4. *Толстых, П.А.* GR. Практикум по лоббизму в России. – М., 2007.

5. *Уколов, В.Ф.* Взаимодействие власти, бизнеса и общества. – М., 2009.

© Почхуа Н.З., 2011

А.В. Шкредов

ОТНОШЕНИЕ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В МАССОВОМ СОЗНАНИИ РОССИЯН

ШКРЕДОВ Александр Валерьевич – аспирант кафедры политологии и политического управления РАГС (e-mail: sanni.86@mail.ru)

***Аннотация**: Рассматриваются ключевые аспекты, влияющие на формирование имиджа государственной службы, выявляется тенденция к изменению отношения общества к государственной службе.*

***Ключевые слова**: государственная служба, отношение общества, дисфункции бюрократии, чиновник, негативный образ, восприятие, практика взаимодействия.*

Процесс взаимодействия общества и структур государственной службы последних лет неуклонно шел по пути большей открытости. Этому способствовали как конкретные меры, принимаемые верховной властью страны по реформированию государственной службы, так и стремительный процесс информатизации общества, объективно ведущий к расширяющемуся информационному обмену. В то же время следует отметить, что открытость в деятельности государственной службы все больше стала обличать всевозможные дисфункции в ее деятельности, что не могло не отразиться на отношении к ней граждан страны.

Следует отметить, что весьма значимой и очевидной для граждан России явилась неэффективность деятельности аппарата государственной службы. Так, Н. Седова, в частности, отмечает на основании социологического исследования, проведенного в 2006 г.: «Утверждение, что российская бюрократия неэффективна, приобрело характер некой константы общественного мнения … 10% считают ее эффективной, а большинство (от 56,6 до 66,5%) характеризуют ее как неэффективную»[1].

[1] *Седова, Н.Н.* Эффективность бюрократии в оценках россиян // Социологические исследования – 2006. – №3. – С. 16.

Однако неэффективность российской бюрократии не есть единственная негативная черта действующей системы государственной службы, влияющая на восприятие данных структур общественностью. Она, как и ряд других, исходит из бюрократизма, который следует считать основной проблемой государственной службы.

Так, бюрократизм, согласно опросу, проведенному Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) 9 – 10 октября 2010г., в ходе которого опрошено 1600 человек в 138 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России, занимает 4-е место (44%) по количеству ответов респондентов среди 30 проблем страны[1].

Следует отметить, что понятия «бюрократия» и «бюрократизм» различны по своему значению и отражают разные явления. Под бюрократией следует понимать совокупность государственных служащих, занятых в органах государственной власти, в то время как бюрократизм является негативным проявлением их деятельности. В. Граждан, понимая под бюрократизмом самодовольное пользование властью аппаратом государственных служащих в отрыве от потребностей и нужд общества, отмечает, что в результате этого «происходит подчинение задач функционирования данных государственных организаций целям сохранения и укрепления их аппарата в ущерб управляемым общностям»[2].

Солидарен с такой позицией и В. Смольков, выделяющий четыре ключевых проявления бюрократизма в деятельности государственных служащих[3]. Можно утверждать, что именно они и их следствия и составляют комплекс негативных черт приписываемых данным структурам общественностью.

Одним из первых он отмечает формализм в деятельности государственных служащих, проявляющийся в том, что сами процедуры, а не их результативность становятся самоцелью. Отсюда следует и безответственность за результаты работы, в противовес большому вниманию к соблюдению процедур. Вполне естественно поэтому, что конкретные потребности граждан, требующие решения в рамках процесса исполнения должностных обязанностей государственными служащими, отодвигаются на второй план, уступая место бумажной волоките. Формализм в деятельности государственных служащих порождает в обществе образ чиновника волокитчика, скрывающего свое бездействие за внешней активностью, создающей лишь видимость работы. В такой деятельности нет места эффективности

---

[1] Всероссийский центр изучения общественного мнения // Пресс-выпуск. – 2010. – №1626, URL: http://wciom.ru/index.php?id=195&uid=13995, от 15 ноября.

[2] *Граждан, В.Д.* О некомпетентности и бюрократизме в государственной службе // Государственная служба. – 2002. – №1. – С. 37.

[3] См.: *Смольков, В.Г.* Бюрократия и бюрократизм: как свести болезнь к минимуму? // Государственная служба. – 2002. – №1. – С. 41 – 52.

и соучастия в решении актуальных проблем граждан. Через формализм проявляется и равнодушие к людям, которое отражается на восприятии данных структур общественностью.

Говоря о бюрократизме как о ситуации, при которой управляющая подсистема отдалена от управляемой, необходимо отметить также субъективизм в деятельности государственных служащих, который В. Смольков выделяет вторым проявлением бюрократизма. Так, недостаточное знание реальных потребностей общества ведет к принятию необоснованных и зачастую неверных решений. Как следствие, образ чиновника дополняется стереотипностью и однобокостью мышления, некомпетентностью.

Третьим проявлением бюрократизма выделяется нежелание учитывать общественные инициативы, усложняющие работу государственного служащего, требующие конкретных решений частных проблем, а не директив от руководства. Следствием этого является укоренение в обществе образа государственного служащего, безразличного к потребностям общества и интересам страны, преследующего лишь личные интересы.

Четвертым негативным проявлением бюрократизма следует считать использование служебного положения в личных целях, порождающее образ взяточника, коррупционера.

Этот комплекс негативных черт, воспринимаемых обществом по отношению к аппарату государственной службы, подтверждают результаты социологического исследования, проведенного Институтом социологии РАН и Российским представительством фонда Фридриха Эберта, представленные в докладе «Бюрократия и власть в новой России»[1].

Опрос проводился в июле 2005 г. во всех территориально-экономических районах страны, было опрошено 1500 респондентов, представляющих 11 социальных групп населения. На первое место среди качеств, присущих современному российскому чиновничеству, респонденты поставили «равнодушие к людям, формализм» (63,7%), «продажность» (58,5%) занимает второе место, «безразличие к интересам своей страны» (41,1%) – третье. Отмечены также «безответственность» (32%), «низкие деловые качества, некомпетентность» (31%), «косность, узость мышления» (20%).

Такие данные позволяют утверждать, что в обществе в целом сложился негативный образ государственного служащего, что отрицательно сказывается на восприятии его деятельности общественностью. Следует отметить, что укоренению данного образа сопутствует ряд факторов, существенно осложняющих изменение отношения общества к государственной службе и служащим госаппарата в сторону более положительного.

---

[1] Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и оценки экспертов // Официальный сайт ИС РАН. – 2005. [Электронный ресурс]. URL: http://www.isras.ru/analytical_report_bureaucracy.html.

Во-первых, положительная деятельность государственных служащих по большей части воспринимается как должное, а часть ее и вовсе скрыта от глаз общественности, в то время как отрицательные результаты придаются огласке и осуждению.

Во-вторых, граждане, образно представляя проблемы, с которыми им придется столкнуться в процессе взаимодействия с государственными служащими, стараются всеми возможными путями избегать этого.

О возможности изменить ситуацию в лучшую сторону свидетельствуют эмпирические данные, показывающие, что реальная практика взаимодействия с чиновниками среди части населения не выявляет негативных проявлений этого процесса.

Так, один из выводов, к которым приходят авторы исследования «Бюрократия и власть в новой России», сводится к следующему: «Следует отметить, что от четверти до половины обычного населения не фиксируют фактов неэтичных и неправовых деяний со стороны различных групп госслужащих. Это говорит о том, что ситуация не столь безнадежна, как иногда представляется. В стране есть, по мнению россиян, честные, порядочные учителя, врачи, милиционеры и чиновники…»[1].

Об определенных переменах в данной проблемной области позволяют судить и данные, полученные в результате проведенного автором социологического исследования в октябре 2010 г.[2] в сопоставлении с результатами подобного исследования, проведенного консалтинговой компанией «Академ-Групп» в 2005 г.[3].

Так, на вопрос об отношении жителей г. Чебоксары к деятельности органов ГИБДД и милиции в октябре 2010 г. были получены следующие результаты: 11,4% граждан отметили свое позитивное отношение, 19% склонны считать деятельность органов ГИБДД и милиции скорее позитивной, чем негативной, в то время как большинство респондентов, а именно 27,1% выразили свое нейтральное отношение. Скорее негативно, чем позитивно, относятся к деятельности органов ГИБДД и милиции 18,4%, а негативно – 19,7%. Переводя данные результаты в индекс по пятибалльной шкале, используя методологию О. Шаброва, и Н. Сащенко, мы получаем величину, равную 2,8.

Результаты социологического исследования, проведенного консалтинговой компанией «Академ-Групп» в 2005 г., представлены авторами в статье

---

[1] Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и оценки экспертов // Официальный сайт ИС РАН. – 2005. [Электронный ресурс]. URL: http://www.isras.ru/analytical_report_bureaucracy.html.

[2] Опрошено 1000 респондентов в октябре 2010 г., тип выборки случайный. Место проведения опроса – г. Чебоксары Чувашской Республики.

[3] Опрошено 244 респондента в феврале 2005 г., тип выборки квотно-случайный. Место проведения опроса – г. Чебоксары Чувашской Республики.

«Для кого закон не писан», опубликованной в Российской газете. Опрошенным предлагалось оценить по пятибалльной шкале работу юристов различных категорий. Так, авторы отмечают, что «у всех них не то что «пятерки», но даже твердой «четверки» не получилось… замыкает ряд сотрудник ГАИ. Он даже на «двойку» не натянул»[1].

Представленные данные позволяют утверждать о явном увеличении индекса, характеризующего отношение жителей г. Чебоксары к деятельности органов ГИБДД и милиции. И хотя такие примеры не свидетельствуют о кардинальных улучшениях в отношении общества к деятельности всех бюрократических структур, но тем не менее крен в сторону изменения в данной конкретной ситуации просматривается явно. Можно утверждать, что преобладание удельного веса нейтральных ответов свидетельствует о появлении положительной динамики в отношении жителей г. Чебоксары к деятельности органов ГИБДД и милиции.

Прослеживается эта динамика и в отношении жителей г. Чебоксары к деятельности работников местных органов государственной власти в целом, что подтверждается результатами, полученными на основании проведенного автором социологического исследования, о котором упоминалось выше. Так, в ответе на вопрос об отношении граждан к деятельности работников местных органов государственной власти в целом 36,4% респондентов отметили свое нейтральное отношение. Сумма ответов «позитивное и скорее позитивное, чем негативное» составила 43,1%, в то время как сумма ответов «скорее негативное, чем позитивное» и «негативное» составила 19,1%. Данные цифры позволяют утверждать, что среди респондентов преобладает нейтральное отношение к государственным служащим со смещением в сторону позитивных оценок. Это следует считать, как было отмечено выше, проявлением улучшения отношения общества к государственной службе.

В то же время при явном преобладании нейтрального ответа (26,6%) на вопрос «Какое отношение к государственному служащему сложилось у населения» (когда респондент выступает как эксперт), больший перевес прослеживается все же в сторону негативных вариантов ответа. Общий итог ответов «позитивное» и «скорее позитивное, чем негативное» составил 21,5%, ответов «негативное» и «скорее негативное, чем позитивное» – 45,6%.

Полученные данные дают основание утверждать, что происходят определенные изменения в отношении граждан к государственной службе, однако изменения эти не столь значительны. Так, если отвечая на вопрос о собственном отношении к деятельности работников органов государственной власти, респонденты склонны к большему позитиву, а отвечая

[1] *Шабров, О., Сащенко, Н., Мизулин, М.* Для кого закон не писан // Российская газета. – 2006. – 4 апреля. – С.12.

на вопрос об отношении населения к государственному служащему, отмечают больше негативного, то правильнее делать вывод, что собственное настроение респондента изменилось в сторону более позитивного по отношению к государственному служащему. Однако динамика положительных изменений не настолько стремительна, насколько укоренен негативный образ восприятия бюрократических структур. Это не позволяет делать вывод, что и остальные граждане стали положительнее оценивать свое отношение к органам государственной власти.

Подводя итог, отметим, что проявление бюрократизма в деятельности института государственной службы сильно влияет на формирование негативного образа российской бюрократии в глазах общественности. В то же время, несмотря на ряд факторов, укореняющих этот образ, данные социологических опросов позволяют утверждать, что явно прослеживается улучшение отношения общества к деятельности государственных служащих, однако изменения в данной области не столь стремительны.

Список литературы

1. *Граждан, В.Д.* О некомпетентности и бюрократизме в государственной службе // Государственная служба. – 2002. – №1.

2. *Седова, Н.Н.* Эффективность бюрократии в оценках россиян // Социологические исследования – 2006. – № 3.

3. *Смольков, В.Г.* Бюрократия и бюрократизм: как свести болезнь к минимуму? // Государственная служба. – 2002. – №1.

© Шкредов А.В., 2011