

га и др.). Готовых самостоятельно заняться бизнесом среди молодежи по-прежнему меньшинство, однако за последние годы оно выросло до значительной доли (примерно треть опрошенных).

Особенно красноречива в этом плане динамика отношения к власти. Старшее поколение однозначно ее сторонилось, в чем можно усматривать и жестокий урок послеоктябрьского террора, и некую безгосударственность русского менталитета, о которой в свое время говорили еще славянофилы. Такая позиция по-прежнему преобладает и среди молодежи. Однако вес ее очень резко снизился. Если среди тех, кому за 60 (а это поколение "младших шестидесятников", только-только вступающее в самостоятельную жизнь на волне XX съезда КПСС), подавляющее большинство (87%) никогда не помышляли о доступе к власти, то среди тех, кто входит в жизнь сегодня, такой позиции придерживается лишь немного больше половины (57%). Все это позволяет сделать вывод о том, что при сохранении некоторых базовых смысловых констант национального менталитета в российском социуме в последние 10–15 лет произошла своеобразная "революция ожиданий". Под знаком этой революции в жизнь входит новое поколение, которому теперь придется столкнуться с тем, как будут оправдываться усвоенные им жизненные цели на практике. И самочувствие, стабильность, а, в конечном счете, и судьбы "новой" России будут в решающей мере зависеть уже от предварительных итогов этого масштабного тестирования. Другой вопрос — хватит ли стране ресурсов, а самому молодому поколению способностей, знаний, настойчивости, трудолюбия и ответственности. Во всяком случае ясно одно — в случае расхождения замыслов с результатами, ссылку на свою неконкурентоспособность, поколение, которому были обещаны "новые шансы", скорее всего, не примет.

ЛИТЕРАТУРА

1. Россия на рубеже веков. М., 2006. С.19–27.
2. Россия — новая социальная реальность. Богатые. Бедные. Средний класс. М., 2004. С.195–208.

Using the materials of the survey "Social inequality in sociological measurement", of the spring of 2006, the author analyses correlation of values of collectivism and individualism in mass views.

В.С. Комаровский ОТНОШЕНИЕ ГРАЖДАН К РЕФОРМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Стабильность общества и устойчивое развитие экономики невозможны без широкой поддержки целей и действий власти населением, в том числе тех административных услуг, которые люди получают от государства.

Одной из важных составляющих успеха осуществляющейся в настоящее время административной реформы в целом и реформы госслужбы в частности явля-

КОМАРОВСКИЙ Владимир Савельевич — доктор философских наук, профессор политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте РФ (РАГС).

ется налаживание обратной связи с населением, что позволит отслеживать реакцию граждан на процесс реформирования, степень совпадения их ожиданий и происходящих изменений. Этим вопросам посвящено мониторинговое социологическое исследование, которое проводилось кафедрой политологии и политического управления РАГС при содействии социологического центра РАГС и включало: массовый репрезентативный опрос населения (1600 человек в 2003 г.), контрольные опросы в 2004, 2005, 2006 гг., фокус-групповое собеседование госслужащих, экспертные опросы госслужащих высокого ранга (по 2000 человек каждые 4 года). Далее будут проанализированы в основном результаты массовых опросов.

Судя по полученным данным, население по-прежнему больше всего обеспокоено кругом проблем, связанных с материальным положением: рост цен, бедность, низкий уровень заработной платы. Вызывают тревогу россиян и такие социальные проблемы, как преступность, алкоголизм, наркомания. Более трети опрошенных в 2006 г. были озабочены нарушениями прав человека. Еще большее число граждан (51,5%) тревожат коррупция, бюрократизация всей жизни, засилье чиновников (39,0%). Все это сказывается на отношении людей к государственным институтам. Обратим внимание на данные, характеризующие оценку респондентами работы аппарата.

Во-первых, значим сам по себе тот факт, что почти половину опрошенных лично волнуют проблемы, так или иначе связанные с работой аппарата. Если удастся найти общий язык с этой частью населения, это может стать большим подспорьем в реформировании госслужбы.

Во-вторых, хотя первый этап реформы госслужбы закончился в 2005 г., население воспринимает его результаты пока весьма негативно. Прежде всего отмечается продолжающийся процесс бюрократизации всей жизни и засилье чиновников (в 2005 г. в числе наиболее волнующих проблем этот пункт назвали 46,5% опрошенных, в 2006 г. — 39%). Таким образом, о продвижении реформы в данном направлении говорить не приходится.

По мнению граждан, за годы реформ коррупция в аппарате не только не снизилась, а даже выросла: в 2003–2004 гг. коррупционные процессы в деятельности аппарата тревожили немногим более 30%, в 2004 г. — 40%, а в 2006 г. — более 50%.

Решение волнующих большинство населения проблем по-прежнему связывается с политической волей президента и усилением государства. При этом россияне уверены, что усиление государства в значительной степени зависит от укрепления правопорядка в стране. Поэтому упреки в том, что они склонны к авторитаризму, не обоснованны. Не может быть демократии без правопорядка, который, естественно, должен распространяться и на деятельность государственных структур. И хотя упования населения на государственные институты еще весьма велики и счет за все недостатки и нерешенные проблемы предъявляются прежде всего государству в целом и тем или иным его органам, сакральное отношение к власти уходит в прошлое. Большую роль здесь играет то, что люди постоянно слышат о быстром росте денежной массы в стране (в первую очередь благодаря высоким ценам на нефть, т.е. недрам, которые являются общественным достоянием), а материальное положение большинства жителей улучшается медленно. Вина за это возлагается на государство, олигархов и крупных собственников.

Но если олигархи "далеко", то с чиновником, превращающим любой простой акт в неразрешимую проблему, приходится иметь дело постоянно — получить па-

спорт, зарегистрировать рождение ребенка и т.д. Соответственно, стрелка общественного недовольства "переводится" с олигархов на чиновников, а значит, в той или иной мере — и на государство в целом.

Понимает ли население замысел реформы государственной службы? Как оно истолковывает ее цели и задачи?

Данные мониторинга свидетельствуют о неуклонном росте число граждан, адекватно представляющих себе смысл и цели реформы госслужбы. Особенно показателен в этом отношении 2006 г., когда доля тех, кто назвал основной целью реформы повышение качества и механизма предоставления населению государственных услуг, вплотную приблизилась к 50% (табл.1). Иерархия основных целей реформы выстроена гражданами совершенно правильно. Вслед за повышением качества государственных услуг идут повышение эффективности внутриаппаратной работы (26,5%), достижение открытости и подконтрольности аппарата (24%), большая регламентация работы аппарата, ограничение своеволия чиновников (23, 5%). С определенными оговорками вышеназванные изменения в осознании гражданами целей реформы можно отнести в актив реформаторов госслужбы.

Оговорки таковы: 1) замысел реформы аппарата осознали еще далеко не все граждане; 2) осознание пришло все-таки с большим опозданием, когда первый этап реформы уже закончился; 3) еще достаточно велико число скептиков, которые считают, что реформа проводится в интересах самой власти (23%), лишь для видимости (22%) или в интересах олигархов и чиновников (15%).

Относительно адекватное восприятие населением замысла и целей реформы госслужбы еще не гарантирует ее поддержку. Слишком многое в России реформируется по модели "хотели как лучше, а получилось как всегда".

Данные таблиц 2 и 3 проясняют ситуацию.

Таблица 1.

Как Вы думаете, в чем смысл проводимой в стране реформы государственной службы?, %

Меры	2006	2005	2004	2003
Повышение эффективности работы аппарата	26,5	36,5	34,5	–
Реализация интересов самой власти и государственного аппарата	23,0	30,5	28,5	17,5
Реформы ради реформ	22,0	29,0	26,0	21,9
Повышение качества и механизма предоставляемых населению государственных услуг	48,5	31,0	25,5	23,9
Большая регламентация работы аппарата, ограничение своеволия чиновников	23,5	22,0	21,0	–
Достижение открытости и подконтрольности аппарата	24,0	23,0	19,5	–
Обеспечение условий для дальнейшего обогащения олигархов и чиновников	15,0	22,5	14,0	–
Активизация участия граждан в управлении	12,0	9,0	13,5	–

Таблица 2.

Поддерживаете ли Вы эту реформу в том виде, в каком она проводится?, %

	2006	2005	2004
Поддерживаю	3,5	3,0	1,0
В основном поддерживаю	8,0	6,5	9,0
Отчасти поддерживаю, отчасти нет	41,0	35,0	29,5
В основном не поддерживаю	9,5	16,5	17,0
Совершенно не поддерживаю	9,5	9,5	8,0
Практически ничего о ней не знаю	20,5	29,5	35,5

Данные за 2003 г. не приводятся в связи с коррекцией формулировки вопроса.

Таблица 3.

Изменит или не изменит, на Ваш взгляд, реформа государственной службы жизнь основной массы людей к лучшему?, %

	2006	2005	2004
Да, изменит жизнь к лучшему	20,3	16,5	10,0
Не изменит жизнь ни в лучшую, ни в худшую сторону	49,5	49,5	51,5
Изменит жизнь к худшему	11,0	10,0	12,0
Затруднились ответить	16,5	24,0	26,5

Уровень поддержки реформы госслужбы гражданами растет, но медленно, и пока он еще явно недостаточен. Главная причина состоит в том, что люди не видят прямой связи между проводимой реформой и своими интересами. Примерно две трети опрошенных считают, что реформа никак не скажется на их жизни, или затрудняются с ответом.

В сознании россиян сложилась определенная модель первоочередных требований к госслужбе и госслужащему: соблюдать закон (84%), защищать права и обеспечивать интересы граждан (58%), предоставлять услуги гражданам качественно и вовремя (43,5%), проявлять к ним уважение и вежливость (69%), эффективно и добросовестно выполнять свои обязанности (29%). Но, как явствует из таблицы 4, госслужащие не спешат реализовывать эти требования. Отсюда — отстраненность и скепсис по отношению к реформе госслужбы.

Особенно низко оценивают респонденты работу аппарата, которая напрямую связана с контактами госслужащих с населением, обеспечением интересов граждан, открытостью госслужбы для общественного контроля: свыше 60% опрошенных считают эту работу неудовлетворительной. Винят в этом граждане прежде всего самих госслужащих, фактически видя в них, как выразился Президент России, "надменную замкнутую касту", которая к тому же коррумпирована (66%) и использует свое служебное положение в личных целях (69%).

Хуже того: россияне убеждены, что аппарат стоит сегодня не только вне общества, но и над обществом, диктуя ему свои собственные нормы и правила поведения. Речь, по сути дела, идет о том, что принято обозначать как "административный произвол" (табл.5).

Таблица 4.

В какой мере государственные служащие в нынешних условиях отвечают следующим требованиям?, %

	В высокой степени	В средней степени	В низкой степени	Затрудняюсь ответить
Соблюдают закон	2,0	52,0	39,5	6,5
Предоставляют гражданам государственные услуги качественно и вовремя	3,0	37,5	50,0	9,5
Заслуживают доверия	3,0	33,5	55,5	8,0
Справляются с обязанностями	3,0	45,5	39,5	12,0
Защищают права и обеспечивают интересы граждан	3,5	24,5	64,0	8,0
Открыты для общественного контроля	3,0	15,0	66,5	15,5
Доступны для контактов с гражданами. Проявляют к ним уважение и вежливость	2,0	24,5	68,0	5,5
Действуют по правилам, не своевольничают	5,0	31,5	50,5	13,0

Таблица 5.

Как Вы оцениваете степень своей защищенности от возможного административного произвола властей?, %

	2006	2005	2004
Защита совершенно не обеспечивается	44,5	58,0	47,5
Некоторая защита все же обеспечивается	45,5	33,0	37,0
Обеспечивается достаточная защита	1,5	1,0	1,5
Затруднились ответить	8,5	8,0	14,0

По мнению абсолютного большинства граждан, аппарат не только равнодушен к их нуждам и запросам, но нередко прибегает и к административному произволу. Справедливости ради, отметим: в 2006 г. в этом отношении наметился определенный сдвиг — число лиц, считающих, что защита от административного произвола совершенно не обеспечена, уменьшилось на 14,5 процентных пункта, и соответственно увеличилось число тех, кто отметил определенный прогресс.

В концентрированном виде мнение населения о современном состоянии (а значит, и итогах реформирования) госслужбы дает таблица 6.

Сравнение данных по годам не выявляет каких-либо тенденций. Некоторые незначительные колебания могут быть как ошибкой измерения, так и реакцией на отдельные мероприятия реформы. В этом отношении показательны данные за 2005 г., создающие впечатление, что реформа госслужбы начала превращаться в антиреформу.

В целом же россияне убеждены, что реформа госслужбы не дала практически никаких позитивных результатов. Госслужащие так и не повернулись лицом к населению, во главу угла своей деятельности они продолжают ставить в первую очередь собственные интересы или, в лучшем случае, интересы своего ведомства и руководства, но никак не граждан и государства. Безусловно, общественное мнение не всегда является мерилom истинного состояния дел. Вряд ли рядовые граждане способны достаточно компетентно судить, в какой мере аппарат служит государству, а в какой — своему ведомству. Но если подавляющее большинство (исключение составляют лишь 5,5%) считают, что аппарат защищает лишь свои собственные интересы, то госслужба действительно так и не повернулась лицом к интересам, заботам и нуждам людей. Как минимум, это свидетельствует о наличии серьезных нерешенных проблем в отношениях населения и госслужащих. И не принимать это в расчет было бы серьезной ошибкой. Перечень проблем, которые должны быть, по мнению граждан, решены в ходе реформ госслужбы, обширен, с 2003 по 2006 г. он практически не сокращался. Речь идет

Таблица 6.

Чьи интересы, на Ваш взгляд, в первую очередь защищают сегодня госслужащие?, %

	2006	2005	2004	2003
Государства	18,5	9,5	14,0	24,0
Своего ведомства	33,5	35,0	30,0	38,0
Своего начальства	33,5	32,0	34,5	33,5
Граждан	5,5	3,0	11,0	8,3
Свои собственные	74,0	81,5	68,5	60,8
Коммерческих структур	14,5	17,5	24,5	19,3
Другие	—	1,0	0,5	1,3

Сумма ответов превышает 100%, поскольку респондент мог выбрать несколько вариантов.

прежде всего о пренебрежении интересами и правами граждан, использовании служебного положения в личных целях, воровстве и коррупции, закрытости для общественного контроля, протекционизме, недоступности для контактов с гражданами.

Тот факт, что острота проблем, связанных с деятельностью государственной службы, по мнению населения, за годы реформ не снизилась, говорит об одном — население пока не ощутило позитивных результатов реформирования. Несмотря на это, разочарования у граждан в перспективах реформ госслужбы не наблюдается, хотя и противоположный процесс тоже идет очень медленно.

В совокупности приведенные выше данные позволяют утверждать, что потенциал поддержки со стороны граждан реформы госслужбы тем не менее не исчерпан. Задача состоит в том, чтобы задействовать его должным образом. Для этого необходимы немалые усилия со стороны как политического руководства страны, так и системы государственной службы.

Исходный пункт разрешения обозначенной проблемы — формирование атмосферы доверия, готовности к сотрудничеству органов власти и граждан. С сожалением приходится констатировать, что стена отчуждения между гражданами и госслужбой, государством в целом по-прежнему существует. Как отмечается в статье с характерным названием "Цена отчуждения: государство отдельно — страна отдельно", слишком велико высокомерие чиновников по отношению к стране, обществу, рядовым гражданам. Слишком мало среди них людей, действительно желающих работать во благо всем перечисленным. Слишком ничтожно число тех, кто готов ради этого блага пахать ("Эксперт", 2006. № 35. С. 21).

Более 40% опрошенных россиян не доверяют институтам власти или общественным организациям. Кредитом доверия у населения обладают сегодня лишь президент страны и частично церковь. Доверие к другим властным структурам (госслужбы — в том числе) — на уровне нескольких процентов, причем сколько-либо заметных позитивных изменений за исследуемый период (2003–2006 гг.) не наблюдается.

Конечно, доверие к институтам власти формируется целым рядом факторов, однако один из них связан с ним напрямую. Имеется в виду информированность граждан о деятельности органов власти.

Сравнение данных за 2003, 2004 и 2005 гг. показывает, что уровень информированности о деятельности органов власти, будь то федеральная или региональная, невысок. В среднем менее трети граждан считают себя информированными по этому вопросу, а две трети — нет.

Судя по данным таблиц 7 и 8, респонденты считают наиболее весомой причиной своей неинформированности о деятельности аппарата нежелание высших чиновников сделать работу аппарата открытой и прозрачной. Роль других причин (пассивность самих граждан, влияние лоббистских групп и т.д.) тоже существенна.

Таблица 7.

Если Вы недостаточно информированы о деятельности властных структур, то с чем это связано?, %

	2006	2005	2004	2003
Меня не интересует деятельность органов власти	11,5	16,0	19,5	13,2
Нет времени, чтобы вникать в их деятельность	19,0	16,5	24,0	23,0
Власть не предоставляет населению информацию о своей деятельности	43,5	38,0	33,0	32,8
Не налажена система, позволяющая вести диалог с населением	30,5	31,5	22,5	27,5
Другое	1,5	5,0	3,5	3,5

Таблица 8.

Что, на Ваш взгляд, препятствует открытости и прозрачности государственной службы в России?, %

	2006	2005	2004	2003
Нежелание высших чиновников	65,0	55,5	63,5	51,8
Пассивность граждан и их объединений	34,5	43,5	36,0	51,9
Отсутствие политической воли у высшего руководства страны	27,0	34,0	21,5	23,8
Не заинтересованность групп лоббирования (бизнеса, криминала)	28,5	30,5	21,0	23,4
Негативный исторический опыт и традиции чиновничества России	21,0	23,5	23,0	25,6
Другое	—	0,5	1,0	3,6

Сумма ответов превышает 100%, поскольку респондент мог выбрать несколько вариантов.

Но возникает вопрос: открытость власти ради чего? Ради того, чтобы она не злоупотребляла своими полномочиями? Или для того, чтобы совместными усилиями власти и граждан решить насущные проблемы жизни, страны, региона, своего поселения? Хотя и то и другое важно (и второе не существует без первого, а не наоборот), совместная деятельность — все же более высокая степень взаимодействия граждан и власти, нежели контроль за деятельностью последней.

Наряду с контролем Счетной палаты (самый высокий показатель — 72,5%) респонденты признают полезность контроля за работой аппарата со стороны профсоюзов (70%). Большое значение придается также контролю за госслужбой со стороны СМИ — (70%), общественных организаций (66%), парламента (56%). Высоко оценивается полезность контроля и со стороны рядовых граждан (63,5%), хотя реально участвовали в таком контроле лишь около 6% опрошенных.

На предыдущем этапе исследования был сделан такой вывод: "дозрев" до требования "быть услышанными", наши граждане еще не готовы включиться в работу государственных или общественных организаций, считая, что реформирование государства, в том числе такого института, как госслужба, это дело главным образом самого государства.

Результаты исследования 2006 г. требуют внести в этот вывод существенные коррективы. Осознавая оторванность власти от общества, многие россияне уже не уповают на то, что сама власть преодолит стену отчуждения. Они начинают вникать в суть властных отношений в стране, стремятся понять истоки изъянов в работе властных структур. Отвечая на вопрос: "Что, на Ваш взгляд, сегодня больше всего мешает взаимодействию общественных организаций с органами власти?", самокритично признали, что общество еще не созрело для конструктивного сотрудничества с властью — этот пункт отметили 30,5% (в 2005 г. — 42%) опрошенных, остальные в качестве более значимой причины назвали следующие — "это не нужно органам власти" (47,5%) и "это не нужно отдельным чиновникам" (24%).

Таким образом, возможности для прямого участия представителей гражданского общества в реализации административной реформы далеко не исчерпаны.

The article presents analysis of results of recent surveys which probe the public attitudes to the government service, and describes demands that people make to the government officials of various levels.