О.Ф.Шабров,
доктор политических наук, профессор

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ОТКРЫТОСТЬ ИЛИ ЭФФЕКТИВНОСТЬ?

Скоро исполнится три года с момента принятия закона «О системе государственной службы Российской Федерации», в котором открытость, доступность общественному контролю провозглашена одним из принципов государственной службы. Было бы, однако, большим преувеличением утверждать, что этот принцип уже реализован или близок к реализации. Ясно, что одной из причин существующего положения является естественное сопротивление аппарата. Не укладывается открытость и в рамки российской традиции. Но совокупность проблем, с решением которых сопряжена реализация концепции «отзывчивой бюрократии», этим, по-видимому, не исчерпывается. Кто ответит на вопрос: что и до какой степени следует открывать?

Смысл существования, высшее предназначение сложного механизма государственного управления состоит в служении обществу. Чиновник же, реализующий это управление, несет ответственность не перед обществом, а перед вышестоящим чиновником, своим руководителем. Отсюда вечное и неизбежное противоречие, заложенное в самой природе госслужбы: между ее функциональной ориентацией как целого на общество и конкретных ее акторов (государственных служащих) на волю начальства. Отсюда же исходит диаметральная противоположность суждений о бюрократии, с одной стороны, как о необходимом обществу механизме социальной организации, с другой – как о бездушной, оторванной от общественного интереса корпорации.

Двояко оценивается и эффективность госслужбы – руководящими должностными лицами и общественностью. Последним нельзя пренебрегать, поскольку оценка госслужбы рано или поздно переносится обществом на его лидеров, конвертируется в оценку эффективности режима в целом и не может не сказываться на его легитимности. Если оценка работы чиновника руководителем может даваться относительно просто – по степени и качеству исполнения должностных обязанностей и поручений или даже по личной преданности, то общественная оценка формируется значительно сложнее и далеко не всегда совпадает с оценкой вышестоящего начальства.

В этом контексте следует рассматривать принцип открытости, реализуемый через связь государственной службы с общественностью. Требование открытости диктуется возрастающим уровнем социальной организации современного общества, представляющим собой настолько сложный организм, что без обратной связи, без учета мнений и настроений, особенностей того или иного народа, групп населения, без признания ими правомерным того, что делает государство, трудно рассчитывать на эффективность государственного управления. Именно это, а не абстрактные требования прав человека и рассуждения о демократических ценностях, ставит проблему эффективной связи госслужбы с общественностью. Иначе государство неизбежно сталкивается сначала с взаимным непониманием в его отношениях с обществом, затем – взаимным недоверием и, наконец, противодействием. По мере перехода от одной стадии к другой неизбежно последовательно снижается эффективность управления вплоть до кризиса власти.

Чтобы этого не происходило, нужны механизмы, обеспечивающие единство государства и общества. Их в демократическом государстве, в самом общем виде, два: 1) избрание народных представителей в высшие органы государственной власти и контроль гражданами госслужащих через политических руководителей, т. е. через политических государственных служащих; 2) непосредственный контроль через различные формы участия общественности в принятии решений и в их исполнении – все то, что обеспечивает, как минимум, понимание общественностью мероприятий и реформ, осуществляемых государством.

Без механизмов подобного рода трудно рассчитывать на доверие общества, а значит, и на эффективность госслужбы. Их функционирование дает возможность прежде всего формировать позитивный имидж государственных органов и доводить до сведения населения цели и задачи государственного управления, а также воспринимать отношение общества к государственным реформам и государственному управлению вообще и соответствующим образом корректировать управление.

Во всем нужна мера и понимание конкретной ситуации. Россия за первое десятилетие реформ далеко продвинулась в формировании демократических механизмов государственной власти: прямые выборы на всех уровнях, суверенитет субъектов Федерации, более сотни политических партий и т. д. К концу прошлого столетия стало понятно, что ожидаемого результата все это не дало. Демократическая форма не наполнилась адекватным ей содержанием. Снижение эффективности государственного управления приняло угрожающие масштабы. Следует признать закономерным, что после террористического акта в Бес-

лане Президент вышел с инициативой о некотором, по сути дела, ограничении избирательных прав граждан. Можно, разумеется, спорить о степени адекватности этих мер конкретному событию, послужившему поводом для их принятия, но в целом нельзя не согласиться, что к ним подвела и вся предшествующая практика демократических преобразований в России. Во всяком случае, действия политического руководства страны соответствуют пониманию неэффективности существующих демократических механизмов, сложившемуся в общественном сознании.

Обратимся к данным исследования, проведенного Социологическим центром РАГС при Президенте Российской Федерации в октябре 2003 г[1]. Оно выявило весьма примечательное отношение населения к демократическим процедурам. Респондентов, в частности, спросили, какие проблемы волнуют их больше всего (табл. 1), а затем был поставлен вопрос: «Что, на Ваш взгляд, может способствовать решению этих проблем в первую очередь?». Показательно, что проблема нарушения прав человека (ее отметили 35,1% опрошенных) оказалась почти вдвое менее актуальной, чем проблемы материального благополучия (рост цен – 64,7%, бедность – 63,0%) и безопасности (преступность – 57,5%).

Таблица 1

Распределение мнений респондентов о наиболее волнующих население проблемах

Проблема	В процентах
Постоянный рост цен	64,7
Бедность большой части населения	63,0
Преступность	57,5
Низкий уровень заработной платы	53,9
Наркомания	50,1
Алкоголизм	41,7
Нарушение прав граждан	35,1
Коррупция	35,1
Безработица и страх потерять работу	34,9
Детская беспризорность	34,9
Бюрократизация всей жизни и засилье чиновников	30,0
Задержки заработной платы	18,7
Ухудшение межнациональных отношений	17,1
Другое	4,3

[1] Опрос проведен Социологическим центром РАГС в республике Башкортостан, Красноярском, Ставропольском, Хабаровском краях, Вологодской, Воронежской, Калужской, Ленинградской, Московской, Нижегородской, Новосибирской, Оренбургской, Ростовской, Саратовской, Самарской, Свердловской, Тамбовской областях, Ханты-Мансийском автономном округе, Москве и Санкт-Петербурге. См.: http://www.rags.ru/s_center/opros4/index01.shtm.

В этих условиях не является случайным более чем сдержанное отношение населения к демократии (табл. 2). В решении своих проблем оно рассчитывает в первую очередь на сильную власть и политическую волю своего президента (66,7% опрошенных) и правопорядок (60,1%) и в последнюю – на демократию (10,3%).

Таблица 2

Распределение мнений респондентов о том, что может способствовать решению этих проблем в первую очередь

Вариант ответа	В процентах
Сильная власть (государство) и политическая воля Президента России	66,7
Стабильный, действующий и обязательный для всех правопорядок	60,1
Укрепление дисциплины и порядка	42,9
Обуздание аппетитов олигархов, крупных собственников	35,7
Честный труд людей	29,9
Совершенствование работы государственного аппарата	23,9
Восстановление русской культуры и духовности	23,5
Восстановление государственного контроля над экономикой и торговлей	22,5
Развитие предпринимательства, укрепление прав собственника	16,7
Усиление центральной власти и ограничение местничества	14,1
Передача основных прав от Москвы к регионам и на места	12,1
Развитие политической демократии	10,3
Другое	2,1

К сожалению, прошедшие годы реформ сформировали в общественном сознании представление о демократии как о механизме, не способном обеспечить в России ни реальную власть народа, ни эффективность государственного управления. Положение не меняется и сегодня. На вопрос: «Считаете ли Вы необходимым наведение порядка в стране?» – положительный ответ дают свыше 90% опрошенных[1]. В этой ситуации вряд ли следует ожидать от российских граждан высокой степени доверия к демократическим лозунгам и отторжения авторитарных тенденций.

Конечно же, инициативы Президента России в какой-то степени основаны и на анализе общественного сознания. Эти решения сами по себе не вызвали и вряд ли вызовут в ближайшем будущем массо-

[1] См., например: http://www.rags.ru/content.php?id=84. Опрос проведен Социологическим центром РАГС в 22 субъектах Российской Федерации по общероссийской репрезентативной выборке с 20 по 27 июня 2005 г.

вое отторжение в российском обществе. Хотя нетрудно представить, как среагировало бы, к примеру, американское общество, если бы президент США вышел с предложением об аналогичном изменении порядка избрания губернаторов штатов. Там реакция, думается, была бы иной, но в США демократические механизмы складывались иначе и демонстрируют пока куда более высокую эффективность.

Введение нового порядка избрания глав администрации субъектов Федерации неизбежно сужает возможности контроля общества за госслужбой через его представителей. К аналогичному результату приведет и введенное изменение порядка формирования Государственной Думы – полный отказ от мажоритарной системы выборов. В этой ситуации возрастает роль и повышается значимость непосредственного контроля граждан за госслужбой, степени ее открытости.

К сожалению, то же исследование показывает, что наши граждане и в таком контроле практически не участвуют, госслужбу не контролируют. Более 80% респондентов сообщили, что им ни разу не приходилось участвовать в общественном контроле за деятельностью органов власти (см. табл. 3).

Таблица 3

Распределение ответов респондентов на вопрос об участии в общественном контроле за деятельностью органов власти

Вариант ответа	В процентах
Да, я регулярно участвую в таких мероприятиях	1,5
Да, мне приходилось участвовать в таких акциях	7,3
Да, мне приходилось участвовать один раз	4,3
Нет, не приходилось	83,3
Затруднились ответить	3,6

При этом больше половины опрошенных (61,2%) считают, что у них нет возможности влиять на решения властей (см. табл. 4), большинство не считает себя информированным о планах и действиях властей (см. табл. 5).

Таблица 4

Распределение ответов респондентов на вопрос: есть ли у населения возможность влиять на решения властей

Вариант ответа	В процентах
Да, есть	7,1
Отчасти есть (в отдельных случаях)	26,6
Нет	61,2
Затруднились ответить	5,1

Таблица 5

Ответы респондентов на вопрос, считают ли они себя информированными о планах и действиях властей различного уровня *(в %)*

Уровень власти	В основном информирован	В основном не информирован	Затруднились ответить
Федеральная	36,2	52,3	11,5
Региональная	30,3	57,3	12,4
Местная	39,3	50,3	10,4

В этом контексте естествен низкий уровень информированности граждан и о происходящих в обществе реформах. Примечательно, что наиболее низкая степень осведомленности – о реформе государственной службы (см. табл. 6). Это ниже даже степени осведомленности о судебно-правовой реформе, которая не настолько, казалось бы, затрагивает основную часть населения.

Таблица 6

Распределение ответов респондентов на вопрос о том, представляют ли они смысл и цели проводимых в стране реформ *(в %)*

Название реформы	В целом представляю	Кое-что представляю	Не представляю	Затруднились ответить
Судебно-правовая	14,1	35,3	41,3	9,3
Жилищно-коммунальная	22,2	44,4	26,3	7,1
Государственной службы	11,7	25,5	52,6	10,2
Военная	17,5	35,1	37,8	9,6
Пенсионная	22,1	43,3	27,1	7,5
Налоговая	13,7	28,8	47,3	10,2
Образования	20,3	37,5	33,5	8,7
Земельная	13,4	33,4	42,0	11,2

Слабая осведомленность о том, что происходит в государственном аппарате, снижает уровень доверия к нему. Характерно, что при неизменно высоком уровне доверия и электоральном рейтинге Президента России аналогичные показатели правительства и других структур государственной власти остаются крайне низкими. Это означает, что тот кредит доверия, который делегирован В.В.Путину на прошедших выборах, не проецируется на реализующий его волю

аппарат, что проявляется в отношении населения ко всем уровням власти, особенно его нижнему звену (см. табл. 7).

Таблица 7

Мнения респондентов о том, что преобладает в отношениях между гражданами и чиновниками органов управления

Вариант ответа	В процентах
Доверие	4,9
Скорее доверие, чем недоверие	25,5
Недоверие	48,4
Затруднились ответить	21,2

Все это говорит о высокой степени актуальности для России проблемы открытости госслужбы, доступности для населения проходящей через нее информации, в том числе о реформировании самой госслужбы. Нужен контакт между общественностью и органами государственного управления вообще, а по вопросам функционирования государственного аппарата – в особенности.

Решить эту задачу непросто. Существуют не только субъективные, но и объективные трудности. Понятно, к примеру, что сделать открытость госслужбы беспредельной невозможно. Где та грань, за которой открытость вступает в противоречие с эффективностью? В России есть два обстоятельства, добавляющие сложности, с которыми не сталкивается госслужба там, где демократические механизмы складывались в процессе естественной эволюции общественных систем.

Ясно, что прежде чем выстраивать взаимодействие госслужбы с общественностью, должна быть сформирована сама госслужба. Ведь то, что понимается сегодня в правовом государстве под современной госслужбой, в советских республиках не существовало просто в силу отсутствия такового. Политическая система, стержнем которой была КПСС, строилась на других основаниях, не предполагавших наличия такой совокупности правовых норм и обязательных процедур, которая ограничивала бы полномочия партийного чиновника, делала невозможным его вмешательство в дела граждан за пределами конкретных должностных обязанностей. Функцию права выполняла сложная система партийных решений. Цель доминировала над процедурой.

В правовом же государстве госслужба в современном ее понимании есть совокупность правовых норм и процедур, формализующих отношения внутри госаппарата и отношения между этим аппаратом и обществом. И чтобы делать ее открытой, надо эту совокупность сформировать и отладить ее действие на практике. Прежде чем ста-

вить вопрос о демократии, прежде чем передавать государственную власть народу, надо эту власть создать, обеспечив, насколько возможно, равный по форме и по сути доступ к власти людей независимо от их организационных, материальных, информационных и прочих ресурсов. Без этого ставить государственный механизм под контроль общественности – значит предоставить простор для более эффективного влияния на государство тех групп интересов, которые располагают более значимым ресурсом. Даже в странах Запада, имеющих отлаженную десятилетиями госслужбу, обращают внимание на эту проблему как одну из негативных сторон лоббистской деятельности.

В России же, как и в других странах, возникших в результате распада СССР, эти черты лоббизма проявились куда острее, в той или иной степени демонстрируя отчетливые очертания коррупции.

Западная политическая наука практически ставит знак равенства между демократией и правовым государством. Возможно, там разделять эти понятия не имеет смысла. Но, видимо, не у нас, не в обществах, попавших в полосу политического транзита, осуществляющих переход от однопартийной разновидности авторитарного режима к демократическому общественному устройству. Здесь правовое государство является необходимой предпосылкой, предварительным условием демократии.

В этом отношении продуктивными являются мероприятия по реформированию госслужбы в Казахстане – не самом, по-видимому, демократическом государстве по общепринятым критериям. Здесь пошли на открытие процедуры кадрового отбора, создание резерва кадров и введение транспарентной, понятной обществу процедуры конкурсного отбора на должности, а также назначения и перемещения чиновников по жестко формализованной системе критериев. Это – один их необходимых элементов нормативной конструкции, один из краеугольных камней, закладываемых в фундамент правового государства сегодня и необходимый для эффективного функционирования в республике демократии завтра.

Не следует упрощать и вторую сторону отношений между госслужбой и общественностью. Общество неоднородно и разрозненно, и его способность непосредственно, а не через своих политических представителей контролировать государство зависит от степени организованности общественных групп. Речь идет о гражданском обществе и уровне его социальной самоорганизации. Сегодня понятие «гражданское общество» часто используется как идеологема, некий атрибут демократии, присущий исключительно западному обществу. Если принять такую точку зрения, станет непонятным, что имели в виду, к примеру, В.О.Ключевский, писавший о русском гражданском

обществе XI и XII вв.[1], или Н.М.Карамзин, сопоставлявший гражданское общество в России при Екатерине II и во Франции при Наполеоне[2].

Под гражданским обществом понимается сфера общественных отношений, свободная от государственной власти, лежащая за пределами сферы властно-политических отношений. В этом смысле гражданское общество существует там, где существует государство как его противоположность. Дело не в наличии, а в степени зрелости гражданского общества, его структурированности и способности через совокупность своих организаций влиять на органы государственной власти. Это обстоятельство тоже ставит пределы разумной открытости государственного управления: недостаточно структурированное гражданское общество не обеспечивает симметричного представительства интересов, и преимущество опять будет на стороне сильного. В таких условиях даже формально равный доступ к информации, предоставляемый правовым государством, будет использован одними заинтересованными группами в ущерб другим, снижая эффективность госуправления. Поэтому вторая предпосылка открытости государства – зрелое гражданское общество.

Наличие развитой системы организационных структур гражданского общества, обеспечивающих основным социальным группам возможность предъявлять свои претензии государству, – необходимое условие реальной демократизации. Разумеется, структуры эти не имеют ничего общего с организациями, создаваемыми самим государством. Гражданское общество по природе своей – сфера самоорганизации. Функция государства по отношению к нему состоит не в искусственном его «строительстве», а в формировании благоприятных условий роста, в создании системы преференций для организаций, несущих в себе заряд общественного развития, и противостоянии потенциально опасным для общества явлениям.

Итак, чтобы открыть госслужбу взорам общественности не в ущерб эффективности управления, необходимо правовое государство, с одной стороны, и зрелое гражданское общество – с другой. В этом принципиальное затруднение всех государств, возникших на постсоветском пространстве и не имеющих ни того, ни другого. В таких условиях чрезмерная закрытость отдаляет государство от реальных нужд и запросов общества, открытость имеет следствием подчинение государства наиболее влиятельным структурам. В обоих случаях

---

[1] См.: *Ключевский В.О.* Русская история / Полный курс лекций в трех книгах. Кн. 1. М., 1995, С. 180 – 196.

[2] См.: *Карамзин Н.М.* Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М., 1991. С. 63.

нарастающее отчуждение большинства граждан от власти делает последнюю неустойчивой и влечет за собой неустойчивость, рано или поздно завершающуюся «цветными революциями».

Демократические образцы, привлекательные своей эффективностью в условиях Запада, наглядно продемонстрировали свою слабость при попытках переноса на постсоветское пространство без учета его специфики. Там, где это было сделано, в том числе в России, вслед за увлеченностью демократическими процедурами последовало разочарование неэффективностью госуправления. Велик соблазн вернуться к мобилизационным механизмам. Но и на этом пути подстерегает опасность утраты эффективности из-за снижения степени общественного доверия к власти. Идеологемы – плохое подспорье в управлении. Для всего должны быть созданы условия. Открытость госслужбы возможна лишь там и постольку, где и поскольку созданы элементы правового государства, функционируют четкие правила, ограничивающие чиновничий произвол.

Общественный контроль не выльется в контроль отдельных заинтересованных групп только в сферах, где сформировалась полноценная структура гражданского общества. А до тех пор от политического руководства требуется большая политическая и государственная мудрость, чтобы избежать крайних искусов, протиснуться между Сциллой и Харибдой искушения авторитаризмом и демократией. Сегодня как никогда велик запрос на просвещенную и ответственную политическую элиту – просвещенную не только в сфере либеральных западных конструкций, но и чутко понимающую собственное общество, его традиции, политическую культуру и современное состояние.