Административная реформа в России: все могут короли?

Роман Могилевский
кандидат философских наук

Анна Сафонова
аспирант Социологического института РАН

Административная реформа и потенциальные риски ее реализации – совместимые ли это понятия? Зависит ли процесс реформирования – то есть преобразования с целью оптимизации деятельности в определенной сфере – от влияния той среды, в которой он происходит? В данной статье государственное регулирование органов управления рассматривается с точки зрения общественного контекста, в который "вписаны" все агенты реформы. На основе эмпирического исследования был выявлен ряд противоречий общественного мнения, которые могут затруднить формирование новых отношений между населением и государственными органами.

Фонд Исследования Мнений (ФИМ) провел социологическое исследование с целью определить актуальное восприятие деятельности государственного аппарата с точки зрения основных заинтересованных социальных групп[1]. Таким образом, на основе полученных данных восстанавливается общественный контекст, сопутствующий первому этапу административной реформы. Это позволяет оценить влияние происходящих трансформационных процессов на российское общество.

Объектом исследований выступали органы исполнительной власти как система государственной службы и профессиональная среда; предметом – мнение основных социальных групп, заинтересованных в осуществлении административной реформы, относительно проблем эффективности деятельности государственных органов на данном этапе реформирования.

Базовой гипотезой исследования являлось предположение о том, что основные заинтересованные в проведении административной реформы социальные группы оценивают эффективность деятельности государственных органов скорее как низкую, при

---

[1] **Описание исследования**

В период с конца марта по конец апреля 2004 года было проведено три количественных социологических исследования, базирующихся на трех разных целевых группах:

1. Население Санкт-Петербурга в возрасте от 18 лет и старше – 1000 человек.
2. Государственные служащие высших рангов государственных органов районного, городского и федерального уровней, а также муниципальные служащие – 55 человек.
3. Студенты Северо-Западной Академии Государственной Службы, обучающиеся на факультете государственного управления – 182 человека.

Методы исследования:

1. Население Санкт-Петербурга – телефонные компьютерные интервью (с использованием системы CATI BELLVIEW FUSION/TCI).
2. Государственные и муниципальные служащие – экспертные структурированные интервью.
3. Студенты СЗАГС – личный опрос методом анкетирования.

этом факторы оценки специфичны для каждой группы. Полученная информация, после аналитической обработки, позволяет сделать вывод об актуальных для реформирования направлениях и потенциальных проблемах, которые могут осложнить ход административной реформы.

Следует подчеркнуть, что изменения, происходившие в российской системе государственной службы, были и остаются предметом острых общественных дискуссий. Относительно четко можно выделить следующие этапы трансформации идеи административной реформы в России.

1. Изменение системы государственных органов России началось после распада СССР. Отметим сразу, что и термин "административная реформа", и, соответственно, системный подход к трансформации принципов государственной службы, появились значительно позже, в 1997 г.

Результатом первого, постсоветского периода, явилась децентрализация государственного управления как следствие формирования федеративных отношений. Кроме того, начался процесс развития региональной системы государственной службы.

2. Необходимость административной реформы была отмечена Президентом Б.Н. Ельциным в его послании Федеральному Собранию 1997 года "Порядок во власти – порядок в стране".

Была создана специальная комиссия по государственному строительству во главе с Г.А. Сатаровым, которая должна была сформулировать концепцию реформы. Критерии новой государственной службы, отраженные в послании Президента к Федеральному собранию в 1998 году, базировались на принципах профессионализма, ответственности, эффективности и ориентации госслужащих на нужды потребителя. Действий по реализации данной концепции не последовало.

4. Смена Президента Российской Федерации в 2000 г. актуализировала вновь тему административной реформы. Инициатором реформы выступил В.В. Путин. Совершенствование государственного аппарата понималось при этом как часть так называемой федеративной реформы, которая была направлена на "рецентрализацию государства", укрепление вертикали власти и создание новых механизмов связи центральных органов власти и других уровней власти и управления (субъектов федерации и муниципальных структур). В 2000 г. вопросами административной реформы Президент поручил заняться Центру стратегических разработок под руководством Г.О. Грефа. Тогда же В.В. Путин провозгласил реформирование государственной службы одним из главных приоритетов России.

5. В феврале 2001 г. Президент В.В. Путин создал специальную комиссию по административной реформе, в которую вошли М.М. Касьянов, Г.О. Греф, Б.С. Алешин (с августа 2003 года председатель комиссии), И.И. Шувалов, Д.М. Козак. Результатом деятельности комиссии стала разработка Федеральной программы "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы)", утвержденной указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г.

Основные цели и задачи административной реформы, согласно Федеральной программе:

Цель Программы - повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизация затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы.

Для достижения этой цели необходимо решить следующие задачи:

- *создание условий для оптимального организационно-правового обеспечения государственной службы;*
- *определение обязанностей, полномочий и мер ответственности государственных служащих на основе должностных (служебных) регламентов;*
- *внедрение новых методов планирования, финансирования, стимулирования и оценки деятельности государственных служащих, рациональное использование ресурсов в системе государственной службы;*
- *обеспечение открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства;*
- *применение эффективных методов подбора квалифицированных кадров для государственной службы, оценки результатов служебной деятельности государственных служащих, а также создание условий для их должностного (служебного) роста;*
- *реализация программ подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих;*
- *внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих;*
- *создание оптимальных материально-технических условий для эффективного функционирования государственной службы и исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей;*
- *обеспечение развития системы управления государственной службой.*

Во время своего существования Комиссия подготавливала инвентаризацию функций госаппарата согласно проекту Министерства экономического развития и торговли (МЭРТ). Проект предполагает подсчет функций исполнительной власти с тем, чтобы впоследствии можно было сократить "сомнительные". Одновременно с этим, предполагалось совершенствование контрольно-надзорных функций, так как, по мнению составителей проекта, именно в этой сфере участие государства чрезмерно. Согласно этой схеме, отраслевой принцип организации госаппарата должен быть сохранен.

Специальной комиссией по административной реформе был разработан также законопроект "О системе государственной службы", который должен был заменить принятый в 1995 г. закон "Об основах государственной службы". Закон был принят 27.05.2003. Аналитики восприняли этот закон как возникновение системы чинов, при которой чиновники продвигаются по карьерной лестнице не вследствие результатов деятельности, а по выслуге лет и присвоению чинов и званий. В силу этого закон дает преимущества военным при поступлении на гражданскую службу. При этом трудовое законодательство не должно распространяться на государственных служащих.

6. В марте 2004 г. Президент В.В. Путин подписал указы о новых структурных и кадровых составах Правительства РФ и Администрации Президента. Для реорганизации Правительства Президент использовал предложения первого заместителя руководителя Администрации Президента Д.М Козака, впоследствии назначенного руководителем Аппарата Правительства. С апреля 2004 Д.М. Козак официально возглавил единую комиссию по административной реформе и реформе исполнительных органов власти.

На данном этапе реформа органов исполнительной власти осуществляется под руководством Д.М. Козака.

Дополнительная конкретизация задач административной реформы, согласно Д.М. Козаку:

- Реорганизация государственного аппарата на основе критериев компактности, динамичности и эффективности.
- Делегирование части государственных полномочий как федерального, так и регионального уровня на местный (муниципальный) уровень власти.
- Изменение отношений граждан с властью, повышение доступности власти для населения.
- В течение ближайших двух-трех лет в России должен быть сформирован механизм, принуждающий чиновников к эффективной работе и исполнению своих служебных обязанностей. Таким образом, после того, как будет детально прописан регламент деятельности госслужащих, можно будет в судебном порядке требовать от них исполнения записанных за ними служебных обязанностей.

Следует отметить, что на момент начала исследования принятого и утвержденного Президентом РФ проекта реформы не было. Таким образом, результаты исследования приобретают еще более очевидную актуальность как материал, который может быть основой для выработки плана конкретных мероприятий в русле Федеральной программы в Санкт-Петербурге.

Прежде чем перейти к результатам проведенного проекта, проясним основную методологическую предпосылку исследования. Административная реформа представляет собой сознательную, целенаправленную трансформацию системы взаимоотношений государства и гражданского общества, которые складывались на протяжении многих лет. Подобные институциональные изменения по определению не могут быть легко реализуемы, так как затрагивают привычные формы деятельности людей.

В нашем исследовании акцент был сделан на взгляды основных социальных групп, которых коснутся последствия административной реформы. Первичная методологическая предпосылка – структура мнений акторов определяет их поведение в социальном пространстве.

Таким образом, восприятие деятельности государственных органов и феномена административной реформы со стороны населения и государственных служащих повлияет и на адаптацию к изменениям, и на оценку этих изменений. Сама успешность мероприятий реформы будут зависеть от того, насколько данные меры отвечают интересам всех вовлеченных групп – то есть в какой мере неформальная структура взаимодействия "государственные органы – население" будет соответствовать официальным нововведениям.

Потенциальные риски административной реформы

В данном разделе мы коснемся наиболее рельефных тенденций в структуре мнений населения и государственных служащих. Основной характеристикой выявленных взаимоотношений является разрыв между ожиданиями указанных двух групп. С одной стороны, посетители желают видеть в государственных органах скорее не управленческую структуру, а источник материальной помощи по различным вопросам и, зачастую, моральной поддержки. Госслужащие, в свою очередь, преимущественно заинтересованы в исполнении государственных функций, но не рассматривают свою деятельность как оказание административных услуг. Соответственно, поведение обеих групп при взаимодействии вызывает взаимное недовольство друг другом. Рассмотрим высказанное положение более подробно.

1. Инерционность устоявшихся мнений населения

Очевидно, что для успешной реализации мероприятий, которые проводятся в рамках административной реформы, необходимо как минимум нейтральное отношение населения и государственных служащих друг к другу и направленность на сотрудничество. То, что посетители часто негативно воспринимают как сами госорганы, так и их сотрудников, известно на уровне общественных дискуссий, возникающих периодически в СМИ.

Кроме того, анализ полученных в ходе исследования данных показал, что за последние пять лет структура общественных потребностей сформировалась таким образом, что у большинства населения не возникает необходимости обращаться в государственные органы.

С учетом прогнозируемых данных, исследователей, прежде всего, интересовало, в какой степени представления посетителей относительно государственных служащих и госорганов зависят от их актуального опыта обращения в госорганы.

Было выдвинуто несколько предположений:

1. Государственные органы исполнительной власти объективно не решают вопросы населения, чем вызывают недовольство и желание решить дела либо "в обход закона", либо с помощью других легальных социальных институтов.

2. На обращение населения влияют коррупционные практики. В основном, по мнению респондентов, решаются вопросы только тех посетителей, которые могут оказать влияние на чиновников в той или иной форме. В случае если посетитель не прибегает к использованию средств влияния, либо потому что не желает способствовать коррупции, либо потому что не располагает ресурсами, вопрос чаще не решается, из-за чего определенная часть населения реже посещает государственные органы.

3. Население объективно не нуждается в работе государственных органов, возникающие потребности в подобных услугах оно может удовлетворить с помощью других социальных институтов (например, с помощью коммерческого сектора). В таком случае работа госслужащего не может быть признана важной, значимой.

4. Население не знает точно, какие именно услуги (полный перечень) могут оказывать государственные структуры, а также полномочия и компетенцию структур различных уровней. В этом случае будет выявлен низкий уровень информированности населения.

5. Установки населения, в том числе и стереотипы, влияют на частоту обращения в государственные структуры. То есть низкая оценка эффективности – результат отрицательных установок.

Отметим сразу, что население оценивает работу органов госслужбы парадоксальным образом. Из выдвинутых предположений подтвердилось только последнее – на оценку эффективности деятельности управленческого аппарата влияют преимущественно стереотипы населения, а не реальный опыт взаимодействия с госорганами.

Рассмотрим, как оценивают посетители свое последнее по времени обращение в госорганы. С одной стороны, у 71,8% из опрошенных вопрос был решен в той или иной степени, что позволяет говорить о высокой результативности в абсолютном большинстве дел (см. диаграмму 1).

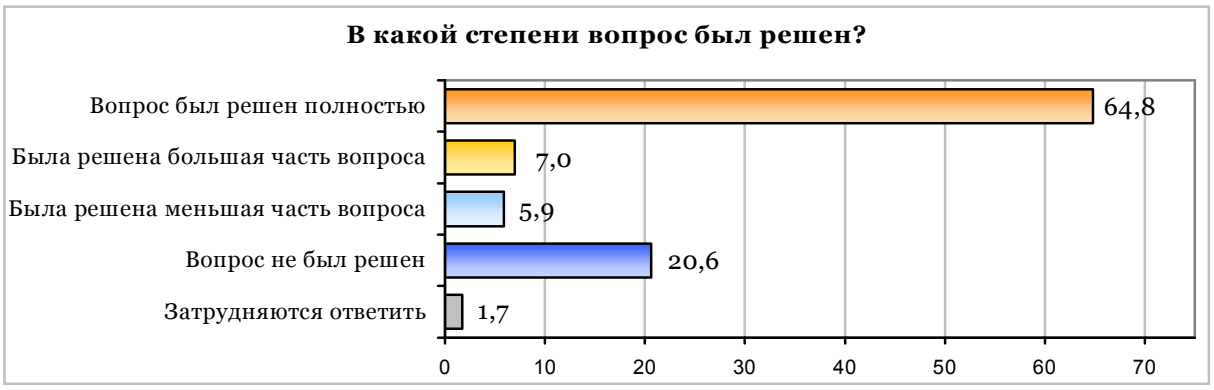

Диаграмма 1

Кроме того, 65,7% были довольны тем, как решалось их дело (см. диаграмму 2). Это в два раза больше группы респондентов, испытывающих неудовлетворенность:

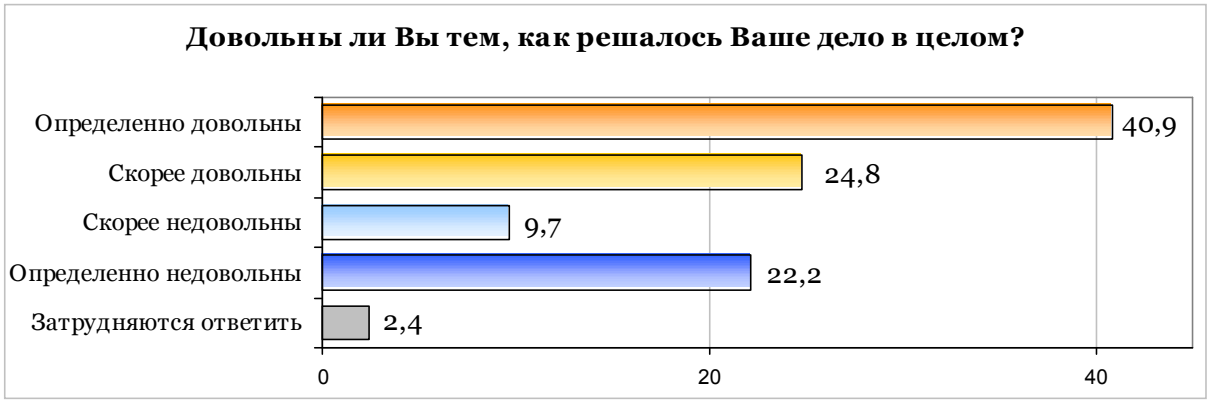

Диаграмма 2

Тем не менее, в отношении к государственным органам у посетителей преобладают *отрицательные эмоции*. Так, чаще всего при посещении госорганов, посетители чувствуют себя бесправными просителями (см. диаграмму 3). В вопрос был также включен открытая графа "Другое", однако анализ ответов, отнесенных в эту категорию, показал, что все они перефразируют уже имеющиеся варианты.

Однозначный и очень сильный перевес одного из вариантов свидетельствует о том, что на ответы респондентов в первую очередь влияла эмоциональная окраска слов, выражающая отношение к государственным органам – отрицательная в случае понятия "бесправный проситель" и положительная в случае понятий "равноправный партнер" и "хозяин положения".

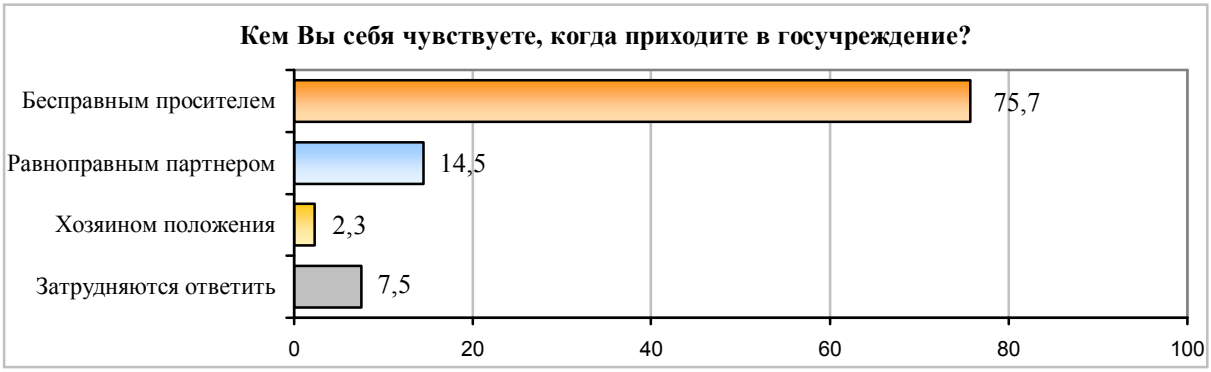

Диаграмма 3

Кроме того, у значительной части респондентов слова "государственная служба" вызывают негативные ассоциации (см. таблицу 1). Приводимые слова интерпретируются как отсутствие внимания к посетителю, которое, по мнению опрошенных, проявляется как со стороны конкретного чиновника, так и в организации работы учреждений. В данном случае посетитель утрачивает свою значимость, что порождает отрицательные эмоции.

Какие ассоциации вызывают у вас слова "государственная служба"?	% от опрошенных
Неуважение к посетителю, равнодушие	20,5%
Негативное отношение, отрицательные эмоции: унижение, недоверие, отвращение	19,7%
Бюрократия, бездушная машина, волокита, очереди	13,1%
Коррупция, взяточничество, воровство	6,3%
Бездействие, бездельничество, бардак	5,5%
Большое количество разговоров в СМИ	0,2%
Совокупная доля категории	**38,2%**

Таблица 1

Следует особо отметить, что основной причиной неудачного решения вопросов в государственных органах посетители чаще всего называют поведение государственных служащих (см. таблицу 2). Наиболее часто упоминалось нежелание чиновника работать (44,2%), при этом отсутствие ответственности за решение только усугубляет ситуацию. То есть решающим признается фактор отношения госслужащего к посетителю:

Как Вы считаете, если человек обращается в официальное учреждение, но его вопрос не решается, почему это происходит?	% от опрошенных
Причина в государственных служащих	
Безответственность и безнаказанность чиновников	44,2%
Без взятки не решить вопрос, чиновники привыкли, что им дают деньги люди, которые к ним приходят	10,2%
Некомпетентность работников	7,2%
Доля группы	**61,6%**
Причина в недостатках системы государственной службы	
Бюрократизм, волокита	11,7%
Нехватка персонала, загруженность работников	9,4%
Вина системы: неорганизованность, бардак	8,6%
Очень сложный вопрос, невозможно решить	2,1%
Законодательная база - слабая, законы не работают на деле	1,4%
Доля группы	**33,2%**
Причина в самих посетителях	
Юридически необразованное население, не знает своих прав	3,2%
Неправильно оформлены документы, обращение не по адресу	2,0%
Доля группы	**5,2%**

Таблица 2

Стереотипы населения в отношении государственных органов, выявленные в ходе исследования, носят выраженно негативный характер и могут затруднить восприятие изменений, осуществляемых в ходе административной реформы, со стороны посетителей.

2. Устоявшиеся мнения госслужащих

За годы существования бюрократического управленческого аппарата в среде государственных служащих сложились свои устойчивые представления о правилах взаимоотношений с посетителями. Именно здесь возникает наиболее острое противоречие.

Как было отмечено, население оценивает отношение госслужащих к посетителям в основном негативно, делая упор на недостаток внимания и уважения. А между тем, на основании перекрестного анализа данных, можно сделать вывод о том, что именно личностное отношение чиновника к посетителю явилось значимым фактором, повлиявшим на общее впечатление от обращения в государственные органы (см. диаграмму 4), о чем свидетельствует и величина коэффициента корреляции Спирмена 0,4.

Диаграмма 4

Таким образом, можно выделить три группы факторов, повлиявших на восприятие респондентов:

1. Определяющие положительную оценку со стороны посетителя – ответственность, доброжелательность, внимание, желание помочь.
2. Не имеющие принципиального значения для посетителей – желание поскорее закончить беседу, желание получить выгоду, безразличие.
3. Определяющие отрицательную оценку со стороны посетителя – грубость и презрение.

Можно утверждать, что люди, привыкающие к жизни в условиях рыночной экономики, ждут от госслужащих поведения, аналогичного поведению продавца в магазине, который относится к покупателю с вниманием, так как тот приносит ему прибыль. Посетителям принципиально важно правильно выстроенное личностное отношение госслужащих к ним и к их проблемам.

Однако сами госслужащие не видят в данном случае проблемы. Так, большинство экспертов, около 75%, дали положительную оценку коммуникативным навыкам госслужащих в ситуации общения с посетителями. Эксперты считают, что при приеме посетителей госслужащие проявляют себя грамотными специалистами и ведут себя вежливо, проявляя необходимое внимание к людям. Следовательно, существует вероятность, что в ходе реформы не будет уделяться достаточное внимание изменению стиля общения госслужащих.

Другая группа устойчивых представлений госслужащих сводится к ощущению "непонимания" со стороны населения. Собственная работа воспринимается госслужащими как очень важная для общества. Практически все эксперты – 94,5% – считают, что работа госслужащего ответственна, то есть оказывает влияние на жизнь общества. Несколько меньшая, но все же значительная часть экспертов – 81,9% – придерживаются такого мнения, что работа госслужащего направлена на благо общества.

Тем не менее, эксперты высказали убеждение, что посетители относятся к государственным органам и к ним самим необоснованно отрицательно, учитывая важность управленческой работы. Большинство госслужащих осознают, что у населения сложился отрицательный образ управленческого аппарата. Однако в своих предположениях эксперты идут дальше, что мешает им реально оценивать текущий уровень решения вопросов посетителей в госорганах. Обратимся к следующему примеру.

На диаграмме 5 представлены данные о том, каким образом нынешнее и будущее поколения госслужащих представляют себе оценку собственной работы со стороны населения.

Рассматривать данные нужно следующим образом. При опросе граждан был использован индикатор удовлетворенности результатами последнего посещения госорганов – полученные ответы отражены в зеленых рядах. Затем экспертов и студентов СЗАГС просили высказать их мнение по поводу того, остается ли большинство посетителей довольно результатами обращения в госорганы – результаты представлены в синих и голубых рядах.

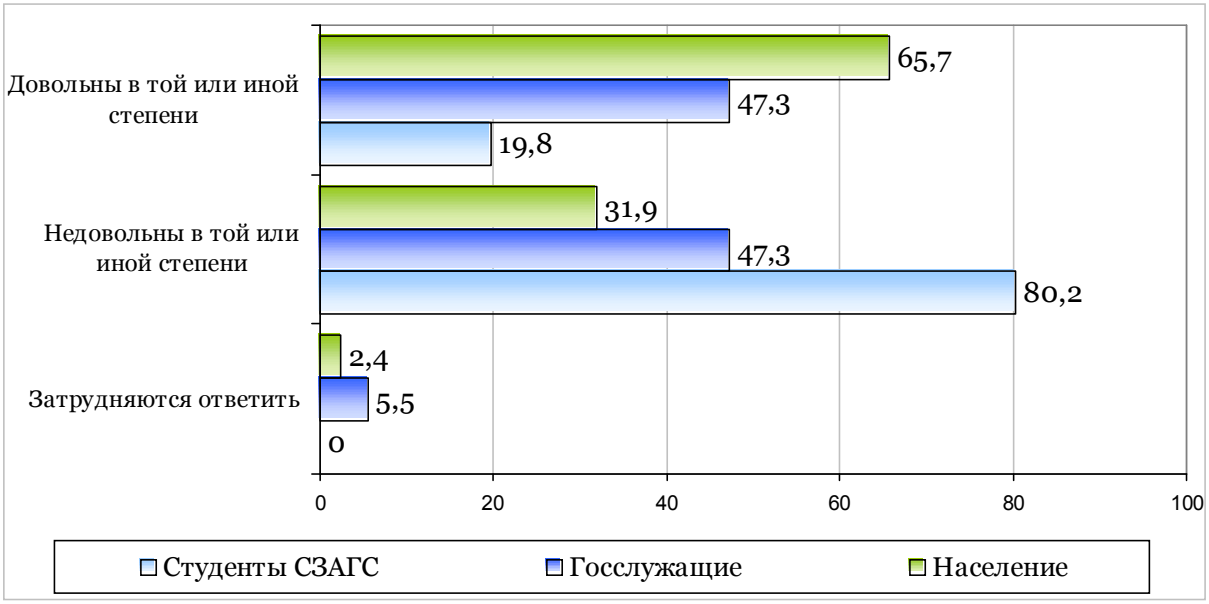

Диаграмма 5

Очевидно, что представления обоих поколений госслужащих о том, что как оценивает их деятельность население, более пессимистичны, чем есть на самом деле. Однако госслужащие, которые непосредственно контактируют с гражданами, все же более близки к реальности, чем студенты СЗАГС. Таким образом, у студентов более выражены установки по поводу того, что население относится к государственным структурам "плохо".

Также показательно сравнение ответов разных целевых групп на вопрос о том, чьи интересы, в первую очередь, защищают чиновники.

На диаграмме 6 показана структура представлений участвовавших в исследовании групп о том, чьи интересы защищают госслужащие.

На этот вопрос респонденты могли давать несколько ответов. Для того чтобы распределения ответов можно было сравнивать между собой, *процент того или иного варианта приводится от числа ответов группы*. Таким образом, сумма процентов по каждой группе составляет 100%. Ответы расположены по весу категорий в группе населения. Красной линией отмечены варианты, по которым мнения респондентов значительно различаются.

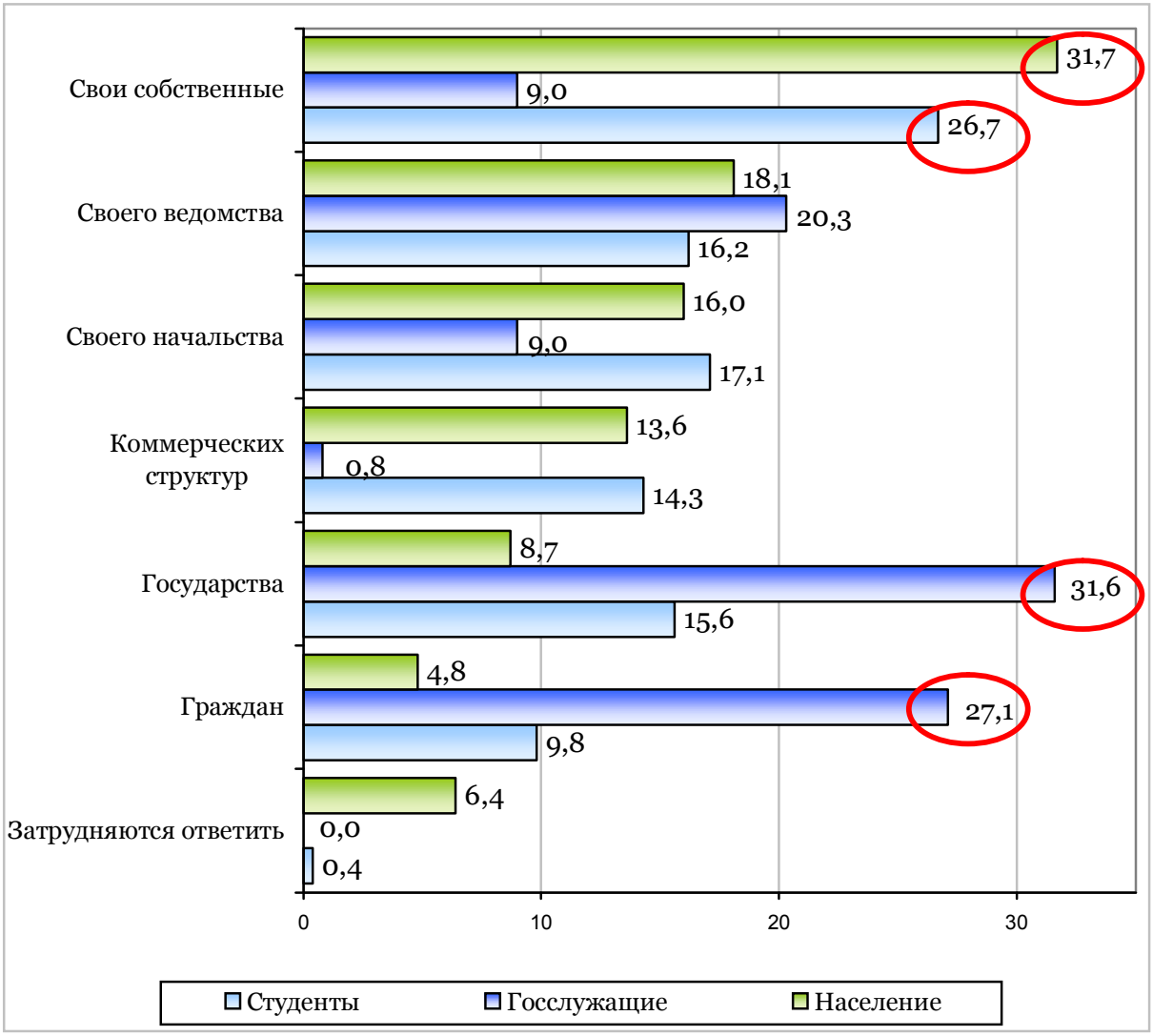

Диаграмма 6

Структура мнений будущих госслужащих и населения во многом сходны. Обе группы считают, что обычно работники госорганов защищают собственные интересы, а также интересы своего ведомства и начальства.

Представления экспертов значительно отличаются. Они склонны считать, что в первую очередь госслужащие ориентированы на выполнение государственных задач, затем – на оказание услуг гражданам, и только после этого – на поиск выгоды для своего ведомства.

Приведенные данные позволяют сделать два основных вывода:

- На будущих госслужащих еще не оказала влияния корпоративная солидарность служащих госорганов;
- Расхождение устоявшихся мнений населения и госслужащих создает почву для взаимного непонимания.

При этом государственные служащие не считают, что их собственное отношение влияет на успешность решения вопроса посетителей, они склонны основной причиной видеть несовершенные правовые механизмы государственной службы (см. таблицу 3).

Значительная часть экспертов – 58,2% - высказала мнение, что неудачное решение вопроса посетителя следует относить на счет институциональных недостатков всей системы государственной службы – пробелы и противоречия нормативно-правовой базы, которые ведут к неопределенности прав и функций чиновников, а также на недостаточность ресурсов, в основном финансовых.

Треть экспертов – 29,1% - считает, что преимущественно посетитель несет ответственность за неуспех своего обращения. Преобладали ответы о незнании законодательства и обращениях не по адресу.

Менее одной десятой мнений экспертов, 9,1%, свидетельствуют о том, что отсутствие результата по вопросу посетителя прежде всего зависит от отношения госслужащего. Упоминались также равнодушие, безответственность и общий низкий уровень профессионализма чиновников.

Как Вы считаете, если человек обращается в официальное учреждение, но его вопрос не решается, почему это происходит?	% от числа респондентов
Недостатки системы органов государственной службы: Типичные варианты: • *Законодательство несовершенно* • *Плохо разграничены права и функции чиновников* • *Отсутствие необходимого ресурса, недостаточное финансирование* • *Отсутствие достаточных полномочий для решения конкретного вопроса*	58,2%
Недостаточная подготовленность посетителя: Типичные варианты: • *Безграмотность населения* • *Люди не всегда обращаются по адресу* • *Незнание законодательства со стороны граждан* • *Человек хочет невозможного*	29,1%
Отношение чиновников к посетителю: Типичные варианты: • Из-за равнодушия чиновников • Не хотят быстро работать • Нежелание вникнуть в проблемы из-за низкой квалификации госслужащих и из-за безответственности • Профессиональная некомпетентность госслужащих, непонимание сути обращений	9,1%
Затрудняются ответить	3,6%

Таблица 3

Таким образом, государственные служащие воспринимают собственное поведение по отношению к посетителям как соответствующее ситуации. Следовательно, в ходе административной реформы будет достаточно сложно менять стиль поведения госслужащих.

3. "Корпоративность сознания" государственных служащих

Результаты исследования позволяют утверждать, что около 75% опрошенных считают, что госслужащие представляют особую социальную группу, "профессиональный цех". Данное явление характерно как для существующего поколения госслужащих, так и для будущего поколения.

Основными чертами специфической профессиональной самоидентификации госслужащих выступают следующие характеристики:

1. Абсолютное большинство экспертов – 85,4% - считает данную сферу деятельности работой высокоспециализированной и на этом основании закрытой для понимания большинства людей. Три четверти экспертов склонны считать, что работа госслужащего придает ему особый общественный статус (см. диаграмму 7).

В связи с этим, профессиональная самоидентификация госслужащих формируется, прежде всего, на основе отношения к работе как высоко ответственной и значимой для гражданского общества. Ключевыми мотиваторами деятельности госслужащих выступают возможность карьерного роста и связанное с ним общественное положение.

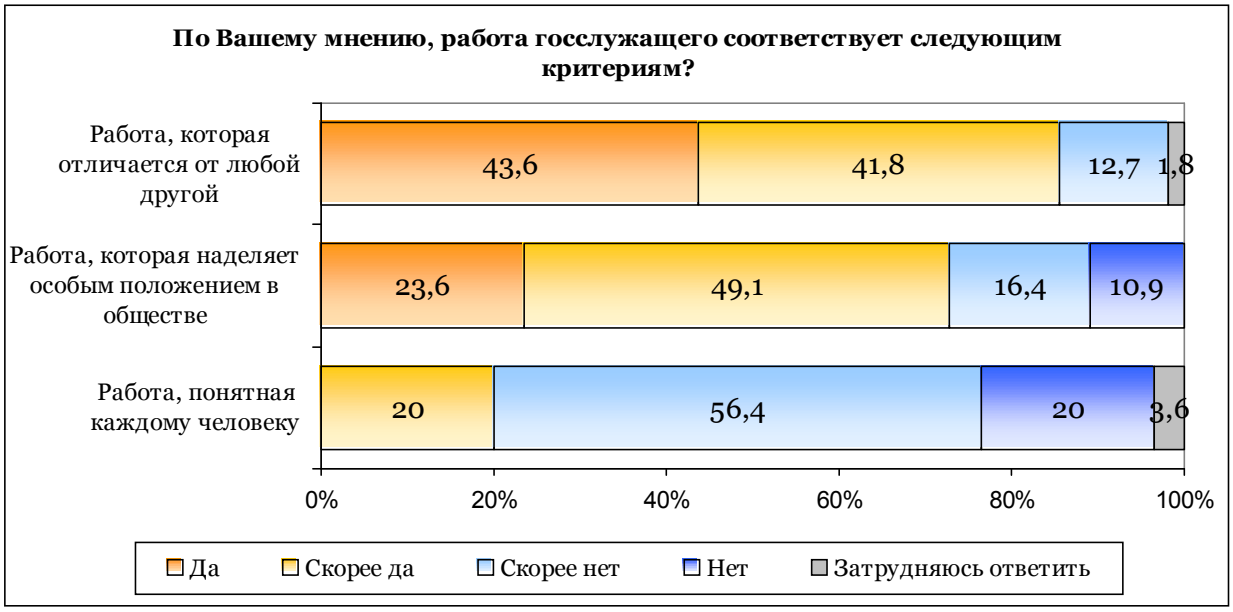

Диаграмма 7

2. Большинство экспертов сравнивает свою работу с профессией врача, имеющей высокую общественную значимость. Таким образом, деятельность госслужащего понимается прежде всего как помощь другим людям. При этом, как и во врачебной деятельности, решение принимается часто только одной стороной, в данном случае именно госслужащим. Кроме того, достаточно часто профессия госслужащего рассматривалась в одном ряду с такими профессиями, как диспетчер, регулировщик дорожного движения и др. – то есть профессиями, обладающими функциями регулирования среды. Это приводит к ощущению высокой ответственности и общественной значимости деятельности госслужащих.

3. В своей деятельности госслужащие ориентированы скорее на внутренние потребности системы государственной службы, чем на предоставление административных услуг гражданскому обществу. Это определяет замкнутость управленческого аппарата на себя.

Так, свое предназначение госслужащие чаще понимают как служение именно государству, а не населению. Так, 52,7% опрошенных считают, что их деятельность должна обеспечить точное функционирование системы госслужбы для защиты государственных интересов. 27,3% ориентированы на помощь гражданскому обществу, и еще 16,4% представляют госорганы посредниками между государством и населением.

Таким образом, можно констатировать определенную степень отчуждения государственных служащих от гражданского общества, что, вероятно, и осложняет налаживание продуктивного диалога между этими двумя сторонами.

4. Коррумпированность государственных органов

Проблема существования так называемой "административной ренты", возникшая в ситуации резкого неравенства официальных доходов представителей сфер бизнеса и государственного сектора, признается как населением, так и экспертами (см. диаграммы 9 и 10). В целом следует констатировать, что, несмотря на практически единогласное признание проблемы коррупции в госорганах актуальной, эксперты значительно расходятся в оценках масштаба проблемы. Так, 11,1% говорят о тотальной коррумпированности госорганов, равные по численности группы (в пределах 30%) считают, что коррумпирована большая часть госучреждений и меньшая часть госучреждений. Еще 20,4% оценили долю затронутых коррупцией госорганов как примерно равную половине.

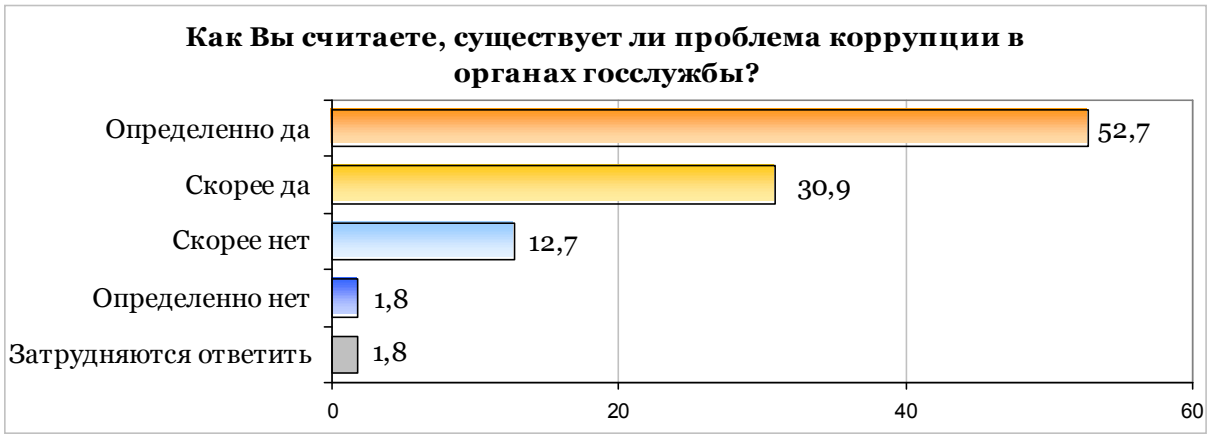

Диаграмма 8

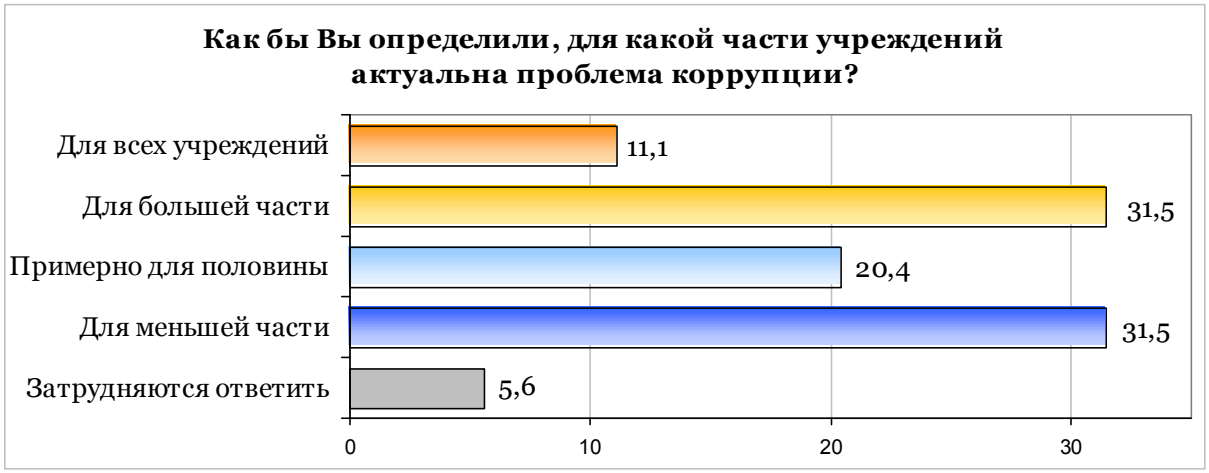

Диаграмма 9

Некоторые виды коррупционных практик (например, небольшие подарки чиновникам или использование связей) обладают настолько высокой степенью легитимности, что открыто признаются значительным числом и граждан, и самих госслужащих. Так, абсолютное большинство экспертов считает, что стало обычным явлением использование связей в госорганах и небольшие подарки, в среднем 20% заявляют о существовании систематических нарушений госслужащими юридических норм в форме взяточничества различного масштаба (см. Диаграмму 10).

Вопрос задавался экпертам-госслужащим

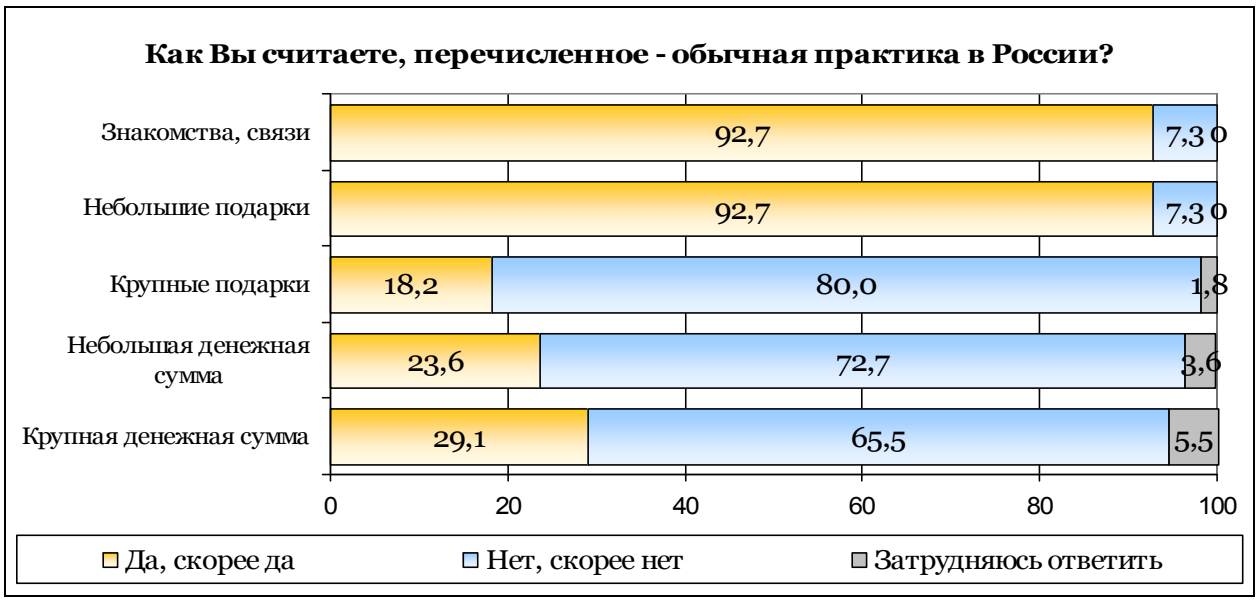

Диаграмма 10

Среди петербуржцев также высока доля тех, кто не скрывает, что использовал в той или иной мере незаконные средства для более успешного или быстрого решения по своим вопросам (см. диаграмму 11). Подтверждая заключение экспертов, горожане чаще всего говорили об использовании связей среди госслужащих и небольших "подарков".

Вопрос задавался петербуржцам

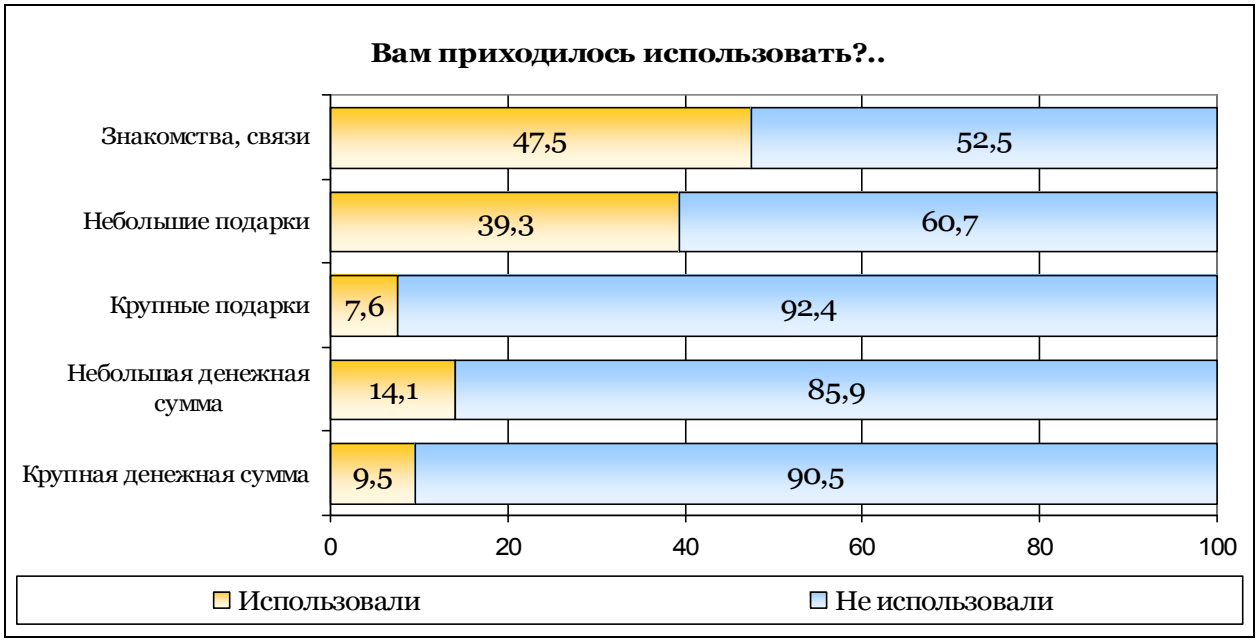

Диаграмма 11

Как среди населения, так и среди госслужащих возрастает толерантность к существованию коррупции как явления. Исследование показало, что оценки соблюдения закона и взяточничества не оказывают столь сильного влияния на доверие к госслужащим, как можно было бы ожидать.

Так, каждый седьмой петербуржец (14% опрошенных) считает, что госслужащие заслуживают доверия, хотя при этом скорее не соблюдают закон и не открыты для общественного контроля. А каждый пятый горожанин (21%) признает деятельность

госслужащих законной, несмотря на то, что разделяет мнение о взяточничестве в госорганах.

Среди экспертов доля таких мнений выше и составляет почти одну треть от общего числа. В представлении данной группы, механизмы коррупции – это практики, обладающие инструментальной легитимностью, то есть оправданные в силу того, что они позволяют компенсировать неэффективную работу госаппарата и преодолевать административные барьеры.

Таким образом, многие эксперты расценивают сложившуюся ситуацию как сложную систему перераспределения, которая позволяет стране жить в режиме стабильности. С помощью коррупционных практик государственные чиновники повысили свои доходы до уровня доходов бизнесменов. При этом население "спонсирует" чиновников, и установившееся временное равновесие никому не выгодно нарушать. Вся сложная структура перераспределения регулируется общим чувством меры и справедливости (сколько можно, а сколько нельзя, потому что есть разумный и справедливый предел).

Поэтому вполне вероятно, что определенная часть государственных служащих будет активно сопротивляться изменениям, которые ограничивают возможности использования их служебного положения. Ожидается, что наиболее проблематичным будет введение четких административных и должностных регламентов, а также повышение прозрачности деятельности госорганов.

Заключение

На основе анализа данных, полученных в ходе исследовательского проекта, можно констатировать, что на данном этапе административной реформы ни граждане, ни госслужащие не воспринимают функции государственных органов как оказание административных услуг. Взаимодействие "госорганы – посетители" не сбалансировано, так как население стремится к получению материальной, а зачастую и моральной помощи, а государственные служащие зачастую считают основной своей задачей директивное управление, оставляя в стороне личностный фактор осуществления государственных функций. Пока рано говорить о готовности обеих сторон к конструктивному диалогу.

Наиболее вероятные риски в проведении административной реформы:

- Трудности в повышении прозрачности деятельности органов государственной службы, вызванные склонностью госслужащих к корпоративному восприятию собственной профессии;
- Проблема привлечения новых кадров в силу сложившегося имиджа управленческого аппарата в глазах населения;
- Сложности в переходе на платные административные услуги, обусловленные недостаточным пониманием функций современных государственных органов со стороны граждан;
- Проблема налаживания конструктивной обратной связи, определяющаяся дефицитом доверия граждан к управленческому аппарату.

Исследователи считают, что наиболее необходимая мера на текущем этапе административной реформы – дополнительная информационная кампания, в ходе которой могут быть разъяснены современные подходы к функциям госслужбы. Возможно, что проведение публичных общественных дискуссий на тему стиля работы чиновников с привлечением представителей различных социальных групп способствовало бы большему взаимопониманию сторон.