Г.В. Макарова

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Цель административной реформы – предоставление качественных услуг гражданам – во многом зависит от эффективности государственной службы. Управление предоставлением услуг на региональном уровне связано с качественным составом и уровнем образования государственных гражданских служащих органов исполнительной власти.

Функционеры играют заметную роль в исполнении власти, формально не являясь субъектом властных отношений. Именно эта ситуация определяет деструктивные профессиональные ориентации и дисфункции государственной службы. Данные социологических исследований свидетельствуют, что 53,3% экспертов находят в политическом руководстве страной администрирование чиновников*. Это положение и составляет проблему исследования.

Изучение генезиса субъект-объектной роли бюрократии в исполнении власти остается актуальным на протяжении всей истории развития общества и описывается в классических трудах по теории государственного управления с древнейших времен до наших дней. Это работы Н. Макиавелли, Т. Гоббса, Ж.-Ж. Руссо, Л. Гумпловича. Анализ идеального типа бюрократии М. Вебера, К. Маркса, В.И. Ленина, Т. Парсонса, Н. Лумана, М. Крозье подтверждает, что исследование общей способности к управлению в большинстве случаев основано на профессиональной компетентности и уровне образования служащих, во многом связано с экстраполяцией западного целевого менеджмента на реальные управленческие ситуации.

Однако отечественные исследования реформационных процессов фиксируют значительное своеобразие административной реформы в России. Региональный уровень реформы имеет существенные организационные и качественные отличительные признаки как от западных канонов, так и от реформирования на федеральном уровне.

* Данные Социологического центра РАГС – 2006. В качестве экспертов выступили работники органов исполнительной власти субъектов РФ, занимающие должности начальника отдела и выше по Реестру государственных должностей.

Так, в Брянской области перечень бюджетных услуг, предоставляемых государственными служащими, в соответствии со статистическими данными, включает сферу здравоохранения, культуры, образования, социального обеспечения, услуги в области физической культуры и спорта и другие[1]. Вместе с тем социологическое исследование городской аудитории Брянска, проведенное студентами Брянского государственного университета в октябре 2006 г. (выборка 105 чел.), выявило в целом нейтральную оценку усилий государственных служащих, направленных на решение жизненно важных проблем населения. Важность значения предоставляемых услуг респонденты оценили следующим образом: 40% считают важными услуги в агропромышленном комплексе, 40 – услуги газификации, 20% к самым важным относят услуги по здравоохранению. Мнение о важности услуг в проектах личной жизни граждан распределилось следующим образом: 60% считают самыми важными для себя услуги здравоохранения, 40% – по доступному жилью. По данным фрагментарного дискретного мониторинга областных средств массовой информации, выраженных 7-дневным временным периодом в 2006 г. (4–11 сентября, 13–20 ноября, 20–27 ноября, 27–4 декабря, 11–18 декабря), наиболее важными являлись услуги агропромышленного комплекса, образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и строительство жилья. Количество тематической информации и ее характер (позитивная, негативная, нейтральная) за указанные временные периоды составило 119 единиц публикаций. Из общего количества публикаций по предоставлению государственных услуг в сфере АПК в позитиве – 41,17%, в сфере образования позитив составляет – 17,6%, здравоохранение представлено позитивными публикациями в 30,2%, жилищно-коммунальные проблемы и строительства жилья в позитиве составляют 8,4% публикаций. Около 3% публикаций по всем сферам указанных услуг находятся в негативе[2].

Представленный фрагмент мониторинга позволяет сделать вывод, с одной стороны, о позитивной динамике предоставления услуг, но с другой – настораживает доминирование позитива на общем фоне проблем области. Второй важный вывод в контексте исследу-

---

[1] См.: Перечень бюджетных услуг, по которым должен проводиться учет потребности в их предоставлении, утвержденный постановлением администрации Брянской области от 30 июня 2006 г. № 417 «О мерах по созданию системы учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах».

[2] См.: *Селихова Н.Л.* Общественное сознание и «обратный эффект» как современное пространство социализации журналиста // Корпоративная культура рынка труда Брянской области: реализация методами рекламы и PR. Брянск, 2006. С. 96.

емой проблемы заключается в том, что профессиональные качества государственных служащих формируются в различных социально значимых сферах жизни, и компетентностные характеристики складываются из разностороннего образования. Ряд ученых рассматривает категориальную пару «общество–образование» как логическое единство. Именно в таком сочетании мы находим проблему у Б. Саймона в монографии, книге В.И. Добренькова, В.Я. Нечаева[1]. Э. Гидденс, напротив, рассматривает понятия «общество» и «государственная политика» с позиций противоречий и конфликтов.

В представленном контексте значения образования государственных служащих интересен взгляд на проблему в дискурсе Р. Будона и Й. Элстера о непреднамеренных последствиях деятельности в связи со структурным противоречием «обратного эффекта».

Этимология проблемы, представленная Элстером: ошибочная композиция индивидов, детерминирующая противоречивые социальные отношения. Общественная константа социума постулирует два вида противоречия: «незавершенность» и «субоптимальность»[2]. Первое из них возникает в результате ложного убеждения, основанного на том, что возможно для одного человека, то возможно и для остальных при данном стечении обстоятельств. Эффект ложного убеждения приводит к запланированным действиям в случае, если отдельное действие индивида осуществляется всеми, т. е. возникает обратный эффект. Классический пример обратного эффекта: тенденция снижения нормы прибыли у К. Маркса. В условиях интенсивного развития экономики быстро поглощаются источники рабочей силы, оплата труда растет по мере сокращения источника. Стремление работодателя к сохранению нормы прибыли подталкивает к внедрению инноваций, позволяющих экономить на затратах по оплате труда. Возникает парадокс или обратный эффект: в то время как отдельные работодатели могут увеличить абсолютную величину прибавочной стоимости, в целом прибыль в экономике уменьшается за счет изменения соотношения постоянного и переменного капитала.

Второе противоречие – субоптимальность определяется с позиций теории игр. В отличие от первого, когда речь идет о незавершенности, действие во второй ситуации предполагает знание индивидуумами последствий поведения, по-разному сопрягающегося с поведением других людей. Гидденс ссылается на анализ, проведенный Будоном, применительно к соотношению социальной мо-

[1] См.: *Добреньков В.И., Нечаев В.Я.* Общество и образование. М, 2003.

[2] *Гидденс Э.* Устроение общества. Очерк теории структурации. М., 2003. С. 422–423.

бильности и образования[1]. В 1960-х гг. интерес к получению высшего образования наблюдался практически во всех развитых странах. По мере повышения образовательного уровня увеличивалось количество людей, для которых полученная квалификация была явно чрезмерной, о чем свидетельствовали формальные требования, предъявляемые к работе. Многие страны в этой ситуации ввели «краткосрочные циклы» высшего образования. Однако контингент обучающихся в них был малочисленым. Предпочтение традиционной долговременной формы обучения связано с вероятностью увеличения шансов трудоустройства на высокооплачиваемую работу по сравнению с другими индивидами, действующими в этих же условиях, распределенность решения выпускников традиционного образования во времени расширяла собственные возможности стратегии профессионального поведения. Таким образом, увеличение времени для получения образования не только определяет его качественный уровень, но и фиксируют стимулирующие факторы формирования качеств специалиста. Образовательный социум определяет профессиональное стратегическое поведение, направление институциональных изменений. Наоборот, если в обществе уже существует институциональная сетка нормативных установлений и организационных структур для их реализации, то личность в каждый момент времени проявляет социальную активность в соответствии с установками в рамках существующих структур.

Современное общество, во многом основанное на знаниях, требует теоретического обоснования и исследования проблемы профессионализма. Одним из первых социологов, изучавшим проблему, был выдающийся американец Т. Парсонс. Парсоновский структурно-системный подход позволяет рассмотреть современные тенденции эволюции образования на основе деятельности профессионалов в современном социуме. Парсонс разработал теоретический и научно-методологический аппарат социализации в университетском социуме на основе структурно-системного анализа. Значительное внимание ученый уделил профессиональному комплексу, трансформировал многие касающиеся профессионализма идеи М. Вебера. Парсоновский профессионал сохраняет в себе корпоративные традиции средневековых гильдий. Он – частнопрактикующий врач или юрист, получил теоретическую подготовку и был социализирован в профессиональное сообщество; по своему мировоззрению он сторонник либерально-демократических ценностей и озабочен бескорыстным служением своим клиентам; наконец, личные интересы он не ставит выше профессионального долга. Он – профессионал, идеальный гражданин идеальной страны.

[1] *Boudon R.* The Unintended Consequences of Social Action. L., 1982.

Однако состояние эффективности управления и нацеленность на решение главной проблемы административной реформы в Российской Федерации – повышение качества предоставления услуг населению – подтверждает, что на современном этапе деятельность государственных служащих далека от профессиональных требований, выдвинутых Т. Парсонсом.

Сегодня государственные служащие лишь начинают осознавать ценности образования и профессиональной ориентации в контексте административной реформы. Это подтверждают исследовательские данные. Ретроспективу уровня образования государственных служащих в Брянской области иллюстрируют следующие цифры: в 2003 г. 80,3% от общего количества государственных служащих имели высшее образование; в 2005-м – 84,1; в 2006-м – 85,5; в 2007 г. – 88,6%. Областные данные взаимосвязаны с трендовыми трансформациями ориентаций государственных служащих в 16-ти субъектах РФ (2003 г., № = 1076) в сравнении с данными, полученными в 18-ти субъектах в 1997 г. (№ = 1393) на основании трех основных показателей: способности брать ответственность на себя (рост с 55,7 до 58,7%); способности к компромиссу (рост с 27,1 до 30,7%); дисциплинированности показывают наличие корпоративной замкнутости аппаратов государственной власти[1]. Анализ политических ориентаций в сфере демократии (эффективность государственных органов, открытость и прозрачность деятельности) фиксирует, что административная система в реальности далека от функциональной эффективности. Данные опросов о готовности государственных служащих оказывать услуги населению по определенным стандартам (65% респондентов заняли нейтральную позицию) подтверждают, что в понимании государственных служащих цель реформирования – усиление позиций государственной власти в обществе – слабо связана с реальной целью обеспечения реализации интересов граждан.

По данным ряда региональных социологических исследований, ориентация чиновников на использование своего статуса для извлечения личной выгоды, неизменность ряда оценочных показателей работы аппарата государственных органов, в их числе ориентации на потребности граждан, сложилась в пределах 24,9% в 1997 г. и 24,5% в 2003 г.[2]; незначительная динамика в оценке роли демократического контроля над деятельностью аппаратов исполнитель-

[1] Формирование многопартийности в контексте становления гражданского общества в России; социологическое исследование. Социологический центр РАГС, 2005.

[2] См.: *Любомудров И.А.* Трансформация профессиональных ориентаций государственных служащих в условиях административной реформы. М., 2007. С. 82

ных органов государственной власти, а также экспертная оценка политических мотивов профессиональной деятельности государственных служащих позволяют фиксировать наличие низкого уровня профессиональных ориентаций на добросовестное исполнение должностных функций и практическое отсутствие нацеленности на необходимую профессиональную мобильность при исполнении функциональных обязанностей.

Необходимым условием оптимизации функций органов исполнительной власти является профессиональная мобильность государственных служащих, применение дополнительных механизмов в виде разработки, апробации и в начале реализации программ подготовки кадров по основным направлениям административной реформы, формирование сознания государственных гражданских служащих, ориентированного на высокий профессионализм.