



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**И. Н. Барциц, Г. А. Борщевский
К. О. Магомедов**

Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России

Аналитический доклад



| Издательский дом ДЕЛО |
Москва | 2018

УДК 351/354
ББК 66.033.141.3
Б26

Рецензенты:

Ивлева Галина Юрьевна, доктор экономических наук, профессор;
Литвинцева Елена Ананьевна, доктор социологических наук,
профессор

Авторский коллектив:

Барциц Игорь Нязбеевич, доктор юридических наук, профессор, директор
Института государственной службы и управления РАНХиГС;

Магомедов Керем Османович, доктор социологических наук, профессор,
заведующий научно-исследовательской лабораторией «Исследования социальных
факторов повышения эффективности работы государственных гражданских
служащих» ИГСУ РАНХиГС;

Борщевский Георгий Александрович, кандидат исторических наук, доцент кафедры
государственной службы и кадровой политики ИГСУ РАНХиГС

Барциц И. Н., Борщевский Г. А., Магомедов К. О.

Б26 Современное состояние и тенденции развития государственной
гражданской службы в России: аналитический доклад / И. Н. Барциц,
Г. А. Борщевский, К. О. Магомедов. — М.: Издательский дом «Дело»
РАНХиГС, 2018. — 136 с. — (Научные доклады: государственное управ-
ление).

ISBN 978-5-7749-1327-5

Доклад основан на материалах регулярных массовых и экспертных опро-
сов, организованных и проведенных социологической группой Инсти-
тута государственной службы и управления РАНХиГС в период с 2003
по 2017 г., и посвящен современному состоянию и ключевым тенденциям
развития государственной гражданской службы в России.

В докладе представлен анализ внутренних и внешних факторов ре-
формирования государственной гражданской службы России за ука-
занный период. Выявлены тенденции развития кадрового состава
государственной гражданской службы, его ценностных установок и про-
фессиональных качеств, особенности взаимодействия аппарата государ-
ственной службы с институтами гражданского общества. Предложена
классификация барьеров и вызовов, препятствующих реформированию
государственной службы, сформулированы предложения по их преодо-
лению.

ISBN 9785-7749-1327-5

УДК 351/354
ББК 66.033.141.3

© ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации», 2018

Содержание

Введение	5
1. Состояние и тенденции развития профессионально-кадровой среды государственной гражданской службы	11
2. Нравственно-этические проблемы реформирования государственной гражданской службы и противодействие коррупции	41
3. Государственная служба и современное руссийское общество: проблемы взаимодействия	77
4. Тенденции и перспективы реформирования государственной гражданской службы Российской Федерации	109
Выводы и рекомендации	125
Список использованных источников	130

Введение

Государственная служба — центральное звено системы государственного управления, важнейший механизм реализации функций государства, что закономерно определяет тесную связь между проблемами государственного управления и состоянием государственной службы. Так, анализ эффективности государственного управления требует определения, с одной стороны, четкой взаимосвязи между деятельностью государственных служащих и результативностью их труда и, с другой стороны, столь же четкого обоснования объема расходов на государственное управление. Нерешенность этих вопросов ведет к неэффективному использованию ресурсов, неполной реализации возможностей социально-экономического развития страны, недостаточной степени доверия общества к институтам государства.

При этом в мировой практике не сложилось сколько-нибудь универсальной методологии оценки эффективности государственного управления и государственной службы, что делает необходимым обращение к анализу обширного эмпирического материала для выявления общих тенденций развития государственной службы, определения характера и степени зависимости результатив-

ности деятельности государственных служащих от различных факторов.

Такая эмпирическая база исследования была сформирована на основе материалов массовых (респондентами выступали граждане) и экспертных (респондентами выступали действующие государственные служащие) опросов, организованных и проведенных социологической группой Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2003–2017 гг. под руководством профессора К. О. Магомедова. Именно с 2003 г. в России началась активная реализация административной реформы, что и обусловило выборку респондентов, содержание и периодичность данных социологических опросов.

Так, в ходе первого этапа реформирования государственной службы (2003–2005 гг.) были законодательно определены основы ее организации и функционирования, сформирована гражданская служба как вид государственной службы, определена структура федеральной государственной службы, разработаны и внедрены новые подходы к формированию кадрового состава гражданской службы и содержанию их профессиональной деятельности.

Все эти новации были отражены в опросах, проводившихся в сентябре 2003 г. в 17 регионах России с участием 1202 респондентов из числа населения по оценке отношения граждан к государственной службе и чиновникам; в октябре того же года в 17 субъектах РФ с участием 964 государственных гражданских служащих по теме: «Актуальные проблемы государственной службы и кадровой политики в Российской Федерации» (выборка в этом и последующих опросах репрезентативна по полу, возрасту, виду деятельности).

Новый импульс реформе государственной службы был дан Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)”», определившим перечень мероприятий, направленных на реализацию установленных в нем следующих

основных направлений реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации:

- формирование системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института;
- создание системы управления государственной службой;
- внедрение на государственной службе Российской Федерации эффективных технологий и современных методов кадровой работы;
- повышение эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Реализация этой программы была не вполне эффективной в том числе и из-за того, что существовала неясность в вопросах распределения исполняемых функций, финансового обеспечения мероприятий, их ресурсной и прикладной целесообразности.

В этот период был проведен ряд опросов: в марте 2006 г. с участием 120 гражданских служащих и с участием 1202 респондентов из 17 регионов страны на тему «Проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации»; в ноябре-декабре 2009 г. — социологическое исследование «Актуальные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации» с участием того же количества экспертов и граждан, что и в 2006 г.

На третьем этапе (с 2015 г. по настоящее время) был разработан проект федеральной программы «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 гг.)», на основе которой в 2016 г. был принят Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы».

Согласно указу Основными направлениями дальнейшего развития государственной гражданской службы в Российской Федерации являются:

- а) совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации и повышение качества его формирования;
- б) совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышение их профессионализма и компетентности;
- в) повышение престижа гражданской службы;
- г) совершенствование антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы.

В федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 гг.)» для развития государственной службы предлагается осуществлять мероприятия по следующим направлениям:

- внедрение современных принципов организации государственной службы;
- формирование новой системы квалификационных требований к должностям государственной службы;
- повышение качества отбора для замещения должностей государственной службы;
- внедрение комплексной оценки государственных служащих;
- обеспечение непрерывного профессионального развития государственных служащих;
- развитие многофакторной системы мотивации государственных служащих;
- внедрение антикоррупционных кадровых технологий на государственной службе;
- обеспечение открытости государственной службы, расширение общественного участия.

В этот период было проведено несколько опросов, ориентированных на вышеобозначенные направления развития государственной гражданской службы в России. В октябре-ноябре 2010 г. — опрос в 23 субъектах РФ с участием 197 экспертов и 1270 респондентов из числа населения. В мае-июне 2012 г. было проведено исследование с участием 180 экспертов и 1008 граждан-респондентов из 20 субъектов РФ. В октябре 2016 —

марте 2017 г. — массовый опрос 1297 респондентов в 20 субъектах РФ и 142 экспертов из числа государственных гражданских служащих в 21 субъекте РФ на тему «Актуальные проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации».

Полученный в результате этих многолетних исследований эмпирический материал отражает тенденции реформирования системы государственной службы РФ в контексте социально-экономических и политических изменений, позволяет проследить долговременные тренды развития кадрового состава государственной гражданской службы, его ценностных установок и профессиональных качеств, особенности взаимодействия аппарата государственной службы с институтами гражданского общества, гражданами и бизнесом, а также нравственно-этические аспекты развития гражданской службы, включая противодействие коррупции.

При обработке и анализе результатов опросов авторы доклада исходили из необходимости системного подхода к характеристике государственной службы, рассматривая ее как определенное устойчивое социальное образование, призванное обеспечить реализацию функций государства, компетенций и полномочий государственных органов, содержащее в себе системы различных видов профессиональной служебной деятельности, совокупность многих связей, отношений.

Рассмотрение развития государственной службы одновременно как системы, как действенного социального института и как механизма реализации функций государства позволило определить направления ее дальнейшего совершенствования, сопряженные с основными стратегическими приоритетами в сфере развития государственного управления, связанными в первую очередь с повышением эффективности деятельности государственных структур, ориентированных на обеспечение потребностей гражданского общества и развитие экономики.

В ходе исследования решались задачи по изучению состояния и тенденций развития профессионально-кадровой среды государственной гражданской службы, выявлялись и анализировались нравственно-этические проблемы реформирования государственной гражданской службы и особенности противо-

действия коррупции, рассматривались проблемы взаимодействия государственной службы и современного российского общества, определялись тенденции и перспективы реформирования государственной гражданской службы Российской Федерации с одновременным выявлением барьеров и вызовов, препятствующих этому реформированию.

Выводы и результаты проведенного исследования могут быть использованы при совершенствовании нормативных правовых актов в сфере реформирования и развития государственной гражданской службы РФ и субъектов РФ, при разработке соответствующих программных документов и «дорожных карт».

1. Состояние и тенденции развития профессионально-кадровой среды государственной гражданской службы

Государственная гражданская служба как профессионально-кадровая подсистема системы государственного управления характеризуется различными аспектами, определяющими уровень образованности, профессионализма, мотивации государственных служащих, от чего в итоге зависит успех реализации любых инициатив политической власти страны.

В научной литературе существует множество работ, посвященных этой проблематике. Среди них особо можно выделить работы, посвященные ценностям и морально-этическим нормам госслужащих. Так, в классической работе К. Худа выделяются три группы так называемых административных ценностей: *сигма*, связанные с финансовой экономией; *тета* — с открытостью и *лямбда* — с категориями надежности и безопасности¹. В каждой

¹ Hood C. A public management for all seasons? // Public Administration. 1991. No. 69 (1). P. 3–19.

стране преобладает одна из групп ценностей, и реформы госслужбы предполагают осознанное развитие ценностей другой группы. Переход от модели традиционной бюрократии к новой, демократической государственной службе возможен на сочетании сигма- и тета-ценностей (надежность и открытость), однако если базис открытости предварительно не создан, реформы ведут лишь к произволу бюрократии.

В современном дискурсе акцент постепенно смещается от жесткого правового регулирования деятельности госслужащих к развитию у них публичных ценностей¹, социальной ответственности², коммуникативной компетентности³, нравственной культуры⁴ и этики служения⁵.

В настоящее время за рубежом активно разрабатывается парадигма *Public Service Bargain*, что можно перевести на русский язык как роль государственной службы в обществе. Согласно подходу М. Лоджа, этические проблемы службы не должны восприниматься изолированно от того общества, в котором она функционирует⁶.

Широкое распространение в мире получила концепция общественного служения (*Public Service Motivation, PSM*). В частности, в 30 странах — участницах программы *International Social Survey* государственные служащие по итогам исследований

¹ См.: Колесников В. Н. Публичные ценности в системе подготовки государственных служащих в рамках компетентностного подхода // Управленческое консультирование. 2014. № 1 (61). С. 7–17.

² Чепляев В. Л. Компетентностный подход к подготовке государственных служащих как инструмент формирования социальной ответственности // Вестник ПовиУ. 2016. № 2 (53). С. 4–12.

³ Наливайко Т. Е., Ворончихина Е. Ю. Понимание «коммуникативной компетентности» в контексте подготовки государственных и муниципальных служащих // Альманах мировой науки. 2016. № 1–2 (4). С. 60–63.

⁴ Минеева Т. М. Развитие нравственной культуры государственных гражданских служащих при реализации программ дополнительного профессионального образования // Вестник ТомГПУ. 2015. № 8 (161). С. 109–114.

⁵ Оболонский А. В. Этика в сфере публичной политики как фактор социокультурных изменений // Общественные науки и современность. 2015. № 4. С. 65–82.

⁶ Hood C., Lodge M. *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty — and Blame*. Oxford: University Press, 2006.

демонстрируют выраженную мотивацию служения, общественная значимость труда оказывает на них мотивирующее воздействие¹. Работники государственного сектора в разных социокультурных контекстах проявляют меньшую значимость материальных факторов мотивации и высокую приверженность ценностям организации².

Исследования фиксируют смещение самоидентификации госслужащих западных стран с обслуживания на сотрудничество³. Констатируется, что попытки внедрить рыночные ценности в среде государственных служащих не заканчиваются успехом⁴. Предпринимаются попытки количественной оценки уровня мотивации служения в сравнении с другими факторами⁵.

Вышеобозначенные теоретические подходы, а также разработки работников Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации⁶ определили содержание вопросов, включаемых в опросы, проводившиеся специалистами ИГСУ РАНХиГС.

¹ Bullock J.B., Stritch J.M., Rainey H.G. International Comparison of Public and Private Employees' Work Motives, Attitudes, and Perceived Rewards // *Public Administration Review*. 2015. Vol. 75. Iss. 3. P. 479–489.

² Wright B.E., Christensen R.K., Isett K.R. Motivated to adapt? The role of Public Service Motivation as employees face organizational change // *Public Administration Review*. 2013. Vol. 73. No. 5. P. 738–747; Graaf G., Paanakker H. Good Governance: Performance Values and Procedural Values in Conflict // *The American Review of Public Administration*. 2015. Vol. 45. Is. 6. P. 635–652.

³ Bourgault J., Dorpe K. Managerial reforms, Public Service Bargains and top civil servant identity // *International Review of Administrative Sciences*. 2013. Vol. 79. No. 1. P. 49–70.

⁴ Yang L. Worlds Apart? Worlds Aligned? The Perceptions and Prioritizations of Civil Servant Values Among Civil Servants From China and The Netherlands // *International Journal of Public Administration*. 2017. Vol. 39. No. 1. P. 74–86.

⁵ Campbell J.W., Lee H., Im T. At the Expense of Others: Altruistic helping behavior, performance management and transformational leadership // *Public Management Review*. 2015. No 7. P. 4–19; Van De Walle S., Steijn B., Jilke S. Extrinsic motivation, PSM and labor market characteristics: a multilevel model of public sector employment preference in 26 countries // *International Review of Administrative Sciences*. 2015. Vol. 81. No. 4. P. 833–855.

⁶ См.: Магомедов К. О. Социологический мониторинг кадровой коррупции в системе государственного и муниципального управления // *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*. 2016. № 2 (132). С. 213–215.

Практически в каждом социологическом исследовании в период с 2003 по 2017 г. задавался вопрос о том, чем руководствуются граждане при поступлении на государственную службу.

Среди предложенных респондентам 9 вариантов ответов на вопрос о мотивах при поступлении на госслужбу часть можно охарактеризовать как альтруистические мотивы («принести пользу обществу и государству»), часть — как эгоистические («заработать высокую пенсию»).

В 2003 г., когда были проведены первые массовый и экспертный опросы, главным мотивом при поступлении на службу, выраженным экспертами, было желание полнее реализовать свои профессиональные качества (так ответили 47% респондентов). В 2006 г. большинство экспертов (39%) обозначили в качестве доминирующего мотива желание занять престижное место в обществе. В 2009 г. доминировали два мотива (по 29%): занять престижное место в обществе и обеспечить карьерный рост. Обращает внимание то, что от трети до четверти всех опрошенных экспертов в каждый год высказывали в качестве преобладающего мотива стремление принести пользу обществу. В 2010 г. престижность работы в качестве доминирующего мотива отметили уже 55% экспертов, в 2012 г. — 52%, а в 2017 г. — 69%.

Таким образом, наблюдается рост субъективного восприятия респондентами госслужбы в качестве престижной работы. На этом фоне желание приносить пользу обществу как мотив снизилось в два раза (38% в 2003 г., 31 — в 2006 г., 26 — в 2009 г., 25 — в 2012 г. и лишь 16% в 2017 г.).

Карьерный мотив с годами становился все более выраженным (16% в 2003 г., 27 — в 2006 г., 29 — в 2009 г., 31 — в 2012 г. и 36% в 2017 г.). Также более чем в 4 раза выросла значимость мотива получения полезных связей (с 10% в 2003 г. до 47% в 2017 г.). Аналогично увеличилась выраженность мотива повышения материального благополучия (с 19 до 42%), гарантии постоянной работы (с 47 до 59%) и высокой пенсии (с 9 до 37%). На этом фоне симптоматично выглядит снижение значимости мотива реализации профессиональных качеств (с 42 до 13%), что видно на рис. 1.

Интересно сопоставить описанные тенденции с тем, как определяли мотивы при поступлении на госслужбу обычные

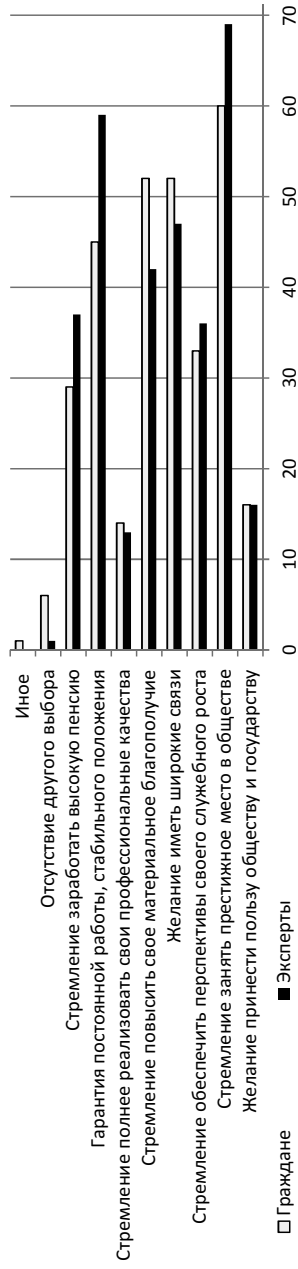


Рис. 1. Распределение ответов респондентов о мотивах при поступлении на госслужбу (2017), %

Источник: Здесь и далее составлено авторами по материалам собственного исследования.

граждане. Если госслужащие-эксперты при ответе на данный вопрос, возможно, руководствовались соображениями социальной желательности, старались казаться «благороднее», чем они есть, то ответы граждан характеризуют массовое восприятие мотивов, движущих государственными служащими. Их ответы, вероятно, не столь компетентны в профессиональном плане, но служат маркером того, как общество думает о «чиновниках».

В 2003 г. большинство респондентов выделили мотивы престижного положения и материальной выгоды как преобладающие при поступлении на службу. В 2006 г. ключевым мотивом стала гарантия постоянной работы, в 2009 и 2010 г. — престижное положение и карьерный рост, в 2012 г. — гарантия занятости и престижное положение, в 2017 г. — престижное положение и полезные связи. Таким образом, граждане наделяют лиц, поступающих на службу, преимущественно эгоистическими мотивами. При этом доля респондентов, выделяющих желание приносить пользу обществу в качестве ключевого мотива при поступлении, увеличилась с 7% в 2003 г. до 16% в 2017 г.

Обращает внимание интересная тенденция к постоянному сближению значений ответов экспертов и граждан с течением времени, что видно в табл. 1. Если в 2003 г. между ответами экспертов и граждан по большинству вариантов разрыв составлял 4–5 раз, то в 2017 г. он сократился до 10%. Эту тенденцию можно объяснить постепенным стиранием содержательных различий между государственной службой и иными видами профессиональной деятельности. Если в 2003 г. часть госслужащих еще разделяли сохранившееся с прежних времен восприятие своей деятельности как чего-то особого, требующего специфических мотивов и норм, то спустя 15 лет, вследствие смены поколений, для госслужащих их деятельность стала обычной работой, такой же, как все другие. Это объясняет отсутствие существенных различий в ответах экспертов и граждан в 2017 г.

В 2012 г. респондентов дополнительно спрашивали о том, хотели бы они, чтобы их родственники поступили на госслужбу. Почти половина респондентов (45,6%) ответили на этот вопрос отрицательно, а 46,2% — положительно. Таким образом, опро-

Таблица 1. Мотивы при поступлении на государственную службу (2003–2017), %

Варианты ответов	2003		2006		2009		2010		2012		2017	
	Э	Г	Э	Г	Э	Г	Э	Г	Э	Г	Э	Г
Желание принести пользу обществу и государству	38	7	31	31	26	8	11	11	25	17	16	16
Стремление занять престижное место в обществе	14	54	39	26	29	55	52	52	36	48	69	60
Стремление обеспечить перспективы своего служебного роста	16	36	27	25	29	42	37	31	31	32	36	33
Желание иметь широкие связи с людьми, которые могут быть полезными в жизни	10	44	18	21	27	41	45	45	26	44	47	52
Стремление повысить свое материальное благополучие	19	52	13	15	12	40	46	46	25	42	42	52
Стремление полнее реализовать свои профессиональные качества	42	7	19	29	19	17	11	11	23	20	13	14
Гарантия постоянной работы, стабильного положения	47	38	40	56	43	61	41	41	56	56	59	45
Стремление заработать высокую пенсию	9	28	12	16	12	36	29	29	18	22	37	29
Отсутствие другого выбора	5	5	5	8	4	11	5	5	7	8	1	6
Иное	3	2	-	1	-	3	1	1	1	4	-	1

Источник: Здесь и далее составлено авторами по материалам собственного исследования.

Примечания: 1) Э — результаты экспертного опроса; Г — результаты опроса граждан; 2) суммы значений больше 100%, так как респонденты могли выбирать несколько вариантов.

шенные эксперты проявили амбивалентность в оценках госслужбы в качестве привлекательного места работы для своих близких. Такой подход не способствует формированию семейных династий, что также подтверждает наше наблюдение о потере госслужбой в современных условиях черт закрытости и корпоративности, свойственных элитной профессиональной касте бюрократии прошлого.

Картину мотивационной сферы государственных служащих в России дополняют данные об ответе на вопрос о том, чем преимущественно руководствуются государственные гражданские служащие при выполнении своих должностных обязанностей. Данный вопрос задавался на протяжении ряда лет, что позволяет проследить динамику.

В 2006 г. большинство экспертов ответили, что в своей деятельности гражданские служащие руководствуются должностными регламентами и личной ответственностью за порученное дело. В 2009 г. они утверждали, что более значимыми являются указания непосредственного начальника, а положения должностных регламентов важны уже во вторую очередь. В 2012 г. оба этих фактора сохранили свою значимость, но фактор личной ответственности также был ими отмечен. Наконец, в 2017 г. снова почти 70% экспертов (гражданам этот вопрос не задавался) отметили приоритетность указаний непосредственного начальника.

Таким образом, примерно половина экспертов считают, что госслужащие в своей деятельности руководствуются преимущественно должностными регламентами, и доля этих ответов возрастала (с 38% в 2006 г. до 51% в 2017 г.). Более половины респондентов — как экспертов, так и граждан — указывают на приоритетность поручений непосредственного начальника. Возросла с 13 до 21% доля тех, кто считает такие указания единственным регулятором деятельности служащих. Снизилась доля респондентов, считающих, что госслужащие руководствуются личной ответственностью. Интересы организации как мотиватор деятельности также возрастают со временем (с 15 до 31%). Также возрастает роль личных интересов служащих (с 8 до 20%) и собственного представления о том, какие должностные обязанности следует выполнять (с 7 до 21%). Весьма харак-

терно, что интересы общества, граждан в 2006–2009 гг. были представлены в ответах респондентов на уровне всего 5–15%, а в 2012–2017 гг. такой вариант ответа отсутствовал в принципе, что видно в табл. 2.

Такое распределение ответов указывает на то, что, с одной стороны, российская государственная служба имеет черты регламентированной деятельности, но, с другой стороны, значение личного усмотрения остается в ней чрезвычайно высоким. В этих условиях должны повышаться значимость профессионализма, личной ответственности и нравственности служащих (особенно руководителей), чтобы они пользовались правом усмотрения не во вред интересам общества. Вместе с тем характер полученных данных не дает пока оснований сделать вывод о позитивных тенденциях в этой сфере.

В 2009 г. респондентов спрашивали о приоритетных ценностях госслужащих. Две трети опрошенных отметили в качестве основной ценности законность, по 45% назвали ответственность и справедливость. В 2010 и 2017 г. респондентов спрашивали о том, какими качествами, по их мнению, должны обладать современные государственные служащие. Как видно на рис. 2, большинство респондентов отдавали предпочтение уважению к закону, ответственности и принципиальности служащих.

Значимость законности за эти годы существенно возросла как в оценках экспертов, так и граждан. Еще больший рост отмечен для такого качества, как справедливость. В целом можно отметить, что граждане в большей мере, чем эксперты, склонны считать, что госслужащие должны обладать различными положительными качествами. Оценки экспертов в этом отношении значительно скромнее. Это еще раз указывает на то, что сами госслужащие не считают свою деятельность особым видом служения и потому не склонны приписывать представителям своей профессии более выраженные положительные качества, чем работникам из других профессиональных сообществ. В этом отношении ожидания граждан существенно расходятся с ожиданиями самих государственных служащих.

ТАБЛИЦА 2. Мотивы при прохождении государственной службы (2006–2017), %

Варианты ответов	2006		2009	2012		2017
	Э	Г	Э	Э	Г	Э
Должностными регламентами	38	47	57	47	34	51
Указаниями непосредственного руководителя и частично должностными регламентами	60	54	60	46	59	69
Только указаниями непосредственного руководителя	13	13	12	13	21	13
Личной ответственностью за порученное дело	30	31	-	48	24	17
Собственными представлениями о том, какие должностные обязанности следует выполнять	7	7	9	10	19	21
Интересами своей организации	15	18	21	20	19	31
Интересами общества	5	8	15	-	-	-
Личными интересами	8	7	15	5	20	14
Иным	1	0	-	1	4	1

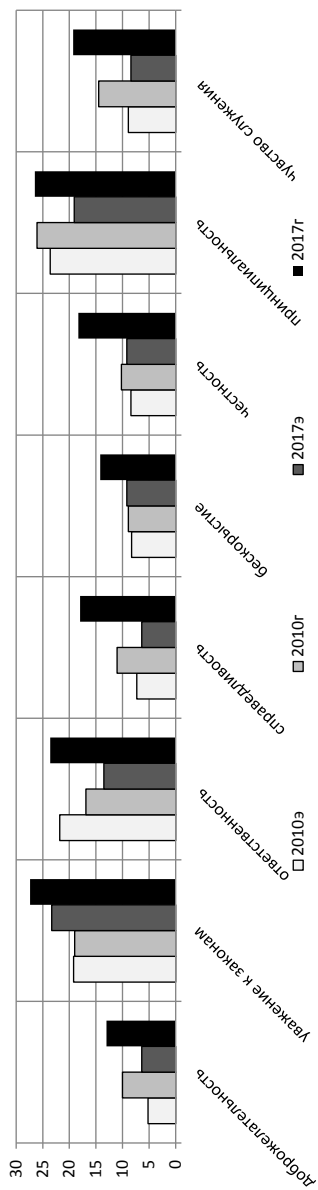


Рис. 2. Распределение ответов о качествах государственного служащего (2010–2017), %
Примечание: Здесь и далее Э — результаты экспертного опроса; Г — результаты опроса граждан.

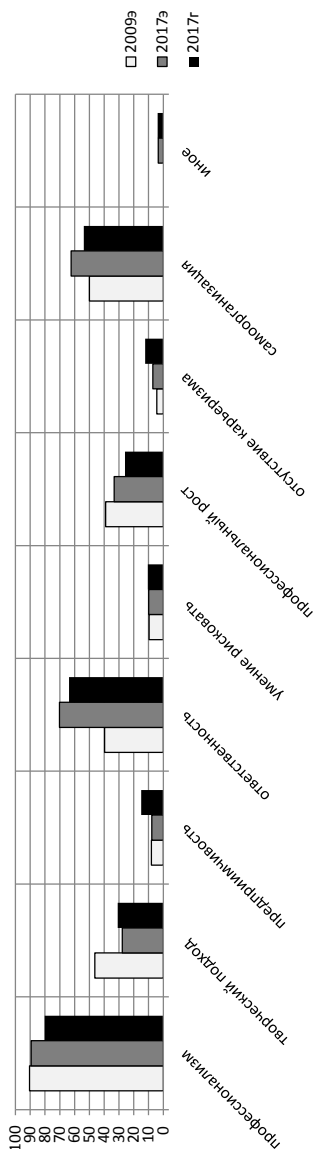


Рис. 3. Распределение ответов о качествах, по которым следует осуществлять подбор лиц на должности государственной службы (2009–2017), %

В продолжение поиска оптимального набора качеств госслужащего следует рассмотреть динамику распределения ответов респондентов на вопрос о качествах, в соответствии с которыми государственным органам следует подбирать кандидатов для назначения на должности государственной службы, оценивать труд госслужащих и формировать кадровый резерв (рис. 3). Если ответы на предыдущий вопрос в большей мере раскрывают спектр личностных качеств идеального госслужащего, то данный вопрос дает представление о потенциальном наборе его деловых качеств.

Около 90% экспертов и 80% граждан выделили профессионализм в качестве ведущего делового качества современного госслужащего. Гражданскую ответственность также назвали в качестве приоритетного профессионального качества значительное число опрошенных: если в 2009 г. 40% экспертов выделили это качество, то в 2017 г. таких было уже 70%. Число граждан, выбравших данное качество, оказалось меньше, что представляется несколько удивительным, учитывая, что гражданская ответственность предполагает внимание к нуждам граждан. Также свыше 50% респондентов в обеих группах выделили высокий уровень самоорганизации и самодисциплины как качества идеального «чиновника».

Значимость таких качеств, как стремление к профессиональному росту и творческое отношение к делу, снизилась в период между 2009 и 2017 г. с 39 до 33% и с 46 до 28% соответственно. Прочие качества, такие как предприимчивость, склонность к риску и отсутствие карьеризма, выбрали лишь немногие респонденты. Таким образом, изучение предпочтений опрошенных позволяет описать идеального госслужащего как дисциплинированного и ответственного профессионала.

Учитывая, что профессионализм выделяется как приоритетное качество государственного служащего, важно выяснить действительный уровень профессионализма служащих в оценках респондентов. Это позволит сравнить, насколько близок реальный портрет представителя данной профессиональной группы к идеальному образу, сформированному в сознании экспертов и граждан.

Начиная с первого исследования в 2003 г. респондентов несколько раз спрашивали об их оценке реального уровня профессионализма государственных служащих в России в данное время. Изучение характера распределения ответов на данный вопрос позволяет диагностировать значительное расхождение в оценках экспертов (рис. 4).

В 2003 г. подавляющее число экспертов оценивали уровень профессионализма как «скорее низкий» и лишь незначительная их доля — как «высокий». К 2012 г. произошли существенные изменения: теперь почти 50% экспертов оценивали уровень профессионализма служащих как «скорее высокий» и более 10% — как «высокий». Соответственно снизилась доля тех, кто считал этот уровень низким. Граждане в 2012 г. были более критически настроенными, и большинство из них оценивали профессионализм государственных служащих как «скорее низкий». К 2017 г. картина снова изменилась. Доля граждан, считающих уровень профессионализма госслужащих «высоким», была выше, чем доля экспертов, считающих так. Более 30% респондентов в каждой группе считают этот уровень «скорее высоким»; в свою очередь доля граждан, оценивающих профессионализм чиновников как «скорее низкий», меньше соответствующей доли экспертов. Примерно по 10% тех и других считают этот уровень «низким», а доля затруднившихся с ответом граждан существенно выше доли экспертов.

Иными словами, в 2017 г. выявлена ситуация, при которой граждане оценивают уровень профессионализма государственных служащих выше, чем сами служащие. Это указывает как на негативные тенденции в кадровых характеристиках современного госаппарата, так и на отмеченную ранее «десакрализацию» государственной службы в глазах госслужащих, при которой они перестают наделять свою работу особыми привлекательными характеристиками.

В 2006 г. эксперты оценивали работу государственных служащих в целом положительно (57% в целом по стране и 47% в своей организации).

В 2009 г., по мнению экспертов, профессиональное состояние кадрового корпуса государственных служащих оценивалось как близкое к удовлетворительному — хорошим его считали 7% экс-

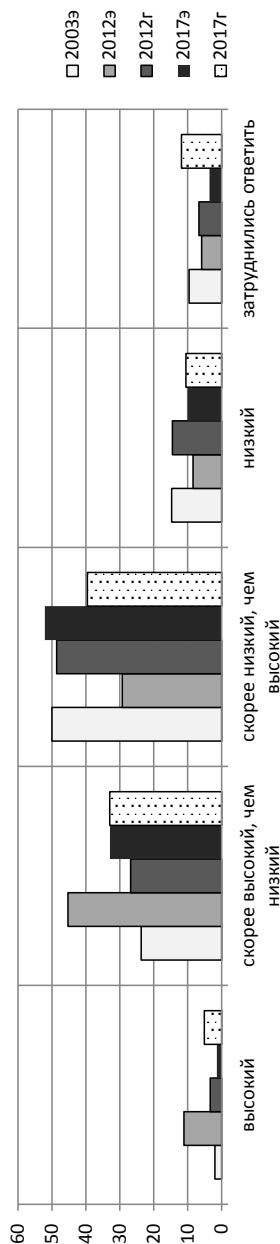


Рис. 4. Оценки уровня профессионализма государственных служащих (2003–2017), %

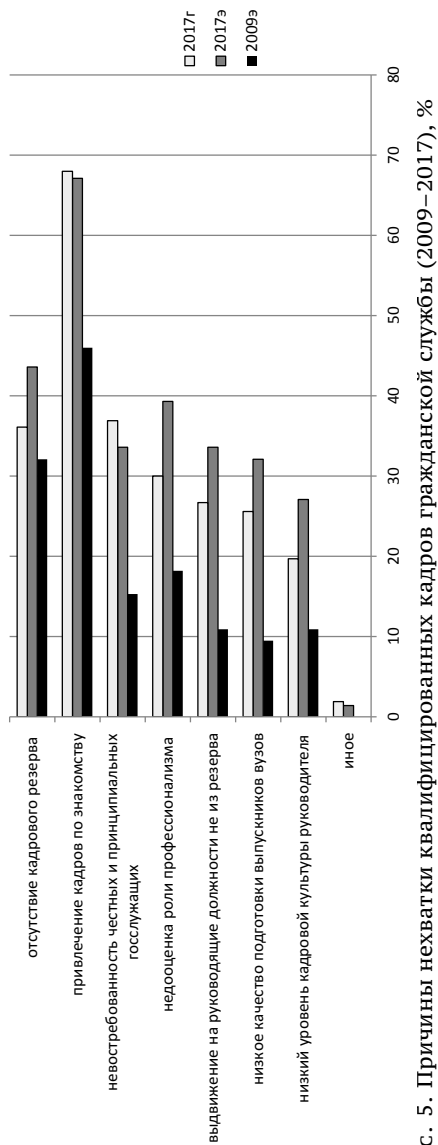


Рис. 5. Причины нехватки квалифицированных кадров гражданской службы (2009–2017), %

пертов и 53% скорее хорошим, чем плохим; скорее плохим, чем хорошим, его можно считать по мнению 23 участников исследования и плохим — 5% из них (12% затруднились с ответом). Это показывает, что в системе государственной службы существует проблема профессионализации управленческих кадров, так как изменить ситуацию за счет привлечения в управленческий корпус государственной службы высокопрофессиональных кадров извне практически невозможно. При этом нужно учитывать и другое обстоятельство, влияющее на профессионализм корпуса управленческих кадров государственной службы — это практика создания не всегда необходимых звеньев управления (подразделений и должностей) под «нужных людей». Подавляющее большинство экспертов в 2009 г. высказались, что такая практика существует, причем 48% из них отмечали ее весьма широкое распространение, а 36%, что она распространена отчасти. Отсутствие такой практики — это мнение всего 10% экспертов (7% затруднились с ответом). Необходимо заметить, что подобная практика может существенно деформировать всю структуру управления в системе государственной службы и снизить ее эффективность.

Рассматривая причины нехватки квалифицированных кадров в системе государственной службы, респонденты отмечали в качестве таковых субъективные факторы выдвижения кадров (в 2009 г. этот фактор отметили 46% экспертов, а в 2017 г. — уже 67%), а также отсутствие систематической работы по формированию кадрового резерва (32 и 44% соответственно). Кроме того, значимыми факторами депрофессионализации были названы недооценка роли профессионализма (18 и 39%), что видно на рис. 5.

Обращает на себя внимание тот факт, что граждане чаще, чем эксперты, выделяли такие факторы, как выдвижение кадров по принципу личной преданности и невостребованность честных и принципиальных госслужащих. Эксперты в свою очередь чаще, чем граждане, отмечали роль таких факторов, как низкий уровень кадровой культуры, низкий уровень подготовки выпускников вузов, невостребованность кадрового резерва, недооценка роли профессионализма. То есть граждане ожидаемо чаще отдают предпочтение эмоциональным и субъективным

факторам, а эксперты — рациональным и объективным. При этом представители обеих групп единогласно отмечают субъективизм в кадровой политике и отсутствие прозрачных методов подбора и выдвижения кадров в качестве ключевых факторов нехватки профессионалов в аппарате органов управления.

Справедливость этого суждения подтверждается данными на рис. 6, отражающими распределение ответов респондентов о состоянии работы с резервом управленческих кадров.

Видно, что около 70% экспертов и граждан, как в 2009, так и в 2017 г., признают проблему кадрового резерва «острой» и «скорее острой», а доля тех, кто «не считает данную проблему острой», снижается со временем. Это подчеркивает, что органы государственной власти и управления, испытывая дефицит квалифицированных управленческих кадров, практически исчерпали возможности восполнения их другими путями, например в результате кадрового обмена или свободного рекрутирования. Да и привлечь «со стороны» не просто высококвалифицированные кадры, а полностью подготовленные к условиям работы в системе государственной гражданской службы, к ее специфике управленческой деятельности, к ответственности очень сложно. Гораздо проще и эффективнее создать условия для подготовки и роста своих, способных к управленческой деятельности, работников, т. е. сформировать кадровый резерв государственной гражданской службы и организовать с ним систематическую работу.

Что касается уровня государственной власти и управления, на котором особенно остро проявляются проблемы формирования кадрового резерва для системы государственной гражданской службы Российской Федерации, то эксперты считают, что это в большей мере органы государственной власти на уровне субъектов РФ (31%). Хотя и на федеральном уровне остроту этой проблемы отметили достаточно много экспертов (28%). Значительно меньше экспертов (13%) выделили уровень региональных представительств федеральных органов власти. Также необходимо отметить, что большое количество «затруднившихся с ответом» (29%) свидетельствует о сложностях осознания содержания и структуры, целей и задач формирования резерва кадров для государственно-управленческих структур страны.

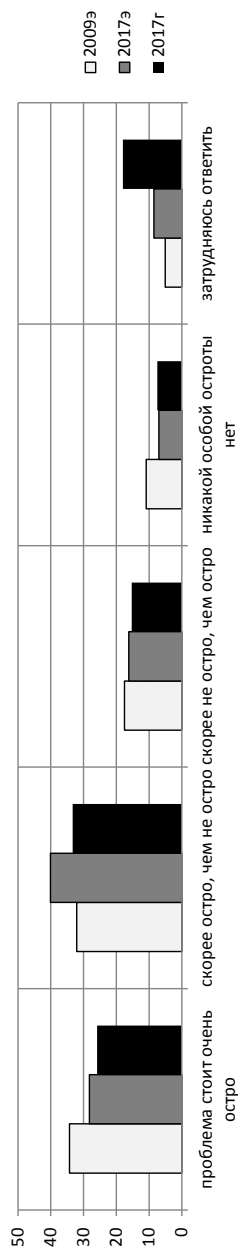


Рис. 6. Оценка остроты проблемы формирования резерва управленческих кадров в органах государственной власти и управления (2009–2017), %

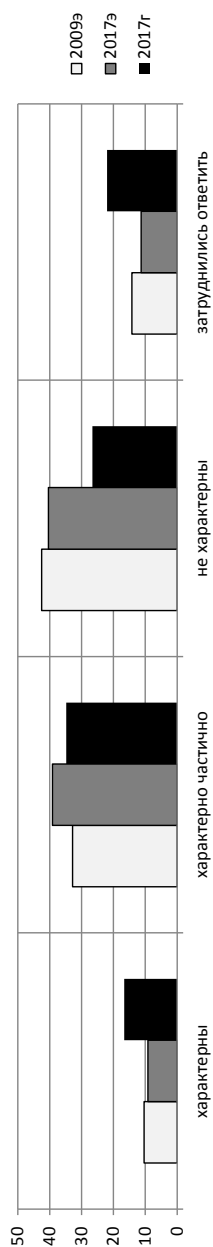


Рис. 7. Оценка степени открытости и демократизма при формировании кадрового резерва государственной гражданской службы (2009–2017), %

Такой сложный и важный процесс, как формирование и эффективная работа с резервом кадров гражданской службы, должен иметь хорошо организованного субъекта управления. Экспертам было предложено высказать свое мнение относительно того, кто наиболее заинтересован в формировании и работе с резервом кадров государственных органов. В результате, как и следовало ожидать, более заинтересованы, по мнению экспертов, те, кто определяет стратегические цели и задачи кадровой политики — от высшего уровня до ведомственного, причем здесь явно просматривается признак регрессии ответственности. В принципе активными субъектами кадровой политики должны быть руководители отдельных организаций в системе государственной гражданской службы, но они в этом отношении, как уже отмечалось, часто проявляют субъективизм. Поэтому и в вопросах формирования и работы с кадровым резервом, как считают эксперты, они проявляют наименьший интерес (7%).

Следует также отметить, что те, кто по долгу службы должен заниматься реализацией задач по формированию и работе с кадровым резервом, а именно руководители служб персонала в органах государственной власти и управления, только по мнению 16% экспертов являются наиболее заинтересованными сторонами.

Формирование кадрового резерва — такой же сложный и неоднозначный по своему содержанию процесс, как и отбор и назначение на государственную должность. Поэтому очень важно иметь представление о том, как он осуществляется в реальности, как в нем соблюдаются основные принципы государственной службы. Исходя из этого экспертам было предложено высказать свое мнение, насколько характерны в современных условиях открытость и демократизм в формировании кадрового резерва государственной гражданской службы.

Мнения экспертов разделились практически поровну: одна часть из них считает, что в той или иной мере соблюдение этих принципов характерно, другая часть — что не характерно. Такое распределение мнений показывает, что открытость и демократизм как ведущие принципы функционирования государственной гражданской службы в настоящее время мало характерны

для процессов формирования кадрового резерва органов государственной власти и управления, что ведет к превалированию субъективизма в отборе кандидатов и другим, не менее опасным явлениям в кадровой сфере. Преодолеть это можно введением в методику отбора кандидатов на зачисление в состав кадрового резерва жестких критериев.

В 2012 г. экспертов спрашивали о том, способствуют ли должностному росту существующие методы оценки результатов профессиональной деятельности. Примерно половина опрошенных ответили на данный вопрос положительно, другая половина — отрицательно, около 7% затруднились ответить. Среди граждан отрицательные ответы на этот вопрос дали 54%.

Применяемые кадровые технологии конкурса, аттестации и квалификационного экзамена оценили как эффективные и скорее эффективные 52% опрошенных экспертов, как неэффективные и скорее неэффективные — 44%; среди граждан отрицательные ответы на данный вопрос дали 49% и 41% — положительные. Эти результаты подтверждают сделанные ранее выводы.

По мнению респондентов, в наибольшей мере способствуют развитию уровня профессионализма такие кадровые технологии, как конкурс (37%), стажировка (34%) и аттестация (31%). Наименее эффективен, по мнению экспертов, кадровый резерв (лишь 15% ответов).

В 2012 г. респондентам был задан ряд вопросов по поводу их отношения к ротации как кадровой технологии. Напомним, что ротация была введена в законодательство Российской Федерации о госслужбе лишь в 2011 г. Абсолютное большинство госслужащих (83%) и граждан (84%) заявили о целесообразности применения ротации кадров на гражданской службе. При этом лишь 18% экспертов указали на то, что в их государственном органе ротация проводится эффективно, 32% — что недостаточно эффективно, 27% — что не проводится и более 22% затруднились с ответом. Это указывает на недостаточное распространение в тот период данной кадровой технологии.

По мнению экспертов, ротация в большей мере способствует развитию профессионального уровня служащих (41%), приобретению новых профессиональных навыков (34%) и профилак-

тике коррупционного поведения (32%). По мнению граждан, ротация способствует профилактике коррупционного поведения (43%) и развитию профессионального уровня служащих (46%).

Наиболее востребованным, по мнению экспертов, является сочетание вертикальной и горизонтальной ротации (50%), а также ротации с изменением характера работы, но по той же специальности (42%). Госслужащие считают, что инициаторами проведения ротации должны выступать как руководство государственного органа, так и сам госслужащий, участвующий в ротации (47%).

Наряду с задачами обеспечения высокого профессионализма кадров важной задачей является создание и поддержание благоприятного морально-психологического климата в государственных органах. В 2009 г. ряд вопросов экспертам был задан о деятельности кадровых служб государственных органов, так как одним из главных компонентов системы управления государственной службой являются подразделения по работе с кадрами, деятельность, права, обязанности и ответственность которых подробно отражены в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Обладая серьезной законодательной базой для своей деятельности, кадровые службы многих государственных органов недостаточно эффективно ее используют, о чем свидетельствуют данные социологических исследований.

Около 35% респондентов оценили деятельность кадровых служб как эффективную, 48% — как неэффективную и 18% затруднились с ответом. Как видно из этого распределения мнений экспертов, эффективность деятельности кадровых служб государственных органов явно невысокая. Это обусловлено целым рядом причин, и, вероятно, наиболее значимый фактор — это субъективизм кадровой политики либо полное отсутствие внятной кадровой политики, субъектом реализации которой выступает кадровая служба.

По направлениям деятельности кадровых служб было отмечено, что выше всего их эффективность в проведении аттестации и переподготовки кадров, ниже всего — в сфере консультирования госслужащих по правовым вопросам, работе с кадровым резервом и обеспечению деятельности по предот-

вращению и урегулированию конфликта интересов. Если в случае работы комиссий по урегулированию конфликта интересов можно говорить о недостаточной обеспеченности положений Федерального закона нормативными актами, методической непроработанностью этих вопросов, то в работе с резервом кадров явно прослеживается субъективизм, слабость или отсутствие кадровой политики в организации государственной службы.

Оценивая удовлетворенность условиями своего труда, государственные служащие в 2003 г. в 80% случаев давали утвердительные ответы. Морально-психологическую обстановку в коллективе они оценивали как деловую (46%), 38% считали ее дружеской, а 11% — конфликтной. Среди причин неудовлетворенности работой 49% экспертов назвали низкую зарплату и 31% — низкую ценность труда госслужащего в обществе. 36% служащих отметили, что их оплата не мотивирует раскрытие потенциальных возможностей, и 33% считали, что имеется мало возможностей для принятия самостоятельных решений.

В 2006 г., отвечая на аналогичный вопрос, уже 53% госслужащих жаловались на неадекватное материальное обеспечение, 37% — на отсутствие четких критериев для оценки их деятельности. При этом 66% экспертов указали, что в достаточной мере наделены полномочиями для решения стоящих перед ними задач.

В 2012 г. в качестве демотивирующих факторов 55% служащих указали на неудовлетворенность материальным положением, 29% — на отсутствие четких критериев оценки, 26% — на отсутствие ощутимых результатов своей работы и 28% — на отсутствие перспектив должностного роста. В качестве основных мотивирующих факторов они называли стимулирование позитивного поведения (45%), самоконтроль (28%), санкции за нарушения (23%), участие в принятии решений (20%). Среди методов стимулирования эксперты выделили экономическое стимулирование (75%), социальные гарантии (50%), создание благоприятного психологического климата в коллективе (45%).

Кроме того, в 2012 г. в анкете присутствовал блок вопросов, посвященных формированию корпоративной культуры на государственной службе. Отвечая на эти вопросы, респон-

денты оценили современное состояние корпоративной культуры как скорее низкое в целом на госслужбе (40%) и в своем государственном органе (35%). Среди обычных граждан более 50% ответили на этот вопрос отрицательно. При этом наличие развитой современной корпоративной культуры способствует эффективному функционированию организаций в системе государственной гражданской службы по мнению 67% экспертов и 75% граждан.

Эксперты отметили, что основу современной корпоративной культуры на государственной службе должны составлять:

- 1) возможность и высокая степень реализации участия сотрудников в принятии стратегических и тактических организационных решений;
- 2) организационные ритуалы (традиции, церемонии, памятные даты, обычаи);
- 3) выработка и закрепление системы ценностей, убеждений, ориентаций, философии гражданской службы, объединенных смыслом гражданского служения.

Граждане, отвечая на этот вопрос, назвали ключевым фактором выработку и закрепление системы ценностей, убеждений, ориентаций, философии гражданской службы, объединенных смыслом гражданского служения.

По мнению экспертов, в большей степени заинтересованы в формировании и развитии корпоративной культуры руководители министерств и ведомств (35%), высшее руководство страны (34%), сами служащие (33%) и линейные руководители (32%). Четверть респондентов заметили, что в формировании корпоративной культуры государственной службы больше заинтересованы граждане как в источнике потребности в эффективном государственном управлении. Среди граждан абсолютное большинство указало, что в этом заинтересованы политические руководители и высшие госслужащие, а роль общества отметили только 29%.

Раскрывая факторы, негативно влияющие на формирование корпоративной культуры, эксперты называли невнимания руководства к данному вопросу (37%), отсутствие базовых

ценностей, целей, объединяющих всех работников госорганов (32%) и чрезмерную сменяемость управленческих кадров, не способствующую воспроизводству корпоративных ценностей (29%). Среди граждан 48% назвали невнимание руководства как ключевой негативный фактор.

Завершая рассмотрение мотивационной составляющей кадрового состава государственной службы, следует отметить, что, по мнению респондентов, ключевым фактором, способным положительно повлиять на функционирование гражданской службы, является стабильный заработок (рис. 8).

Обращает на себя внимание тот факт, что мотивирующая роль стабильного заработка в 2017 г. снизилась по сравнению с 2012 г. Это может быть связано с тем, что средние зарплаты госслужащих за эти годы реально выросли. На этом фоне к 2017 г. существенно возросла стимулирующая роль оплаты по результатам служебной деятельности, которая в 2012 г. только начинала внедряться.

Значимость пенсионных гарантий почти не изменилась, роль социальных гарантий была высокой и со временем только возросла. Это же касается мотивирующей роли объективной оценки и возможности повышения своего социального статуса. Напротив, понизилась значимость таких факторов, как перспективы должностного роста и возможности для профессионального развития. Это указывает на ситуацию определенной стагнации в развитии гражданской службы, при которой обеспечение текущего статуса важнее развития.

Распределение ответов респондентов об уровне материального обеспечения государственных гражданских служащих выглядит следующим образом (рис. 9).

В 2006 г. значительная часть экспертов и граждан оценивали госслужащих как высокообеспеченную категорию работников. Оценки граждан были выше оценок госслужащих. В 2012 г. существенно возросла доля тех, кто считал доходы госслужащих низкими. Особенно это было характерно для мнений экспертов. Количество респондентов, считавших государственных служащих высокообеспеченной категорией населения, было в тот период минимальным.

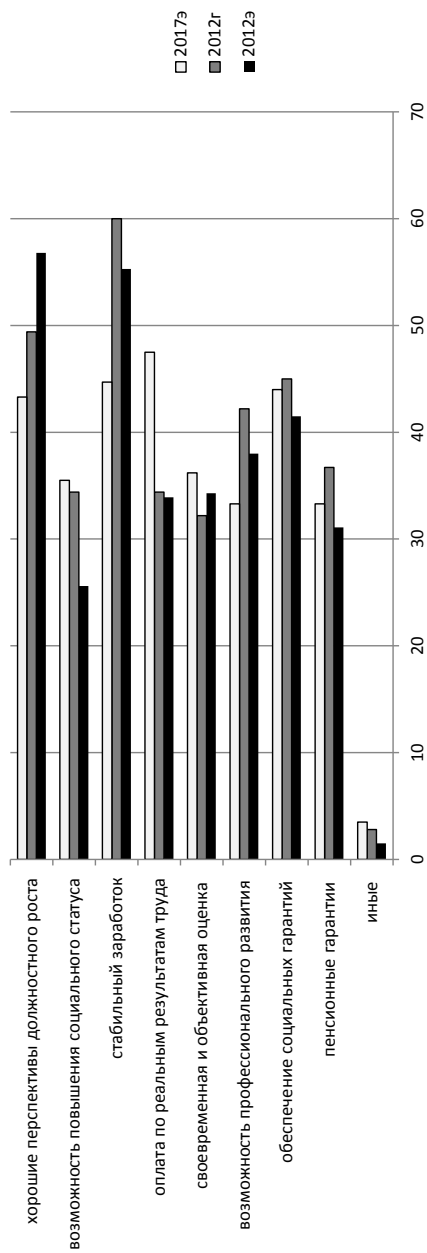


Рис. 8. Факторы, положительно влияющие на отношение к работе государственных гражданских служащих (2012–2017), %

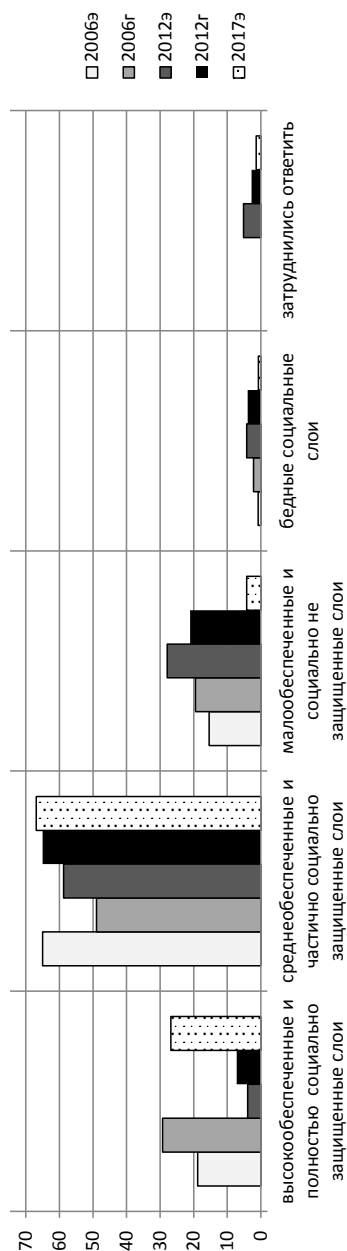


Рис. 9. Отнесение государственных гражданских служащих к категории населения по уровню доходов (2006–2017), %

В 2017 г. уже почти 30% граждан считали доходы госслужащих высокими и почти 70% — средними. Однако значительная доля экспертов (29%), как и ранее, продолжали считать их доходы низкими. Такой разрыв в оценках может объясниться как лучшей информированностью экспертов о реальных доходах «чиновников», так и тем, что граждане, как правило, понимают категорию государственных служащих расширительно, относя к ним политическую элиту и менеджмент госкорпораций, имеющих высокие доходы.

В 2006 г. 62% экспертов считали уровень социальной защищенности государственных служащих низким, 48% считали необходимым немедленно повысить уровень социальной защищенности. Столько же из них считали, что принятие законодательства о государственной службе в 2003–2005 гг. ничего не изменило в отношении социальной защищенности служащих. По их мнению, повышение размера денежного содержания в 60% случаев способствовало бы повышению уровня защищенности служащих. Еще 43% говорили о необходимости развития системы социальных гарантий.

Среди граждан 44% указали на то, что труд госслужащих недооценен, при этом 45% считали, что госслужащие уверены в стабильности своего служебного положения. Социальную защищенность служащих 67% граждан оценили как низкую, 57% указали на необходимость повышения ее уровня, так как после принятия новых законов она не изменилась (46%). С точки зрения 74% граждан повышение уровня денежного содержания должно было способствовать росту социальной защищенности служащих.

Спустя шесть лет, в 2012 г., в стабильности своего служебного положения были уверены 12% госслужащих и еще 37% частично уверены. По мнению большинства опрошенных, уровень социальной тревожности государственных служащих был скорее высоким (рис. 10).

С течением времени между 2012 и 2017 г. значения этого показателя практически не изменились.

Оценивая причины социальной тревожности среди госслужащих, респонденты в первую очередь выделили экономические факторы, что видно из табл. 3.

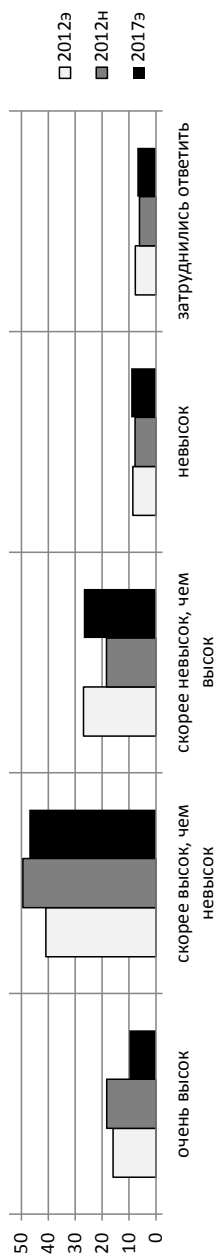


Рис. 10. Оценка уровня социальной тревожности гражданских служащих (2012–2017), %

Таблица 3. Степень влияния различных факторов на уровень социальной тревожности государственных гражданских служащих (2012–2017), %

Факторы влияния	2012г				2017г			
	Слаб.	Сред.	Сильн.	Затр.	Слаб.	Сред.	Сильн.	Затр.
Политические	15	34	49	3	12	30	57	1
Экономические	6	34	59	2	7	34	58	1
Социальные	16	43	39	3	16	46	36	1
Культурные	51	33	10	6	48	386	10	4
Профессиональные	20	487	29	3	12	57	27	3
Личностные	21	39	35	5	16	44	36	4
					27	44	21	8

При этом значимость политических факторов тревожности со временем возросла, а экономических, социальных, культурных, профессиональных и личностных — снизилась. Обращает внимание близость оценок экспертов и граждан по этому вопросу. Это, вероятно, связано с тем, что причины социальной тревожности госслужащих не являются специфическими и близки к аналогичным причинам в среде обычных граждан. В целом можно отметить тенденцию к снижению уровня тревожности по сравнению с 2012 г.

В тот период в качестве основных факторов тревожности в работе эксперты называли плохие отношения с начальством и в целом в трудовом коллективе, а в личной жизни — низкий уровень материального достатка. Для снижения влияния психотравмирующих факторов предлагалось выработать государственную программу повышения уровня профессиональной и социальной защищенности государственных гражданских служащих. Мнение граждан совпадало с мнением экспертов.

В качестве **выводов** по итогам рассмотрения особенностей профессионально-кадровой среды государственной гражданской службы, следует отметить:

1. Формирование кадрового корпуса государственной гражданской службы начинается с рекрутирования необходимых специалистов и селекционной работы среди претендентов на соответствующие должности. При этом взаимодействующие стороны — государственные органы и граждане — имеют собственные, часто не совпадающие интересы и цели. Это может создавать препятствия для найма граждан на работу в органы государственной власти и управления, иногда противоречащие действующему законодательству (если они носят дискриминационный характер). Так, дискриминация при приеме на госслужбу по признаку пола отмечена 50% респондентов, по возрасту — 88, национальности — 49, отсутствию стажа — 58, по признаку землячества — 45, религиозным убеждениям — 15%. Это открывает перспективы как для новых исследований, так и для реального изменения реализуемой органами государственной власти кадровой политики.

2. Во главу угла должностного поведения государственных служащих эксперты поставили указания руководства, что вполне логично, так как государственная служба — система иерархическая, и каждый руководитель несет ответственность перед вышестоящим руководством за деятельность своих подчиненных. Кроме того, государственные служащие в обязательном порядке обязаны руководствоваться правом и нормативными документами, регламентирующими их должностное положение и поведение в конкретной организации. Все остальные мотивы выполнения должностных обязанностей имеют свою степень выраженности, но в основном — по отношению к конкретной личности государственного служащего. Следует отметить, что, несмотря на рассмотренные положения о качествах и требованиях к государственным служащим, которые должны обеспечивать качественное формирование кадрового корпуса государственной службы, она испытывает нехватку квалифицированных кадров. Причем как за счет того, что трудно привлечь такие кадры извне, так и за счет недостатков работы с персоналом в органах государственной власти и управления, а также различных других причин организационного порядка. Основными причинами, обуславливающими недостаток квалифицированных кадров в государственных органах, можно считать субъективизм в подборе и расстановке кадров и бессистемность работы с кадровым резервом, а часто — ее полное отсутствие.
3. Государственная служба не может находиться вне процессов, происходящих в российском обществе. На состояние социальной среды государственной службы большое влияние оказывают различные условия и факторы, благоприятно или неблагоприятно проявляющие себя в жизни общества и государства. К настоящему времени произошел переход от восприятия государственным служащим своей деятельности как особого вида труда по осуществлению власти к восприятию его в качестве обычной трудовой деятельности. Это выражается, в частности, в преобладании материальных мотивов поступления на службу перед карьерными и альтруистическими, а также в повышении роли оплаты в структуре мотивации перед стажем, пенсией и социальными гарантиями. Государственная гражданская служба хотя и не дает особых материальных преимуществ по сравнению с некото-

рыми другими сферами деятельности, но обеспечивает достаточную стабильность в жизни и позволяет реализовать гражданам определенные цели их жизненной и профессиональной стратегии. Госслужба в современных условиях перестала быть служением власти, но еще не приобрела характера служения общественным интересам. Это создает угрозу того, что в своей деятельности госслужащие руководствуются мотивами личной выгоды, которые могут идти вразрез как с интересами государства, так и с потребностями гражданского общества.

2. Нравственно-этические проблемы реформирования государственной гражданской службы и противодействие коррупции

В исследованиях, посвященных государственной службе, значительное место занимают вопросы нравственности и этики государственных гражданских служащих и противодействия коррупции в системе гражданской службы. Эти вопросы чрезвычайно важны ввиду объективного существования проблемы коррупции в российской власти и общественного стереотипа о повальной коррумпированности представителей государства.

Изменяющиеся взгляды на природу взаимодействия государственной службы с политической властью и обществом выражаются в существовании в научной литературе многообразных подходов к рассмотрению этической составляющей государственной службы. В ряде работ вопросы этического содержания государственной службы

рассматриваются с позиций аксиологии¹, педагогики и психологии², имиджологии³, философии и права, противодействия коррупции. Существует ряд обобщающих работ, посвященных служебной этике как комплексному явлению⁴. Этика государственной службы может пониматься как «форма поведения человека в сфере управления», как «система норм поведения, правил взаимоотношений и действий в государственно-служебных отношениях» или как «система моральных норм, обязательств и требований добросовестного служебного поведения»⁵.

Государственная служба является частью общества, поэтому в ней в полной мере отражаются все общественные кризисы. Распад советской системы не мог не привести к нравственному кризису в обществе и в аппарате управления. В первый постсоветский период большинство руководителей были из старой номенклатуры и сохраняли номенклатурное сознание с присущими ему элементами — преувеличенным вниманием к атрибутам статуса, разделением всех по принципу «свой — чужой»⁶. Социум наделил представителей административной среды властными полномочиями, и любой представитель государственной службы выглядел как вершитель судеб⁷. Все приве-

¹ См.: *Деркач А.А., Михеев С.С.* Развитие управленческой компетентности государственного служащего М.: РУДН, 2012.

² См.: *Иванова В.И.* Политические ценности в системе подготовки управленческих кадров государственной службы: Дис... канд. полит. наук. СПб., 2005.

³ См.: *Щербакова В.А.* Формирование положительного имиджа государственных служащих // Социально-профессиональное развитие государственной службы. М.: Дело, 2014.

⁴ См.: *Добродеева И.Ю., Шишкина А.А.* Этика государственной службы на современном этапе развития России: монография. Шуя: Изд-во ШГПУ, 2010; *Кузнецов А.М.* Этика государственной и муниципальной службы. М.: Юрайт, 2014.

⁵ См.: *Зотов М.Д.* Кодексы этики как механизм управления нравственным развитием государственных гражданских служащих в условиях современной России: Дис... канд. соц. наук. М., 2013.

⁶ См.: *Бойко Е.А., Скобеев К.Н.* Реформы государственной службы — новое вино в старые мехи? // Научные записки СибАГС. Т. 4. Новосибирск: СибАГС, 2001. С. 15–18.

⁷ См.: *Государственная служба: организация, кадры, управление* / под ред. В.А. Сулемова, В.П. Мельникова. М.: РАГС, 1997.

ло к росту коррупции и легализации кастово-корпоративных интересов бюрократии. В науке подобное явление получило название «постноменклатурный патронат», под которым понимается соединение политической и экономической власти в руках неформальной прослойки (так называемые семьи, команды, крыши)¹. Руководители государственных органов занимались бизнесом, осуществляли открытое лоббирование интересов коммерческих структур, пользуясь своим служебным положением. Данная тенденция получила название «бюрократический капитализм»², именно он резко усилил рост коррупции в стране.

Подходы к определению понятия коррупции и классификации ее видов разрабатывались многими учеными. В.В. Радаев говорит о следующих моделях коррупции: монополистическая, делегируемая и конкурентная³. Э.Н. Ожиганов предложил следующие виды коррупции: бюрократическая; принудительная и согласованная; централизованная и децентрализованная. Л.В. Сердюк и Н.А. Катаев выделяют чисто уголовную и политическую коррупции⁴.

Представляется не лишним оснований проведенная зарубежными исследователями А. Хайденхаймером, М. Джонстоном и В. Левайн классификация видов коррупции на белую (общепринятую), серую (отчасти осуждаемую) и черную (осуждаемую законом и обществом)⁵. Западные исследователи определяют коррупцию и как свойство *переходной* экономики, считают, что это — одна из форм экономического обмена благами, одна из функций экономических отношений, разновидность транзакционных издержек. На сегодняшний день один из главных подходов к пониманию сущности коррупции заключается

¹ См.: Мельвиль А. Политические ценности и ориентации и политические институты // Россия политическая. М.: Московский центр Карнеги, 1998.

² См.: Нодари С. Становление бюрократического капитализма в России (1992–1998) // Свободная мысль. 2000. № 3. С. 40–45.

³ См.: Радаев В.В. Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М., 1998.

⁴ См.: Катаев Н.А., Сердюк Л.В. Коррупция. Уфа, 1995.

⁵ Heidenheimer A., Johnston M., Le Vine V. Political Corruption: A Handbook. N. B., 1989.

в признании того, что корни коррупции скрываются в самом механизме общественного неравенства¹.

Существует также большой спектр работ в области изучения кадровой и экономической коррупции в системе государственной службы². Основой таких работ часто являются различные социологические опросы.

Начиная с 2003 г. в опросах, проводимых специалистами ИГСУ РАНХиГС, респондентов регулярно спрашивали о том, насколько, по их мнению, распространена коррупция в органах государственной власти. Распределение ответов представлено на рис. 11.

Видно, что в 2003–2010 гг. субъективное восприятие распространенности коррупции было более сильным по сравнению с 2012–2017 гг. Также обращает внимание существование значительного разрыва в оценках распространенности коррупции экспертами и гражданами: первые, как правило, дают гораздо более умеренные оценки, чем вторые. Наименее представлен в ответах вариант о том, что коррупция в органах власти не распространена, при этом эксперты в 2012 г. дали наиболее благоприятную оценку состояния коррупции за все годы. При этом граждане в тот же год, напротив, дали самую радикальную оценку распространенности коррупции.

Вероятно, такая диспропорция может объясняться существованием неравномерного доступа к информации по проблеме коррупции у экспертов и у граждан. Наконец, следует отметить высокую долю респондентов, не определившихся с ответом на данный вопрос. В 2003 г. эта доля достигала 20%, а в последующие годы превышала 10%, что указывает либо на слабую информированность, либо на то, что респонденты опасаются давать определенные ответы на этот вопрос.

В 2012 г. 38% респондентов считали, что опасность, грозящая российскому обществу от коррупции, очень большая, а 36% — что средняя. Детализировать полученные результаты призван

¹ См.: Дзодзиева Д. А. Коррупция как социальное и экономическое явление: Дис... канд. соц. наук. М., 2009.

² См.: Магомедов К. О. Об эффективности противодействия коррупции в государственных органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 201–212.

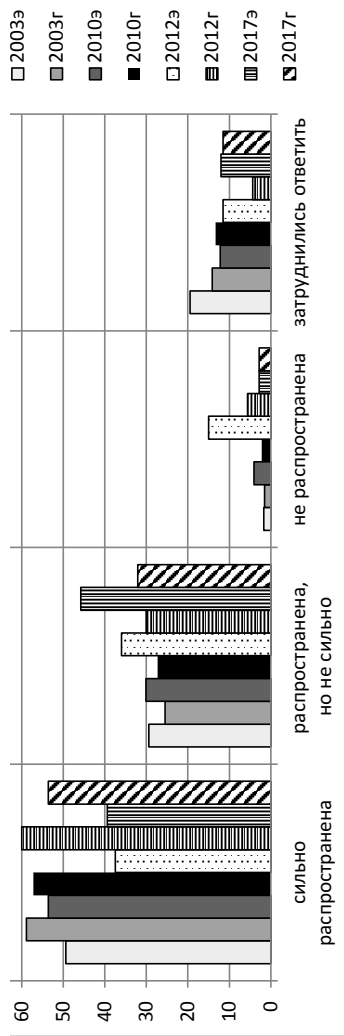


Рис. 11. Оценка распространенности коррупции в органах государственной власти (2003–2017), %

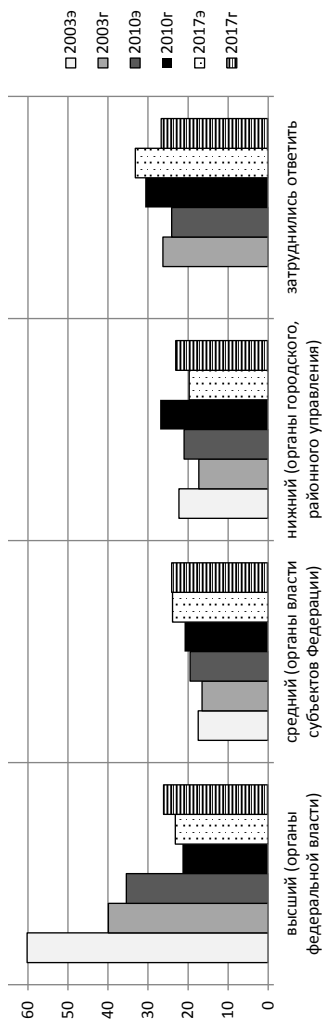


Рис. 12. Оценка распространенности коррупции на различных уровнях власти (2003–2017), %

вопрос о том, на каком уровне власти коррупция в России наиболее распространена (рис. 12).

Обращает на себя внимание тенденция к снижению субъективного восприятия коррумпированности верхнего — федерального — уровня власти в 2003–2010 гг. и незначительное возрастание в 2012–2017 гг. На региональном уровне коррупция, по мнению респондентов, неуклонно возрастала. При этом если в начальный период большинство опрошенных считали, что федеральный уровень власти в большей степени поражен коррупцией, то после 2010 г. оценки на федеральном и субъектном уровнях почти сравнялись.

Аналогичным образом респонденты оценивали и уровень коррупции на местном уровне. Таким образом, по мнению респондентов, все три уровня российской власти почти в равной степени поражены коррупцией. Кроме того, очень велика (до 30%) доля не определившихся с ответом на данный вопрос. Все это указывает на отсутствие существенной позитивной динамики в уровне коррупции в России на современном этапе.

Следующий вопрос позволяет оценить мнение респондентов о том, является ли коррупция сугубо институциональным явлением (объясняется несправедливым устройством системы власти) или она связана в большей степени с безнравственностью конкретных государственных служащих.

При изучении данных, представленных на рис. 13, обращает внимание значительный разброс значений по годам и между экспертами и гражданами.

Следует отметить, что лишь немногие респонденты считают, что госслужащих, готовых за особое вознаграждение оказывать незаконные услуги, большинство. Исключение составляет 2010 г., когда такой ответ дали порядка 40% граждан и экспертов. Большинство участников опроса склоняются к мысли, что коррумпированных чиновников много, но не подавляющее число. Оценки граждан в этом отношении гораздо радикальнее, чем оценки экспертов. Около трети опрошенных считают, что госслужащих, готовых оказывать незаконные услуги за вознаграждение, мало или практически нет. Особенно возросло число считающих таким образом в 2012–2017 гг. В этом видна определенная позитивная тенденция. Наряду с этим порядка

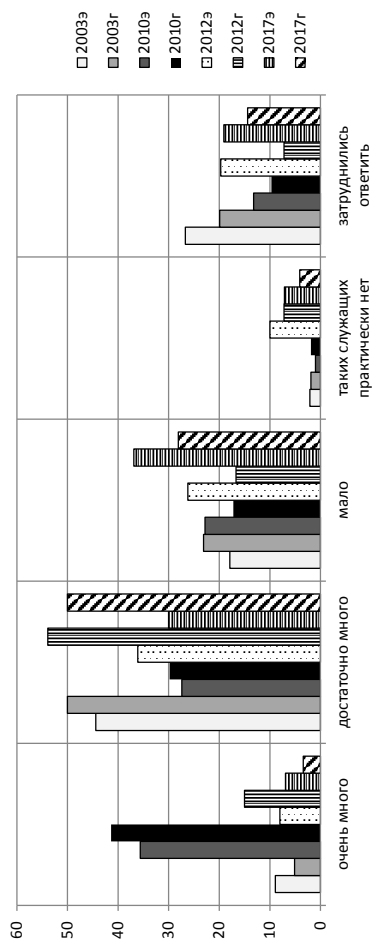


Рис. 13. Доля государственных служащих, готовых за особое вознаграждение оказать незаконную услугу (2003–2017), %

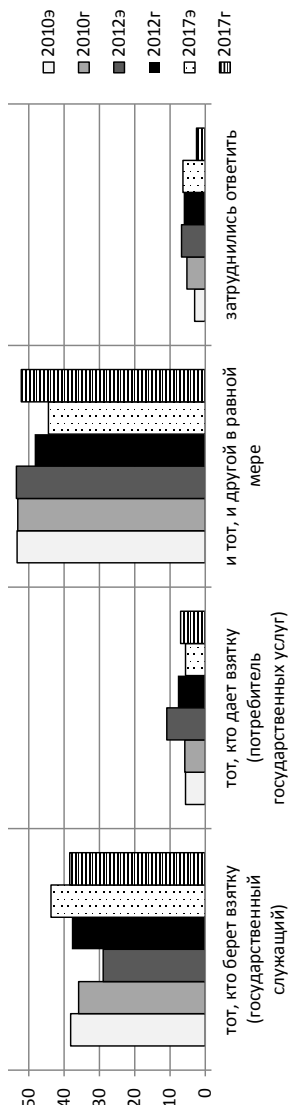


Рис. 14. Сторона, несущая большую моральную ответственность в ситуации взятки (2010–2017), %

20% респондентов во все годы затруднялись ответить на этот вопрос, и в 2017 г. их доля увеличилась по сравнению с 2012 г. Интерпретировать это можно по-разному, однако очевидно, что однозначной положительной динамики в этом отношении пока не наблюдается.

Если многие госслужащие, по мнению участников опросов, готовы оказывать услуги за взятки, то определенная доля граждан, очевидно, готова такие взятки давать. Респондентов спрашивали о том, какая сторона несет бóльшую моральную ответственность в ситуации взятки (рис. 14).

Выяснилось, что лишь менее 10% респондентов возлагают вину на взяткодателя-гражданина, хотя госслужащий в данной ситуации оказывает незаконную услугу именно в его интересах. Порядка 40% опрошенных, как экспертов, так и обычных граждан, возлагают вину на получателя взятки — государственного служащего. В 2012 г. доля ответов, утверждавших приоритет ответственности гражданина перед чиновником, немного выбивалась из общего ряда. Более половины опрошенных, как правило, считают, что виноваты обе стороны — и гражданин, и чиновник-взяточник. В этом можно констатировать положительный пример разумной правовой сознательности респондентов.

То, что граждане не являются пассивной стороной в коррупционных отношениях, доказывается распределением ответов на вопрос о том, знают ли люди о том, кому и сколько следует «давать» в органах власти (рис. 15).

Почти 20% респондентов считают такую информацию общедоступной, при этом граждане чаще отвечают на этот вопрос положительно, чем эксперты. Свыше 50% считают такую информацию доступной при конкретной необходимости, и в этом мнения экспертов и граждан сходятся. Лишь менее 10% считают такие сведения скрытыми от граждан. Данный вопрос интересен тем, что эксперты чаще затруднялись ответить на него, чем обычные граждане. Таким образом, можно сделать вывод о том, что граждане считают себя вовлеченными в коррупционные связи наряду с бюрократами, и эти связи можно интерпретировать как взаимовыгодные (это подтверждается тем,

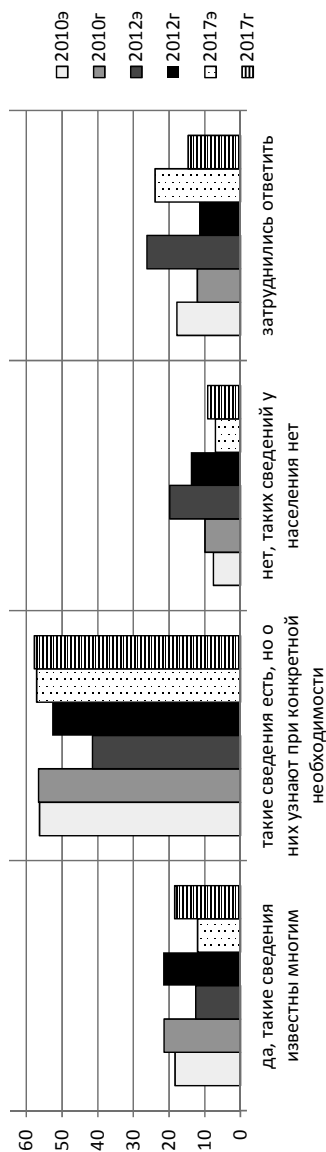


Рис. 15. Располагают ли, по вашему мнению, граждане сведениями о том, в каких учреждениях, кому и сколько нужно «давать»? (2010–2017), %

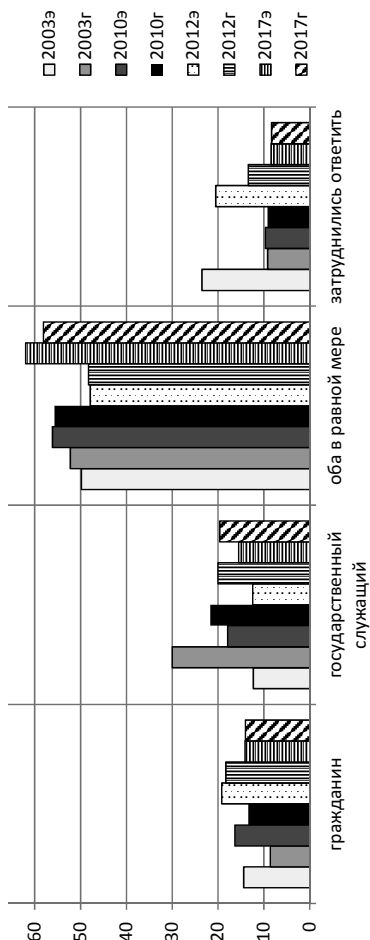


Рис. 16. Инициаторы взятки (2003–2017), %

что граждане сами находят информацию о том, кому и сколько в госучреждениях нужно «давать»).

Следующий вопрос разъясняет ситуацию с теми, кто, по мнению респондентов, чаще является инициатором взятки (рис. 16).

Видно, что эксперты чаще склонны считать инициатором коррупционного правонарушения посетителя, а граждане — государственных служащих. При этом оценки в обоих вариантах находятся примерно на равном уровне (до 20%). Одновременно обе группы респондентов считают, что граждане и чиновники в равной степени иницируют взятки — так считают около 50% всех респондентов. Динамика ответов практически не изменилась на протяжении 15 лет. При этом граждане относительно чаще возлагают вину на обе стороны правонарушения, чем эксперты.

Респондентов, кроме того, спрашивали о том, как, по их мнению, относится большинство людей к государственным служащим, берущим взятки. Распределение ответов, представленное на рис. 17, позволяет сделать вывод, что основная доля респондентов характеризуют это отношение как молчаливое осуждение. Открытое осуждение такое поведение представителей власти вызывает, по мнению респондентов, только в 15–30% случаев. Также немалая часть респондентов считает основным отношением молчаливое одобрение. Кроме того, многие респонденты затруднились с ответом, что особенно характерно для 2003 г., когда число неопределившихся составляло почти 30% среди экспертов.

Вывод из подобного распределения мнений можно сделать такой, что в российском обществе в целом отсутствует нетерпимое отношение к проявлениям коррупции. Отношение к взысканию чиновников среди большинства граждан является не столько негативным, сколько «молчаливым», нейтральным, так как существование подобного явления в обществе позволяет гражданам при необходимости использовать незаконные каналы для решения своих проблем через представителей власти. Таким образом, результаты исследований доказывают, что коррупция в России — проблема не только власти, но в равной степени и граждан. Следовательно, решить данную проблему

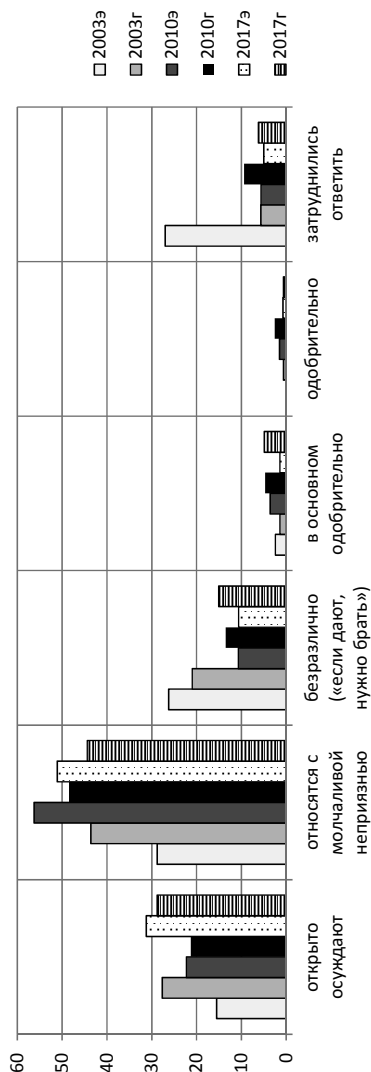


Рис. 17. Мнение об отношении большинства граждан к взяточничеству чиновников (2003–2017), %

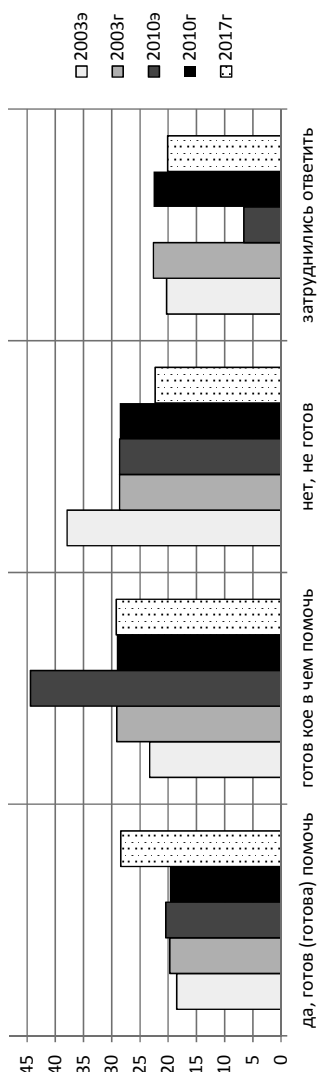


Рис. 18. Уровень готовности респондентов оказывать помощь правоохранительным органам в борьбе с коррупцией (2003–2017), %

запретительными мерами в отношении одних госслужащих невозможно.

Доказательством подобного утверждения является распределение ответов на вопрос о том, готовы ли респонденты лично помогать государству в борьбе с коррупцией (рис. 18).

Обращает внимание, что эксперты чаще, чем граждане, заявляют о своей неготовности участвовать в противодействии коррупции. Доля респондентов, заявивших о своей безоговорочной готовности участвовать в борьбе с коррупцией, не превышала 20%. Это дополнительно указывает на отсутствие в российском обществе ярко выраженного нетерпимого отношения к коррупции. При этом важно подчеркнуть, что в 2017 г. доля граждан, готовых бороться с коррупцией, резко выросла. Отчасти это, на наш взгляд, объясняется началом более решительной борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти, что выразилось в 2014–2017 гг. в аресте и заключении под стражу ряда высокопоставленных коррупционеров.

Доля респондентов, готовых чем-то помочь в борьбе с коррупцией, практически не менялась со временем. В целом лишь около 50% опрошенных заявили о готовности хоть как-то участвовать в противодействии коррупции. Это объясняет тот факт, что коррупция в России не уменьшается: смена поколений не приводит к замене кадров, пораженных коррупцией, новыми, нетерпимо настроенными по отношению к правонарушениям. Напротив, граждане, терпимо относящиеся к коррупции и не готовые бороться с ней, приходят работать в госаппарат и «заражают» его. Хотя доля респондентов, не готовых ни в какой форме противодействовать коррупции, в 2017 г. снизилась по отношению к 2003 г., она все еще превышает 20%, т. е. равна доле граждан, готовых лично бороться с коррупцией. Также велика доля неопределившихся с ответом на этот вопрос. Все это свидетельствует о том, что эффективная борьба с коррупцией требует изменения отношения к ней со стороны общества.

Граждане, заявившие о своей неготовности содействовать государству в борьбе с коррупцией, отмечают, что это бесполезно (рис. 19).

Это может означать также и то, что почти 40% граждан сами не заинтересованы в победе над коррупцией. Доля лиц, счита-

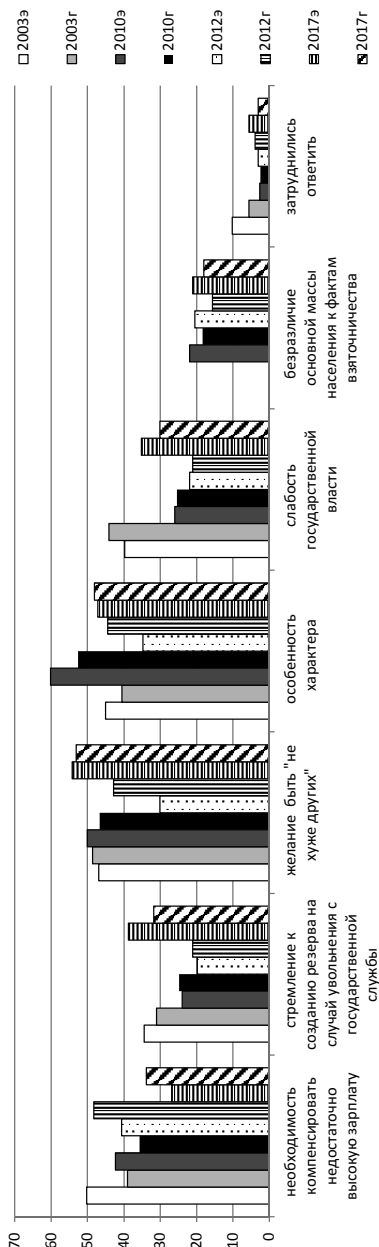
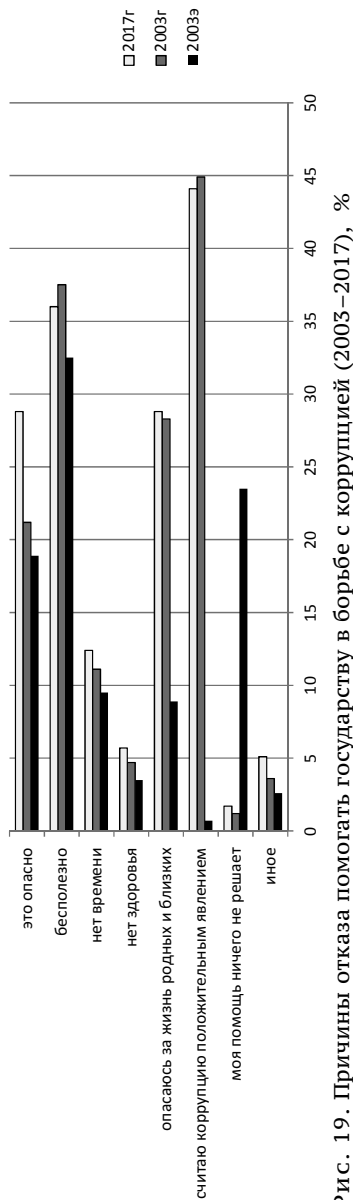


Рис. 20. Факторы, способствующие взяточничеству отдельных служащих (2003–2017), %

ющих борьбу с коррупцией бесполезным делом, увеличилась к 2017 г. по сравнению с 2003 г. Также увеличилась доля тех, кто считает, что это опасно. Доля респондентов, опасющихся за жизнь родных и близких в случае помощи правоохранительным органам, увеличилась более чем в 3 раза и составляет почти 30%! С другой стороны, существенно уменьшалась доля тех, кто считает, что их помощь ничего не изменит (по принципу «моя хата с краю»), однако в 45 раз выросла доля граждан, считающих коррупцию положительным явлением (с 0,7% в 2003 г. до 45% в 2017 г.). При этом следует подчеркнуть, что так считают не чиновники, а обычные граждане, которые якобы страдают от произвола бюрократов. Эти нетривиальные результаты нуждаются в дополнительном изучении, однако они проливают свет на действительное положение дел в сфере борьбы с коррупцией в России и причины ее распространенности.

Оценивая причины коррупционного поведения государственных служащих, граждане и эксперты (рис. 20) считают, что ключевыми факторами здесь являются личные особенности характера, зависть к чужому богатству и желание компенсировать низкую официальную оплату. Безразличие граждан к фактам взяточничества в качестве фактора, стимулирующего коррупцию, называют лишь около 20% опрошенных.

Если проследить динамику изменения значений различных факторов с течением времени, то фиксируется снижение значимости фактора компенсации низкой оплаты и слабость государственной власти и возрастает значимость таких факторов, как создание сбережений на случай увольнения и желание быть «не хуже других». Значение таких факторов, как особенности характера и безразличное отношение окружающих, со временем практически не изменилось. Таким образом, с известной долей условности можно заключить, что к настоящему времени снизилась значимость объективных факторов коррупционного поведения госслужащих и при этом возросло значение факторов субъективного порядка. Граждане чаще, чем эксперты, указывают на такие факторы, как личные особенности характера и желание компенсировать недостаток оплаты, а эксперты чаще выделяют факторы создания сбережений, зависти и общественного безразличия, способствующего проявлениям коррупции.

Представляет интерес изучение способов противодействия коррупции, которые выделяют опрошенные эксперты и граждане. Различные антикоррупционные меры представлены на рис. 21.

Видно, что в 2003 г. большинство респондентов полагали, что противодействие коррупции следует осуществлять принятием новых законов, установлением социальных гарантий для госслужащих и одновременным ужесточением для них уголовной ответственности. Граждане в свою очередь высоко оценивали необходимость принятия закона о лоббизме. К 2017 г. распределение антикоррупционных «рецептов» несколько изменилось. Эксперты указывают на приоритетность ужесточения ответственности и освещение антикоррупционной работы в СМИ, а граждане отдают предпочтение по-прежнему ужесточению ответственности и принятию новых законов. Обращает внимание, что антикоррупционный потенциал высоких социальных гарантий существенно сократился. Ниже всего респонденты оценивают полезность создания специализированного антикоррупционного органа.

Детализировать сведения, полученные по рассмотренному выше вопросу, позволяет изучение мнений респондентов о том, в какой степени различные факторы могут сдерживать коррупцию (рис. 22).

Сильными антикоррупционными факторами назван отбор честных и добросовестных государственных служащих, политическая воля и правовая регламентация служебных обязанностей. Здесь видно сочетание правовых и организационных мер. Роль таких факторов, как принятие этического кодекса и воспитательная работа с персоналом, отмечает уже меньшее число респондентов. Наблюдается тенденция к постепенному снижению значимости фактора правовой регламентации и политической воли. Напротив, возрастает роль принятия этического кодекса. Эксперты чаще, чем обычные граждане, высказывались в пользу отбора порядочных людей на службу как фактора противодействия коррупции. В целом наблюдается незначительный разброс значений в ответах экспертов и граждан по каждому варианту ответа на данный вопрос.

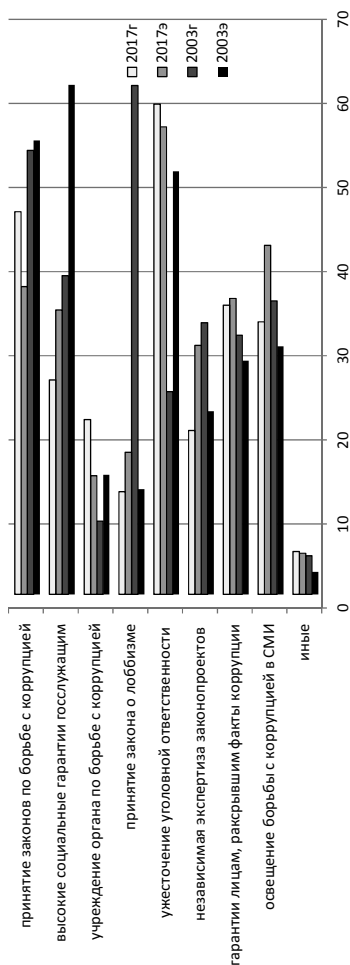


Рис. 21. Мнение респондентов об эффективности антикоррупционных мер (2003–2017), %

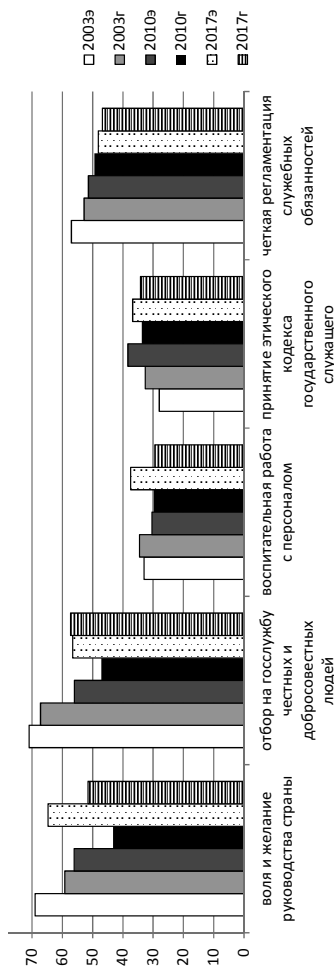


Рис. 22. Распределение антикоррупционных мер по их значимости (2003–2017), %

В 2012 г. 53% респондентов считали внутриведомственный контроль в предотвращении коррупционных проявлений действенным инструментом лишь в совокупности с другими видами контроля. В целом применение антикоррупционных мер в системе государственной службы 46% оценивали «положительно» и «скорее положительно», 35,3% — «отрицательно» и «скорее отрицательно», а 20% не определились с ответом.

Кроме того, респонденты ответили на вопрос о том, можно ли победить коррупцию в системе государственной службы ужесточением уголовной ответственности (рис. 23).

Хотя очевидно, что данная проблема носит комплексный характер и граждане, как указывалось выше, вовлечены в нее не меньше, чем государственные служащие, обе группы респондентов высказались за правовые санкции в качестве ключевого фактора преодоления коррупции. Более 60% указали, что коррупция «может быть» или «скорее может быть» побеждена путем ужесточения мер уголовной ответственности. Наблюдается существенное расхождение во мнениях экспертов и граждан: эксперты более склонны отвечать на данный вопрос однозначно утвердительно, тогда как граждане чаще отвечали «скорее да». В последние годы доля сторонников уголовного преследования коррупционеров несколько уменьшилась, как и число неопределившихся.

Наряду с правовыми мерами противодействия коррупции общепризнана необходимость усиления этического регулирования.

Отвечая на вопрос об основных негативных качествах государственных служащих, проявляющихся в их профессиональной деятельности, респонденты отметили в первую очередь недобросовестное исполнение служебных обязанностей и использование служебного положения для достижения личных целей (рис. 24).

Также выделяются безразличное отношение к людям, совершенствование порочащих поступков, неравное отношение к различным категориям граждан. Нарушение прав и свобод граждан называется респондентами в последнюю очередь. Обращает внимание, что такие негативные качества, как недобросовестность в исполнении обязанностей, нарушение прав



Рис. 23. Можно ужесточением уголовной ответственности преодолеть коррупцию? (2003–2017), %

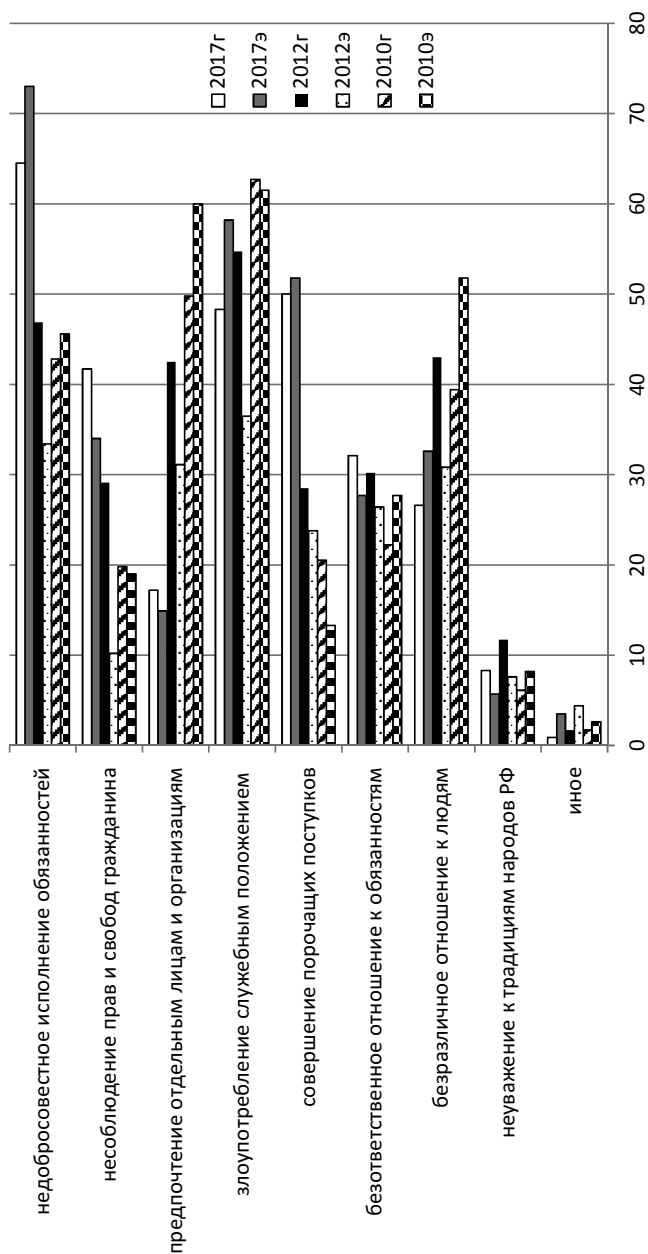


Рис. 24. Мнение о негативных качествах государственных служащих (2003–2017), %

и свобод граждан, совершение порочащих поступков чаще отмечались респондентами в 2017 г. по сравнению с предыдущими годами исследования. В свою очередь неуважительное отношение и оказание предпочтения отдельным гражданам и организациям стали называться реже.

Граждане склонны более часто выделять такие нарушения в работе госслужащих, как безответственность, неуважение к традициям народов России, оказание предпочтения и несоблюдение прав граждан, а эксперты — недобросовестность, совершение порочащих поступков, использование служебного положения.

В качестве основных причин безнравственного поведения части государственных служащих респонденты называют чаще всего падение нравственности в обществе и низкую культуру госслужащих (рис. 25).

Безнравственное поведение включает в себя как проявления коррупции, так и иные дисфункции служебной деятельности, перечисленные в предыдущем вопросе. Слабое законодательство как причину негативного поведения служащих граждане и эксперты теперь называют реже, чем в 2003 г. Также сократилась роль низкого материального обеспечения в объяснении безнравственности служащих. Напротив, значение таких факторов, как отсутствие общественного контроля, низкая общая культура, падение нравственности, недостаточное воспитание и отсутствие требовательности руководителей, со временем увеличилось.

Эксперты чаще, чем обычные граждане, отмечают значимость таких факторов, как отсутствие общественного контроля, низкая культура, недостаточное воспитание, падение нравственности и слабая правовая база. Граждане в свою очередь отдают предпочтение таким факторам, как слабая материальная база и отсутствие требовательности руководителей.

Абсолютное большинство опрошенных (свыше 90%) считают, что недостаточный уровень нравственности государственных служащих способствует активизации в их среде таких негативных явлений, как коррупция, взяточничество, бюрократизм. Ответивших на этот вопрос отрицательно и затруднившихся с ответом в обоих выборах практически не представлено. Доля

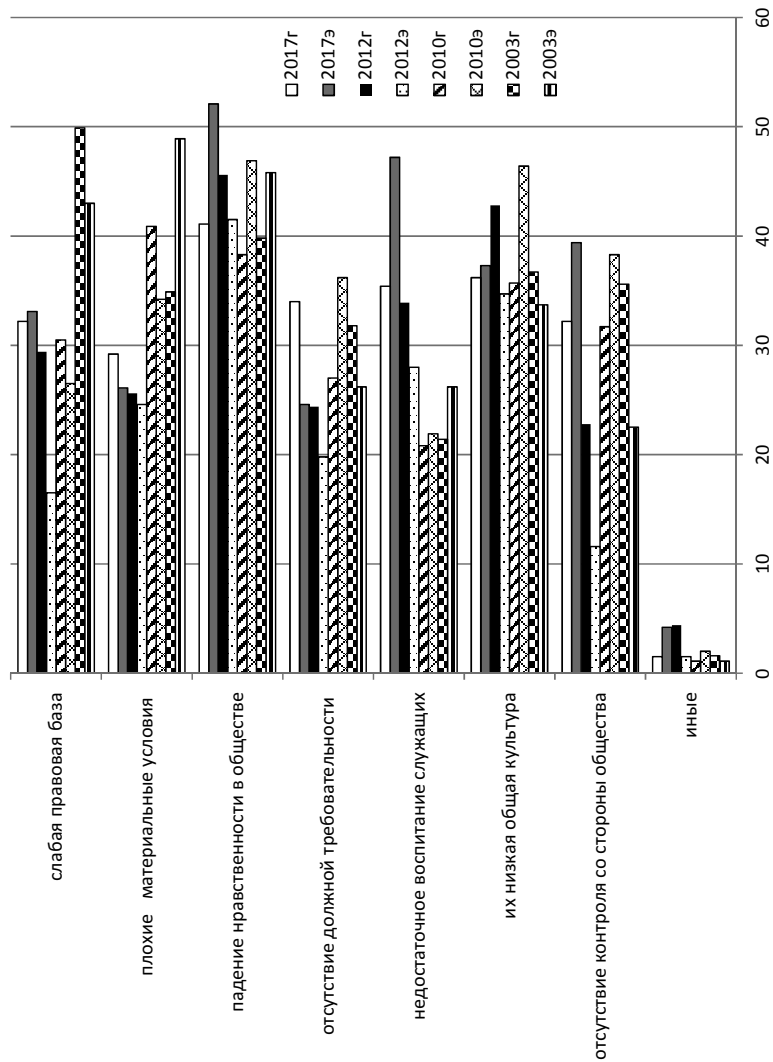


Рис. 25. Причины безнравственного поведения части государственных служащих (2003–2017), %

лиц, считающих, что коррупция и недостаточный уровень нравственности служащих тесно связаны, выросла в 2017 г. по сравнению с 2010 г., особенно среди экспертов.

На вопрос о мерах борьбы с безответственностью госслужащих респонденты отвечали (рис. 26), что такие проявления следует в первую очередь наказывать освобождением от должности.

Значимость такой меры, как привлечение к уголовной ответственности, несколько понизилась к 2017 г. по сравнению с 2010 г., а лишение премиальных выплат, напротив, усилилось. Также стала более востребованной такая мера, как запрещение занимать руководящие должности. Понижение в должности и общественное порицание как меры борьбы с безответственностью остались достаточно стабильными.

Эксперты чаще высказывались за лишение дополнительных выплат, понижение и освобождение от должности, а граждане — за привлечение безответственных госслужащих к уголовной ответственности, запрет занимать должности и общественное порицание. В качестве вывода следует констатировать, что репрессивно-запретительные меры пока преобладают в оценках респондентов над воспитательно-профилактическими. Кроме того, потенциал гражданского общества и трудовых коллективов госслужащих в борьбе с дисфункциями служебной деятельности представляются пока недооцененными респондентами.

Кроме того, респонденты высказываются, как правило, за введение дополнительных регуляторов (законы, этические кодексы и др.) нравственного поведения государственных служащих, что видно из данных, представленных на рис. 27.

Около 90% опрошенных считают, что такие инструменты нужны, при этом эксперты возлагают больше ожиданий на них по сравнению с обычными гражданами.

Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих, как известно, был принят в 2010 г.¹. Но для того чтобы этот кодекс был применим и полезен, необходимо не перечислять, а понятно

¹ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением

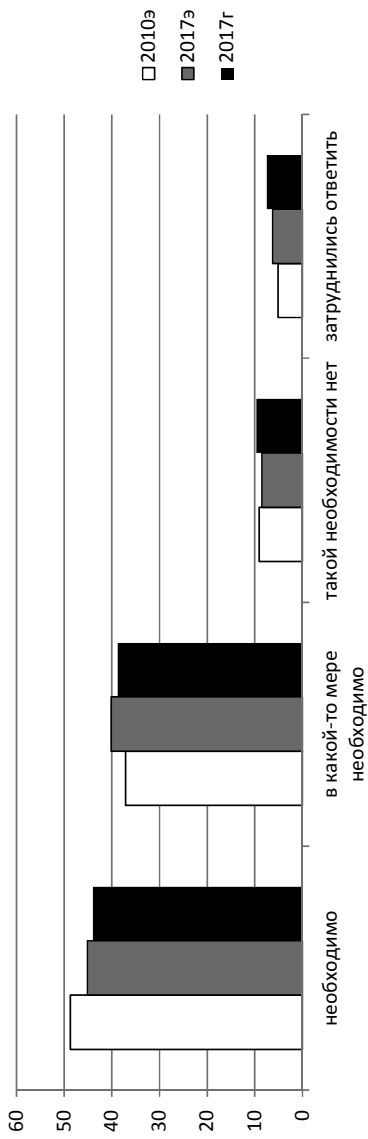
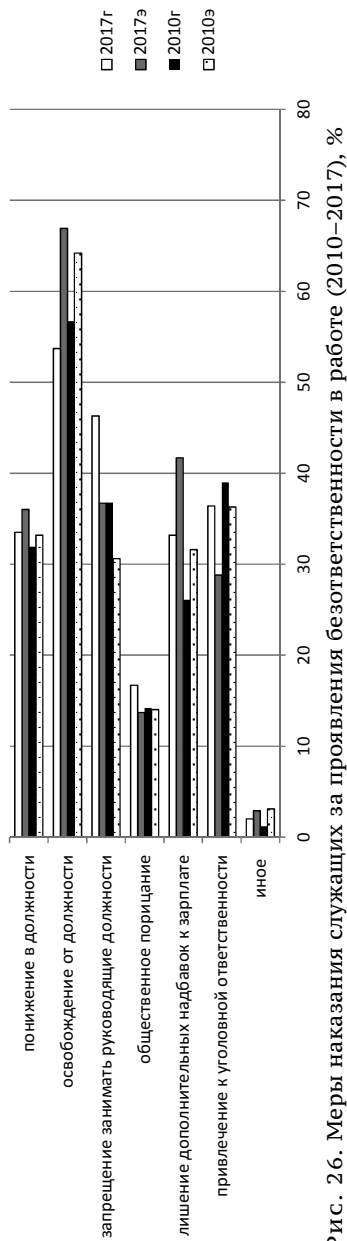


Рис. 27. Оценка необходимости ведения дополнительных этических регуляторов для государственных служащих (2010–2017), %

описывать в нем основные принципы служебного поведения, давать конкретное объяснение нравственным нормам и правилам служебного поведения. Необходимо также сочетание контрольных механизмов с мотивационными, для того чтобы гражданин, придя на работу в государственные органы, мог понять, как ему правильно поступать, что может произойти в случае нарушения норм и как отразится следование нормам на его карьере.

Следует отметить, что вообще этические кодексы характерны для стран с карьерной (закрытой) моделью государственной службы, к построению которой некоторое время тяготел российский законодатель. Однако эта деятельность не была до конца последовательной, и к настоящему времени правовые акты содержат в себе отдельные элементы как закрытой, так и открытой модели государственной службы. В свою очередь при открытой модели специальные этические нормы для госслужащих обычно не применяются, так как их правовой статус соответствует рядовому статусу работников и на них распространяются лишь общегражданские нормы этики.

Типовой кодекс, так же как и общие принципы служебного поведения, не является директивным правовым актом. Многие государственные органы на федеральном уровне и в субъектах РФ разработали и утвердили этические кодексы ведомственными приказами, которые обязательны для соблюдения гражданскими служащими этих органов. Разработчики видят их роль в качестве дополнительного инструмента правового регулирования служебной деятельности госслужащих по отношению к действующему законодательству.

В 2012 г. 36% респондентов заявили, что существующий уровень правового регулирования нравственности госслужащих решает проблемы коррупции в средней степени; 40% респондентов отметили, что им известны случаи принятия ведомственных кодексов этики, и еще 29% слышали об этом. Если принятие кодекса этики в государственных органах станет обязательным, то большая часть экспертов предложила пре-

президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.).

дусмотреть в нем нормы, касающиеся отношений с третьими лицами — потребителями государственных услуг (52%), отношения государственного служащего к своей служебной деятельности (49%), отношений между руководителями и подчиненными (41%). Большая часть (40%) госслужащих утверждали, что такой кодекс должен иметь рекомендательный характер, и 31% — что он должен быть обязательным для исполнения. Оценки граждан отражали подобное отношение к проблеме, но с несколько иными процентными соотношениями. Кроме того, респонденты отметили необходимость создания специальных административных и общественных комиссий по рассмотрению фактов безнравственного поведения (поступков) государственных служащих (рис. 28).

Около 70% опрошенных граждан и экспертов высказались в пользу создания таких органов и лишь около 30% — против этого. Вместе с тем из данных опроса не ясно, в какой конкретно форме и с какими полномочиями следует создавать такие органы. Известно, что комиссии по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, а также комиссии по проведению служебных проверок с привлечением независимых экспертов уже длительное время действуют в государственных органах. Однако это пока не привело к существенному повышению качества их функционирования. Вероятно, что респонденты под комиссиями имели в виду нечто вроде товарищеских судов или судов чести для госслужащих. Однако деятельность подобных органов требует наличия сильной корпоративной сплоченности среди служащих, наличия общепризнанных моральных авторитетов и стандартов поведения. Без этого деятельность этих «судов» будет носить сугубо формальный характер, даже если они будут созданы.

В анкетах опросов в 2006 и 2009 г. важное место занимали вопросы предотвращения конфликта интересов. В 2006 г. 52% экспертов оценили уровень конфликтности госслужбы как средний. Основной разновидностью конфликтов они называли конфликты руководителей и подчиненных (46%). О конфликте интересов имели представление 76% экспертов, при этом 48% из них утверждали, что такой конфликт является редким явлением. С зарубежной практикой урегулирования конфликта

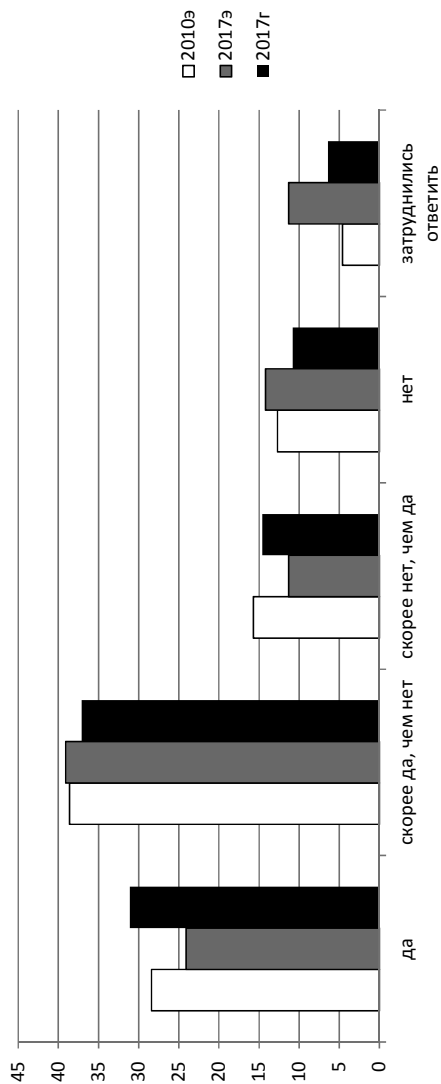


Рис. 28. Мнение о целесообразности создания комиссий по рассмотрению фактов безответственного поведения государственных служащих (2010–2017), %

интересов были знакомы хотя бы в какой-то мере 35%, а с отечественной практикой — 55% респондентов.

Среди граждан большая часть указала в качестве ключевой причины конфликтности на госслужбе внутриличностные конфликты. Представление о конфликте интересов имели 52% граждан, а с зарубежным опытом были знакомы 22%. Половина опрошенных считали, что на госслужбе случаются конфликты интересов и разрешаются они переговорами руководителя и подчиненного. Наличие конфликта между интересами общества и личными интересами служащего признавали 60% граждан. Причиной возникновения конфликта интересов граждане называли несовершенство законодательства и низкое материальное обеспечение служащих. В качестве инструмента разрешения конфликта 58% назвали консультации руководителя и подчиненного, при этом ни один из граждан не указал случая привлечения к урегулированию конфликта интересов представителей общественности.

Среди экспертов 48% утверждали, что конфликт между интересами общества и собственными интересами госслужащего возникает редко, а 14% — что никогда такого не возникает. Возникновению конфликта интересов способствует в большей мере несовершенство законодательства (48%).

В 2009 г. респонденты также назвали наиболее распространенным типом конфликтов конфликт между руководителем и подчиненным. В качестве мер преодоления конфликта они отмечали прямые переговоры между ними. О своем знакомстве с отечественным опытом преодоления конфликта интересов заявили 48% респондентов, а с зарубежным опытом — 30%. В качестве ключевых причин конфликта интересов они называли размытость границ должностных полномочий (53%), низкое денежное содержание и частые реорганизации (по 46%). Отсутствие неправомερных поручений со стороны руководства отметили только 9% экспертов, наличие таких поручений — 30% и 23% затруднились с ответом. Наличие случаев противоречия между личной заинтересованностью и интересами общества отметили 32% экспертов. Работу комиссий по предотвращению и урегулированию конфликта интересов назвали высокоэффективной лишь 6% экспертов, неэффективной — 24% и 30% за-

труднились ответить. Причины, мешающие работе комиссий — это отсутствие критериев оценки служебного поведения (60%) и непостоянный характер работы (40%).

В целом в качестве ключевых мер противодействия коррупции эксперты в 2009 г. называли ужесточение наказаний (58%), воспитание чувства гражданственности (39%) и усиление общественного контроля (37%). Опираясь на мнения экспертов, укажем, что ужесточение наказания за коррупционную деятельность можно признать эффективной мерой в том случае, если к усилиям государства присоединятся усилия институтов гражданского общества, прежде всего по воспитанию чувства гражданственности, которое включает в себя и нормы социальной ответственности за должностное поведение.

Важное место в российской традиции государственного управления занимает бюрократизм. В отличие от рациональной бюрократии — известной концепции М. Вебера и В. Вильсона — бюрократизм представляет собой негативное явление. По мнению респондентов, характерными проявлениями бюрократизма являются качества госслужащих, представленные на рис. 29.

Наиболее существенными проявлениями современного бюрократизма являются, по мнению респондентов, волокита, формализм и имитация деятельности. Следует отметить, что по сравнению с 2012 г. значимость каждого из представленных проявлений бюрократизма к 2017 г. не снизилась, а возросла, что является негативной тенденцией.

Эксперты чаще выделяли в качестве опасных проявлений бюрократизма формализм, дублирование функций, бесполезность части функций, имитационный характер деятельности, волокиту и излишнюю регламентацию, а граждане — разобщенность интересов госслужащих и общества.

В качестве причин бюрократизма эксперты и граждане отмечают ряд факторов, представленных на рис. 30.

В числе ключевых причин называется боязнь ответственности чиновниками (до 60% ответов). Остальные факторы представлены на уровне 20–30% ответов. В 2017 г. по сравнению с 2012 г. повысилась значимость таких факторов, как межведомственная разобщенность, преобладание количественного

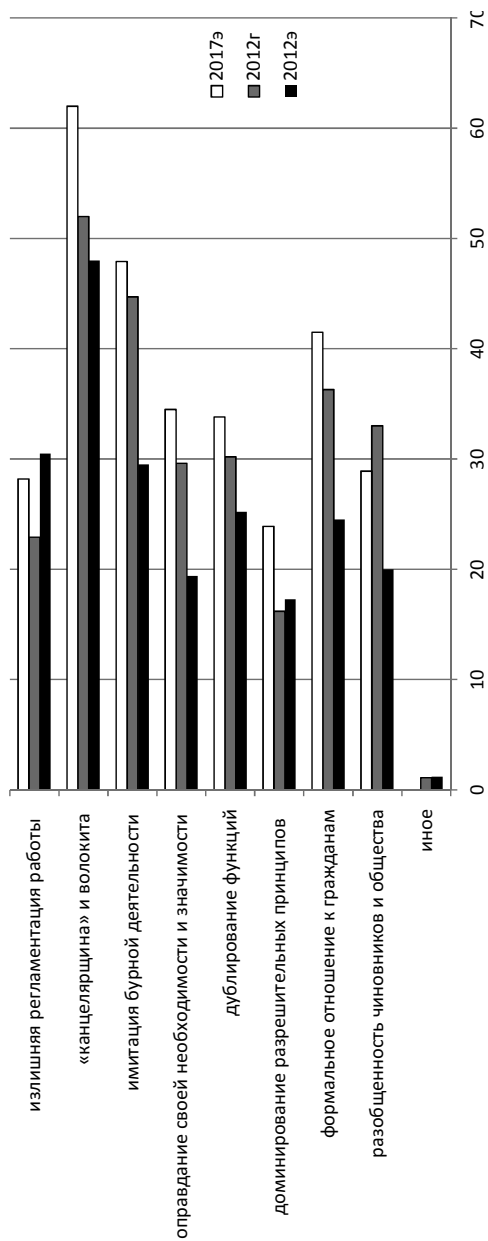


Рис. 29. Характерные черты современного бюрократизма (2012–2017), %

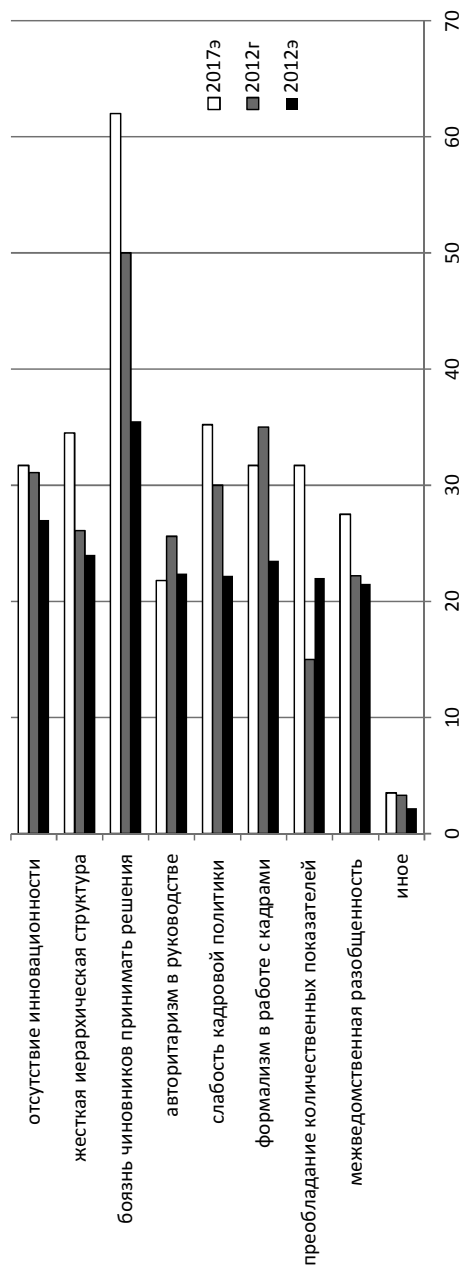


Рис. 30. Факторы, способствующие бюрократизму государственной службы (2012–2017), %

подхода к оценке деятельности, слабость кадровой политики, боязнь ответственности, излишняя иерархичность и отсутствие инициативности. Понижилась выраженность таких факторов, как формализм и авторитаризм в работе государственных органов.

В данных позициях просматривается возможность оценить результативность административной реформы в России, ставившей на последнем этапе целью упрощение межведомственного взаимодействия и повышение личной ответственности чиновников за результаты работы. Кроме того, внедрение количественных методов оценки (ключевые показатели эффективности, КПЭ) и правовая регламентация деятельности (административные и должностные регламенты) были ключевыми элементами данной реформы. Инициаторы стремились повысить эффективность функционирования госаппарата, но, как показывают результаты опросов, данные элементы способствовали противоположному результату по сравнению с задуманным — росту бюрократизма.

По мнению респондентов (рис. 31), современного бюрократа на государственной службе отличают такие черты, как боязнь личной ответственности и принятия самостоятельных решений.

Эти и другие негативные черты чиновника-бюрократа к 2017 г. усилили свою значимость в оценках респондентов по сравнению с 2012 г. Кроме названных лидирующих черт также значимы такие проявления бюрократизма, как узость используемых подходов и нежелание применять современные технологии. Однако, справедливости ради, следует отметить, что внедрение новых технологий далеко не всегда способствует победе над бюрократизмом, как показывает опыт зарубежных стран.

В последние годы новые технологии получили распространение во всех государственных органах: произошло внедрение информационных систем, интерактивных сервисов, оснащение рабочих мест госслужащих передовой техникой. Вместе с тем в оценках респондентов, как видно на рис. 32, отмечено существенное усиление мнения о распространенности бюрократизма в системе государственной службы.

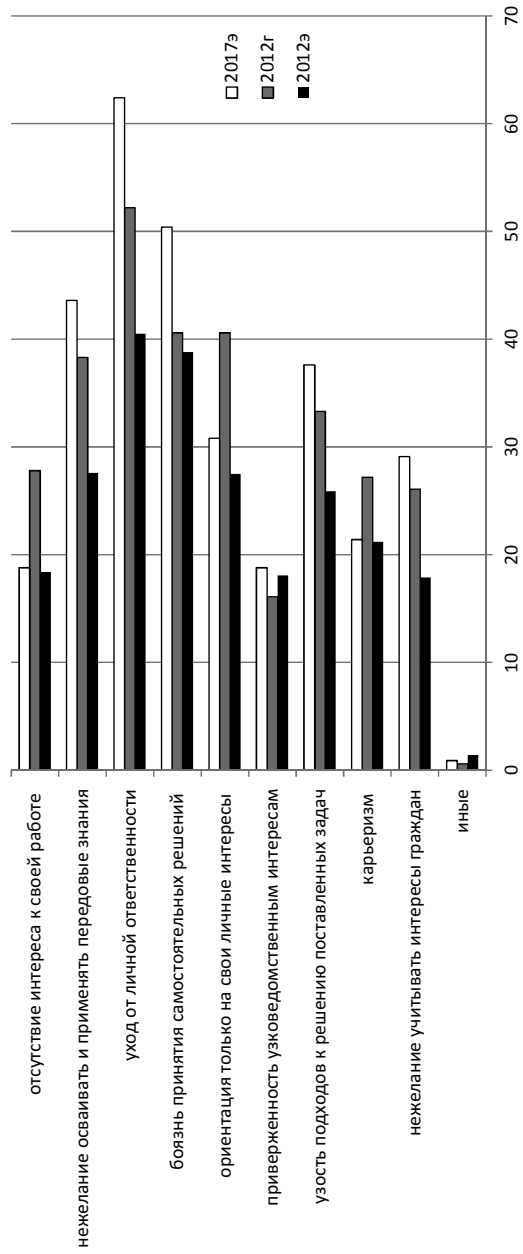


Рис. 31. Отличительные черты чиновника-бюрократа (2012–2017), %

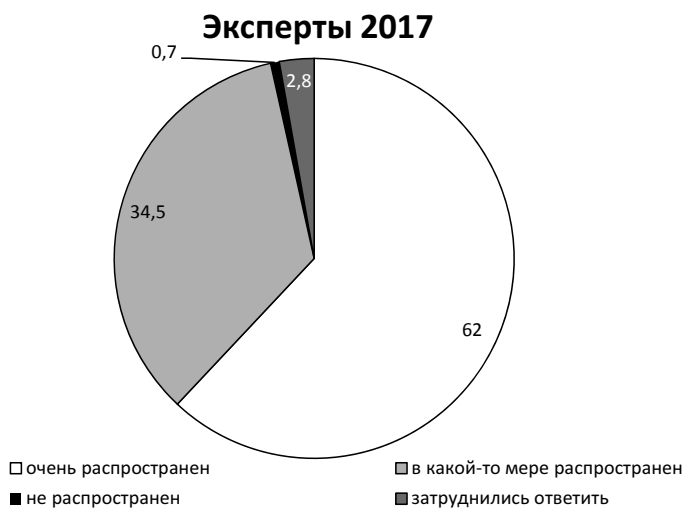
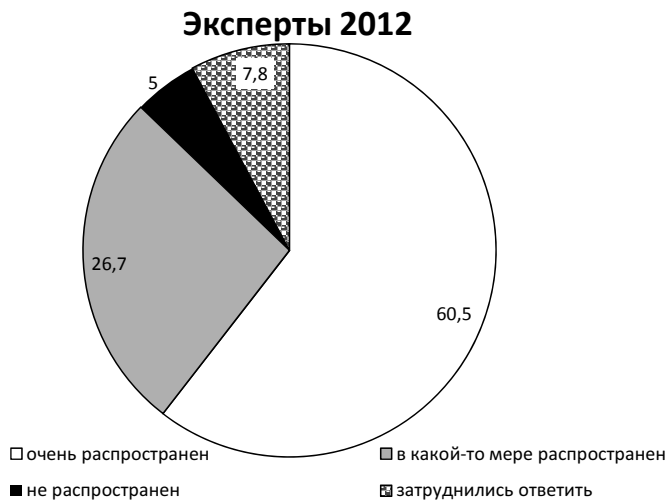


Рис. 32. Оценка распространенности бюрократизма в системе государственной службы (2012–2017), %

Если в 2012 г. выраженность проявлений бюрократизма наблюдали 87,2% респондентов, то в 2017 г. этот показатель составил 96,5%.

Рассуждая о мерах по искоренению бюрократизма, респонденты отметили в качестве приоритетов такие факторы этого процесса, как повышение личной ответственности и оценка эффективности работы руководителей (рис. 33).

Значимость всех мер, кроме внедрения современных технологий, увеличилась к 2017 г. по сравнению с 2012 г. Эти же факторы граждане склонны выделять в большей мере, нежели эксперты. Особый рост отмечен в оценках значимости таких факторов, как развитие организационной культуры и повышение ответственности за формализм в работе.

Эксперты в 2017 г. обозначили нравственные проблемы государственной службы в равной степени как профессиональные и социальные, т. е. касающиеся всего российского общества. Это же отметили и обычные граждане.

Кроме того, было отмечено, что российское общество пока не способно выработать нравственные механизмы, воздействующие на тех, кто берет взятки, и на тех, кто их дает (так считают 51% граждан и 56% экспертов). Причины этого, вероятно, следует искать не столько в системе государственной службы, сколько в отсутствии приемлемого нравственного императива в современном обществе, в высокой степени его интеллектуальной и моральной разобщенности, вызванной переходными процессами недавнего российского прошлого.

В качестве **выводов** по итогам рассмотрения нравственно-этических проблем реформирования государственной гражданской службы и противодействия коррупции следует отметить:

1. Государственная гражданская служба представляет собой социально-организационную систему, которая имеет внутреннюю организационную структуру, внутреннюю (государственные гражданские служащие) и внешнюю (граждане, негосударственные организации, органы местного самоуправления) социальную среду. Как в любой организации, в государственных органах происходят социальные

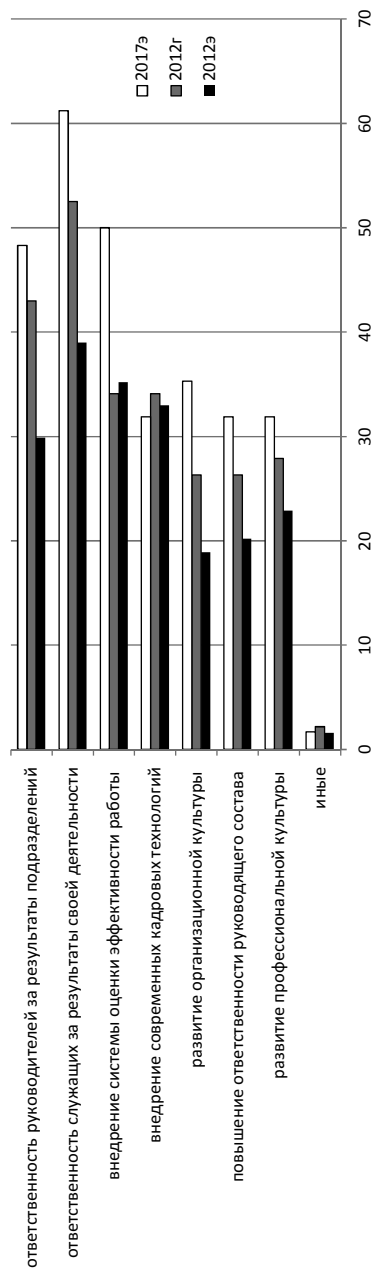


Рис. 33. Эффективные меры преодоления бюрократизма в системе государственной службы (2012–2017), %

конфликты, как в среде гражданских служащих, так и между ними и субъектами внешней социальной среды. Как правило, в структуре конфликтов в системе государственной гражданской службы всегда присутствует профессиональный компонент, даже если это межличностный или внутриличностный конфликт. Показательно, что непрофессиональные (идейные, этнические) конфликты практически не выделены экспертами, что говорит о функциональной целостности интересов гражданской службы.

2. Достаточно скромна роль специальных комиссий по противодействию коррупции, работа которых должна быть методически и организационно обеспечена в рамках реализации кадровой политики. Также невысока роль коллективных и профсоюзных органов в сфере противодействия коррупции, работа которых в системе государственной гражданской службы практически незаметна. Одним из условий эффективного противодействия коррупции можно считать знание всем персоналом (и руководителями, и специалистами) успешного отечественного и зарубежного опыта в этой сфере. Необходимо заметить, что зарубежный опыт противодействия коррупции имеет большие традиции и разносторонне разработанное научное и методическое обоснование, которое в большой степени оказало влияние и на отечественную школу конфликтологии.
3. Недовольство материальным положением может служить побудительным мотивом использования государственным служащим должностного положения в личных целях, но это скорее вторичная причина, так как для нарушения принципов государственной службы и профессиональной этики нужно особое морально-психологическое состояние готовности к этому, что нельзя отнести ко всей массе государственных гражданских служащих. Кроме того, имеют место причины внешнего порядка, такие как нравственный климат в обществе, который отражается на служебном поведении государственных служащих. С другой стороны, можно отметить, что за последние годы значительно укрепилась правовая и фискальная основа контроля деятельности чиновников и повысились требования к их ответственности, что хорошо видно из ответов экспертов.

3. Государственная служба и современное российское общество: проблемы взаимодействия

Общественное восприятие государственной службы определяется эффективностью государства, т. е. тем, насколько успешно государственный аппарат решает важные для общества и экономики проблемы. Не секрет, что имидж российской государственной службы находится на достаточно низком уровне. Одна из главных причин этого — нацеленность аппарата на решение собственных проблем в ущерб интересам общества. Такое поведение характерно для бюрократии переходного периода, резко отличающейся от других моделей государственной службы.

Так, классическая концепция *рациональной бюрократии*, возникшая в конце XIX в., основана на принципе политико-административной дихотомии, т. е. отделения функции принятия решений от их исполнения¹. Главный предмет критики бю-

¹ Sager F., Rosser C. Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy // Public Administration Review. 2009. Vol. 69. No 6. P. 1136–1147.

рокрации — ее незаинтересованность в достижении конечного результата. К середине XX столетия стало очевидно, что карьерная бюрократия выступает в качестве самостоятельного политического актора и действует в своих интересах, т. е. *нерационально*¹.

Была сделана новая попытка рационализации управления. Это веяние постиндустриального этапа развития общества породило теорию, известную как новое государственное управление — *New Public Management*, или *государственный менеджмент*². Она была мейнстримом с 1970-х гг. до начала XXI в. Но постепенно стало ясно, что существуют различия между государственным управлением и менеджментом фирм. Уход национального государства из ряда секторов экономики привел не к рыночной конкуренции, а к заполнению этих ниш наднациональной бюрократией и транснациональными корпорациями-монополистами, что получило название «суперрыночное государство»³.

В настоящее время одни авторы продолжают считать государственный менеджмент идеологией качественного изменения системы государственного управления⁴, а другие указывают, что это лишь набор конкретных технологий⁵. Концептуальные рамки государственного менеджмента размываются⁶. В центре внимания государства должны находиться не интересы отдельных «клиентов», а развитие общества в целом. Экономически эффективное рыночное государство представляет угрозу для социальной справедливости. С другой стороны, без эффек-

¹ Tullock G. The Politics of Bureaucracy. New York: Public Affairs Press, 1965.

² Dunleavy P., Hood C. From Old Public-Administration to New Public Management//Public Money & Management. 1994. Vol. 14. Issue 3. P. 9–16.

³ Olsen J.P. Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press, 2010.

⁴ Drechsler W. The Rise and Demise of the New Public Management//Post-autistic economics review. 2005. Issue 33. P. 17–28.

⁵ Peters G.B. The future of governing. 2nd ed. Lawrence: University Press of Kansas, 2001.

⁶ Goldfinch S., Walli J. Two Myths of Convergence in Public Management Reform//Public Administration. 2010. Vol. 88. Issue 4. P. 1099–1115.

тивного государства достижение этой справедливости невозможно¹. Таким образом, традиционные модели бюрократии не вполне соответствуют требованиям и вызовам современности.

Это обусловило поиск новой концепции, в качестве которой рассматривается *общественно-государственное управление* (*Good Governance*). Данное понятие появилось в 1997 г. в Программе развития ООН. Проект Конституции Европейского союза (Договор о введении Конституции для Европы), подписанный 29 октября 2004 г. и спустя три года пополнивший перечень соглашений об общеевропейской интеграции, предложил включить в список конституционных прав человека новое право — «право на хорошее управление» (*right to good administration*)². Положения этого договора позднее нашли отражение в документах Всемирного банка, МВФ, Европейского союза. Но до настоящего времени единой теории *Good Governance* не сложилось — существуют различные подходы к его трактовке. Обобщая, можно выделить как главную цель *Governance* обеспечение государством сбалансированного развития общества посредством разработки и реализации программ и политик во всех сферах. Данная концепция призвана объединить эффективность государства с социальной справедливостью³.

Предпосылками реформ госслужбы в русле *Governance* являются:

- 1) *Сетевой принцип* организации (*network*), предполагающий, что участники объединяются для решения общих проблем. При этом часть участников сети действуют на профессио-

¹ Greve B. Welfare and Welfare State: Present and Future. London: Routledge, 2014.

² Подробнее см.: Барциц И. Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11.

³ Heritier P., Silvestri P. (Eds.) Good government, Governance, Human complexity. Luigi Einaudi's legacy and contemporary societies. Firenze, 2012.

нальной основе, а часть являются волонтерами, что задает особый формат кадровой политики¹.

- 2) *Партнерство* как преобладающий тип организации, основанный на существовании горизонтальных связей государства со структурами гражданского общества².
- 3) Производство *общественных благ* как основное содержание управления. При этом государство, бизнес, НКО и граждане совместно производят общественные блага и обмениваются ими между собой³.
- 4) Ориентация на *ценностные установки*, не связанные с рыночным обменом, а напротив, концентрирующиеся на служении, подчинении личного интереса общему (*Public Values*)⁴.

Применительно к реформированию бюрократии концепция *Governance* находит воплощение в концепте «новой государственной службы» (*New Public Service*). Это набор норм и практик для реализации гражданских демократических начал в государственном управлении⁵.

За прошедшие годы концепция *Governance* так и не приобрела теоретической завершенности. Некоторые эксперты считают ее одной из моделей государственного менеджмента, другие — формой «постменеджеризма»⁶. Радикальные реформы госу-

¹ Provan K. G., Keni P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness // Journal of Public Administration Research and Theory. 2008. Issue 2. P. 215–229.

² Osborne S., Radnor Z., Strokosch K. Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? // Public Management Review. 2016. Vol. 18. Issue 5. P. 639–653.

³ Van Eijk C., Steen T. Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence // International Review of Administrative Sciences. 2016. Vol. 82. Issue 1. P. 28–46.

⁴ Van De Walle S., Steijn B., Jilke S. Extrinsic motivation, PSM and labor market characteristics: a multilevel model of public sector employment preference in 26 countries // International Review of Administrative Sciences. 2015. Vol. 81. No. 4. P. 833–855.

⁵ Denhardt J. V., Denhardt R. B. The New Public Service Revisited // Public Administration Review. 2015. Vol. 75. Issue 5. P. 664–672.

⁶ Junjan V. PAR in Academic and Professional Literature: A Comparison of the Recent EU Accession Waves. In: Europeization in Public Administration Reforms / Ed. by J. Nemec. Bratislava: NISPACEE Press, 2016.

дарственной службы в разных странах завершились частичным возвращением к прежним, традиционным формам организации. Вошли в оборот неовеберовская, необюрократическая и постменеджерияльная модели государственной службы. Для них характерны основные положения концепции рациональной бюрократии, но со смещением ориентации государственных служащих с обеспечения внутренних процессов в органах власти на реализацию задач общественного развития.

Таким образом, положения рациональной бюрократии интегрируются в современных условиях с идеями *Governance*. Многими экспертами подчеркивается, что концепции рациональной бюрократии, менеджериализма и общественно-государственного управления не являются этапами эволюции управленческой мысли, и сегодня нельзя считать одну из них более прогрессивной по отношению к другим¹. Все страны проводят реформирование с опорой на национальную специфику и опыт, отвечающий особенностям экономики и общественной организации². В качестве общей тенденции в развитых странах следует констатировать расширение границ понимания государства, включение в него новых субъектов³. Происходит отказ от автономии государства и его институтов, включая государственную службу, в принятии и реализации решений⁴.

Развитие гражданских институтов и повышение уровня образования в обществе создают предпосылки для снижения роли профессиональных управленцев — государственными служащими, согласно концепции общественно-государственного управления, становятся все лица, прямо или опосредован-

¹ Hardiman N., Scott C. Governance as Polity: An Institutional Approach to the Evolution of State Functions in Ireland // Public Administration. 2010. Vol. 88. Issue 1. P. 170–189.

² См.: Оболонский А. В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 145–171.

³ Shultz D. The Idea of the “State” in Contemporary Public Administration Theory // Вестник рудн. 2014. № 1. С. 90–102.

⁴ См.: Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.

но участвующие в управлении (эксперты, активные граждане), даже если они действуют на общественных началах.

Для исследования процессов взаимодействия институтов государственной службы и гражданского общества в российской действительности в рамках проводимых опросов граждан и экспертов авторы стремились выяснить, как меняется отношение российского общества к государственной службе, какие существуют в данном предметном поле ключевые проблемы и какими видятся их решения. Как и в других случаях, опросы носили динамический характер, что позволяет проследить тенденции изменения взаимоотношений общества и государственной службы.

Респонденты отвечали на вопрос о степени их доверия к органам государственной власти и управления (рис. 34).

Выяснилось, что однозначно доверяют органам власти в России лишь несколько процентов, причем реальная степень доверия граждан существенно выше, чем считают эксперты. Доля респондентов, считающих уровень доверия средним, со временем постепенно снижается, как в выборке граждан, так и среди экспертов. На этом фоне происходит рост числа тех, кто считает уровень доверия к органам власти низким. Эта тенденция также прослеживается как среди граждан, так и среди экспертов. Доля граждан, затруднившихся с ответом, превосходит долю экспертов. Эти результаты указывают на то, что граждане хотели бы доверять органам власти, но не видят реальных шагов с их стороны для такого отношения.

На протяжении ряда лет респондентов спрашивали о том, каким является мнение населения о государственных служащих. Результаты опроса представлены на рис. 35.

Прослеживается несколько тенденций. Прежде всего наблюдается крайне незначительное (в пределах нескольких процентов) число ответов об однозначно положительном отношении. Кроме того, как ни странно, в 2010 и 2017 г. доля граждан, высказавшихся о положительном отношении, существенно превышает долю госслужащих-экспертов, которые считают мнение населения о своей работе положительным.

Также очевидно, что доля экспертов, считавших мнение населения скорее положительным, снижалась в 2009–2017 гг., тог-

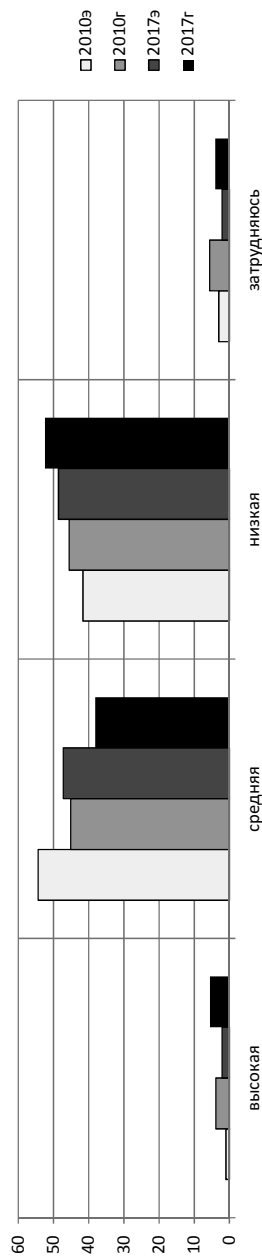


Рис. 34. Степень доверия населения к органам государственной власти и управления (2010–2017), %

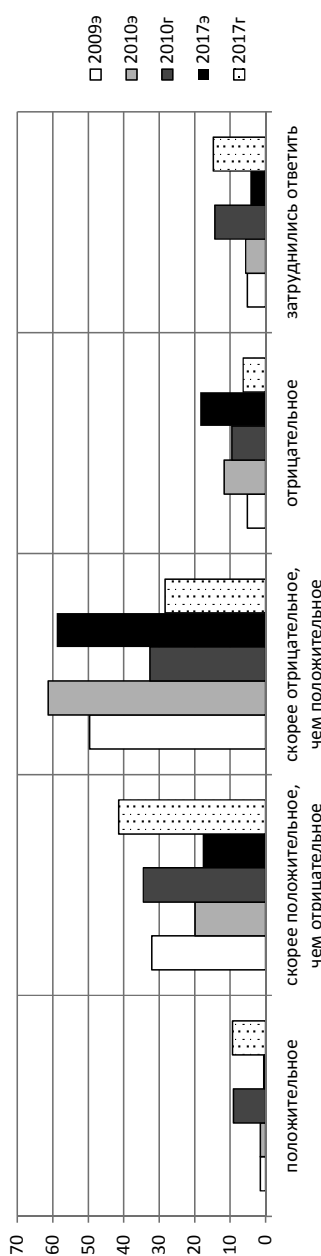


Рис. 35. Мнение населения о государственных служащих (2009–2017), %

да как доля граждан, которые так считали, росла. Параллельно росла доля экспертов, считавших мнение граждан скорее отрицательным, а доля граждан с таким мнением снижалась. Наконец, среди экспертов доля тех, кто считает мнение населения о госслужащих однозначно отрицательным, была существенно выше доли граждан с аналогичным мнением. Кроме того, в 2010 и 2017 г. примерно по 15% граждан затруднились сформулировать свое мнение по вопросу.

В целом это означает, что госслужащие считают мнение населения о своей работе более критическим, чем оно есть на самом деле. Кроме того, видно, что больше доля респондентов, считающих мнение граждан отрицательным, но в динамике прослеживается позитивная тенденция изменения подобного положения.

Контрольным по отношению к предыдущему является вопрос об авторитете государственных служащих среди населения в настоящее время.

Как видно на рис. 36, доля граждан, считающих такой авторитет высоким, несколько выше доли экспертов, высказавших подобное мнение, но в обоих случаях этот показатель меньше 10%, т. е. минимален. Доля респондентов, считающих авторитет госслужащих средним и низким, примерно равная (45–50%). При этом доля экспертов, считающих авторитет государственных служащих средним, возросла между 2010 и 2017 г., а доля считающих его низким — снизилась. Среди граждан распределение ответов в обеих группах почти не изменилось. Эти результаты показывают, что, с одной стороны, авторитет госслужащих в российском обществе не так плох, как может иногда показаться по публикациям в СМИ, но, с другой стороны, имеется огромный резерв для его повышения.

В связи с этим важно было узнать мнение респондентов о том, насколько необходимо проводить работу по повышению авторитета государственных служащих среди населения (рис. 37).

Видно, что большинство респондентов считают такую работу крайне необходимой, причем граждане в этом отношении высказывались менее определенно, чем эксперты. Совокупная доля ответов «крайне необходима» и «скорее необходима» со-

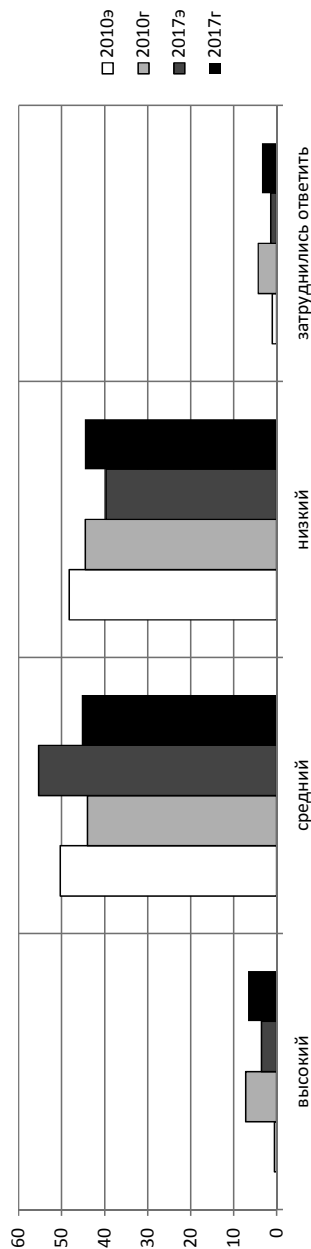


Рис. 36. Мнение об авторитете государственных служащих среди населения (2010–2017), %

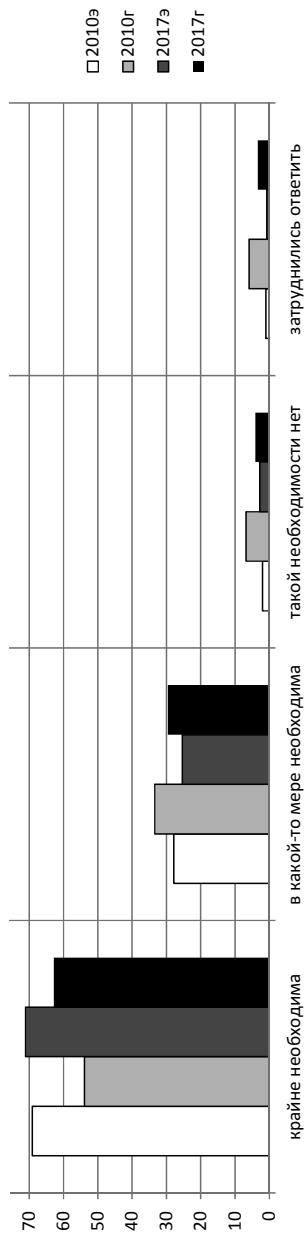


Рис. 37. Мнение о необходимости активизировать работу по повышению авторитета государственных служащих среди населения (2010–2017), %

ставляет почти 100%, лишь немногие респонденты признают отсутствие такой необходимости в настоящее время или затруднились с ответом. В обоих последних случаях доля ответов граждан несколько выше доли ответов экспертов.

Таким образом, респонденты видят ресурсы для повышения авторитета госслужащих в обществе и считают своевременной постановку такой задачи.

Связанным по смыслу с предыдущим является вопрос о необходимости активизировать работу по улучшению репутации государственных органов среди населения. Если сопоставить данные, представленные на рис. 34 и 38, становится понятным, что репутация институтов власти в настоящее время несколько лучше репутации представителей власти — государственных служащих. Если доверие респондентов к органам власти почти в равной степени среднее и низкое, то доверие к госслужащим в большинстве случаев низкое и очень низкое. Поэтому неудивительно, что степень необходимости проводить работу по повышению авторитета госслужащих, по мнению респондентов, повышается, а их мнение о необходимости активизировать работу по улучшению репутации органов власти, напротив, снижается. Это означает, что репутация органов власти постепенно улучшалась в 2010–2017 гг., а репутация госслужащих не изменялась или ухудшалась. Это ценная информация к размышлению в контексте продолжающегося реформирования государственной службы.

Для справки укажем, что в 2006 г. отмечали необходимость прилагать дополнительные усилия для повышения имиджа государственных служащих в сознании населения 88%, а в 2009 г. — 69% экспертов. Основным субъектом усилий по повышению имиджа государственных служащих, по мнению большинства респондентов, должны быть сами государственные служащие (55,7%). Еще 23,7% экспертов высказали мнение, что необходима помощь специальной структуры в рамках аппарата государственных органов и 12,2% — специальной структуры вне аппарата госорганов. Примечательно, что привлечение профессиональных имиджмейкеров по контракту в наименьшей степени было отмечено экспертами (6,1%).

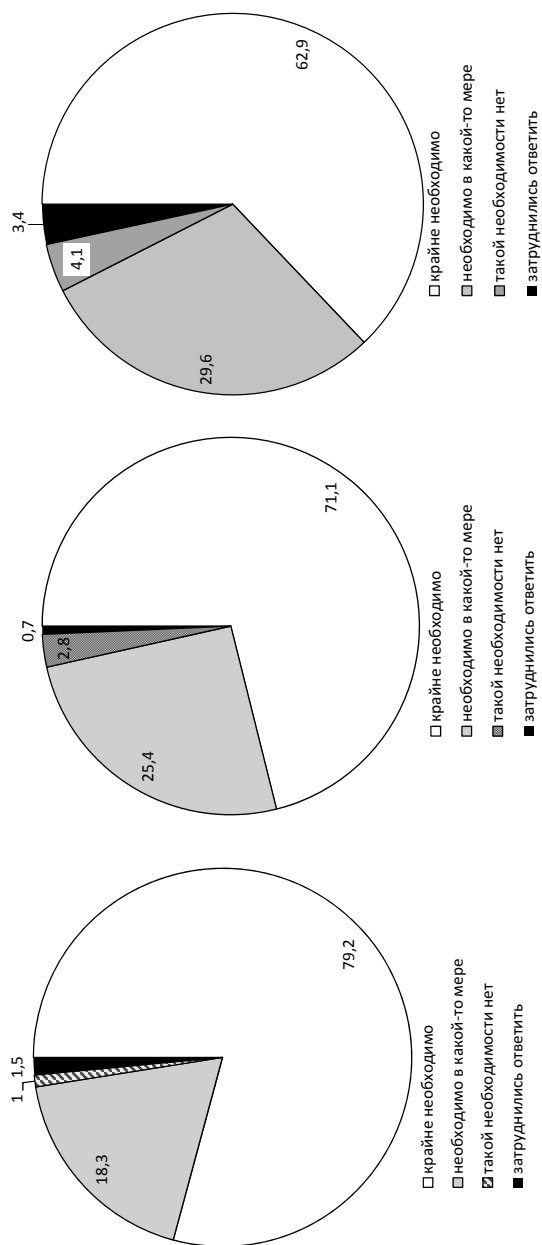


Рис. 38. Мнение о необходимости активизировать работу по улучшению репутации государственных органов среди населения (по результатам опросов в 2010, 2012 и 2017 г.), %

Ключевыми факторами положительного имиджа госслужащих в обществе эксперты считали способность эффективно решать проблемы, с которыми к ним обращаются граждане (75%), и реальные результаты их деятельности (69%). Критериями формирования имиджа эксперты назвали высокий уровень профессионализма и компетентности государственных служащих (67%) и социальную результативность их деятельности (46%).

В 2006 г. анкеты социологической группы ИГСУ РАНХиГС включали блок вопросов о деятельности подразделений государственных органов по связям с общественностью. Около 70% экспертов, но лишь 15% граждан, указали, что современный государственный орган не может успешно функционировать без эффективно налаженной системы связей с общественностью. Около 80% экспертов и 82% граждан заявили, что эффективность деятельности государственных органов существенно зависит от качества связей с общественностью. В виде приоритета укрепления связей с общественностью 48% экспертов и 52% граждан называли повышение профессионализма и компетентности персонала в сфере работы с общественностью; 40% и 31% — создание специального подразделения по связям с общественностью; 34% и 50% — сотрудничество со СМИ. Наконец, абсолютное большинство опрошенных экспертов и граждан указали, что деятельность по связям с общественностью способствует укреплению авторитета госорганов, повышению доверия, открытости и прозрачности деятельности, обеспечению возможности участия граждан в управлении, повышению их социальной активности, созданию благоприятного социально-психологического климата, снижению социальной напряженности в обществе.

На вопрос о том, что мешает государственным служащим повысить свой авторитет среди населения, респонденты выделили ряд причин. Распределение их ответов представлено графически на рис. 39.

Респонденты выделили три главных фактора, способствующих низкому авторитету чиновников: оторванность от интересов граждан, бюрократизм и коррумпированность.

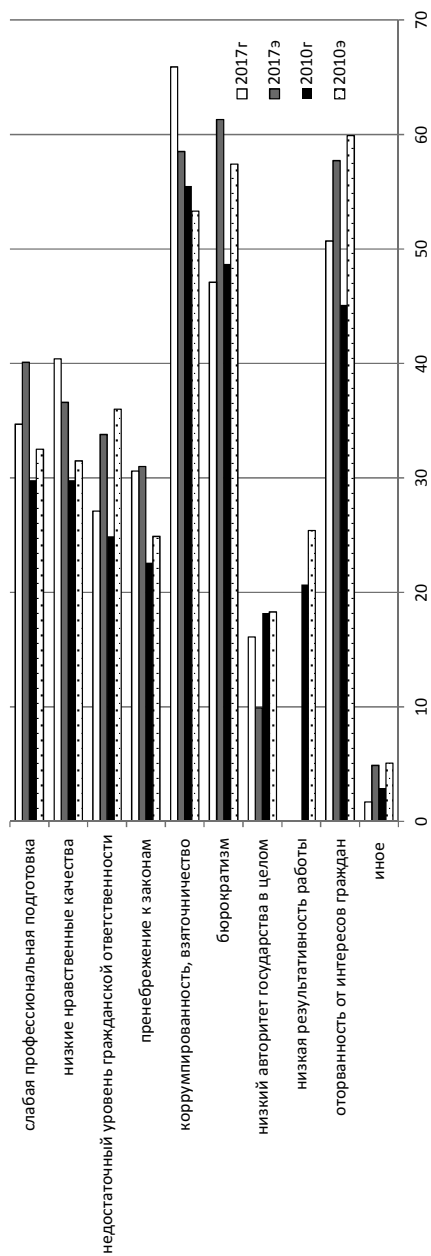


Рис. 39. Факторы, способствующие низкому авторитету государственных служащих (2010–2017), %

С течением времени повысилась значимость таких факторов, как коррумпированность, пренебрежение к законам, низкие нравственные качества и слабая профессиональная подготовка. Это указывает на усиление субъективной значимости данных дисфункций с точки зрения респондентов. Параллельно снижается выраженность важности таких факторов, как низкая результативность, низкий авторитет государства в целом, бюрократизм. Значимость факторов низкой гражданской ответственности и оторванности от интересов граждан за семь лет изменилась мало.

Эксперты чаще выделяли значимость таких факторов, как низкий авторитет государства, коррумпированность и низкие нравственные качества в ряду причин неавторитетности государственной службы. В свою очередь обычные граждане отдавали предпочтение факторам оторванности бюрократии от интересов граждан, бюрократизму, пренебрежению к законам, низкой гражданственностью и слабой профессиональной подготовки современных чиновников.

Следует отметить, что в 2006 г. эксперты считали, что в наибольшей степени отрицательно сказываются на авторитете государственных гражданских служащих в обществе слабая профессиональная подготовка и коррумпированность (32%). Среди граждан так считали 32 и 34% опрошенных соответственно. Кроме того, 32% указали, что этому способствует низкий авторитет органов государственной власти в целом.

В 2009 г. факторы коррумпированности и бюрократизма выделили по 56% опрошенных экспертов и еще 46–47% выделили слабую профессиональную подготовку и безразличие к нуждам людей.

Логически соотносится с данным вопросом другой, касающийся уровня социальной ответственности российских государственных служащих (рис. 40).

По мнению респондентов, данный уровень скорее низок, хотя значительная часть опрошенных считает его средним. Лишь около 10% респондентов назвали социальную ответственность чиновников высокой, при этом доля данных ответов граждан понизилась на несколько процентов в 2010–2017 гг. Доля считающих данный показатель средним, напротив, несколько воз-

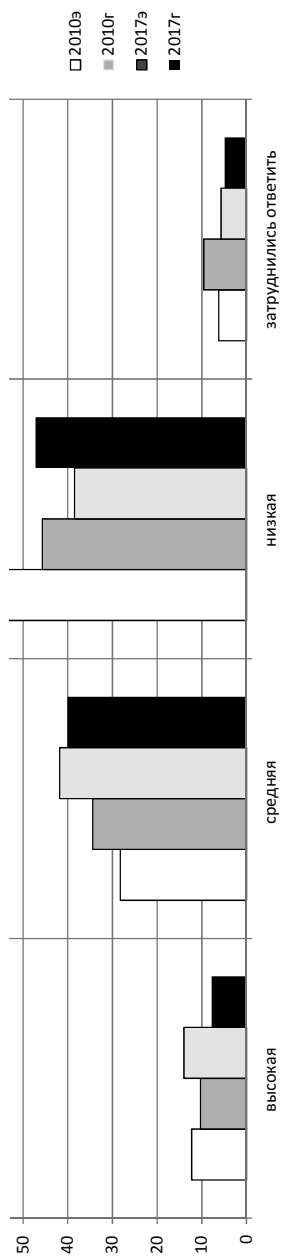


Рис. 40. Оценка уровня социальной ответственности государственных служащих (2010–2017), %

росла в обеих группах респондентов. Что касается категории ответов с указанием низкой ответственности служащих перед обществом, то их доля незначительно возросла в ответах граждан и существенно снизилась в ответах экспертов. Следовательно, государственные служащие склонны считать уровень своей социальной ответственности более высоким, а граждане — более низким. Возможно, такое положение связано отчасти с различным пониманием смысла самой категории социальной ответственности гражданами и бюрократами. Данная категория предполагает возможность широкого толкования, и требуются дополнительные исследования в будущем для того, чтобы внести полную ясность в данный вопрос.

Раскрывая причины недостаточного уровня социальной ответственности представителей государства, респонденты указывают ряд факторов, представленных на рис. 41.

По их мнению, главным фактором снижения социальной ответственности государственных служащих является низкая правовая культура. Также велика значимость ориентации на достижение личных целей в ущерб интересам общества и плохого контроля со стороны правоохранительных органов.

В динамике за семь лет возросла значимость таких факторов, как низкая правовая культура, отсутствие должного контроля со стороны населения, неразвитые духовно-нравственные ценности госслужащих, плохая организация их работы, отсутствие должной требовательности. Снизилась или не изменилась значимость таких факторов, как опора на покровительство влиятельных лиц, низкий социальный статус госслужащих, плохой контроль их работы со стороны правоохранительных органов, ориентация на реализацию личных интересов, плохое материальное положение. Видно, что роль материальных факторов в низкой социальной ответственности постепенно снижается и возрастает роль организационных и внутриличностных факторов мотивации служебной деятельности.

Эксперты в последний период чаще выделяли значимость таких причин социальной безответственности государственных служащих, как протекционизм, отсутствие требовательности, плохая организация работы, неразвитые нравственные качества, ориентация на личное в ущерб общественному, сла-

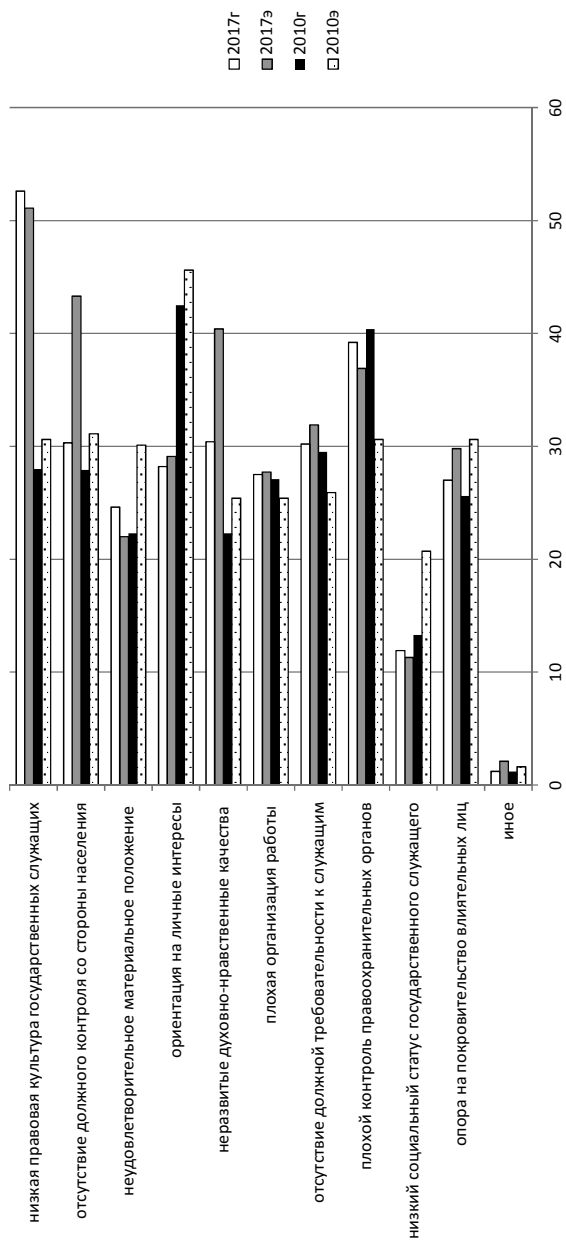


Рис. 41. Причины низкой социальной ответственности государственных служащих (2010–2017), %

бый контроль правоохранительных органов. В свою очередь обычные граждане отдают приоритет таким факторам, объясняющим снижение социальной ответственности, как низкий социальный статус, недостаток общественного контроля, неудовлетворительное материальное положение и низкая правовая культура.

В 2017 г. граждане указывали, что высокую социальную ответственность государственных служащих должны обеспечить добросовестное исполнение должностных обязанностей (65%), соблюдение и защита прав и интересов населения (51%), знание российских законов и следование их требованиям (44%). Среди экспертов большинство считало, что для этого необходимы соблюдение и защита прав и интересов населения (61%) и добросовестное исполнение должностных обязанностей (60%).

Эти данные следует, на наш взгляд, принимать во внимание при выстраивании программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Многие эксперты, исследующие проблемы реформирования государственного аппарата, указывают на его закрытость, изоляцию от общества в качестве главного фактора неэффективности. Государство в современных условиях не может быть для общества «черным ящиком», оно должно работать прозрачно, быть подконтрольным публичным институтам.

В 2009 г. только 7% экспертов «определенно утвердительно» ответили на вопрос об открытости государственной гражданской службы для общества и 25% ответили «менее утвердительно», а к «неопределенно отрицательному мнению» склонялись 43% экспертов и еще 24% были полностью уверены в недостаточной открытости государственной гражданской службы. При этом подавляющее большинство (80%) экспертов на вопрос, способствует ли открытость государственной службы повышению эффективности ее функционирования, в той или иной степени ответили утвердительно; противоположного мнения придерживались лишь около 20% экспертов. Это говорит о том, что открытость государственной службы необходима не только обществу, но и самому институту государственной службы для нормального развития.

В части информационного обмена между органами власти и обществом 43% экспертов в 2009 г. оценили сайты государственных органов в интернете как источники информации и лишь 22% — как средство постоянного контакта с гражданами.

В части оказания услуг населению экспертами в 2009 г. было отмечено крайне незначительное участие гражданского общества в оценке качества услуг (4% экспертов считали, что институты гражданского общества в этом участвуют активно, 42% — что участвуют, но недостаточно, 37% — что практически не участвуют и 17% затруднились с ответом). Из сказанного по поводу предоставления государством социальных услуг населению можно сделать вывод: государство очень слабо показало себя социальным партнером населения, а институты гражданского общества оказались не готовы активно участвовать в изменении ситуации к лучшему.

Важно также оценить уровень вовлеченности российского общества в преобразование бюрократии. В опросах спрашивали респондентов о том, насколько, по их мнению, граждан страны интересуют проблемы государственного управления. Результаты опроса даны на рис. 42.

Выяснилось, что приблизительно 90% респондентов указывают на заинтересованность граждан проблемами госуправления. Следует подчеркнуть, что речь шла не только о реформе государственной службы, но и о предельно широком круге управленческих проблем. Доля экспертов, считающих, что граждане глубоко заинтересованы проблемами госуправления, увеличилась между 2010 и 2017 г. с 25 до 35%, а доля граждан, считающих так, снизилась с 41 до 36%. Доля экспертов, считающих интерес граждан умеренным, стабилизировалась на уровне 45%, а доля считающих подобным образом граждан возросла с 35 до 45%; в обеих группах респондентов сократилась доля тех, кто считает интерес граждан к вопросам управления слабым, а доля тех, кто не видит такого интереса вовсе, была менее 5%.

Таким образом, в период последних семи лет на фоне внутренних и внешних вызовов интерес граждан к вопросам государственного управления в целом возрос, что, в частности, открывает перспективы для более деятельного участия населения в реформировании государственной службы.

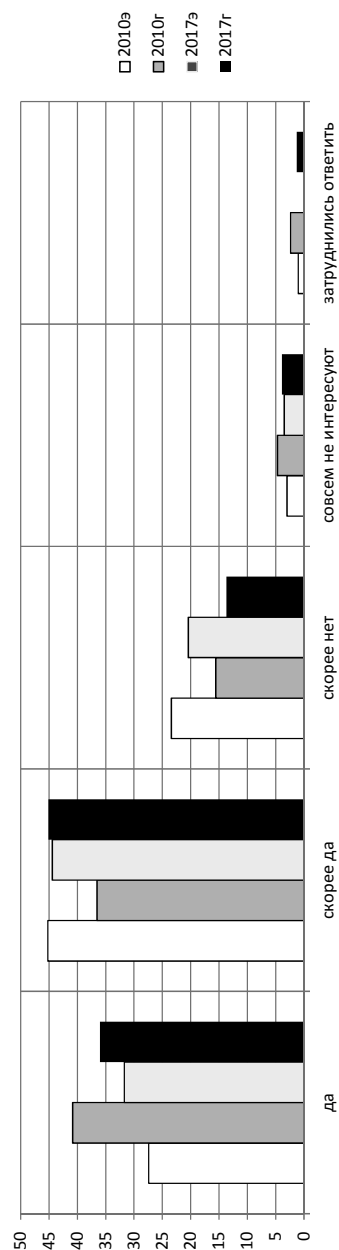


Рис. 42. Интересуют ли население проблемы государственного управления? (2010–2017), %

Вместе с тем наличие интереса, очевидно, еще не является залогом успешного участия в решении существующих проблем. Поэтому авторы спросили мнение респондентов об уровне информированности граждан о деятельности органов государственной власти (рис. 43).

Диагностировано существование разрыва в оценках граждан и экспертов. Доля тех, кто считает уровень информированности высоким, по всем годам исследования не превышала 10%, при этом граждане считали уровень информированности более высоким, чем эксперты. Доля респондентов, считавших уровень информированности «скорее хорошим», с течением времени несколько увеличилась: если в 2006 г. так считали 15% экспертов и 10% граждан, то в 2017 г. уже 30% экспертов и более 40% граждан. Однако больше всего доля тех, кто считает уровень информированности «скорее низким». В 2006 г. так считали примерно по 60% граждан и экспертов, к 2017 г. этот показатель снизился, но все еще составляет более 50% экспертов и почти 40% граждан. Соответственно сократилась доля тех, кто считает уровень информированности «очень низким», как среди экспертов, так и среди граждан.

Таким образом, отмечено некоторое улучшение уровня информированности граждан о деятельности органов государственной власти, но по-прежнему имеется существенный потенциал для улучшения. На наш взгляд, имеется как эмпирическая, так и причинно-следственная взаимосвязь между динамикой ответов на вопросы об уровне авторитета государственных органов (служащих) и о степени информированности населения об их деятельности. Чем лучше граждане информированы о реальных процессах в государственном аппарате, с тем большим доверием они относятся к данным институтам. Эта тенденция подтверждена мировым опытом.

Информацию о деятельности государственных органов и служащих граждане черпают не только из СМИ, но и из различных сообществ, членами которых они являются. Речь может идти об общественных, политических и профессиональных организациях, объединениях, ассоциациях, т. е. обо всем, что можно отнести к гражданскому обществу. В связи с этим важен вопрос о том, в каком направлении меняется взаимодей-

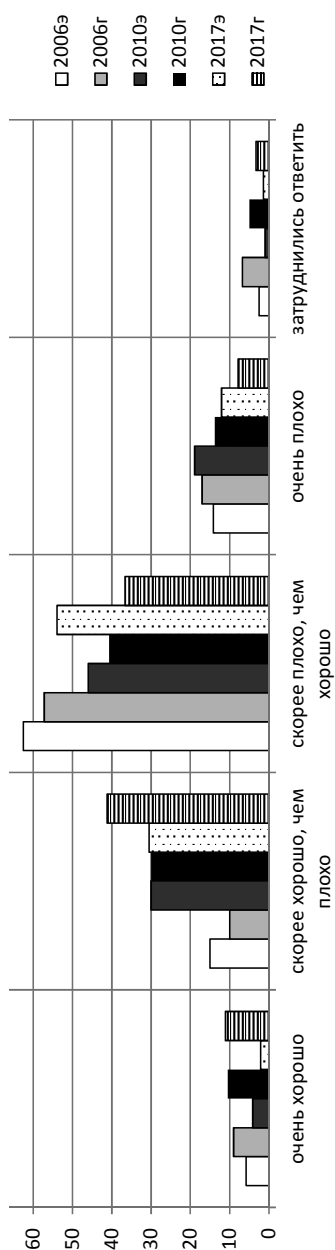


Рис. 43. Уровень информированности граждан о деятельности органов государственной власти и управления (2006–2017), %

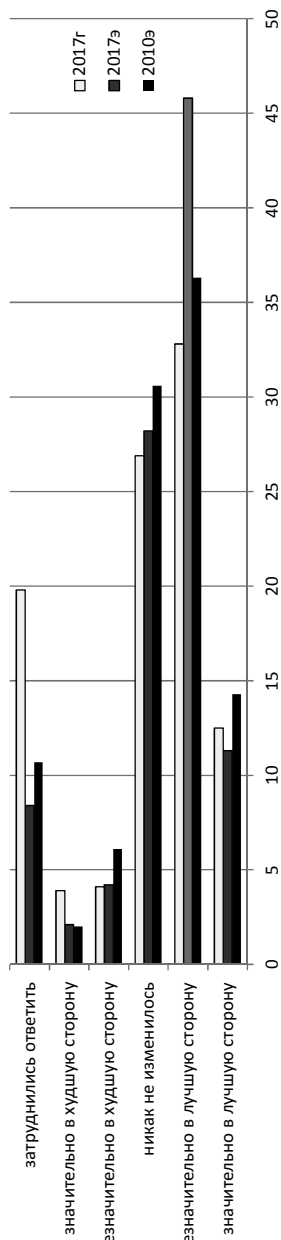


Рис. 44. В каком направлении изменилось взаимодействие органов государственной власти с негосударственными структурами? (2010–2017), %

ствие органов государственной власти с негосударственными структурами. Результаты опроса по данной теме представлены на рис. 44. Из этих результатов явствует, что за последние семь лет отмечены незначительные изменения в лучшую сторону: в 2010 г. так считали 35% экспертов, а в 2017 г. — уже 45%.

Значительные позитивные изменения отметили 13–15% граждан и экспертов; отсутствие изменений — 25–30%, изменения в худшую сторону — 5%, затруднились ответить 7–10% экспертов и почти 20% граждан. Таким образом, произошло снижение доли тех, кто не видит изменений или видит изменения в худшую сторону; правда, и доля тех, кто видит явные позитивные изменения, остается стабильно невысокой.

Все это указывает на то, что взаимоотношения российской власти и организаций гражданского общества находятся в состоянии стагнации, и внедрение в деятельность органов власти новых информационных технологий (интерактивные сервисы, социальные сети и т. д.) реально не меняет принципов их повседневного взаимодействия с гражданами и бизнесом. Госслужба продолжает функционировать во многом изолированно от общества.

Правомерность данного утверждения доказывается результатом опроса респондентов на предмет выяснения их мнения о характере отношений государственных служащих и бизнеса (табл. 4).

ТАБЛИЦА 4. ХАРАКТЕР ОТНОШЕНИЙ, СКЛАДЫВАЮЩИХСЯ
У ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ С СУБЪЕКТАМИ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (2010–2017), %

Уровни бизнеса	2010э				2017г				2017э			
	Плох.	Сред.	Хор.	Затр.	Плох.	Сред.	Хор.	Затр.	Плох.	Сред.	Хор.	Затр.
Крупный	6	39	48	7	6	31	49	14	3	34	55	9
Средний	10	62	14	14	14	59	14	13	19	65	9	8
Малый	39	37	13	11	41	37	10	12	55	33	4	8

Видно, что, по мнению респондентов, самые лучшие отношения складываются у государственных служащих с представителями крупного бизнеса. В 2010 г. так считали 48% экспертов, а в 2017 г. — уже 55%. Такое положение может объясняться тем, что крупнейшие корпорации в России являются полностью или частично государственными, и в целом, как считают эксперты, власть и собственность в нашей стране в последние десятилетия в принципе не разделены.

Что касается отношений госслужащих со средним и малым бизнесом, то респонденты полагают, что эти отношения хорошие лишь в 5–15% случаев. При этом доля экспертов, считающих отношения со средним бизнесом плохими, увеличилась в 2010–2017 гг. с 10 до 19%, а отношения с малым бизнесом считали плохими 39% экспертов в 2010 г. и уже 55% в 2017 г. Оценки граждан, среди которых есть предприниматели, в целом повторяют позицию экспертов.

Все это указывает на существование системных проблем во взаимоотношениях власти и бизнеса в России. Как известно, в числе приоритетов административной реформы 2003–2006 гг. было снижение избыточного государственного регулирования в экономике, а позднее в законодательство был введен принцип, согласно которому введение каждой новой правовой нормы в сфере регулирования экономической деятельности должно сопровождаться упразднением одной действующей нормы (*one in — one out*). Улучшение позиции нашей страны в международном рейтинге *Doing Business* является одним из ключевых показателей реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития до 2020 г.

Однако при этом в реальности как граждане, так и сами государственные служащие отмечают ухудшение ситуации во взаимодействии предпринимательского сообщества и представителей власти.

В 2017 г. 52% граждан и 40% экспертов утверждали, что в настоящее время государственные чиновники скорее не обеспечивают реализацию функций государства по защите и поддержке среднего и малого предпринимательства. Положительно ответили на данный вопрос лишь 30% граждан и экспертов.

Ранее отмечалось (см. рис. 21), что в 2000-е гг. граждане считали принятие закона о лоббизме одной из эффективных антикоррупционных мер. В развитие данной темы респондентам было предложено оценить состояние лоббизма в современной России, так как лоббизм является распространенной в мировой практике формой взаимодействия власти и бизнеса.

Опрошенные граждане и эксперты считают лоббизм в системе государственной службы формой слияния власти и бизнеса и видом коррупционных связей, что хорошо видно на рис. 45.

Способом диалога власти и общества считают лоббизм намного меньше респондентов. Однако с течением времени между 2012 и 2017 г. возросла оценка лоббизма в качестве способа диалога власти и бизнеса.

Граждане чаще, чем эксперты, считают лоббизм криминализированным сообществом, но вместе с тем и каналом прямого влияния общества на власть, возможностью выражения гражданских интересов и институтом цивилизованного взаимодействия власти и бизнеса. При этом эксперты сравнительно чаще характеризуют лоббизм как форму слияния власти и бизнеса и вид коррупционных связей. В целом можно заключить, что граждане оценивают лоббизм более позитивно, чем эксперты.

На прямой вопрос, положительным или отрицательным явлением они считают лоббизм сегодня, респонденты ответили так, как показано на рис. 46. Однозначно положительно оценили лоббизм лишь около 5% респондентов, причем более положительные оценки давали граждане. За пять лет изменений в динамике подобных ответов не отмечено. Частично положительно ценили лоббизм 17–20% респондентов, в основном тоже граждане, причем особый рост отмечен в 2017 г.

Большая часть респондентов отметили «негативные» и «скорее негативные» характеристики лоббизма, при этом больший негативизм отмечен у экспертов, и в 2012–2017 гг. происходило снижение доли подобных ответов. Наконец, затруднились ответить от 15 до 20% респондентов, и доля затруднившихся с ответом граждан возросла в 2017 г. до 27%.

Все это указывает на то, что лоббизм не считают в российском обществе однозначно негативным явлением, граждане видят в нем положительные стороны, и со временем понима-

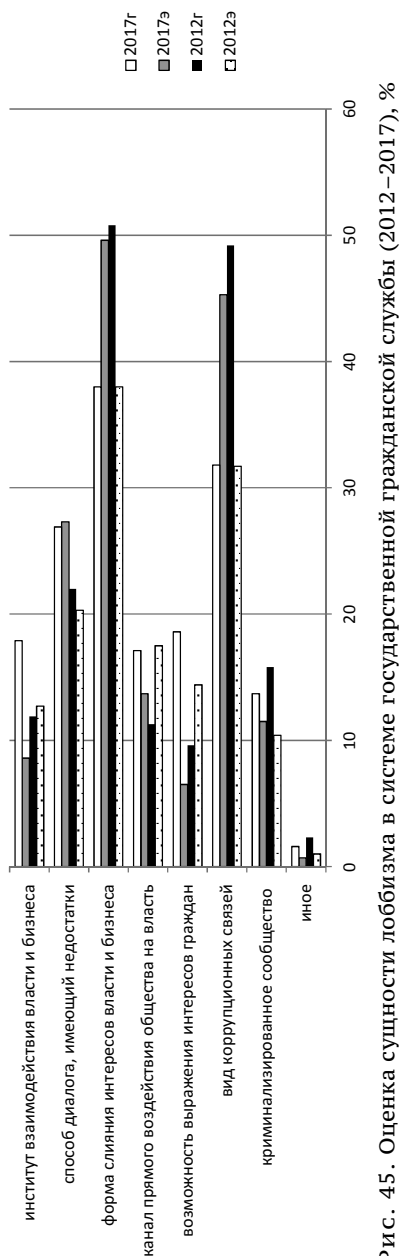


Рис. 45. Оценка сущности лоббизма в системе государственной гражданской службы (2012–2017), %

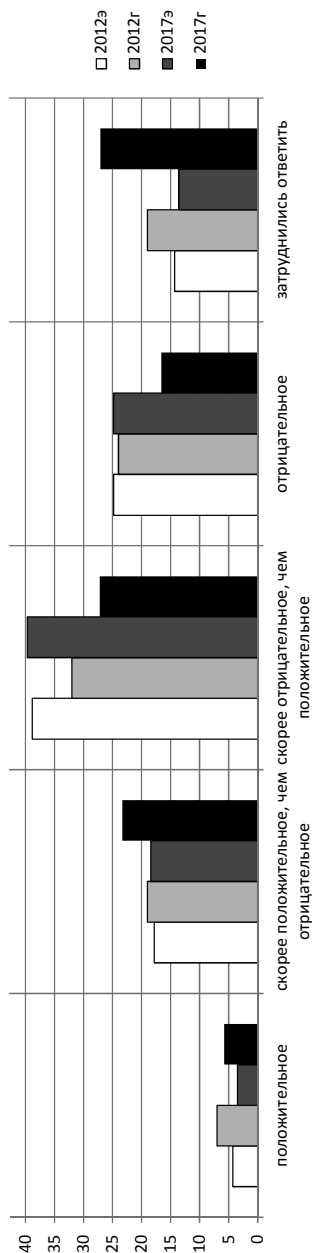


Рис. 46. Оценка влияния современного лоббизма в системе государственной службы (2012–2017), %

ние позитивных сторон лоббизма как формы взаимодействия граждан и власти укрепляется.

На вопрос о том, чьи интересы в основном выражают лоббистские группы, респонденты отмечают в первую очередь влияние крупного финансово-промышленного капитала (рис. 47).

За ним следуют «естественные» монополии, которые, по сути, также представляют крупный капитал. В совокупности оценки по эти двум вариантам составляют порядка 90% всех ответов. Также респонденты выделяют влияние посредством лоббизма зарубежных финансово-промышленных кругов, среднего и малого бизнеса (18–25%), а также НКО (около 10%) и, в последнюю очередь, населения страны (около 5%).

Такое распределение ответов в годы исследования оставалось стабильным. Однако роль крупного капитала и граждан в лоббировании усилилась в период между 2012 и 2017 г., а роль среднего и малого бизнеса, напротив, снизилась.

Эксперты выше оценивали лоббистские интересы зарубежных кругов, НКО, «естественных» монополий и крупного бизнеса, а граждане — населения, среднего и малого бизнеса. Обращает внимание разброс в оценках экспертов и граждан по данному вопросу. Вероятно, этот разброс вызван различиями в их понимании сущности лоббизма, которая, напомним, в России до сих пор нормативно не закреплена. Это открывает простор для различных трактовок, более или менее расширительных, что отчасти объясняет выявленные различия в оценке сущности лоббизма гражданами и экспертами. Действительно, если под лоббизмом понимать деятельность граждан и НКО, о чем чаще говорят граждане, то эта деятельность скорее позитивная. Если же лоббизм связан в основном с интересами крупнейших корпораций, в том числе иностранных, о чем чаще говорят эксперты, то эта деятельность скорее носит негативный характер.

Отвечая на вопрос о том, что мешает российскому лоббизму стать цивилизованным, т. е. учитывающим интересы общества, респонденты склонялись к мнению, что это факторы отсутствия специального законодательства и нежелание со стороны крупного бизнеса выводить свои интересы из тени (рис. 48).

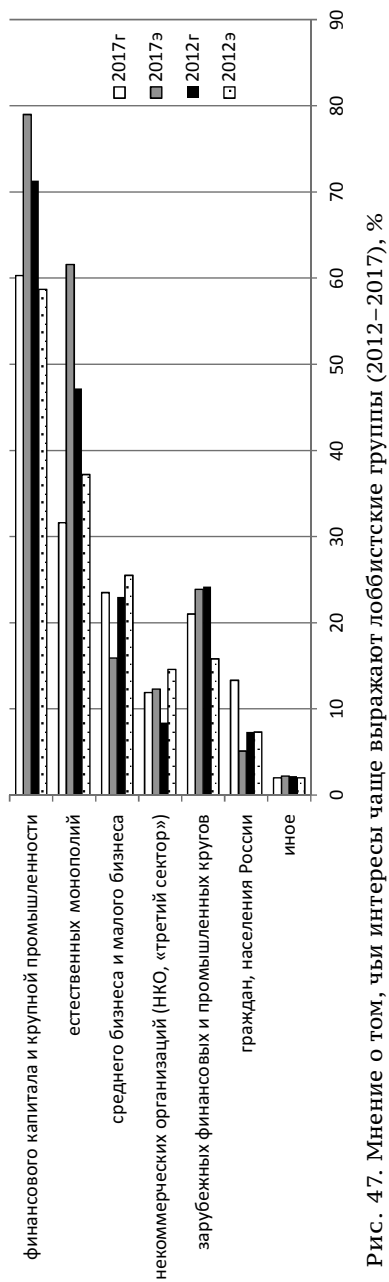


Рис. 47. Мнение о том, чьи интересы чаще выражают лоббистские группы (2012–2017), %

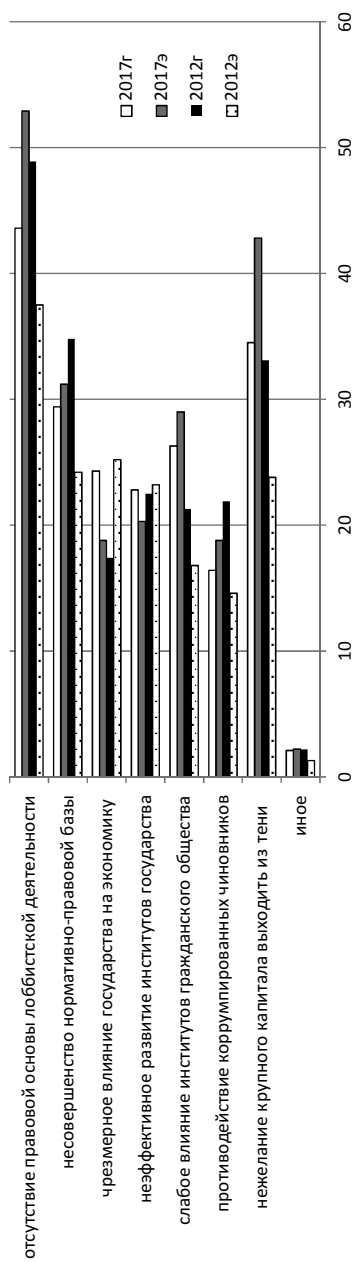


Рис. 48. Факторы, мешающие становлению цивилизованного лоббизма в России (2012–2017), %

С течением времени между 2012 г., когда этот вопрос задавался в первый раз, и 2017 г. отмечено возрастание значимости таких факторов, как сопротивление крупного капитала, слабое влияние гражданского общества, чрезмерное влияние государства на экономику. Сократилось или осталось неизменным влияние таких факторов, как отсутствие правовой базы в сфере лоббизма, несовершенство регламентации деятельности государственных служащих, архаичное устройство институтов государства и противодействие коррупционеров в государственном аппарате.

Эксперты чаще придерживались мнения, что развитию цивилизованного лоббизма мешает сопротивление крупного капитала и коррумпированной элиты, слабое влияние гражданского общества, несовершенство регламентации деятельности госслужащих и отсутствие закона о лоббизме. В свою очередь граждане чаще заявляли о таких факторах, как несоответствие современным требованиям основных институтов государства и чрезмерное влияние государства на экономику. То есть ответы граждан носят более системный и комплексный характер по сравнению с ответами экспертов. При этом следует обратить внимание на то, что соотношение ответов экспертов и граждан по каждому варианту за пять лет существенно изменилось. Это может объясняться изменениями в общественном восприятии проблемы, произошедшими в последние годы.

Отвечая на вопрос о факторах, которые могли бы способствовать созданию в России цивилизованного лоббизма, респонденты в первую очередь выделяли принятие соответствующего закона, четкое определение границ разрешенного лоббизма, а также обеспечение прозрачности власти (рис. 49).

Действительно, перспектива принятия закона о лоббизме в Российской Федерации обсуждается более десяти лет, но такой закон все еще отсутствует. Вместе с тем респонденты правомерно не сводят все свои ожидания в части развития цивилизованного лоббизма исключительно к принятию закона. С течением времени между 2012 и 2017 г. возросла значимость таких факторов, как создание институтов общественного контроля, сокращение количества контрольно-надзорных органов, завершение административной реформы, развитие конкурент-

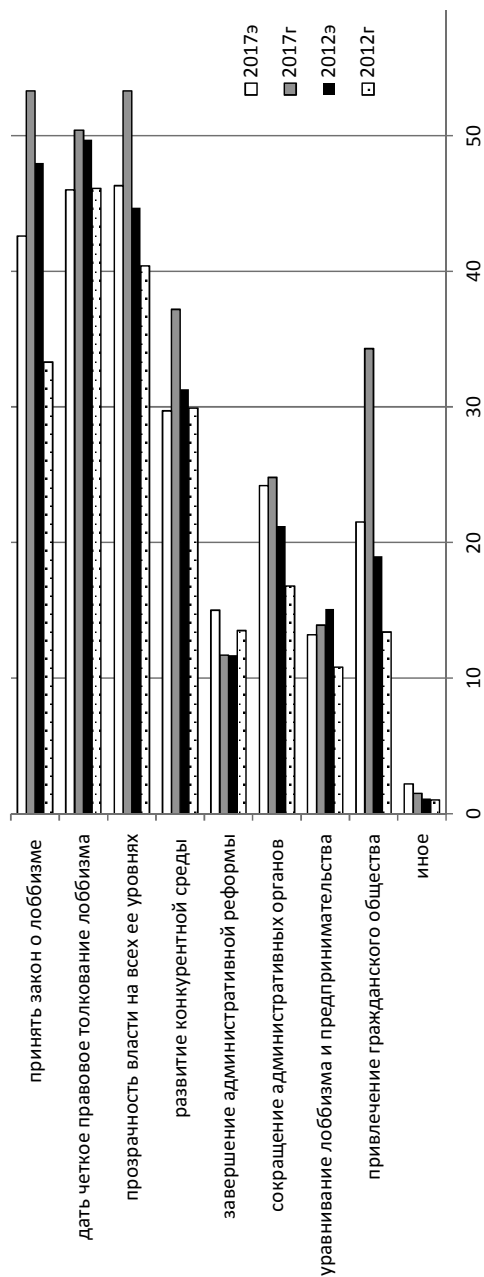


Рис. 49. Факторы формирования гражданского лоббизма в России (2012–2017), %

ной среды, прозрачность действий власти. Такие факторы, как принятие закона о лоббизме, разграничение случаев лоббизма и коррупции, а также приравнивание лоббирования к предпринимательской деятельности, за пять лет утратили свою актуальность. Очевидно, что респонденты в своих ответах сместили акценты с формально-правовых на экономические и управленческие инструменты регулирования лоббистской деятельности. Это свидетельствует о более зрелом понимании проблемы. В целом к 2017 г. сильнее всего возросла значимость таких факторов, как усиление конкуренции и общественного контроля в экономике.

Эксперты чаще выделяли завершение административной реформы как важный фактор становления цивилизованного лоббизма. Однако по всем прочим вариантам ответов обычные граждане высказывались более определенно, чем эксперты.

В качестве **выводов** по итогам рассмотрения особенностей взаимодействия государственной службы и современного российского общества следует отметить:

1. Одним из факторов, препятствующих повышению имиджа государственных служащих в общественном мнении, является слабая степень открытости государственной службы. Это приводит к тому, что негативные факты взаимодействия государственной службы с населением получают бóльшую огласку, чем позитивное поведение основной массы государственных служащих при выполнении ими своих повседневных обязанностей. Таким образом, поддержание своего имиджа должно быть составной частью профессиональной культуры государственного служащего. Только тогда государственный служащий станет соотносить и оценивать свое профессиональное поведение с общественным мнением о его профессии и о нем самом. Это касается и вопросов соотношения профессиональных корпоративных ценностей государственных служащих с общественными ценностями.
2. Определяющими в формировании положительного имиджа государственного служащего являются его личные профессиональные качества, и только потом — статус и имидж государственной службы как таковой. Примечательно, что «способность нравиться», как считают эксперты, не оказы-

вает практически никакого положительного воздействия на имидж государственного служащего. На имидж государственного служащего большое влияние также оказывают средства массовой информации, которые могут непропорционально представлять негативные и позитивные факты деятельности органов власти, а также отдельных чиновников, перенося их «огрехи» на всю государственную службу.

3. В современной российской истории процессы становления и развития государственной службы совпали с процессами формирования гражданского общества. Поэтому очень важно проследивать и анализировать развитие взаимоотношений государственной службы и гражданского общества, тем более что государственная служба как специфический социально-управленческий институт опосредует отношения государства и гражданского общества. Открытость государственной гражданской службы пока явно недостаточна и, следовательно, затруднен общественный контроль за ее деятельностью.

4. Тенденции и перспективы реформирования государственной гражданской службы Российской Федерации

Становление системы государственного управления в Российской Федерации происходило в трудных условиях экономических и политических кризисов 1990-х гг. В 2000-е гг. были предприняты шаги по организационному оформлению механизмов управления в их существующем виде, однако до настоящего времени реформирование не завершено, и система управления сохраняет много неэффективных элементов, что вызывает справедливую критику со стороны российского общества.

Формирование подхода к государственной службе как деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов власти и лиц, замещающих государственные должности, относится к середине 1990-х гг. До этого времени правовые рамки государственной службы были нечеткими, принципы реализации кадровой политики в органах управления и в других организа-

циях (учреждениях) государственного сектора были сходными, а муниципальная служба не была отделена от государственной службы.

Хотя в действующем законодательстве установлен принцип единства системы государственной службы, практика показывает, что данное единство фактически не реализуется. Это приводит к тому, что каждая часть государственного механизма развивается автономно, без общего плана и зачастую в ущерб другим элементам. Роль государственных служащих, их место в российской экономике и обществе остаются неясными. В результате у государственных служащих и у граждан создается впечатление, что система государственной власти действует в собственных интересах¹.

Развитие государственной гражданской службы Российской Федерации в настоящее время происходит на основании двух базовых документов, рассчитанных на текущий политический цикл до 2018 г. Это указы Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы» (вместе с «дорожной картой», утвержденной распоряжением Правительства РФ).

В первом указе (2012 г.) в части совершенствования государственной службы предусматриваются в частности такие мероприятия, как:

- применение комплексной оценки деятельности гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки;
- доведение уровня оплаты госслужащих до конкурентного на рынке труда, увеличение доли оплаты, обусловленной реальной эффективностью;

¹ Граждане наслышаны о громких делах. Публикация Левада-Центра//www.levada.ru/2016/08/16/grazhdane-naslyshany-o-gromkih-delah/.

- введение на гражданской службе системы профессионально-функциональных групп с учетом отраслевой структуры государственного управления¹.

В указе были заложены предпосылки для того, чтобы изменения в системе государственной службы стали инструментом при решении задач социально-экономического развития страны. Эта тенденция является относительно новой для отечественной системы государственного управления, в которой внутри-аппаратные бюрократические процессы традиционно рассматривались изолированно от процессов в экономике и обществе.

Во втором указе (2016 г.) в качестве направлений развития государственной гражданской службы указаны в частности:

- управление численностью служащих федеральных органов, в том числе высвобождаемых в ходе организационно-штатных мероприятий;
- внедрение единой информационной системы в кадровой сфере и перевод части кадровых процедур в электронный вид;
- утверждение универсальной методики проведения кадровых конкурсов;
- унификация требований к должностям с учетом профиля образования;
- внедрение оценки эффективности кадровых служб, в том числе с учетом показателей работы с кадровыми резервами;
- совершенствование системы профессионального развития госслужащих (отказ от обязательных сроков, внедрение образовательных сертификатов, улучшение финансирования, развитие стажировок, дистанционного обучения);
- материальное стимулирование для повышения престижа службы;
- работа с кадровыми службами в части противодействия коррупции².

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

² Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 гг.» // СЗ РФ. 2016. № 33. Ст. 5165; Распоряжение

Данный документ содержит значительно более узкий перечень мер по сравнению с разработанной, но не введенной в действие программой развития государственной службы Российской Федерации на 2015–2018 гг. Причина видится в отсутствии специального финансирования данных мероприятий.

Таким образом, оба действующих в настоящее время программных документа в сфере государственной службы можно рассматривать как сугубо технические документы, направленные лишь на частичные, точечные улучшения в существующей системе.

В связи с этим целесообразно вспомнить о первом документе в данной сфере — Концепции реформирования системы государственной службы, принятой в 2001 г. и не утратившей силы по сей день¹. Разработке данной концепции предшествовала серьезная экспертная работа. Предполагалось, что документ задаст вектор трансформации института российской государственной службы на длительную перспективу. Все принятые впоследствии правовые акты, включая законы о системе государственной службы (2003 г.) и о государственной гражданской службе (2004 г.), а также федеральные программы ее реформирования на 2003–2005 и 2009–2013 гг., несли на себе отпечаток положений данной Концепции, но не отвечали ей полностью, что неоднократно отмечалось учеными.

В Концепции заложены предпосылки для наполнения государственной службы общественно-полезным содержанием. Госслужба определяется там как:

- публичный институт (т. е. институт публичного управления, к которому в мировой практике, наряду с госуправлением, относится также муниципальное управление и деятельность организаций гражданского общества);

Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2016 г. № 1919-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ» // СЗ РФ. 2016. № 58. Ст. 5604.

¹ Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г.).

- социальный институт (т. е. институт, призванный удовлетворять не только потребности правящей политической элиты, но и всего общества);
- правовой институт (т. е. институт, имеющий целостное правовое регулирование и действующий в рамках законности);
- организационный институт (т. е. институт, имеющий внутреннюю структуру, оптимальную для реализации его общественных функций).

Можно констатировать, что в настоящее время государственная служба оформилась как правовой и организационный институт, но в качестве публичного и социального института пока не сложилась.

Деятельность института государственной службы, согласно определению Концепции, направлена в первую очередь на непосредственное выполнение функций государства и лишь затем — на обеспечение деятельности органов власти и лиц, замещающих государственные должности. Однако в действующем законодательстве государственная служба понимается как профессиональная деятельность по обеспечению полномочий государственных органов и высших должностных лиц¹. Иными словами, в законодательство заложен узкий подход к госслужбе как обслуживающей деятельности при политической подсистеме общества. Институциональные характеристики государственной службы, ее место и роль в жизни российского общества в законодательстве отсутствуют, что идет вразрез с Концепцией.

Если сравнивать принципы государственной службы в Концепции и в Федеральном законе «О системе государственной службы», то видно, что из 13 принципов, представленных в Концепции, лишь семь нашли отражение в законе. Речь идет о принципах законности, прав человека, равного доступа на службу, профессионализма, единства системы госслужбы, правовой защищенности служащих, информирования граждан о деятельности госслужащих.

¹ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

Принципы федерализма, взаимосвязи государственной и муниципальной службы есть в законе, но отсутствуют в Концепции. В свою очередь принципы служения интересам гражданского общества и государства, независимости госслужащих от корпоративных интересов (в том числе интересов самой госслужбы как закрытой корпорации!), ответственности, субординации, стабильности, этичности поведения, а также сбалансированности ограничений и гарантий есть в Концепции, но не отражены в законе. Если о субординации и ответственности упоминается в других статьях закона, то такие принципы, как служение обществу, этичность и свобода от корпоративных интересов, по существу, недооценены законодателем. Не пытаясь давать оценку причин такого положения, подчеркнем, что оно нуждается в исправлении.

Важными положениями Концепции (раздел 3) являются тезисы о том, что государственная служба функционирует в интересах граждан, а реформа госслужбы осуществляется при прямом участии гражданского общества. Там же имеется ряд моментов, принципиальных для реформирования современной гражданской службы. Во-первых, указано, что гражданская служба может осуществляться не только в органах власти, но также в учреждениях и организациях. Во-вторых, предусмотрено прохождение службы без замещения должности государственной службы и без заключения служебного контракта. Данные положения не реализованы в действующем законодательстве.

Таким образом, Концепция 2001 года заложила предпосылки для построения гораздо более открытой и демократичной государственной службы, чем это предусмотрено в действующем законодательстве. Замкнутая модель государственной службы, ориентированная на обслуживание власти, возможно, отвечала потребностям начала 2000-х гг., когда происходило восстановление государственных институтов. Но в современных условиях общество требует от институтов управления подотчетности и эффективности, что актуализирует трансформацию сложившейся модели. В Концепцию реформирования системы государственной службы изначально был заложен большой модер-

низационный потенциал. Сегодня настало время реализовать его.

Помочь в этом могут результаты опросов, проведенных специалистами ИГСУ РАНХиГС в 2000–2010-е гг., позволяющие рассмотреть процесс реформирования государственной гражданской службы России в динамике.

В 2006 и 2017 г. респондентов спрашивали о том, как они оценивают предварительные итоги реформирования гражданской службы. На рис. 50 представлено распределение ответов на данный вопрос. Видно, что однозначно положительные и отрицательные оценки находились примерно на равном уровне — в пределах 10% каждая. Основная доля ответов пришлась на промежуточные варианты оценки — «скорее да» и «скорее нет». Мнение экспертов в обоих случаях было более позитивным (порядка 40% назвали итоги реформы «скорее положительными»), доля негативных оценок сократилась между 2006 и 2017 г. При этом возросла доля экспертов, затруднившихся ответить на данный вопрос, с 7 до 13%.

Что касается мнения граждан, то они оценивали итоги реформы как «скорее положительные» и «скорее отрицательные» в 35% случаев, т. е. для населения итоги реформы не были очевидными. Это также подтверждается тем, что 17% граждан в принципе затруднились оценить данные итоги.

Так как одним из приоритетов реформы государственной службы во все годы была модернизация законодательства, целесообразно рассмотреть, как респонденты оценивали эффективность данной деятельности. В 2006–2017 гг. их спрашивали, способствует ли действующее законодательство о государственной гражданской службе улучшению ее общего состояния. Распределение ответов представлено на рис. 51.

Видно, что чаще всего респонденты выбирали вариант «отчасти способствует». Однозначно положительное влияние законодательства на развитие гражданской службы признавало около 10% опрошенных. В 2017 г. существенно возросла доля экспертов, которые видели позитивную роль законодательства о госслужбе. Кроме того, доля экспертов, дающих позитивные ответы на данный вопрос, во всех случаях выше доли обычных

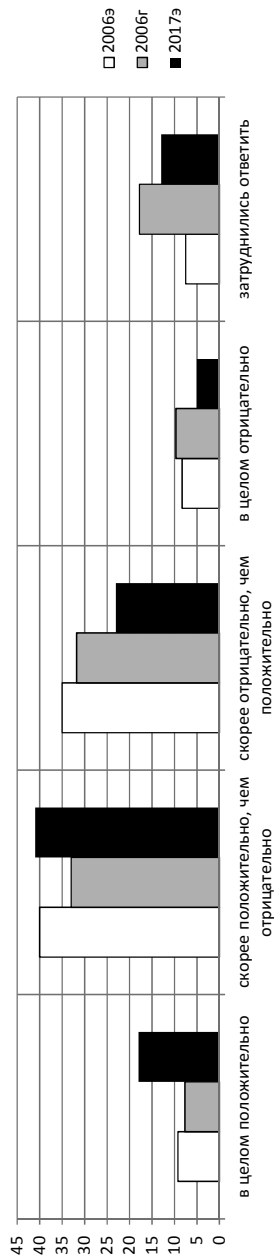


Рис. 50. Оценка предварительных итогов реформирования гражданской службы (2006–2017), %

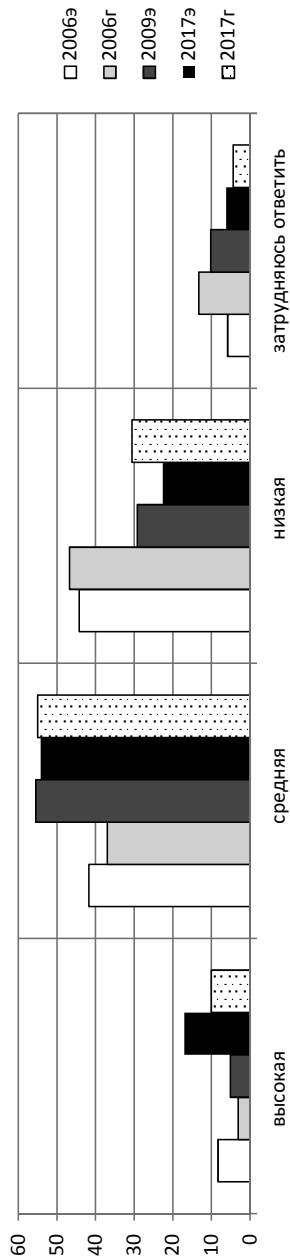


Рис. 51. Роль действующего законодательства о государственной гражданской службе в улучшении ее общего состояния (2006–2017), %

граждан. Это указывает на то, что полезность законодательства в улучшении состояния гражданской службы, как говорится, не видна «невооруженным глазом».

Доля респондентов, считающих, что законодательство никак не влияет на развитие государственной службы, сократилась почти в 2 раза, также произошло сокращение доли затруднившихся с ответом. Таким образом, в целом результаты проведенного опроса можно оценить как нейтральные и указывающие на отсутствие очевидной позитивной связи между действующим законодательством о государственной службе и улучшением ее функционирования.

Еще один важный вопрос, заданный респондентам, касался изменения уровня работы государственных органов в динамике последних пяти лет на момент проведения опроса. Респонденты отвечали на данный вопрос в 2010, 2012 и 2017 г.

Распределение, представленное на рис. 52, указывает на то, что ответы о повышении и сохранении на прежнем уровне качества работы государственных органов были представлены примерно в равных пропорциях (30–40% во все годы).

Однозначно положительные ответы чаще давали эксперты, и в их выборке доля подобных ответов повысилась с 31% в 2010 до 48% в 2017 г. В ответах граждан доля позитивных ответов (31%) сменилась в последние годы утверждением о стагнации реформы (40%).

Наиболее равномерное распределение наблюдалось в 2012 г., когда варианты «повысился», «не изменился» и «понижился» были представлены на уровне 30%. В дальнейшем доля граждан и экспертов, давших негативные ответы, существенно (до 10%) сократилась. Наконец, доля граждан, не определившихся с оценкой работы государственных органов, в последний период возросла.

Все это указывает на то, что граждане не замечают однозначно позитивной динамики в работе государственных органов и государственных служащих и склоняются к тому, что в их работе ничего не меняется. Эксперты в свою очередь акцентируют внимание на позитивных изменениях, хотя и в их среде велика доля тех, кто не видит явных изменений в лучшую или в худшую сторону. Такие результаты подтверждают, что реформа

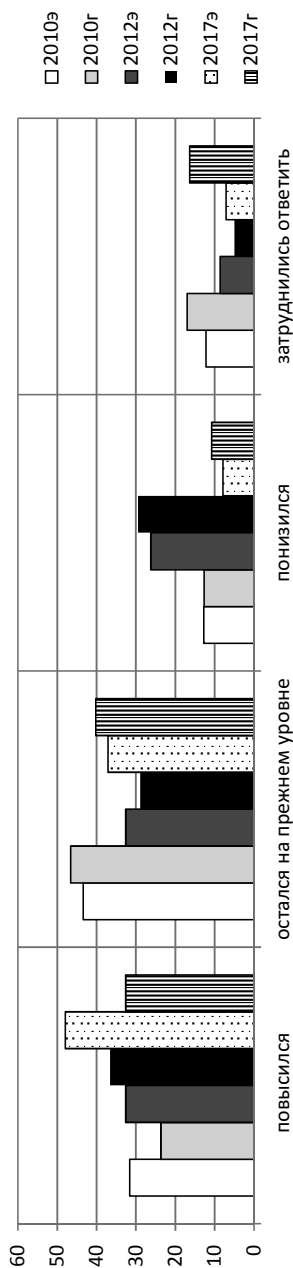


Рис. 52. Оценка изменений уровня работы государственных органов в течение последних пяти лет (2010–2017), %

госслужбы затормозилась в настоящее время и государственная служба находится в ситуации неэффективного равновесия.

Еще в 2009 г. экспертам было предложено оценить, какое влияние на эффективность гражданской службы оказала реформа. Общее распределение мнений экспертов показывает, что положительная тенденция (27%) превалирует над отрицательной (10%), хотя более половины участников исследования не увидели в тот период изменений эффективности государственной гражданской службы (53%). Повторное исследование в 2017 г. диагностировало, что 94% граждан и 96% экспертов считают повышение эффективности системы государственного управления важной национальной проблемой. Таким образом, за прошедшие годы реформа, к сожалению, не дала тех результатов, которые изначально предполагались ее инициаторами.

Одним из приоритетов реформы государственной службы является обеспечение единства ее системы, предполагающее одинаковые принципы функционирования видов и уровней государственной службы, а также ее взаимодействие с муниципальной службой. В 2006 г. респондентов спрашивали о состоянии взаимодействия государственной гражданской и муниципальной службы. Эксперты в 51% случаев отметили, что это взаимодействие эффективно. Граждане оценили это взаимодействие как эффективное лишь в 36% случаев. Приоритетом взаимодействия государственных и муниципальных органов респонденты назвали сферу экономики (53%).

В 2009 г. на фоне активного проведения политики выстраивания «вертикали власти», эффективной ее работу считали 7% экспертов и скорее эффективной — 55,2% из них; по мнению 24% экспертов, «вертикаль» работала скорее неэффективно, и 8% считали ее неэффективной. Особенности взаимодействия федеральной и региональной власти оценивали положительно 52% экспертов, противоположного мнения придерживались 31%, остальные затруднялись с ответом. Такое положение при общем благоприятном фоне свидетельствовало о наличии существенных проблем в организации и осуществлении взаимодействия органов власти различного уровня и необходимости внесения в эту систему необходимых усовершенствований. Экспертами было предложено выделить ряд вопросов, которые

прежде всего должны быть в центре взаимодействия федеральной и региональной власти в субъектах Российской Федерации: обеспечение в регионе социально-политической стабильности (60%), разработка межрегиональных целевых программ социального и экономического развития (49%) и защита конституционных прав граждан (44%).

Еще задолго до начала реформирования государственной гражданской службы начал обсуждаться вопрос о необходимости создания централизованной системы управления ею, в том числе и о специальном органе управления. По мнению экспертов, в 2003 г. к числу направлений деятельности по организации государственной службы, требующих централизованного управления, относились анализ денежного содержания государственных служащих (39%), реализация общих норм и правовых принципов управления (37%), соблюдение законности должностными лицами при решении кадровых вопросов (35%). В пользу создания специального федерального органа управления государственной службой высказывались в тот период 37% экспертов (32% были против и 31% затруднились с ответом).

К 2009 г. 11% экспертов считали, что система управления государственной службой существует в полном объеме, 72% — что существует в виде отдельных элементов, а то, что такая система отсутствует, отметили всего 12% экспертов. При этом среди экспертов только 4% считали систему управления достаточно эффективной, а подавляющее большинство (72%) — отчасти эффективной и 18% — неэффективной. Это подчеркивает тот факт, что в полной мере система управления государственной службой еще не сложилась, а простая совокупность отдельных элементов управления не может обеспечить необходимую эффективность. К сожалению, в дальнейшем этот вопрос не задавался, что лишает нас пока возможности проследить динамику мнений в этом важном аспекте.

В 2003 г. эксперты указывали, что совершенствованию государственной гражданской службы могло бы способствовать в большей степени обеспечение стабильности кадров государственной службы при смене руководства (47%), укрепление авторитета государственного служащего в обществе (44%), приведение структуры органов государственного управления

в соответствии с потребностями общества (42%). В качестве приоритетов для повышения кадрового потенциала они называли приближение профессионального образования к потребностям рынка труда (43%), качественное обновление содержания профессиональной подготовки (42%) и развитие нормативно-правовой основы профессионального обучения кадров (41%). Спустя 10 лет, в 2012 г., эксперты назвали в качестве приоритетов реформы усиление контроля при заполнении вакансий государственной гражданской службы (40%), информационное обеспечение по вакансиям и условиям найма (33%) и профессиональную адаптацию вновь принятых на государственную гражданскую службу граждан (29%). Граждане в ответах на тот же вопрос называли обеспечение проведения конкурсных процедур при приеме на государственную гражданскую службу (40%), информационное обеспечение (39%) и усиление контроля над представителями нанимателя (37%).

В 2006 г. эксперты подчеркивали потребность государственной гражданской службы в специалистах управленческого профиля (48%), экономистах (27%) и юристах (29%). Они указывали, что действующим госслужащим в основном не хватает знаний по теории и практике государственного и муниципального управления (37%), экономических (34%) и правовых (41%) знаний. В целом оценка кадрового потенциала в тот период и позднее была неблагоприятной (табл. 5).

ТАБЛИЦА 5. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОТВЕТОВ РЕСПОНДЕНТОВ
ОБ УРОВНЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ (2003–2017), %

Оценка потенциала	2003	2009		2017	
	э	э	г	э	г
Высокий	11	15	24	23	13
Средний	57	45	48	54	56
Низкий	32	40	28	23	31

В 2006 г., по мнению 45% экспертов, государство малоэффективно занималось формированием кадрового потенциала службы, а в 2009 г. так ответили уже 51% респондентов. Из дан-

ных таблицы видно, что за 15 лет кадровый потенциал не увеличился и распределение ответов респондентов, оценивавших его, практически не изменилось.

Ослабляют кадровый потенциал факты дискриминации. В 2003 г. 42% экспертов и 55% граждан указали, что национальность влияет на должностной рост государственного служащего; 27% экспертов и 29% граждан сталкивались лично со случаями дискриминации по национальному признаку при приеме на службу. При этом 53% экспертов и 50% граждан указали, что на госслужбе представлены в достаточной мере представители разных национальностей. В государственных органах субъектов РФ представители нетитульных наций представлены также достаточно полно, по мнению 25% экспертов (22% граждан), и недостаточно, по мнению 27% и 28% из них соответственно.

В 2006 г. около 20% экспертов и 26% граждан констатировали, что национальность влияет на прием на государственную службу и на должностной рост служащих. В 31% случаев эксперты и в 25% граждане указывали на то, что кадровая политика государственных органов учитывает интересы представителей разных национальностей; 18% экспертов и 24% граждан признали необходимость квотирования национального представительства в органах государственной власти.

1. В 2009 г. эксперты отмечали, что влияние национального фактора заметное, но в большей степени зависит от уровня органа государственной власти — в национальных республиках оно больше; примечательно, что соотношение тех, кто видит, и тех, кто не видит (включая затруднившихся) влияние этого признака, примерно 50×50. В качестве барьеров и вызовов, препятствующих ее реформированию в краткосрочной перспективе, видятся:

- неоптимальный характер управления государственной службой, препятствующий планомерной реализации реформ на федеральном уровне и координации деятельности государственной службы в субъектах РФ;

- финансовая необеспеченность мероприятий по реформированию государственной службы, препятствующая реализации системных изменений;
 - несбалансированный характер требований к должностям государственной службы и несовершенный порядок подбора кадров в органах государственной власти, создающий возможности для проявления непрофессионализма и коррупции в системе государственной службы.
2. В качестве барьеров и вызовов, препятствующих реформированию в среднесрочной перспективе, видятся:
- слабая координация мероприятий реформы государственной службы с направлениями других реформ в сфере государственного управления (административной и бюджетной реформами, развитием местного самоуправления), вызывающая отсутствие системного подхода к совершенствованию аппарата управления;
 - неоптимальный подход к регламентации понятия государственной службы, определяющий ее как обслуживающую деятельность в органах власти, что создает искусственную изоляцию государственной службы от бюджетной сферы и снижает стимулы в деятельности государственных служащих к удовлетворению нужд экономики и российского общества;
 - отсутствие оценки эффективности института государственной службы с использованием показателей общественной удовлетворенности и показателей, характеризующих социально-экономическое развитие, что способствует обособлению госслужбы от нужд общества и ее неэффективности.
3. В качестве барьеров и вызовов, препятствующих реформированию государственной гражданской службы Российской Федерации в долгосрочной перспективе, видятся:
- слабость механизмов общественного контроля за деятельностью государственной службы, приводящая к тому, что ее реформирование осуществляется изнутри и недостаточно связано с направлениями модернизации экономики и социальной сферы;

- сопротивление государственной службы как синергетической системы попыткам изменений, тормозящее усилия по ее реформированию;
- игнорирование научных подходов в практике реализации реформ в сфере государственной службы, приводящее к попыткам осуществлять изменения в «ручном» режиме, краткосрочными кампаниями, без разъяснения целей, что приводит к сворачиванию реформ без достижения поставленных целей.

Выводы и рекомендации

Результаты социологических исследований, проведенных специалистами ИГСУ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, показали, что проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации в полной мере сопряжены с процессами, происходящими в государстве и обществе. Рассмотренные в данном докладе вопросы затрагивают только часть важнейших аспектов деятельности гражданской службы, ее места и роли в процессах государственного управления и жизни общества, положения гражданских служащих. Тем не менее полученная социологическая информация, основанная на анализе мнений по изучаемой проблематике экспертов из числа компетентных работников органов государственной власти и управления, дает представление о реальном положении в системе государственной гражданской службы.

Результаты исследований показывают, что многое в организации государственной гражданской службы, в обеспечении ее деятельности носит противоречивый характер. Не по всем параметрам функционирования государственных органов обеспечивается должная эффективность

и не всегда результаты их работы отвечают общественным потребностям и интересам граждан. Сохраняются существенные различия между тем, каким должен быть в идеале гражданский служащий, и тем, каким он сегодня предстает в общественном мнении. Отмечен ряд негативных явлений в среде государственных гражданских служащих, прежде всего — коррупционного характера, и выявлены основные причины этих явлений.

Вместе с тем государственная гражданская служба в процессе своего реформирования, пусть и не столь быстро, накапливает новое качество и позитивные изменения. Развивается ее взаимодействие с институтами гражданского общества, оптимизируется взаимодействие между органами власти различного уровня, повышаются требования к уровню профессионализма, гражданственности и социальной ответственности гражданских служащих.

В качестве основных факторов дальнейшего развития гражданской службы видятся следующие позиции.

В краткосрочной перспективе:

- развитие информационно-коммуникационных технологий, расширение доступа населения к современным средствам коммуникации, что позволяет применять новые подходы в управлении (предоставление электронных государственных услуг, онлайн-опросы, порталы открытых данных и проч.);
- расширение участия гражданского общества в государственном управлении, включая создание общественных советов при органах власти, внедрение общественной, в том числе антикоррупционной, экспертизы проектов правовых актов, развитие практики общественных слушаний и проч.;
- развитие антикоррупционных технологий на государственной службе, включая публикацию сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера госслужащих и членов их семей, запрет для государственных служащих иметь банковские счета за рубежом.

В среднесрочной перспективе:

- использование потенциала общества при подготовке государственных решений, например, путем опросов, внедрения технологий краудсорсинга;
- внедрение механизмов публичной оценки деятельности руководителей в системе государственной службы, в том числе с учетом качества предоставления государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения руководителями своих должностных обязанностей;
- расширение практики привлечения независимых организаций к реализации отдельных функций государственных органов (аутсорсинг) или для проведения кадровых процедур (центры оценки, кадровый ассессмент).

В долгосрочной перспективе:

- внедрение в государственных органах систем управления качеством;
- развитие системы управления по результатам в органах власти, включая программное финансирование, публикацию докладов об основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, развитие вневедомственного контроля за целевым расходованием бюджетных средств;
- внедрение механизмов оплаты по результатам деятельности в системе государственной службы, разработка ключевых показателей эффективности;
- использование в программных документах государственных органов отдельных международных показателей, основанных на количественной оценке, а также расширение практики оценки деятельности органов власти и должностных лиц на основании количественных показателей (например, доклады о комплексной оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ).

Развитие системы государственной службы может происходить в условиях реализации одной из следующих *альтернатив*:

1) *Оптимальный сценарий*, предполагающий комплексное повышение эффективности государственной власти, связанное с ее реформированием на принципах открытости и подотчетности гражданскому обществу. Это позволит повысить общественное доверие к институтам государственной власти и превратить аппарат государственной службы в инструмент, способствующий повышению эффективности социально-экономического развития страны.

Риски данной альтернативы связаны с тем, что она предполагает реализацию целого комплекса взаимосвязанных мероприятий на протяжении продолжительного времени, что может произойти только в условиях стабильной политической поддержки и должно сопровождаться постоянным разъяснением целей и этапов реформы.

2) *Нейтральный сценарий*, предполагающий внедрение современных технологий и методов, вызывающих локальное улучшение функционирования отдельных элементов без повышения эффективности системы государственной власти в целом. Реализация этой альтернативы предполагает отказ от системного повышения эффективности государственной власти и замену полноценной реформы набором отдельных изменений, реализуемых в отсутствие единого плана и внешнего общественно-политического контроля.

Риски этой альтернативы связаны с тем, что изоляция системы государственной власти от общества будет нарастать, а сама эта система будет становиться архаичной и тормозить любые преобразования в экономике и социальной сфере. Следствием станет снижение рейтинга политического руководства и разочарование в его способности решать системные проблемы.

3) *Негативный сценарий*, предполагающий отказ от реформирования государственного аппарата, реализацию отдельных организационных и кадровых изменений под влиянием внешних событий, управление государственной службой на уровне ведомств, а не системы в целом.

Реализация такой альтернативы — это заведомый провал модернизации системы государственного управления и победа

интересов бюрократии над интересами общества. Консервация органов управления в динамично меняющемся мире чревата отставанием страны от мировых лидеров по всем направлениям развития. Никакие реформы невозможны при существовании неэффективного аппарата, не пользующегося общественной поддержкой и действующего в собственных интересах.

Необходимо, чтобы государственная служба реально функционировала и воспринималась не как самодостаточная надстройка над обществом, а как институт, главной целью которого является обеспечение сбалансированного развития экономики и повышение качества жизни граждан. Это требует как совершенствования законодательства, так и изменений в кадровой политике.

Изучение проблем функционирования и развития государственной гражданской службы дает не только научно-познавательный, но и прикладной результат. Поэтому представляется необходимым продолжать изучение данной проблематики, расширять границы научного анализа, выделять наиболее актуальную тематику и усиливать ориентацию исследований на конкретно-практический результат.

Список использованных источников

Нормативные правовые акты

1. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».
2. Концепция реформирования системы государственной службы РФ (утв. Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г.).
3. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
4. Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 гг.».
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2016 г. № 1919-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ».
6. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.).

Российские источники

7. *Барабашев А.Г.* Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного муниципального управления. 2016. № 3.
8. *Барциц И.Н.* Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11.
9. *Барциц И.Н.* Система государственного и муниципального управления: в 2 т. М.: Изд-во РАГС, 2011.
10. *Барциц И.Н.* Подготовка кадров для государственного управления: от бакалавра до доктора // Государственная служба. 2015. № 1.
11. *Барциц И.Н.* О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 3.
12. *Бойко Е.А., Скобеев К.Н.* Реформы государственной службы — новое вино в старые мехи? // Научные записки СибАГС. Т. 4. Новосибирск: СибАГС, 2001.
13. *Бойков В.Э.* Государственная служба: взгляд изнутри и извне (социологический анализ) // Социология власти. 2003. № 1.
14. *Бойков В.Э.* Государственные служащие: штрихи коллективного портрета // Социологические исследования. 1997. № 6.
15. Государственная служба: организация, кадры, управление / под ред. В.А. Сулемова, В.П. Мельникова. М.: РАГС, 1997.
16. Граждане наслышаны о громких делах. Публикация Левада-Центра // www.levada.ru/2016/08/16/grazhdane-naslyshany-o-gromkih-delah/
17. *Деркач А.А., Михеев С.С.* Развитие управленческой компетентности государственного служащего М.: РУДН, 2012.
18. *Дзодзиева Д.А.* Коррупция как социальное и экономическое явление: Дис... канд. соц. наук. М., 2009.
19. *Добродеева И.Ю., Шишкина А.А.* Этика государственной службы на современном этапе развития России: монография. Шуя: Изд-во ШГПУ, 2010.

20. *Зотов М.Д.* Кодексы этики как механизм управления нравственным развитием государственных гражданских служащих в условиях современной России: Дис... канд. соц. наук. М., 2013.
21. *Иванова В.И.* Политические ценности в системе подготовки управленческих кадров государственной службы: Дис... канд. полит. наук. СПб., 2005.
22. *Калгин А.С.* Административная реформа и административные ценности: анализ реформ в русле Нового государственного управления. М.: НИУ ВШЭ, 2014.
23. *Катаев Н.А., Сердюк Л.В.* Коррупция. Уфа, 1995.
24. *Колесников В.Н.* Публичные ценности в системе подготовки государственных служащих в рамках компетентностного подхода // Управленческое консультирование. 2014. № 1 (61).
25. *Кузнецов А.М.* Этика государственной и муниципальной службы. М.: Юрайт, 2014.
26. *Магомедов К.О.* Об эффективности противодействия коррупции в государственных органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 3.
27. *Магомедов К.О.* Социологический мониторинг кадровой коррупции в системе государственного и муниципального управления // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2016. № 2 (132).
28. *Мельвиль А.* Политические ценности и ориентации и политические институты // Россия политическая. М.: Московский центр Карнеги, 1998.
29. *Минеева Т.М.* Развитие нравственной культуры государственных гражданских служащих при реализации программ дополнительного профессионального образования // Вестник ТомГПУ. 2015. № 8 (161).
30. *Наливайко Т.Е., Ворончихина Е.Ю.* Понимание «коммуникативной компетентности» в контексте подготовки государственных и муниципальных служащих // Альманах мировой науки. 2016. № 1–2 (4).
31. *Нодари С.* Становление бюрократического капитализма в России (1992–1998) // Свободная мысль. 2000. № 3.

32. *Оболонский А. В.* Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2.
33. *Оболонский А. В.* Этика в сфере публичной политики как фактор социокультурных изменений // Общественные науки и современность. 2015. № 4.
34. Публичные ценности, кадровая политика и политико-административные процессы: монография / под ред. Л. В. Сморгунова, А. В. Волковой. М.: Аспект Пресс, 2014.
35. *Радаев В. В.* Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М., 1998.
36. *Смирнов Е.* Жизненные стратегии государственных служащих // Государственная служба. 2002. № 4.
37. *Чепляев В. Л.* Компетентностный подход к подготовке государственных служащих как инструмент формирования социальной ответственности // Вестник ПовИУ. 2016. № 2 (53).
38. *Щербакова В. А.* Формирование положительного имиджа государственных служащих // Социально-профессиональное развитие государственной службы. М.: Дело, 2014.

Зарубежные источники

39. *Bourgault J., Dorpe K.* Managerial reforms, Public Service Bargains and top civil servant identity // International Review of Administrative Sciences. 2013. Vol. 79. n 1.
40. *Bullock J. B., Stritch J. M., Rainey H. G.* International Comparison of Public and Private Employees' Work Motives, Attitudes, and Perceived Rewards // Public Administration Review. 2015. Vol. 75. Iss. 3.
41. *Campbell J. W., Lee H., Im T.* At the Expense of Others: Altruistic helping behavior, performance management and transformational leadership // Public Management Review. 2015. No 7.
42. *Denhardt J. V., Denhardt R. B.* The New Public Service Revisited // Public Administration Review. 2015. Vol. 75. Issue 5.

43. Drechsler W. The Rise and Demise of the New Public Management // Post-autistic economics review. 2005. Issue 33.
44. *Dunleavy P., Hood C.* From Old Public-Administration to New Public Management // Public Money & Management. 1994. Vol. 14. Issue 3.
45. *Goldfinch S., Walli J.* Two Myths of Convergence in Public Management Reform // Public Administration. 2010. Vol. 88. Issue 4.
46. *Graaf G., Paanakker H.* Good Governance: Performance Values and Procedural Values in Conflict // The American Review of Public Administration. 2015. Vol. 45. Is. 6.
47. *Greve B.* Welfare and Welfare State: Present and Future. London: Routledge, 2014.
48. *Hardiman N., Scott C.* Governance as Polity: An Institutional Approach to the Evolution of State Functions in Ireland // Public Administration. 2010. Vol. 88. Issue 1.
49. *Heidenheimer A., Johnston M., Le Vine V.* Political Corruption: A Handbook. N.B., 1989.
50. *Heritier P., Silvestri P. (Eds.)* Good government, Governance, Human complexity. Luigi Einaudi's legacy and contemporary societies. Firenze, 2012.
51. *Hood C.* A public management for all seasons? // Public Administration. 1991. No. 69 (1).
52. *Hood C., Lodge M.* The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty — and Blame. Oxford: University Press, 2006.
53. *Junjan V.* PAR in Academic and Professional Literature: A Comparison of the Recent EU Accession Waves. In: Europeization in Public Administration Reforms. Ed. by J. Nemec. Bratislava: NISPAcee Press, 2016.
54. *Olsen J.P.* Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press, 2010.
55. *Osborne S., Radnor Z., Strokosch K.* Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? // Public Management Review. 2016. Vol. 18. Issue 5.
56. *Peters G.B.* The future of governing. 2nd ed. Lawrence: University Press of Kansas, 2001.

57. *Provan K.G., Keni P.* Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. Issue 2.
58. *Sager F., Rosser C.* Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy // *Public Administration Review*. 2009. Vol. 69. No 6.
59. *Shultz D.* The Idea of the "State" in Contemporary Public Administration Theory // *Вестник РУДН*. 2014. № 1.
60. *Tullock G.* The Politics of Bureaucracy. New York: Public Affairs Press, 1965.
61. *Van De Walle S., Steijn B., Jilke S.* Extrinsic motivation, PSM and labor market characteristics: a multilevel model of public sector employment preference in 26 countries // *International Review of Administrative Sciences*. 2015. Vol. 81. No. 4.
62. *Van De Walle S., Steijn B., Jilke S.* Extrinsic motivation, PSM and labor market characteristics: a multilevel model of public sector employment preference in 26 countries // *International Review of Administrative Sciences*. 2015. Vol. 81. No. 4.
63. *Van Eijk C., Steen T.* Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence // *International Review of Administrative Sciences*. 2016. Vol. 82. Issue 1.
64. *Wright B.E., Christensen R.K., Isett K.R.* Motivated to adapt? The role of Public Service Motivation as employees face organizational change // *Public Administration Review*. 2013. Vol. 73. No. 5.
65. *Yang L.* Worlds Apart? Worlds Aligned? The Perceptions and Prioritizations of Civil Servant Values Among Civil Servants From China and The Netherlands // *International Journal of Public Administration*. 2017. Vol. 39. No. 1.

Научное издание

Серия «Научные доклады: государственное управление»

Заказное издание

Игорь Нязбеевич Барциц
Георгий Александрович Борщевский
Керем Османович Магомедов

**Современное состояние и тенденции развития
государственной гражданской службы в России**
Аналитический доклад

Выпускающий редактор *Е.В. Попова*
Корректор *Г.А. Лакеева*
Художник *В.П. Коршунов*
Верстка *Т.А. Файзуллина*

Подписано в печать 19.12.17. Формат 60×90/16.
Гарнитура «ПТ Сериф Про». Усл. печ. л. 8,5.
Тираж 350 экз. Заказ № 1603

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82

Коммерческий центр
тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02
www.ranepa.ru
delo@ranepa.ru

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82