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.