Л.Н. Тимофеева,
доктор политических наук

КОНФЛИКТЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Один из глубоких исследователей государства в прошлом Томас Гоббс утверждал, что устойчивость порядка и безопасность народа зависят от сильной государственной власти. Прошло три столетия, но это утверждение верно и сегодня для всех государств с различными политическими режимами. Однако механизмы осуществления власти и вопросы эффективности ее управления по-прежнему остаются одними из сложнейших в практике деятельности государства.

Как известно, центральным звеном управления является государственная служба, которую можно представить как практическое участие граждан в достижении целей и осуществлении функций государства с помощью исполнения государственной должности. Реформа государственной службы в современной России направлена именно на усиление государственной власти, способной обеспечить комфортную и безопасную жизнь в стране в ответ на новые вызовы, связанные с глобализацией, угрозами международного терроризма и, как следствие, необходимостью модернизации всех сфер жизни, начиная с управления.

По нашему мнению, сутью исполнения государственной должности выступает регулирование объективно воспроизводящегося и постоянно возникающего противоречия между плюрализмом гражданской сферы и целостностью (единством, суверенностью) государства. Открытой формой этого противоречия становятся конфликты общих и частных интересов, агентами которого выступают государство и общество. Отсюда естественно задать вопрос: исключает или допускает сильная власть и эффективная государственная служба конфликты в государстве? А если допускает, то какие именно, а какие стараются предотвратить, чтобы сохранить устойчивость порядка и безопасность народа? Что показывают исследования, которые проводит Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации в ряде субъектов РФ*, в частности,

* Первые социологические исследования на эту тему проводились РАГС в 1995–1996 гг. среди населения Ставропольского края, Владимирской, Тульской, Нижегородской, Самарской областей. Было опрошено 2500 граждан и 140 экспертов из числа государственных служащих федерального и регионального уровня.

опрос Северо-Кавказской академии государственной службы, ученые которой в июле 2006 г. опросили 698 государственных служащих в органах исполнительной власти 11 субъектов Федерации на территории Южного Федерального округа: Астраханской и Волгоградской областей, Кабардино-Балкарии, Краснодарского и Ставропольского краев, Карачаево-Черкесии, Адыгеи, и Дагестана, Ингушетии, Калмыкии, Северной Осетии–Алании? Сравним и сопоставим полученные ответы, в том числе с ответами 156 экспертов* из Южного федерального округа.

Анализ ответов на вопрос, чьи интересы защищают госслужащие в обычной и конфликтной ситуации, показывает, что государственная власть отнюдь не однородная организация. Она представляет собой конгломерат бюрократических, иерархических, нередко неформальных интересов разного уровня, представленных людьми и структурами. Иными словами, государственная служба не является монолитной, одинаково мотивированной и однозначно сориентированной на одни цели группой, выполняющей возложенные на нее обязанности. Или говоря словами исследователя бюрократии М. Вебера, российские госслужащие не являются «рациональными бюрократами». Они нередко служат не делу, а ведомству, начальству, бизнесу, себе и т. д. Ниже приведена таблица опросов, проведенных Социологическим центром РАГС совместно с учеными кафедры политологии и политического управления с 2003 по 2005 гг.** (см. табл. 1).

Таблица 1

Чьи интересы реально защищают госслужащие*?

Субъекты	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Государства	60,0	58,1	55,0
Своего ведомства	55,5	51,0	48,0
Граждан	32,5	31,4	32,0

* Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания числа ответивших.

* В качестве экспертов привлекались научно-педагогические работники, представители общественных организаций и политических партий, государственные и муниципальные служащие Волгоградской области, Краснодарского края, Карачаево-Черкесии, Адыгеи, Дагестана, Ингушетии, Северной Осетии–Алании.

** Мониторинговое исследование, проведенное кафедрой политологии и политического управления РАГС 2003–2005 гг., включало: а) три ежегодных экспертных опроса госслужащих органов исполнительной власти федерального и регионального уровня, занимающих должности не ниже начальника отдела: примерно по 200 человек ежегодно; б) репрезентативный для страны в целом опрос населения (1500 человек) в 2003 г. и контрольные опросы (200 человек) в 2004-м. и 2005 гг.

Окончание таблицы

Субъекты	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Своего начальства	28,5	26,7	22,0
Свои собственные	24,0	19,5	17,0
Коммерческих структур	6,5	4,3	6,0

Из таблицы видно, что государственные служащие обслуживают интересы, как минимум, шести групп. Отчасти это связано с тем, что понятие «государственность» некоторыми из них трактуется широко и неоднозначно – от самого государства до своего ведомства, начальства и даже себя, поскольку чиновник мысленно присваивает себе государство вместе с исполнением должностных обязанностей. Другая причина связана с характером гибридного политического режима в стране (вождистско-демократического), который позволяет одновременно иметь различные модели государственной службы в разных регионах – от рациональной бюрократии до азиатской и смешанной модели.

Поскольку иерархия предпочтений чиновников в таблице выстраивается так: государство, свое ведомство, граждане, свое начальство, собственные интересы, коммерческие структуры, то авторы исследования в РАГС объединили их в две группы. Одна группа российских бюрократов ориентируется в работе «на саму госслужбу», вторая – на «собственные интересы». Они также отметили некую динамику: к 2005 г. число ответов с ориентацией на государственную службу в общей сумме снизилось с 144% в 2003 г. до 125%[1].

Тревожными кажутся нам графы, показывающие, что чиновники ориентируются в своей работе во многом на удовлетворение собственных интересов. Если в исследованиях РАГС 1995 – 1996 г. госслужащие отмечали, что личные интересы среди них защищают примерно 1%, то теперь – 17%. Естественно, среди граждан этот показатель был выше: 45% респондентов тогда полагали, что чиновники преследуют личные интересы[2]. Сегодня чиновники прямо и косвенно в своих ответах указывают, что у них есть «конфликты интересов». Это такие конфликты, где госслужащие имеют личную заинтересованность в ходе осуществления ими служебных обязанностей, которая влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное их исполнение. Этому, как мы увидим ниже, способствует приход на государственную службу очень богатых людей, ориентация чиновни-

[1] См.: *Комаровский В.С., Морозова Е.Г.* Что мешает продвижению административной реформы в России // Власть. 2006. № 4. С. 4.

[2] См.: *Комаровский В.С., Тимофеева Л.Н.* Конфликт граждан с чиновниками: почему и зачем? // Государство и право. 1997. № 10.

ков на неформальные отношения с начальством, обслуживание теневых интересов и интересов бизнеса и др. Это серьезная государственная проблема, требующая кардинального решения. Об ее остроте свидетельствует такие цифры: если в 1997 г. в стране было зафиксировано 5608 фактов взяточничества; в 1998 г. – 5804, в 1999 г. – 6823, а в 2000 г. уже 7047 фактов, а только за 6 месяцев 2006 г. – более 5000. В числе осужденных за эти преступления удельный вес государственных служащих преобладал и составлял более 60%[1]. В реальности эти показатели намного выше, поскольку соотношение зарегистрированной и латентной частей взяточничества, по мнению экспертов, не может быть ниже показателя 1 к 10. Посмотрим на другие ответы чиновников под углом зрения причин конфликтов интересов.

Любопытный результат дали ответы на вопрос: «По вашим наблюдениям, как ведут себя госслужащие, когда к ним обращаются граждане, несогласные с их решениями?». Мы получили четыре ярко выраженных или типичных модели поведения чиновников. Я бы сгруппировала их и назвала таким образом (ниже они расположены в порядке убывания популярности): А. Разъяснительно-коммуникативная модель поведения – 47,62% опрошенных чиновников стараются разъяснить гражданам суть решений. Б. Конструктивно-деятельностная модель поведения – 20,63% респондентов ответили, что стараются решить проблемы граждан. В. Манипулятивно-бюрократическая модель поведения – 15,65% госслужащих либо отсылают граждан к другим служащим, либо назначают новую дату встречи (4,76%), не желают повторно общаться (1,81%). Г. Пассивно-бездеятельностная модель поведения – 8,39% опрошенных сочувствуют гражданам, но ничего не предпринимают.

Из этого можно сделать вывод, что в действиях чиновников во время конфликтных ситуаций просматривается три стратегии поведения*:* 1) чиновники действуют так, как предписывают им инструкции, закон и вышестоящими инстанции, и таких большинство (почти 50%); 2) чиновники пытаются переломить ситуацию, проявляя собственную инициативу (они составляют только пятую часть опрошенных – 20,63%); 3) чиновники фактически бездействуют и таких «чернильных душ» примерно 28,53, %, т. е. больше четверти.

Конечно, хотелось бы, чтобы вторая стратегия нашла как можно больше своих последователей, но проблема заключается в том, что нередко в стремлении помочь тому или иному человеку чиновники

[1] См.: *Лунеев В.В.* Коррупция, учтенная и фактическая // Государство и право. 1996. № 8; *Куракин А.В.* Понятие и формы проявление коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Национальная безопасность и геополитика России. 2002. № 3-4.

вынуждены нарушать законы и предписания, создавая тем самым новые конфликтные ситуации. Эти конфликты могут быть конфликтами развития, если чиновники стремятся переделать инструкции и добиться изменения законов. В противном случае они могут перерасти в деструктивные конфликты, ибо будет нарушен принцип общего блага, лежащий в основе социальной справедливости. Как ни странно, но именно действия по закону, по установленным для всех правилам могут предотвратить деструктивные конфликты в государственной сфере. Именно они являются сдерживающим фактором для «спускового крючка» конфликта и способствуют временному урегулированию напряженности. Однако еще Н. Макиавелли предупреждал, что плохие и устаревшие законы порождают бунт, хотя бунт потом ведет к установлению более справедливых законов в государстве. Вот и выходит, что, во-первых, сильная государственная власть – это власть, оперативно откликающаяся на вызовы времени и вносящая необходимые коррективы в общественные правила игры, предотвращая тем самым кризисы и нестабильность, а во-вторых, это власть, действующая в рамках закона и принципа соблюдения общего блага.

Большинство госслужащих (78%) ответили, что для них в той или иной степени важна поддержка гражданами их решений и только 18% ответили, что их это не интересует. Последняя цифра примерно соответствует числу тех, для которых характерна манипулятивно-бюрократическая модель поведения. Цифра же в 78% убеждает нас в том, что истинное лицо современных российских чиновников не столь безобразно, а их устремления можно назвать благородными.

На высокий уровень самосознания и самокритики госслужащих, а также их искренность в опросе указывает и ответ на вопрос об остроте отчуждения госслужащих от граждан. Примерно 79,7% респондентов отметили проблему отчуждения, что примерно соответствует 78% тех, кого интересует поддержка гражданами их решений. При этом 55,58% опрошенных полагают, что острота проблемы достаточно высока, 35,54% опрошенных сомневаются в этом. Вопрос заключается в том, понимают ли госслужащие, что именно отчуждение порождает деструктивные конфликты не только между чиновниками и гражданами, но и между чиновниками различных уровней управления и всеми ими и государством и служит основой для разрушительного системного кризиса в государстве.

На вопрос: «Часто ли случаются конфликты во взаимоотношениях госслужащих и граждан?» каждый второй ответил, что довольно часто. Иными словами, число конфликтных ситуаций не убывает и они естественны для живого общественного организма. Другой вопрос – умеют ли чиновники и граждане культурно конфликтовать и успешно

разрешать конфликты. На это был нацелен следующий вопрос анкеты.

У чиновников спросили: «Каким образом чаще всего разрешались известные вам конфликты между госслужащими и гражданами?». 44,72 % ответили «положительно», 8,49 % – «отрицательно», 22,94% – «никак», затруднились ответить 23,85%. Можно предположить, что ответ «положительно» для опрошенных означает, что вопрос решился с учетом взаимоувязки интересов и государства и граждан, ибо эта цифра примерно соответствует генеральному подходу госслужащих к конфликтной ситуации в Южном федеральном округе – учитывать интересы и тех и других (65,61%). «Отрицательно» означает, что пострадали интересы, прежде всего граждан. «Никак» – что не смогли прийти ни к какому результату. Это те самые «чернильные души». В результате мы получаем так называемый отложенный конфликт, который является основой для роста социальной напряженности.

Интересный результат получен в ответах на вопрос: «Какие способы регулирования конфликтов между чиновниками и гражданами вы считаете наиболее эффективными?». На первое место вышли личные переговоры – 34,90%, что подтверждает существование традиционного российского общества, которому присущи восточные (азиатские) коммуникационные модели поведения в конфликте: договариваться друг с другом, не вынося «сор из избы». Но вот ответы, оказавшиеся на втором, третьем и четвертом местах, свидетельствуют о новых тенденциях в России: во-первых, внимание к публичным формам выяснения конфликтных отношений, присущих западным моделям поведения, во-вторых, именно к правовым способам их разрешения, что больше характеризует правовые государства. 23,13% респондентов обратились бы в прокуратуру или суд, 19,96% надеются на помощь СМИ и общественных организаций, что, кстати, может свидетельствовать о росте авторитета структур гражданского общества, 15,56% доверили бы разрешение конфликтов третьему лицу.

Среди важных факторов снижения конфликтности в обществе можно назвать качество самого правящего класса, политической элиты, на которое существенно влияют процедуры формирования высшего слоя административного руководства. Вот как ответили респонденты на вопрос: «Как, по вашему мнению, сформировался высший слой административного руководства области (края, республики), где вы работаете?»:

1) 18,94% ответивших уверены, что высший слой управленцев образовался в ходе политической борьбы;

2) 18,51% заявили, что в этом слое представлена бывшая номенклатура, сменившая свою идеологическую принадлежность;

3) 14,04% посчитали, что высший административный слой сформировался демократическим путем;

4) к власти пришли путем интриг люди, ставящие своими целями личные интересы – 12,98%;

5) к власти пришли те, кого поддерживает федеральный центр – 12,55 %;

6) у власти находятся люди, у которых много замыслов, желания изменить ход событий, но их усилия блокируются – 10,85%;

7) к власти пришли очень богатые люди – 9,79%.

Разброс показателей говорит о том, что в Южном федеральном округе, как и во всей стране, еще не сложилась целостная система подготовки и переподготовки кадров высшего и среднего звена руководителей для органов государственной власти и местного самоуправления.

На наших глазах меняется природа власти. Обнаружились новые тенденции, свидетельствующие о качественном изменении ее формирования и отправления. Если в советский период она формировалась по принципу «народности», то сегодня в органы государственной власти начинают приходить очень богатые люди, которые отнюдь не представляют интересы большинства населения. Кроме того, высок процент людей, которые ставят принцип «своя рубашка ближе к телу» выше принципа «раньше думай о родине, а потом о себе». 12,98% ответивших полагают, что для чиновников личные цели главнее остальных.

В подтверждение этому выводу выстроилась иерархия факторов при ответе на вопрос: какие качества ближайшем будущем будут определять прочность пребывания в высших и региональных структурах власти. Вот как распределились ответы: профессионализм – 22, 33%; умение выражать и защищать интересы населения – 19,86; лояльность политическому режиму – 15,12; лидерские качества – 14,03; богатство, деньги, контроль материальных ресурсов – 10,67; умение поддерживать неформальные отношения с влиятельными лицами – 9,98; поддержка теневых структур – 4,05; национальность – 3,5%.

Из представленных ответов видно, что примерно треть респондентов уверены, что у власти их удержат такие факторы, которые не определяют профессионализм, умение выражать интересы народа, защищать законы и т. д. Напротив, они убеждены, что на плаву им позволят быть такие факторы, как богатство, клиент-патронные отношения, поддержка теневиков, кумовство, национальная принадлежность. Все это является питательной средой для развития коррупции и конфликтов интересов.

Интересно сравнить эти ответы с ответами на вопрос: «Каким основным требованиям, по вашему мнению, должна отвечать административно-политическая элита?». Здесь мы встречаем ряд совпадений и одновременно несоответствий. Первые четыре места занимают профессионализм (26,17%), высокая нравственность (14,42%), образованность (12,6%), управленческий опыт (11,55%). И только потом идут: умение учитывать и координировать интересы разных социальных групп (7,42%) справедливость (7,07%); связь с народом (5,53%). Честно говоря, после этих ответов задумываешься, насколько соответствуют реальной практике предыдущие ответы на вопросы о необходимости поддержки гражданами решений органов власти и истинное понимание ими причин отчуждения граждан от власти. Должное и сущее всегда расходятся. Но разрыв между тем, что должно удержать у власти в ближайшем будущем и каким должен быть представитель правящего класса в идеале в ответе на вопрос об умении защищать интересы народа, обескураживает. 19,86% ответили, что этот фактор будет определять прочность нахождения у власти в ближайшем будущем, но когда вопрос переформулировали: а каким должен быть человек власти, этот показатель опустился со второго места на пятое. Это значит, что подсознательно правящий класс все меньше связывает себя с народом, ни во что не ставит общественный контроль своей деятельности.

Еще больше не повезло таким качествам, которыми должен обладать управленец, как патриотизм (4,69%), высокая культура (3,08%), политическая воля (2,80%), демократизм (2,03%), прагматизм (1,33%) и др. А ведь это фундамент ценностных ориентаций личности чиновника, который формирует модель его поведения на государственной службе как защитника нормы социальной справедливости или будущего коррупционера.

Если обратиться к результатам выборочного социологического опроса экспертов, то они в определенной степени позволяют нам получить ответ, какие именно проблемы провоцируют конфликты в Южном федеральном округе. В первой десятке ими указаны витальные проблемы, связанные как с удовлетворением базовых потребностей человека, так и социальных, культурных и др.: экономика (13,98%), безработица (10,04%), национальные отношения (9,65%), преступность и молодежь (по 5,91%), безопасность (5,71%), терроризм (5,51%), образование (5,12%); социальное обеспечение (4,92%); производство (3,74%); миграция населения (3,54%).

Проблема национальных отношений стоит на третьей позиции не случайно, так как на вопрос о степени остроты национальных проблем в Южном округе 25,74% экспертов заметили, что она высокая,

а 49,5% – скорее высокая. В общей сложности 75,24% опрошенных экспертов озабочены проблемой национальных отношений. Эксперты назвали и тех, кто в наибольшей степени заинтересован в обострении межнациональных отношений на Северном Кавказе. Иерархия потенциальных «виновников» этнополитических конфликтов выстроена ими так: экстремистские политические партии и движения – 20,16%; экстремистские религиозные движения – 17,70%; амбициозные политические деятели и иностранные государства по 16,05%; коррумпированные чиновники – 11,52%; власть – 7 %; криминалитет – 5,35%; олигархи – 4,12%.

Чтобы повысить эффективность работы, чиновникам региона следует прислушаться к выводам экспертов относительно тех факторов, которые способствуют совершенствования регионального уровня управления. Все они примерно соответствуют тем, которые указали и сами чиновники, кроме двух. Почти в два раза выше оценили эксперты наличие конструктивной оппозиции, т. е. альтернативного мнения, к которому надо прислушиваться. В три раза выше – поддержку власти со стороны бизнеса. Несколько выше эффективное информационное воздействие на избирателей и население.

Более пессимистично оценили эксперты механизмы формирования высшего слоя административного руководства области, края, республики. Судя по их ответам, слой этой формируется в меньшей степени в ходе политической борьбы и демократическим путем (в 3 раза ниже оценили они эти показатели). К власти пришли очень богатые люди (почти в 2 раза выше показатель экспертов). Остальные ответы почти совпадают с мнением чиновников. Расхождение с чиновниками есть у экспертов и по факторам, которые в ближайшем будущем будут определять прочность пребывания в высших и региональных структурах власти.

Сравним иерархию первых пяти факторов, которые выделили чиновники и эксперты.

Эксперты	Госслужащие
Лояльность политическому режиму	Профессионализм
Профессионализм	Умение выражать и защищать интересы населения
Богатство, деньги, контроль материальных ресурсов	Лояльность политическому режиму
Умение поддерживать неформальные отношения с влиятельными людьми	Лидерские качества
Уметь выражать и защищать интересы населения	Богатство, деньги, контроль материальных ресурсов

Из сопоставления этих подходов становится заметным более пессимистичный и противоречивый взгляд экспертов на будущее государственной власти. Получается, что удержаться во властных структурах смогут люди лояльные и профессиональные, но при этом богатые, умеющие поддерживать неформальные отношения с влиятельными людьми и в последнюю очередь способные защищать интересы народа. Таким образом, эксперты подчеркнули отчуждение чиновников от населения. Более высоко, чем чиновники, эксперты оценили такие качества государственных служащих, как профессионализм, высокая нравственность, образованность, управленческий опыт, патриотизм и демократизм.

Итак, подведем некоторые итоги. Во-первых, эксперты подтвердили отмеченные и чиновниками тревожные тенденции при формировании органов государственной власти и управления в Южном федеральном округе, которые свидетельствуют о росте конфликтов интересов на государственной службе: «принцип богатства» при формировании госслужбы приходит на смену «принципу народности».

Во-вторых, они довольно высоко оценили деятельность госслужащих по стабилизации ситуации на Северном Кавказе по управлению социальными конфликтами, тем самым косвенно подчеркнув, что прежние формы культуры и традиции еще не утрачены и они помогают сдерживать конфликтность.

В-третьих, указали на особую роль и авторитет первых лиц и силовых структур в урегулировании конфликтов, что, впрочем, традиционно для российского общества.

В-четвертых, в их ответах улавливается новая тенденция, обнаружившаяся в России: стремление чиновников к публичному урегулированию конфликтов с помощью суда, СМИ, общественных объединений, их обращение к структурам гражданского общества, что со временем должно привести к рутинизации процедур примирения. В то же время в качестве характерной для России и всех восточных обществ отмечается магистральное желание чиновников разрешать конфликты без огласки, путем тесного личного общения. Российское общество по-прежнему боится конфликтов, не владеет технологиями их урегулирования.

В целом полученные результаты заставляют задуматься над серьезным вопросом: что порождает коррупцию или конфликты интересов в государстве? Если прав английский историк XIX в. Л. Актон, который считал, что всякая власть развращает, абсолютная власть развращает абсолютно, то победить коррупцию и разрешить конфликты интересов невозможно. Но если правы американские ученые А. Рогоу и Г. Лассуэлл, которые сомневаются в этом утверждении, полагая, что кто-то развращает саму власть, то у нас еще остается

шанс ее побороть. Если этот «кто-то» неумная политика; безнравственность людей, поступающих на госслужбу; отсутствие в стране эффективной государственной идеологии, нужного социального морально-нравственного контекста, противостоящего коррупции, прежде всего, отсутствие социальной справедливости, что делает взяточников и коррупционеров «героями нашего времени», то у тех, кто озабочен этой проблемой, огромное поле деятельности и огромная надежда победить. Умелое решение этих проблем станет серьезным индикатором появления в современной России сильной власти и эффективной государственной службы.