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.