

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМ

Автор: С. Г. ТУРОНОК

Сегодня во многих передовых странах мира ведущие политические и общественные акторы начинают осознавать ту ключевую роль, которую гражданская служба играет в поддержании демократии и обеспечении экономического процветания и общественного благосостояния. Приходит понимание того, что компетентная, профессиональная и непредвзятая гражданская служба - необходимое условие в поиске адекватных ответов на вызовы XXI в. Вместе с тем становится все более очевидным, что государственные служащие, дабы оказаться на высоте стоящих перед ними задач, нуждаются в поддержке и сотрудничестве со стороны всех сегментов общества: граждан, политиков, бизнеса, СМИ и научного сообщества. Резкое падение доверия со стороны общественности к государственной службе и гражданским служащим, наряду с неустойчивостью экономического и социального развития, процессами интернационализации и глобализации, наращиванием информационных потоков и распространением информационных технологий, следует признать одним из основных факторов интенсивного поиска новых моделей и масштабных усилий в области реформирования административно-государственного управления, затронувших большинство стран мира.

Вместе с практическими шагами по реформированию государственной службы растет понимание необходимости подкрепить их новыми теоретическими подходами и анализом интернациональной практики административных реформ. Хотя опыт различных стран в области административных реформ различается по ряду признаков, тем не менее он дает возможность обобщить характеристики проводимых изменений, более четко сформулировать реформаторские принципы и тенденции и на этой основе выработать комплексные рекомендации.

Административные реформы еще не завершились ни в одной стране и тем самым превращаются в постоянный элемент государственного управления в условиях нестабильного постиндустриального общества [Государственное... 2002, с. 362]. В широком смысле административная реформа предполагает формирование качественно новых отношений между государством и гражданским обществом. Отношения с общественностью в свете реформы превращаются в постоянную функцию государства и его служащих. Формирование комплексной стратегии информационной поддержки и обеспечения реформирования государственной службы становится ключевым условием успеха в ее реализации .

---

<sup>1</sup> Проблемам повышения общественного доверия и уважения к государственной службе и гражданским служащим посвящено немало аналитических и прикладных исследований, подготовленных зарубежными академическими институтами, специализирующимися в области государственного управления, экспертами и специалистами международных финансовых и неправительственных организаций, сотрудниками государственных аналитических центров и другими источниками [Rediscovering... 2000].

*Т у р о н о к* Станислав Генрихович - кандидат политических наук, доцент кафедры политического анализа факультета государственного управления Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Сравнительный анализ выявляет заметную тенденцию *понижения доверия в отношении большинства социальных институтов*, не только государственных. Данное обстоятельство может служить определенным утешением для государственных служащих, порой ощущающих себя под целенаправленным перекрестным огнем критики. Причинами общего понижения доверия к социальным институтам можно считать рост уровня образованности граждан и обретение ими чувства собственного достоинства, изменение в последние десятилетия тональности идеологического дискурса по вопросам власти и авторитета в целом (не только государственной власти). Между тем данные опросов свидетельствуют, что госслужащим присуще преувеличенное ощущение по отношению к себе общественной враждебности.

Типичным парадоксом социологических опросов является более высокий рейтинг доверия граждан к отдельным категориям госслужащих, с которыми они вступают в повседневный и непосредственный контакт, в сравнении с низким рейтингом "бюрократии" и государственной власти в целом. Объяснить этот парадокс можно тем, что *граждане пребывают под воздействием устойчивых стереотипов в отношении госслужащих* даже в том случае, когда их личный опыт не подтверждает правоту данных стереотипов.

Общественное восприятие качества государственных услуг в значительной степени зависит от ожиданий граждан. В этом отношении *госслужащие находятся в заведомо неравном положении в сравнении с работниками частного сектора*. Укрепляющийся в сознании идеологический по своей природе аргумент о превосходстве частного сектора создает специфические проблемы для государства. Граждане, простоявшие четверть часа в очереди к кассе в супермаркете, как правило, испытывают меньше фрустрации в сравнении с теми, кто потратил 10 мин. в государственном учреждении, ожидая предоставления услуги, о которой "они не просили". Сама природа некоторых сфер государственного управления ставит госслужащего в заведомо невыгодную позицию, когда потребители в принудительном порядке обязаны пользоваться их услугами: это касается большинства видов регистрационной и лицензионно-разрешительной деятельности, не говоря уже о правоохранительной и правопринудительной.

Анализ показывает, что в силу самой природы государственной службы ее представители неизбежно сталкиваются с проблемой общественного восприятия и имиджа. Граждане требуют повышения качества государственных услуг, в то же время предъявляя претензии по поводу слишком высоких налогов и государственных пошлин. Актуальная проблема - *неадекватное осознание общественностью постоянно возрастающей нагрузки, которую несут госслужащие, а также многообразия функциональных обязанностей, которые на них возложены*.

На концептуальном уровне приоритетное внимание факторам "восприятия" и "удовлетворения" потребителя услугами государства уделяют представители школы "государственного менеджмента". Существуют различные точки зрения по поводу перспективности рецептов, предлагаемых данной школой [Lane, 2000; Kettl, 2000]. Является ли альтернатива повышения качества предоставляемых услуг единственным или просто самым прямым путем к сердцу гражданина? Контрастная точка зрения заключается в том, что общественный имидж государственной службы в большей степени определяется характером политических стратегий и программных решений, другими словами - качеством политического процесса. Кроме того, сама тенденция оценки взаимоотношений между гражданами и государством преимущественно в транзакционных категориях вызывает серьезную критику. Подобное инструментальное восприятие государства побуждает граждан больше думать об эгоистическом, нежели общественном интересе. Что касается самих госслужащих, то перенесение акцентов в оценке их деятельности на измерения качества услуг может способствовать их переориентации на высокоорганизованные интересы, в ущерб менее организованным.

В отличие от коммерческого сектора (задача которого как раз и заключается в предоставлении высококачественных услуг своим потребителям), роль государственных институтов предполагает уравнивание интересов отдельных групп граждан с позиций общего интереса: *перед лицом множественных, противоречивых и, порой, взаимоисключающих групповых интересов государство просто органически не способно обеспечить такой набор услуг, который удовлетворил бы каждого*.

Важно и то обстоятельство, что предложение общественных благ и услуг в современном мире не является исключительной прерогативой государственных служащих. Разграничения между государственным, частным и некоммерческим (третьим) сектором становятся все более размытыми по мере того, как различные по своей природе организации все больше вовлекаются в партнерские и контрактные отношения с государством в целях более дифференцированного и приближенного к интересам конкретных категорий потребителей обеспечения общественных услуг. В этих условиях общественное восприятие государственных служащих во многом определяется тем, насколько эффективно они регулируют и осуществляют мониторинг деятельности в других секторах. Поскольку *граждане не всегда способны разобраться в том, на ком лежит ответственность за выполнение тех или иных функций*, они естественным образом склонны возлагать всю ответственность на государственных служащих.

Укрепление общественного доверия и престижа государственной службы в значительной степени *зависит от уровня самооценки, ощущения собственного достоинства государственных служащих*. Повышение морального духа и самооценки госслужащих, в свою очередь, определяется качеством систем управления персоналом и уровнем организационной культуры. Высокая самооценка и гордость за порученное дело - необходимая предпосылка повышения привлекательности госслужбы для соискателей, укрепления системы мотивации и стимулирования, а также создания условий для снижения текучести кадров, в особенности высококвалифицированных.

*Обострение конкуренции среди работодателей на рынке интеллектуальных специальностей* (в первую очередь, в области информационных технологий) в сочетании с *неблагоприятными демографическими факторами* серьезно усугубляют данную проблему. Рецепты ее решения предполагают переосмысление традиционных стереотипов в отношении рекрутирования государственных служащих. Для того чтобы получить доступ к специалистам с требуемым уровнем опыта и профессионализма, государственным учреждениям, возможно, придется экспериментировать с механизмами привлечения кадров из коммерческого сектора на ограниченный срок и непосредственно на позиции высшего либо среднего уровней. Это может потребовать создания условий для более высокой мобильности специалистов между государственным и частным секторами.

Характерно, что даже в тех случаях, когда государственные служащие высоко оценивают собственную роль и удовлетворены материальными условиями, они склонны высказывать претензии по поводу того, что их умения и навыки недостаточно востребованы, к ним не прислушиваются и решения принимают без учета их мнения. *Частный сектор сохраняет очевидное лидерство в отношении возможностей проявления творческого начала и быстрого продвижения в сравнении с государственной службой*. При всей важности адекватной оплаты труда возможность самореализации - один из наиболее значимых факторов привлекательности той или иной сферы занятости.

В этой связи стоит обратить внимание на возможности устранения избыточных ограничений и препятствий для проявления госслужащими креативного мышления и инновационных практик. При этом решающее значение имеет высвобождение инициативы работников "передовой линии", имеющих непосредственный контакт с гражданами. Возможности самостоятельно принимать решения, признавать свои ошибки и искать пути их преодоления без обязательного обращения к вышестоящим инстанциям способствуют повышению качества услуг и снижению издержек. Исполнители низового звена часто имеют массу нетривиальных и конкретных идей и предложений, многие из которых даже могут быть реализованы в рамках их собственных полномочий при условии, что их лидерские качества и инициативность получают должную поддержку. При этом существует прямая зависимость между готовностью принять на себя риск и ожидаемым вознаграждением.

Важный фактор также - *формирование "инновационной культуры"* в организациях. Традиционные бюрократические культуры исходят из аксиомы, согласно которой "хорошее управление рисками - это избегание рисков". Цели реформ предполагают, что в системе государственной службы в целом и в отдельных организациях в частности будут созданы условия для толерантности в отношении возможных ошибок, вызванных осмысленным *принятием на себя риска и ответственности*. "Право совершать и исправлять ошибки" - обязательное условие эффективности механизмов самообучения

государственных служащих, гибкой адаптации к изменяющейся обстановке, проявления креативности и инициативы в поисках решения актуальных вызовов XXI в.

Перспективы стимулирования инновации и автономии в деятельности государственных служащих, децентрализации организационных структур входят в определенное противоречие с задачей обеспечения *ответственности и подотчетности госслужбы*. С одной стороны, общественность требует повышения качества предоставляемых услуг и повышения эффективности и продуктивности государственной службы. С другой стороны, фактор общественного доверия предполагает, что демократический контроль за деятельностью государственных служащих не будет положен на алтарь менеджериализма.

Во многих странах, идущих по пути реформирования государственной службы, решение проблемы обеспечения контроля и учета за деятельностью госслужащих видят во внедрении систем измерения и оценки производительности, элементов бизнес-планирования и других инструментов корпоративного менеджмента. При этом отмечаются значительные политические, управленческие и методологические сложности, возникающие на пути выработки эффективных систем измерения и оценки.

Следует избегать искушения обобщающих оценок деятельности государственной службы на основании данных по отдельным избранным услугам. Так, любой опрос общественного мнения выявит более высокий рейтинг доверия к пожарной охране, службам спасения и другим социально значимым службам в противоположность оценкам деятельности налоговых, финансовых, таможенных ведомств.

Прямое отношение к проблеме повышения привлекательности, рекрутирования и удержания кадров государственной службы имеет *вопрос формального признания и вознаграждения заслуг*. В сравнении с частным сектором государственная служба обладает здесь как недостатками, так и преимуществами. С одной стороны, эксперименты со схемами финансового стимулирования производительности труда госслужащих не дали ожидаемого результата в силу ограниченного размера таких бонусов (в сравнении с частным сектором), а также критическим отношением прессы и части общественности к любым увеличениям расходов на нужды госаппарата. Ограниченность финансовых и политических возможностей маневра государственных органов побуждает делать акцент на нематериальных стимулах, чему способствует, как правило, более высокая общественная оценка государственных знаков отличия и наград, в сравнении с негосударственными.

Внутренние стимулы, связанные с самим фактом службы на благо общества и государства, традиционно рассматриваются в качестве специфического фактора привлекательности госслужбы. В то же время во многих странах, где последние десятилетия прошли под знаком идеологизированной риторики по поводу необходимости пересмотра регулирующей роли государства, сокращения штатов и урезания бюджетных расходов на обеспечение госаппарата, опросы выявляют признаки деградации таких стимулов, в том числе гордости за порученное дело.

Не в последнюю очередь государственные служащие в таких странах *обязаны своим низким имиджем "политикам" и политическим назначенцам* (госслужащим высшей категории), которые подчас подливают масла в огонь, не вполне осознавая последствия своих непродуманных критических высказываний и рассчитанных на краткосрочный политический эффект действий. Популистское противопоставление в категориях "мы-они" в риторике политических назначенцев (и прежде всего, членов правительства) остается одним из дестабилизирующих факторов в вопросе повышения престижа государственной службы.

В вопросах информационного обеспечения следует исходить из того, что общественность имеет право знать не только о вызовах и трудностях в деятельности государственной службы, но и об успехах и достижениях, поскольку только такой подход обеспечивает объективную картину и целостное понимание социальной роли государственного служащего и государства в целом. Вместе с тем во многих странах мира традиционная культура государственной службы, основанная на принципах нейтральности и анонимности, подчас исключает право служащего не только публично восхвалять, но даже защищать самого себя. Следствие такого положения - преобладание в информационном пространстве организованных интересов, занимающих негативную позицию в отношении государственных служащих. Данная тенденция усугубляется склонностью СМИ к

сенсационности ("позитивные новости не дают рейтинга"), а также *ограниченной информированностью журналистов о деятельности государственных служащих*, что компенсируется избыточностью информационных поводов со стороны "политиков".

По данным Фонда развития парламентаризма в России, по критерию эффективности управления наша страна занимает 102-е место в мире из 150 возможных, а по качеству государственного регулирования - 158-е место из 168 проанализированных стран [Старовойтов, 2003]. Это результат неэффективности российской бюрократии, ее неспособности решать сложные стратегические задачи в условиях рыночной экономики и демократизации общественной жизни.

Повышение доверия граждан России к органам государственной власти за счет улучшения качества оказываемых этими органами услуг - одно из приоритетных направлений реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Это отражено в Федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации" 2002 г. и в Федеральном законе РФ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27 июля 2004 г.

В процессе реформирования государственной гражданской службы в России существенную пользу может принести обращение к опыту зарубежных стран, особенно обладающих наиболее эффективными системами государственной гражданской службы, хотя относительно возможности и объемов заимствования отдельных элементов этих систем существуют различные, порой диаметрально противоположные мнения. Согласно одной точке зрения, опыт того или иного государства обладает настолько значительной спецификой, что не может служить основой для формирования национальной концепции государственной службы. Приверженцы этого взгляда аргументируют его тем, что на развитие государственной службы в любой стране мира оказывают влияние особенности исторического развития, политические, социально-экономические, культурные, социально-психологические и иные факторы. В связи с этим специфику государственной службы в одной стране можно воспроизвести в другой стране с иными условиями только формально, позаимствовав некоторые внешние формы. Но совокупность факторов, предопределяющих содержательное наполнение и эффективность государственной службы, "скопировать" невозможно. Следовательно, России нужна модель государственной гражданской службы, учитывающая национальную специфику и базирующаяся на лучших дореволюционных и советских традициях [Гришковец, 2003, с. 404 - 405].

Согласно другой точке зрения, в России никогда не существовало публичной государственной службы, которая отвечала бы критериям эффективности, профессионализма и соответствия потребностям гражданского общества. В связи с этим необходим тщательный анализ мирового опыта и заимствование (как и в любой другой переходный период в истории России) оптимальных элементов государственной гражданской службы зарубежных стран [Государственная... 2000].

В настоящее время во многих странах для повышения престижа государственной службы правительством предпринимаются различные меры административного характера, направленные на увеличение количества информации, предоставляемой гражданам, и улучшения ее качества. Многие страны прибегают к практике комплексных информационных кампаний, направленных на повышение степени общественного доверия к государственной службе и гражданским служащим. Особый интерес представляет канадский опыт повышения престижа государственной службы [Оболонский, 2004], что является одним из явных приоритетов в деятельности правительства этой страны. Образцом мероприятия, направленного на повышение престижа государственной службы и ее имиджа как работодателя, может служить Национальная неделя государственной службы.

В 1992 г. парламент Канады объявил третью неделю июня Национальной неделей государственной службы. В течение этой недели проводится целый ряд мероприятий, призванных подчеркнуть профессионализм государственных служб, их инициативность и положительную роль, которую они играют в жизни своих сограждан. Программа Национальной недели включает целый ряд мероприятий на национальном и местном уровне, которые нацелены на повышение чувства гордости государственных служащих и признания важности их работы.

В США Неделя государственной службы проводится в рамках курса правительства по повышению престижа государственной службы. Неделя государственной службы начинается с каждого первого понедельника мая ежегодно (традиция идет с 1985 г.). В течение всей недели государственные служащие США рассказывают рядовым гражданам о государственной службе и о том, каким образом органы власти работают для улучшения жизни общества в целом. На территории всей страны проводятся специальные мероприятия по празднованию Недели государственной службы: фестивали, ярмарки, парады, дни открытых дверей, сбор средств для благотворительности и т.д.

Распространенный тип информационных акций - организация непосредственных встреч между государственными служащими и гражданами. В Австралии Департамент труда Южной Австралии на базе учебных заведений и общественных организаций ежегодно проводит более ста презентаций, подчеркивающих значение данного ведомства. В Австрии судьи и прокуроры читают лекции и отвечают на вопросы учащихся средних школ в рамках специальных курсов, посвященных системе правосудия. Здесь также проводятся различные тематические встречи между чиновниками и представителями бизнеса. В Великобритании сотрудники Департамента здоровья и социальной защиты проводят регулярные встречи с членами профсоюзных организаций, лидерами религиозных групп, представителями этнических сообществ. В Ирландии работники Департамента общественного благосостояния принимают участие в тематических семинарах и образовательных программах, организованных банками или некоммерческими организациями с тем, чтобы поделиться своим практическим опытом.

Важную роль в формировании положительного восприятия государства в целом и отдельных органов власти играют дни открытых дверей. Впервые такие дни были введены в Австралии в конце 1980-х гг. В настоящее время уже во многих государствах (в том числе Франции, США и др.) введены специальные дни, когда граждане могут посетить интересующий их орган власти и непосредственно получить информацию о его работе.

Достаточно распространенный метод информирования граждан - организация презентаций, передвижных стендов, участие в выставках. Например, местные подразделения Службы здоровья и социальной защиты Великобритании совместно с местными властями организуют выставки, отражающие деятельность их ведомства и виды услуг, которые они оказывают гражданам. Обычно установка стендов происходит с участием добровольцев от местного самоуправления, а дежурства у стендов обеспечивают государственные служащие. Как показал опыт, успех такого рода мероприятий в большой степени зависит от предварительной рекламной кампании.

Существуют и издания, посвященные исключительно повышению общественного доверия к государственной службе, ее значимости и привлекательности как работодателя. В 1999 г. правительство Канады издало сборник "Один день из жизни государственного служащего", в котором собраны рассказы государственных служащих разных уровней, ведомств и регионов об их профессиональной деятельности.

Не менее важно с точки зрения конструирования положительного имиджа государства обеспечение эффективной обратной связи с гражданами. Это позволяет правительству не только отслеживать результат, полученный от проводимой политики информирования граждан, но и, в более общем плане, лучше соответствовать ожиданиям граждан.

Так, в Австрии правительство обязано отсылать копию большинства законопроектов в специальные консультативные органы, представляющие мнение общественности. Во Франции правительство организует специальные дни информации, в течение которых происходит диалог между представителями граждан и государственных органов на определенную заранее фиксированную тему (например, введение новых регулятивных мер). Этот механизм позволяет улучшить взаимопонимание между гражданами и чиновниками, разрушить существующие предрассудки и слухи, а также в тестовом режиме опробовать те или иные инновации.

Задачи информационного сопровождения реформы государственной службы не сводятся к работе с "внешней средой" (общественностью, СМИ, группами интересов). Предпринимаются определенные меры к тому, чтобы "истории успеха" получали должное информационное освещение в рамках самой государственной службы, что повыша-

ет самооценку и чувство собственного достоинства, гордость за порученное дело со стороны государственных служащих. Данные меры приобретают важное значение, когда речь идет о работе с новыми или потенциальными сотрудниками.

Интерес представляет опыт работы американского Совета по совершенствованию деятельности государственных органов, созданного в 1982 г., основная задача которого - повышение престижа государственной службы как в глазах общественности, так и в отношении самих госслужащих. Цели этой организации:

- привлечение на государственную службу высококвалифицированных специалистов;
- поощрение в государственном секторе инновационной деятельности и деятельности, ориентированной на результат;
- способствование внедрению концепции электронного правительства как уникального инструмента для улучшения деятельности государственных органов;
- улучшение взаимодействия между гражданами и государством и вовлечение граждан в процесс государственного управления.

Опыт работы подобных организаций свидетельствует о том, что информационное освещение деятельности государственных служащих должно стать более персонализированным, опирающимся на конкретные примеры и свидетельства.

Рост показателей общественного доверия к государственным служащим во многих странах принято связывать и с более активным и содержательным вовлечением граждан в процесс выработки и имплементации политических решений и программ. Общемировой тенденцией следует признать рост культуры политического участия. Граждане все чаще рассчитывают не просто на формальные "всенародные обсуждения", но на серьезный разговор, учет их мнения и внимательное отношение к высказываемым предложениям. В числе актуальных проблем, требующих дальнейшего поиска решений, эксперты выделяют ответственность и подотчетность государства его гражданам, участие последних в процессе выработки и осуществления политики, открытость и профессионализм государственной службы, и др. [Государственное... 2002, с. 380].

Очевидно, что поиск путей решения задач, связанных с информационным обеспечением и поддержкой реформы государственной службы в Российской Федерации, а также повышением престижа государственной службы и гражданских служащих требует дальнейших комплексных исследований. Важны апробация их результатов в форме экспериментальных и пилотных проектов, разработка комплексов методических рекомендаций и инструкций с учетом специфики конкретных отраслей государственного управления и подразделений государственной службы, а также широкое распространение полученных результатов через систему профессиональной подготовки и переподготовки кадров. В настоящее время над этим комплексом задач работают ведущие научные и экспертные организации нашей страны.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Государственная служба (комплексный подход). М., 2000.  
Государственное управление и политика. СПб., 2002.  
*Гришкова А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003.  
*Оболонский А. В.* Этические аспекты регулирования государственной службы // *Общественные науки и современность*. 2004. N 5.  
*Старовойтов А. В.* Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран (Экспертная записка) // *Фонд развития парламентаризма в России*. М., 2003.  
*Lane J. -E.* *New Public Management*. London, 2000.  
*Kettl D.* *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Government*. Washington, 2000.  
*Rediscovering Public Service: Recognizing the Value of an Essential Institution // Kernaghan K.* The Institute of Public Administration of Canada. Toronto, 2000.