

## СТОРОННИКИ И ПРОТИВНИКИ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Автор: А. В. ОБОЛОНСКИЙ

При рассмотрении практически любой проблемы, связанной с реформами в государственно-политической сфере, естественно, возникает вопрос о сторонниках и противниках намечаемых перемен, о перспективах планируемых преобразований. Необходимо также идентифицировать те группы и персоны, на которые следует опираться в ходе подготовки и проведения реформ и с которыми можно заключить союз и сотрудничать. Вместе с тем нужно ясно представлять себе противников реформ, причем как категорических, так и потенциальных. Если первых необходимо блокировать политическими средствами, то со вторыми, в зависимости от обстоятельств, бывает полезно искать прагматический союз, основанный на расширении зон возможного согласия и, напротив, сужении зон конфликта. В целом выбор той или иной тактики во многом зависит от соотношения сил каждого из "лагерей".

Отсюда возникает соблазн простых классификаций. Однако безоговорочное следование этому соблазну таит в себе немалые опасности, ибо чаще всего реальная расстановка сил сложнее и содержит гораздо больше факторов, оттенков и полутонов, чем двуцветная черно-белая гамма. Во-первых, между явными сторонниками и противниками почти всегда существует значительная прослойка так называемого "*болота*", то есть людей и групп, не занимающих твердой однозначной позиции, не определившихся либо вообще индифферентных к данному вопросу. Во-вторых, многое, естественно, зависит от конкретных параметров, от нюансов реформы, а также от отношения к лицам, ее персонифицирующим. Ну и, разумеется, личные перспективы и интересы людей оказывают далеко не последнее, а порой - и решающее влияние на отношение к тем или иным преобразованиям.

После этих замечаний общего характера перейду к непосредственной теме статьи и попытаюсь ответить на вопрос о сторонниках и противниках реформы государственной службы. Руководствуясь логическим анализом и соображениями общеполитологического характера, можно обозначить их *общую классификацию*.

**К сторонникам** я бы отнес:

- 1) высшее политическое руководство страны, явно продемонстрировавшее свою заинтересованность в реформе и связавшее себя определенными заявлениями и программами на сей счет;
- 2) демократически настроенную часть политического класса; еще несколько лет назад ориентации этой группы можно было характеризовать как почти исключительно

---

*Оболонский Александр Валентинович - доктор юридических наук, главный научный сотрудник Института государства и права РАН.*

прозападные, однако в силу ряда причин, анализ которых выходит за пределы конкретной задачи статьи, корреляция между демократизмом и "западничеством" ослабла и, соответственно, более распространенным стал тип демократа с патриотическими (не смешивать с националистическими) ориентациями;

3) определенную, в некоторых секторах довольно существенную, часть работников государственного аппарата, поддерживающих реформу чаще из прагматических расчетов сделать на ее "волне" профессиональную карьеру, но иногда - и по идейным мотивам, связанным с осознанием необходимости реформы, модернизации принципов формирования и работы госаппарата для приведения его в соответствие с современными и, тем более, перспективными требованиями;

4) демократически настроенную часть "активной", то есть социально рефлексивной, общественности; в эту группу входит как часть профессиональных гуманитариев и ученых-обществоведов (впрочем, далеко не все, их внутренняя классификация могла бы составить задачу отдельного теоретико-эмпирического исследования, которое представлялось бы практически важным, учитывая социальную значимость данной группы как традиционных "лидеров общественного мнения"), так и представители других слоев, которых трудно идентифицировать по "классовому" критерию;

5) представителей пострадавшего и страдающего от чиновничьего произвола бизнеса, прежде всего - малого, в меньшей степени - среднего;

6) значительную часть граждан, пострадавших и продолжающих страдать от чиновничьего произвола, от неоправданной усложненности административных процедур и своего бесправия, независимо от их "классового" статуса (но при этом ту их часть, которая не утратила веры в реальность улучшений в данной сфере).

Из числа **противников** можно выделить:

1) преобладающую часть административного аппарата, и прежде всего людей среднего и старшего возрастов;

2) криминальную и полукриминальную часть бизнесменов;

3) региональные и местные "элиты" и обслуживающие их круги как внутри, так и вне аппарата;

4) принципиальных сторонников административно-командной системы вне административного аппарата;

5) околокоммунистическую часть политического спектра электората;

6) людей, по разным причинам разочаровавшихся в реформах 1990-х - начала 2000-х гг.

Группы 1 - 3 можно определить как "акционеров" существующего порядка, то есть тех, кто преуспел и обогатился либо в результате недостатков проведенных реформ, либо в силу своей личной или групповой близости к каналам перераспределения национального богатства (например, это бывшие высокопоставленные аппаратчики и крупные функционеры КПСС и профсоюзов, верхушка служб КГБ и ее наследника ФСБ, представители так называемого "комсомольского бизнеса") и кто, в силу указанных обстоятельств, не заинтересован в изменении существующего положения. Парадоксальность данного обстоятельства видится в том, что *наиболее мощное и эффективное сопротивление продолжению реформ исходит не от тех, кто проиграл в ходе их первого этапа, а от тех, кто от него выиграл* и предпочитает продолжать игру по правилам "ловли рыбки в мутной воде".

Так, на мой взгляд, выглядит "простая", то есть первичная, "грубая" классификация. Теперь попытаюсь в дополнение к ней сформулировать некоторые (но, очевидно, не исчерпывающие) признаки сторонников и противников реформ на политико-государственном, социально-групповом уровнях и отчасти на личностном уровне, а также "болота". Цель этого - отнюдь не перечеркнуть или поставить под сомнение предложенную выше классификацию, а скорее попытаться придать ей более операциональный характер.

Итак, на *политико-государственном уровне* можно обозначить следующие признаки **сторонников** реформ:

- 1) ориентация на нестандартные решения, на творческий подход в сфере административных решений;
- 2) уважение к праву, ориентация на принципы и идеалы правового государства;
- 3) понимание необходимости радикальной реформы госаппарата, существенного ограничения роли чиновничества и государства в целом в принятии затрагивающих интересы людей и бизнеса решений;
- 4) ориентация на расширение сферы самоуправления и саморегулирования (но не в корпоративных или "феодалных" целях) на уровне территориальных единиц и хозяйственных субъектов, поощрение инициативы, предприимчивости, разнообразия во всех сферах социальной жизни;
- 5) ориентация на расширение информационной открытости;
- 6) ориентация на сотрудничество со структурами гражданского общества;
- 7) готовность к борьбе с противниками радикальных преобразований аппарата.

Признаки **противников** выглядят иначе:

- 1) синдром "постдержавного", "имперско-националистического" сознания;
- 2) фетишизация "властной вертикали", административной управляемости и единообразия как наиболее эффективного способа управления при всех политико-государственных моделях;
- 3) недоверие или неуважение к праву как социальному регулятору (в крайних проявлениях - правовой нигилизм);
- 4) косметический подход к реформе, стремление ограничить ее внутриаппаратной перестройкой;
- 5) ориентация на аппаратный тип принятия решений, на максимально возможную закрытость информации;
- 6) неприятие неконтролируемой инициативы, предпочтение послушных исполнителей;
- 7) восприятие радикальной реформы как "разрушения основ" работы аппарата;
- 8) ориентация на конформное единомыслие под прикрытием лозунгов "консенсуса" и "консолидации".

На **социально-групповом и отчасти личностном уровнях** признаки **сторонников** реформ также можно подразделить на две группы. Причем в данном случае целесообразно ввести еще один подвид группировки сторонников и противников - их разделение на прагматиков и "идейных", которое, разумеется, носит сугубо аналитический характер, то есть на эмпирическом уровне обе группы должны в своей немалой части совпадать.

*А. Сторонники прагматические:*

- 1) работники аппарата, считающие, что их профессиональный уровень позволит им повысить свой социальный статус и улучшить материальное положение в результате радикальных преобразований в аппарате;
- 2) часть "политического класса", заинтересованная в радикальной реформе по тем же соображениям, а также прагматически заинтересованная в реальном повышении эффективности работы госаппарата;
- 3) руководители и работники разных сфер бизнеса, заинтересованные в установлении честных и справедливых "правил игры";
- 4) люди, стремящиеся к материальному благополучию на основе личных трудовых усилий и поэтому нуждающиеся в минимизации зависимости от государственных органов и не желающие опеки со стороны государства;
- 5) журналисты и другая творческая интеллигенция, прагматически заинтересованная в свободе информации и идейном плюрализме;
- 6) крестьяне, заинтересованные в освобождении от административно-хозяйственных пут, унаследованных в фактически не реформированном сельском хозяйстве, от социалистической системы;
- 7) карьеристы, рассчитывающие, что их личные (не профессиональные) качества в условиях радикальных реформ и обычно сопутствующей им нестабильности откроют для них новые возможности резко повысить свой материальный и социальный статус;

- 8) рядовые люди, рассчитывающие, что дебиюрократизация госаппарата облегчит их положение, позволит легче решать социально-бытовые проблемы;
- 9) активная часть молодежи, рассчитывающая, что в условиях дебиюрократизации им будет легче достичь высоких заработков и повышения своего социального статуса, а также самореализоваться в других сферах жизни;
- 10) члены союзов потребителей;
- 11) многие жители неблагополучных, в первую очередь дотационных, регионов, надеющиеся, что реформа принесет им освобождение от всевластия местных "князьков" и бюрократии.

*Б. Странники идейные и психологические:*

- 1) люди с модернизаторско-демократическими социальными ориентациями внутри госаппарата;
- 2) политики с аналогичными ориентациями;
- 3) хозяйственники, финансисты, иные категории работников, считающие вредной для себя и для страны чрезмерную власть государства и его аппарата;
- 4) идейные либералы и "индивидуалисты". Среди последних следует особо выделить:
  - значительную (хотя и имеющую заметную тенденцию к сокращению) часть творческой и научной интеллигенции;
  - носителей либеральных ценностей вне зависимости от рода их профессиональных занятий;
  - искреннюю в своих гражданских ценностях и намерениях, внутренне честную часть представителей организаций гражданского общества;
  - диффузный слой людей, стремящихся к духовной независимости и свободной самореализации, новаторы и идеалисты по складу характера;
  - ориентированную на либерально-демократические ценности часть молодежи ("первое свободное поколение");
- 5) юристы - сторонники правового государства и общества, идейные борцы с коррупцией;
- 6) те, кто считает, что застой в сфере административных реформ или их ограничение косметическими мерами жизненно опасны для страны (и для них самих, и их близких);
- 7) феминистки, надеющиеся достичь в случае радикальной реформы достойного положениями женщин и фактического равенства с мужчинами;
- 8) часть защитников окружающей среды и памятников культуры, рассчитывающих, что радикальные реформы в административной сфере положат конец бюрократическому произволу в этих областях;
- 9) психологические сторонники любых перемен, любители состояний "общественного брожения", социально-психологические "знаменосцы" по типу личности.

**Противников** реформ также можно разделить на две аналогичные подгруппы.

*А. Противники прагматические, выделяемые по статусным и профессиональным признакам:*

- 1) большинство людей с долгим (более 10 лет) стажем аппаратной работы (профессиональные карьерные бюрократы);
- 2) бюрократы уровня государственных (унитарных) предприятий, бюджетных организаций непромышленной сферы, которые объективно или субъективно не имеют хороших перспектив в "рыночной стихии";
- 3) многие руководители регионального и местного уровней (особенно в национальных образованиях), добившиеся статуса "хозяев регионов" и опасющиеся его утратить в процессе реформ;
- 4) значительная часть аппарата местных органов власти, зависящая от устойчивости положения руководителей регионов, а также приобретающая немалые возможности в разрешительной и контрольной деятельности (кстати, именно эта часть аппарата, не исключая и сферы так называемого самоуправления, а на деле местного чиновничества, зависящая не от населения, а от своего руководства, является наиболее коррумпирован-

ной частью аппарата и, естественно, не хочет терять свои коррупционные возможности);

5) представители ВПК и других фактически не реформированных "силовых" ведомств, опасющиеся утраты статуса (а то и работы) в условиях реформы;

6) "честные службисты", то есть чиновники, боящиеся потери работы в условиях реформы, поскольку сознают (или опасаются), что их профессиональный уровень не позволит им сохранить положение в условиях перемен и, в частности, при введении "мерит-систем";

7) члены преступных групп, особенно наладивших устойчивые связи с коррумпированной частью госаппарата и милиции.

Б. *Противники идейные и психологические*, то есть выделяемые по ценностным признакам:

1) носители идеологии группового (корпоративного) своекорыстия - те, кто боится потерять статус и блага вместе со своей группой;

2) носители идеологии личного своекорыстия - те, кто боится потерять статус и блага вместе с должностью;

3) технократы, то есть сторонники подмены перемен в самой идеологии управления техническими и организационными усовершенствованиями, а также полагающие главным приоритетом не административную (и, тем более, не социально-политическую), а технологическую модернизацию страны в отдельных сферах;

4) носители идеологии "экономического детерминизма", то есть полагающие, что с подъемом экономики все прочие проблемы решатся сами собой;

5) принципиальные (хотя часто скрытые) противники демократии и рынка - ретрограды;

6) юристы с идеологией обвинительно-карательного уклона;

7) лица, в принципе боящиеся любых радикальных изменений, "постепеновцы", сторонники "теории малых дел".

Кроме признаков сторонников и противников, можно выделить также некоторые характеристики **промежуточного слоя** - "болота" (без уничижительного оттенка, просто для удобства анализа). В данном случае и на данном этапе излишне и малополезно внутреннее подразделение "болота" на прагматиков и "идейных", хотя в принципе и с определенной долей условности оно тоже возможно. В целом в этой группе просматривается следующая классификация<sup>1</sup>:

1) работники аппарата, поддерживающие или (и) одобряющие одни аспекты реформы, но не согласные с другими;

2) часть "политического класса" с аналогичными противоречивыми ориентациями;

3) лица (как внутри, так и вне аппарата), жизненные цели и ценности которых не связаны или мало связаны с рассматриваемой проблематикой;

4) работники аппарата и тесно связанные с ним по роду деятельности, кто надеется что-то выгадать от реформы, но боится и нечто утратить, потерять;

5) нерешительные, колеблющиеся по складу личности работники аппарата ("буридановы ослы");

6) работники аппарата, не удовлетворенные существующим положением и надеющиеся выиграть от реформы, но не уверенные в этом, боящиеся потерять от нее;

7) лица с атрофией гражданских ориентации;

8) рядовые чиновники-службисты, привыкшие не рассуждая выполнять любые распоряжения и следовать любым переменам ("рабочие лошадки"), "ведомые" по складу характера, "придавленные" своей зависимостью от начальства, а также "фаталисты" по складу характера;

---

<sup>1</sup> Отмечу, что для большинства названных здесь категорий (1, 2, 4, 5, 6, 10) характерен раздвоенный тип сознания.

9) работники аппарата, недооценивающие драматизм ситуации и необходимость реформ;

10) пессимисты, не верящие в успех возможных реформ, в том числе бывшие сторонники реформ, разочарованные в достигнутых результатах;

11) люди с гипертрофированным инстинктом самосохранения.

Мотивационные основы искренней либо конъюнктурно-службистской поддержки реформ (равно как и сопротивления им, их неприятия) специально мной не рассматривались, хотя на практике ими, разумеется, пренебрегать не следует. Изложенные типологизации относятся, главным образом, к поведенческому и вербальному уровням проявления того или иного отношения к реформе. Глубинный анализ на уровне психологических установок потребовал бы проведения специальных и достаточно тонких эмпирических исследований психологического плана. В данном случае это было невозможно да, честно говоря, и не представляется задачей первостепенного характера с прагматической точки зрения.

Другое дело - социологические исследования бихевиориального (поведенческого) уровня. Такие исследования, как представляется, были бы весьма полезными, поскольку позволили бы получить достаточно ясную картину распределения сторонников и противников как внутри госаппарата, так и в разных социальных группах, а также ожидаемой интенсивности проявления ими своих позиций в ходе реформ и по отдельным их параметрам. Обладать подобным знанием представляется крайне важным для выработки стратегии и корректировки тактики реформ в процессе их проведения, что может в конечном счете серьезно повлиять на их успех или неудачу как в целом, так и по тем или иным аспектам реформы. Несмотря на в общем прикладной характер таких исследований, для получения достоверных результатов они потребуют их подготовки и проведения на серьезном научно-методическом уровне и, при определенных обстоятельствах, могли бы стать логическим продолжением данной работы.