

УПРАВЛЯЕМОСТЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Васильева Е.А.* (Россия, г. Якутск)

Аннотация. Социальный институт региональной государственной гражданской службы сталкивается с внутренними противоречиями, результатом которых становится снижение управляемости в рамках всей системы государственного управления. Эти противоречия можно разделить на две группы: институциональные, связанные со сложным многослойным и многофакторным характером государственной службы, и административные, обусловленные особенностями структуры этого института в условиях современного социального государства. Являясь субъектами не столько государственного управления, сколько администрирования, региональные государственные служащие выступают одновременно как управляемый субъект по отношению к федеральным органам исполнительной власти и как управляющий по отношению к населению региона.

Эффективности государственного управления в Российской Федерации в последние годы уделяется много внимания в различных научных областях. Административная реформа, призванная повысить производительность органов исполнительной власти, к сожалению, не смогла в полной мере реализовать поставленные цели и задачи. В первую очередь, это касается регионального уровня государственной службы. При этом до настоящего времени в научной среде распространено мнение о единстве государственной службы как социальной системы, о тождественности федеральных и региональных чиновников, о достаточности простых методов регулирующего воздействия для достижения глубинных ценностных изменений самого принципа организации взаимодействия между государством и обществом. Социология управления представляет новые инструменты для исследования государственной службы как социального института и позволяет акцентировать внимание на ранее остававшиеся нераскрытыми аспекты управляемости в рамках этого института.

Государственная гражданская служба как социальный институт входит в метаинститут социального управления. Под социальным управлением мы понимаем сознательное и целенаправленное взаимодействие между субъектами, основанное на ценностях и ориентированное на удовлетворение потребности в социальных благах, как материальных, так и духовных, посредством установления, легитимации и поддержания норм и ролей [1, с. 20; 2, с. 81–82; 3, с. 42].

Этот метаинститут в свою очередь состоит из трех уровней (см. рис. 1): политического управления, регулирующего общественное согласие и идеологический вектор социального развития; администрирования, определяющего достижение целей, установленных на политическом уровне; и самоуправления, основанного на принципе равноправия акторов и максимальном учете мнения каждого субъекта.

Политическое управление характерно для взаимодействия социальных групп, то есть для государственного управления. Его субъектами являются индивиды, организации и государство. Взаимодействие в рамках этой подсистемы является результатом делегирования управленческих полномочий к одному из субъектов, как правило, на время, в течение которого он получает всю полноту власти и согласие управляемого субъекта подчиняться. По истечении определенного срока управляющий должен либо получить подтверждение своих полномочий, либо передать их другому, более легитимному субъекту. Для подтверждения своих полномочий он вынужден учитывать потребности управляемого субъекта и апеллировать к ценностному базису.

* Васильева Елена Александровна, доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник Академия наук Республики Саха (Якутия).

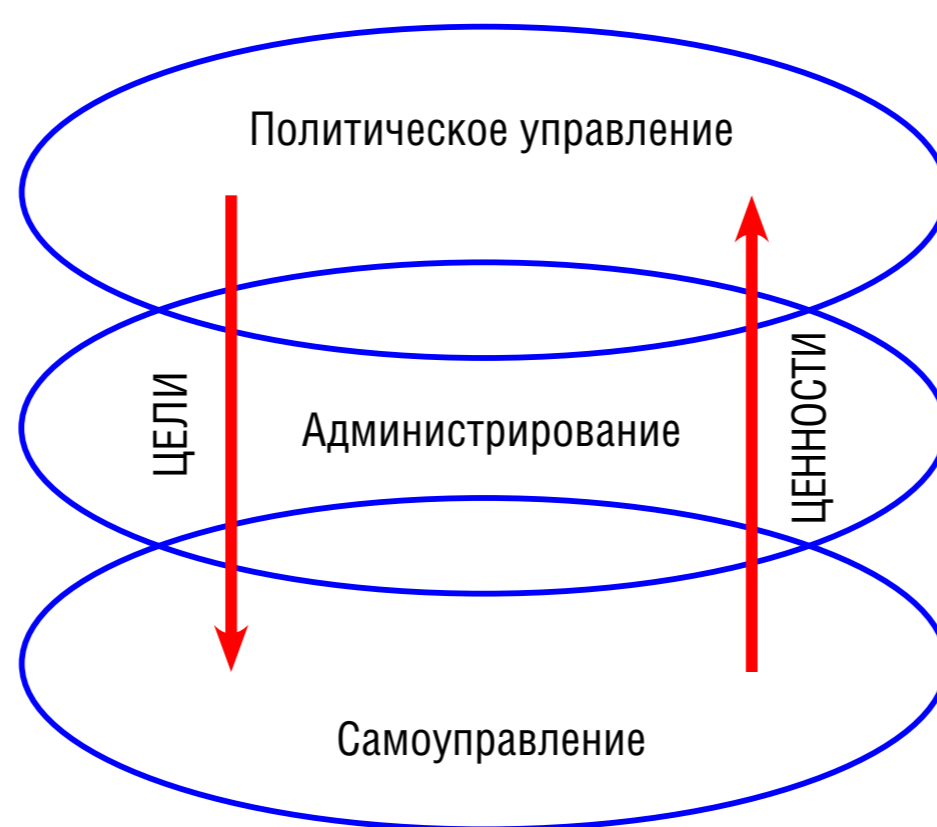


Рис. 1. Система социального управления

Администрирование характерно для взаимодействия внутри и между организациями и основано на зависимости управляемого субъекта. Управляющий субъект обладает максимальным объемом властных полномочий, выполняет все функции и несет полную ответственность за результат. Зависимость управляемого может быть как вынужденной, так и добровольной, например, в случае трудового найма. Во втором случае он сознательно отказывается от собственных прав на контроль в обмен на удовлетворение своих потребностей.

Самоуправление свойственно уровню межличностных взаимоотношений, его субъекты – отдельные индивиды. В этой подсистеме взаимодействие основано на паритете субъектов, максимальном учете взаимных интересов и консенсусе как усилий, так и результата. Управляющий субъект в этом случае не персонифицирован, функция целеполагания, руководства и контроля переходят от одного участника интеракции к другому, к тому, у которого больше властных полномочий и кто более легитимен.

Основой института социального управления являются ценности, их единство обеспечивает единство норм и в результате стабильность всей системы. Они формируются в подсистеме самоуправления и являются результатом общественного консенсуса. Цели управления, напротив, формируются в политической подсистеме и передаются в другие подсистемы как ориентиры деятельности.

Очевидно, что региональная государственная служба является субъектом администрирования, однако ее статус в системе социального управления неоднозначен. С одной стороны, она выступает как управляющий субъект по отношению к системе местного самоуправления, и в то же время в соответствии с законодательством [4] она является управляемым субъектом по отношению к политической системе и по отношению к субъектам федеральной государственной службы. Поэтому региональная государственная служба неоднородна. Относительно объема используемых властных полномочий, она подразделяется на три социальные группы:

- чиновники, которые получают доступ к властным полномочиям в результате найма в органы исполнительной власти на постоянной основе, осуществляют административное управление на профессиональной основе;
- руководители региональных органов исполнительной власти, назначаемые высшим должностным лицом субъекта федерации. Срок их полномочий, как правило, ограничен и зависит от срока полномочий назначившего их лица. Для этой группы характерны патрон-клиентские отношения;
- руководители субъекта федерации, назначаемые на должность Президентом РФ или в результате выборов. Имеют максимальный объем полномочий в рамках данного субъекта, относятся к правящей элите (в терминологии В. Парето [5, с. 100]), участвуют в политической борьбе, однако их самостоятельность существенно ограничена федеральным уровнем государственного управления.

Соответственно, в полной мере субъектами государственного управления на уровне субъекта РФ являются только руководители региона. Чиновники и руководители структурных подразделений органов региональной исполнительной власти подконтрольны как акторам политической подсистемы, так и субъектам гражданского общества, а также чиновникам федеральных органов исполнительной власти по подведомственности. Их деятельность максимально формализована и регламентирована, малейшее отступление от установленных регламентов влечет угрозу взыскания. При этом требования, предъявляемые к их профессионализму, вполне сопоставимы с требованиями, предъявляемыми к тем, кто контролирует качество их работы.

Результатом этого являются внутренние противоречия системы региональной государственной службы, существенно затрудняющие управляемость, то есть быстроту и четкость обратной связи между политической подсистемой и подсистемой самоуправления. Региональные служащие, призванные транслировать решения, принятые в политической подсистеме населению, а также доносить до политических акторов потребности и запросы социума, бюрократизируются, стремятся минимизировать ошибки, а не повысить эффективность. Эти противоречия можно разделить на две группы.

Институциональные противоречия, обусловлены многослойностью самого института социального управления. Государственная служба описывается как единая система, имеющая жесткую внутреннюю иерархию, в рамках которой контроль над деятельностью служащих должен осуществляться с трех сторон: федеральными органами исполнительной власти соответствующей отраслевой принадлежности, институтами гражданского общества и правоохранительными органами. Одновременно по отношению к населению региональные чиновники выступают как полноправные и фактически единственные властители. Таким образом, они оказываются в двойственном положении: с одной стороны они выступают как полноправный управляющий субъект, с другой – как субъект управляемый, причем зачастую со стороны одних и тех же акторов (например, общественных организаций). Это не позволяет выработать единую систему норм и ролей, которые были бы прозрачны и легитимны для всех акторов управленческого процесса, существенно затрудняет возможность равноправного взаимодействия между органами государственной власти и субъектами гражданского общества.

Административные противоречия обусловлены особенностями структуры этого института в условиях современного социального государства. Одной из основных норм государственной службы как социального института являются закрытость государственной службы, обусловленная необходимостью обеспечения сохранения этого института в условиях постоянного реформирования, патернализм как принцип взаимодействия с населением и институтами гражданского общества, иерархизация власти, формализация и безличность деятельности, а также эмоциональная нейтральность. Соответственно организован процесс согласования принимаемых в рамках государственного управления решений: каждое решение требует длительного согласования с самыми разнообразными субъектами, некоторые проекты не могут быть опубликованы во избежание негативных эффектов для экономики или общественного согласия.

Административная реформа, проводившаяся в рамках концепции «New public management», основывалась на необходимости внедрения в государственное управление принципов транспарентности, открытости и эффективности [6, с. 17; 7, с. 47]. В качестве обоснования выдвигались следующие аргументы. Российская Федерация представляет собой социальное государство, то есть основной целью государственного управления должно быть качество жизни населения. Соответственно, основной задачей чиновников является предоставление гражданам «государственных услуг», а именно неконкурентных услуг коллективного потребления, оплата за которые не может быть индивидуализирована и персонализирована, что приводит к незаинтересованности бизнеса в их предоставлении. Чаще всего к ним относят образование, здравоохранение и социальную защиту. В качестве основного критерия эффективности государственной службы как основного субъекта государственного управления в этих условиях становится уровень удовлетворенности потребностей населения в этих государственных услугах. Сами служащие в результате фактически низводятся до уровня обслуживающего персонала, они лишаются как высокого социального статуса, так и реальных властных полномочий.

Однако исследование ценностно-ориентированной мотивации государственных служащих в Республике Саха (Якутия) в 2015–2017 гг. (более подробно см.: [8]), показало, что большинство чиновников разделяют ценности традиционной рациональной бюрократии. Они полагают, что их основной задачей является выполнение функций государства, себя относят к аппаратным работникам, в работе ориентируются на инструкции и указания руководства, то есть им свойственна формализация и бюрократизм. Ожидания государственных служащих связаны в основном со стабильностью трудоустройства и карьерными перспективами, материальное благосостояние их устраивает. Основными демотиваторами выступают высокий уровень стресса и напряженность работы, а также отсутствие возможности самореализации. Молодые работники, недавно пришедшие в систему государственной службы, более склонны к принятию новых ценностей, но в течение 5 лет работы они испытывают разочарование и принимают общепринятые установки.

Несмотря на проводимые реформы, наибольшую поддержку среди региональных чиновников получает ценность статусности (элитарности), а также стабильности (см. табл. 1).

Таблица 1

Поддержка ценностей государственными служащими Республики Саха (Якутия)

	власть	творчество	статус	стабильность	доход	формализация
	0,2	0,5	0,7	0,6	0,6	0,4
Распределение по полу						
<i>Женщины</i>	0,2	0,5	0,7	0,6	0,6	0,5
<i>Мужчины</i>	0,2	0,5	0,8	0,6	0,6	0,4
Распределение по возрасту						
<i>Молодые</i>	0,3	0,5	0,7	0,5	0,6	0,4
<i>Пенсионеры</i>	0,1	0,5	0,7	0,7	0,6	0,4
Распределение по стажу государственной службы						
<i>До 3 лет</i>	0,3	0,5	0,8	0,6	0,5	0,4
<i>более 15 лет</i>	0,2	0,6	0,7	0,6	0,6	0,4
Распределение по уровню должности						
<i>руководители</i>	0,2	0,6	0,8	0,6	0,6	0,4
<i>специалисты</i>	0,3	0,4	0,7	0,6	0,5	0,5

Таким образом, новые нормы, внедряемые в ценностную структуру региональной государственной службы противоречат сложившейся бюрократической системе: транспарентность не соответствует требованию сохранения государственной тайны, открытость и партнерский подход к взаимодействию с населением – нормам патернализма, характерным для государственного управления, эффективность – ценности социальной справедливости. Именно поэтому, несмотря на то, что внедрение современных методов менеджмента в практику управления бюрократическими структурами в ряде стран (например, в Великобритании) привели к снижению затрат на государственное управление, способствовали открытости государственной службы и активизации институтов гражданского общества, но и эти государства были вынуждены признать, что изменения принципов организации взаимодействия общества и государства не произошло.

В этих условиях государственные служащие испытывают значительное давление и неудовлетворенность своей деятельностью. Ожидания, которые они испытывали при трудоустройстве, не реализу-

ются, давление со стороны контролирующих субъектов оказывается всеохватывающим, а требования, которые предъявляются к ним – чрезмерными. В результате в 2017 г. доля служащих, готовых сменить работу в течение ближайшего года составила 15,5% (в 2015 г. – 9,1%), а планирующих продолжать работу в органах государственной власти не дольше 5 лет – 21,7% (в 2015 г. – 13,9%). В этих условиях сложно ожидать от служащих готовности увеличивать продуктивность своей деятельности, проявлять творческий подход, овладевать новыми методами работы, интериоризировать новые нормы и ценности. Таким образом, управляемость государственной службы, то есть готовность этого института достигать целей государственного управления во взаимодействии с другими акторами института социального управления, практически стремится к нулю (см. рис. 2).

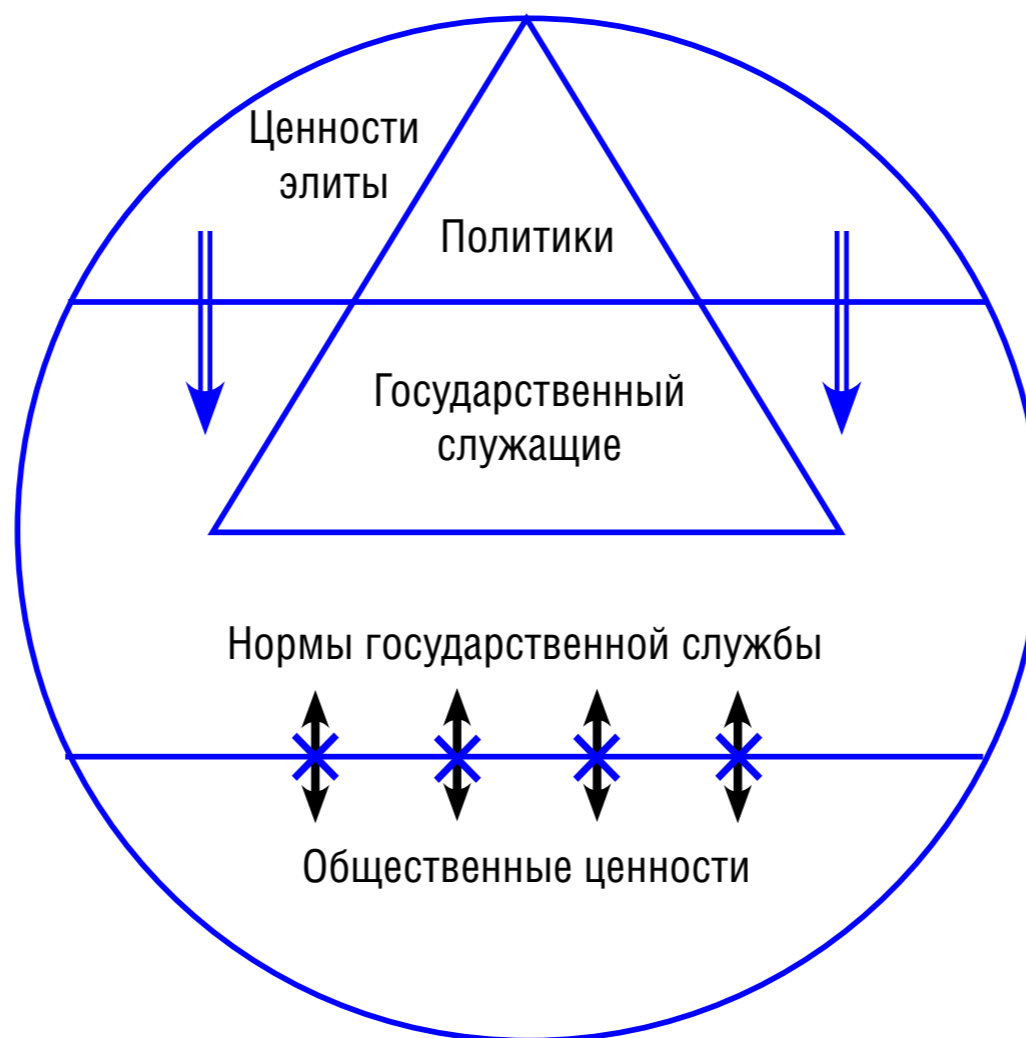


Рис. 2. Место государственной службы в системе государственного управления

Нормы государственной службы, сформированные в ходе ее институционализации, подвергаются трансформации под давлением как сверху – посредством интериоризации норм элитарных слоев, таких как политики, интеллигенция или бизнес-элита (требование эффективности и результативности), так и снизу – посредством учета изменяющихся общественных ценностей (требование открытости и прозрачности). Государственная служба, тем не менее, вступает в противодействие с инициированной сверху трансформацией и стремится минимизировать взаимодействие с акторами самоуправления. Стремление к стабильности и самосохранению в этом случае начинает активно противодействовать попыткам управленческого воздействия со стороны всех контролирующих субъектов.

Итак, подводя итоги исследования, можно отметить следующее:

Статус региональной государственной службы неоднозначен. Законодательно определено, что это единый институт, контролируемый правоохранительными органами, институтами гражданского общества и субъектами политического управления, а потому управление им предполагает простые методы воздействия, разработанные в рамках управления персоналом. С другой стороны, функцией этого института является государственное управление, что определяет его как управляющий субъект по отношению к населению региона.

Управляемость в системе государственной службы затрудняется двумя факторами: размытостью контролирующего субъекта и противодействием со стороны служащих. Противодействие обусловлено тем, что инициируемые ценности (эффективность, прозрачность и партнерство) входят в противоречие с интериоризированными ценностями классической бюрократии (профессионализм, закрытость, патернализм и формализация). В результате у служащих возникает двойственность ценностного базиса,

возрастает напряжение в поле социального управления, что приводит к разрыву связей между всеми акторами, включая институты гражданского общества.

Обеспечение ценностной трансформации возможно только в случае интериоризации новых ценностей большинством акторов, а также обеспечением их воспроизводства посредством системы образования, в том числе профессиональной переподготовки, а также подкрепления через систему мотивации. Тем не менее, в документах, регулирующих административную реформу, мотивация осталась вне поля зрения законодателя. Только в самом начале трансформаций (в 2002–2004 гг.) содержалось упоминание о необходимости повышения денежного содержания, без увязки с результатами и социальным эффектом от принимаемых служащими решений, что совершенно не отвечает ни научным основам управления, ни потребностям самих служащих в настоящее время.

Таким образом, отсутствие сформированной системы мотивации региональных государственных служащих, с четко определенными субъектами управления, ясными целями и критериями оценки эффективности, способствует профанации государственного управления, снижению легитимности и управляемости государственной службы. Основой формирования такой системы является выявление и учет ценностей, на которых базируются мотивы как чиновников, выполняющих свои должностные обязанности, так и граждан как потребителей государственных услуг.

Список литературы

- [1] Волчкова Л.Т., Минина В.Н., Малышев В.А. Социальное управление: научная рефлексия социолога // Социальное управление и планирование, под ред. Л.Т. Волчковой. – СПб.: Книжный дом, 2004. – С. 20.
- [2] Уржа О.А. Социальное управление и социальная инженерия как теоретико-методологические основы разработки эффективной социальной политики // Проблемы управления и управляемости социальных процессов: методология, методы и процедуры социологических исследований. – М.: Институт социологии РАН, 2008. – С. 81–82.
- [3] Тихонов А.В. От социологии менеджмента к социологии управления // Социологические исследования, 2011. №2. – С. 42.
- [4] Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ.
- [5] Парето В. Трансформация демократии. – М.: Территория будущего, 2011.
- [6] Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. – Cambridge, UK: Polity Press, 1990.
- [7] Красильникова Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // «Ars Administrandi» («Искусство управления»), 2014. №2. – С. 45–62
- [8] Васильева Е.А., Рубцова М.В., Павенков О.В. Study of Values in Sociology of Public Administration on the Example of Public Employees' Values in the Republic of Sakha (Yakutia) // Государственная служба, 2016. №5 (103). – С. 74–79.