Л.В.Каширина,
кандидат психологических наук, доцент

СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ СОСТОЯНИЯ ГОСУДАРСТВЕНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Известно, что предметом труда государственных и муниципальных служащих является состояние народа: психологическое, экономическое, социальное, демографическое и др.[1] В политической психологии предмет труда в политике характеризуется психолого-политическими установками, отражающимися в социально-психологических состояниях (СПС) больших социальных групп общества.

Содержание труда в политике проявляется в сопряжении предмета труда (психического, экономического, социального состояния населения) с целеобразованием конкретной государственной политики, политики партий, лидеров и т.д. Технологии сопряжения средств и предметов труда в политике — это психолого-политические технологии власти. Их использование требует серьезных знаний, умений, навыков целеполагания лидеров, целеустремленности народа, целенаправленности развития, целесообразности затрат человеческих сил и материала.

Средством труда в политике являются различные варианты воздействия на общество и государство. К ним относятся: интеллектуальная экспансия (распространение идеологии), правовое регулирование (изменение законодательства), экономическое принуждение (реформа системы доходов и расходов), физическое насилие (прямое подавление). Политика выбирает между ними и их сочетаниями, потому что другие средства являются частными случаями вышеперечисленных.

Выбор средств воздействия на предмет труда (состояния людей) и применение к ним методов управления предполагают профессионально значимые характеристики самого управленца и политика — развитый самоконтроль, саморегуляция, самоуправление, самовоспитание.

Являясь предметом труда политиков, социально-психологические состояния социальных групп общества проявляются и у них самих.

[1] *Юрьев А.И.* Человек в политике // Психология: Учебник / Под ред. А.А.Крылова. М., 2000. С. 531.

С социально-психологической точки зрения политики должны иметь консонантные СПС, которые характеризуются развитием позитивных потребностей, ценностных ориентаций, социальных ожиданий, установок и стереотипов. В социальном поведении у политиков должны доминировать сотрудничающе-конвенциональный тип межличностных отношений, проявляться свойства субъектности, интернальный локус контроля, самоуважение, саморазвитие, позитивная мотивация к труду, высокий индекс физического и психического здоровья и качества жизни.

Эти состояния — важный социально-психологический индикатор предельной нагрузки служащих во властных структурах, способный выявлять психологическую устойчивость политиков в периоды потрясений (толерантность и противостояние), их психическое здоровье (запасы энергии для целеустремленного и эффективного управляющего воздействия), субъектную активность, способствующую воздействию на объект и предмет управления.

Рассмотрим СПС социальной группы государственных и муниципальных служащих для выявления их управленческого потенциала и отношения к реформированию их деятельности.

На наш взгляд, СПС большой стабильной социальной группы определяется теми условиями, которые создаются в рамках статусно-ролевой позиции группы в обществе и отражается в «Мы-концепции» группы. Эта позиция обладает инициирующей ролью в образовании такой СПС, как и внутренние механизмы переживания и оценивающая роль группового сознания, представленные в «Мы-концепции». СПС государственных и муниципальных служащих в рамках статусно-ролевой концепции есть целостная характеристика социальных представлений и продуктивных переживаний единства и специфичности внутреннего и внешнего мира этой большой социальной группы при определении ею своей статусно-ролевой позиции. Политическая власть «наполняет» социально-экономическим содержанием статусно-ролевую позицию любой социальной группы общества.

Подчеркнем, что специфика СПС проявляется не просто в непосредственном общении людей, а в результате их принадлежности к различным социальным общностям.

Динамика и психологическая окраска СПС государственных и муниципальных служащих определяется спецификой госслужбы в современных российских условиях, которая характеризуется высокими требованиями к профессионально-личностным качествам. Надежность, ответственность, организованность, целеустремленность, высокая мотивированность, а также осуществление управленческой деятельности в условиях социально-экономической и полити-

ческой неопределенности, большая вероятность возникновения непредвиденных, внезапных событий и ситуаций, в которых часто приходится принимать решения, идут вразрез с собственными ценностными установками. Это требует значительных психических затрат, затрагивает глубинные личностные смыслы и ценностные установки государственного и муниципального служащего, побуждает к моральному выбору. Поэтому психологическое содержание переживания проблемной ситуации определяется внутриличностным противоречием, а в острой форме — внутриличностным конфликтом[1].

Источник внутриличностного конфликта госслужащего заложен в самой основе госслужбы как социальном институте и типе деятельности. Предъявляя высокие требования к личности госслужащего, его характеру и профессионализму, деятельность обязывает исполнять приказы, директивы, указания, распоряжения, резолюции, предписания, которые зачастую не только превышают его временные, материальные и функциональные ресурсы, но и оказываются неприемлемыми по разным основаниям, будь то разумность, законность или человечность. Чиновнику иногда приходится превращать чуждые для его мировоззрения профессиональные нормы и правила служебной деятельности в собственные ценностные ориентиры, установки и нормы своего поведения, а также вменять их в обязанность своим подчиненным. Госслужба часто не обеспечивает равновесия между взаимными требованиями личности служащего и профессии, что проявляется в СПС.

Наши исследования СПС государственных и муниципальных служащих показали, что наряду с такого рода конфликтами у последних отмечены СПС когнитивного диссонанса, когда субъект деятельности должен принимать решение, иногда противоречащее его точке зрения, а порой здравому смыслу и ситуации. Подобные результаты получены в исследованиях особенностей профессионально-ролевых представлений госслужащих, где отмечается, что в их установках явно прослеживается наличие когнитивного диссонанса[2]. Жесткие аттестационные требования и авторитарный стиль управления внутри административных коллективов актуализируют СПС страха наказания и утраты должности, которое мы рассматриваем как когнитивный диссонанс самосохранения. В статье мы рассматриваем

[1] См.: *Жданов В.О.* Внутриличностный конфликт госслужащего и технология его разрешения // Развитие профессиональной психологической культуры государственного служащего. М., 2000; *Деркач А.А., Марасанов Г.И.* Психолого-управленческое консультирование управленческих кадров. М., 1996; *Ацупов А.Я. и др.* Конфликтология: теория, история, библиография. М., 1996.

[2] См.: *Долгова Н.В.* Особенности профессионально-ролевых представлений государственных служащих. М., 2000. С. 67.

СПС государственных и муниципальных служащих нескольких категорий — госслужащих краевой администрации, служащих одной из силовых структур и муниципальных служащих одного из районов Хабаровска. Они различаются профессиографическими особенностями деятельности, что привносит своеобразие в оценку и динамику качественного своеобразия СПС этой социальной группы.

Кадровый потенциал госслужащих обычно оценивается на основе статистических показателей численности, социально-демографического состава, общего и профессионального образования государственных служащих. Эти данные формируют представление о профессиональном статусе госслужащих. Однако такие данные недостаточны для эффективного осуществления кадровой политики и совершенствования государственной службы в целом. Важен учет субъективной предрасположенности служащих к исполнению функций госуправления, тогда речь идет об отношении чиновников к своему социальному статусу. Чтобы выявить эти отношения, а значит социально-психологические состояния, более информативные и конструктивные по сравнению со статистическими данными, следует определить статусно-ролевые особенности этой профессиональной деятельности и тот уровень надындивидуального сознания, который детерминирует СПС данной социальной группы.

Представления о такого рода особенностях дают осуществленные Социологическим центром РАГС при Президенте Российской Федерации исследования с нашим участием, материалы опросов работников федеральных и региональных органов власти, а также населения. Опросы госслужащих, проведенные в 1997-м, в конце 2002-го и в октябре 2004 гг. свидетельствуют, что за прошедшие годы в коллективном сознании служащих и населения, а следовательно, и СПС, произошли существенные изменения[1]. Исследования были инициированы в 2002 г. признанием крайней неэффективности системы госуправления, которая стала рассматриваться в качестве

[1] В первом случае опрос проводился в 12 регионах страны. Объем выборки респондентов составлял 1350 человек, репрезентирующих корпус федеральных государственных служащих в территориальных органах, замещающих высшие, главные, ведущие и старшие должности, и те же категории государственных служащих субъектов Федерации. Во втором случае объем выборки составлял 540 государственных служащих органов исполнительной власти Хабаровского края, замещающих аналогичные должности. Третий опрос — опрошено 210 экспертов — работников органов исполнительной власти субъектов Федерации, занимающих должности начальников отделов и выше по Реестру государственных должностей, в 20 субъектах Российской Федерации. Сравнимость полученных материалов обеспечивалась идентичностью опросных анкет и аналогичными должностными статусами служащих. Руководитель исследований доктор философских наук, профессор В.Э.Бойков.

одного из наиболее важных институциональных барьеров на пути экономического роста. В этих условиях возникла необходимость в проведении комплексной административной реформы.

Основная цель проведения административной реформы — повышение эффективности работы органов государственного управления — предусматривает решение не только «технократических» задач повышения работоспособности госаппарата, но и задач политических и социально-психологических: обеспечение прозрачности системы госуправления для граждан и его результативного взаимодействия с организациями гражданского общества, подбор кадров и создание эффективных управленческих команд.

Результаты исследований показали, что произошло изменение статусной консистентности госслужащих: получило заметное развитие чувство их особой социально-статусной значимости в сложившейся системе общественных отношений. Показательна динамика ответов на вопрос о том, насколько высок для них престиж работы в органах государственной власти (см. табл. 1).

Таблица 1

Мнения государственных служащих об уровне общественного престижа работы в органах власти

(в % от количества опрошенных)

Степень престижа	1997 г.	2001 г.	2004 г.
Очень высокий или высокий	35,1*	65,6*	63,5
Невысокий	56,8*	23,8*	26,0
Совсем низкий	2,7	1,5	1,2
Затрудняюсь ответить	5,2	8,6	9,1
Не ответили	0,4	0,6	0,2

* Достоверные отличия по критерию Стьюдента на уровне $P < 0,01$.

Видно, что доля высоких оценок престижности работы в системе государственной службы за пять лет увеличилась почти вдвое и стала преобладающей. Это можно рассматривать как фактор, детерминирующий появление у большинства служащих благоприятных, консонантных социально-психологических состояний, что свидетельствует о благоприятных условиях работы с персоналом аппарата органов власти, направленной на развитие добросовестного и эффективного исполнения госслужащими должностных обязанностей. Следует отметить осознанное признание госслужащими повышения престижа как одной из статусных характеристик — соотносительной оценки группы или индивида, которая разделяется членами этих сообществ

на основании существующей системы ценностей. Правда, в этой динамике есть противоречие: статус повысился, а эффективность управления снижается. Престиж статуса возрос в основном благодаря экономическому фактору — повышению заработной платы, а также характеру работы, который в органах государственной власти является для большинства чиновников синтезом достаточно высокого общественного статуса и канцеляризма, но это обеспечило им самодостаточность и сформировало СПС, приводящие к некоторым психологическим факторам, снижающим эффективность их деятельности. Политические психологи, рассматривая подобные противоречия, находили причины этого в отчуждении управленцев от главного предмета управления: экономических, психологических, социальных, демографических и иных состояний населения[1].

В этой связи рассмотрим распределение ответов служащих на вопрос об их социальной роли в органах власти (см. табл. 2).

Таблица 2

Мнения государственных служащих о выполняемой ими социальной роли на работе в органах власти

(в % от количества опрошенных, N = 1350)

Варианты ответа	Россия	Хабаровский край (всего)	Хабаровский край (госслуж.)	Хабаровский край (муниц.)
Слуги государства	48,8	38,1	51,8	30,7
Слуги «короля»	12,6	11,9	12,2	30,7
Слуги руководителей органов власти, подразделений	19,3	19,4	12,2	23,3
Служат преимущественно сами себе	7,2	3,6	1,5	4,7
Слуги народа	4,9	19,2	15,2	21,4
Слуги финансовых олигархов	2,0	0,4	-	0,5
Другое	5,2	3,0	4,6	2,2

Так, только 3,6% (по России) считают себя «слугами народа» и 19% по Хабаровскому краю, причем среди муниципальных служащих таких более 21%. Свыше 40% опрошенных по России считают себя «слугами государства», а по Хабаровскому краю среди госслужащих — каждый второй. Если эти данные рассматривать в контексте СПС, то это приводит к доминированию у госслужащих СПС административного отчуждения.

Муниципальные служащие Хабаровского края разделились на две группы: первая идентифицирует себя со «слугами государства»,

[1] См.: *Юрьев А.И.* Человек в политике. С. 531.

вторая — со «слугами "короля"». Обе группы принимают смысловую характеристику своей деятельности как государственную и выпускают из поля зрения своей деятельности ее предмет — состояние населения («слуги народа»).

Есть еще один негативный фактор СПС — неразвитость гражданского статуса. Эффективность своей деятельности чиновники усматривают в исполнении ими сугубо канцелярских и бюрократических процедур самих по себе, как бы отделенных от основного целеполагания — реализации государственных интересов и оказания государственных услуг гражданам и организациям. Авторы заключительного отчета по результатам этих исследований пишут: «Фактически сложилась известная в прошлом ситуация превращения чиновников в своеобразные "винтики" машины. Но не "винтики" государственной машины в целом, работающей по единому алгоритму, а "винтики" разрозненных аппаратов и так называемых "команд" по обслуживанию начальников. Возможно, объективным объяснением этому будет анализ практики регламентационной работы государственных и муниципальных служащих. Как указывает большинство респондентов, оказывается, что главным требованием к их работе является быстрое и безапелляционное реагирование на бюрократические запросы, зачастую не связанные с логикой их служебной деятельности. Большинство из них вынуждены тратить силы на подготовку отчетов, справок и другую работу, а также на множество согласований при решении элементарных задач. Иначе говоря, реальная практика регламентации работы государственных служащих и требований к их качествам настраивает их в основном на выполнение работы, слабо сопряженной с реальными интересами государства и государственными услугами населению».

За последние пять лет в системе госслужбы в значительной мере обесценились нормы профессиональной этики и правила служебного поведения, что предопределяет диссонантные СПС, которые можно квалифицировать как «вакуум нравственности» (см. табл. 3).

Таблица 3

Рейтинг некоторых норм и правил служебного поведения*

(в % от количества опрошенных, N=1350)

Профессиональные нормы	1997 г.	2001 г.
Дисциплинированность	56,8	33,8
Способность брать ответственность	52,6	30,6
Инициативность	13,5	28,5
Доброжелательность	61,5	27,6

* Все различия по критерию Стьюдента значимы на уровне $p<0,05$.

Окончание табл. 3

Профессиональные нормы	1997 г.	2001 г.
Честность	67,6	22,6
Добросовестное отношение к работе	67,4	68,8
Способность к компромиссу	27,0	20,6
Принципиальность	54,0	17,6
Служебный педантизм	18,9	4,4
Открытость	32,4	5,0
Терпимость к чужим жизненным идеалам	16,2	6,5
Склонность к взаимопомощи	29,7	8,5
Справедливость	37,8	12,6
Признание прав и свобод граждан	18,9	16,2

Отметим, что все показатели, кроме инициативности, достоверно снижаются в 1,5 — 4 раза. Такая девиация отношений к нравственным принципам свидетельствует о масштабах и глубине диссонантного СПС.

Анализ статусных характеристик служащих показывает наличие логических противоречий. Так, отмечается сожаление о положении дел до 1985 г. и одновременно поддержка экономических реформ; тоска по «сильной руке» и уважение к демократическим свободам, признание открытости страны и ориентации на ценности имперской великодержавной политики. Эти факты свидетельствуют о наличии когнитивного диссонанса СПС, которое характеризуется наличием напряжения при осознании несовместимости двух или нескольких когниций, а иногда и пирамиды когнитивных стереотипов. У большинства госслужащих сформировалась установка на работу в аппарате органов власти как на профессиональное призвание (или наиболее предпочтительный вариант жизнеустройства). Это значит, что ведущим их СПС будет «страх потерять такую работу».

Содержание мотивов госслужащих во многом зависит от их должности и статуса. Так, у госслужащих-исполнителей региональных систем управления основные мотивы связаны с неудовлетворенными материальными потребностями, у руководителей же — с потребностями в достижении и самореализации. Одним из важнейших мотивов у госслужащих является мотив вознаграждения, он значимо выражен практически у всех категорий.

На вопрос: «Считаете ли Вы, что госслужащий в случае конфликтной или кризисной ситуации надежно защищен законом?», положительно ответили только 12,9% опрошенных; «прикрыт самой системой государственной службы» — 22,4; «может рассчитывать на поддержку общественного мнения» — 1,0; «будет поддержан средства-

ми массовой информации» — 1,0; «останется один на один со своими проблемами» — 58,1%.

Согласно проведенным исследованиям, основными мотивами поступления на госслужбу являются «возможность реализовать себя», «возможность решения личных проблем», «престиж госслужбы в общественном мнении". Поэтому чаще в этой социальной группе доминирует СПС «страха потери должности". Полученные результаты свидетельствуют о необходимости приведения в соответствие мотивов деятельности госслужащих с основными задачами госслужбы.

Следствие сдвига таких мотивов на цель обнаружено в исследованиях 2004 г., когда данные показали, что только 17,1% служащих готовы поддержать административную реформу в том виде, в котором она предлагается; 52,9% подтвердили способность сегодняшней административной системы страны эффективно оказывать услуги обществу и отдельным гражданам; 51,9% опрошенных экспертов ответили, что реформа не изменит жизнь ни в лучшую, ни в худшую сторону.

Различия в деятельности служащих федерального и регионального уровня также влияют на специфику их СПС. Одним из значимых отличий является степень дистанцированости деятельности от предмета труда — населения. Чем выше уровень управления, тем больше степень этой дистанцированости, следовательно, тем выше вероятность отчуждения и деформации оперативного образа восприятия, искажения управленческой концепции и формирования СПС отчуждения.

Так, на вопрос: «Следует ли ограничить государственное вмешательство в экономику и регулирование деятельности предпринимателей и бизнесменов?», 40,5% опрошенных госслужащих ответили «скорее следует, чем не следует»; 52,9 — «скорее не следует, чем следует» и 6,6% затруднились ответить. Служащие муниципального уровня более склонны вмешиваться в деятельность предпринимателей и бизнесменов. Это, с одной стороны, свидетельствует, что реформирование в стране опирается скорее на субъективные взгляды служащих различных уровней, а не на выработанные управленческие концепции, разъясненные и принятые на уровне осознания аппаратом управления, с другой — еще раз подчеркивает, что уровень управленческого самосознания и особенности СПС государственных и муниципальных служащих существенно отличается.

Таким образом, анализ динамики СПС государственных и муниципальных служащих показал следующие особенности.

Ведущими СПС государственных и муниципальных служащих является группа диссонантных СПС, таких как «когнитивный диссонанс самосохранения», «страх потери должности», «отчуждение от предмета труда», «административное отчуждение», «вакуум нравственнос-

ти», «относительная депривация», «профессиональное "выгорание"». Это свидетельствует о том, что потенциал государственных и муниципальных служащих снижен, поскольку диссонантные СПС снижают адаптацию к социальной среде, блокируют функцию опосредования индивидуального социального познания и формирование надындивидуальных ценностей, регулирующих профессионально эффективное поведение (сказать правду, отстоять свою позицию и т.д.).

Выявленные СПС консонантного вектора: СПС высокой престижности, самоуважения, стремления принести пользу обществу, к сожалению, составляют незначительную часть от числа опрошенных.

Желаемые СПС для группы государственных и муниципальных служащих — это СПС консонантного вектора: патриотической направленности, мотива стратегических и тактических достижений во благо населения, нравственно-альтруистической реализации, гуманистических ценностей и деловых результативных установок.