DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-6-11

Государственное управление и гражданские служащие в предметном поле социологии

КЕРЕМ ОСМАНОВИЧ МАГОМЕДОВ, **доктор социологических наук, руководитель социологической лаборатории, профессор кафедры управления персоналом факультета управления персоналом и государственной службой Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: m-kerem@mail.ru**

Аннотация: В последние годы активно обсуждаются различные вопросы, связанные с реформированием государственной гражданской службы Российской Федерации, необходимостью совершенствования основ и изменения ее профессионального, социально-психологического и морально-нравственного состояния. В качестве социально-управленческого образования она находится в постоянном взаимодействии с институтами гражданского общества, развитие которого признается в качестве стратегической задачи, связанной с формированием современных основ российского общества как источника демократических процессов и их стабильности. Множество вопросов и нареканий относится непосредственно к государственным гражданским служащим, которые имеют социальный контакт с населением, представителями различных хозяйственных, общественных, политических и других организаций. В статье содержатся аналитические материалы социологического исследования «Актуальные проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации», проведенного социологической группой, учеными, докторантами и аспирантами Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в октябре 2016 – марте 2017 года (руководитель – профессор К.О. Магомедов). Актуальность этого исследования связана с тем, что разностороннее изучение проблем государственной гражданской службы, ее внутренней и внешней социальной среды позволяет решать многие задачи, связанные с активизацией деятельности органов государственной власти и управления, оптимизировать взаимодействия власти с институтами гражданского общества и населением. В работе представлены материалы двух тематических блоков: 1) отношение в обществе к вопросам государственного управления; 2) имидж государственных органов и авторитет государственных гражданских служащих.
Ключевые слова: государственное управление, государственные гражданские служащие, имидж государственной власти, авторитет государственной власти, социологическое исследование, информационная открытость, государственные услуги

STATE ADMINISTRATION AND CIVIL SERVANTS IN THE SUBJECT FIELD OF SOCIOLOGY

KEREM O. MAGOMEDOV, **Dr. Sci. (Sociology), Head of the sociological laboratory, Professor of the Personnel Management Chair of the Personnel Management and Public Service Faculty of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, 119571, Moscow, Vernadskogo prosp., 84). E-mail: m-kerem@mail.ru**

Abstract: In the recent years various issues related to the reform of civil service of the Russian Federation, the necessity of improving its foundations and change the professional, socio-psychological and moral state have been discussed. Being social - managerial education it is in the constant interaction with civil society institutions, the development of which is considered as the strategic task connected with the formation of the modern foundations of the Russian society as a source of the democratic processes and their stability. A lot of questions and complaints relate directly to the state civil servants who are in the social contact with the population and representatives of various business, social, political and other organizations. This article contains analytical materials of sociological research «The actual problems of functioning and development of state civil service of the Russian Federation» conducted by the sociological group, scientists, doctoral candidates and post-graduate students of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (October 2016 – March 2017; directed by professor K.O. Magomedov). The relevance of the study stems from the fact that the multilateral study of the problems of civil service, its internal and external social environment allows to solve many tasks connected with the activation of activities of bodies of state power and administration, to optimize the interaction of the government with civil society institutions and the population. Two thematic areas of research are presented in the paper: 1) society attitude towards public administration; 2) the image of the state bodies and the authority of civil servants.
Keywords: public administration, state civil servants, image of public authorities, authority of government, sociological research, information transparency, public services

Введение

Различные аспекты и проблемы государственного управления и государственной гражданской службы становятся традиционным предметом научного интереса ученых Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Так, вопросы эффективности управления и результативности административной реформы рассматриваются И.Н. Барцицем [Барциц, 2013. С. 124–135]. Большой интерес представляют рассуждения Т.С. Иларионовой о простом и сложном в государственном управлении, где первое связывается с открытостью, гласностью, подотчетностью государственных гражданских служащих, а второе – с «сакрализацией» власти, приводящей ее к замкнутости, что является одним из источников коррупции [Иларионова, 2012. С. 57–58]. Методологические основы формирования общественного доверия к государственным гражданским служащим анализируются Е.А. Литвинцевой. [Литвинцева, 2016. С. 21–29]. Кадровая коррупция в государственных органах рассмотрена в качестве предмета научно-исследовательской работы К.О. Магомедовым и Б.Т. Пономаренко (тематический заказ Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации) [Магомедов К.О., Пономаренко Б.Т., 2015. С. 64–73]. Профессионализм сотрудников в связи с вопросами кадровой безопасности в сфере государственной власти и управления рассмотрен К.О. Магомедовым совместно с А.В. Понеделковым (Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации) [Магомедов, Понеделков, 2015. С. 29–33]. Нравственные основы российской государственной службы, ее этические принципы стали предметом изучения Н.Н. Шуваловой [Шувалова, 2015. 374 с.].

Методология социологического исследования

Для анализа различных проблем государственного управления большое значение имеют социологические исследования, которые дают основной эмпирический материал, используемый в научной и учебной практике преподавателей. Социологической группой Института государственной службы и управления с 2003 года реализуется большой исследовательский проект «Актуальные проблемы государственной гражданской службы», в рамках которого уже проведено более 12 основных и промежуточных исследований, издан ряд монографий и учебных пособий, вышло в свет множество статей в научных журналах и сборниках научных трудов. В 2017 году был завершен очередной этап этого исследования, в ходе которого в 21 субъекте Российской Федерации было опрошено 1 297 респондентов из числа населения и 142 эксперта из числа представителей органов власти и муниципального управления, государственных и частных предприятий, организаций и учреждений, общественных и политических объединений, научных работников и средств массовой информации. Методикой исследования предусматривалось рассмотрение более 10 тематических блоков, объединенных основной проблемой социологического проекта, в том числе затрагивающих вопросы оценки эффективности государственного управления, профессионализма и авторитета гражданских служащих, общественно опасных отклонений в служебном поведении (взяточничество, коррупция) и др. Результат анализа по некоторым из рассмотренных проблем представлен в настоящей статье.

Отношение в обществе к вопросам государственного управления

Характер отношений власти и общества, власти и граждан имеет большое значение для любого современного демократического и правового государства. Для определения качественных параметров этих отношений необходим разносторонний учет мнений граждан о системе государственного управления в стране и о тех должностных лицах, которые осуществляют властные и управленческие полномочия. Объективность общественного мнения по этому вопросу можно определить, сравнив его с точкой зрения группы экспертов, более компетентной в этой сфере, члены которой приняли участие в исследовании наряду с респондентами – представителями населения российских регионов.

Необходимо отметить, что результаты показали высокий уровень актуальности для гражданского сообщества вопросов государственного управления и проблемы повышения его эффективности. С утверждением, что повышение эффективности системы управления в стране сегодня является важной национальной задачей, уверенно согласилось подавляющее большинство респондентов и экспертов (см. **таблицу 1**).

Таблица 1. Распределение мнений относительно важности повышения эффективности системы государственного управления

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	да	64,0	72,5
2	в какой-то мере	29,8	23,9
3	нет	3,9	2,1
4	затруднились ответить	2,3	1,5

Данные, представленные в таблице 1, свидетельствуют о том, что востребованность в российском обществе положительных изменений в государственном управлении очень высокая. Они говорят о высокой степени обеспокоенности населения

этими вопросами: среди респондентов большую и среднюю личную заинтересованность в проблемах управления страной («волнуют лично Вас») отметили почти 80%, а мнение экспертов относительно того, в какой мере эти проблемы волнуют население, склоняется к такой же оценке (см. **таблицу 2**).

Таблица 2. Распределение мнений о том, в какой степени проблемы государственного управления волнуют население

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	большой	36,0	31,7
2	средней	45,1	44,4
3	малой	13,7	20,4
4	совсем не волнуют	3,9	3,5
5	затруднились ответить	1,3	–

Исходя из распределения мнений участников исследования, представленных в таблицах 1 и 2, можно сделать вывод, что система государственного управления является значимым объектом интереса для большей части российских граждан. Но при этом возникает вопрос: на основе чего формируется личное, субъективное мнение граждан и какую роль в этом процессе играют государственные органы? По данным исследования, ситуацию нельзя назвать благополучной. Так, при ответе на вопрос, как они информированы о деятельности органов государственной власти и управления, мнения респондентов разделились на две большие группы – 1) тех, кто считает, что в той или иной мере все «хорошо» (таких в совокупности оказалось 52,3%), и 2) тех, кто склоняется к оценкам, что в той, или иной мере все «плохо» (в совокупности – 44,4%), причем в основном в этих группах оценки были неуверенного характера (см. **таблицу 3**).

Таблица 3. Распределение мнений относительно информированности населения о деятельности органов государственной власти и управления

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	очень хорошо	11,1	2,1
2	скорее хорошо, чем плохо	41,2	30,5
3	скорее плохо, чем хорошо	36,6	53,9
4	очень плохо	7,8	12,1
5	затруднились ответить	3,3	1,4

Такое распределение мнений респондентов, подтверждаемое точкой зрения экспертов, дает основание считать, что работа по продвижению информации о деятельности органов государственной власти приносит свои плоды, но она явно недостаточна, и это создает определенный информационный вакуум, который может заполняться в индивидуальном, социально-групповом и общественном сознании субъективно ориентированными сведениями, или целенаправленной дезинформацией по отношению к системе государственной власти и управления в целом. Потребность в объективной информации, обеспечиваемой открытостью деятельности государственных органов, как показывают полученные в исследовании данные, велика. Об этом свидетельствует распределение мнений участников опроса о том, существует ли необходимость расширения информационной открытости государственных органов (см. **таблицу 4**).

Таблица 4. Распределение мнений о необходимости расширения информационной открытости государственных органов

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	да, необходимо	61,5	67,6
2	отчасти необходимо	29,9	27,5
3	нет необходимости	5,9	4,2
4	затруднились ответить	2,7	0,7

Вывод, который можно сделать из представленных в таблице 4 сведений, один: в современных условиях воздействия на российское общество различных негативных внешних и внутренних факторов информационная открытость государственных органов должна обеспечиваться в необходимом объеме; открытым должно быть все, что не относится к категории государственной тайны. Соблюдение принципа открытости можно рассматривать в качестве важного оценочного критерия деятельности государственного органа, равно как и должностных лиц, которые призваны обеспечивать информационную открытость. Личное отношение к органам власти и субъективное мнение граждан о государственных служащих формируется в результате прямых контактов – обращений по поводу частных проблем, получения государственных услуг и т.п. Однако данные социологических исследований, как ранее проведенных, так и настоящего, показывают, что примерно пятая часть опрашиваемых граждан Российской Федерации регулярно обращается в государственные органы; от трети до половины из них обращаются время от времени, а остальные – либо очень редко, либо этого не делают вовсе (см. **таблицу 5**).

Таблица 5. Частота обращений респондентов в государственные органы управления

		Респонденты, %		
			для сравнения	
		2016 год	2009 год	2003 год
1	часто приходилось	18,6	21,6	17,9
2	иногда	45,6	55,6	34,4
3	очень редко	22,9		35,3
4	не приходилось	12,9	22,9	13,4

Тем не менее, большинство населения Российской Федерации имеет личный опыт общения с

государственными органами и работающими в них гражданскими служащими. В **таблице 6** представлены результаты ответов респондентов на вопрос о том, как к ним при обращении в государственные органы чаще всего относились служащие. Получается, что за последние 15 лет в сфере взаимодействия власти и населения произошли положительные изменения, но все равно остаются значительные проблемы.

Таблица 6. Распределение мнений обращавшихся в государственные органы респондентов об отношении к ним со стороны государственных служащих

		Респонденты, %		
			для сравнения	
		2016 год	2009 год	2003 год
1	доброжелательно, оказывали реальную помощь	8,4	6,8	8,5
2	с пониманием, пытались решить проблему	33,6	23,5	26,8
3	внешне внимательно, но формально, ничего не решали	36,9	54,3	60,1
4	недружелюбно, помощь не оказывали	6,6	15,4	4,6
5	затруднились ответить	14,5	–	–

На основе анализа данных таблицы 6 можно отметить довольно заметное снижение уровня формально-бюрократического подхода к обслуживанию граждан в государственных органах и некоторое повышение степени ориентированности на клиента, что можно связать с внедрением новых профессиональных стандартов и регламентов по предоставлению государственных услуг. Это находит отражение в оценках произошедших за последние годы изменений в работе государственных органов (см. **таблицу 7**).

Таблица 7. Распределение мнений респондентов о характере изменений в работе государственных органов за последние пять лет

		Респонденты, %		
			для сравнения	
		2016 год	2009 год	2003 год
1	они стали работать лучше	32,6	23,7	16,5
2	ничего не изменилось	40,2	46,6	42,5
3	они стали работать хуже	10,8	12,7	22,7
4	затруднились ответить	16,4	17,0	18,3

В таблице 7 дано распределение мнений респондентов – представителей населения в опросах, проведенных в рамках исследований проблем государственной службы Российской Федерации (этапы 2003, 2009 и 2016 годов), касающихся характера изменений в работе государственных органов за предшествовавшие каждому этапу пять лет. Эти данные говорят о том, что на протяжении практически пятнадцати лет положительная тенденция в их работе нарастала, что нашло отражение в оценках респондентов за этот период. То же самое можно отметить и в изменении структуры мнений по этому вопросу среди экспертов, а в 2016 году их оценки оказались более оптимистичны, чем у респондентов: улучшение работы государственных органов отметили 47,9% экспертов, отсутствие перемен – 37,1%, ухудшение – 7,9% (7,1% затруднились с ответом). Характер изменений отражается на структуре мнений граждан о государственных служащих, которые складываются у них после обращения в государственные органы (см. **таблицу 8**).

Таблица 8. Структура мнений населения о государственных служащих в интерпретации респондентов (личный опыт) и экспертов (оценочное суждение)

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	положительное	9,3	0,7
2	скорее положительное, чем отрицательное	41,4	17,7
3	скорее отрицательное, чем положительное	28,3	58,9
4	отрицательное	6,3	18,4
5	затруднились ответить	14,7	4,3

Данные таблицы 8 показывают, что респонденты относятся более положительно к государственным служащим (в совокупности 50,7% положительных мнений против 34,6% отрицательных), чем об этом думают эксперты, оценочные суждения которых в большей степени основываются на глубоком видении недостатков современной системы власти и управления.

Имидж государственных органов и авторитет государственных гражданских служащих

В процессах взаимодействия государства и общества вопросы доверия к органам власти и авторитета ее носителей, государственных служащих, занимают особое место. Необходимо отметить, что в сложившихся за последние годы условиях к действиям органов власти привлекается более пристальное внимание не только со стороны организованных общественно-политических, экономических, социально ориентированных структур («третий сектор»), но и со стороны обычных граждан, которые вынуждены решать частные проблемы в новой, непростой для них ситуации. Гражданская оценка уровня доверия государственным органам имеет очень большое значение для определения эффективности власти, ее способности решать не только задачи государства, но и насущные проблемы российских граждан. Результаты нашего исследования показывают невысокий уровень доверия населения, определенный по оценкам как респондентов, так и экспертов (см. **таблицу 9**).

Таблица 9. Распределение мнений о степени доверия населения к органам государственной власти

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	высокая	5,5	2,1
2	средняя	38,1	47,2
3	низкая	52,4	48,6
4	затруднились ответить	4,0	2,1

Данные таблицы 9 говорят о том, что более половины респондентов определяют степень доверия к власти как низкую, с чем согласны и эксперты, которые все же склоняются к более средним оценкам. Примечательно, что высокую степень доверия населения к органам власти отметило очень небольшое количество участников исследования. Это говорит о слабой подготовленности органов государственной власти и управления к работе в новых условиях, их инерционности и недостаточной ориентированности на инновации для повышения эффективности деятельности своих организаций. Вполне логичным выглядит распределение мнений участников исследования при ответе на вопрос, насколько необходимо в современных условиях государственным органам активизировать работу по улучшению своей репутации среди населения (см. **таблицу 10**).

Таблица 10. Распределение мнений относительно необходимости активизации работы госорганов по улучшению своей репутации среди населения

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	крайне необходимо	62,9	71,1
2	в какой-то мере необходимо	29,6	25,4
3	такой необходимости нет	4,1	2,8
4	затруднились ответить	3,4	0,7

Основная масса респондентов и экспертов, как показывают данные таблицы 10, определенно высказывается за необходимость проведения работы по улучшению репутации. Каков характер такой работы – это вопрос отдельного, специального исследования; можно предположить, что она должна вестись по организационно-структурным (оптимизация), нормативно-правовым (регламентация), персонал-управленческим (кадровая политика и кадровое обеспечение) направлениям, а также по целому комплексу социальных вопросов: социального статуса и защищенности государственных служащих, ответственности должностных лиц, расширения практики социального контроля и применения социальных норм поведения работников сферы государственного управления и т.д. Проведение такой работы не только повысит степень доверия к ним со стороны населения, но и положительно скажется на авторитете гражданских служащих, который, как следует из оценок участников исследования, на сегодняшний день также невысок (см. **таблицу 11**).

Таблица 11. Распределение мнений об авторитете государственных служащих среди населения

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	высокий	6,7	3,5
2	средний	45,3	55,4
3	низкий	44,6	39,7
4	затруднились ответить	3,4	1,4

Авторитет государственных служащих среди населения можно назвать балансирующим на грани срыва к низким значениям, так как хотя большинство респондентов и экспертов определили его в положительных величинах (средний и незначительно высокий), все же велико количество тех из них, кто высказал отрицательное мнение. Такое положение дел – одна из системных проблем современного российского государственного управления, и, соответственно, решаться она должна так же, как и повышение доверия к государственным органам, то есть на системном уровне. Это должно стать частью политики совершенствования и развития системы управления в стране и получить необходимое обеспечение в виде специальных мер реализации. На сегодняшний день такой вопрос очень актуален, что подтверждается мнениями участников исследования при ответе на вопрос, необходима ли сегодня целенаправленная работа по повышению авторитета государственных служащих среди населения (см. **таблицу 12**).

Таблица 12. Распределение мнений о необходимости работы по повышению авторитета государственных служащих среди населения

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	крайне необходима	50,2	61,7
2	в какой-то мере необходима	39,1	36,9
3	такой необходимости нет	6,8	0,7
4	затруднились ответить	3,9	0,7

О необходимости работы, связанной с повышением авторитета государственных служащих, высказались практически все респонденты и эксперты, при этом абсолютно уверенных в этом среди них большинство, что свидетельствует о важности данной проблемы. Но это не означает механического «накачивания» авторитета государственных служащих посредством какого-либо информационного (формирование образа «положительного героя») или пропагандистского воздействия. Повышение авторитета государственных служащих может произойти только при устранении, либо заметном уменьшении влияния причин, его снижающих. Среди них были выделены факторы, которые являются следствием системных недостатков государственной службы (см. **таблицу 13**).

Таблица 13. Распределение мнений (рейтинговый порядок) о причинах, мешающих государственным служащим повышать свой авторитет среди населения

		Респонденты, %	Эксперты, %
1	коррумпированность, взяточничество	65,9	58,5
2	оторванность от интересов граждан	50,7	57,7
3	бюрократизм	47,1	61,3
4	низкие нравственные качества	40,4	36,6
5	слабая профессиональная подготовка	34,7	40,1
6	пренебрежение к законам	30,6	31,0
7	низкий уровень гражданственности	27,1	33,8

В таблице 13 мнения участников исследования о причинах, мешающих государственным служащим повышать свой авторитет у населения, представлены в рейтинговом порядке на основании оценок респондентов. Мнения экспертов здесь принципиально не отличаются от мнения респондентов, особенно по первым трем причинам (все это системные недостатки). Остальные моменты, по мнению всех участников исследования, тоже выражены достаточно явно, но они относятся к личностным качествам, проявляемым государственными служащими, и в этом случае нужно говорить о формировании и воспитании положительных и благоприятных для их авторитета качеств, а также о более принципиальном подходе при отборе на должности государственной службы и аттестации служащих во время их работы.

Заключение

Вопросы государственного управления чрезвычайно актуальны для российских граждан, и это связано, прежде всего, с ожиданиями положительных изменений в их жизни, с повышением эффективности системы. Но при этом ощутим информационный дисбаланс в освещении реальной деятельности государственных органов, что способствует сохранению угроз деструктивного влияния на мнения граждан, социальных групп относительно власти и управления. Тем не менее, сравнение исследований 2003–2017 годов показывает наличие тенденций к положительному восприятию гражданами работы государственных органов, хотя степень доверия к ним все еще остается на низком уровне. Невысоким является и авторитет гражданских служащих среди населения, что можно считать системной проблемой российского государственного управления. Это говорит о необходимости внесения корректив в работу по совершенствованию системы власти и управления в стране.

Литература

Барциц И.Н. Модернизация государственного управления России // Rusja XXI wiek. Geopolityka. Gospodarka. Kultura. 2013.

Иларионова Т.С. Сложное и простое в науке, технике и государственном управлении // Государственная служба. 2012. № 3.

Литвинцева Е.А. Оценка общественного доверия к государственным гражданским служащим: социологический анализ // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. № 2.

Магомедов К.О., Пономаренко Б.Т. Влияние кадровой коррупции на процессы коммуникации в органах государственной власти и муниципального управления // Коммуникология. 2015. Т. 3. № 3.

Магомедов К.О., Понеделков А.В. Профессионализм государственных и муниципальных служащих как фактор кадровой безопасности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 8(63).

Шувалова Н.Н. Этика и этикет государственной и муниципальной службы. М.: Юрайт, 2015.

References

Bartsits I.N. Modernizatsiya gosudarstvennogo upravleniya Rossii [Modernization of public administration in Russia] // Rusja XXI wiek. Geopolityka. Gospodarka. Kultura [Russia: twenty-first century. Geopolitics. Economy. Culture]. Praha: Profesional Pablishin, 2013. In Russian.

Ilarionova T.S. Slozhnoe i prostoe v nauke, tekhnike i gosudarstvennom upravlenii [Complex and simple in science, technology and public administration] // Gosudarstvennaya sluzhba. 2012. № 3. In Russian.

Litvintseva E.A. Otsenka obshchestvennogo doveriya k gosudarstvennym grazhdanskim sluzhashchim: sotsiologicheskii analiz [Evaluation of public confidence in state civil service: a sociological analysis] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk. 2016. № 2. In Russian.

Magomedov K.O., Ponomarenko B.T. Vliyanie kadrovoi korruptsii na protsessy kommunikatsii v organakh gosudarstvennoi vlasti i munitsipal'nogo upravleniya [The effect of corruption on the processes of communication in public authorities and municipal administration]. Kommunikologiya. 2015. Vol 3. № 3. In Russian.

Magomedov K.O., Ponedelkov A.V. Professionalizm gosudarstvennykh i munitsipal'nykh sluzhashchikh kak faktor kadrovoi bezopasnosti [Professionalism of state and municipal employees as a factor in personnel security] // Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2015. № 8(63). In Russian.

Schuvalova N.N. Etika i etiket gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhby [Ethics and etiquette of public and municipal services]. M.: Yurait, 2015. In Russian.