Е.А.Лаврухина,
кандидат философских наук

КАДРОВЫЙ КОРПУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: ПОТЕНЦИАЛ, ДИНАМИКА, ТЕНДЕНЦИИ, МЕТАМОРФОЗЫ

Качество – это потерявшее терпение количество.
Философский афоризм

Эффективность государственной службы и ее реформирования во многом определяется профессионально-деятельностными и социально-личностными характеристиками лиц, составляющими действующий кадровый корпус. Эти характеристики не индивидуально-произвольны, а детерминированы конкретно-историческими, социокультурными, ценностными, когнитивными, нравственными, социально-политическими факторами и условиями, в которых формируется и действует чиновник или служащий госаппарата. Без учета этих факторов невозможно эффективное управление в обществе, проектирование и прогноз его реформирования. Это определяет как актуальность проводимых в этой сфере исследований, так и их теоретическую и практическую значимость.

Мировой кризис государства и его орудия – бюрократии – поставил проблему поиска механизмов, сил и средств, способных устранить негативные тенденции в деятельности институтов исполнительной власти, поскольку их настоящее состояние чревато уже в ближайшем будущем опасными последствиями. Современная ситуация в России весьма показательна, так как кризис государственной власти совпал с кризисами политической, экономической, идеологической и других систем, что обнажило ломку существующих институтов управления обществом. Быстро меняющаяся реальность открывает новые аспекты взаимоотношений института власти с социумом; на арену социальной жизни выходят новые субъекты жизнедеятельности. Это порой не позволяет корпусу государственных служащих самостоятельно понять суть происходящих изменений и выбрать адекватную стратегию дальнейших действий. Испытывая на себе непосредственное давление названных реалий, госслужащие не всегда способны справиться с хаотизацией профессиональ-

ного сознания и ориентаций, что, в свою очередь, определяет их тактические усилия.

Каков сегодня «официальный портрет» российских госслужащих?

По данным Госкомстата России (август 2002 г.), интересующие нас категории госслужащих распределены следующим образом.

Численность работников федеральных органов исполнительной власти по уровням, министерствам и ведомствам на начало 2002 г. составила 377,1 тыс. человек, что составляет 38,3% от численности работников исполнительной власти и органов местного самоуправления с исполнительскими функциями в Российской Федерации. За прошедший период численность работников федеральных органов исполнительной власти на федеральном уровне сократилась на 1,5 тыс. человек, или на 4,8%. Численность работников органов государственной власти субъектов Федерации на начало 2002 г. составила 55,7% от общей численности работников государственной власти и местного самоуправления.

Численность принятых в органы государственной власти на региональном уровне превысила численность выбывших из этих органов на 32,6%. Еще в 1998 г. она превышала долю занятых в федеральных органах власти на 5,8%. На начало 2002 г. общая численность работников органов исполнительной власти регионального уровня составляла 954,8 тыс. человек. Из них 348,3 тыс., или 36,5%, приходилось на работников территориальных органов федеральных министерств и ведомств.

Каковы качественные характеристики корпуса служащих исполнительной власти?

Опрос экспертов в 2003 г. показал: кадровая ситуация не улучшилась. Основные сложности в работе с кадрами аппарата 30,6% респондентов усматривают в «текучке кадров». Госслужба остается некоей «перевалочной базой», «стартовой площадкой» для начинающих или продолжающих карьеру специалистов. Противоречия социального престижа госслужбы и низкой заработной платы на «младших» и «старших должностях» разрешаются не в пользу престижа (см. табл. 1 и 2).

Сравнение позиций «очень высокий» (2003 г.) и «весьма престижен» (1997 г.) говорит не в пользу повышения статуса профессии «госслужащий». Особенно негативно реформы власти последних лет, в частности ее масштабная регионализация, сказались на оценках своего статуса работниками территориальных органов федеральной власти. Создаваемые представительства федерального аппарата в регионах чаще, чем другие структуры, претерпевают всевозможные реструктуризации. Их положение в регионах можно назвать «свой среди чужих, чужой среди своих». Заработная плата работни-

Таблица 1

Оценка престижа в глазах окружающих статуса работника органа государственной власти (2003 г.)

(в % от числа опрошенных)

Вариант ответа	Работники федеральных органов госвласти на федеральном уровне	Работники территориальных органов федеральной исполнит. власти	Работники органов исполнит. власти субъектов РФ	Всего
Очень высокий	5,8	1,3	4,7	2,6
Высокий	28,8	35,1	57,4	41,8
Невысокий	55,8	49,1	30,3	43,5
Совсем низкий	5,8	5,3	1,5	4,1
Затруднились ответить	3,8	9,2	6,1	8,0

Таблица 2

Оценка престижа в глазах окружающих статуса работника органа государственной власти (1997 г.)

(в % от числа опрошенных)

Вариант ответа	Работники центральн. аппаратов федеральных органов власти	Работники регион. структур федеральных органов власти	Работники органов власти субъектов РФ
Весьма престижен	7,6	19,4	25,7
В чем-то престижен, а в чем-то нет	71,8	60,9	65,8
Абсолютно не престижен	17,6	10,2	4,2
Затруднились ответить	3,1	9,5	4,2
Не ответили	0,0	0,0	0,1

Таблица 3

Среднемесячная заработная плата работников органов государственной власти по уровням управления в 2001 г.

(в руб., включая выплаты социального характера)

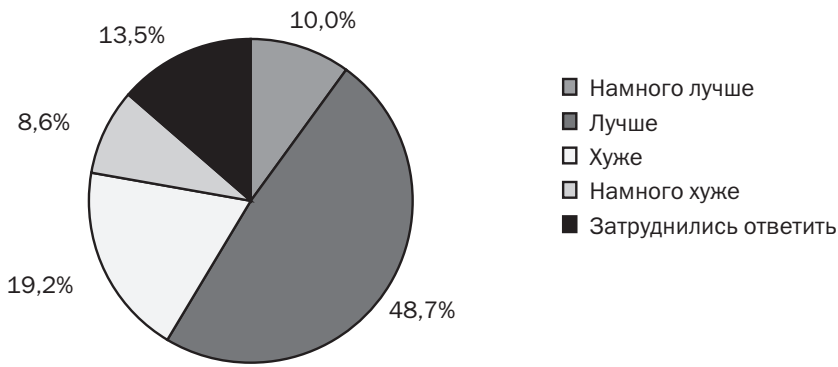
Федеральные органы		Органы государственной власти субъектов РФ
федеральный уровень	региональный уровень	
5943	4548	6702

ков этих структур, формируемая за счет федерального бюджета, часто оказывается существенно ниже, чем у коллег из органов региональной власти (см. табл. 3).

В 2001 г. среднемесячная зарплата работников органов исполнительной власти субъектов Федерации росла опережающими темпами по сравнению с заработной платой работников соответствующих ветвей власти федеральных органов и превысила ее на 12,8%. В результате почти 1/3 госслужащих считают себя менее защищенными по сравнению с работниками внебюджетной сферы (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1

Оценка степени социальной защищенности на государственной службе в сравнении с работниками внебюджетной сферы (2003 г.)



Конечно, специалиста можно заинтересовать не только зарплатой, но и профессиональной карьерой. Каковы перспективы роста у госслужащего сегодня (см. диаграмму 2)?

Как видим, внутренние ресурсы системы госуправления по карьерному продвижению ограничены в силу объективных обстоятельств: элементы советской системы формирования кадрового резерва вместе с ее носителями уже вымыты из сферы управления (физически и социально) временем, а новая система, соответствующая современному состоянию госаппарата, не оформилась (см. табл. 4). Период «безвременья», вызванный сменой профессиональных поколений, только усугубляет ситуацию с ротацией кадров.

Общая социальная нестабильность порождает опасение, с одной стороны, потерять работу, с другой – «похоронить себя» и иные возможности в условиях отсутствия ясных социальных и профессиональных перспектив. Тревогу перед потерей работы в России можно

Диаграмма 2

Оценка перспектив своего продвижения по службе (2003 г.)

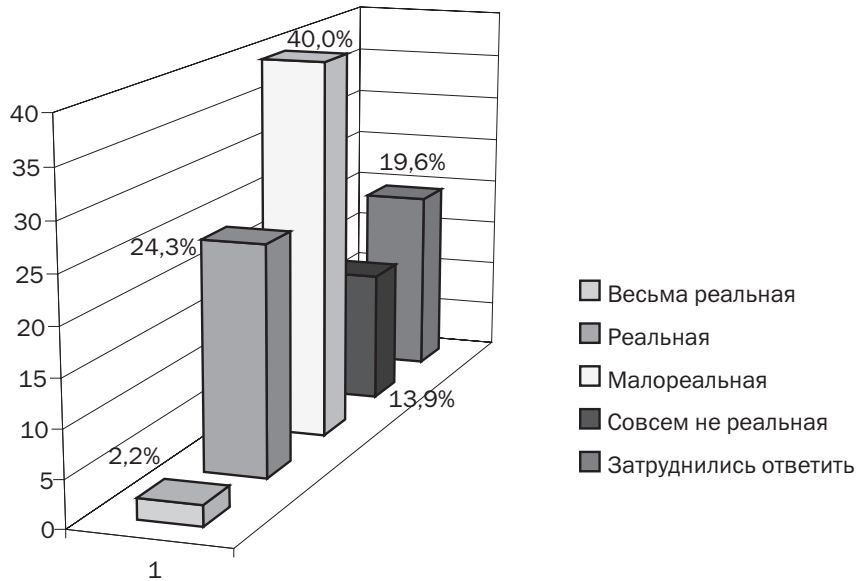


Таблица 4

Включенность госслужащих в кадровый резерв на продвижение

(в % от числа опрошенных)

Варианты ответа	Работники федер. органов госвласти на федеральн. уровне		Работники террит. органов федеральн. исполнит. власти		Работники органов исполнит. власти субъектов РФ		Всего	
	1997 г.	2003 г.	1997 г.	2003 г.	1997 г.	2003 г.	1997 г.	2003 г.
Да	3,1	19,2	5,0	18,6	9,0	17,1	-	18,1
Нет	29,0	25,0	38,4	36,4	29,5	30,6	-	34,0
Затруднились ответить	67,9	55,8	54,8	45,0	60,8	52,3	-	47,9
Не ответили	0,0	-	1,8	-	0,7	-	-	

назвать всеобщей. Однако потеря работы для государственного служащего не столь катастрофична. По формальным и неформальным социально-профессиональным признакам они более чем конкурентоспособны на рынке труда. Этот вопрос актуален только для 11,3 % госслужащих. Тех же, кого эта проблема «мало беспокоит», «совсем не беспокоит», и тех, кто затруднился дать ответ, – 31,9%.

Повышение зарплаты и совершенствование работы по подбору кадров остаются животрепещущими темами профессиональных дебатов в среде госслужащих. В деятельности кадровых агентств, ориентированных на сферы среднего и крупного бизнеса, важным критерием отбора специалистов при приеме на высокооплачиваемые должности является наличие опыта работы и связей в секторе госуправления. Это еще один аргумент в пользу тезиса о «временном» статусе работы в госаппарате для современного госслужащего. Работа в госаппарате открывает совсем иные горизонты для самореализации в других сферах, которых система госуправления внутри себя не предоставляет. В дальнейшем продвижении по служебной лестнице заинтересована только треть респондентов.

Высокий процент затруднившихся ответить категорично «да – нет» на вопрос о смене работы в ближайшее время, показателен: смена возможна и при благоприятных условиях. К тому же сегодня 30,9% госслужащих можно отнести к «группе риска» (те, кто не заинтересован в продвижении и затруднившиеся ответить). В 1997 г. эта цифра составляла 28,3%. Несмотря на принимаемые меры и реформы последних лет, ситуация вместо улучшения несколько ухудшилась (см. табл. 5 и 6).

Таблица 5

Намерения в ближайшем будущем сменить место работы

(в % от числа опрошенных)

Варианты ответа	Работники федер. органов госвласти на федеральн. уровне		Работники террит. органов федеральн. исполнит. власти		Работники органов исполнит. власти субъектов РФ		Всего	
	1997 г.	2003 г.	1997 г.	2003 г.	1997 г.	2003 г.	1997 г.	2003 г.
Да	5,3	5,8	3,0	5,1	5,4	2,4	-	4,3
Нет	65,6	67,3	71,4	67,8	70,8	71,8	-	69,1
Затруднились ответить	29,0	26,9	23,9	27,1	22,9	25,8	-	26,6
Не ответили	0,0	-	1,7	-	0,9	-	-	4,3

Полученные выводы подкрепляются официальной статистикой. Так, в 2002 г. снижение численности работников территориальных органов происходило неравномерно, в интересующих нас ведомствах цифра колебалась от 1 до 8%. В федеральные органы исполнительной власти на региональном уровне было принято 68,7 тыс. человек, или 20% от среднесписочной численности работников этих органов, выбыло в этот же период 56,0 тыс. человек, или 16,3%.

Благополучнее ситуация с возрастным распределением в данной сфере. В отличие от сфер науки и образования (в частности, технического), где средний возраст работающих составляет 50–60 лет, в органах исполнительной власти он составил 40, в федеральных органах исполнительной власти – 39 лет. Кадры государственной службы в федеральных органах государственной власти на федеральном уровне старше, чем в органах соответствующих ветвей власти на региональном уровне. Так, в центральных аппаратах федеральных министерств и ведомств средний возраст замещающих государственные должности составил 45 лет, в их территориальных органах – 39 лет.

Что касается опыта работы, то основная часть молодежи в возрасте до 30 лет была занята на «старших» и «младших» должностях государственных служащих категории «В» (соответственно 43,6 и 38,7%). Доля должностей категории «А» в возрастной группе до 30 лет составила 1%, «высших» и «главных» должностей категории «В» – 6%. На «высших» и «главных» должностях категории «В» молодежь до 30 лет шире представлена в федеральных органах исполнительной власти федерального уровня (1,5 и 2,1% соответственно). Лица пенсионного возраста среди работников, замещающих государственные должности, составляли 3,5% (их доля по сравнению с 2001 г. не изменилась). В центральных аппаратах федеральных министерств и ведомств этот показатель составил 8,8%. Значительная часть работников (около 30%), замещавших государственные должности, имела стаж работы в государственных органах свыше 15 лет. В органах исполнительной власти стаж работы свыше 15 лет имели более 24% работников. За 2002 г. доля работников, не имевших опыта работы в государственных органах исполнительной власти, выросла на 2%. Это еще один тревожный показатель депрофессионализации сферы госслужбы.

Кроме того, системе присущи и гендерные перекосы. Среди работников, замещающих государственные должности в органах исполнительной власти, в отмеченный период женщины составляют 71,8%, что свидетельствует о неблагополучии профессиональной сферы. Хотя сравнительно высокий удельный вес женщин среди ра-

ботников, замещающих государственные должности, складывается за счет значительного превышения доли женщин на «старших» и «младших» должностях категории «В», это не освобождает нас от выводов относительно снижения престижности государственной службы в обществе и, одновременно, о патриархальном характере иерархической служебной лестницы.

Каков же сегодня образовательный потенциал служащих исполнительной власти?

За прошедший год изменился состав работников, замещавших государственные должности, по уровню образования. На 2,6% увеличилась доля лиц, имевших высшее профессиональное образование, и составила 73% при снижении на 2,7% удельного веса лиц со средним профессиональным образованием. Всего на государственных должностях Российской Федерации 7,5 тыс. (1,8%) кандидатов и докторов наук (увеличение по сравнению с данными 2001 г. почти на тысячу человек, из них более половины замещали государственные должности в федеральных органах).

В органах исполнительной власти, осуществляющих свою деятельность в субъектах Федерации, доля работников с высшим образованием составила: в территориальных органах федеральных министерств и ведомств – 70,8%, в органах исполнительной власти субъектов Федерации – 78,5%. При этом доля мужчин с высшим профессиональным образованием выше (86,4%), чем среди женщин (67,4%). Это объясняется разницей в должностном составе (более высокой долей женщин на «младших» должностях, не требующих наличия высшего образования).

Доля лиц на государственных должностях, уровень образования которых не соответствует квалификационным требованиям, предъявляемым к соответствующим категориям и группам государственных должностей (наличие высшего образования), остается довольно высокой. В государственных органах 21,9% работников, замещавших «старшие» и 9,3% «ведущие» должности категории «В», имели только среднее профессиональное образование. Не имели профессионального образования соответственно 3,2% и 0,9% работников этих групп должностей. Среди лиц на «высших» и «главных» должностях категории «В» доля работников, не имевших высшего профессионального образования, составила: в федеральных органах – 0,4 и 0,7%: в государственных органах субъектов Федерации – 2,0 и 5,1%. Почти 40% от общей численности составляют специалисты с высшим образованием по группе специальностей экономики и управления, пятая часть имеет юридическое образование.

Сравнение ответов респондентов о соответствии образования работе с данными государственной статистики не в пользу пред-

ставлений респондентов о своем соответствии образовательной норме. По данным опросов 1997 и 2003 гг., более 50% респондентов считают свое профессиональное образование полностью соответствующим занимаемой должности и выполняемой работе. При этом базовой для государственного служащего является специальность «Государственное и муниципальное управление». Специалистов такого профиля в сфере госуправления (исполнительная власть) только 7 тыс. человек, или 1,7%, из них в федеральных органах – 3,5 тыс. человек или 1,2%, в органах субъектов РФ – 3,5 тыс. человек, или 3,0% (от имеющих высшее образование). При этом имели высшее профессиональное образование по направлениям подготовки:

– естественные науки и математика:
на федеральном уровне – 4,7%;
на региональном уровне – 3,9%;
в органах власти субъектов Федерации – 4,6%;
– педагогические науки:
на федеральном уровне – 4,6%;
на региональном уровне – 3,0%;
в органах власти субъектов Федерации – 12,7%;
– технические науки:
на федеральном уровне – 37,0%;
на региональном уровне – 17,4%;
в органах власти субъектов Федерации – 24,8%;
– сельскохозяйственные науки:
на федеральном уровне –2,3%;
на региональном уровне – 2,8%;
в органах власти субъектов Федерации – 8,8%;
– гуманитарные и социально-экономические науки, включая медицинские специальности:
на федеральном уровне – 51,4%;
на региональном уровне – 72,9%;
в органах власти субъектов Федерации – 49,1%;
из них:
– юриспруденция – 6,6%;
– по группе специальностей экономики и управления – 21,2%.

Отраслевой принцип построения централизованного государственного аппарата советской эпохи органично объяснял наличие такого содержательного многообразия базовой подготовки работающих в нем специалистов. Ориентируясь сегодня на европейские образцы госуправления, мы должны были бы принять схему, где узкие специалисты в аппарате выполняют функции консультантов-экспертов по прикладным вопросам. У нас же они в основной своей

массе «завязаны» на исполнение функций планирования, организации и контроля, масштабность содержания и форм которых (а следовательно, и цена ошибок) только возрастает от уровня к уровню власти.

Обнадеживает в этой ситуации тот факт, что в 1,5 – 2 раза выросло количество тех, кто получил за прошедший с 1997 г. период дополнительное образование по специальностям госслужбы. Это заставляет предположить следующее:

1. Число тех, кто связывает свою карьеру с данной профессией и подкрепляет свое должностное положение необходимыми образовательными характеристиками, растет в той же пропорции.

2. Система аттестации и переподготовки кадров дает позитивные результаты.

3. У работников госаппарата складывается понимание того, что их деятельность требует должной специализации.

Фундаментальная базовая вузовская подготовка – это, прежде всего, укорененность в определенной профессиональной среде. Именно определенной (типом мышления, знаниями, дипломом и пр.). На фоне состоявшихся нескольких выпусков в вузах специалистов по профилю «Государственное и муниципальное управление» иллюзии по поводу того, каков же он современный госработник: баловень судьбы или профессионал, развеиваются. Не случайно более высокий рейтинг в опросе 2003 г. по сравнению с *заработной палатой* (68,9%) получили позиции *развитие профессионального потенциала работников аппарата* (72,8%), а также *совершенствование работы по подбору кадров* (60,6%). Основная масса до сих пор, а сегодня в еще большей степени, серьезно беспокоится за свою легитимность в органах власти. Слишком серьезное «но» в послужном списке большинства: «не специалист».

Что влечет за собой неукорененность в профессии, кроме личной неуверенности и тревоги? Во-первых, постоянную возможность быть дискредитированным профессионально. Во-вторых, невозможность принимать жесткие и однозначные решения, давать оценки, идти на просчитываемый управленческий риск, обеспечивать доказательность позиции, просто мыслить как «управленец государственного масштаба», а не инженер, учитель, экономист и пр. В-третьих, частичность, суету – имитацию бурной деятельности, и другое (см. диаграмму 3).

Изменившаяся социальная реальность отторгает многие существующие формы взаимодействия с институтом государственной службы. Тем самым фиксируется теоретическая и методологическая несостоятельность запущенных и действующих ныне в данной сфере концепций, идей, ценностей, организационных механизмов и т. д.

Ни чрезмерная абстрактность, ни излишнее углубление в детали статистики не способны дать ответ на вопрос о дальнейшей социальной судьбе госслужбы, поскольку и те, и другие подходы не выявляют социальных взаимозависимостей, не рассматривают госаппарат в системе общественных отношений. В этом еще раз проявляется автократизм современного госуправления – «вещи для себя», крайние проявления которого означают игнорирование различных социальных связей, непонимание необходимости выстраивания отношений не только внутри, но и вне собственно формальных рамок госаппарата, т. е. с другими субъектами социальной жизни. Поэтому 47,3% опрошенных, находясь на госслужбе, служат не государству, не народу, а начальству, самим себе, финансовым олигархам (см. табл. 6).

Диаграмма 3

Негативные качества, наиболее распространенные в среде государственных служащих (2003 г.)

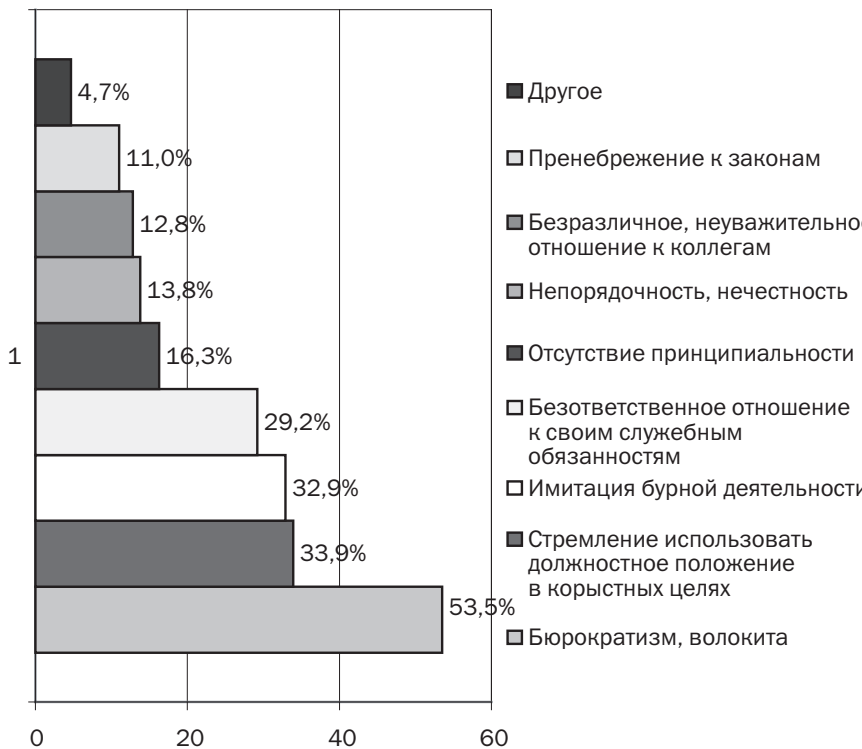


Таблица 6

Распределение оценок реальной роли, выполняемой государственными служащими

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	2003 г.
«Слуги государства»	48,8
«Слуги короля»	12,6
«Слуги» руководителей подразделений органа власти	19,3
Служат преимущественно сами себе	7,2
Служат народу	4,9
Служат финансовым олигархам	2,0
Другое	5,2

Не обладая достаточным социальным ресурсом (идеологическим, организационным, интеллектуальным и т. д.), не имея четких представлений о своей роли, назначении и функциях, кадровый корпус госслужащих во многом реализует лишь частные и корпоративные интересы в отрыве от общественных и национально-государственных[1]. Отражая большинство кризисных характеристик переходного периода в развитии общества, профессиональные ориентации госслужащих определяют низкую социальную эффективность государственной деятельности. Спектр идей, концепций, целей и ценностей, действующих в данной сфере и влияющий на результаты, весьма эклектичен и говорит об отсутствии системообразующего начала в сознании профессионального корпуса госслужащих. Такая ситуация влечет за собой не консолидацию, а распыление ресурсов и удлинение временного интервала реформирования. Это ставит под сомнение прежние характеристики кадрового корпуса госаппарата как позитивного субъекта национально-государственной практики, ответственного за существование и развитие общества.

Обратим внимание на тезис Послания Президента России Федеральному Собранию (18 апреля 2002 г.): «Я уже говорил о необходимости административной реформы. Ее результатом должно стать государство, адекватное нашему времени и целям, перед которыми стоит наша страна. И государственный аппарат должен быть эффективным, компактным и работающим. Что нужно для

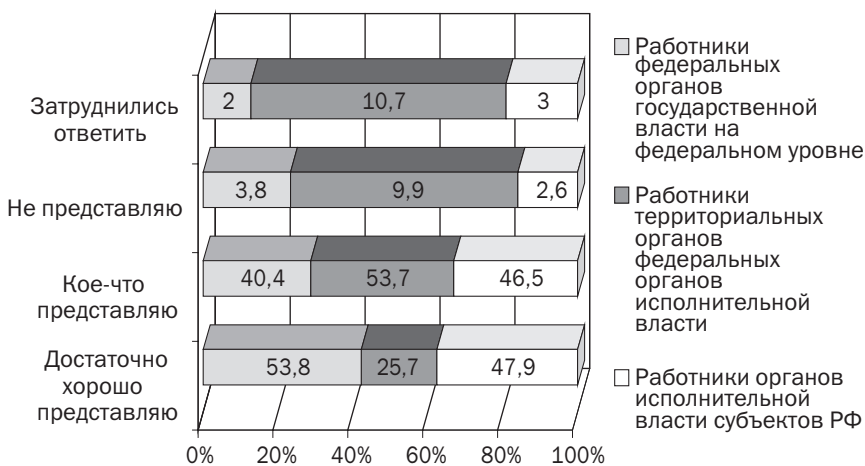
[1] См.: *Бойков В.Э.* Государственная служба. Взгляд изнутри и извне // Социология власти: Вестник Социологического центра РАГС. 2003. №1. С. 85–90.

этого сделать? Во-первых, модернизировать систему исполнительной власти в целом. Сегодня подразделения исполнительной власти живут так, будто они продолжают оставаться штабами отраслей централизованного народного хозяйства. Предприятия в значительной степени приватизированы, но прежние привычки командования – остались. Министерства продолжают направлять усилия на то, чтобы подчинить себе – финансово и административно – предприятия и организации. В результате таких административных издержек вести цивилизованный бизнес в стране чрезвычайно сложно. Между тем прямая обязанность государства – создать условия для развития экономических свобод, задавать стратегические ориентиры, предоставлять населению качественные публичные услуги и эффективно управлять государственной собственностью. Для этого структура исполнительной власти должна быть логично и рационально устроена, а госаппарат должен стать работающим инструментом реализации экономической политики. Реформы государственной службы придется проводить в тесной увязке с обновленными принципами работы и построения исполнительной власти».

Что об этом думают сами госслужащие (см. диаграмму 4)?

Диаграмма 4

Оценка представлений смысла и целей реформы государственной службы государственными служащими (2003 г.)



Другой целеполагающий тезис из того же Послания: «Во-вторых, нам нужна эффективная и четкая технология разработки, принятия и исполнения решений. Ныне действующий порядок ориентирован не столько на содержание, сколько на форму. В-третьих, надо наконец провести анализ ныне реализуемых государственных функций и сохранить только необходимые. В прошлогоднем Послании я уже давал соответствующее поручение Правительству и просил начать подготовку к административной реформе. Понятно, ревизия функций государства – задача непростая и долговременная. Здесь не может быть никакой кампанейщины. Кампанейщины, которая обычно заканчивается плавным "переливом" чиновников из одной структуры в другую. Но мы уже два года говорим о сокращении избыточных функций госаппарата. Ведомства – по вполне понятным причинам – "цепляются" и будут "цепляться " за эти функции. Но это, конечно, не повод откладывать реформу…»

Какие функции в основном выполняют сами госслужащие и за что, по мнению Президента страны, они «цепляются», демонстрирует таблица 8.

Таблица 8

Функции служебной деятельности

(приведены позиции, выбранные более чем в 30% случаев)

Функции	Работники федеральн. органов госвласти на федеральн. уровне	Работники террит. органов федеральн. исполнит. власти	Работники органов исполнит. власти субъектов РФ	Всего
Подготовка нормативных документов	53,8	24,6	53,2	35,0
Контроль деятельности подведомственных бюджетных учреждений	38,5	42,5	16,2	34,0
Организация исполнения законов и других нормативных актов	40,4	55,7	35,9	48,7
Информационно-аналитическая работа	55,8	53,1	62,6	56,2
Подготовка совещаний и заседаний	48,1	26,5	47,9	34,3
Подготовка отчетов и справочных материалов	50,0	56,4	60,9	57,5

Приведенная таблица показательна с точки зрения того, на что большей частью среднестатистический государственный служащий тратит рабочее время.

При этом гораздо реже в поле зрения большей части респондентов попадают такие функции, как регулирование народнохозяйственной деятельности, административно-управленческие функции в аппарате, разработка специальных программ и организация их исполнения, координация деятельности организаций, работа с населением. «Бумажная» и внутриаппаратная работа все еще съедает большую часть рабочего времени госслужащего[1].

Не обошла внимание Президента и тема коррупции в органах власти: «Коррупция – это не результат отсутствия репрессий (хотел бы это подчеркнуть), а прямое следствие ограничения экономических свобод. Любые административные барьеры преодолеваются взятками. Чем выше барьер, тем больше взяток и чиновников, их берущих. И мы не должны дожидаться, пока достигнутая стабильность превратится в административный застой. В том числе – из-за непрозрачности в работе госаппарата. Для граждан он еще остается "черным ящиком". Следует определиться с четким перечнем информации, которую госорганы обязаны делать публично доступной. И этот перечень должен быть утвержден законом. Это нужно и для развития гражданского общества, и для формирования цивилизованной предпринимательской среды».

Напрашивается вопрос: в чем же заключается интерес работать в госаппарате тех людей, которых не устраивают престиж, карьера и прочее из вышеуказанного? Ответ очевиден. Прежде всего, это опыт неформальных связей во властьимущих и финансовых кругах, а главное – возможность их использовать на свое благо и совсем необязательно в виде «взяток». Как взять под контроль подобные феномены?

Как показывает опрос, одним из самых негативных качеств, распространенных в среде госслужащих, является стремление использовать должностное положение в корыстных целях. Такого мнения придерживается треть опрошенных чиновников. Данная ситуация объясняется следующими факторами (см. диаграмму 5).

Возникает вопрос: если одновременно значительно увеличить заработную плату и оптимизировать систему дисквалификации морально ограниченных людей, сможем ли мы кардинально решить проблему? Вероятно, отчасти. Но, как писал Чаадаев, полицейский у каждого европейца – внутри, а русскому его нужно ставить рядом.

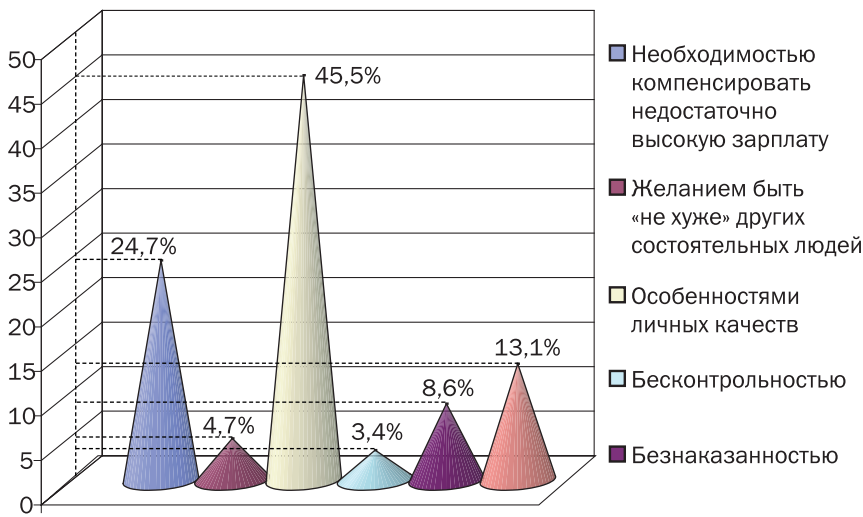
---

[1] Подробнее об этом см.: *Бусыгин А.Е.* Государственная служба: взгляд изнутри / / Социология власти. 2003. №5. С. 37–48.

Контроль за деятельностью самой себя (госслужбы) в России носит более политический, а потому не системный и эпизодический характер. А образование России уже давно не поставляет на рынок труда законопослушных граждан. Все это вкупе еще долго будет заставлять нас рассматривать вопрос коррупции в органах власти, увы, как риторический, а не юридический или моральный.

Диаграмма 5

Причины нарушения норм профессиональной этики государственными служащими (2003 г.)



Роль бюрократии велика в любом обществе, однако в условиях перехода к демократии и рыночной экономике особенно возрастает. От «качества» чиновников во многом зависит то, какие реформы и когда будут выдвигаться на повестку дня, как они будут реализовываться, как будет воспринимать их результаты население. Все это прямо влияет на успех реформ и социально-экономические перспективы страны. Прошлое, несомненно, детерминирует настоящее и еще долго будет влиять на будущее. 1988–2003 гг. – эпоха вынужденных поворотов в развитии российской системы госуправления. Известно, что, во-первых, вынужденные перемены обычно совершаются «чужими» руками, то есть старыми институтами и людьми. Во-вторых, лидерами перемен становятся люди, умело следующие в фарватере происходящего (иными словами, политические утили-

тариста). Отсюда, в-третьих, хронический дефицит «впередсмотрящих», политических стратегов и разумных тактиков. В-четвертых, «врожденный» порок вынужденного процесса – его хаотичность, неуправляемость[1].

Все это сегодня делает «человека, служащего государству, фигурой *переходной*, а рамки его деятельности – *вынужденными*». Поэтому в «переходный» период никакие «рационально придуманные конструкции» не работают, работают только «вынужденные», то есть навязанные обстоятельствами. У.Бек, Э.Гидденс и другие теоретики рефлексивной модернизации говорят об опасностях, порождаемых «автодинамизмом модернизационного процесса», чреватых рисками и непредсказуемыми поворотами. «Подверженность опасности отнюдь не всегда выливается в осознание риска, она может спровоцировать нечто прямо противоположное – отрицание опасности… Голод нельзя утолить утверждением, что ты сыт; опасность, напротив, можно интерпретировать так, будто ее не существует (пока она не проявит себя)… То, что для голода пища, для осознания риска – его устранение или интерпретация, ведущая к вытеснению из сознания»[2]. Но именно тогда, когда опасность не осознается, она представляет наибольшую угрозу для тех, кого она напрямую затрагивает и кто упускает ее из поля зрения. Задачей социологических мониторингов в таком случае становится выявление факторов, толкающих госслужащих и систему госуправления к игнорированию или даже производству социальных и экономических рисков.

Ирония российской жизни состоит в том, что аппаратные игры часто становятся единственным фактором перемен, гарантом стабильности и результатом реформ. Оборотной стороной медали в таких случаях является уход реального госуправления с публичной сцены, из сферы легитимных институтов в «серую область корпоративизма», в ту сферу, которую У.Бек называет субполитикой. Управленческий корпоративизм, на грани которого сегодня балансирует российская госслужба и который объединяет людей не по принципу «доблести и чести», а по принципу «общих пороков», – первый шаг к монополиям и нездоровой конкуренции в нерыночной сфере.

Как «застраховать» общество от подобных рисков, которые грозят ему утратой механизмов воспроизводства, функционирования и развития? Вопрос открыт.

---

[1] См.: *Левада Ю. А.* От мнений к пониманию: Социологические очерки: 1993–2000. М., 2000.

[2] *Бек У.* Общество риска. На пути к другому модерну. М., 2000. С. 91–92.

В процессе исследования проблемы кадрового потенциала государственных служащих встает ряд вопросов, нерешенность или непроясненность которых затрудняет принятие эффективных управленческих решений. Не изучены в должной мере важные элементы: профессиональное сознание и ориентации кадрового корпуса служащих исполнительной власти как субъекта государственной деятельности, механизмы социально-профессионального транслирования опыта и ценностей, присущих данной сфере, условия, обеспечивающие взаимодействие госаппарата с другими фундаментальными сферами общества. Достаточно определенно стоит проблема определения детерминант и доминант государственной деятельности. Сказанное свидетельствует о необходимости более углубленного и детального анализа данной темы[1].

[1] В статье использованы материалы мониторинга кадров госслужбы, опубликованные в информационно-аналитическом бюллетене «Социология власти». 1997. №4–5: *Бойков В.Э.* Профессиональная культура и этика госслужащих; *Гребениченко С.Ф., Исаев И.В., Сергеев Г.М.* Ценности руководящих работников органов исполнительной власти Российской Федерации; *Варламова С.Н., Ефанова О.А., Фролов Б.И.* Отношение государственных служащих к повышению квалификации и выполняемой работе.