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.