*И.И. Бажин*

# КУЛЬТУРА СЛУЖАЩИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ РЕФОРМ

Социальные инновации, традиционно осуществляемые органами власти в виде административных реформ, нередко не только малоэффективны, но и чреваты значительным риском обострения антиреформенных настроений и действий в социуме.

В значительной мере это связано с невысокой культурой управленческой деятельности государственных и муниципальных служащих. Многие из них не имеют достаточно четкого представления о своей роли в осуществляемых в стране инновационных социальных преобразованиях. Это утверждение подтверждается проведенными нами социологическими исследованиями.

Исследованиям подверглась особая социальная группа – государственные и муниципальные служащие различных органов власти и различных организационных структур. Общая численность обследованных составила за 2003 – 2007 гг. около 8000 человек, что обеспечивает высокую репрезентативность проведенного исследования. Особенность исследуемой социальной группы состоит прежде всего в том, что государственные и муниципальные служащие выступают в двух ипостасях: с одной стороны, они являются проводниками и исполнителями осуществляемых социальных реформ, с другой – они как граждане в полной мере испытывают на себе социальные последствия этих реформ.

В свете этого представляется целесообразным выяснение степени осознания государственными служащими их производственной культуры, особенно в случаях, когда они сами или их близкие ощущают на себе воздействие недостатков культуры в среде чиновников, которым доверено решение каких-либо житейских проблем. С этой целью в 2008 г. был проведен опрос группы государственных служащих общей численностью более 200 человек, являющихся слушателями курсов повышения квалификации.

На вопрос анкеты: «**Какие из определений понятия «бюрократ», по вашему мнению, выражает подлинное лицо сегодняшнего «среднестатистического» государственного служащего**?» ответы распределились следующим образом (в %):

| Это синоним понятия «государственный чиновник» | Человек, строго следующий разработанным правилам и предписаниям | Волокитчик | Бездушная, «бумажная» машина | Осторожный, бездеятельный исполнитель чужой воли | Человек, регулярно злоупотребляющий своим административным положением | Служащий, избегающий любых нововведений |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 6,5 | 43,0 | 14,5 | 13,0 | 18,0 | 6,5 | 4,0 |

Из приведенных выше данных следует, что 43% исследуемых определили государственного служащего как «функцию», строго следующего установленным правилам. В то же время 56% предпочли охарактеризовать государственного служащего негативно.

Ответы на вопрос: «**Часто ли вам приходится ощущать в своей жизни зависимость от государственных служб, чиновников**?» показывают( в %):

| Да, постоянно | Довольно часто | Когда как... | Редко | Никогда | Затрудняюсь ответить |
|---|---|---|---|---|---|
| 4,0 | 54,0 | 31,0 | 9,0 | 0 | 0 |

Как видим, ответы респондентов показывают, что подавляющее большинство из них (89%), так или иначе испытывают эту зависимость:

Представляет интерес самоидентификация государственных служащих. В ответе на вопрос: «**Как вы полагаете, можно ли сегодня считать государственных служащих особым социаль-**

**ным слоем или кастой, служащих собственным групповым интересам?**» большая часть опрошенных (55%) в той или иной мере не согласна с такой оценкой своего места в обществе. Ответы на поставленный вопрос распределились следующим образом ( в %):

| Определенно да | Пожалуй, да | Вероятно, нет | Ни в коем случае | Затрудняюсь ответить |
|---|---|---|---|---|
| 1,3 | 32 | 37 | 18 | 11,8 |

В то же время следует заметить, что немалая доля исследуемых (более 33%) в общем согласна с оцениванием государственных служащих как особой касты, чьи интересы не лежат в сфере забот о благосостоянии граждан, а почти 12% просто затрудняются ответить определенно.

Оценка государственными служащими эффективности их собственной деятельности, когда они (или их родственники) выступают в роли граждан, пытающихся решить какие-либо свои проблемы, представлена распределением ответов респондентов на вопрос анкеты: «**Как на ваши запросы и жалобы обычно реагировали чиновники?**»( в %):

| Оказывали ральную помощь | Решали проблему частично | Обещали, но фактически ничего не сделали | «Перекидывали» другим чиновникам, а те, в свою очередь, третьим и т. д. … | Отказывали без всяких оснований |
|---|---|---|---|---|
| 13,0 | 39,5 | 18,4 | 10,5 | 5,3 |

Отметим, что более 50% респондентов все же считают, что в той или иной мере чиновники оказывают реальную помощь граж-

данам, в то же время немалая доля (более 34%) негативно оценивают эту деятельность государственных служащих.

Общая оценка государственными служащими особенностей культуры их управленческой деятельности отражена в ответах на вопрос: «**В какой степени вы могли бы согласиться со следующими высказываниями о чиновниках, об их служебных интересах и той роли, которую они играют в нашей жизни?**»( в %):

| Показатели | Полностью согласны | В общем, согласны | Затрудняетесь ответить | В общем, не согласны | Совершенно не согласны |
|---|---|---|---|---|---|
| Большинство из чиновников (государственных служащих) – это те, кто просто не нашел себя в своем деле, в профессии по диплому | 3,9 | 7,9 | 14,5 | 40,8 | 30,3 |
| В какие бы органы государственного (муниципального) управления мне ни приходилось обращаться, везде нахожу доброе отношение и взаимопонимание | 2,6 | 15,8 | 21,0 | 43,4 | 10,5 |
| Все они считают себя выше других, и если обратишься к любому из них, он/она показывает, что его дела важнее, а до тебя ему дела нет | 6,5 | 23,7 | 18,4 | 34,2 | 9,2 |
| Для любого чиновника на первом месте стоят интересы его служебной карьеры | 14,5 | 31,6 | 19,7 | 19,7 | 9,2 |
| Есть немало чиновников, которые искренне переживают за людей и их нужды | 13,1 | 48,7 | 20,4 | 11,8 | 1,3 |
| Есть разные чиновники; среди них немало и тех, кто заботится в первую очередь о государственных и о наших интересах – простых людей | 13,1 | 52,6 | 13,1 | 14,5 | 1,3 |
| Любой из нас, оказавшись на месте любого чиновника, вел бы себя так же, как и он/она | 6,6 | 23,7 | 28,9 | 18,4 | 14,5 |
| Редко кто из них имеет благие помыслы; если и заведется такой, то его сразу и «съедят», потому что не вписывается в эту структуру | 5,3 | 27,6 | 27,6 | 26,3 | 6,6 |

*Окончание табл.*

| Показатели | Полностью согласны | В общем, согласны | Затрудняетесь ответить | В общем, не согласны | Совершенно не согласны |
|---|---|---|---|---|---|
| Хождение по замкнутому бюрократическому кругу, как правило, сопровождается хамством и грубостью большинства чиновников | 2,6 | 28,9 | 13,2 | 39,5 | 6,6 |
| Чиновник – это человек, очень основательно осведомленный в законодательстве и строго следующий ему | 13,2 | 35,5 | 14,5 | 25,0 | 5,3 |

Можно утверждать, что невысокая эффективность осуществляемых органами власти социальных реформ связана с использованием в практике плохо структурированных и несогласованных с социумом управленческих воздействий. Такого рода воздействия не создают управленческого цикла, обеспечивающего успешное внедрение в социальную среду осуществляемых инновационных преобразований. Поэтому возникающая необходимость нацеленности органов власти на конкретные результаты принимаемых управленческих решений, оцениваемых адекватными количественными критериями, требует использования в практике четко алгоритмизированных управленческих процедур, образующих каузальную последовательность и являющихся основой механизма повышения эффективности их инновационной деятельности.

Эту алгоритмизированную последовательность обобщенно можно представить в виде пятиэтапной технологической модели разработки и внедрения управленческих решений:

1) выявление проблемы и постановка цели с определением количественных критериев достижения результата;

2) сбор всесторонней информации, выявление ограничений и условий эффективного решения;

3) разработка альтернатив решений и выбор оптимального решения;

4) организация выполнения принятого решения;

5) контроль выполнения решения в соответствии с критериями достижения результата.

Заметим, что представленная модель осуществления управленческих решений исчерпывающе синтезирует управленческую деятельность в социальных инновационных преобразованиях. Соответствие управленческой деятельности государственных и муниципальных служащих структуре компонентов указанных этапов и их содержанию, по сути, определяет эффективность социальной инновационной деятельности, осуществляемой органами власти.

В свете этого представляется необходимым проанализировать готовность государственных и муниципальных служащих к воспроизводству такой методологии, определить наличие у них необходимого уровня практических навыков в управлении социальными инновациями. Заметим, что государственные и муниципальные служащие, представляющие собой особые социальные группы, с этих позиций, по сути, не исследованы.

Исследование проводилось в период с 2003 г. по 2007 г. В течение этого времени 7807 гражданских и муниципальных служащих различных категорий и рангов повысили свою квалификацию и профессиональную переподготовку в ИПК ВВАГС, так что выборку можно считать вполне репрезентативной.

В рамках изучения дисциплины «Разработка управленческих решений» слушатели осваивали алгоритмизированную последовательность инновационной деятельности не только в теоретическом курсе, но и в процессе проведения деловых игр, позволяющих оценить практические навыки управленцев. Именно технология деловой игры, трансформирующая слушателя из объекта обучения в субъект образовательного процесса, открывает возможность изучения слушателей-управленцев, как специфической социальной группы. Такой метод социологического исследования применительно к особой социальной группе показал свою эффективность, поскольку при проведении деловой игры выполнение каждого этапа разработки управленческого решения по выбранной проблеме (обычно тесно связанной с реальной деятельностью слушателя) раскрывало потенциал управленца по соответствующему компоненту управленческой технологии инновационной деятельности. Здесь выявлялись все типичные ошибки, имеющие место в практической деятельности органов власти различных уровней, степень их профессиональной и психологической готовности к осущест-

влению социальных трансформаций, приверженность устоявшимся стереотипам и т. п.

Заметим, что в ряде случаев слушатели (студенты) в качестве первостепенных выдвигали проблемы, связанные с недостатками в организации их собственной профессиональной деятельности (невысокие зарплаты, плохо организованные рабочие места, слабая укомплектованность компьютерами и т. п.), нередко забывая, что главная их забота – социальная обустроенность людей на управляемой ими территории. Иными словами, часть работников властных структур в принципе слабо представляют свою социальную роль в управлении территорией.

Основные недостатки исследуемых в навыках реализации поэтапно алгоритмизированной последовательности разработки, принятия и внедрения управленческих решений состояли в следующем.

**Этап 1. Выявление проблемы и постановка цели с определением количественных критериев достижения результата**.

Здесь управленцы испытывают затруднения в четком формулировании проблемы как неудовлетворительного состояния системы по отношению к вызовам внешней среды – часто неопределенные формулировки в принципе не отражают существа проблемы (например, «демографический вопрос»: в чем, собственно, проблема?). Кроме того, проблема часто описывается вне системной связи с другими, примыкающими к ней проблемами, не устанавливаются межпроблемные связи, не оценивается значимость связей по отношению к ожидаемому результату, не выделяются существенные связи.

Еще в большей степени трудности возникают при формулировании цели (целей), направленной на решение проблемы. Чаще всего цель не формулируется как *достигаемый конкретный результат*, обеспечивающий решение (устранение) проблемы *и перевод системы в требуемое (удовлетворительное) состояние.*

Хуже всего на этом этапе управленцы справляются с определением количественных критериев *оценки результата решения* – измерителя, позволяющего оценить степень достижения желаемого результата. Даже в тех случаях, когда цель формулируется достаточно четко, установление требуемых критериев вызывает у действующих управленцев серьезные затруднения.

**Этап 2. Сбор всесторонней информации, выявление ограничений и условий эффективного решения.**

Этот этап нередко для слушателей являлся настоящим открытием, так как в структуре их деятельности такой всесторонний, системный анализ информации, относящейся к проблеме, практически не проводится. Нередко у испытуемых возникали затруднения даже в определении спектра источников, где могла бы содержаться интересующая их информация.

Трудности также возникают в выявлении условий, способствующих эффективному решению проблемы, а также в определении основных препятствий в достижении цели, в установлении причин нежелательных явлений, в анализе реально существующих ресурсов во всем их спектре.

**Этап 3. Разработка альтернатив решений и выбор оптимального решения**.

Здесь самым слабым местом является отыскание альтернатив, что в полной мере отражает существующую практику безальтернативного принятия управленческих решений. Большая часть слушателей-управленцев пребывает в плену стереотипов, когда выбирается вариант решения, хорошо известный и привычный. Три альтернативы (это минимум, определяемый алгоритмом деловой игры) отыскивались с трудом, при этом часть из предлагаемых альтернатив в принципе не относилась к решению обсуждаемой проблемы.

**Этап 4. Организация выполнения принятого решения.**

Этот этап, содержащий в качестве компонентов разработку программ реализации решения, согласование и утверждение программ, разработку планов, доведение задач до исполнителей, осуществляется управленцами более успешно, чем описанные выше. Это связано с тем, что именно этот этап в значительной мере отражает их привычные действия в реальной практике. Но и здесь имеют место типичные ошибки: программы слабо структурированы, не в полной мере отражают реализацию выбранной альтернативы решения, слабо представлен компонент «доведение задач до исполнителей». Кроме того, в этот этап включают материал, в принципе относящийся к третьему этапу – генерирование альтернатив.

**Этап 5. Контроль выполнения решения в соответствии с критериями достижения результата.**

Действия на этапе контроля большинство слушателей осуществляют формально, не отражая основные компоненты (установление стандартов, измерение, сравнение, коррекция). Принципиальной ошибкой является то, что контроль в подавляющем большинстве

случаев проводится лишь на уровне исполнения (т. е. четвертого этапа ), в то время как грамотный контроль должен осуществляться в первую очередь на уровне оценки степени достижения цели в соответствии с установленными критериями (т. е. первого этапа ).

Итоговые результаты проведенных исследований представлены в табл.1. Здесь в ячейках матрицы представлена доля испытуемых (по категориям служащих), в целом грамотно справлявшихся с соответствующим этапом технологии разработки управленческих решений.

Заметим, что представлены результаты исследований по наиболее многочисленным категориям слушателей.

Таблица1

**Доля слушателей, грамотно разрабатывающих этапы управленческих решений** (в %)

| Категории слушателей | Этап 1 | Этап 2 | Этап 3 | Этап 4 | Этап 5 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Государственные гражданские служащие федеральных органов власти** | **56** | **43** | **54** | **87** | **67** |
| Государственные гражданские служащие субъектов РФ, в том числе: | | | | | |
| директора департаментов, председат. комиссий, начальники отделов (или их заместители) | 45 | 37 | 47 | 76 | 56 |
| **Специалисты** | **34** | **32** | **43** | **65** | **44** |
| Муниципальные служащие, в том числе: | | | | | |
| главы (зам.) городской Администрации | 37 | 41 | 35 | 62 | 38 |
| руководители отделов (зам.) городской Администрации | 39 | 46 | 43 | 71 | 42 |
| специалисты городской Администрации | 33 | 39 | 39 | 55 | 37 |
| главы ( зам.) районной Администрации | 31 | 29 | 27 | 47 | 34 |
| руководители отделов (зам.) районной Администрации | 33 | 31 | 28 | 49 | 37 |
| управляющие делами районной Администрации | 33 | 37 | 37 | 55 | 35 |
| специалисты районной Администрации | 29 | 31 | 28 | 41 | 29 |

*Продолжение табл. 1*

| Категории слушателей | Этап 1 | Этап 2 | Этап 3 | Этап 4 | Этап 5 |
|---|---|---|---|---|---|
| главы (зам.) сельской Администрации | 24 | 22 | 23 | 36 | 32 |
| специалисты сельской Администрации | 22 | 19 | 20 | 33 | 29 |

Необходимо также отметить, что в целом немалая часть участвующих в исследовании управленцев не умеет структурировать разработку, принять, принимать и внедрять управленческие решения, а также контролировать их исполнение; содержание этапов нередко размывается, материалы различных этапов пересекаются, смещаются. Например, материалы по сбору информации (этап 2) оказываются в содержании этапа 4 – исполнения решения, в то время как эта информация, в первую очередь, необходима для разработки альтернатив решений, а на этапе реализации решения поздно собирать информацию. Впрочем, это в полной мере отражает реальное состояние дел в решении проблем действующими управленцами.

Таким образом, проведенные исследования по оценке уровня управленческой культуры государственных гражданских и муниципальных служащих различных категорий и рангов показывают, что неудачи в осуществлении социальных реформ в значительной мере связаны с нехваткой навыков грамотной разработки, принятия и внедрения управленческих решений у действующих управленцев. Нередко они объясняются также размытой самоидентификацией, нечетким пониманием служащими своего места и роли в осуществлении социальных реформ.

Данные проведенного исследования целесообразно использовать для целенаправленной профессиональной подготовки управленческих кадров, что позволит обеспечить повышение эффективности деятельности органов власти.