

В.Л.Маран,
заместитель мэра Сургута

ПРИВАТИЗАЦИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ: НЕКОТОРЫЕ ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Основным содержанием российских экономических реформ 1990-х гг. явилось фактическое изменение отношений собственности. Объективным основанием этого изменения еще во времена СССР стала неэффективная экономическая система даже как система экономического монополизма. Последний существует и в странах с развитой рыночной экономикой. Однако качественное отличие российские эксперты видят в том, что в этих странах он всегда был связан именно и исключительно с концентрацией производства, в то время как в СССР с весьма узкой предметной специализацией производства[1].

Так, по данным Б.Г.Румянцева[2] и Н.Ш.Цукановой[3], в ходе экономических реформ еще советского периода 50–80-х гг. (в частности, кампании 70-х гг. по созданию концентрирующих производство и сужающих специализацию производственных объединений) неизменной сохранялась ситуация, когда в СССР уже к началу 1990-х гг. лишь на одном предприятии производилось 1800 наименований различных видов продукции, между тем как свыше 1100 предприятий были абсолютными монополистами в производстве своей продукции. Производство многих важнейших видов продукции было отдано 2–3 промышленным гигантам. Так, из 19 основных видов кузнечно-прессовых машин 9 выпускались на одном предприятии, 6 – на двух и 4 – на трех предприятиях. 80% выпуска холодильников было сосредоточено на четырех предприятиях, морозильников – на трех, на трех же предприятиях концентрировалось производство 75% переносных телевизоров.

Перед нами картина крайней неспециализированности производства, т. е. заведомо неэффективной экономики. В современных условиях высокотехнологичного производства не может одно пред-

[1] См.: *Городецкий А.Е., Задирако И.М., Павленко Ю.Г.* Демонополизация и развитие конкуренции в российской экономике // Государственное регулирование экономики в современных условиях. М., 1997. Т. 1. С. 143.

[2] См.: *Румянцев Б.Г.* Конкурентная стратегия в условиях рыночной экономики // Социология власти. 1997. № 2. С. 127.

[3] См.: *Цуканова Н.Ш.* Структура товарных рынков и конкурентная политика в переходной экономике // Законодательство и экономика. 1995. Вып. 3–4. С. 6.

приятие выпускать 1800 наименований различных видов продукции – такая «всеядность» обязательно связана с низкой технологической культурой в производстве каждого вида изделия, т. е. с некачественным производством. Не случайно вектор неспециализированности в советской модели экономического реформирования оказался связанным с вектором централизации-концентрации производства. Оба вектора определили развитие советской экономики 50–80-х гг. в направлении, прямо противоположном мировому социально-экономическому развитию, а именно – усиления монополизма. Поэтому сложившиеся условия российского старта реформ 90-х гг. объективно требовали глубоких структурных преобразований национальной экономики, причем в сторону не «вообще» рыночной экономики, но системы *экономического федерализма,* патронируемой институтами федеративного государства.

Перед Россией начала 90-х гг. стояла приоритетная задача выхода из того монополистического тупика, в каком объективно пребывала экономика страны. Именно на это ключевое обстоятельство обращают внимание российские специалисты, подчеркивая, что страна не имела иной альтернативы, как только осуществить широкие приватизационные мероприятия, однако это не было самоцелью. Так, читаем в одном источнике: «Следует учитывать... что реформы по либерализации российской экономики были предприняты без серьезной трансформации экономических основ монопольных структур и при отсутствии системы антимонопольного регулирования и контроля... Задача создания рыночной экономики в первую очередь предполагает борьбу с монополизмом, мешающим проявлению рыночного механизма, и создание конкурентных условий. При такой постановке вопроса эта задача превращается в задачу первостепенной важности. Ибо при отсутствии монополии каждое предприятие при его полной хозяйственной самостоятельности может быть поставлено и фактически ставится в конкурентные условия независимо от формы собственности. Вопрос о приватизации обоснованно возникает тогда, когда государственное предприятие оказывается неконкурентоспособным при прочих равных условиях, с учетом приобретения навыков функционирования в условиях нормального рынка»[1].

Заметим, что в отношении приватизации источник указывает на специфическую и весьма важную технологическую функцию в условиях становления современной системы хозяйствования, где приватизационный инструмент призван эффективно укреплять далеко не

[1] *Минервин И.Г.* Проблема монополии в переходной экономике. Предисловие // Экономические и социальные проблемы России: Проблемно-тематический сборник. М., 1999. С. 6–7.

столько институт частной собственности, сколько (и главным образом) рынок-конкуренцию. Это соответствует задачам экономического федерализма, который, развивая систему акционерного капитала, тем самым не дает привилегии ни одной форме собственности.

Таким образом, положение России в начале 1990-х гг. как страны со сверхмонополизированной государством социально-экономической системой определялось необходимостью ее разгосударствления. Только через приватизацию как введение рынка всех форм собственности можно было заложить основу для системы экономического федерализма. Дело в том, что экономический федерализм – это не любой рынок, но рынок, освобожденный от каких бы то ни было центров власти, где все экономические субъекты, частные, общественные, государственные и смешанные собственники действуют по единым по правилам равных для всех условий конкуренции.

В России, по экспертным оценкам, масштабная и быстрая приватизация не создала современной системы отношений собственности на основе рыночного равноправия всех форм собственности. Такое неэффективное проведение приватизации эксперты считают основным технологическим «проколом» российских реформ, видя в нем причину всех слабостей пореформенной экономики страны.

Показательно, что приватизация рассматривается специалистами как инструмент повышения эффективности управления государственной собственностью. Она используется не для того, чтобы лишить государство права собственника, а для более эффективного распоряжения конкретной государственной собственностью. Другое дело: государство, по своей сути, неэффективный собственник. Поэтому и был сформулирован важнейший принцип социальной рыночной экономики: рынок там, где возможно, а государство – там, где необходимо. Эффективное государство – то, которое занимает не «маленькую», не «большую», но именно необходимую территорию. Приватизация не вправе эту территорию сужать, но и национализация не вправе эту территорию расширять. Систему экономического федерализма можно определить и как систему высокой компетентности и профессионализма в управлении, когда решения о приватизации или национализации принимаются отдельно по каждой конкретной ситуации и руководствуются исключительным соображением, станет ли в данном конкретном случае управление собственностью более эффективным.

Между тем анализ российской приватизации показывает нарушение фактически всех требований, предъявляемых сегодня к приватизационным мерам, которые должны:

– не вести к росту коррупции;

– не давать чрезмерных преимуществ какой-либо группе и обеспечивать выигрыш государству и обществу;

– способствовать росту эффективности за счет обновления управления, если это необходимо, и реструктуризации, а в некоторых случаях – закрытия неэффективных подразделений;

– обеспечивать сохранение прежнего руководства предприятий, если оно достаточно компетентно, но не вести к превращению его в фактических владельцев, что часто происходит, особенно при рассеивании выпускаемых акций;

– поощрять инвестиции, особенно иностранные, в новые компании или конкурирующие предприятия;

– не умалять приоритетности стимулирования создания новых предприятий;

– способствовать развитию рыночной инфраструктуры;

– вносить вклад в укрепление демократии[1].

Специалисты выделяют российские особенности приватизации, которая «имеет реальные, объективно присущие ей цели, заключающиеся в создании условий для формирования:

– «критической массы» реальных собственников;

– конкурентной среды;

– мотивационного механизма воспроизводства и эффективного использования всех форм собственности и общественного продукта;

– инновационного и инвестиционного климата;

– рациональных систем бюджетного финансирования и кредитования;

– материальных условий социального обеспечения и социальной защиты всех слоев населения»[2].

Тот же источник, разграничивая категории «разгосударствление» и «приватизация», дает понять, что в России была проведена такая приватизация, которая не стала элементом разгосударствления, т. е. не сопровождалась разгосударствлением – институциональной реформой в отношениях собственности, нацеленной на реальную демократизацию всей экономической системы, реальную персонификацию (субъективизацию) и дебюрократизацию всех форм собственности[3].

Авторы российской приватизации защищают свое детище, выдвигая в книге «Приватизируя Россию» аргумент, что приватизация – это не что иное, как работа единых во всем мире экономических принципов и что Россия, как и весь мир, состоит из «экономических людей», которые хотят быть собственниками и поэтому не могут не принимать соответствующих перемен. Однако данный аргумент, на

---

[1] См.: *Голдман М.* Приватизация в России: можно ли исправить допущенные ошибки? // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 4. С. 23.

[2] *Половинкин П.Д., Савченко А.В.* Основы управления государственной собственностью в России. Проблемы теории и практики. М., 2000. С. 69.

[3] См. там же. С. 71.

наш взгляд, отождествляет приватизацию с разгосударствлением как институциональной (структурной) реформой. Критики же российской приватизации как раз и указывают, что в стране проведена приватизация без соответствующей структурной реформы отношений собственности. Иными словами, приватизация не привела к демократизации отношений собственности, и система собственности в России, хотя и сменила «вывеску», продолжает оставаться недемократичной, непрозрачной системой отношений власти.

Отечественные критики российской приватизации, на наш взгляд, точно ставят проблему, указывая на необходимость «восстановления в нашей стране института собственности в целом... Основу этого института составляет свобода перераспределения имущественных прав между различными субъектами хозяйственной деятельности. Каждый субъект хозяйствования должен быть наделен четко определенными правами и иметь возможность свободно передавать их любому другому лицу (физическому или юридическому)... Без соблюдения этой правовой нормы институт собственности просто не существует... Что действительно должно быть сделано в первую очередь – это разделение экономической и политической власти. Без института собственности, т. е. четкого правового определения и защиты имущественных прав и процедур их передачи в процессах предпринимательской деятельности, такая задача неразрешима»[1].

По мнению экспертов, принципы оформления в России института собственности должны включать:

– конституционное закрепление значительной доли ресурсов в форме коллективного достояния российского общества (национального имущества);

– открытый конкурентно-рыночный режим хозяйственной эксплуатации национального имущества на основе его аренды, обеспечивающий необходимый уровень доходности этого имущества;

– установленное законом присвоение в пользу всех граждан России части предпринимательского дохода и всей ренты от коммерческой эксплуатации национального имущества в качестве главного экономического источника фонда социальных гарантий.

Первые попытки внести рыночные элементы в централизованную командную экономику были предприняты еще в рамках СССР.

[1] См.: Управление социально-экономическим развитием России: Концепции, цели, механизмы / Под ред. Д.С.Львова, А.Г.Поршнева. М., 2002. С. 218–219. См. также: *Львов Д.С., Гребенников В.Г., Зотов В.В., Пресняков В.Ф.* Как лучше распорядиться собственностью // Вопросы экономики. 1995. № 9; *Голубов А.И., Гребенников В.Г., Львов Д.С.* Двухсекторная предпринимательская экономика как путь к формированию благоприятного инвестиционного климата в России // Экономическая наука в современной России. 1998. № 4.

В результате принятия Законов об индивидуальной трудовой деятельности (1986 г.), кооперации (1987 г.), государственном предприятии (1987 г.) и аренде (1988 г.) в СССР зародилось новое предпринимательское движение. И уже к концу 1990 г. в 245 тыс. действующих кооперативов было занято более 6 млн человек[1].

Разгосударствление развивалось сначала «снизу», вне государственных программ, по инициативе самих экономических акторов. Первая попытка государственного управления этим процессом была предпринята летом 1989 г. К этому времени при Совете Министров СССР создается Комиссия по экономической реформе, которую возглавил Л.Абалкин. Ее задача состояла в выработке программы перехода к регулируемой рыночной экономике. Идеи программы материализовались в постановлениях Совета Министров СССР (1990 г.).

Положение «Об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью» открывало возможность для реорганизации отраслевых органов управления. В 1990–1991 гг. 20 отраслевых министерств и ведомств были ликвидированы, а на их базе созданы объединения, ассоциации и концерны. Первыми в этом списке были образованные в соответствии с правительственным решением Газпром и «Агрохим». Снабженческие органы (госснабы) преобразовывались в биржи и совместные предприятия. Параллельно с реорганизацией министерств и ведомств на базе их финансовых управлений создавались коммерческие банки. Отделения бывших специализированных банков преобразовывались в самостоятельные коммерческие банки: 1/5 существующих в России частных банков была создана в результате реорганизации специализированных банков, 1/5 – руководителями отраслей и крупных предприятий[2].

Следующая серия государственных мер была направлена на акционирование крупных предприятий. В начале 1990-х гг. проводятся эксперименты в области акционирования (Балтийское морское пароходство, Саратовский авиационный завод и др.). Первым в этом списке был автомобильный гигант КамАЗ, акционированный по решению Совета Министров СССР в 1990 г. Экономическая реформа и начавшаяся массовая приватизация способствовали расширению границ предпринимательской деятельности. В течение 1992 г. в частную собственность перешло 46 тыс. предприятий различных отраслей. К началу 1993 г. в Российской Федерации было зарегистрировано 400 тыс. товариществ, 200 тыс. индивидуальных и частных предприятий, 150 тыс. кооперативов, почти 200 тыс. акционерных обществ, 12 тыс. ассоциаций, концернов и консорциумов[3].

[1] См.: Экономика и жизнь. 1991. № 20. С. 12.
[2] См.: Известия. 1994. 2 июля; Экономика и жизнь. 1993. № 4. С. 13.
[3] См.: Экономика и жизнь. 1993. №4. С. 13.

К концу 1993 г. в стране было приватизировано уже около 70% всех государственных предприятий в сфере торговли и услуг – так называемая малая приватизация. В сфере большой приватизации из 4,8 тыс. крупнейших предприятий 32% прошли регистрацию как акционерные общества. В 1993 г. в негосударственном секторе экономики работало 30 млн человек, или около половины всех занятых в народном хозяйстве[1]. Начались структурные сдвиги в российской экономике. Первыми на путь реструктуризации вступили предприятия газовой и нефтяной промышленности. В 1993 г. государственный концерн Газпром был акционирован. С 1992 по 1995 г. формировались вертикально интегрированные нефтяные компании. Аналогичные процессы наметились и в космической отрасли, авиастроении, цветной металлургии. Несколько позже, в 1995–1996 гг., происходила реструктуризация в отраслях, работающих на внутренний рынок (пищевая, текстильная, химическая промышленность). Одновременно окреп банковский сектор, в котором наряду с трансформировавшимися государственными банками начали успешно работать новые коммерческие банки. Период с 1995 г. и до лета 1998 г. протекал под знаком создания в России финансово-промышленных групп (ФПГ), первые из которых появились еще в 1993–1994 г. По мере постепенного преодоления кризисного состояния в российской экономике наблюдается резкий рост количества слияний и поглощений в различных отраслях промышленности, а также повышение уровня концентрации на финансовом рынке.

В сентябре 1999 г. Правительство России приняло Концепцию управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации. Однако цели развития государственного сектора экономики, изложенные в ней, не нашли полного отражения в плане развития государственного и муниципального секторов экономики. Тем не менее Правительство предприняло некоторые шаги по исправлению ситуации: были внесены изменения в методологию определения состава государственного сектора экономики; в план развития госсектора на 2001 г. включены показатели финансово-хозяйственной деятельности не только государственных унитарных предприятий и учреждений, акционерных обществ, в уставном капитале которых более 50% голосующих акций находится в федеральной собственности, но и дочерних компаний и предприятий, входящих в холдинги, головная компания которых имеет государственный пакет акций, превышающий 50%. Подобное нововведение позволяет оценить масштабы государственного сектора и в существенной мере коснется предприятий ТЭК, алмазо-золотодобывающей про-

[1] См.: Деловой мир. 1994. 31 дек. С. 1.

мышленности, отрасли связи. Это даст возможность точнее контролировать финансовые потоки на предприятиях, пакеты акций которых принадлежат государству.

Наряду с Концепцией в регионах также приняты нормативные документы по управлению собственностью. В частности, проект концепции управления собственностью Москвы и взаимодействия с иными собственниками на территории города до 2005 г. был одобрен постановлением правительства Москвы от 26 октября 1999 г. №977.

В результате преобразования отношений собственности в Российской Федерации число приватизированных предприятий к началу 2002 г. составило свыше 66% от общего количества государственных предприятий по состоянию на начало приватизации. Около 90% объема промышленной продукции в сегодняшней России производится в негосударственном секторе экономики, главным образом на крупных корпоративных предприятиях. Вместе с тем, по оценке специалистов, «под контролем государства находятся не менее 50% активов и соответственно не менее 50% выпуска ВВП... Так что, учитывая другие каналы влияния государства, о российской экономике можно говорить как об экономике государственной, несмотря на проведенные рыночные реформы»[1].

При этом государственный сектор новой российской экономики составляют такие организационные формы, как государственные унитарные предприятия (ГУЛ); акционерные общества с государственным участием; бюджетные учреждения.

Так, к концу 2001 г. насчитывалось 9394 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) с числом занятых 3,65 млн человек и основными фондами в размере 4863,1 млрд руб. Эксперты рассматривают ГУЛ, как «переходную форму от советского хозрасчетного предприятия либо к казенному предприятию, смета которого консолидирована в бюджет, либо к одному из типов хозяйственных обществ (ОАО, ЗАО, паевое товарищество и т. п.)»[2], подчеркивая свойственную этой форме неопределенность прав собственности и контроля. Действительно, руководитель унитарного предприятия, назначаемый собственником или его уполномоченным органом, подотчетен не собранию трудового коллектива, а собственнику или уполномоченному им органу. То есть ни руководитель, ни трудовой коллектив ГУЛ не обладают правом реального управления таким предприятием, которое как собственность уходит «в тень». Это показательный пример уровня и качества управления

[1] *Ясин Е.* Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Вопросы экономики. 2002. № 11. С. 18.

[2] Там же.

государственной собственностью. Тем более что эксперты подтверждают: до настоящего времени между федеральными органами исполнительной власти четко не разделены функции по управлению унитарными предприятиями и нет координации. Отсутствуют: постоянные функции менеджмента государственной собственности, связанные с ее воспроизводством; должный уровень межведомственной координации действий по обеспечению контроля за эффективностью управления государственным имуществом; контроль за деятельностью руководителей федеральных государственных предприятий и мониторинг результатов финансово-хозяйственной деятельности.

В результате до сих пор:

– не определены цели деятельности каждого предприятия;

– отсутствуют единые принципы управления государственной собственностью в отраслях национальной экономики;

– нет реестра экономической эффективности деятельности предприятий;

– не заключены контракты с руководителями более 5% предприятий, а имеющиеся не предусматривают ответственность руководителей за результаты деятельности;

– учредительные документы более чем 80% предприятий не соответствуют Гражданскому кодексу Российской Федерации[1].

Правда, в октябре 2002 г. Государственной Думой был принят Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», который устраняет некоторые недостатки в правовом обеспечении деятельности ГУЛ. Но для многих специалистов естественным решением представляется ликвидация ГУЛ как самостоятельной формы хозяйственных организаций – из-за ее неэффективности.

Из приведенных данных видна устойчивая тенденция к сокращению количества приватизированных государственных и муниципальных унитарных предприятий, организаций. Это можно объяснить, главным образом, завершением процесса массовой приватизации, акционирования предприятий нефтяной отрасли, металлургического комплекса, морского и речного транспорта, которые являются наиболее привлекательными для инвесторов. В то же время у менеджмента отсутствует заинтересованность в проведении приватизации, что объясняется наличием в гражданском законодательстве права хозяйственного ведения, которое практически выводит унитарные предприятия из-под эффективного контроля государства.

---

[1] См.: *Половинкин П.Д., Савченко А.В.* Основы управления государственной собственностью в России. Проблемы теории и практики. С. 117–118.

Таблица 1

Относительные показатели эффективности государственного и негосударственного секторов промышленности в 2000 году[1]

Отрасль	Производительность труда секторов		Фондоотдача секторов	
	государственного	негосударственного	государственного	негосударственного
Промышленность в целом	68,7	105,6	84,9	102,0
Электроэнергетика	89,4	101,2	131,0	97,6
Топливная промышленность	28,7	111,2	81,3	109,9
Черная металлургия	45,6	103,3	66,7	101,4
Цветная металлургия	93.4	101,3	59,3	115,9
Машиностроение и металлообработка	96,3	101,0	101,5	99,6
Легкая	79,0	101,4	87,5	100,7
Пищевая	71,0	103,0	53,2	106,6
Медицинская	86,3	103,1	67,8	109,8

Таблица 2

Динамика приватизации государственных и муниципальных унитарных предприятий, организаций[2]

Предприятия	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Количество приватизированных государственных и муниципальных унитарных предприятий, организаций в том числе:	21 905	10 152	4997	2743	2129	1536	2274	2287
в Федеральной собственности	5685	1875	928	374	264	104	170	125

Однако несмотря на полученные результаты в области преобразования отношений собственности в Российской Федерации сохраняется значительный потенциал для дальнейшей приватизации. В этой связи экспертное мнение приветствует программу приватизации на 2002–2003 гг., предусматривающую продажу 1012 ГУП (в результате слияний, присоединений и ликвидации их число должно сократить-

[1] См.: Законодательство и экономика. 2002. № 12. С. 8.

[2] См.: Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в 2001 году. 2002. Март. С. 88.

ся еще на 1500 единиц), но считает, что темпы ликвидации ГУЛ, в том числе с преобразованием их в казенные предприятия или акционерные общества, можно было бы существенно ускорить. Что касается акционерных обществ с государственным участием, то в стране на начало 2002 г. насчитывалось 4606 таких хозяйственных обществ (с долей государства в них более 50%). Между тем смешанная частно-государственная акционерная собственность, выбранная в качестве основной формы собственности для обеспечения процессов приватизации, в России оказалась крайне удобной лишь для всевозможных махинаций. Государство остается самым крупным собственником-аутсайдером, владеющим примерно 10% всего акционерного капитала. Оно сохраняет за собой значительные пакеты акций в базовых отраслях (топливной, электроэнергетике, нефтехимии). У него есть возможность влиять на принимаемые решения на многих предприятиях, где право «вето» закреплено за государством благодаря наличию у него так называемой золотой акции. Однако при этом государство играет наименьшую роль в борьбе за контроль над предприятиями, по существу, передало свою собственность в полное распоряжение управленцев и частных акционеров. Это связано с тем, что в ходе реформ оно не выработало целевой стратегии воздействия на производство на основе государственного предпринимательства, а также не имеет аппарата, с помощью которого могло бы осуществлять эту деятельность.

Но так неэффективно ведет себя государство на федеральном уровне. На региональном же и местном уровне власть создает иную проблему: подменяет эффективное государственное предпринимательство весьма энергичным административным вмешательством в работу предприятий и распределение собственности. Речь идет о стремлении региональных и местных властей к захвату собственности через приобретение пакетов акций компаний.

Государству предстоит совершенствовать участие своих представителей в акционерных обществах и повышать эффективность управления находящимися в государственной собственности акциями. Ему следует вести постоянную управленческую работу с каждым предприятием и многими акционерными обществами в части определения управленческих функций, порядка отчетности руководителей, налаживания мониторинга финансово-хозяйственной деятельности предприятий, создания реестра показателей экономической эффективности, проведения конкурсного отбора аудиторских организаций для оказания помощи в решении задач по контролю за крупнейшими предприятиями, уточнение уставов предприятий.

КЛАССИКА СОЦИОЛОГИЧЕСКОЙ МЫСЛИ

ИММАНУЭЛЬ ВАЛЛЕРСТАЙН[1]

ЛИБЕРАЛИЗМ И ДЕМОКРАТИЯ
Братья-враги?[2]

Понятия «либерализм» и «демократия» впитали в себя множество значений. Каждому из них даются разнообразные, нередко противоречивые определения. К тому же, начиная с первой половины XIX столетия, когда оба эти понятия стали использоваться в политических речах, и до наших дней соотношение между ними остается весьма двусмысленным. В некоторых случаях они казались идентичными или, по меньшей мере, во многом совпадающими по смыслу; в других – выступали чуть ли не как полярные противоположности. На мой взгляд, фактически они были [как бы] братьями-врагами (freres ennemies). В некоторых отношениях они родственны друг другу, но воплощают разнонаправленные тенденции. И их, если так можно выразиться, кровное соперничество весьма интенсивно. Продолжая, я хотел бы сказать, что сегодня поиск приемлемого соотношения между этими двумя идеями, понятиями или ценностями является важной политической задачей, предпосылкой позитивного разрешения очень острых, как я предвижу, социальных конфликтов XXI века. Это вопрос не конкретизации дефиниций, а прежде всего – социального выбора.

Оба понятия отражают реакцию, пусть и различную, на современную миро-систему. Эта миро-система представляет собой капиталистическое миро-хозяйство и основана на приоритете бесконечного накопления капитала. Такая система неизбежно оказывается неэгалитарной и даже поляризованной, причем как в экономическом, так и в социальном аспектах. В то же время значение, которое

---

[1] Иммануэль Валлерстайн (р. 1930) – известный американский социолог и историк. Внес значительный вклад в развитие теории мировой системы, активный исследователь динамики современного общества на основе мультидисциплинарных подходов. Для Валлерстайна характерно признание критического состояния сложившейся исторической системы, когда неизбежны нарастание неопределенности и накопление кардинальных перемен, означающих, по сути, «конец знакомого мира». Вместе с преобразованиями в привычном «мире капитализма» должен измениться и «мир знаний» об обществе.

Валлерстайн выступает за проведение всемирной дискуссии о будущем человечества, которая смогла бы привнести в его постижение большую рациональность и тем самым конструктивно объединить знание, мораль и политику.

[2] Публикуется по: *Валлерстайн И.* Конец знакомого мира: Социология XXI века / Пер. с англ. под ред В.Л.Иноземцева. М.: Логос, 2003.

придается в этой системе проблеме накопления, является мощным фактором установления равенства. [Дело в том, что в таких условиях] подвергается сомнению всякий статус, приобретенный или поддерживающийся на основе любых иных критериев, [кроме накопления капитала], включая и те, что обеспечиваются происхождением человека. Это идеологическое противоречие между иерархией и равенством, имманентное самым глубинным основам капитализма, порождает дилеммы, с которыми сталкиваются все, кто занимает в этой системе привилегированное положение.

Посмотрим на эти дилеммы с позиций основного субъекта капиталистического миро-хозяйства – предпринимателя, иногда именуемого буржуа. Предприниматель стремится к накоплению капитала. К этой цели он идет *с помощью* мирового рынка, но редко достигает ее исключительно *посредством* рынка. Удачливые предприниматели неизбежно зависят от государственной машины, способствующей формированию и поддержанию ими относительно монопольного положения в отдельных секторах [экономики], которое одно только и служит источником по-настоящему значительных прибылей[1].

Если же предприниматель уже накопил значительный капитал, ему придется заботиться о его сохранности, противостоя капризам рынка, а также попыткам украсть [его собственность], конфисковать ее или отобрать под видом налогов. Но даже на этом его проблемы не заканчиваются. Он должен позаботиться также и о том, как передать свой капитал наследникам. Это является не [столько] экономической, [сколько] социопсихологической потребностью, имеющей, тем не менее, серьезные экономические последствия. За необходимостью обеспечить передачу капитала наследникам скрывается не проблема налогов (которая может рассматриваться как аспект защиты рынка от государства), а проблема предпринимательских способностей наследников (подразумевающая, что рынок враждебен наследованию). По большому счету, единственный способ обеспечить некомпетентных потомков возможностью унаследовать и сохранить капитал – это переход от прибыли к ренте как источнику приращения капитала[2]. Но хотя подобное решение и удовлетворяет социопсихологические потребности, оно принижает значимость фактора, социально оправдывающего капиталистичес-

[1] См. также: *Braudel F.* Civilisation tatérielle, économie et capitalisme, XVéme – XVIIIéme siécle, P., 1979 (английский перевод: *Braudel F.* Capitalism and Civilization, 15th to 18th Century. 3 vols. N. Y., 1981–1984).

[2] В каких формах и почему это происходило на протяжении столетий, показано мною в: *Wallerstein I.* The Bourgeois(ie) as Reality and Concept // *Balibar E. and Wallerstein I.* Race, Nation, Class: Ambiguous Identities. L., 1991. P. 135–152.

кое накопление, а именно – рыночной компетентности предпринимателей. Последнее, в свою очередь, порождает неразрешимую политическую дилемму.

Теперь посмотрим на ту же проблему с точки зрения трудящихся, не имеющих возможности накапливать сколь-либо серьезные капиталы. Как известно, при капитализме развитие производительных сил ведет к масштабным индустриализации и урбанизации, а также к территориальной концентрации богатства и высокооплачиваемой занятости. Мы не будем сейчас касаться причин такого положения вещей, остановимся лишь на его политических последствиях. С течением времени (и особенно в принадлежащих к центру [миро-хозяйства], или «более развитых» странах) этот процесс порождает изменение модели стратификации в государственном масштабе, заключающееся в увеличении доли среднего класса и высокооплачиваемых работников, что, соответственно, обусловливает рост их политического влияния. Важнейшим геокультурным следствием Французской революции и установившегося затем наполеоновского режима стала легитимизация политических требований этих слоев, достигавшаяся через утверждение, будто источником национального суверенитета является «народ». И если такой суверенитет был, возможно, совместим с гипотетическим эгалитаризмом рыночного накопления, то для него были абсолютно лишними любые попытки создания рентных источников дохода.

Проблема примирения рыночной идеологии с социопсихологической потребностью в создании рентных источников дохода всегда горячо обсуждалась в предпринимательских кругах. Следствием этого стал противоречивый язык либералов. Попытки жонглирования терминами подготовили почву для взаимоотношений между «либерализмом» и «демократией», остававшихся весьма двусмысленными на протяжении последних двух столетий. В первой половине XIX века, когда эти слова впервые стали широко употребляться как политические термины, основная линия политического водораздела проходила между консерваторами и либералами – «партией порядка» и «партией перемен». Консерваторы были принципиально враждебны Французской революции во всех ее проявлениях: жирондистском, якобинском, наполеоновском. Либералы же рассматривали ее как нечто позитивное, по меньшей мере – в жирондистском варианте, который, как считалось, олицетворял некую аналогию с эволюцией английской парламентской системы. Это положительное отношение к Французской революции, которое вначале, после поражения Наполеона в 1815 году, было весьма осторожным, с годами стало значительно более явным.

В период с 1815 по 1848 год, помимо консерваторов и либералов, появились и те, кого порой называли демократами, чаще – республиканцами, иногда радикалами, изредка – социалистами. Все они, однако, представляли весьма небольшой «левый придаток» либерализма, иногда игравший роль возбуждающего элемента, но чаще только смущавший основную часть либералов. Лишь позднее этот «левый придаток» превратился во вполне оформленное независимое идеологическое движение, обычно именуемое социалистическим. После 1848 года идеологическая палитра стабилизировалась в форме триады идеологий, структурировавших политическую жизнь XIX и XX веков: консерватизма, либерализма и социализма, или радикализма (известных также как правое, центристское и левое движения). Я не буду сейчас повторять, как и почему в период, последовавший за 1848 годом, либерализм как идеология взял верх над своими соперниками, сформировав вокруг себя консенсус, освященный геокультурой современной миро-системы, превратив и консерватизм, и социализм в течения, зависимые от либерализма. Не стану я повторять и того, что этот консенсус сохранялся вплоть до 1968 года, когда он был вновь подвергнут сомнению, дав консерватизму и радикализму возможность возродиться в качестве самостоятельных идеологий[1].

Учитывая цели этой дискуссии, исключительно важно понимать, что после 1848 года противостояние «старому режиму» уже не было главной задачей либералов. Их основное внимание сосредоточилось, скорее, на другой стороне политического спектра и было обращено на то, как противодействовать растущим требованиям демократии. Революции 1848 года впервые продемонстрировали потенциальную мощь воинствующих левых сил, возвестив начало настоящих общественных движений в странах центра, а также национально-освободительных движений в периферийных регионах. Сила этого подъема напугала либералов-центристов, и хотя все революции 1848 года захлебнулись или были подавлены, либералы преисполнились решимости умерить пыл излишне радикальных, как они считали, антисистемных требований, выдвигавшихся «опасными» классами.

Ответные усилия либералов проявились в трех формах. Во-первых, на предстоящие полвека они предложили программу «уступок», которые, по их мнению, могли бы в такой степени удовлетворить

[1] Эта проблема рассмотрена мною в *Wallerstein I.* The French Revolution as a World-Historical Event // *Wallerstein I.* Unthinking Social Science. Cambridge, 1991. P. 7–22, а также в части 2 моей книги: *Wallerstein I.* Afler Liberalism. N. Y., 1995.

выдвигавшиеся требования, чтобы ситуация была стабилизирована, причем без ущерба для основ системы. Во-вторых, они стали открыто отходить от фактически существовавших политических коалиций с левыми (которые они практиковали в 1815 – 1848 годах, когда левые были слабы, а либералы считали своим основным противником консерваторов) в пользу политических коалиций на правом фланге, создавая их, когда бы и где бы им ни померещилась угроза со стороны левых. И, в-третьих, они выработали язык, искусно отделявший либерализм от демократии.

Программа уступок – избирательное право, элементы государства всеобщего благосостояния, объединяющий расистский национализм – была исключительно успешной во всем евро-американском мире и сделала капиталистическую систему способной преодолевать все бури и штормы, за исключением относящихся к последним двум десятилетиям. Вторая мера – политические коалиции с правыми – была реализована либералами с еще большей легкостью, так как правые и сами пришли к аналогичному выводу вследствие событий 1848 года. Основной их политической линией стал «просвещенный консерватизм», и так как по сути он был версией либерализма, не возникало серьезных препятствий на пути создания такой формы парламентаризма, которая предполагала регулярную передачу формальных рычагов власти от одной партии к другой, в то время как их истинные цели тяготели к центристскому консенсусу и никогда значительно от него не отклонялись.

Определенные проблемы порождал лишь третий элемент [новой] тактики, что обусловливалось желанием либералов одновременно достичь двух результатов. Они хотели разделить либерализм и демократию, но в то же время – использовать тему демократии, и даже само это понятие, в качестве объединяющего момента. Именно на этой тематике и ее проблемах я и хотел бы сконцентрировать внимание в нашей дискуссии.

Либерализм, как часто отмечается, начинает свой анализ с индивида, которого считает основным субъектом социального действия. Согласно используемой либералами метафоре, мир состоит из множества независимых индивидов, которые тем или иным образом в тот или иной момент пришли к соглашению (заключили общественный договор) о взаимных обязательствах ради общего блага. При этом либералы изображали данное соглашение как весьма ограниченное. Причина такой трактовки очевидна. Либерализм возник из попыток отстранить людей, имеющих репутацию «компетентных», от произвольного контроля над институтами (церковью, монархией, аристократией и, соответственно, государством), которые либералы

предпочитали видеть в руках менее компетентных людей. Идея ограниченного общественного договора как раз и предлагала логичное обоснование такого положения дел.

Именно этот подход стоит за такими традиционными лозунгами, связывающимися с Французской революцией, как «карьера, открытая талантам». Сочетание слов «открытая» и «талант» передавало суть замысла. Однако такой четкий язык вскоре превратился в более туманный и неопределенный, толковавший о «суверенитете народа». Проблема этой формулы, широко узаконенной идеями Французской революции, заключается в том, что «народ» как группу определить гораздо труднее, чем совокупность «талантливых людей». Последние составляют исчислимую группу, имеющую свои логические пределы. Необходимо лишь договориться о некоторых критериях таланта, вне зависимости от того, являются ли они истинными или ложными, и мы сможем определить, кто достоин в нее войти. Но определение того, кто составляет «народ», в принципе не предполагает критериев, а устанавливается общественным, коллективным мнением; за ним стоит политическое решение, и этот факт никем не оспаривается.

Разумеется, будь мы готовы причислить к «народу» всех и каждого, не возникало бы и проблемы. Но «народ» как политическое понятие используется в первую очередь, чтобы апеллировать к правам, установленным в [том или ином] государстве, и потому становится спорным. Очевидно лишь, что практически никто ни прежде, ни теперь не готов считать «народом» всех, поскольку это означало бы, что любой человек должен располагать всей полнотой политических прав. Существует ряд общепринятых исключений: [в эту группу не входят] дети, умалишенные, преступники, временно проживающие иностранцы, – которые более или менее понятны для подавляющего большинства. Но ведь включение в этот список иных категорий: мигрантов, нищих, бедняков, невежд, женщин – казалось не менее очевидным, в особенности тем, кто сам не был ни мигрантом, ни нищим, ни бедняком, ни невеждой, ни женщиной. [Поэтому] вопрос о том, из кого же состоит «народ», до сих пор и всюду остается одним из основных источников политических противоречий.

На протяжении последних двухсот лет повсюду в мире лишенные прав или обделенные ими постоянно стучались в дверь, толкали ее, пытаясь открыть и всякий раз прося о большем. Стоит впустить нескольких – и немедленно приходят следом другие, требуя, чтобы их тоже впустили. Реакция на эту политическую реальность, очевидную для всех, бывала неодинаковой. В частности, тональность реакций, ассоциировавшихся с либерализмом и демократией, доходила до абсолютно различной, почти противоположной.

Либералы имели обыкновение сдерживать течение. Демократы были склонны рукоплескать ему и подталкивать его. Либералы с особым вниманием относились к характеру процесса; плохой процесс, считали они, приведет к плохим результатам, Демократы больше сосредоточивались на результатах; плохие результаты, по их мнению, указывали на плохой процесс. Либералы обращались к прошлому и подчеркивали, как много уже сделано. Демократы смотрели в будущее и отмечали, как много еще предстоит совершить. Стакан наполовину полон? Или он наполовину пуст? Возможно и то, и другое, но возможно и различие целей.

Главным лозунгом либералов является рациональность. Они выступают наиболее верными наследниками Просвещения. Либералы верят в потенциальную рациональность всех людей, в рациональность не предопределенную, а достигаемую, причем достигаемую посредством образования (Bildung). Образование, однако, может формировать не только просвещенных граждан, наделенных гражданскими добродетелями. Современные либералы прекрасно сознают, что демократия городских собраний, заимствованная из [древне]греческих полисов, невозможна в гораздо больших образованиях, какими являются современные государства, где необходимо принимать решения по широкому кругу сложных вопросов. Либералы разделяют метафору ньютоновской науки: сложное легче всего понять, если разложить его на более мелкие элементы путем дифференциации и специализации. Отсюда вытекает, что для исполнения роли просвещенных граждан, наделенных гражданскими добродетелями, людям необходимы советы профессионалов, руководящих ими и способных обрисовать существующие альтернативы, предложить критерии, которые позволили бы оценить эти различные варианты.

Если для воплощения рациональности требуется компетентность, то необходима и гражданская культура, которая давала бы специалистам ощущение собственной значимости. Современная система образования (как гуманитарного, так и естественнонаучного) предполагает воспитание у граждан привычки соглашаться с указаниями профессионалов. Именно вокруг этого вращаются все споры об избирательном праве и других формах политического участия: кто обладает достаточным опытом, [чтобы стать экспертом], и кто имеет склад ума, позволяющий прислушиваться к словам таких экспертов. Короче говоря, хотя каждый человек потенциально рационален, на деле рациональны не все. Либерализм призывает наделить правами [лишь] рационально мыслящих людей, с тем чтобы они, а не лишенные способности рационально мыслить, принимали важнейшие общественные решения. Если же в условиях [политического] нажи-

ма и приходится наделить формальными правами многих из тех, кто неспособен все же действовать рационально, становится важным очертить эти права так, чтобы исключить любую возможность глупости. Это и есть источник озабоченности процессом. Процессом в этом случае считается откладывание решений на такой срок и таким образом, чтобы эксперты получили беспроигрышный шанс настоять на своем.

Исключение [из общественной жизни] неспособных практикуется всегда и везде. При этом им обещают, однако, что они будут инкорпорированы в будущем, как только выучатся, как только начнут справляться с тестами, как только обретут рациональность *тем же путем, как и сегодняшние включенные*. Хотя необоснованная дискриминация – это проклятье для либерала, либерал находит огромное различие между необоснованной и обоснованной дискриминацией.

Поэтому либеральный подход исполнен опасений перед большинством, перед неумытыми и невежественными, перед массами. Речи либералов, безусловно, всегда прославляют потенциальную интеграцию исключенных, но под ней всегда имеется в виду лишь контролируемая интеграция, усвоение тех ценностей и вовлечение в те структуры, которые сформированы и созданы ранее включенными. Перед лицом большинства либерал всегда защищает меньшинство. Но защищает он не группу, оказавшуюся в меньшинстве, а символическое меньшинство; он защищает от толпы рационально действующего героя – то есть самого себя.

Этот героический индивид компетентен и цивилизован. При этом в понятие компетентности вкладывается по существу тот же самый смысл, что и в понятие цивилизованности. Цивилизованы те, кто научился приспосабливаться к социальным нуждам граждан (civis), кто умеет быть и гражданственным, и утонченным, кто знает, как стать участником общественного договора и как выполнять определяемые таковым обязательства. Цивилизованные – это всегда «мы», а нецивилизованные – «они». Само это понятие практически неизбежно носит универсалистский характер в силу того, что ценности, которые в нем объединены, считаются универсальными; но в то же время в нем содержится и идея развития. Цивилизованности учатся; цивилизованными не рождаются. И люди, и сообщества, и народы могут *стать* цивилизованными. Компетентность представляется более инструментальным понятием. Она указывает на способность действовать (в первую очередь трудиться) в соответствии с общественными нормами. Она связана с идеей профессии, *metier*. Она является результатом образования более специального, чем то, что необходимо для цивилизованности, и сводится в основном к обре-

тению навыков социального общения еще детьми в кругу семьи. Однако считается, что между компетентностью и цивилизованностью существует тесная связь, и тот, кто компетентен, скорее всего и цивилизован, равно как и наоборот. Исключения из этого правила удивляют, кажутся аномальными и даже тревожными. Либерализм – это прежде всего совокупность правил поведения. И то, что все эти определения, пусть даже формально абстрактные, всегда связаны с классами и классовыми пристрастиями, представляется мне очевидным.

Но как только мы касаемся цивилизованности и разумности, становится ясно, что мы говорим не обо всех и каждом – не обо всех индивидах, не обо всех сообществах, не обо всех народах. Понятия «цивилизованный» и «компетентный» по сути своей относительны и описывают иерархию, в которой одни люди более цивилизованы и разумны, нежели другие. В то же время они универсальны: теоретически каждый человек способен со временем стать цивилизованным и компетентным. И их универсализм тесно связан с другой исконной чертой либерализма: патерналистским отношением к слабым, нецивилизованным и невежественным. Либерализм считает общественным долгом развитие этих людей, которое может, конечно, достигаться и индивидуальными усилиями, но предпочтительнее – если коллективными усилиями общества и государства. Потому он постоянно призывает к совершенствованию образования, *Bildung*, активизации социальных реформ.

Понятие «либеральный» имеет не только политическое значение; оно предполагает щедрость [в общественных отношениях], понимание того, что «положение обязывает», *noblsse oblige*. Сильные личности могут быть либеральны при распределении материальных и социальных благ. И здесь ясно видна связь с идеей аристократии, которую, как считается, либерализм отвергает. На деле либералы отрицают не идею аристократии как таковую, а правомерность отнесения к аристократии людей, обладающих внешними признаками статуса, определяемого заслугами предков, титулами, которые дают им привилегии. В такого рода вопросах либералы ориентированы исключительно на настоящий момент. Их интересуют, по крайней мере теоретически, только достижения той или иной конкретной личности. Аристократом, лучшим среди прочих может быть тот и только тот, кто здесь и сейчас доказывает свою наибольшую компетентность. В XX веке именно в этом смысле стало употребляться понятие «меритократия», обосновывающее социальную иерархию.

Меритократия, в отличие от знати, воплощает собой эгалитаристские представления, поскольку формально она открыта каждо-

му, кто сможет выдержать тесты, определяющие достойных. Предполагается, что заслуги не могут быть унаследованы. Но, разумеется, наследуются преимущества, которые способны существенно расширить возможности ребенка получить навыки, которые ценятся обществом. И остается фактом, что на деле результаты никогда не бывают равными, чем постоянно недовольны те, кто не удостоился формального признания и потому не обрел соответствующих положения и статуса. На это жалуются как демократы, так и «меньшинства», под которыми понимается любая (независимо от ее численности) группа, которая исторически устойчиво считается общественно неполноценной и которая в данный момент находится на низшем уровне социальной иерархии.

Те, кто компетентен, защищают свои преимущества на основе формальных универсалистских правил. Потому они отстаивают значимость формальных процедур в [разрешении] политических споров. Они по природе страшатся всего, что может называться или считаться «крайностью». Но каковы «крайности» в современной политике? К ним относится все то, что можно обозначить как «популизм». Популизм – это такой призыв к народу, в котором акцент сделан на результатах: в области законодательства, в сфере распределения социальных ролей, в обеспечении благосостояния. Либеральный центр всегда был по сути своей антипопулистским, хотя в редких случаях, когда, например, на горизонте маячила опасность фашизма, он признавал легитимность народных движений.

В популизм обычно играли левые. В политике они традиционно были популистами или, по меньшей мере, традиционно выдавали себя за таковых. Именно левые выступали от имени народа, от имени большинства, от имени более слабых и отверженных. Политики левого толка настойчиво стремились мобилизовать народные чувства и использовать их как фактор политического давления. Если же такое народное движение возникало стихийно, левые политические лидеры старались, как правило, не отстать от него. Демократы считали важным включить в общество отверженных и изгоев, что расходилось с мнением либералов о справедливом обществе, в котором преимущества имеют люди способные и компетентные.

Популизм правого толка также имел место. Но версии популизма, в который играли левые и правые, были существенно различными. Правый популизм никогда не был подлинным популизмом уже в силу того, что правые принципиально не верили в тех людей, кто не разделял их взглядов. На практике популизм правого толка сочетал в себе враждебное отношение к специалистам и определенный интерес к социальному обеспечению; но этот интерес всегда предполагал большую избирательность, то есть ограничивался вниманием

к этнически определенной группе, из которой заведомо исключались специалисты. По этой причине популизм правого толка вообще не является демократическим – в том смысле, какой мы вкладываем в это слово, считая приоритетом включение отверженных в общество.

То, что мы называем демократией, на деле противоположно популизму правого толка, как противоположно оно и тому, что мы понимаем под либерализмом. Демократия определенно предполагает настороженное отношение к экспертам и специалистам, сомнения в их объективности, бескорыстии и гражданских чувствах. Демократы видят прикрытие для новой аристократии в либеральных рассуждениях, весьма пагубных тем, что они провозглашают универсалистские принципы, которые всегда имеют своим результатом сохранение существующих моделей иерархии. Поэтому либерализм и демократия, символизирующие сущностно различные тенденции, всегда были не в ладах друг с другом.

Иногда это признается вполне открыто, как, например, в спорах вокруг знаменитого лозунга Французской революции, в котором, как нередко утверждается, либералы ставят во главу угла свободу, подразумевая при этом личную свободу, а демократы (или социалисты) – равенство. На мой взгляд, это глубоко ошибочный способ объяснения различий между ними. Либералы не просто отдают предпочтение свободе; они враждебны идее равенства, так как они враждебны любым идеям, нацеленным на результат, а понятие равенства имеет смысл только в этом значении. И для либерализма, защищающего рациональное управление, основанное на просвещенном мнении наиболее компетентных специалистов, равенство представляется нивелирующей, антиинтеллектуалной, несомненно экстремистской идеей.

В то же время неправда, будто демократы столь же оппозиционно относятся к свободе. Отнюдь! Демократы всего лишь отказываются разделять эти два понятия. С одной стороны, демократы традиционно считают, что свободы не может быть в системе, не основанной на равенстве, поскольку люди, не являющиеся равными другим, не могут иметь равных с ними возможностей участия в принятии коллективных решений. Они утверждают также, что несвободные люди не равны, ибо несвобода предполагает политическую иерархию, а последняя – социальное неравенство. Единство это с недавних пор стали называть «равносвободой» (*egaliberty* или *egualiberty*)[1]. С другой стороны, сегодня лишь очень немногие из

[1] Относительно рассуждений об egaliberte см.: *Balibar E.* Trois concepts de la politique: Émancipation, transformation, civilité. P., 1997. P. 17–53.

тех, кто считает себя левыми, готовы сделать лозунг «равносвободы» средством мобилизации масс, ибо ими движет тот же страх, какой побуждал либералов делать акцент на постепенности и компетентности: страх того, что люди, предоставленные самим себе, начнут действовать иррационально, то есть могут пойти по пути фашизма или расизма. Но можно уверенно утверждать, что народ неизменно требовал демократии, какими бы ни были официальные позиции левых партий. И те левые партии, которые отказывались принять идеи «равносвободы», на определенном этапе сталкивались с размыванием рядов своих сторонников, замечая, что их былые приверженцы уже считают их скорее «либералами», чем «демократами».

Напряженность [в отношениях] между либерализмом и демократией не является чем-то абстрактным. Она постоянно возвращается к нам в образе целого набора политических проблем и альтернатив. Эта напряженность и эти проблемы захлестнули миро-систему в межвоенный период, когда во многих странах наблюдался подъем фашистских движений. Мы помним, какие колебания и нерешительность проявили в то время как центристские, так и левые политики. Эти колебания вновь стали заметными и резкими в 90-е годы – по мере появления многочисленных деструктивных расистских движений, скрывавшихся под маской национализма, и по мере активизации в рамках самого западного мира попыток построения новой политики исключенности, основанной на антииммигрантской риторике, апеллирующей к коренному населению.

В то же время имеет место и иной вопрос, совершенно другого рода, возникший после 1968 года по мере развития движений тех маргинализированных слоев, которые заявляли свои претензии на политические права в контексте права групп, или групповых прав. Претензии эти приняли форму призывов к «мультикультурализму». Став предметом дебатов сначала в Соединенных Штатах, он обсуждается сегодня и во многих других странах, издавна претендовавших на статус либеральных. Этот вопрос часто смешивается с проблемой противостояния тому, что французы называют лепенизацией общества, но это не одно и то же[1].

[1] Понятие «лепенизация» (lepenisation) происходит от фамилии французского политика правого толка Жана-Мари ле Пена, основателя и лидера влиятельной политической партии, так называемого Национального фронта, расширившего свою электоральную базу с 3–4 процентов в начале 80-х годов до 14–15 процентов в середине 90-х. Сам Ж.-М. ле Пен, набрав 16,9 процента голосов и заняв второе место по итогам первого тура французских президентских выборов в мае 2002 года, выбил из избирательной гонки одного из ее фаворитов, действующего премьер-министра, социалиста Л.Жоспена. (*Примеч. ред.*).

Сегодня отношения между этими братьями-врагами вновь находятся в центре споров о политической тактике. И мы вряд ли добьемся существенного прогресса в данном вопросе, если не разглядим сути, скрытой за этой риторикой.

Начнем с некоторых современных реалий. Я полагаю, что в сложившейся после 1989 года ситуации существуют четыре обстоятельства, являющихся базовыми в том смысле, что именно они определяют рамки, в которых с неизбежностью принимаются политические решения. Первое из них связано с глубоким и повсеместным разочарованием в «старых левых», к которым я отношу не только коммунистические, но и социал-демократические партии, а также национально-освободительные движения. Второе заключается в массированном наступлении на контроль за движением капитала и товаров, предполагающем также и демонтаж государства благосостояния. Это наступление иногда называют «неолиберализмом». Третье сводится к постоянно растущей экономической, социальной и демографической поляризации миро-системы, которая может лишь усугубиться по мере наступления неолибералов. Четвертое обстоятельство обусловлено тем, что несмотря на все это (а быть может, и благодаря этому) требования демократии – демократии, а не либерализма – звучат сегодня громче, чем когда-либо прежде в истории современной миро-системы.

Первое обстоятельство – разочарование в «старых левых» – стало, на мой взгляд, результатом того, что с течением времени они отказались от борьбы за демократию и по сути приняли либеральную программу – в том смысле, что стали строить ее исходя из решающей роли компетентных людей. Нет сомнения, что они определяли компетентность несколько иначе, чем центристы, пускай хотя бы теоретически. На практике они вряд ли рекрутировали «своих» компетентных людей из социальных слоев, значительно отличающихся от тех, что выглядели привилегированными и в глазах либералов. Так или иначе, их реальные отличия [от иных партий] показались массам недостаточными, и они утратили народную поддержку[1].

Именно это распространившееся разочарование масс в «старых левых» открыло путь неолиберальной волне. Она поднялась на глубоко ложной риторике, касающейся глобализации. Ритори-

[1] Эту тему я детально проанализировал в книге: *Wallerstein I.* After Liberalism. N. Y., 1995 (наиболее подробно в части 4, но также и в других частях). См. также: *Wallerstein I.* Marx, Marxism-Leninism and Socialist Experiences in the Modern World-System // *Wallerstein I.* Geopolitics and Geoculture: Essays on the Changing World-System. Cambridge, 1991. P. 84–97.

ка эта обманчива потому, что нынешние экономические реалии отнюдь не новы (как не новы и вызовы, порождаемые конкуренцией между компаниями на мировом рынке), но их мнимая новизна используется для оправдания отказа от одной из исторических уступок либералов – от государства благосостояния. Именно поэтому неолиберализм нельзя считать новой разновидностью либерализма. Он перенял лишь название, но по сути это вариант консерватизма, а консерватизм, несмотря ни на что, отличается от либерализма. Исконный либерализм не смог пережить крушения «старых левых», которые, отнюдь не будучи его смертельными врагами, служили важнейшей социальной опорой либерализма, поскольку на протяжении долгого времени играли решающую роль в сдерживании «опасных» классов, требовавших демократии, поддерживая надежды (и иллюзии) относительно неизбежности прогресса. «Старые левые» утверждали даже, что этот прогресс в значительной мере станет следствием их усилий, но этот аргумент служил укреплению политической теории и практики, которые представляли собой не более чем одну из версий рассуждения либералов.

Падение «старых левых» продемонстрировало их явную неспособность противостоять поляризации миро-системы, особенно во всемирном масштабе. Неолибералы воспользовались этим, заявив, что данная проблема может быть решена на основе их программы. Эта претензия абсолютно безосновательна, ибо по сути программа неолибералов лишь подчеркивает невиданные темпы происходящей в миро-системе экономической, социальной и демографической поляризации. Более того, их нынешнее наступление возродило процесс поляризации в пределах богатых стран, относительно долго сдерживаемый государством благосостояния, причем особенно явно – в период с 1945 по 1970 год. Вместе с растущей поляризацией пришла и нарастающая иммиграция с Юга (включающего и то, что раньше именовалось Востоком) на Север, несмотря на все новые и новые законодательные и административные барьеры, воздвигаемые на пути легальной миграции.

Но что самое важное – влияние демократических настроений сегодня сильнее, чем когда-либо прежде; и, вероятно, прежде всего благодаря, а не вопреки всему отмеченному выше. Сила этих настроений проявляется в трех специфических требованиях, выдвигаемых повсюду в мире: больше возможностей для образования, лучшие условия охраны здоровья и повышение средних доходов. Причем минимально приемлемые уровни [социальной обеспеченности], озвучиваемые в этих требованиях, постоянно повышаются, но никогда не снижаются. Это, конечно, резко расхо-

дится с программой демонтажа государства благосостояния и увеличивает вероятность острого социального конфликта, [способного проявиться] как в виде более или менее стихийной мобилизации трудящихся (что случается, например, во Франции), так и в более жестокой форме гражданских волнений (как в Албании, где резко упало благосостояние людей, участвовавших в финансовых «пирамидах»).

Если с 1848 по 1968 год мы жили в мире, геокультура которого основывалась на либеральном консенсусе, что открывало либералам возможность распоряжаться понятием «демократия» по собственному усмотрению и изматывать силы ее сторонникам, то теперь мы находимся в мире Йитса, где для «центра нет места». Мы стоим перед жестким выбором: либо «равносвобода», либо ни свободы, ни равенства; или реальные усилия, направленные на инкорпорирование в общество всех и каждого, или глубоко разделенный мир, своего рода система всемирного апартеида. Влияние, которым обладал либерализм с 1848 по 1968 год, заставляло демократов либо принять установки, носившие либеральный оттенок, либо обречь себя на политическое забвение. Они выбрали первое, что и определило путь «старых левых». Сейчас, однако, перед выбором стоят выжившие либералы: они могут либо принять до некоторой степени демократические установки, либо утратить свое политическое влияние. Это можно видеть при более тщательном рассмотрении двух больших споров между либералами и демократами: дискуссий вокруг проблем мультикультурализма и лепенизации.

Какие вопросы обсуждаются в споре о мультикультурализме? Группы, которым прежде (как на национальном уровне, так и в глобальном масштабе) отказывалось в участии в политической жизни, в достойном материальном вознаграждении, в социальном признании и праве на культурную самобытность, – прежде всего женщины и цветные, а также многие иные группы – выдвинули свои требования тремя различными способами. Во-первых, они подвели исторические итоги и заявили, что таковые абсолютно постыдны. Во-вторых, они обратились к тому, что считается достойным изучения и почитания, к тем, кто признан «историческими личностями», и показали, что по сей день подобный отбор ведется весьма пристрастно. В-третьих, они поинтересовались, не являются ли критерии объективности, использованные для оправдания этих реалий, ошибочными, и не сами ли эти критерии служат их главным генератором.

Ответ либералов заключался в том, что требования [равенства] результатов суть требования квот, что, в свою очередь, может при-

вести лишь к повсеместному распространению посредственности и возникновению новых иерархий. Они утверждали, что уважение и историческая значимость не устанавливаются декретами, а измеряются объективными критериями. Они говорили, что искажение таких критериев – это скользкий путь к полному субъективизму и потому – к полной социальной иррациональности. Это слабые аргументы, но они указывают на реальные проблемы, порождаемые мультикультурализмом с его смутными формулировками самоопределения.

Проблема притязаний, выдвигаемых мультикультурализмом, состоит в том, что им чуждо какое бы то ни было самоограничение. Во-первых, само количество групп не имеет естественного предела и может расти бесконечно. Во-вторых, эти притязания рождают неразрешимые споры об иерархии исторических несправедливостей. В-третьих, если на протяжении жизни одного поколения и вносятся определенные корректировки, нет никакой уверенности, что они сохранятся для следующего поколения. Не следует ли сделать их периодическими? В-четвертых, эти притязания не дают ключа к распределению редких, а тем более уникальных ресурсов. В-пятых, нет и гарантии того, что мультикультуралистское распределение окажется в конечном счете эгалитарным, поскольку упомянутые притязания могут на деле просто привести к установлению новых критериев членства в кругу компетентных лиц, наделяемых привилегиями.

Трудно не заметить, сколь пусты такие антимультикультуралистские аргументы в том исполненном масштабного неравенства мире, в котором мы сегодня живем. Несмотря на вопли публицистов, протестующих против политкорректности, мы еще далеки от мира, где господствовали бы реалии мультикультурализма. Мы делаем лишь первые шаги по пути устранения исторической несправедливости. Чернокожие, женщины и многие другие все еще в значительной мере ущемляются в правах, несмотря на незначительные эпизодические улучшения своего положения. Вне всякого сомнения, еще нескоро маятник качнется в их сторону.

Гораздо важнее начать серьезное исследование путей создания таких структур и организации таких процессов, которые двигали бы нас в правильном направлении, не заводя в западни, которых справедливо опасаются либералы. И здесь либералам, пусть и вымирающему виду, но имеющим мощные интеллектуальные традиции, следовало бы поставить свои способности на службу единой команде, вместо того, чтобы осуждающе брюзжать с обочины. Например, разве не полезнее было бы для людей типа Алена Сокала подискутировать с теми, кто ставит глубокие вопросы о структурах знания, чем

опровергать нелепые крайности, лишь усложняя обсуждение наиболее существенных проблем?

Но следует постоянно иметь в виду [одну] проблему: проблему исключения, решение которой не стало ближе от так называемого прогресса современной миро-системы. Она стоит сегодня даже острее, чем раньше. А ведь именно демократы считают борьбу с исключенностью [людей из общества] своим приоритетом. Если инкорпорирование в социум сложно, то исключение из него аморально. И либералы, стремящиеся к построению справедливого общества, к формированию разумно устроенного мира, должны помнить о веберовском различении формальной и сущностной рациональности. Формальная рациональность решает проблемы, но ей недостает души, в силу чего в итоге она оказывается саморазрушительной. Сущностную рациональность исключительно трудно определить, она допускает произвольные искажения, но в конечном счете именно она и есть то, что необходимо справедливому обществу.

Мультикультурализм – это проблема, которая никуда не исчезнет до тех пор, пока мы живем в мире неравенства, а он будет существовать столько же, сколько будет существовать капиталистическое миро-хозяйство. Я думаю, что это продлится не так долго, как считают многие, но даже на мой взгляд, потребуется еще лет пятьдесят, чтобы нынешняя историческая система окончательно рухнула[1]. И основным вопросом этих пятидесяти лет будет вопрос о том, какую историческую систему нам строить взамен имеющейся. А здесь встает проблема лепенизации, поскольку мир, в котором расистские, проповедующие исключительность движения обретают растущую роль и оказываются способными определять повестку политических дискуссий, – такой мир имеет все шансы породить структуры, которые покажутся сторонникам расширения «равносвободы» еще хуже нынешней.

Возьмем конкретный пример французского Национального фронта. Это движение выступает как против компетентности, так и против инкорпорирования [в общество всех потенциальных членов]. Тем самым оно отрицает как либеральные, так и демократические принципы и цели. Что же с ним делать? Оно черпает свои силы из бессознательной тревоги представителей различных общественных классов по поводу своей личной безопасности, физической и материальной. Эти люди имеют серьезные основания для

[1] Более детальная аргументация представлена в написанных мною гл. 7 и 8 книги: *Hopkins T.K., Wallerstein I.* (coordinators) The Age of Transition. Trajectory of the World-System 1945–2025. L., 1996.

беспокойства. Национальный фронт, как и все подобные движения, обещает три вещи: большую физическую безопасность, обеспечиваемую репрессивным государством; большую материальную безопасность, достигаемую посредством реализации невнятной программы, сочетающей принципы неолиберализма и государства благосостояния; и самое важное – указывает на истинных виновников переживаемых людьми трудностей. В случае Национального фронта этими виновниками оказываются прежде всего «мигранты» (этот термин используется для обозначения всех не-белых, то есть тех, кто не может быть причислен к западноевропейцам); не забывается при этом и о надлежащей роли женщин. Еще одним козлом отпущения, осторожно упоминаемым время от времени, но не слишком открыто, чтобы избежать применения французских антирасистских законов, служат умные и богатые евреи, космополитичные интеллектуалы, а заодно и все нынешние политические элиты. Короче говоря, причина всех бед – в отверженных и умных.

На протяжении долгого времени отношение к Национальному фронту было уклончивым. Консерваторы стремились компенсировать потерю пошедших за ним избирателей смягчением своих позиций по проблеме исключенности. Либералы-центристы, независимо от того, принадлежали ли они к Объединению в поддержку Республики, Союзу за французскую демократию или Социалистической партии, вначале пытались игнорировать Национальный фронт, надеясь, что, столкнувшись с безразличием, он исчезнет сам собой. Категорически выступала против исключения [тех или иных групп] из общества горстка движений (таких, как «SOS-расизм»), отдельных интеллектуалов и, конечно, представителей самих подвергавшихся нападкам групп. Когда в 1997 году Национальный фронт впервые получил явное большинство на муниципальных выборах в Витролле, тревожная кнопка оказалась нажатой, и началась общенациональная мобилизация. Правительство, разрывавшееся между консерваторами и либералами-центристами, отказалось от ряда пунктов предлагавшегося антииммиграционного законодательства, но сохранило все остальные. Победила линия, направленная на отвоевывание голосов избирателей у Национального фронта.

Какой была программа демократов? В целом она предполагала, что все уже живущие во Франции люди должны быть так или иначе «интегрированы» во французское общество через наделение их правами, и провозглашала отказ от репрессивного законодательства. Критически важным в данном случае было то, что все это относилось к людям, уже проживающим во Франции, и, воз-

можно, к добропорядочным беженцам. Никто не посмел предложить устранение всех ограничений передвижения людей через границы, хотя это уже стало фактом в ряде северных стран и исторически практиковалось в большинстве стран мира вплоть до XX столетия. Такая осторожность была вызвана прежде всего существовавшими у французских демократов опасениями, что подобная их позиция могла бы усилить влияние Национального фронта в рабочей среде.

И если я обращаюсь к этой крайней позиции, то делаю это исключительно потому, что это помогает высветить проблему. Если стоит вопрос об исключенности, то почему борьба против нее должна идти лишь в пределах [одного] государства, а не повсюду в мире? Если вопрос в компетентности, то почему ее следует определять в рамках государственных границ, а не в мире в целом? И если нас вдохновляют консервативные, так называемые неолиберальные идеи дерегулирования, то почему не начать дерегулирование передвижения людей? Ни во Франции, ни где-либо еще нельзя быть уверенным в том, что расистские, проповедующие исключенность движения будут остановлены, если эти проблемы не поставить со всей ясностью и определенностью.

Вернемся к вопросу об отношениях либералов и демократов. Одни, как я отмечал, в первую очередь стремятся защищать компетентность. Другие, на что я тоже указывал, считают приоритетом борьбу с исключенностью. Нетрудно спросить: а почему не заняться и тем, и другим? Но отнюдь не просто уделить равное внимание обеим проблемам. Компетентность, по самому ее определению, предполагает исключенность. Если есть компетентность, есть и некомпетентность. Инкорпорированность предполагает равную значимость участия каждого [в жизни общества]. На уровне правительств при принятии политических решений две эти задачи почти неизбежно вступают в конфликт. *Братья* становятся *врагами*.

Лучшие дни либералов уже позади. Сегодня нам угрожает пришествие тех, кто не хочет ни компетентности, ни инкорпорированности; иначе говоря, перед нами открывается перспектива худшего из миров. Если мы хотим поставить на их пути преграду, если мы хотим построить новую историческую систему, мы можем сделать это только на основе единения. Для либералов пришло время положиться на демократов. Если они сделают это, они по-прежнему будут играть достойную роль. Либералы по-прежнему могут напоминать демократам о рисках [решений, принимаемых] неуемным и торопливым большинством, но им следует делать это, лишь признавая неоспоримый приоритет большинства при коллективных реше-

ниях. Кроме того, либералы могут постоянно призывать и к исключению из сферы коллективного тех вопросов, решение которых следует оставить индивиду, а вопросов этих – несметное множество. Такая позиция приветствовалась бы в демократическом мире. И, разумеется, отдавая инкорпорированности приоритет перед компетентностью, мы говорим прежде всего о политической сфере. Мы не предлагаем игнорировать значение компетентности на рабочем месте или в мире науки.

Существует старая шутка об отношениях богача и мудреца. Богач говорит мудрецу: «Если ты такой умный, почему ты такой бедный?» Ответ: «Если ты столь богат, то почему же ты не умен?» Давайте немного изменим эту шутку. Либерал говорит демократу: «Если ты представляешь большинство, то где же твоя компетентность?» Ответ: «Если ты такой разумный, почему же ты не заставишь большинство согласиться с твоими предложениями?»

ИНФОРМАЦИЯ

ДАЙДЖЕСТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Ценностные ориентации россиян и политические партии

Респондентам предъявили список из 24 ценностных понятий и попросили выбрать не более пяти, которые они считают для себя самыми важными. Список самых главных для россиян, чаще всего упоминаемых, ценностей выглядит так (данные в % от числа опрошенных):

Семья	46
Безопасность	43
Достаток	37
Мир	36
Права человека	34
Закон	31
Справедливость	28
Стабильность	25
Труд	25
Порядок	21

Затем, предъявив тот же список, участников опроса попросили последовательно отметить понятия, наиболее важные, с их точки зрения, для партий «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Яблоко» и СПС.

В представлении избирателей «Единая Россия» в первую очередь отстаивает такие ценности, как «закон» (19%), «права человека» (16%), «демократия» (16%), «безопасность» (15%) и «стабильность» (14%).

Для КПРФ наиболее важными, по мнению респондентов, являются понятия «патриотизм» (24%), «труд» (19%); «держава» (16%); «мир» (16%) и «справедливость» (15%).

ЛДПР является, полагают опрошенные, приверженцем «демократии» (17%); «силы» (14%); «патриотизма» (12%); «державы» (10%) и «порядка» (10%).

Для СПС главные ценности, по мнению наших респондентов, – это «демократия» (13%), «права человека» (13%), «собственность» (12%), а также «достаток», «закон» и «успех» (по 10%).

«Яблоко», считают участники опроса, отстаивает практически те же ценности: «демократию» (13%), «права человека» (12%), «закон» (10%),

[1] Подготовлен А.Б.Лихановой.

а также «свободу», «достаток», «стабильность», «мир» и «собственность» (по 7%).

Показательно, что, по мнению респондентов, одной из базовых ценностей для всех партий, за исключением КПРФ, является «демократия». У «Единой России» – образ защитника, обеспечивающего «безопасность» и «стабильность».

У КПРФ и ЛДПР «ценностные профили» очень схожи, но если в первом заметен «трудовой» акцент, то у ЛДПР – «силовой».

Для респондентов мало различимы ценностные особенности и установки СПС и «Яблока», однако показательно, что «собственность» и «успех» представляются им понятиями, в большей мере значимыми для СПС.

Фонд «Общественное мнение».
Всероссийский опрос
городского и сельского населения.
16 августа 2003 г.
1500 респондентов.

В преддверии парламентских выборов партии начали свои рекламные кампании. Когда респондентов спросили, **где они чаще встречали рекламу политических объединений, они назвали следующие источники** (данные в % от числа опрошенных):

Телевидение	46
Улица и транспорт (стенды, «растяжки», плакаты, надписи)	10
Радио	7
Центральные газеты	5
Местные газеты	23

Какие чувства вызывает у россиян политическая реклама? На этот вопрос ответили 40 опрошенных. При этом 9% отметили, что у них такая реклама никаких чувств не вызывает («и не интересно, и не раздражает – никаких эмоций»).

22% опрошенных говорили о негативных эмоциях, о раздражении, недоверии к подобного рода информации («брезгливость и гадливость»; «раздражение, даже злость»; «не верю»; «все фальшивые обещания»; «отрицательные только чувства»).

7% говорят о своем позитивном отношении к политической рекламе («хорошие впечатления»; «интересно»; «любопытство»). Некоторые (1%) при виде рекламы партий мысленно вычисляют, в какую сумму она обошлась рекламодателям, в результате основное чувство – «сожаление о том, куда уходят деньги», «лучше бы бедным помогли».

1% относятся к рекламе прагматически – как к информации о партиях, идущих на выборы, и их особенностях («массы должны знать, какие партии есть, кто их представляет»).

Фонд «Общественное мнение».
Всероссийский опрос
городского и сельского населения.
16 августа 2003 г.
1500 респондентов.

Одни считают, что результаты выборов отражают мнение народа, другие считают, что результаты выборов не отражают мнение народа. С какой точкой зрения – с первой или второй – Вы согласны?

Варианты ответа	12–13 апреля 2003 г.	6–7 сентября 2003 г.
С первой	44	34
Со второй	42	52
Затрудняюсь ответить	14	13

Опрос проведен в 100 населенных пунктах 44 областей,
краев и республик России.
Интервью по месту жительства
6–7 сентября 2003 г.
1500 респондентов.

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНА

Проблемы, которые беспокоят, мешают жить Вам и таким людям, как Вы, живущим в Вашем регионе (открытый вопрос).

Проблемы	Россия	Москва
Проблемы микросоциального уровня	71	60
Проблемы макросоциального уровня	16	27
Проблем много	1	0
Другое	1	1
Отсутствие проблем	4	4
Затрудняюсь ответить, нет ответа	13	17

Проблемы микросоциального уровня

Проблемы	Россия	Москва
Финансовые и материальные проблемы	41	27
Жилищно-коммунальные проблемы	20	16
Безработица, проблемы с трудоустройством	13	5
Проблемы со здоровьем и здравоохранением	8	10
Социальные проблемы	7	14
Политические проблемы	5	10
Проблемы, связанные с учебой и образованием	6	3
Проблемы в городской (сельской) инфраструктуре	4	10
Преступность, терроризм	3	9
Экономические проблемы	3	2
Личные проблемы	2	2
Экологические проблемы	1	3
Страх перед будущим	1	1
Высокие налоги	1	0
Бездействие правоохранительных органов	1	2
Некачественная продукция	0	0
Другое	1	1
Отсутствие проблем	4	4
Проблем много	1	0
Затрудняюсь ответить, нет ответа	13	17

Опрос населения в 100 населенных пунктах 44 областей,
краев и республик России.
Интервью по месту жительства
20–21 сентября 2003 г.
1500 респондентов.

ЧЕЛОВЕК И ЕГО БУДУЩЕЕ

Одни люди считают, что все главное в их жизни уже произошло в прошлом, для других людей главное в жизни происходит в настоящем. А есть люди, которые полагают, что главное в их жизни произойдет в будущем. К каким людям Вы бы отнесли себя лично?

Главное в моей жизни происходит в настоящем	22
Главное в моей жизни произойдет в будущем	31
Главное в моей жизни произошло в прошлом	38
Затрудняюсь ответить	9

Вы строите или не строите планы на будущее? И если строите планы, то только на ближайшее будущее, только на отдаленное будущее или и на ближайшее и на отдаленное будущее?

Не строю планов	44
Строю планы только на ближайшее будущее	35
Строю планы и на ближайшее, и на отдаленное будущее	17
Строю планы только на отдаленное будущее	2
Затрудняюсь ответить	1

Как Вам кажется, Ваши планы на будущее осуществляться или не осуществятся? (Ответы заявивших, что они строят планы на будущее.)

Осуществятся	39
Не осуществятся	5
Затрудняюсь ответить	12

Вы что-нибудь делаете или не делаете для того, чтобы Ваши планы на будущее осуществились? (Ответы заявивших, что они строят планы на будущее.)

Делаю	51
Не делаю	3
Затрудняюсь ответить	2

Вам бы хотелось или не хотелось, чтобы Ваша жизнь существенно изменилась, стала совсем другой?

Хотелось бы	70
Не хотелось бы	23
Затрудняюсь ответить	7

Каких именно существенных изменений в жизни Вам бы хотелось? (Открытый вопрос.)

Ответы	Россия	Москва
Улучшение материального положения	38	28
Решение социальных проблем	25	18
Решение личных проблем	12	11
Стабильность жизни	6	7
Решение внутриполитических проблем	3	5
Укрепление духовных ценностей, повышение уровня культуры	1	4
Мир, чтобы не было войны	1	1
Другое	1	1
Все изменить	1	0
Затрудняюсь ответить, нет ответа	36	44

Но быльем не поросло...

Опрос, проведенный 10–24 сентября 2003 г. Центром исследований политической культуры России (выборка «панельная», квотированная, перевзвешенная, репрезентативная, 2200 респондентов из 78 регионов Российской Федерации, статистическая погрешность 3,2%).

Для 18% респондентов в октябре 1993 г. в стране стряслось нечто странное и малопонятное, о чем им лучше всего вообще не задумываться. Для 14% в событиях тех дней повинны – в конечном счете – все, кто не нашел путей к компромиссу и согласию. Плюс к ним еще 6% граждан отгородились от прошлого жесткой прагматичностью: мол, из тех дней родилась сегодняшняя наша жизнь, а она не так уж и плоха… В целом таких примирившихся среди наших соотечественников сегодня набирается немало – 37%.

А вот кого немного в народе – так это единомышленников Ельцина и тех, кто расстреливал «Белый дом». Сегодня их около 11%. Для них и того, что случилось, все еще мало. На их взгляд, надо было воспользоваться ситуацией и разгромить коммунистов и их сторонников раз и навсегда.

Тогда как единомышленников или, по меньшей мере, сочувствующих защитникам Верховного Совета РФ остается в обществе весьма немало. Хотя многие из них корят тех, кто бросили вызов Ельцину, в нерешительности. Мол, Руцкому с Хасбулатовым следовало покрепче опереться на народ, армию и прочих «людей в погонах» (4% мнений), серьезней подготовиться к схватке.

Раздаются голоса (6%), укоряющие лидеров той парламентской оппозиции в нерешительности: «На огонь следовало ответить огнем».

Частенько люди идут и дальше (15% случаев), как бы разводя Руцкого и Хасбулатова в одну сторону, а простых, так сказать, защитников – в другую. «По прошествии времени, – признаются они, – приходится признать: с тогдашними лидерами парламентской оппозиции, с Руцким и Хасбулатовым, все равно ничего хорошего и полезного для страны не вышло бы… Победи они тогда, сегодня нам пришлось бы бороться уже против них самих».

И все-таки в целом картина умонастроений выглядит ныне, скажем, в отличие от 1998 г., так. Если тогда соотношение мнений – за Ельцина, нейтральных и оппозиционных – выглядело как 1,0:1,7:4,6, то сегодня, по прошествии стольких лет, оно выстраивается следующим образом – 1,0:3,3:3,0. Очевидно, что нейтральных стало больше. Однако и сторонников тех, кто защищал парламент, не очень поубавилось. Сомнений нет, 1993 г. впечатался в народную память. И судя по всему – навсегда.

Как Вы смотрите сегодня, спустя десять лет, на то, что произошло в октябре 1993 года? (Допускалось несколько вариантов ответов. Данные приведены в %.)

Это было что-то странное и малопонятное, все было запутано, переплелись многие силы и интересы. Лучше в этом не копаться.	17
Именно тогда Ельцин продемонстрировал, что ему не хватает смелости, последовательности, бескомпромиссности. Ему надо было не просто обстрелять и разогнать Верховный Совет, попугав затем его лидеров тюрьмой. А воспользоваться ситуацией и разгромить – самыми жесткими мерами – коммунистов и их сторонников раз и навсегда, как немецких нацистов в 1945 г.	11
Все конфликтовавшие тогда стороны повинны в том, что упустили уникальный шанс достичь компромисса и согласия (поступившись в пользу друг друга частью своих интересов), заложив основы подлинного общественного согласия и сотрудничества властей на Руси.	14
Просчет Руцкого с Хасбулатовым был в том, что они не смогли опереться на народ, армию, других «людей в погонах», не подготовились к столкновению с режимом, понадеялись на силу слов, рассчитывали «попугать Ельцина».	4
Беда заключалась в нерешительности (в нужный момент) руководителей парламентской оппозиции. От резких и смелых слов они так и не перешли к адекватным решительным поступкам, заняли оборонительную позицию. На огонь им следовало ответить огнем, необходимо было поднять народ на восстание против режима.	6
Конечно, защитники Белого дома в 1993 г., особенно те простые люди, что пришли ему на помощь, достойны высокого уважения и памяти. Но по прошествии времени приходится признать: с тогдашними лидерами парламентской оппозиции, с Руцким и Хасбулатовым, все равно ничего хорошего и полезного для страны не вышло бы. Не те они люди – слишком корыстны, хитры и властолюбивы. Победи они тогда, сегодня нам пришлось бы бороться уже против них самих.	15
Из событий 1993 г. родилось нынешнее устройство российского общества – не лучшее и не самое худшее, и с этим можно примириться.	6
Октябрь 1993-го был, по сути, лишь одной из проб сил для свержения антинародного режима, но опыт не прошел даром и будет очень полезен в будущем.	7
Иное мнение, нет ответа	18

Президент России более популярен в мире, чем президент США

По данным последнего глобального исследования, проведенного компанией Pew Research Center for People and Press, популярность российского Президента Владимира Путина в мире впервые превысила популярность американского лидера Джорджа Буша.

На вопрос компании, кто из мировых лидеров пользуется наибольшим доверием, большая часть опрошенных из предложенных вариантов отметила В.Путина, президента Франции Ж.Ширака, канцлера ФРГ Г.Шредера, а также главу ООН К.Аннана. Чуть меньшей популярностью и доверием в мире пользуются саудовский принц Абдалла и премьер Великобритании Т.Блэр. В свою очередь, Дж.Буш получил лишь 15% голосов опрошенных.

Примечательно, что в число мировых лидеров, чья деятельность вызывает значительное одобрение у жителей исламских государств, вошел и «террорист номер один» Усама бен Ладен. Его популярность отметили жители Индонезии, Иордании, Марокко и Пакистана.

В рамках опроса были учтены мнения 16 тыс. человек из 20 стран мира. Опрос также показал, что Россия входит в первую пятерку стран, граждане которых достаточно сильно опасаются нападения со стороны США. В Индонезии агрессии со стороны Вашингтона опасаются 74% жителей, в Нигерии и Пакистане – по 72%, в России и Турции – по 71%.

Pew Research Center for People and Press, чья штаб-квартира находится в Вашингтоне – независимая американская исследовательская группа, которая изучает мнение граждан в разных странах по вопросам политики и общественных отношений.

Наши авторы

Бойков Владимир Эрихович	– доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой социологии, директор Социологического центра РАГС
Бусыгин Андрей Евгеньевич	– доктор экономических наук, профессор, действительный государственный советник Российской Федерации I класса
Комаровский Владимир Савельевич	– доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политологии и политического управления РАГС
Комлева Валентина Вячеславовна	– кандидат философских наук, доцент кафедры социологии РАГС
Митрошенков Олег Александрович	– доктор философских наук, профессор, заведующий сектором Социологического центра РАГС
Маран Владимир Леонардович	– мэр Сургута

Вестник «Социология власти»
Российской академии государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Социологический центр
Тел./факс: 436-05-19, 436-03-40
E-mail: boikov@ur.rags.ru

Уважаемые коллеги!

С 2003 г. Социологический центр РАГС издает бюллетень **«Социология власти»** (с 2003 г. – вестник) в количестве 6 номеров в год объемом 8–10 печатных листов (130–150 страниц) каждый выпуск.

Тематика номеров вестника в 2003 г.:

Массовое правовое сознание российского населения.

Историческая память в массовом сознании российского общества (результаты социологического мониторинга).

Экономическая активность населения.

Тенденции формирования социальной структуры российского общества.

Гражданское общество и государственная служба.

Политические настроения в современном российском обществе.

Основные рубрики вестника «Социология власти»:

– теория, методология и методика социологических исследований;

– результаты общероссийских и региональных социологических исследований;

– статьи;

– опыт социологических исследований региональных социологических служб;

– дайджест социологической информации.

Стоимость годовой подписки вестника «Социология власти» на 2004 г.: 1300 руб. для юридических и 720 руб. для физических лиц (в том числе НДС – 10%).

Для подписчиков из стран СНГ стоимость годовой подписки составляет 1500 руб. для юридических и 800 руб. для физических лиц (том числе НДС – 10%).

Для подписчиков из других стран стоимость годовой подписки составляет 120–150 долларов США (в зависимости от региона).

По желанию подписчиков мы можем обеспечить электронный вариант издания.

Адрес: 119606 Москва, проспект Вернадского, 84
Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации.
Социологический центр

Платежные реквизиты:

Получатель: ИНН 7725082726 ОФК по ЗАО г. Москвы
Российская академия государственной службы при Президенте РФ
ИНН 7729241208 (л/с 06303351600)
КПП 772901001
Банк получателя:
Отделение 1 Московского ГТУ Банка России
г. Москва 705 Сч. №40503810600001009008
БИК 044583001

Пожалуйста, заполните бланк заказа и направьте в наш адрес

БЛАНК ЗАКАЗА

_____

(наименование предприятия)

просит выслать_____номеров вестника «Социология власти» по адресу:

_____

_____

Подписка оплачена платежным поручением №_____
от «___»_____2003 г. на сумму _____ (_____) руб.

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ, МЕТОДОЛОГИЯ И МЕТОДИКА СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

В.Э.Бойков

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПРЕДПОСЫЛКИ И ПРОБЛЕМЫ (Результаты социологического опроса) 5

В.С.Комаровский

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕШЕНИЯ ЗАДАЧ ПЕРВОГО ЭТАПА 13

О.А.Митрошенков

ОТНОШЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ И ГОССЛУЖАЩИХ К СУЩЕСТВУЮЩЕМУ ПРАВОПОРЯДКУ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ МЕРАМ ЕГО УКРЕПЛЕНИЯ (Результаты социологического анализа) 19

А.Е.Бусыгин

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ВЗГЛЯД ИЗНУТРИ (Продолжение) 37

ИССЛЕДОВАНИЯ

ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В УСЛОВИЯХ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ И СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМ (Материалы «круглого стола») 51

Приложение

Общие результаты выборочного социологического опроса населения Российской Федерации 83

Результаты выборочного социологического опроса экспертов Российской Федерации 97

СТАТЬИ

В.В.Комлева

МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ ОЦЕНОК ПРЕСТИЖА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ 113

В.Л.Маран
ПРИВАТИЗАЦИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ: НЕКОТОРЫЕ ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ 128

КЛАССИКА СОЦИОЛОГИЧЕСКОЙ МЫСЛИ

Иммануэль ВАЛЛЕРСТАЙН
ЛИБЕРАЛИЗМ И ДЕМОКРАТИЯ: Братья-враги? 143

ИНФОРМАЦИЯ

ДАЙДЖЕСТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ 165

СОЦИОЛОГИЯ ВЛАСТИ
Вестник Социологического центра РАГС
№ 5'2003

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

Редактор *Е.В.Галеева*

Оформление серийное
Художник-оформитель
В.П.Логинов

Компьютерная верстка и оригинал-макет
О.П.Валиуллина

Лицензия ЛР №020898 от 08.07.99 г.
Подписано в печать 25.12.03. Формат 60x90$^{1}/_{16}$.
Тираж 500 экз. (1-й завод – 250 экз.).
Усл. п. л. 11,0. Уч.-изд. л. 11,3. Изд. № 195.

Издательство Российской академии государственной службы
при Президенте Российской Федерации.
Отпечатано ОП ИЦ РАГС. Заказ № 150
119606 Москва, пр-т Вернадского, 84