УДК 316.3:35.08

Зинченко Г.П., заслуженный деятель науки РФ, д. филос. н., проф.

Государственный служащий 20 лет спустя

В статье анализируется проблема формирования статуса государственного служащего в социологическом дискурсе. Автор рассматривает дискурс как метод исследования и научную категорию, отражающую социальную динамику.

Ключевые слова: социологический дискурс, статус государственного служащего, социальные тренды.

Двадцать лет назад при участии автора впервые была предпринята попытка проникновения социологов в административную среду, закрытую для публичного обсуждения [1]. В результате пилотажного исследования определены основные социологические подходы к изучению современной российской бюрократии и поставлен вопрос о необходимости разработки специальной теории – социологии государственной службы [2]. С тех пор в науке сложился особый дискурс, насыщенный соответствующими фактами эмпирических исследований, своим глоссарием, лексическими единицами. Цель статьи – показать изменения социального облика чиновника в рамках социологического дискурса. В словарях дефиниция «дискурс» (от фр. discours, от англ. discourse, от лат. discuorsus - бегание взад-вперед, круговорот, беседа) трактуется как публичный диалог, целостный текст устной или письменной речи. В социологии дискурс рассматривается как метод исследования и научная категория, отражающая социальную динамику. Этот метод привлекателен тем, что освобождает ученого от «дурной бесконечности» определения понятий. Он полагает возможным взять за основу ряд научных положений в качестве аксиом.

Для того чтобы выяснить, что представляет собой государственный служащий и чем он отличается от других людей, следует использовать статусно-ролевой дискурс. Понятие «статус» означает позицию человека в обществе, а понятие «роль» - его поведение, заданное статусом. В этом выражается сама суть социологического метода, определяющего человека как социальное явление.

Указанный дискурс тесно связан с теорией стратификации, изучающей отношение индивида к определенным слоям, которые различаются по правам и обязанностям, уровню власти, дохода и пр.

Первая процедура дискурсивного исследования – выяснение того, что известно о бюрократии как объекте изучения. При этом недопустимо произвольное толкование проблемы. Социологический дискурс представляет собой систему суждений о «социальной действительности» (в нашем случае о бюрократии), которая формирует «социальный мир» (модель бюрократии). В качестве посредника между социальным миром и социальной действительностью выступает «социальная реальность» (научное понимание бюрократии). «В социологии, - отмечают Ю.Л. Качанов, Ю.В. Маркова, - действительность становится социальным миром в соответствии со

структурой «социальной реальности», задающий общий схематизм, т.е. познавательный контекст, видение действительности и социологии в ней»[3].

Исследование чиновников в качестве социальной реальности требует выяснить статусные оценки этой группы людей (индексы власти, собственности, образа жизни и др.), определяющие ее состояние в обществе, относительно положения других лиц, занятых иными видами деятельности, уровень сплоченности или способности бороться за повышение своего статуса в условиях социального неравенства.

В результате социологического опроса гражданских служащих Ростовской области, проведенного автором, выяснилось, что лишь половина респондентов (52,5%) считают себя влиятельной силой в регионе [4]. Учитывая, что служащие преимущественно контролируют доступ к ресурсам, а не владеют и не распоряжаются собственностью, они утратили черты правящего класса. Примыкая к властвующей элите, чиновники, скорее всего, представляют собой посреднический слой людей, исполняющих ее волю. Это профессиональная полузакрытая общность, перерастающая в корпорацию социальных менеджеров.

По данным тематического исследования, осуществленного Институтом социологии РАН, 44% работников административных структур оценили свое положение в обществе как хорошее [5]. Несмотря на статусную депривацию этой группы людей, перевод ее в ходе реформы государственной службы в разряд «наемных работников» большинство чиновников не вызывают неудовлетворенности своим социальным статусом.

Следует отметить, что для персонала гражданской службы (в отличие от военной и правоохранительной) характерен *межсферный статус*. В настоящем исследовании он раскрывается как совокупность лексем глоссария по трем сферам: профессионально-деловой, административно-политической, и публично-правовой (табл. 1).

Таблица 1

Тематика оппозиций социологического дискурса статуса государственного гражданского служащего 1992-2011 гг.

Профессионально-деловая сфера	Профессионализм/ дилентантизм, Компетентность/ некомпетентность, Советская/ несоветская, Продажность/ неподкупность, Культура/ бескультурье, Образованность/ необразованность, Ответственность/ безответственность, Патриотизм/ безразличие к интересам страны, Бюрократизация/ дебюрократизация, Престижный/ непрестижный
Административно-политическая сфера	Рациональность/ нерациональность, Элита/ массы, Нейтральность/ ангажированность, Официальный/ неофициальный
Публично-правовая сфера	Государство/ гражданское общество, Централизация/ децентрализация, Власть/ народ, Авторитарный/ демократический, Легальный/ нелегальный, Норма/ аномалия

Для изучения выделенных оппозиций осуществлен вторичный анализ социологической информации, полученной специалистами ведущих научных центров страны и Южного региона с 1992 по 2011 гг. в мониторинговом режиме.

В профессионально-деловой сфере статус чиновника выступает в качестве синтезированного показателя сравнения административной работы с другими видами деятельности в квалификационной структуре общества, обусловленного разделением труда. Важнейший принцип организации современной государственной службы – профессионализм и компетентность. Профессионализм представляет собой высший уровень развития специалиста в результате длительного и успешного выполнения служебных обязанностей. Опыт гражданского служащего отражает уровень овладения «секретами» профессии. Он определяется единством знаний, умений и навыков.

Оппозиция *«профессионализм/ дилентантизм»* задает тренд делового аспекта социального статуса гражданского служащего. По данным опроса чиновников 1992 г., проведенного в Ростовской области, только 8,3 % респондентов признали свою подготовленность к работе в новых условиях как хорошую; 69,6 – назвали ее удовлетворительной, а 16,9%– плохой. [1, с.21]. В последующий период по мнению чиновников их уровень профессионализма имел тенденцию к нарастанию (табл. 2), % [6, с. 20, 265, 636].

Таблица 2

Оценка профессионализма чиновников	***Реальное количество ответов***		
	2001 г.	***2006 г.***	***2009 г.***
Полностью соответствующий занимаемой должности	27,30	35,88	45,00
Вполне достаточный для занимаемой должности	50,66	47,63	41,00
Требующий существенного развития	11,18	10,93	5,00
Профессионализм не хуже чем у других	6,91	3,51	9,00
Затрудняюсь ответить	3,95	2,05	1,00

Профессионализм требует определенного набора личностных качеств гражданского служащего. В ходе социологических опросов выявлено, что респонденты отдавали предпочтение разным группам качеств: компетентность, самостоятельность, в решении поставленных задач, инициативность (1992 г.) [1, с.17]. Компетентность, образование, стремление постоянно повышать уровень профессиональных знаний (2001 г.); компетентность и деловитость (2006 г.), профессионализм, добросовестное исполнение обязанностей (2009 г.) [6, с.20, 265, 636]. Как видно, «компетентность» выделяется в качестве важнейшего признака профессионализма.

Оппозиция *«компетентность/некомпетентность»* показывает степень профессиональной социализации личности, получения профессии, уровня мастерства, достигнутого ею. На пути от некомпетентности к компетентности человек проходит ряд ступеней: ученичества, адаптации, стабильности, преобразования. Исследования показывают, что гражданские служащие на этапе адаптации выполняют в основном рутинную работу; на этапе стабилизации ядро профессии расширяется за счет усиления кооперации с другими видами деятельности; наконец, на этапе преоб-

разования, профессиональное развитие осуществляется посредством увеличения возможности самостоятельного решения вопросов [7].

Несмотря на то, что большинство чиновников оценивают свой профессионализм как полностью соответствующий занимаемой должности (45,00%) и вполне достаточный для занимаемой должности (41,00 %), длительное время проявляется озабоченность проблемой избытка специалистов с непрофильным образованием и недостатка уровня компетентности. В начале становления новой государственной службы в стране (1992 г.) среди основных причин этого доминировали следующие мнения: «еще не сформированы установки о работе в новых условиях»; «неясное представление персоналом своих полномочий»; «отсутствие необходимых законов и нормативов, которые были бы ориентиром в работе» [1, с. 46]. В последнее время, на первый план вышли другие мнения – «не изменились формы и методы государственного воздействия на различные сферы общественной жизни», «исполнительность в работе ценится выше, чем творческий подход и нестандартные решения проблем» [6, с. 204, 205].

В нашей стране принцип профессионализма и компетентности гражданской службы лишь продекларирован. Если в модернизирующемся обществе социальная стратификация основана на разделении труда и степени мастерства, то трансформация российского общества продуцирует разделение ресурсов, в нем востребованы теневые социальные связи. Это подтверждают опрошенные эксперты. В числе ключевых факторов отбора персонала в государственные организации они выделяют наличие протекционизма и личную преданность.

Представления российской бюрократии о самой себе существенно отличается от того, как оценивает ее население. Так, из 15 человеческих качеств, по которым требовалось составить социально-психологический портрет современного чиновника, респонденты на первое место поставили равнодушие к людям (63,7 %), на второе – продажность (58,5 %), на третье – безразличие к интересам страны (44%). Такие качества как деловитость, компетентность оказались на восьмом месте (20,4%), а культура, образованность – на десятом месте (15,7%).

Следует отметить, что дискурс рождается в сознании людей и оформляется в общественное мнение, т.е. в совокупность представлений, оценок и суждений, разделяемых большинством населения, сравнивающих советское и современное чиновничество. Оппозиция *«советская /несоветская»* бюрократия в общественном мнении населения отражает социальную динамику в пользу первой. Из 8-ми позитивных характеристик, которые вошли в предложенный респондентами список, нынешний чиновник отстает от советского по таким парам качеств, как *продажность/неподкупность, культура/бескультурье, образованность/ необразованность, ответственность/ безответственность, патриотизм/ безразличие к интересам страны* и др.[5, с. 61-62].

О негативном отношении россиян к профессиональной деятельности чиновников свидетельствуют также эксперты и сами гражданские служащие. Оценивая оппозицию *«бюрократизация /дебюрократизация»*, они обращают внимание на рост коррупционности работников государственных органов, низкий уровень профессиональной подготовки, формализм при осуществлении служебной деятельности. Эксперты более резко, чем служащие оценивают фактор низкого уровня нравственности (27,5% экспертов против 15,8% служащих). Очевидно, требуется работа по формированию у населения позитивного имиджа гражданской службы. Такой точки зрения придерживается большинство чиновников (63,2%) [8, с.166]. Профессия государственного служащего отличается повышенной ответственностью. Вместе с тем, она

привлекает тех, кто рассчитывает на гарантию постоянной занятости, стабильности социального положения, карьеру. В этом проявляется функция профессиональной ориентации статуса. В социологическом исследовании двадцатилетней давности были выявлены следующие мотивы выбора данной профессии (табл. 3), % [1, с. 45].

Таблица 3

Мотивация выбора работы в государственных структурах	***Реальное количество ответов***	
	Таганрог	***Ростов***
Где-то надо работать	36,11	27,27
Личной выгодой	25,00	36,36
Надеждой сделать карьеру	36,11	45,45
Общественными интересами	44,44	50,00

И в настоящее время выделяются те же типы мотивации служащих: 1) чиновники по призванию (служить общественным интересам). Для них характерны профессионализм и компетентность; 2) конформисты (где-то надо работать). Они пассивно принимают ценности государственной службы; 3) карьеристы (сделать карьеру). Для них типична погоня за личным успехом в служебной деятельности; 4) коррупционеры (мотивированы личной выгодой). Они отклоняются от статусно-ролевых ожиданий, рассматривают государственную службу как средство удовлетворения собственных интересов.

Исходя из ценностей профессии государственной службы, определяется ее престиж. В российском обществе сложился негативный образ чиновника, в результате чего получил распространение «делинквентный» имидж гражданского служащего. Безусловно, это отрицательно сказывается на престиже профессии. Оппозиция *«престижный/ непрестижный»* вводит символическое измерение статуса чиновника. В социальном пространстве не все профессиональные группы занимают равное положение с точки зрения их ценности и признания. На рынке труда спрос на одни профессии превышает спрос на другие, что отражается, например, в уровне заработной платы. Соответственно возрастает и привлекательность данной профессии.

Так, в ходе социологического исследования, респондентам было предложено оценить степень престижности выполняемой ими работы по 10-балльной шкале. Это позволило вычислить средний балл престижа по каждому виду профессиональной деятельности и сравнить его с уровнем личного дохода. Сотрудники органов государственного управления, достаточно высоко оценившие престиж своей профессии (3-е место вслед за юристами и финансистами), по уровню личных доходов занимают лишь 11 строчку [9, с.29]. Налицо отрицательная динамика статуса гражданского служащего. По этой причине значительная часть российских чиновников наряду со статусом *официальным*, низкодоходным имеет и статус *неофициальный* с механизмами приращения. Они стремятся обеспечить свое безбедное существование посредством перераспределения прибыли с помощью своей семьи, подставных лиц и др.

Статус гражданского служащего тесно связан с административно-политической сферой. Он определяется иерархическим строением государственной службы, реестром должностей и категорий работников. Статус чиновника принадлежит личности, а должность - статусу. Занимая конкретную должность, служащий следует предписаниям статуса в профессиональном исполнении полномочий органа государственной власти. Статус включает ряд ролей, определяющих нормативные и модальные основания личности. Социальная роль представляет собой модель пове-

дения, границы которого достаточно четко определены. Однако, они не абсолютны: роль задает общую направленность действий, а стиль их выполнения вариативен от авторитарности до попустительства. Именно в этом раскрывается организационная функция статуса.

Оппозиция *«рациональность/нерациональность»* отражает эффективность организации гражданской службы. Она во многом зависит от административного регламентирования, закрепляющего взаимосвязь деятельности государственного органа, его структурных подразделений и конкретных должностных лиц при исполнении властных полномочий. В регламенте определяются конкретные направления деятельности, порядок исполнения административных функций и предоставления государственных услуг, ожидаемые результаты работы и критерии их оценки.

Несмотря на разделение политической и административной форм государственной деятельности, гражданская служба предназначена для реализации политики государства, обслуживания политиков в процессе подготовки и исполнения управленческих решений. Политический аспект статуса чиновника задается оппозицией *«элита/массы»*.

По единодушному мнению населения и экспертов основными требованиями к административно-политической элите должны стать профессионализм, высокая нравственность, образованность, управленческий опыт [6, с. 234, 247]. В деятельности административно-политических элит население и эксперты выделяют следующие достоинства: умение разрешать конфликты, стабилизировать обстановку (соответственно 43,4% и 30,86%), координация действий различных групп населения (15,8% и 13, 71%), умение лоббировать интересы населения региона (18,0% и 15, 43%), решение социальных проблем в регионе (25,5% и 13,71%), патронирование развития предпринимательства (7,4 % и 6,86%), забота о развитии национальной культуры и образования (22,9 % и 12,0 %) [6].

Особое значение для укрепления административно-политического статуса чиновника имеет оппозиция *«нейтральность/ангажированность»*. Что в настоящее время характерно для отношений чиновников и политиков в России? Для выяснения этого вопроса воспользуемся моделями Эберича и мнением экспертов государственных организаций о базовых имиджах чиновников (табл. 4), %.

Таблица 4

Базовые имиджи чиновников	***Реальное количество ответов***
Чиновники полностью отделены от политиков.	3,45
Чиновники ограничиваются информированием политиков.	3,45
Чиновники воздерживаются от политических пристрастий.	12,07
Чиновники делают вид, что выполняют указания политиков.	43,10
Чиновники являются советниками политиков.	8,62
Чиновники связывают свою судьбу с успехом политиков.	29,31

Как видно, доминирует четвертый тип имиджа. Почти половина (43,1%) чиновников делают вид, что выполняют указания политиков. Они знают, как можно, проявляя послушания на словах, провалить на деле любое указание министра федерального или регионального правительства. Вместе с тем, каждый третий чиновник (29, 31%) связывает свою судьбу с успехом политиков. Речь идет о правящей партии. Именно кадры с таким имиджем назначаются на должности в государственные учреждения [10, с. 22-23].

Гражданский служащий, как должностное лицо, наделен полномочиями выступать в пределах своей компетенции от имени государства, представлять государственный интерес в совокупности групп интересов. Поэтому социальный статус чиновника имеет отношение к публично-правовой сфере.

Оппозиция *«государство/гражданское общество»* задает вектор трансформации роли государственности в нашей стране. В России слово «государство» исторически относится к государю, частноправовому термину, а в западных странах английское слово «state» к публично-правовому термину, означающему порядок. Определяющая роль государственности у нас способствовала тому, что отдельный гражданин и общество в целом выступали как пассивные объекты политики. Активные импульсы всегда шли сверху и затухали у подножия властной вертикали. В результате до сих пор сильны патерналистские настроения «простых смертных», которые перекладывают ответственность за общие дела на чиновников, а те, в свою очередь, - на высших должностных лиц.

К этой схеме по смыслу примыкает пара *«централизация/децентрализация».* Содержание статуса гражданского служащего зависит от типа государственной службы, функционирующей в той или иной модели управления. Так, для централизованной модели управления характерна государственная служба командно-административного типа, опирающаяся на принципы иерархичности, субординации, верноподданства. В децентрализованной модели управления формируется государственная служба организационно-адаптивного типа, которая идентифицируется населением со сферой услуг. В смешанной модели управления (централизованно-децентрализованной) действует государственная служба охранно-полицейского типа, опирающаяся на принцип неограниченной власти правителя.

В настоящее время в России предпринимается попытка перехода от централизованной к децентрализованной модели управления. Однако в административной практике доминирует механизм мобилизации и распределения ресурсов . Генератор этого механизма – власть. В оппозиции *«власть/народ»* специалисты (И. Г. Яковенко) выделяют следующие аспекты: сакральный характер власти, которая не подконтрольна обществу, находится над законом, не контролируется народом, представляет собой источник благ и их распределитель [11]. Такое восприятие власти формирует установку, что она покровительствует подданным в обмен на их покорность. Поэтому административно-политическая элита дистанцируются от народа, поддерживает с ним сугубо формальные отношения.

Проблемы отношений власти и народа нашли отражение в предложениях экспертов по вопросу о мерах, которые следует предпринять для повышения действенности региональных властей на Юге страны (табл. 5), % [6, с.235].

Таблица 5

Меры повышения действенности власти	***Реальное количество ответов***
Практиковать практические отчеты руководителей перед населением	20,31
Ввести контроль над деятельностью властей сверху с правом приостановления решений	7,28
Передать часть властных полномочий органам местного самоуправления	7,28
Ввести аналог федеральных округов – региональные округа в субъектах Федерации	1,92
Провести жесткие санкции против организованной преступности и коррупции	19,54

Улучшить отбор административных кадров, сделав упор на профессиональную компетентность и деловитость	21,84
Ввести личную ответственность служащих всех рангов за выполнение своих служебных поручений	20,69

Указанные факты свидетельствуют о некоторых подвижках в административно-политической сфере, отражаемых в оппозиции *«авторитарный/демократический».* Несмотря на то, что для большинства населения нашей страны восприятие власти до сих пор носит авторитарный характер, нарастает потребность в ее демократизации.

Большинство чиновников (61,6 %) считает, что демократию в нашем обществе, «безусловно, следует развивать», каждый третий (29,6 %) – «скорее надо развивать» [12, с. 97]. По мнению экспертов для утверждения подлинной демократии требуется верховенство закона (20,18 %), достаток населения (15,29), открытость органов власти (12,84), свободные регулярные выборы (10,70), участие граждан в принятии решений органов государственной власти (10,09 %). [6, с. 236]. Однако такие убеждения противоречат реальной практике должностных лиц «действовать по неписанным правилам» (58,6 %). В административной среде имеют место неформальные отношения, клиентизм, коррупционные сети, корыстные взаимные обязательства.

В официальном определении статуса гражданского служащего выделяются показатели, отражающие предписанный статус (возраст, гражданство) и достигаемый (профессиональное образование, должностное положение и др.). Суть правового аспекта статуса чиновника заключается в своевременном и эффективном принятии административных решений.

Он характеризуется определенным набором прав, которые подразделяются на: 1) права, определяющие организационные условия осуществления служебной деятельности; 2) права, необходимые для исполнения должностных обязанностей; 3) права по социальной защите.

Обязанности гражданского служащего связаны с обеспечением полномочий государственных органов и определяются требованиями норм должностного регламента и служебного контракта. Специалист обязан исполнять поручения руководителя. У современного чиновника уже утрачена установка безусловной исполнительности. В случае неправомерного распоряжения руководителя специалист может представить в письменной форме обоснование отказа от его выполнения.

В содержание статуса гражданского служащего включены ограничения, связанные с состоянием его дееспособности, непогашенной судимости. Имеют место и запреты, которые носят императивный, категорический характер. Среди них невозможность участия на платной основе в деятельности коммерческой организации; вето осуществлять предпринимательскую деятельность, приобретать ценные бумаги, получать различные вознаграждения; служащий не может выезжать за границу за счет средств физических и юридических лиц; существует также запрет на разглашение конфиденциальных сведений, предвыборную агитацию и др.

Внутренние элементы статуса чиновника взаимосвязаны, они имеют взаимоусиливающее значение. Права обеспечивают исполнение служащим обязанностей, ответственность стимулирует нормативное поведение, социальные гарантии мотивируют устойчивую профессиональную деятельность. В этом проявляется регулятивная функция статуса.

Динамику правового положения гражданского служащего отражает оппозиция *«легальный/нелегальный»*. Она указывает на нормативную дифференциацию ад-

министративной среды и социального пространства, в котором сложилась определенная конфигурация запретов и разрешений. Здесь доминирует принцип «запрещено все, что не разрешено». В условиях, когда существуют конкретные предписания, что и как делать, служащий чувствует себя комфортно. В ситуации неопределенности, когда «разрешено все, что не запрещено» он проявляет растерянность. Это не соответствует «должному» социального порядка. Вместе с тем, в административной среде имеет место своеобразное понимание порядка чиновником: свободу от порядка для себя и безусловное следование ему для других.

Такое понимание порядка порождает специфический тип правосознания, основанного на приоритете моральных регуляторов восприятия официального права, его оценки с точки зрения справедливости. Отсюда прорастает правовой нигилизм, пренебрежение к закону, бюрократизм, коррумпированность и взяточничество, стремление использовать возможности своего статуса в корыстных целях.

Итак, социальный статус гражданского служащего представляет собой сложное многосферное образование. В административной среде мы можем увидеть множество статусов должностных лиц разных групп и категорий.

Рассмотренные конструкты общественного положения бюрократии и ее представителей в России позволяют зафиксировать профессионально-деловые, административно-политические и публично-правовые отклонения, т.е. еще одну оппозицию *«норма/аномалия».* Безусловно, аномалии существенно снижают имидж и престиж государственной службы, уровень доверия и уважения населения.

Литература

1. Зинченко Г.П. и др. Государственный служащий: проблемы и перспективы. Ростов н/Д, 1992.

2. Зинченко Г.П. Социология госслужбы // Социологические исследования. 1994. № 11. С. 142-144; Зинченко Г.П. Социология государственной и муниципальной службы: программа-концепция // Социологические исследования. 1996. №6. С. 102-110.

3. Качанов Ю.Л. Автономия и структура социологического дискурса. М., 2010, С.15.

4. Зинченко Г.П. Госслужащие региона: состав и социальные особенности // Социологические исследования. 1999. № 2.

5. Андреев А. Л. Современная Россия: запрос на компетентного чиновника // Общественные науки и современность. 2007. №1.

6. Составлено по: Рудой В.В. и др. Государственное и муниципальное управление социальными и политическими процессами в регионе. Ростов н/Д, 2011.С. 8, 203, 639.

7. Зинченко Я.Г. Профессионализация государственной гражданской службы. Ростов н/Д, 2011. С. 98.

8. Магомедов К.О. Социология государственной службы. М., 2007. С.166.

9. Анурин В.Ф. Профессиональная стратификация и закон перемены труда // Социологические исследования. 2006. №7. С.29.

10. Зинченко Г.П. Публичное администрирование как совокупность управленческих отношений. Ростов н/Д: Изд-во ЮРИФ РАНХ и ГС, 2011. – С. 22-23.

11. См.: Яковенко И.Г. Культурные истоки тоталитаризма в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: http:// www/ sakharov-center.ru

12. Митрошенков О.А. Государственная гражданская служба России в оценках экспертов и населения // Социологические исследования. 2006..№8. С. 97.