

**ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ КУЛЬТУРА  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

---

*БОЙКОВ Владимир Эрихович - доктор философских наук, профессор, директор информационно-социологического центра Российской академии государственной службы при Президенте РФ.*

---

Одной из актуальных проблем кадровой политики в системе государственной службы является оценка управленческой культуры работников аппаратов органов власти. Если при прежней командной модели управления в государстве легитимность исполнения аппаратом управленческих функций и полномочий основывалась на его подотчетности КПСС, то в настоящее время складывается иной механизм политической легитимности и подотчетности чиновников.

Формально (де-юре) аппарат органов исполнительной власти не является субъектом властных отношений, а служащим возбраняется участие в политической деятельности. Но по сути дела государственная служба в РФ - часть политической системы общества, а ее функционеры играют заметную роль в дележе и исполнении власти. Причем вовлеченность государственных работников в политический контекст жизнедеятельности российского общества обусловлена не только развитием "теневой" политики, но и общими условиями перехода от одной модели общества к другой. Конфликтность процесса разделения властей, различия политических последствий выборов в регионах, несогласованность между федеральными законами и законами субъектов РФ, плюс рост властных амбиций растущего слоя представителей бизнеса, привлечение СМИ к решению политических вопросов и кадровым перестановкам и многое другое обуславливают активное проникновение политических интересов в процесс административного управления.

Иначе говоря, в настоящее время невозможно разграничить исключительные "вотчины" полномочных (по Конституции РФ) субъектов властных отношений, политиков и аппаратчиков. И эта ситуация заслуживает научного анализа. В том числе с точки зрения того, насколько соответствует политическая культура государственных служащих как посредников между органами власти и обществом процессу демократизации политической системы РФ.

Одним из критериев оценки соответствия является *отношение служащих к контролю деятельности аппаратов органов исполнительной власти со стороны общества*. Такого рода контроль пока в зачаточном состоянии. Однако если иметь в виду курс демократизации общества и важность "обратной связи", то данный критерий весьма важен. Он интересен и тем, что сам по себе "деполитизирован", то есть применим независимо от партийной принадлежности их первых руководителей.

В этой связи в исследовании<sup>1</sup> была поставлена задача выяснить отношение государственных служащих к роли, которую должен играть демократический контроль за деятельностью аппаратов органов власти. В зависимости от признания необходимости контроля или отрицания его опрошенные были отнесены к двум условным типам: **"демократической ориентации"** и **"административной ориентации"**.

По полученным данным, первый тип включил 14% от общего количества опрошенных. При этом среди работников центральных аппаратов федеральных министерств и ведомств удельный вес работников с демократической ориентацией несколько меньше - 11,5%, а среди работников органов власти субъектов РФ - больше (15,5%). Остальные 86% опрошенных составляют условную типологическую группу административной ориентации. Это государственные служащие, которые в своих ответах

ставят улучшение работы аппаратов в основном в зависимость от решения традиционных *внутриаппаратных* вопросов - координации, отчетности, планирования и др.

Сравнительный анализ социально значимых характеристик представителей двух выделенных типов показал, что между ними практически нет различий по отношению их представителей к условиям работы и по характеру мотивации труда. Вместе с тем, приверженцы "типа демократической ориентации" чаще склонны признавать важное значение таких качеств служебного этикета как *открытость* и *терпимость* к "*чужим*" *жизненным идеалам* (хотя такие составляют "меньшинство в меньшинстве"). Тяготеющие к этому типу относительно чаще сходятся и на том, что *усилия органов власти по защите интересов населения* преимущественно должны лежать в основе оценки эффективности их деятельности.

Общий же вывод из совокупности полученных материалов состоит в том, что демократические установки не стали элементом сознания абсолютного большинства опрошенных. **Доминирующий тип управленческой культуры государственных служащих федеральных и региональных органов исполнительной власти определяется традиционными ценностями "административного государства".**

Это естественно, ибо названный тип ценностей воспроизводится ныне повседневной практикой административного управления. Однако уже сегодня обозначилось и в перспективе, видимо, обострится противоречие между доминирующим типом управленческой культуры и развитием демократии "в низах", между устоявшимся стилем работы аппаратов исполнительных органов власти и ожиданиями выборных органов власти, а также рядовых граждан. Следствиями упомянутого противоречия могут быть углубление отчуждения власти от общества и усиление политической напряженности.

**Система стимулов и мотивов труда чиновников государственного аппарата** практически не изучена отечественной наукой. И прежде всего потому, что разработанные показатели анализа отношения к труду работников других сфер деятельности здесь малопродуктивны. Специфическая регламентация служебных отношений, неопределенность оценки конечных результатов работы, отсутствие прямой связи между реальной трудовой отдачей служащих и величиной получаемой ими зарплаты обуславливают существенные особенности мотивационного ядра их профессиональной деятельности.

При проведении исследования была осуществлена попытка учесть эти особенности. В центре внимания находились следующие компоненты мотивации служебного поведения: отношение к субординации и регламентации служебных обязанностей, определяющих содержание и характер труда чиновников; отношение к возможностям служебного роста; отношение к традиционным социальным ценностям трудовой деятельности - к уровню оплаты труда, гарантиям занятости и социальной защищенности.

Материалы социологического опроса позволяют с большой степенью уверенности утверждать, что *бюрократический (не в нарицательном смысле, а по юридической форме) характер службы в госаппарате вполне устраивает подавляющее большинство опрошенных.*

Отраженный в табл. 1 фон общей удовлетворенности мог бы выглядеть неправдоподобным, если бы по ряду других условий работы (о которых пойдет речь далее) не преобладали критические суждения. Но эта массовая удовлетворенность обусловлена тем, что сам характер службы, являющейся *синтезом канцеляризма и общественного статуса*, представляет собой решающий фактор профотбора. Другими словами, существо службы соответствует типу людей, переходящих из других сфер трудовой деятельности в аппарат органов государственной власти. Такое заключение не уничтожает профессиональное достоинство рассматриваемой категории людей, а говорит лишь о том, что многие из них склонны смотреть на работу в аппарате как на свое призвание.

Кроме того, большинство опрошенных имеют значительный стаж работы в органах власти. И, как показывают данные опроса, формирующая роль коллективов госу-

Таблица 1

**Доля государственных служащих, вполне удовлетворенных условиями работы в органах исполнительной власти (в % от количества опрошенных в каждой из выделенных групп)**

Условия работы	Работники центральных аппаратов федеральных органов власти	Работники региональных структур федеральных органов власти	Работники аппаратов органов власти субъектов РФ
Субординация во взаимоотношениях	78,6	74,8	72,2
Содержание выполняемой работы	68,7	68,6	70,5
Морально-психологический климат в коллективе	64,1	60,2	62,3
Шансы роста по службе	58,0	63,4	55,5

дарственных органов, в которых они служили и служат, проявилась в том, что принадлежность к аппарату, включенность в ритуальные отношения и неформальные связи внутри административной группы стали для основной их массы важными социально-профессиональными ценностями.

Дополним отмеченное еще одним примечательным фактом. Около 80% от общего количества опрошенных выразили полное удовлетворение царящей в коллективах аппаратов органов исполнительной власти политической атмосферой. Но как явствует из полученных данных, среди них три четверти *служили прежней власти*, а теперь *служат нынешней власти*. Известно, что это обстоятельство порой вызывает "зуд" неявного и явного недоверия к ним.

Результаты анализа позволяют сделать вывод, что принадлежность к когорте государственных служащих как ведущий мотив поведения обуславливает, во-первых, отсутствие для основной массы чиновничества дилеммы - "какой власти служить", во-вторых - обеспечивает стабильность кадрового состава аппаратов органов исполнительной власти.

Подчеркнем, пока нет веского основания для высказываемых опасений по поводу того, что имеющийся кадровый потенциал государственной службы в ближайшее время может быть существенно ослаблен из-за массового оттока специалистов на более высокооплачиваемую работу в коммерческие структуры. Подтверждением того, в частности, служат ответы опрошенных. Намерены сменить место работы в ближайшем будущем из числа сотрудников центральных аппаратов федеральных министерств и ведомств 5,3%, из состава госслужащих региональных структур федеральных органов власти - 3% и в органах власти субъектов РФ - 5,4%.

Среди опрошенных экспертов 90% отметили, что ситуация по подбору кадров достаточно благоприятная и что люди стремятся устроиться на работу в аппараты органов исполнительной власти.

В мотивации служебного поведения государственных служащих весьма заметную роль играют карьерные притязания. Именно возможности (или невозможности) реализации мотива служебного продвижения как бы раскалывают обследованные аппараты органов исполнительной власти на две большие и потенциально конкурирующие друг с другом части. Обратимся для примера к распределениям позитивных и негативных оценок ряда условий работы, которые высказали служащие центральных аппаратов федеральных министерств и ведомств.

Картина, отраженная в табл. 2, типична также для аппаратов региональных структур федеральных министерств и ведомств и органов власти субъектов РФ. Субординация во взаимоотношениях оценивается большинством знаком (+), уровень оплаты труда - (-), а шансы служебного роста и тесно связанное с этим распределение прав и ответственности вызывают заметную поляризацию оценок. Доля неудовлетворенных

**Оценка условий работы служащими центральных аппаратов министерств и ведомств  
(в % от числа опрошенных)**

Условия работы	Уровень удовлетворенности			
	вполне удов- летворены	не вполне удов- летворены	не удов- летворены	не отве- тили
Субординация во взаимоотношениях	78,6	13,8	3,1	0
Шансы служебного роста	58,0	21,4	16,0	4,6
Распределение прав и ответственности	51,1	43,5	5,3	0
Уровень оплаты труда	16,0	52,7	30,5	0,8

шансами служебного продвижения коррелирует с долей тех (их около 20%), кто отчетливо заявил, что для них одним из ведущих стимулов является повышение по службе, связанное не только с увеличением оклада, но и с переходом на более ответственную работу.

Сравнительный кластерный анализ показывает, что представители этой статистической группы работников относительно чаще проходили профессиональную переподготовку за последние 1-3 года работы, больше признают необходимость дополнительной профессиональной подготовки по роду выполняемой работы, а также считают, что совершенствование кадровой политики имеет наиболее важное значение для улучшения работы органов государственной власти. Следует обратить внимание и на то, что карьерная ориентация свойственна чиновникам в возрасте до 30 лет, пришедшим на работу в органы государственной власти недавно.

Особого внимания заслуживают ответы на вопрос "Смогли бы Вы при определенных условиях работать на Вашей должности с большей отдачей сил, чем сейчас?" Утвердительно ответили на него восемь человек из каждых десяти опрошенных. При этом каждый второй заявил, что мог бы значительно прибавить в работе. О неформальности ответов свидетельствует то, что три четверти опрошенных без каких-либо подсказок социологов сопроводили выраженное ими мнение различными предложениями по совершенствованию практики функционирования аппаратов органов власти. Предложения, как правило, связаны с вопросами внедрения современных технологий информационной работы, с проблемами организации труда и, естественно, с необходимостью улучшения социальной стимуляции профессиональной деятельности. В числе основных факторов частичной или полной неудовлетворенности большинства опрошенных условиями труда фигурирует недостаточная социальная защищенность, слабые правовые гарантии занятости и негодная, по оценкам многих респондентов, практика работы с кадрами. Нет нужды доказывать, что это угнетающе влияет на мотивацию труда, является одной из совокупных причин нарушений служебной этики и более серьезных прегрешений в среде чиновничества.

В проведенном исследовании выявлялся ряд аспектов социально-психологической атмосферы, связанных с **этическими нормами служебной деятельности**. Один из исследовательских вопросов состоял в том, чтобы выявить, какие именно ориентиры служебного этикета, по оценкам должностных лиц государственной администрации, заслуживают внимания в их практической деятельности, а какие для них не существенны. Заметим, что ответы на этот вопрос характеризуют особенности этических взглядов государственных служащих и, стало быть, общую моральную атмосферу в коллективах аппарата, а также то, какие именно моральные качества работников реально (не декларативно) востребуют в системе государственной службы.

В этой связи опрошенным было предложено выразить мнения о том, важны ли в их работе такие моральные качества, как справедливость, неподкупность, уважение прав и свобод граждан, принципиальность, честность и другие (всего 15 качеств). Ранжи-

рование количества респондентов, отметивших важность качеств из предложенного набора, показало, что **честность занимает в совокупности оценок государственных служащих третью строку сверху, принципиальность - шестую строку, а неподкупность - девятую строку.**

Отмеченное ранговое распределение оценок заслуживает внимания вкупе с процентным соотношением долей опрошенных, отметивших важность ключевых моральных качеств для несения ими государственной службы. **Лишь для половины госслужащих важное значение имеет честность, для четвертых из каждых десяти опрошенных - принципиальность, для четверти опрошенных - неподкупность и только один из каждых семи отметил необходимость уважения прав и свобод граждан.**

Подобный вопрос был предложен и должностным лицам, отвечающим за работу с кадрами в тех же аппаратах федеральных министерств и ведомств, в органах исполнительной власти субъектов РФ. Но он был задан таким образом, чтобы выявить, какие этические качества поощряемы в подборе кадров. Как и ожидалось, принципиальных различий в распределении ответов кураторов кадровых служб государственных аппаратов и остальных работников аппаратов нет: честность отметили 66,7% опрошенных, принципиальность - 57,1%, неподкупность - 52,4% и уважение прав и свобод граждан - 4,8%.

Как представляется, данные говорят об обесценивании моральных норм и запретов в сознании немалой части чиновничества. Эта ситуация объясняется сложившейся моральной обстановкой в обществе. Но в ослаблении моральных устоев государственной бюрократии таятся две серьезные опасности для общества.

**Первая опасность** очевидна. Она вытекает из положения, которое занимают должностные лица. Своекорыстие, разбазаривание государственных средств и другие должностные и моральные нарушения, допускаемые ими, оказывают немалое (если не решающее) деструктивное влияние не только на сферу бизнеса, но и на правовую среду и моральные устои в обществе в целом.

**Вторая опасность** выражается в том, что возможность морального перерождения госаппарата чревата деградацией его профессионального потенциала. Дело в том, что атрофия честности у государственного служащего ставит под сомнение не только все остальные моральные ценности в его деятельности, но и профессиональные качества, ибо изначальное и главное профессиональное предназначение государственного служащего (независимо от его должности и управленческих функций) состоит в конечном счете в "служении обществу, а не себе". При разрушении ключевых моральных качеств служащих в определенной мере теряется смысл их профессионального обучения этике, праву и т.п. В этом случае должностные и иные нарушения совершаются ими не столько по незнанию, сколько в силу расхождения между провозглашаемыми и реально утвердившимися принципами.

Сказанное не представляется морализаторством. Сопоставление субъективных позиций группы опрошенных, которые хотя бы на словах отметили важность честности и неподкупности для выполнения своих обязанностей, с позициями группы, в которой не ценятся эти качества, показало следующее. Представителям второй группы значительно чаще, нежели представителям первой группы свойственны карьерные устремления, не сопряженные с задачами государственной службы, тем более с правами и интересами граждан. Во второй группе опрошенных слабо или вовсе не выражены ориентации на служение обществу, защиту государственных интересов, удовлетворение потребностей граждан и реализацию других общественно значимых ценностей.

Таким образом, данные исследования подтверждают наличие известной проблемы, которая состоит в том, что *работа в аппаратах органов государственной власти для значительной части чиновничества ценна главным образом получением привилегий для удовлетворения личных интересов.*

Существует точка зрения, что для укрепления этических основ государственной службы, для противодействия преступлениям и проступкам должностных лиц необ-

ходимо ввести в действие **моральный кодекс государственного служащего**. Возможно, что кодекс как средство предупреждения нарушений норм права и этики в среде государственных служащих будет содействовать укреплению честности и его поддержит большинство населения, недовольного несоблюдением этических норм во власти.

Однако не лишне иметь в виду и другой вариант событий. Не исключено, что моральная кодификация госслужбы в нынешней обстановке вызовет лишь разочарование в обществе, так как будет опрокинута повседневной практикой подобно моральному кодексу строителя коммунизма. Как отечественный, так и международный опыт борьбы с коррупцией, протекционизмом и иными злоупотреблениями чиновников убеждает, что массовость этих явлений связана скорее с разрешительной и лицензионной деятельностью органов госвласти, нежели с культурными традициями и уровнем экономического развития. В советские годы мораль взламывалась системой лимитного распределения средств и талонного снабжения населения. Нынешняя реальная практика разрешительной и лицензионной деятельности органов власти с ее оборотной стороной - "госрэкетом" - ставит под вопрос даже легитимность морального кодекса государственного служащего. Можно не сомневаться, что коррупция с точки зрения морали не оправдывается абсолютным большинством чиновников и основной массой граждан. Но вместе с тем общество почти единодушно в признании, что *коррупция стала средством выживания для одних и непременным условием решения первоочередных жизненных проблем для других*.

Будет ли этот изъян усиливаться? Если да, то как быстро? Насколько велика его роль в криминализации государства? На эти вопросы ответ отчасти содержится в официальной статистике экономических и иных преступлений против государства. Однако всю полноту проблемы можно попытаться выявить только с помощью регулярных исследований.

Но один из сюжетов настоящего исследования уже сейчас наводит на определенные размышления. Сформулируем вопрос так: какие именно должностные категории, профессиональные и возрастные группы служащих чаще тяготеют к типу чиновников, "служащих самим себе"?

Статистически значимая связь между должностным статусом опрошенных и их принадлежностью к данному типу в исследовании не обнаружена. Правда, оптимизма это не добавляет. Как оказалось, такого рода чиновники практически в одинаковых долях замещают не только нижние, но и главные должности, работают не только на нижних, но и верхних этажах власти. Например, сочли важным для выполняемой работы в органах власти быть одновременно честными, принципиальными и неподкупными 15% опрошенных, занимающих по Реестру должностей госслужбы высшие должности, 15,6% опрошенных - главные должности, 18,3% - ведущие и 13,5% - занимающих старшие должности.

По полученным данным, отчетливо проявилась следующая зависимость: *чем моложе опрошенные и чем меньше стаж их работы в госорганах, тем чаще они склонны игнорировать обязательные для служащего нормы нравственности*. В типе "служащих самим себе" чаще фигурируют молодые, а также работники со стажем функционирования в государственных органах до 5 лет. Так, например, в группе опрошенных, возраст которых не превышает 30 лет, только 7,8% указали на важность быть честными, принципиальными и неподкупными.

Эта тенденция заслуживает пристального внимания в связи с тем, что она образует кадровую дилемму. С одной стороны, по данным исследования, молодые работники подают больше надежд на достижение высокого профессионального уровня управленческого труда в государственных органах исполнительной власти. Они открыты современным информационным технологиям, склонны к быстрому овладению новыми правилами управленческого труда. Но у них же чаще наблюдается конфликт личных интересов с общественными, не в пользу последних. Эти обстоятельства заслуживают внимательного учета при проведении необходимого в кадровой работе курса на омоложение госаппарата.

## ПРИМЕЧАНИЯ

Статья основана на материалах социологического исследования, выполненного информационно-социологическим центром РАГС по заказу Министерства труда и социального развития РФ.

В социологическом опросе, проведенном в октябре 1997 г., приняли участие:

- 1351 государственный служащий из федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- 42 эксперта - должностные лица, курирующие и осуществляющие кадровую работу в аппаратах федеральных и региональных органов исполнительной власти.

В выборку опрошенных включены работники ведущих и более высоких групп должностей Реестра государственной службы Российской Федерации, занятые: в центральных аппаратах 6 федеральных министерств и ведомств; в территориальных (в субъектах РФ) структурах Министерства финансов РФ и Государственной налоговой службы России; в правительствах и администрациях 12 регионов, представляющих 11 экономико-географических зон страны (Севера, Центра, Урала, Сибири, Дальнего Востока и др.) и все административно-территориальные типы субъектов РФ (национальные республики, края, области и автономные округа).

Выборочная совокупность опрошенных репрезентирует генеральную совокупность государственных служащих федеральных и региональных органов исполнительной власти по основным показателям должностного и социально-демографического состава, зафиксированным Госкомстатом РФ по состоянию на I января 1997 г.