Валентин БАБИНЦЕВ, Виктор ЗАХАРОВ

Гражданский контроль в практике государственной службы: проблемы и перспективы

В сложном и противоречивом процессе движения России в направлении гражданского общества актуальность формирования системы гражданского контроля за функционированием государственной службы определяется несколькими обстоятельствами.

Во-первых, реальной ролью государственной службы, которая не может рассматриваться только как механизм оформления и исполнения решений, принятых руководством. В системе госслужбы эти решения нередко наполняются содержанием, существенно меняющим замысел инициаторов, и приводят к деструктивным для общества следствиям, как в результате сознательных действий чиновников, так и их бездействия. Гражданский контроль является способом внешнего нормативного регулирования управленческого процесса, особенно в тех случаях, когда внутреннее регулирование оказывается неэффективным.

Во-вторых, государственная служба представляет собой специфическую профессиональную среду, которая, несмотря на меры, направленные на повышение уровня ее информационной открытости, остается относительно изолированной от общества. Закрытость корпоративной среды создает условия для деформации системы профессиональных ценностей, норм и воспроизводства деформаций: двойных стандартов, ситуативной морали, коррупционных практик, имитации деятельности. Социальный контроль в обществе, согласно Н. Смелзеру, выступает как усилия окружающих, направленные на предотвращение девиантного поведения, наказание девиантов или их исправление [Смелзер, 1994. С. 235]. Эту функцию потенциально способен выполнить гражданский контроль в отношении государственной службы.

В-третьих, для бюрократической системы типична установка на упрощение (примитивизацию) социальных явлений и процессов. Одним из ее негативных следствий является неготовность (а часто и неспособность) государственных служащих прогнозировать варианты развития ситуации, учитывать риски и прогнозировать будущее. Для мышления и поведения государственных служащих довольно часто становится характерным то, что в теории и практике менеджмента определяется как «туннелирование» [Талеб, 2013. С. 228], исключающее способность различить скрытые в реальности вероятные варианты развития. Анализ решений и действий, предпринимаемых российскими чиновниками в большинстве случаев совместно с законодателями (например, разработка и принятие Лесного кодекса в 2005 году[1]), свидетельствует о том, что во многих случаях они не могут просчитать негативные социальные последствия.

Практика «туннелирования» противоречит современной социальной реальности, для которой характерно усложнение социальных систем, диссипативный характер их развития, в ходе которого играет значительную роль элемент спонтанности. Разработанная И. Пригожиным модель «порядка через флуктуации» объясняет это тем, что в неустойчивом мире малые причины порождают большие следствия [Пригожин, Стенгерс, 1986. С. 269]. Управление такими системами должно быть ориентировано на вероятностное мышление и на привлечение к разработке и принятию решений людей, обладающих такой способностью. Гражданский контроль в данном контексте следует рассматривать как механизм мобилизации таких людей.

В-четвертых, гражданский контроль представляет собой одну из технологий непосредственного участия граждан в управлении обществом путем включения ее в процесс разработки и принятия решений и требует выра-

[1] Вредить «на благо народа» // Аргументы и факты. 2014. № 8. С. 10–11.

Валентин Бабинцев, доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой социальных технологий Белгородского государственного национального исследовательского университета (308015, Белгород, ул. Победы, д. 85, корп. 14). E-mail:Babintsev@ bsu.edu.ru
Виктор Захаров, кандидат социологических наук, доцент, директор Института управления Белгородского государственного национального исследовательского университета (308015, Белгород, ул. Победы, д. 85, корп. 14). E-mail: Zakharov@bsu.edu.ru

Аннотация: В статье анализируются проблемы и определяются перспективы развития гражданского контроля в системе государственной службы. Методологической основой исследования является теория бюрократии М. Вебера. Для решения исследовательской задачи используются теоретические методы анализа и синтеза, эмпирические методы анализа документов, наблюдения. Определяются основные функции и специфика гражданского контроля в практике государственной службы. Выявлены барьеры, возникающие в процессе его внедрения. Оригинальность подхода заключается в том, что гражданский контроль рассматривается как технология аккумулирования и использования социального капитала населения, представляющего собой комплекс ресурсов человека, группы, которые формируются и воспроизводятся в процессе взаимодействия с контрагентами на основе когерентности ценностей и норм. В статье определяются задачи, которые необходимо решить для совершенствования системы гражданского контроля. Выводы и рекомендации, представленные в исследовании, могут быть использованы государственными органами, институтами гражданского общества для развития практики гражданского контроля.
Ключевые слова: государственная служба, гражданский контроль, гражданская экспертиза.

ботки видения проблемы и формирования ресурсов для участия в ее решении [Нисневич, 2011].

Наконец, особое значение в контексте внешних вызовов, определяющихся становлением системы глобального управления, приобретает проблема кадровой безопасности в государственном и муниципальном управлении. А.И. Турчинов обоснованно предлагает рассматривать ее как «защищенность общества от угроз и рисков непрофессионального деструктивного профессионализма, сохранение и наращивание социального потенциала посредством эффективной государственной, региональной, государственной и муниципальной кадровой политики, а также кадровой политики организаций» [Повышение..., 2011. С. 44–45]. Гражданский контроль – это технология, которая создает дополнительные условия для обеспечения кадровой безопасности, поскольку минимизирует возможности карьерного продвижения непрофессионалов.

В силу названных причин значимость гражданского контроля в системе государственной службы всегда была велика. И показательно, что в свое время была попытка сформировать общественные советы, включающие представителей политических партий при государственных органах. Однако развития эта инициатива не получила. Но сегодня на уровне политического руководства необходимость более широкого применения гражданского контроля в системе государственной службы осознается как крайне важная задача. Об этом, в частности, свидетельствует Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», предусматривающий, в частности, установление:

– обязательного для федеральных органов исполнительной власти порядка, предусматривающего проведение ими оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и их публичного обсуждения;

– критериев и порядка оценки гражданами, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий, эффективности деятельности руководителей.

Уже формируются общественные советы и комиссии при органах власти [Иванова, 2013. С. 46]. Одной из их функций и является гражданский контроль.

Целесообразность этих и других сформулированных в Указе мер (часть из них воспроизводит позиции, ранее зафиксированные в официальных документах, но так и не реализованные) очевидна, но нельзя не учитывать барьеры, неизбежно возникающие при их реализации.

Прежде всего, они выражаются в естественном нежелании основной массы государственных служащих, в том числе и руководителей, становиться объектом не внутреннего (в принципе, привычного и воспринимаемого в качестве необходимого), но внешнего, в какой-то мере непредсказуемого по своим следствиям контроля. И дело даже не в том, что чиновникам якобы необходимо скрывать неблаговидные поступки, противоправные и аморальные действия. Внешний контроль неприемлем для многих из них в силу особенностей психологии, среди доминирующих установок которой выделяются дефицит самооценки и недоверие к тем, кто не принадлежит к корпоративной бюрократической среде.

В известной степени такое отношение оправдано, поскольку зачастую контролировать государственных служащих пытаются люди, не только не имеющие представления о системе государственного управления, но и слабо ориентирующиеся в общественных процессах.

Социально-психологический барьер усиливается в силу того обстоятельства, что чиновники не просто имеют возможности противодействовать контролирующим практикам, но в последние годы эти возможности существенно расширились за счет развития масштабных социокультурных процессов, которые характеризуют так называемое общество постмодерна.

Одной из наиболее существенных характеристик такого общества является широкое распространение иррационализма, воплощающегося в практике квазирационального конструирования формальных систем при исключении рационально обоснованных смыслов, которые проявляют себя «в надсознательных формах интуитивной рефлексии и поведения» [Сивиринов, 2003. С. 10].

Вопреки традиционной веберовской концепции рациональной бюрократии, иррационализм не просто проникает в систему государственного управления, но многократно тиражируется ею. В практике государственного управления довольно часто возникает парадоксальная ситуация, для которой характерно парадоксальное сочетание логики конкретных технологически выстроенных действий и отсутствия смыслов. Подобное раздвоение субъектов управленческого воздействия инициирует систему двойных стандартов, успешно используемую для противодействия гражданскому контролю. Формально он находит свое применение в некоторых ключевых кадровых ситуациях (конкурс, квалификационный экзамен) в виде привлечения независимых экспертов. Но при соблюдении внешней благопристойности и правовой корректности, в большинстве случаев эти практики действуют вхолостую, поскольку окончательные решения принимаются, как правило, с использованием неформальных механизмов.

Барьеры гражданскому контролю формируются и вследствие позиции части включающейся (или потенциально способной включиться) в эту деятельность общественности. Для некоторых групп и отдельных личностей возможность контролировать чиновников является способом извлечения выгоды, повышения социального статуса путем своеобразного шантажа предполагаемыми негативными последствиями оглашения неблагоприятных для объекта результатов.

Неоднозначным является и вопрос об адекватности методов оценки. В частности, предлагается использовать для этого заполнение анкет в канцеляриях, SMS-опросы граждан, телефонные опросы, опросы через электронные

терминалы, опросы в социальных сетях[2]. Вполне понятно, что эти методы носят публичный характер, и использование их позволяет снять социальное напряжение среди недовольных. Но степень репрезентативности и объективности предложенных технологий крайне низка, к тому же их довольно легко можно использовать для расправы с неугодным чиновником.

Проблема гражданского контроля в значительной степени является проблемой мотивации к этой деятельности. Представляется более или менее очевидным, что сравнительно эффективным такой контроль может быть лишь в случае, если он реализуется не в индивидуальной форме. В конечном итоге, потенциал контролирующего воздействия определяется ресурсными возможностями субъектов. И эффективная технология гражданского контроля не только в практике государственной службы, но и в целом в обществе, в сущности, представляет собой процедуру аккумулирования и использования социального капитала населения, представляющего собой комплекс ресурсов человека, группы, которые формируются и воспроизводятся в процессе взаимодействия с окружающими на основе совпадения ценностей и норм.

В свою очередь, дискредитация социально значимых ценностей неизбежно ведет к распаду связей и разрушению социального капитала на всех уровнях социума. В рассматриваемом контексте вопрос о перспективах гражданского контроля приобретает социокультурный характер. Фундаментальное его решение требует существенного изменения диспозиций представителей гражданского общества, формирования у них императивов солидарности, социальной ответственности и сопричастности процессам, развивающимся в региональном, местном сообществе и в стране в целом. Такие изменения требуют значительного времени и ресурсов.

Но это не означает, что без глубинных социокультурных изменений невозможны технологические решения, улучшающие условия для гражданского контроля уже сегодня. В результате соединения политической воли руководства и активности общественных формирований гражданскому контролю можно придать системный характер, а именно:

– сделать его постоянным элементом в практике управления государственной службой;

– обеспечить вариативность и адресность форм контроля;

– закрепить систему гражданского контроля нормативно;

– обеспечить преемственность контролирующих механизмов на всех этапах процесса управления;

– внедрить комплекс показателей и индикаторов внешней оценки чиновников в «реперных» точках их профессиональной карьеры.

В этой связи научного обоснования и разработки требуют следующие аспекты проблемы.

1. Реализация гражданского контроля при поступлении на гражданскую службу. Как уже отмечалось, в последние годы произошли заметные продвижения в данном направлении, прежде всего, за счет привлечения к участию в конкурсных процедурах независимых экспертов. Однако, даже если эксперты сравнительно давно участвуют в подобной работе, они все-таки испытывают затруднения при формулировке своего мнения по кандидатурам соискателей должности. Тем более, что, как обоснованно отмечает Е. Акимова, в настоящее время существует «проблема, заключающаяся в недостаточной разработанности и дифференцированности критериев эффективности деятельности государственных служащих» [Акимова, 2013. С. 35].

2. Внедрение механизма гражданской оценки эффективности профессиональной карьеры методами социологии. Практика показывает, что в силу закрытости госслужбы, практически любой опыт социологических исследований в бюрократической среде должен рассматриваться как опыт жестко контролируемого эксперимента. В таких условиях любая социологическая методика, построенная на рациональных основаниях, диагностирует не подлинную картину состояния объекта, но фальсифицированную реальность – плод бюрократического творчества.

Для решения этой проблемы необходима обоснованная в методологическом, методическом и организационном отношении технология социологической диагностики и – главное – использования ее результатов при принятии решений о назначении на должность, зачислении в кадровый резерв, а также – максимально достоверной диагностики коррупционных проявлений.

3. Минимизация с помощью механизмов гражданского контроля имитационных практик, представляющих собой систему действий, в ходе которых реальные значения и смыслы замещаются и подменяются формальным воспроизведением операций и процедур. В силу широкого распространения имитаций необходима методика, позволяющая идентифицировать имитации в виде деклараций, декораций и демонстраций, подменяющих решение государственными служащими реальных задач.

4. Дискредитация методами гражданского контроля «идеологии двойных стандартов» как псевдоморального основания деятельности чиновника. Для этого необходимы алгоритм и инструментарий оценки состояния этической культуры государственных служащих. На основе адекватных представлений о реальных проблемах профессиональной этики, в том числе и ценностно-мотивационных установок чиновника, следует вносить коррективы в планы и программы профессиональной подготовки и профессионально-квалификационного развития. Требуется возвращение к идее воспитания будущего государственного служащего, которое должно начинаться с общеобразовательной школы. Решить данную задачу не способна современная система образования, ориентированная на воспроизводство формальных практик, перегруженная отчетностью и гипертрофированными механизма-

[2] Куликов В. Что скажет Твиттер // Российская газета. 2014. 25 февраля. № 44 (6316). С. 12.

ми административного контроля. Поэтому целесообразно создавать альтернативные площадки, образованные по сетевому принципу. Воспитание будущих чиновников должно уйти за пределы постоянно дискредитирующей себя формальной системы, получив при этом поддержку власти и институтов гражданского общества.

5. Включение гражданского контроля в процесс формирования управленческой элиты, как необходимого механизма элитообразования. В настоящее время много говорится о неэффективности социальных лифтов, в том числе и тех, которые обеспечивают профессиональную карьеру государственных служащих. Представляется, что в подобных рассуждениях не вполне адекватно расставлены акценты. В действительности социальные лифты работают вполне эффективно, но они нередко возносят наверх профессиональной иерархии людей, не способных и не готовых к общественному служению. В том числе и потому, что остаются вне общественного воздействия. Гражданский контроль позволит расширить состав участников процесса формирования элиты, но при условии, если экспертное сообщество будет реально влиять на подбор и расстановку кадров.

Литература

Акимова Е. О разработанности критериев оценки профессиональных и личностных особенностей государственных служащих // Государственная служба. 2013. № 1. С. 35–38.

Иванова А. Институализация взаимодействия власти и общественных объединений: доверие и сотрудничество// Государственная служба. 2013. №3. С. 45–48.

Нисневич Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // ПОЛИС (Политические исследования). 2011. №1. С.165–176.

Повышение уровня социально-технологической культуры современного специалиста (материалы круглого стола). Социология образования. 2011. №11. С.18–49.

Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой. М. Прогресс. 1986. 432 с.

Сивиринов Б.С. Социальная рациональность как компонент социальной перспективы // Социс (Социологические исследования). 2003. С. 3–12.

Смелзер Н. Социология. М. 1994. 688 с.

Талеб Н.Н. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. М. КоЛибри. 2013. 736 с.

CIVILIAN CONTROL IN PUBLIC SERVICE PRACTICE: PROBLEMS AND PROSPECTS

Valentin Babintsev, Doctor of Philosophy, Professor, Head of the Department of Social-guided technologies, Belgorod State National Research University (Bldg. 14, 85 Pobeda ul. Belgorod 308015). E-mail: Babintsev@bsu.edu.ru

Viktor Zakharov, PhD in Sociology, Associate Professor, Director of the Institute of Management, Belgorod State National Research University (Bldg. 14, 85 Pobeda ul. Belgorod 308015). E-mail: Zakharov@bsu.edu.ru

Summary: The article analyzes the problems and outlines the prospects of the development of civil control in the state public service. It is based on the analysis of documents, studies of the state management systems, specifics in the practice of the civil control in the process of a functioning public service. It identifies and examines the main function and specificity of civil control and its practice in the public service and looks at the identified barriers that arise during implementation. The conclusion is that the development of this practice can lead to positive as well as negative consequences.

It is noted that the barriers encountered during the implementation of civil control, highlighted on the one hand, a high level of closeness within the public service and on the other, a reluctance to participate in external counterparties, and in some cases, their unconstructive, pragmatic utilitarian approach to this activity. The originality of the author's conception is that civilian control is seen simultaneously as a socio-cultural and socio-technological problem. In socio-cultural terms it represents the process of accumulating and using the social capital of the population, representing a complex of human resources, the groups that are being formed and reproduced in the process of interaction with contractors on the basis of coherence values and norms of technologically complex procedures for ensuring the participation of civil society in the regulation of the HR processes.

The enumeration and proposed specific technological solutions should be of interest to government agencies and civil society institutes in the process of developing the practice of civil control.

Keywords: civil service, civil control, civil expertise

References

Akimova E. O razrabotannosti kriteriev otsenki professional'nykh i lichnostnykh osobennostei gosudarstvennykh sluzhashchikh [On the elaboration of evaluation criteria of professional and personal features of civil servants] // Gosudarstvennaia sluzhba, 2013, no 1, pp. 35-38.

Ivanova A. Institualizatsiia vzaimodeistviia vlasti i obshchestvennykh ob»edinenii: doverie i sotrudnichestvo [The institutionalization of interaction of authority and public associations: trust and mutual collaboration] // Gosudarstvennaia sluzhba, 2013, no 3, pp. 45-48.

Nisnevich Iu.A. Grazhdanskii kontrol' kak mekhanizm protivodeistviia korruptsii: problemy realizatsii v Rossii [Civilian control as a mechanism for counteracting corruption: the pre-implementation problems in Russia]// POLIS (Politicheskie issledovaniia), 2011, no 1, pp.165-176.

Prigozhin I., Stengers I. Poriadok iz khaosa. Novyi dialog cheloveka s prirodoi [Order out of chaos. New dialogue with nature]. Moscow, Progress, 1986, 432 p.

Sivirinov B.S. Sotsial'naia ratsional'nost' kak komponent sotsial'noi perspetivy [Social rationality as a component part of social perspective] // Sotsis (Sotsiologicheskie issledovaniia), 2003, pp.3-12.

Smelzer N. Sotsiologiia [Sociology]. Moscow, 1994, p. 688.

Taleb N.N. Chernyi lebed'. Pod znakom nepredskazuemosti [The Black Swan. Under the badge of unpredictability]. Moscow, KoLibri, 2013, 736 p.

Povyshenie urovnia sotsial'no-tekhnologicheskoi kul'tury sovremennogo spetsialista (materialy kruglogo stola) [Improving the socio-technological culture of the modern specialist (materials of the round table)]. Sotsiologiia obrazovaniia, 2011, №11, pp.18-49.