

Оболонский А.В.

СТОРОННИКИ И ПРОТИВНИКИ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

(опыт классификации)

При рассмотрении практически любого вопроса, связанного с реформами в государственно-политической сфере, естественно, возникает вопрос о сторонниках и противниках намечаемых перемен, о силах, поддерживающих реформы, силах, им противящихся, а также либо индифферентных, либо колеблющихся. Последних для краткости удобно обозначить как «болото» (разумеется, без какой-либо уничижительной коннотации). Учет всех сил является необходимым условием для адекватной оценки перспектив планируемых преобразований, что предполагает прогностическую идентификацию тех групп и персон, на которые следует опираться в ходе подготовки и проведения реформ, с которыми следует заключить союз и сотрудничать. С другой стороны, следует ясно представлять 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 либо на расширении зон возможного согласия, либо, напротив, сужении зон конфликта. В целом конечный успех или неудача во многом зависят от соотношения сил каждого из «лагерей». К сожалению, в практической деятельности по реформированию различных сфер жизни нашего общества и функционирования государственных институтов, в частности при выборе тактики преобразований, этот фактор учитывался явно недостаточно, что порождало дополнительные трудности, порой неожиданные социальные эффекты и реакции, а в некоторых случаях и предопределяло результат реформ.

Исходя из этого, представляется весьма актуальным попытаться «инвентаризировать» социальный потенциал столь непросто идущей у нас реформы государственной службы, а также определить силы, ей противостоящие. Это может стать частью широкого проекта, который не только обогатит наши научные представления, но и предоставит практике нашего государственного строительства возможность более точной оценки перспектив тех или иных шагов и, соответственно, повысит уровень разработки программ и тактики реформирования.

Порой, рассуждая о «реформаторах» и «консерваторах», мы в значительной мере склонны подвергаться соблазну простых классификаций. Однако уступка этому соблазну

таит в себе немалые опасности, ибо чаще всего реальная расстановка сил определяется множеством факторов и является гораздо сложнее и богаче оттенками и полутонами. Во-первых, между явными сторонниками и противниками почти всегда существует значительная прослойка, о которой говорилось выше, так называемое «болото». Во-вторых, многое, естественно, зависит от конкретных параметров, а порой даже от нюансов реформы, а также от отношения к лицам, ее персонифицирующим. Ну и, в-третьих, 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 перейдем к нашей непосредственной теме и попытаемся ответить на вопрос о сторонниках и противниках реформы государственной службы. В качестве исходной предлагается «простая», или общая, классификация, а затем мы постараемся провести более тонкую структуризацию. Представляется, что их можно рассматривать в качестве теоретических гипотез для возможного эмпирического социологического исследования.

Итак, логический анализ и соображения общеполитологического характера подсказывают следующую **общую классификацию**.

Сторонники:

1. Высшее политическое руководство страны, неоднократно публично заявлявшее о своей приверженности курсу реформы и связавшее себя в этом отношении определенными заявлениями и программами.
2. Демократически настроенная часть политического класса. Еще несколько лет назад ориентации этой группы можно было характеризовать как почти исключительно прозападные, однако в силу ряда причин, анализ которых выходит за пределы нашей конкретной задачи, корреляция между демократизмом и «западничеством» ослабла и, соответственно, более распространенным стал тип демократа с более сбалансированными (но, разумеется, не националистическими) ориентациями.
3. Определенная, а в некоторых секторах довольно существенная часть работников государственного аппарата, поддерживающая реформу, иногда – из прагматических расчетов сделать на ее «волне» профессиональную карьеру, иногда – 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 настроенная часть «активной», т.е. социально рефлексирующей 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. Представители пострадавшего и страдающего от чиновничьего произвола бизнеса, прежде всего мелкого, в меньшей степени среднего.
6. Значительная часть пострадавших и продолжающих страдать от чиновничьего произвола, от неоправданной усложненности административных процедур и своего бесправия граждан, независимо от их «классового» статуса, но при этом та их часть, которая не утратила веры в реальность улучшений в данной сфере.

Противники.

1. Численно преобладающая часть административного аппарата, а среди нее прежде всего люди среднего и старшего возраста.
2. Криминальная и полукриминальная часть бизнесменов.
3. Региональные и местные «элиты» и обслуживающие их круги как внутри, так и вне аппарата.
4. Принципиальные сторонники вертикальной, административно-командной системы вне административного аппарата.
5. Патерналистски ориентированная часть политического спектра электората.
6. Люди, по разным причинам разочаровавшиеся в реформах.

Группы, обозначенные под пунктами 1 – 3, можно определить как «акционеров» существующего порядка, т.е. 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, бывшие высокопоставленные аппаратчики и крупные функционеры советской системы (прежде всего КПСС и профсоюзов), верхушка «силовых» служб, выходцы из так называемого «комсомольского бизнеса» конца 80 – начала 90-х годов) и кто, в силу указанных обстоятельств, вполне удовлетворен status quo и потому не заинтересован в его изменении. 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 при этом выиграл* и предпочитает продолжать игру по правилам «ловли рыбки в мутной воде».

Так, на наш взгляд, выглядит «простая», т.е. первичная, «грубая», классификация. Теперь попытаемся в дополнение к ней сформулировать некоторые (но, очевидно, не исчерпывающие) признаки противников и сторонников на политико-государственном, социально-групповом и отчасти личностном уровнях, а также «болота». Цель этого – отнюдь не перечеркнуть или поставить под сомнение предложенную выше классификацию, а скорее придать ей более операциональный характер.

Политико-государственный уровень

Признаки противников

1. Фантомный синдром «постдержавного», «имперско-националистического» сознания.
2. Фетишизация «властной вертикали», административной подконтрольности и единообразия как априорно оптимального способа управления при всех экономических и политико-государственных моделях.
3. Скепсис или неуважение к праву как социальному регулятору (в крайних проявлениях – правовой нигилизм).
4. Косметический подход к реформе, стремление подменить ее аппаратными реорганизациями.
5. Ориентация на аппаратный тип принятия решений, на максимальную закрытость информации.
6. Восприятие радикальной реформы как «разрушения основ» работы аппарата.
7. Ориентация на службистскую исполнительность и конформное единомыслие как якобы главные условия эффективности работы аппарата.
8. Настороженно-неприятная установка по отношению к креативности и инициативности работников.

Признаки сторонников

1. Ориентация на нестандартные решения, на творческий подход в сфере административных решений.
2. Уважение к праву, ориентация на принципы и идеалы правового государства.
3. Принятие идеологии радикальной реформы госаппарата, существенного ограничения роли чиновничества и государственных органов в целом в принятии затрагивающих интересы людей и бизнеса решений.
4. Ориентация на расширение сферы самоуправления и саморегулирования 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. Установка на активное личное участие в радикальных преобразованиях аппарата.

Социально-групповой и отчасти личностный уровень

Признаки противников

В данном случае мы сочли целесообразным ввести еще один подвид группировки противников и сторонников – их разделение по мотивациям на прагматиков и «идейных», которое, разумеется, носит сугубо аналитический характер, т.е. на эмпирическом уровне обе группы должны в своей немалой части совпадать.

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 непроизводственной сферы, которые объективно или субъективно не имеют хороших перспектив в «рыночной стихии».
3. Многие руководители регионального и местного уровня (особенно в национальных образованиях), добившиеся статуса «хозяев регионов» и опасующиеся его утратить в процессе реформ.
4. Значительная часть аппарата местных органов власти, зависящая от устойчивости положения руководителей регионов, а также приобретающая значительные 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 коррумпированной частью аппарата и, естественно, не хочет терять свои коррупционные возможности).
5. Представители ВПК и других фактически не реформированных «силовых» ведомств, опасующиеся утраты статуса, а то и работы в условиях реформы.
6. «Честные службисты», т.е. 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 либо замкнутых корпоративных групп, особенно наладивших устойчивые связи с коррумпированной частью госаппарата и милиции.

б) Противники идейные и психологические, т.е. выделяемые по ценностным признакам

1. Носители идеологии группового (корпоративного) своекорыстия – те, кто боятся потерять статус и блага вместе со своей группой.
2. Носители идеологии личного своекорыстия – те, кто опасаются потерять статус и блага вместе с должностью.
3. Технократы, т.е. 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» те, кто полагают, 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».
8. Беспринципные приспособленцы в разных социальных и профессиональных сферах (в том числе в среде молодежи), избравшие для себя поведенческую модель конформистского активизма оптимальной тактикой личной карьеры.

Признаки сторонников

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 чиновников и не желающие опеки со стороны органов государства.
5. Журналисты и другая творческая интеллигенция, в силу специфики профессиональных занятий прагматически заинтересованная в прозрачности деятельности государственных структур, в максимальной открытости информации и идейном плюрализме.
6. Часть крестьянства, заинтересованная в расширении возможностей фермерства и свободной сельскохозяйственной кооперации, в освобождении от унаследованных от социалистической системы административно-хозяйственных пут.
7. Карьеристы, рассчитывающие, что их личные (необязательно 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, полагающие, что деbüroкратизация госаппарата облегчит их положение, позволит легче решать социально-бытовые проблемы.

9. Представители активной части молодежи, рассчитывающие, 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) Сторонники идейные и психологические.

1. Работники аппарата с модернизаторско-демократическими социальными ориентациями.
2. Политики с аналогичными ориентациями.
3. Хозяйственники, финансисты, иные категории работников, считающие вредной для себя и для страны избыточность властных полномочий государственных органов исполнительной власти и их персонала.
4. Психологические индивидуалисты и идейные либералы. 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;
 - носителей моральных ценностей гражданского общества, участвующих в деятельности его организаций;
 - диффузный слой людей, стремящихся к личной духовной независимости и свободной самореализации, новаторов и идеалистов 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 считают, что застой в сфере административных реформ или создание видимость проведения посредством косметических мер жизненно опасны для страны (для них самих и их близких).
7. Женщины-феминистки, надеющиеся достичь в случае радикальной реформы достойного положения 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.

Кроме сторонников и противников выделим также некоторые *характеристики промежуточного слоя*, названного для удобства анализа «болотом». В данном случае и на данном этапе мы сочли излишним и малополезным внутреннее подразделение «болота» на прагматиков и «идейных», хотя в принципе и с определенной долей условности оно тоже возможно.

1. Работники аппарата, поддерживающие или (и) одобряющие одни аспекты реформы, но несогласные с другими.
2. Часть «политического класса» с аналогичными противоречивыми ориентациями.

3. Лица, жизненные цели и ценности которых не связаны или мало связаны с рассматриваемой проблематикой.
4. Профессионалы в различных областях деятельности, по роду своей работы тесно связанные с госаппаратом и поэтому надеющиеся что-то выгадать от реформы, но, с другой стороны, опасющиеся и нечто потерять.
5. Нерешительные, колеблющиеся по складу личности («буридановы ослы»).
6. Работники аппарата, не удовлетворенные существующим положением и надеющиеся выиграть от реформы, но не уверенные в успехе и потому боящиеся потерять.
7. Лица с атрофией гражданских ориентаций.
8. Рядовые чиновники-службисты, привыкшие не рассуждая выполнять любые распоряжения и следовать любым переменам («рабочие лошадки»), «ведомые» и «придавленные» своей зависимостью от начальства, а также являющиеся «фаталистами» по складу характера.
9. Работники аппарата, недооценивающие драматизм ситуации и необходимость реформ.
10. Пессимисты, не верящие в успех реформ, в том числе бывшие сторонники реформ, разочарованные в достигнутых результатах.
11. Люди с гипертрофированным инстинктом самосохранения.
Представляется, что для большинства названных категорий «болота» (группы 1, 2, 4, 5, 6, 10) характерен раздвоенный тип сознания.

Мотивационные основы искренней либо конъюнктурно-службистской поддержки реформ (равно как и сопротивления им, их неприятия) в данной статье не рассматриваются, 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 требует проведения специальных и достаточно тонких эмпирических исследований психологического плана. В данном случае это не представляется задачей перво-степенного 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. Для получения достоверных результатов таких исследований, несмотря на их прикладной характер, потребуются подготовка и проведение их на серьезном научно-методическом уровне, и при определенных обстоятельствах они могли бы стать логическим продолжением данной работы.

Таким образом, автор рассматривает данную статью как возможную теоретическую основу для эмпирического проекта. Только конкретный социологический анализ позволит точно оценить реальную социальную базу модернизации нашего государственного аппарата, силы, ей в той или иной степени противостоящие, а также возможные «резервы», которые можно привлечь в число сторонников реформы при условии адекватной стратегии и тактики реформирования.