
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ БУДУЩЕЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОЦЕНКАХ СТУДЕНТОВ НАПРАВЛЕНИЯ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

В.С. Мухаметжанова, Е.А. Ивлев

Кафедра этики

Кафедра социологии

Российский университет дружбы народов

ул. Миклухо-Макляя, 10/2, Москва, Россия, 117198

В последние годы в российском обществе в рамках как официального государственного, так и медийного дискурса все активнее и жестче постулируется необходимость модернизации, оптимизации и реформирования институтов государственной и муниципальной службы как базовых инструментов обеспечения социально-экономического и политического развития страны. К сожалению, зачастую на этом пути различные организационные формы в системе социального управления наталкиваются на проблемы и препятствия не только институционального и объективного характера, но также и вполне субъективного свойства, связанные с «качеством» человеческого «материала», подобные формы наполняющего. Само понятие «чиновник» в общественном сознании россиян на протяжении многих десятилетий сохраняет негативную коннотированность, хотя в то же время соответствующие профессии остаются крайне привлекательными для молодых поколений как гарантирующие если не высокие доходы, то стабильность — финансовую и статусную. Авторы статьи, сопоставляя результаты двух опросов, реализованных в 2011 и 2015 г. методом анкетирования основного массива студентов Российского университета дружбы народов, обучающихся на направлении «государственное и муниципальное управление», показывают, насколько сильны в сознании будущих специалистов устойчивые стереотипы массового сознания относительно проблем и перспектив деятельности государственных и муниципальных служащих как особой профессиональной группы, в силу корпоративных правил и требований нормативного и неформального характера сохраняющей свою закрытость для простого человека. Признавая ограниченные возможности проведения сопоставлений двух массивов данных по причине существенной модификации базового инструментария, авторы все же отмечают ряд важных тенденций в восприятии будущими специалистами государственной и муниципальной службы этических требований, а также общественных ожиданий и претензий к своей профессиональной деятельности.

Ключевые слова: чиновник; государственный служащий; муниципальный служащий; этические принципы; этический кодекс; этический уровень; имидж; дискурс; профессиональное обучение.

Вряд ли сегодня в российском обществе можно встретить человека, который не сможет, пусть и в общих чертах, дать развернутое определение понятия «чиновник», хотя высока вероятность, что оно будет насыщено негативными и анекдотическими коннотациями. Однако если задать аналогичный вопрос, заменив слово «чиновник» на словосочетание «государственный служащий» или «муниципальный служащий», а тем более попросить объяснить различия между данными понятиями, шансы получить ответ резко снизятся, потому что в повседневной жизни большинство россиян склонны воспринимать разные уровни социального управления недифференцированно, объединяя всех их многочисленных акторов в одно емкое и оценочно нагруженное понятие «чиновники» (1). Из официального обо-

рота данное понятие вышло после революции 1917 г., поскольку и сам «чиновник» перестал быть исторической реалией [5], но не исчезло, например, такое уничижительное его наименование, как «канцелярская крыса» [3] или «социальный паразит ... частотны номинации чиновники-коррупционеры, чиновники-взяточники, тупые чиновники, цинизм и безразличие чиновников» [15].

Фактически после революции произошла лишь смена «названий» сохранившегося в социальной действительности типажа: советских «людей возмущали факты наличия партийных привилегий... Теперь под “они” понималась допущенная к государственной кормушке партийная номенклатура, под “мы” — весь остальной народ, не вошедший в число номенклатурных счастливых» [18. С. 200—201]. Противопоставление простого человека и чиновника в общественном сознании и в советской действительности сохранялось, не утратив своей актуальности до сих пор, хотя в 1991 г. после распада Советского Союза «чиновники» получили новое название «государственные служащие» (2). В качестве иллюстрации приведем данные ВЦИОМ: в 2010 г. наибольшим доверием россиян пользовались профессии ученого (средний балл 3,87 из 5), учителя (3,79) и священнослужителя (3,74) (в списке не было рабочих, инженеров и преподавателей вузов), а меньше всего россияне доверяли политикам (2,53), чиновникам (2,47) и полицейским (2,39), то и в 2015 г. ситуация мало изменилась — россияне доверяют рабочим (4,05), учителям (3,96) и военнослужащим (3,95), не доверяют политикам (2,74), предпринимателям (2,84) и чиновникам (2,97) [13].

В значительной степени подобное положение дел объясняется тем, что о российских чиновниках как исторически и социокультурно устойчивом социальном типе написано огромное количество работ не только в научной литературе, но также в художественной и публицистической, где взгляд на данную профессиональную группу «со стороны» нередко носит подчеркнуто утрированный и карикатурный характер: «Недостатки административно-бюрократического аппарата царской России подверглись критике и осмеянию в русской классической литературе, прежде всего, в творчестве Н.В. Гоголя и М.Е. Салтыкова-Щедрина. Однако совершенно неверно трактовать сатирическое изображение царских чиновников в произведениях этих писателей как призыв к свержению самодержавия. Сатира классиков была направлена на нравственные пороки лиц, находившихся на различных ступенях государственного управления» [18. С. 143].

Впрочем, отчасти негативная коннотированность и даже социальная мифологизация чиновничества обусловлены принципиальной ориентацией данной группы на закрытость. С одной стороны, все мы постоянно сталкиваемся с миром чиновников для легализации своих социально-статусных характеристик и их изменений, и с этой точки зрения чиновник как некая функциональная единица социальной организации для всех понятен, доступен и привычен. С другой стороны, мир чиновников для простого человека, не являющегося его частью, загадочен и закрыт, потому что в силу специфики корпоративных правил (как формальных, так и неформальных) непрозрачен для среднестатистического россиянина. В результате «власть в России воспринимается как нечто отчужденное... всегда “они”, а не

“мы”... Такое отношение к государственной власти, характерное для дореволюционного периода, сохранилось и в советское время. Остается оно в целом таким же и в современной, постсоветской России. Конечно, для каждого из исторических периодов существовали свои причины отчуждения власти от общества. Однако привлекает внимание и сам факт устойчивости данного отношения к власти со стороны общества» [18. С. 197].

Многие исследователи, ссылаясь на художественную и историческую литературу, а также междисциплинарные исследования в рамках количественного и качественного подходов (опросы общественного мнения, экспертные оценки, контент-анализ средств массовой информации и т.д.), полагают, что социальный имидж российского чиновничества сплетен из следующих устойчивых характеристик [19]: «включенность в “аппарат” как некую тесно связанную официальными и неофициальными связями и закрытую от внешнего мира структуру управления; интеллектуальная ограниченность, невысокий уровень образования, низкий культурный уровень; отсутствие специфических профессиональных знаний и умений, некомпетентность в своей зоне ответственности; доступ к общественным благам как функция места, а не собственных профессиональных и личностных качеств; дефицит моральных ограничений; демагогичность, лицемерие, ханжество; бездушные; формализм; низкий официальный заработок; коррумпированность; амбициозность; чиновничество».

Распространенных объяснений, почему люди на чиновничьих позициях становятся именно такими, несколько, хотя каждое богато аналитическими и оценочными ограничениями, в значительной степени обесценивающими их эвристические возможности и требующими сложных сочетаний разных исследовательских оптик: психологическое (определенный набор нравственных качеств «будущего бюрократа» формируется с детства), историческое (культурно-историческая среда формирования биографии российского чиновничества с определенным этосом профессиональной деятельности) и институциональное (определенная организационная структура, формальные принципы и смысловая наполненность разных уровней социального менеджмента, начиная с самого высокого — государственного, где чиновники выступают не только как конкретные индивиды, но и как функциональные элементы политической системы). Впрочем, вряд ли простого человека любое из объяснений может смирить с проявлениями безразличия или произвола в собственной жизни.

Ссылки ряда авторов на веберовскую концепцию рациональной бюрократии для обоснования возможности «излечения» чиновничьей машины от всех ее недостатков за счет утверждения примата формального правила и процедуры также показало свою бесперспективность уже хотя бы потому, что в реальной жизни принцип жесткой документации и контроля нередко обретает гиперболизированные формы и превращается в иррациональный атрибут бюрократии — «бумаготворчество» [11]. Более того, «в последние десятилетия в мире постепенно набирает силу комплекс идей, противоположный веберовским представлениям об идеальной бюрократии... о том, что работу чиновников следует оценивать по четко

измеряемым результатам, что государственные органы обязаны служить прежде всего интересам и потребностям граждан, а не абстрактным интересам государства и т.д.» [6] (отсюда — нынешний устойчивый дискурс об эффективности, качестве и доступности государственных услуг).

Таким образом, в современном российском обществе существует определенный парадокс с целым рядом составляющих: во-первых, очевиден негативный собирательный образ чиновника в общественном мнении, насыщенный разнообразными коннотациями относительно его мотивов, целей и особенностей выполнения профессиональных обязанностей.

Во-вторых, профессия государственного и муниципального служащего остается популярной с точки зрения трудоустройства, потому что гарантирует столь привлекательные для россиян «пусть небольшой, но стабильный заработок» (это стандартная формулировка ответа в вопросе о критериях выбора места работы) и «социальный пакет»: например, об этом свидетельствует конкурс на специальность «государственное и муниципальное управление» в российские вузы, который остается неизменно высоким на протяжении последних лет, и, по данным интернет-портала «Мое образование», в рейтинге специальностей она занимает первую позицию (3).

В-третьих, при всей своей нормативно-бюрократической «бездушности» данная профессиональная деятельность нуждается в определенных культурно-нравственных принципах, формализованных прежде всего в этическом кодексе (или «этосе гражданской службы» [20. Р. 42, 43]), но получающем несколько иные преломления в общественном мнении (потребителей услуг государственной и муниципальной службы) и в представлениях самих чиновников. В-четвертых, с начала 2000-х гг. в официальном дискурсе, научной литературе и общественном сознании формируется идея о важности функций всех трех ветвей государственной власти, но особенно — исполнительной, т.е. постулируется необходимость повышения этического сознания современного чиновничества [1] как единственной эффективной силы, способной обеспечить и поддержать динамичное развитие страны на ближайшую перспективу [14], а также важности постепенной бюрократизации государственного управления, роста влияния и значимости аппарата в принятии решений на всех уровнях управленческой системы [4].

И, наконец, все перечисленные контексты деятельности государственного и муниципального служащего требуют расширения его профессионального этического кодекса целым рядом неформализуемых принципов, которые должны стать неизменным атрибутом работы чиновника (чуткость, тактичность, социальная активность, чувство справедливости и пр.) [2].

Очевидно, что столь сложный профессионально-личностный комплекс должен формироваться уже на этапе обучения в высшем учебном заведении: готовить и переподготавливать управленцев следует не просто как специалистов в области технологии принятия решений, а как профессионалов, умеющих видеть гуманистическое, «человеческое» содержание управленческих процессов, обладающих широким культурным кругозором, способных сверять свою профессиональную

деятельность с этическими ценностями и нормами права [17]. Проявление корпоративного сознания в виде следования принципам профессиональной этики — условие совершенствования работы органов власти, направленной на добросовестное и эффективное исполнение служащими должностных обязанностей, а оно, в свою очередь, будет способствовать формированию позитивного имиджа служащих.

Иными словами, кадровую «оптимизацию» российской государственной и муниципальной службы следует начинать с уровня профессиональной подготовки специалистов. Для социолога на этом уровне возможны два варианта тематической фокусировки эмпирических исследований: во-первых, оценка мотивов выбора специальности «государственное и муниципальное управление» с учетом интересов, склонностей, самооценки, притязаний, представлений о будущих социальных и профессиональных ролях нынешних студентов, опираясь, скажем, на концептуальную модель Д. Макклелланда [7].

Например, опрос студентов старших курсов, обучающихся по специальности «государственное и муниципальное управление» в Российском университете дружбы народов, в конце 2014 г. показал, что большинство будущих служащих имеет выраженную потребность в достижении — в своей будущей профессиональной деятельности они ориентированы на активное улучшение работы государственных органов с населением, считают наиболее значимым недостатком государственной службы слишком большой груз ответственности, возлагаемой на ее сотрудников обществом и организацией, убеждены, что госслужащий должен быть уверен в своих действиях и стремиться к поставленной цели [12].

Во-вторых, речь может идти об оценке содержания и устойчивости компонентов этического кодекса будущих и нынешних служащих, отталкиваясь от нормативно зафиксированных правил и требований к деятельности чиновников, а также от обыденных ожиданий относительно таковой.

В 2011 г. среди сотрудников московских муниципалитетов и студентов старших курсов, обучающихся по специальности «государственное и муниципальное управление» в Российском университете дружбы народов, был проведен опрос по схожей анкете (в студенческой анкете были скорректированы или убраны вопросы, касающиеся работы в органах местного самоуправления), чтобы, сопоставив результаты опроса «реальных» и «потенциальных» чиновников, понять, насколько базовые этико-нормативные компоненты профессиональной деятельности чиновника коррелируют со спецификой его деятельности или же являются некими стереотипами массового сознания даже на старших курсах обучения будущей специальности. Разработка инструментария исследования основывалась на анализе релевантной научной литературы, который показал, что эффективность работы чиновников сегодня определяется не только их компетентностью и профессионализмом, которые следует операционализировать, обращаясь к соответствующим нормативным документам, но и соблюдением этических принципов профессиональной деятельности, поскольку она зачастую требует принятия решений в обстоятельствах, не регулируемых инструкциями и нормативными положениями, т.е. решения зависят от личной позиции служащего.

Результаты анкетирования в 2011 г. показали, что, по мнению представителей обеих групп (студентов и сотрудников муниципалитетов), служащий должен руководствоваться такими этическими принципами, как честность и объективность, порядочность и компетентность, сохранение конфиденциальности информации и активное и заинтересованное участие в решении общественных проблем. Существенные расхождения по данному вопросу между реальными и потенциальными служащими наблюдались по двум принципам: безупречное поведение и гарантии конфиденциальности информации, видимо, воспринимались студентами как некие идеалистические конструкции, но были важными компонентами профессиональной пригодности для сотрудников муниципалитетов.

Мы не будем подробно останавливаться на результатах исследования, которые были опубликованы [8], и обратимся к данным анкетирования по схожему инструментарию (4), которое было проведено в сентябре—октябре 2015 г. среди студентов направления «государственное и муниципальное управление» в Российском университете дружбы народов, чтобы оценить компоненты морально-нравственного и поведенческого этического кодекса будущих служащих во временной перспективе в ситуации, когда официальная риторика и сообщения средств массовой информации акцентируют важность таковых в работе чиновников, а возможности граждан их контролировать в целом возрастают. Сразу подчеркнем, что, будучи ограничены объемами статьи, мы рассмотрим только распределение ответов на схожие в двух анкетах вопросы, оставив за рамками статьи тематические блоки, введенные в инструментарий в 2015 г., а также различия ответов по социально-демографическим и мотивационно-ценностным параметрам.

Мы понимаем, что проводить сопоставление данных на основе модифицированного инструментария некорректно (тем более что в 2011 г. были опрошены студенты только старших курсов, уже прошедшие практику в организациях государственного и муниципального управления, а в 2015 г. нас интересовало мнение всей «когорты» ориентированных на получение образования и работы государственного или муниципального служащего в принципе), поэтому не делаем широких обобщений, а лишь говорим о тенденциях, зафиксировать которые крайне важно, учитывая дискурсивные и реальные изменения в работе государственных и муниципальных служащих, которые видны среднестатистическому россиянину, по крайней мере, живущему в крупных городах. Кроме того, дополнительные варианты ответов в вопросы базового блока инструментария были введены по результатам анкетирования студентов и опроса (в формате анкетирования и полуструктурированных интервью) сотрудников московских муниципалитетов в 2011 г.

Как следует из табл. 1, в целом за пять лет представления студентов об этических принципах своей будущей профессиональной деятельности утратили прежнюю консолидированность: ранее большинство отмечало почти все принципы в списке «закрытый», сегодня лишь два этических принципа — профессиональную компетентность и ответственность за свое дело (т.е. сугубо профессиональные качества) — выбрал каждый второй опрошенный, и это «лидеры» по частоте упоминаний. Тем не менее, «ядро» этоса профессии служащего в представлениях сту-

дентов не изменилось — профессиональная компетентность, порядочность, честность и объективность при выполнении служебных обязанностей и активное и заинтересованное участие в решении общественных проблем. Существенное снижение частоты выборов вариантов ответов можно отчасти отнести и на счет введения новых вариантов ответов, ранее «уходивших» в вариант «другое» (отсюда — минимальная наполненность данной градации в 2015 г.), и на счет причин выбора самой специальности — лишь 60% хотят стать квалифицированным специалистом в сфере государственного и муниципального управления.

Кроме того, у каждого второго (54%) представления о будущей специальности изменились с момента поступления, но не по причине получения реального опыта работы: лишь 18% работают на постоянной основе, но только 7% — по специальности или в смежных областях. Из этого незначительного числа трудоустроенных лишь 17% искали работу по специальности, хотя в итоге из всех работающих и подрабатывающих 40% задействованы в органах государственного или муниципального управления. После окончания обучения большинство студентов в принципе хочет трудоустроиться по специальности: 39% собираются искать работу до тех пор, пока не найдут работу по специальности, а 40% постараются поступить так же, хотя все же главное для них — найти работу.

Таблица 1 (5)

«На Ваш взгляд, какими этическими принципами должен руководствоваться государственный/муниципальный служащий в своей профессиональной деятельности?»

Варианты ответов	2011	2015
Профессиональная компетентность	88%	56%
Ответственность за свое дело	— (6)	56%
Законопослушность (уважение к законам)	—	40%
Порядочность	92%	35%
Честность и объективность при выполнении служебных обязанностей	96%	35%
Активное и заинтересованное участие в решении общественных проблем	72%	32%
Доброжелательность	—	31%
Идеалы социального служения (помощь людям, польза обществу и государству)	—	26%
Гражданственность (чувство служения государству и обществу)	—	26%
Бескорыстие	—	23%
Гарантии конфиденциальности полученной информации	60%	20%
Во всех смыслах безупречное поведение	28%	13%
Другое	8%	1%

Соответственно, все, что выступает антонимом обозначенных выше этических принципов, оказывается основой неэтичного поведения (табл. 2), хотя и здесь наблюдается существенно меньшая консолидированность ответов, чем в 2011 г. Тем не менее, как и ранее, «лидирует» среди форм неэтичного поведения пренебрежительное отношение к людям (его назвал каждый второй); на втором месте по неэтичности — блок понятий, который можно обозначить как «противоправное в юридическом и обыденном смыслах поведение» — здесь и нарушение зако-

нов (взяточничество, вымогательство, мошенничество), и использование служебного положения в личных интересах.

Бюрократическая волокита, которая декларативно выступает предметом озабоченности государства, не считается студентами основным проявлением неэтичного поведения, как и получение подарков (вероятно, и то, и другое для них пока представляется отдаленной перспективой, а может быть, студенты верят, что смогут преодолеть данные препятствия), хотя только по этим двум позициям показатели 2015 г. выросли по сравнению с 2011 г. при общем снижении долей всех остальных ответов.

Таблица 2

«Как Вы понимаете выражение “неэтичное поведение”?»

Варианты ответов	2011	2015
Пренебрежительное отношение к людям	88%	49%
Использование служебного положения в личных интересах	72%	38%
Вымогательство	56%	37%
Взяточничество	68%	36%
Мошенничество	56%	34%
Пренебрежение к законам	60%	28%
Противоправное поведение ради интересов службы	52%	25%
Раскрытие конфиденциальной информации об организации	56%	21%
Использование информации, полученной от граждан в доверительной беседе	52%	19%
Слабая профессиональная подготовка	–	15%
Бюрократическая волокита	8%	13%
Конфликты на почве столкновения интересов	12%	13%
Получение подарков	4%	7%
Другое	4%	0

Поскольку в 2011 г. были опрошены сотрудники муниципалитетов и студенты старших курсов, то вопрос «Как Вы оцениваете этический уровень своего руководства и коллег?» (в табличной форме) был адресован только работающим студентам. Учитывая их незначительное количество, в 2015 г. мы расширили охват вопроса, введя следующую его формулировку, не изменяя вариантов ответов: «Если Вы работаете/подрабатываете в органах государственного/муниципального управления, как Вы оцениваете этический уровень своего руководства и коллег? Если не работаете, то напишите, каким этот уровень, на Ваш взгляд, должен быть».

В 2011 г. сотрудники муниципалитетов высоко оценивали этический уровень всех их сотрудников — и коллег (высоким его сочли 88%), и руководства (94%), и подчиненных (92%), и свой собственный (высоким его назвали все опрошенные), тогда как этический уровень своих коллег студенты оценили ниже, считая его средним (92%).

В 2015 г. ситуация, конечно, оказалась иной: более чем по 60% опрошенных уверены, что этический уровень руководства, коллег и их собственный должен быть высоким, каждый третий — что средним (в случае личного этического уровня — каждый четвертый); однако что касается этического уровня подчиненных, то по 42% считают, что он должен быть высоким или средним, а 12%, видимо, исходя из трактовки подчиненного как позиции, лишь выполняющей указания

«сверху», от высоко- или среднеэтичного руководства, — даже низким. Причем подобные оценки почти не меняются в зависимости от того, работает студент, подрабатывает или не трудоустроен, за несколькими исключениями: работающие по специальности или в смежных областях чаще (40% против примерно 5% в остальных группах) полагают, что их личный этический уровень и этические принципы подчиненных в структурах государственного/муниципального управления не имеют значения; не трудоустроенные студенты, наоборот, чаще убеждены, что их коллеги, руководство, подчиненные и они сами должны стремиться к высокому этическому уровню, тогда как разброс мнений среди трудоустроенных оказался большим.

Сфокусированность студентов на неких идеальных формулах профессиональной деятельности служащего прослеживается и в распределении источников информации об этических нормативах будущей профессиональной деятельности (табл. 3). В целом опрошенные ориентируются на средства массовой информации (видимо, на требования и ожидания общественности, ими транслируемые), кодексы поведения и должностные инструкции, но в 2015 г. доля ориентирующихся на средства массовой информации несколько сократилась, вероятно, за счет роста доли ориентирующихся на должностные инструкции, и этический кодекс стало считать основным источником сведений об этических нормативах профессиональной деятельности почти в два раза меньше опрошенных (снижение нельзя списать на меньшую консолидированность оценок, поскольку оно наблюдается не по всем вариантам). В важность этических комиссий сегодня верит в шесть раз больше опрошенных (24% против 4%), а в то, что этические нормативы не доводятся до сведения чиновников, — в три раза меньше (8% против 25%).

Таблица 3

«Каковы основные каналы информирования сотрудников Вашего департамента/отдела/управления об этических нормативах их деятельности? Если Вы не работаете, напишите, какими эти каналы, на Ваш взгляд, должны быть»

Варианты ответов	2011	2015
Средства массовой информации (Интернет, печатная пресса, телевидение и др.)	58%	46%
Должностные обязанности/инструкции	42%	51%
Этический кодекс поведения служащих	83%	46%
Этические комиссии	4%	24%
Этические нормативы никак не доводятся до сведения сотрудников	25%	8%
Другое	4%	2%

Рисунок 1 показывает, что студенты, имеющие постоянную работу и, соответственно, воочию увидевшие организацию деятельности по своей специальности или в иных областях, полагают, что основной источник информации чиновников об этических нормативах своей работы — прежде всего, этический кодекс; для не работающих — это, в первую очередь, должностные обязанности/инструкции, т.е. студенты, не имеющие опыта работы склонны считать именно должностные инструкции основным ориентиром в деятельности чиновника, хотя практически каждый второй в этой группе признает также важность этического кодекса и средств массовой информации.

**Основные каналы информирования
об этических нормах деятельности**

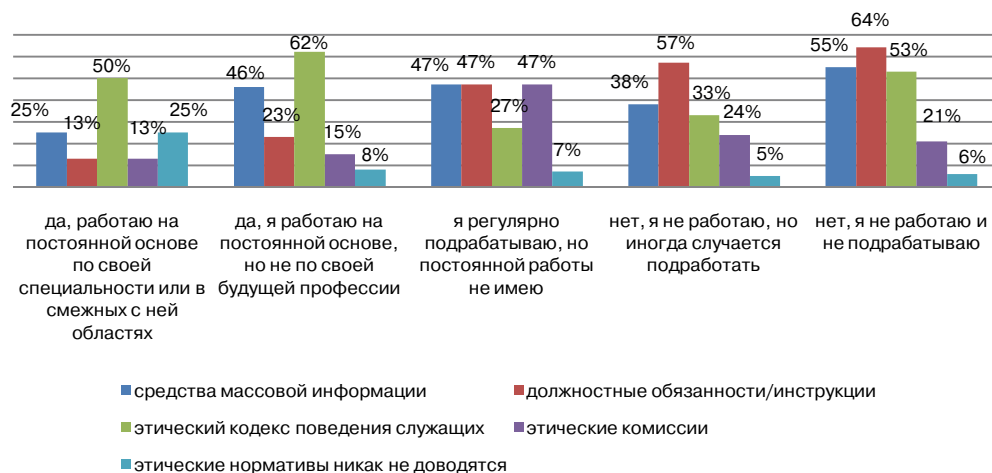


Рис. 1. Распределение основных источников информации об этических нормах профессиональной деятельности по критерию трудоустройства

Как следует из табл. 4, даже с учетом разбивки первого варианта ответа (в версии анкеты 2011 г.) на два (в версии анкеты 2015 г.), признание необходимости этических комиссий как контролирующего органа — наиболее частотный вариант ответа на соответствующий вопрос (в 2011 г. его выбрало 44%, в 2015 — уже 56%, вероятно, благодаря уточнению причин необходимости). Доля полагающих, что такой орган нужен для разбора лишь сложных, запутанных ситуаций, сократилось (с каждого третьего до каждого пятого), а каждый десятый затруднился ответить на вопрос.

Таблица 4

«Как Вы считаете, должны ли существовать этические комиссии для рассмотрения случаев неэтичного поведения государственных/муниципальных служащих?»

Варианты ответов	2011	2015
Конечно, контролирующий орган необходим – этого требует специфика работы	44%	19%
Да, контролирующий орган подобного типа должен существовать в любой организации	—	37%
Не вижу необходимости в еще одной наблюдательной инстанции	20%	24%
Может быть, иногда, для разбора сложных, запутанных ситуаций	36%	19%
Сложно сказать	0	10%

Что касается состава этических комиссий (табл. 5), то мнение студентов в целом не изменилось, несмотря на внесенные в список вариантов корректировки: респонденты явно отдают предпочтение руководству — либо организации в целом, либо отдельных ее подразделений (в совокупности на них приходится 84% в 2011 г. и 77% в 2015 г.). Доля тех, кто склонен включать в контролирующие органы представителей «низового» уровня — рядовых сотрудников, представителей

всех заинтересованных сторон, включая население, и внешних экспертов, в том числе преподавателей этики, — оказалась существенно меньше, что демонстрирует ориентацию студентов отдавать бразды контроля в руки тех же субъектов, что осуществляют и руководство.

Таблица 5

«Кто может/должен входить в состав этических комиссий?»

Варианты ответов	2011	2015
Только руководители высшего звена организации	38%	22%
Руководители различных подразделений организации	46%	31%
Рядовые сотрудники организации	33%	11%
Представители всех уровней управления организации	—	24%
Независимые внешние эксперты	42%	29%
Представители других организаций	—	12%
Представители всех заинтересованных сторон (включая население)	—	15%
Специалисты в области этики как науки (например, преподаватели вузов)	—	12%
Сложно сказать	4%	10%

Студенты не только отдают приоритет в вынесении вердиктов относительно неэтичного поведения служащих руководству, но и считают возможным применять в подобных случаях жесткие меры дисциплинарного воздействия вплоть до увольнения (42% в 2015 г. против 24% в 2011 г.), несмотря на введение нового варианта ответа, увольнение как раз не допускающего (36%) (табл. 6). Доля считающих, что следует ограничиваться беседами и предупреждениями, не изменилась и осталась незначительной, а доля не определившихся, наоборот, радикально сократилась — с 68% до 14%, что, видимо, говорит об актуализации соответствующих проблем в сознании молодых специалистов под влиянием усиления официальной и медийной риторики.

Таблица 6

«Необходимо ли применять к государственным/муниципальным служащим меры дисциплинарного воздействия в случае их неэтичного поведения?»

Варианты ответов	2011	2015
Да, конечно, это совершенно необходимо, и меры могут быть крайне жесткими — вплоть до увольнения [уточнение 2015 г.]	24%	42%
Да, конечно, это необходимо, но речь не может идти об увольнении	—	36%
Нет, следует ограничиваться разъяснительными беседами и предупреждениями	8%	7%
Сложно сказать, это зависит от конкретной ситуации (поведения сотрудника)	68%	14%

Впрочем, пока студенты, для которых речь не идет о реальной работе и конкретных людях, отдают предпочтение административным наказаниям за неэтичное поведение (табл. 7): наказанию «рублем» (56% против 41% в 2011 г, видимо, потому что часть опрошенных «оттянул» вариант штрафов), штрафам (38%), реже — увольнению (32%), обращению коллег/граждан к руководителю (29%) и вынесению заключения о несоответствии должности (21%) (доли двух последних вариантов сократились), но не открытому моральному осуждению коллег (что предска-

зуюмо, раз уж приоритет в контроле этического поведения отдается руководству) или уголовной ответственности.

Соответственно, большинство респондентов положительно относится к возможности специального обучения сотрудников государственной/муниципальной службы этическому поведению — как в качестве необходимого элемента профессиональной компетентности (каждый второй) или как к крайне важному элементу мировоззрения любого человека (27%) (в 2011 г. соотношение было обратным — 24% и 44%); отрицательно подобную возможность воспринимает 17% (в 2011 г. — 28%) (рис. 2).

Таблица 7

«Какие меры наказания государственного/муниципального служащего Вы считаете В ПРИНЦИПЕ допустимыми?»

Варианты ответов	2011	2015
Открытое моральное осуждение коллег	36%	14%
Официальное обращение коллег (и/или граждан) к его непосредственному руководителю с просьбой повлиять на поведение сотрудника	52%	29%
Наказание «рублем» (снижение премиального и зарплатного фонда)	56%	41%
Вынесение заключения о несоответствии сотрудника занимаемой должности по этическим соображениям	44%	21%
Увольнение сотрудника	24%	32%
Административный штраф	—	38%
Уголовная ответственность	—	16%
Другое	8%	3%

Как Вы относитесь к специальному обучению (мастер-классы, семинары, лекции и т.д.) этическому поведению сотрудников государственной/муниципальной службы?

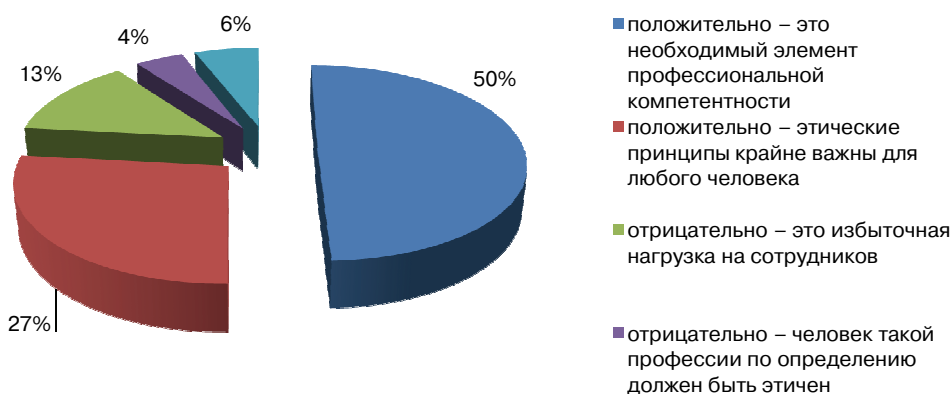


Рис. 2. Отношение студентов к обучению этическому поведению

В конце анкеты перед вопросами социально-демографического блока и относительно характеристик имиджа государственных/муниципальных служащих респондентам было предложено ответить на ряд открытых вопросов (в формате неоконченных предложений; полученные ответы были подвергнуты простейшему контент-анализу, чтобы сгруппировать наиболее частотные в тематические блоки),

которые позволили понять их восприятие общественных ожиданий в отношении своей профессии. Если сократить список характеристик до тех, что были упомянуты не менее чем 5%, то, по мнению опрошенных в 2011 г., «государственный/муниципальный служащий всегда должен» быть добросовестным работником (68%) и уважать человека (44%), быть профессионалом (28%), объективным (24%) и соблюдать законы (24%) (табл. 8). В 2015 г., как и в других вопросах анкеты, свои предпочтения студенты выразили менее консолидировано, и идеальный образ чиновника теперь состоит из иных компонентов: прежде всего это ответственный (27%) и честный (23%) человек, а уже потом добросовестный работник, пунктуальный, коммуникабельный и доброжелательный и пр.

Таблица 8

«Государственный/муниципальный служащий всегда должен...»

Окончания	2011	2015
быть добросовестным работником	68%	14%
быть ответственным		27%
быть профессионалом	28%	9%
уважать человека	44%	
быть честным	12%	23%
быть объективным	24%	
соблюдать законы	24%	6%
соблюдать нормы служебной и профессиональной этики	12%	
быть заинтересованным в решении проблем населения	12%	
работать на благо народа		9%
трудиться на благо государства		5%
любить трудиться и любить свою работу		11%
постоянно повышать свой профессионализм	12%	
соблюдать нейтральность	8%	
быть терпимым/толерантным	8%	
быть пунктуальным		13%
быть коммуникабельным и доброжелательным		14%

Если также сократить список характеристик до тех, что были упомянуты не менее чем 5%, то, по мнению опрошенных в 2011 г., «государственный/муниципальный служащий никогда не должен» использовать свое служебное положение, нарушать правила своей профессиональной деятельности (проявляя непрофессионализм, халатность, коррупционные формы поведения), превышать полномочия, а также быть грубым, нетерпимым и нарушать принцип конфиденциальности (табл. 9). В 2015 г. количество ответов и в данном вопросе сократилось, а акценты изменились: прежде всего студентам претит коррупция (каждому третьему), злоупотребления властью и нарушение закона (т.е. нормативно преследуемые нарушения), а также грубость и ложь, т.е. нарушения, плохо и сложно нормативно регламентируемые.

Аналогичным образом проанализированные характеристики общественных ожиданий и претензий к работе государственных и муниципальных служащих также показали отличия от предыдущего опроса (табл. 10).

Таблица 9

«Государственный/муниципальный служащий не должен...»

Окончания	2011	2015
злоупотреблять властью/ использовать служебное положение	71%	19%
нарушать правила своей профессиональной деятельности/ не выполнять свои должностные обязанности	42%	
быть коррумпированным	25%	31%
проявлять непрофессионализм	25%	
превышать свои полномочия	42%	
допускать халатное/пренебрежительное отношение к своей работе	25%	10%
проявлять грубость/агрессию	17%	17%
быть нетерпимым	17%	
нарушать принцип конфиденциальности информации	13%	
лгать/жульничать		12%
нарушать закон		17%
иметь вредные привычки		7%

Таблица 10

**«Общественность предъявляет государственным/
муниципальным служащим требования:»**

Окончания	2011	2015
соблюдать законы	57%	
корректно/добросовестно/эффективно выполнять свои должностные обязанности	52%	11%
своевременно/быстро решать проблемы/вопросы населения	39%	
открытости	22%	
доступности	17%	
профессионализма	26%	25%
служить гражданам	26%	36%
искоренить коррупцию/неподкупности/честности	26%	39%
активно работать с предложениями граждан	9%	
ответственности	13%	29%
лояльности	13%	
прямолинейности, принципиальности		7%

Если в 2011 г. каждый второй считал, что общество ждет от чиновников соблюдения законов и добросовестного выполнения должностных обязанностей, реже — своевременного решения вопросов, открытости, профессионализма, неподкупности и общественного служения, то в 2015 г. акценты изменились — на первое место вышли честность/неподкупность и общественное служение, далее — ответственность и профессионализм, и лишь каждый десятый (а не второй) назвал добросовестное исполнение своих должностных обязанностей.

Соответственно, исходя из восприятия общественных ожиданий, изменились и оценки общественных претензий (табл. 11): в 2011 г. это было, в первую очередь, неисполнение своих прямых обязанностей (64%), затем с большим отрывом коррумпированность и пренебрежение к работе (по 27%); в 2015 г. каждый второй, наоборот, назвал коррумпированность, а на втором месте оказались неисполнение прямых обязанностей (24%) и пренебрежение к работе (28%) при общем сокращении разнообразия ответов, что, видимо, следует интерпретировать как учет акцентов официального и медийного дискурсов — на активной борьбе с коррупцией в большей степени, чем на налаживании рутинной работы.

Таблица 11

«Общественность предъявляет государственным и муниципальным служащим претензии:»

Окончания	2011	2015
неисполнение своих прямых обязанностей	64%	24%
коррупция/корруптированность	27%	48%
бюрократическая волокита	18%	16%
пренебрежение к своей работе	27%	28%
взяточничество	9%	
хамство	18%	
безответственность/халатность	18%	
безразличное отношение к гражданам	9%	
некомпетентность	14%	
лень	9%	
мошенничество		8%
нет претензий		8%

Если в 2011 г. студенты назвали массу препятствий на пути эффективной работы служащих, среди которых лидировали коррупция (44%) и непрофессионализм и недостаток квалифицированных кадров (61%), т.е. скорее субъективные причины, то в 2015 г. каждый второй назвал коррупцию (49%, но фактически еще больше, учитывая 10% упомянувших превышение полномочий), а каждый третий (31%, а не 61%) — непрофессионализм и недостаток квалифицированных кадров (табл. 12).

Таблица 12

«Какие основные проблемы препятствуют эффективной работе государственных и муниципальных служащих в России сегодня?»

Окончания	2011	2015
коррупция	44%	49%
недостаток квалифицированных кадров	35%	23%
непрофессионализм	26%	8%
низкое качество подготовки кадров	29%	
маленькие зарплаты	17%	13%
невнимание/пренебрежение к гражданам/плохое отношение к людям	17%	9%
большой ряд ограничений и запретов для работников	17%	
пренебрежение этическими нормами	13%	3%
пробелы в законодательстве	9%	
недостаточное финансирование	9%	3%
лень	9%	
превышение полномочий		10%

Иными словами, за прошедшие несколько лет, наполненные вездесущим официальным и медийным дискурсом о необходимости реформирования институтов государственной и муниципальной службы, студенты данного направления сохранили весьма стереотипизированное представление о будущей профессиональной деятельности, поскольку в формате и закрытых вопросов, и неоконченных предложений воспроизводят, по сути, устойчивые стереотипы российского массового сознания. Кроме того, оценки студентов противоречивы — респонденты то под-

черкивают личностные характеристики как основу профессионализма чиновника, то, наоборот, сугубо функциональные, снимая с человека ответственность за его этический уровень, контролировать который призывают высокое начальство, в том числе посредством жестких санкций, хотя в то же время полагают, что этическим принципам можно специально обучать.

Без особых затруднений формулируя основные претензии общества к чиновничьему «сословию», в то же время студенты полагают, что имидж государственного/муниципального служащего у российского населения в целом позитивный (так считает 54%), хотя в следующих вопросах анкеты почти каждый второй отмечает в качестве проблем, которые в наибольшей степени отрицательно сказываются на авторитете и образе чиновника, слабую профессиональную подготовку (некомпетентность), неэтичное поведение, коррумпированность и безразличие к нуждам и интересам граждан (свыше 44% отметило каждый из этих вариантов), а в качестве факторов, в наибольшей степени влияющих на формирование положительного имиджа служащих, — реальные результаты деятельности (53%), способность эффективно решать проблемы граждан и общества (47%), профессионализм (41%) и честность и принципиальность (38%), т.е. говорит о должном (стереотипно-ожидаемом), а не реальном.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) В качестве свидетельства устойчивости подобных понятийных норм можно привести простой пример: если вы зайдете на сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения и введете поисковый запрос «государственный служащий» или «муниципальный служащий», то на первой странице ответов получите всего несколько соответствий в разделе опросов общественного мнения, если же заменить поисковый запрос на «чиновник», то список соответствий оказывается значительным, а его датировка начинается с 2016 г.
- (2) Мы не будем заострять внимание на статусных и функциональных различиях государственных и муниципальных служащих, потому что, во-первых, в российском обществе вторая группа нередко встроена в систему государственного управления; во-вторых, обе группы почти неразличимы для среднестатистического россиянина, который считает их всех «чиновниками».
- (3) Рейтинг формируется на основании интереса пользователей портала moeobrazovanie.ru — при расчете учитываются поисковые запросы.
- (4) Инструментарий был модифицирован за счет следующих изменений: 1) введен блок вопросов о причинах поступления и обучении на специальности «государственное и муниципальное управление»; 2) в ряд вопросов добавлены дополнительные «закрытия», оказавшиеся наиболее частотными в варианте «другое» в 2011 г.; 3) введен блок вопросов про трудоустройство — нынешнее и в перспективе; 4) убран блок вопросов про необходимость этического кодекса для служащих (кодекс уже принят); 5) введен блок вопросов про имидж государственных/муниципальных служащих у населения и факторах, таковой детерминирующих. Основной блок вопросов об этических основах профессиональной деятельности государственного/муниципального служащего изменен не был, что дает возможность проводить сопоставления, тем более что все дополнительные вопросы анкеты уже неоднократно использовались в опросах студентов РУДН в рамках опросов о ценностных ориентациях молодежи, а потому не могли повлечь за собой существенных смещений в ответах.

- (5) Здесь и далее сумма ответов превышает 100%, потому что респонденты могли выбрать одновременно несколько вариантов.
- (6) Здесь и далее «←→» означает, что вариант был введен в 2015 г., поскольку подобные соображения высказали в 2011 г. в ходе опроса как сотрудники муниципалитетов, так и студенты старших курсов.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Алексеев С.* Административная реформа и оптимизация исполнительной власти // Экономика и управление. 2005. № 2.
- [2] *Бойков В.Э.* Ценности нравственного сознания: опыт социологического изучения // Социология власти. 2004. № 2.
- [3] *Голосенко И.А.* Феномен «русской взятки»: очерк истории отечественной социологии чиновничества // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Т. II. Вып. 3.
- [4] *Граждан В.* О некомпетентности и бюрократизме в государственной службе // Государственная служба. 2002. № 1.
- [5] *Ипатов А.А.* Зачем современной России чиновник? // Вестник РУДН. Серия «Социология». 2013. № 1.
- [6] *Магун В., Гимпельсон В.* Российский чиновник: вход и выход // URL: http://wsyachina.narod.ru/social_sciences/russian_clerk.html.
- [7] *Макклелланд Д.* Мотивация человека. СПб., 2007.
- [8] *Мухаметжанова В.С.* Социологические аспекты оценки эффективности муниципальной службы: этические компоненты профессионализма // Социология госслужбы и кадровой политики. М., 2012.
- [9] *Мюллер М., Троцук И.В.* Проект сильной России в элитном образовании путинского периода: взгляд с позиций постструктуралистской теории дискурса // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2011. Т. 8. № 1.
- [10] *Нарбут Н.П., Троцук И.В.* Ожидания и опасения российского студенчества в профессиональной сфере: результаты эмпирического проекта // Поиск. 2014. № 4.
- [11] *Писарькова Л.Ф.* Российский чиновник на службе в конце XVIII — первой половине XIX века // Человек. 1995. № 3.
- [12] *Пузанова Ж.В., Семенова И.В.* Мотивация выбора профессии «управленца» (по результатам исследования в РУДН) // Вестник РУДН. Серия «Социология». 2015. № 3.
- [13] Рабочие, учителя, военные, или рейтинг доверия профессиональным группам. Пресс-выпуск ВЦИОМ № 3013 // URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115542>.
- [14] *Рыбаков А.* Исполнительная власть как фактор развития российского общества // Власть. 2002. № 12.
- [15] *Сурикова Т.И.* Каков современный чиновник в русской языковой картине мира и за что? Лингвоэтические аспекты формирования концепта // URL: http://russkii-yazik.ucoz.ru/blog/kakov_sovremennuj_chinovnik_v_russkoj_jazykovej_kartine_mira_i_za_chno_lingvoehticheskie_aspekty_formirovanija_koncepta/2010-12-24-2.
- [16] *Троцук И.В., Сохадзе К.Г.* Ценностные ориентации молодежи: подходы, методики и задачи социологического анализа // Теория и практика общественного развития. 2015. № 20.
- [17] *Холод А.В., Субботина Ю.А.* Анализ управленческой культуры в организациях государственного и муниципального управления региона // Культура, управление, экономика, право. 2005. № 4.
- [18] *Шановалов В.Ф.* Истоки и смысл российской цивилизации. М., 2003.
- [19] *Шмерлина И.А.* «Кодекс чести» российского чиновника: наброски к программе эмпирического исследования // Вестник РУДН. Серия «Социология». 2012. № 4.
- [20] *Veetham D.* Bureaucracy. Milton Keynes, 1987.

PROBLEMS AND PROSPECTS FOR THE FUTURE CAREER: “PUBLIC AND MUNICIPAL ADMINISTRATION” STUDENTS’ ESTIMATES

V.S. Muhametzhanova, E.A. Ivlev

Ethics Chair

Sociology Chair

Peoples’ Friendship University of Russia

Miklukho-Maklaya str., 10/2, Moscow, Russia, 117198

In recent years, in Russia both official and media discourses have emphasized the need to modernize, optimize and reform the institutions of public and municipal administration as basic means of socio-economic and political development of the country. Unfortunately, quite often different organizational forms within the system of social management encounter not only institutional or objective obstacles, but also subjective problems determined by the “quality” of human resources. For decades, the concept “official” in the Russian public opinion retains its negative connotations; at the same time, the corresponding professions are extremely attractive for the younger generations as a guarantee of not high income, but rather of a stable financial and social status. The authors compare the results of two surveys conducted in 2011 and 2015 on the samples of “public and municipal administration” students in the Peoples’ Friendship University of Russia to reveal if they are committed to the stereotypes of mass consciousness on the problems and prospects of the state and municipal employees as a professional group with specific formal and informal corporate rules and requirements, which tends to remain closed for a common man. The authors recognize the limits for comparing two surveys data due to the modification of the questionnaire; however, they identify a number of important trends in the future state and municipal employees’ perception of ethical requirements, public expectations and claims to their work.

Key words: official; state employee; municipal employee; ethical principles; Code of Ethics; ethical level; image; discourse; professional education.

REFERENCES

- [1] *Alekseev S.* Administrativnaja reforma i optimizacija ispolnitel'noj vlasti [Administrative reform and optimization of the executive power]. *Ekonomika i upravlenie*. 2005. № 2.
- [2] *Bojkov V.E.* Tsenosti npravstvennogo soznanija: opyt sociologicheskogo izuchenija [Values of moral consciousness: A sociological study]. *Sociologija vlasti*. 2004. № 2.
- [3] *Golosenko I.A.* Fenomen «russkoj vzjatki»: ocherk istorii otechestvennoj sociologii chinovnichestva [“Russian bribe” phenomenon: A short story of the Russian sociology of bureaucracy]. *Zhurnal sociologii i social'noj antropologii*. 1999. T. II. Vyp. 3.
- [4] *Grazhdan V.* O nekompetentnosti i bjurokratizme v gosudarstvennoj sluzhbe [On the incompetence and bureaucracy at the public service]. *Gosudarstvennaja sluzhba*. 2002. № 1.
- [5] *Ipatova A.A.* Zachem sovremennoj Rossii chinovnik? [Why does modern Russia need the word “chinovnik”?]. *Vestnik RUDN. Serija «Sociologija»*. 2013. № 1.
- [6] *Magun V., Gimpelson V.* Rossijskij chinovnik: vhod i vyhod [Russian officials: in and out]. URL: http://wsyachina.narod.ru/social_sciences/russian_clerk.html.
- [7] *McClelland D.* Motivacija cheloveka [Human Motivation]. SPb., 2007.
- [8] *Muhametzhanova V.S.* Sociologicheskie aspekty otsenki effektivnosti municipal'noj sluzhby: eticheskie komponenty professionalizma [Sociological aspects of assessing the efficiency of municipal service: Ethical components of professionalism]. *Sociologija gossluzhby i kadrovoj politiki*. M., 2012.

- [9] Müller M., Trotsuk I.V. Proekt sil'noj Rossii v elitnom obrazovanii putinskogo perioda: vzgljad s pozicij poststrukturalistskoj teorii diskursa [The 'strong Russia' project in the elite education of Putin's period: Post-structuralism theory of discourse perspective]. Forum novejshej vostochnoevropskoj istorii i kul'tury. 2011. T. 8. № 1.
- [10] Narbut N.P., Trotsuk I.V. Ozhidanija i opaseniya rossijskogo studenchestva v professional'noj sfere: rezul'taty empiricheskogo proekta [Expectations and fears of Russian students in the professional field: The results of an empirical study]. Poisk. 2014. № 4.
- [11] Pisarkova L.F. Rossijskij chinovnik na sluzhbe v kontse XVIII — pervoj polovine XIX veka [Russian official in the service at the end of XVIII — first half of XIX century]. Chelovek. 1995. № 3.
- [12] Puzanova Zh.V., Semenova I.V. Motivacija vybora professii «upravlenca» (po rezul'tatam issledovanija v RUDN) [Motives to choose “manager” profession (the results of the survey in PFUR)]. Vestnik RUDN. Serija «Sociologija». 2015. № 3.
- [13] Rabochie, uchitelja, voennye, ili rejting doverija professional'nym gruppam [Workers, teachers, and military, or the rating of trust in professional groups]. Press-vypusk VCIOM № 3013. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115542>.
- [14] Rybakov A. Ispolnitel'naja vlast' kak faktor razvitija rossijskogo obshhestva [Executive power as a factor of the Russian society development]. Vlast. 2002. № 12.
- [15] Surikova T.I. Kakov sovremennyj chinovnik v ruskoj jazykovej kartine mira i za chto? Lingvojeticheskie aspekty formirovanija koncepta [What is the image of the official in the Russian linguistic picture of the world, and why? Linguistic and ethical aspects of the concept]. URL: http://russkii-yazik.ucoz.ru/blog/kakov_sovremennyj_chinovnik_v_ruskoj_jazykovej_kartine_mira_i_za_chto_lingvojeticheskie_aspekty_formirovanija_koncepta/2010-12-24-2.
- [16] Trotsuk I.V., Sokhadze K.G. Tsennostnye orientacii molodezhi: podhody, metodiki i zadachi sociologicheskogo analiza [Value orientations of the youth: Approaches, techniques, and tasks of the sociological analysis]. Teorija i praktika obshhestvennogo razvitija. 2015. № 20.
- [17] Holod A.V., Subbotina Ju.A. Analiz upravlencheskoj kul'tury v organizacijah go-sudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija regiona [Analysis of the management culture in the regional public and municipal organizations]. Kul'tura, upravlenie, ekonomika, pravo. 2005. № 4.
- [18] Shapovalov V.F. Istoki i smysl rossijskoj civilizacii [Origins and Meaning of Russian Civilization]. M., 2003.
- [19] Shmerlina I.A. «Kodeks chesti» rossijskogo chinovnika: nabroski k programme jem-piricheskogo issledovanija [Russian official's “code of honor”: A draft for the empirical research program]. Vestnik RUDN. Serija «Sociologija». 2012. № 4.