УДК 35.08:316

Зинченко Г.П., Зинченко Я.Г.

Государственная служба в поле социальной инженерии

Исследуется проблема государственной службы в поле социальной инженерии. Приводятся основные инженерные подходы к реализации мероприятий по преобразованию государственной службы: проективный, технологический и консультационный. Анализируются вопросы внедрения новых персонал-технологий. Рассматривается взаимодействие социологов и чиновников.

Ключевые слова: реформа государственной службы, социальная инженерия, социальное проектирование, социальные технологии, управленческое консультирование, методы внедрения персонал-технологий, управление проектами.

Реформа государственной службы и социальная инженерия тесно связаны. Вместе с тем в литературе они зачастую рассматриваются в отрыве друг от друга. До сих пор внимание к их взаимосвязи практически не уделялось. Данная статья ставит цель устранить этот пробел. В настоящее время модернизация государственной службы носит программно-целевой характер. Исходя из намеченных мероприятий, она планомерно развивается как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации.

Социологические оценки свидетельствуют о наличии положительных тенденций совершенствования государственной службы. Она все в большей мере приводится в соответствие с требованиями законодательства, совершенствуются механизмы кадровой работы. Вместе с тем ряд намеченных мероприятий реализован лишь частично. В отношении того, какие аспекты регулирования кадрового потенциала государственной гражданской службы требуют более совершенной нормативной базы, можно судить по мнениям чиновников и экспертов, опрошенных учеными кафедры государственной службы и кадровой политики ИГСУП РАНХиГС при Президенте РФ, которые распределились следующим образом:

- усиление контроля над работодателем при заполнении вакансий государственной гражданской службы;
- информационное обеспечение по вакансиям и условиям найма на государственную гражданскую службу;
- профессиональная адаптация граждан, вновь принятых на государственную гражданскую службу;
- обеспечение проведения конкурсных процедур при приеме на государственную гражданскую службу;
- профессиональная ориентация молодежи для поступления на государственную гражданскую службу;
- недопущение дискриминации по возрасту;
- недопущение дискриминации по этническому признаку;
- недопущение дискриминации по полу [1, с. 16].

Одна из причин отступления от показателей программ преобразования государственной службы – недостаточное использование социальной инженерии. Организаторам прове-

дения реформы не достает профессионализма в области *социального проектирования* [2, с. 44-51]. Безусловно, проектирование такого социального объекта, как государственная служба требует научного знания. Растет число публикаций по данной проблематике. Сложился общественный дискурс. Сейчас только в сети Интернет находится 32 млн ответов на запрос по этой теме. И все же серьезного научного прорыва в познании столь сложного социального явления пока нет.

К заслугам наших ученых можно отнести лишь разработку теории среднего уровня – социология государственной службы. Она обладает достаточно высоким уровнем валидности и способна отрефлексировать функционирование таких структур и механизмов, которые позволяют ведомственным агентствам оказать качественные услуги населению. Положительным примером социального проектирования можно назвать многофункциональные центры.

В практике проектного реформирования государственной службы чаще всего используется проблемно-ориентированный подход. Он связан с перераспределением ресурсов под заранее заданные цели. Способы достижения ожидаемых результатов определяются посредством мероприятий, под которые выделяются финансовые средства. Как правило, под каждую проблему разрабатываются соответствующие меры.

Например, в рамках программы Правительства Ростовской области «Развитие государственного управления и гражданской службы» предусмотрено проведение следующих основных мероприятий:

1. Совершенствование современных механизмов подбора кадров гражданской службы.
2. Внедрение в органах исполнительной власти новых принципов кадровой работы.
3. Совершенствование современных механизмов прохождения государственной службы.
4. Соблюдение гражданскими служащими требований должностных регламентов.
5. Внедрение эффективных технологий и современных методов работы с кадровым резервом.
6. Повышение профессиональной компетентности кадров государственного управления.

Казалось бы, такой подход, концентрируя исполнителей и ресурсы, способствует достижению ожидаемого результата по каждому мероприятию. Однако при этом утрачивается целостность реформирования государственной службы. В результате появляется еще одна проблема, вызванная потребностью увязать все преобразования в единое целое.

Между тем, государственная служба как целостное институциональное образование состоит из множества нормативных полей, регулирующих отдельные стороны публично-правовых отношений: поступление на службу, прохождение службы, исполнение должностного регламента, повышение квалификации и т.п. Если преобразуются лишь отдельные поля, то новые нормы приспосабливаются к старым и в конечном итоге подменяются неформальными правилами. В таких условиях новаторы адаптируют новые процедуры к старым, а не наоборот.

Так, по данным социологического опроса 54 % чиновников органов исполнительной власти Ростовской области отметили, что победа в отборочном конкурсе зависит не только от профессионализма, но и от протекции. Это свидетельствует об «уживании» формальных процедур с неформальными практиками. Таким образом, реформа государственной службы нуждается не только в значимых целях, но также в проектировании обновляемого целостного институционального образования.

Для того чтобы «вдохнуть жизнь» в социальные проекты и программы, реализовать их на практике, нужна **организационно-технологическая** деятельность. Реформа государственной службы востребовала социальные и гуманитарные технологии управления. Если

первые используются в сфере регуляции деятельности управленческих структур, то вторые – регламентации деятельности по развитию человеческого капитала. Гуманитарные и социальные технологии синтезируются в кадроведческой практике [3, с. 91-105].

Известно, что для решения проблемы дефицита компетентных и результативных служащих Минтруд России в прошлом году запустил четыре пилотных проекта, которые позволяют апробировать новые персонал-технологии, определить эффекты нововведений, жизнеспособность их социальных механизмов и др.

Первый «пилот» способствует развитию технологии конкурсного отбора кадров в дистанционном формате. Возможность подачи документов в электронном виде, предварительного тестирования на портале органа государственной власти привлекательна для молодежи. Оценка личностного потенциала, профессиональная самореализация весьма актуальны для начинающего специалиста.

Второй «пилот» призван научить линейных руководителей грамотно формировать квалификационные требования к будущим сотрудникам по профилю образования, знаниям и навыкам, необходимым для замещения должностей государственной службы. Это позволит привлечь к работе людей, обладающих необходимым набором компетенций.

Третий «пилот» связан с наставничеством, обеспечивающим эксклюзивную передачу навыков от опытного сотрудника начинающему. Это позволит ускорить процесс адаптации, профессионального становления гражданских служащих.

Наконец, четвертый «пилот» предназначен для внедрения системы комплексной оценки деятельности служащих (в том числе общественной). Чтобы отобрать эффективные методы оценки следует апробировать их в различных форматах, применительно к разным категориям и уровням должностей.

Для использования указанных технологий на государственной службе потребуется внести ряд изменений в законодательство. В частности, предполагается введение трехуровневой системы квалификационных требований. Во-первых, *базовых* квалификационных требований к уровню образования, стажу гражданской службы и др., которые являются обязательными при поступлении в государственные структуры. Во-вторых, *функциональные* квалификационные требования к знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей по направлениям деятельности. В-третьих, *специальные* квалификационные требования, определяющие необходимый уровень профессионализма для исполнения обязанностей по конкретной должности.

Наряду с этим, предлагается формирование системы *профессионального развития* гражданских служащих посредством разработки индивидуальных планов руководителей и специалистов, утверждаемых представителем нанимателя на трехлетний период. При этом возможно не только периодическое освоение дополнительного профессионального образования, но и высшего образования в случае его отсутствия или недостаточного уровня. В зависимости от категорий и групп должностей гражданской службы можно получить профессиональное образование вплоть до уровня «кадров высшей квалификации».

В качестве новеллы предлагается включить в законодательство положение о *наставничестве*, направленное на оказание практической помощи в профессиональном становлении гражданских служащих, в приобретении навыков административной работы. Предусмотрены процессы отбора лиц в качестве наставников, а также требования, которым они должны соответствовать.

Вносятся изменения в порядок прохождения испытания при поступлении на гражданскую службу, связанные с расширением использования испытательного срока как механизма кадровой работы, позволяющего оценить соответствие чиновника-новичка занимаемой должности.

В целом, предлагаемые новации будут способствовать повышению профессионализма чиновников, совершенствованию планирования их карьерного продвижения, развитию

мотивации к эффективному исполнению должностных обязанностей. Безусловно, кадровые нововведения необходимо осуществлять в комплексе мер по оптимизации функций, структуры и численности органов исполнительной власти. По данным Росстата, в целом за период с 1 декабря 2008 г. по 1 декабря 2013 г. численность гражданских служащих федеральных государственных органов на федеральном и региональном уровнях уменьшилась на 5,9 %, число гражданских служащих субъектов Российской Федерации за тот же период сократилась на 6,9 %. Однако при этом в 40 субъектах произошло увеличение количества чиновников.

В связи с тем, что указанные выше технологии носят новаторский характер, а значит, не совсем ясны возможности их внедрения, требуется, прежде всего, оценить их соответствие требованиям унифицированности и эффективности. Это поможет выявить уязвимые места, разрывы, накладки и др. и определить пути их устранения. В зависимости от специфики конкретных государственных органов потребуется уточнение, дополнение, корректировка методик работы с персоналом.

Анализ эффектов кадровых технологий должен ответить на два вопроса: дадут ли они позитивный результат и/или возможны негативные последствия от их внедрения. Это позволит определить интегративный эффект новых технологий, оценить степень удовлетворенности потребностей персонала, которые стали причиной проектирования, конструирования и внедрения нововведений.

Проверка эффективности новых технологий включает в себя ряд этапов: 1) выдвижение цели и задач проверки; 2) определение критериев оценки эффективности технологии; 3) выбор методов проверки; 4) выполнение диагностических процедур; 5) вывод о соотношении позитивных и негативных последствий нововведений и выдвижение рекомендаций по их использованию в практике [4].

Процедура определения эффектов персонал-технологий включает применение различных методов. Среди них выделяются *метод экспертных оценок и метод социального эксперимента*. Если первый метод позволяет проверить эффекты внедрения технологии, опосредованные на основе опыта экспертов, который гораздо богаче практики проектировщиков, то второй – нарабатывает такой опыт непосредственно в условиях эмпирической проверки. Большое значение имеет также *метод прогнозирования*, позволяющий проверить эффективность новации с точки зрения будущего развития персонала, перспективность ее использования в кадроведческой практике. Этот метод позволяет преодолеть актуальный опыт, оценить его не только с точки зрения прошлого, но и будущего состояния. Таким образом, на настоящую практику будет влиять не прошлый опыт, а будущий образ деятельности.

Процесс внедрения новых технологий представляет собой имплантацию мысленного конструкта в «тело» организации. По существу это социально-инженерная деятельность, которая переводит данный конструкт в поле практических действий. Он предусматривает комплекс организационно-технологических мер и управленческих решений: тренинги исполнителей; координацию их деятельности; оказание научно-методической помощи; оценку результатов внедрения; коррекцию задач и др.

Важно тщательно разработать программу внедрения. В начале этой деятельности осознанно ставятся завышенные цели с тем, чтобы максимально мобилизовать всех участников предстоящей работы. Следует распределить обязанности среди людей, определить их роли. Надо оптимизировать темпы внедрения: не ускорять и не замедлять этот процесс. Требуется следить за ходом работ, предусмотреть контролируемые результаты выполнения отдельных задач.

В ходе внедрения современных кадровых технологий зачастую возникают проблемы, связанные с недостаточным качеством человеческих ресурсов для инноваций, агрессивным состоянием окружающей среды и др. Эти проблемы возникают по причине противоречия или непротиворечия кадроведческих практик. В первом случае нововведение порождает конфликт между технологией и персоналом, противостоит мотивации работников, превы-

шает их профессиональный уровень, т.е. оказывается непосильным для людей. Во втором случае нововведение не приносит должного эффекта. Оно растворяется в бесплодных дискуссиях, корректировках, якобы улучшающих технологию и т.п.

На внедрение новых персонал-технологий оказывают влияние объективные и субъективные факторы. Среди них, такие как: наукоемкость технологии; качество организационных, информационных, человеческих ресурсов и др. Большое значение имеет также учет интересов руководителей и специалистов; уровень использования профессионального потенциала личности; состояние социальных отношений в организации.

В этих условиях важно четко определить практику внедрения новых технологий. В социальной инженерии выделяются экспериментальный и нормативный типы внедренческой деятельности. В первом случае инновация сначала апробируется на экспериментальной площадке и при положительном результате распространяется на все поле организации. Во втором – нормативная модель инновации без апробации внедряется в организацию в целом.

Если нормативная модель внедрения кадровых технологий одобрена персоналом, людей следует вовлекать в этот процесс как можно раньше. Это позволит провести изменения перехода от общего (идентификация) к частному (интериоризация), т.е. включению нововведения во внутренний мир человека.

Если модель инновации не заинтересовала значительную часть участников, требуются иные тактики: 1) внедрение с интервалом (постепенно, используя короткие периоды практических занятий); 2) переход от известного к неизвестному (от разрушения старого подхода к созиданию нового), 3) устанавливать трудные, но реалистичные цели (сильные ожидания побуждают человека брать на себя новые обязательства, слабые – ведут к сомнению) и др.

Изложенные выше практики будут реализованы при условии обучения топ-менджеров, линейных руководителей и специалистов по персоналу. Оно может принимать различные формы: семинары, фокус-группы, специальные группы по работе над проектом. В этом плане вызывает интерес опыт работы мастерской при кафедре социологии по обучению руководителей и специалистов методу профильного анализа кадровых процессов – аттестации, квалификационного экзамена и др. Суть этого метода заключается в том, чтобы «пройти» по процессу в «туфлях» потребителя. Он побуждает людей прочувствовать необходимость перемен и разработать соответствующие процедуры.

Внедрение новых кадровых технологий сталкивается с сопротивлением персонала к изменениям. В нашей стране многие люди не хотят перемен. Это вызвано рядом причин: отсутствием убежденности в необходимости изменений; недовольством переменами, насаждаемыми сверху; страхом перед неизвестностью; нарушением установленного порядка; отсутствием доверия к инновациям и др.

Сопротивление переменам проявляется в разных формах. Возможны открытые острые дискуссии и упорные попытки воздержаться от них. Полезно создать условия для выражения сомнений и возражений людей. Эти мнения важно проанализировать, разбить на отдельные части и рассмотреть каждую из них в отдельности. Дискуссию рекомендуется начать с вопросов, по которым легче договориться, а затем перейти к трудным проблемам. Если дискуссия зашла в тупик, лучше свернуть ее, а не продолжать в эмоциональной форме. Возвращаясь к «острым» вопросам, следует воспользоваться возможностью отметить те положения, по которым достигнуто согласие.

Для внедрения указанных выше технологий на региональном уровне требуется **консультативно-управленческая** деятельность кадровых служб: 1) профессиональная подготовка исполнителей; 2) координация действий заинтересованных участников; 3) научно-методическая помощь руководителям и специалистам, занятым внедрением новаций;

4) диагностика результатов внедрения социальных технологий; 5) корректировка целей и задач процесса внедрения [5].

Консультативная деятельность по внедрению новых персонал-технологий представляет собой по существу управление проектами. Этим делом должны заниматься специально созданные органы по руководству государственной службой на региональном уровне наряду с исполнением функций координации работы кадровых служб, оказания методической помощи по внедрению новых персонал-технологий, организации вневедомственного контроля и др. Однако в большинстве субъектов Российской Федерации такие структуры до сих пор не сформированы.

Поэтому там, где их нет – для организации управления проектами в аппарате администрации субъекта РФ – представляется целесообразным создать межведомственную группу, в состав которой могут войти представители кадровых служб государственных органов, независимые эксперты и др.

При этом важно развести работу по подготовке проекта и деятельность по его реализации. На заседаниях межведомственной группы уместно обсуждать организационные вопросы, связанные с определением целей и задач; уточнением показателей результативности; прогнозной оценки; методических подходов к исполнению; внесением изменений и дополнений в местное законодательство и т.п.

Безусловно, социальную инженерию следует положить в основу деятельности кадровых служб государственных органов власти. Очевидно, что функции кадровой службы тесно связаны с проективной, технологической и консультационной работой. Указанные функции требуют соответствующей стандартизации и унификации.

Надо включить в Положение о кадровой службе перечень новых персонал-технологий и принципы их использования. Это положение важно подкрепить методическим инструментарием, а также программами обучения кадровиков в форме тренингов.

Таким образом, успех реформирования государственной службы во многом зависит от социального инжиниринга, который является разновидностью управленческого труда. Очевидно, что соответствующие знания, компетентность необходимы руководителям и специалистам в реальной управленческой практике.

Научная организация государственной службы определяется взаимодействием социологов с чиновниками. В этом взаимодействии пока доминирует «сервильная» модель отношений. Руководители государственных органов власти опираются в основном на свою интуицию, но не науку. Поэтому в лучшем случае они выделяют средства на прикладные разработки конъюнктурным квазинаучным структурам. Деньги аккуратно осваиваются, а результаты нововведений мало что дают модернизации государственной службы.

Требуется «партнерская» модель отношений между чиновниками и социологами. Для этого первым необходимо повысить уровень социологической культуры, а вторым – управленческой. Точкой сопряжения интересов партнеров является социальная инженерия.

Наряду с теоретическими и эмпирическими исследованиями, необходимы также социоинженерные изыскания института государственной службы. Они характеризуются в большей степени прагматической ориентацией, критическим анализом сложившейся практики, конструктивной разработкой социальных проектов, инструментальным сопровождением их внедрения.

Литература

1. Магомедов К.О. Социологический анализ современного состояния кадрового потенциала органов государственной власти и управления и проблем профессионально-должностного развития государственных гражданских служащих // Управление персоналом и интеллектуальными ресурсами в России. 2013. № 1.

2. Пушкарева Г.В. Технологии социального проектирования в процессе реформирования государственной службы // Общественные науки и современность. 2011. № 4.

3. Резник Ю. Социально-гуманитарные технологии управления: специфика и возможности применения // Вестник Рязанского государственного университета им. С. Есенина. 2010. № 29.

4. Сурмин Ю.П., Туленков Н.В. Теория социальных технологий: Учеб. пособие. – Киев: МАУП, 2004.

5. Зинченко Г.П. Как изменить работу чиновников: опыт консультирования. Ростов н/Д: ООО «РостИздат». 2000.

УДК 338.46

Некрасов В.Н., Бучина О.В.

Механизм разрешения противоречий управления как фактор развития системы государственных услуг

В статье сформулированы противоречия в управлении современной системой государственных услуг. Рассмотрены особенности усиления публичного характера управления системой государственных услуг в рамках развития законодательства о государственных и муниципальных услугах. Предложены меры по разрешению выявленных противоречий и совершенствованию системы государственных услуг.

Ключевые слова: управление системой государственных услуг, публичное управление, противоречие, транспарентность, общественный омбудсмен, публичный аудит.

В настоящее время в управлении системой государственных услуг происходят изменения, которые способствуют усилению публичного характера управления. Отметим, что под публичным управлением понимают «управление обществом вместе с обществом» [1, с. 32]. Смена парадигмы управления обусловлена, прежде всего, переходом к публичному управлению во всех сферах экономики.

Однако обостряется проблема недоверия общества к действиям органов исполнительной власти, проявляющаяся в дистанцировании населения от реализации управленческих решений и нарастании социального напряжения [2, С. 50]. Это свидетельствует о развитии противоречий в государственном управлении. Основополагающим противоречием является отчуждение объектов управления от процесса разработки и реализации управленческих решений [3, С. 126]. Монополизация органов власти в принятии социально-значимых управленческих решений объясняется доминированием авторитарно-бюрократического характера управления, определяющего ключевые аспекты государственной политики, а именно жесткую иерархию власти, давление вышестоящих инстанций на общество и практически неограниченные полномочия высшего уровня исполнительной власти.

Авторитарно-бюрократический характер государственного управления ведет к необходимости усиления публичного характера, ориентированного на публичные интересы, открытость, доступность и транспарентность системы государственных услуг, вовлечение заявителей государственных услуг, общественных институтов в процесс выработки и реализации общезначимых управленческих решений. Но здесь существует ограничение: патернализм со стороны государства, которое «опекает» все сферы жизни, не может существовать в гражданском обществе, т.к. государство преобразуется в «слугу», выполняющего только необходимые и полезные для общества функции. В таком соотношении государства и общества именно гражданское общество должно определять, что является для него соци-