

Васильева Елена Александровна

кандидат социологических наук,
ведущий научный сотрудник Академии наук
Республики Саха (Якутия)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Аннотация:

В статье рассматриваются вопросы управления социальным потенциалом государственной службы как основного объекта административной реформы в Российской Федерации. Отмечается, что в ходе перемен основное внимание уделялось трудовому потенциалу, в то время как государственная служба обладает особыми институциональными возможностями, которые определяют степень их легитимности в обществе. Подчеркивается, что дальнейшее реформирование должно быть направлено на повышение организационного и культурно-психологического потенциала этого института.

Ключевые слова:

государственная служба, административная реформа, социальный потенциал, социальный институт, институциональный потенциал, государственное управление.

Vasilyeva Elena Aleksandrovna

PhD in Social Science,
Leading Research Associate, Academy of Sciences of
the Republic of Sakha (Yakutia)

THE STATE SERVICE AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE REFORM

Summary:

The article deals with some questions of the social potential management in the sphere of civil service as a main object of the administrative reform in the Russian Federation. It is noted that the reform has focused on the labour potential, while the civil service has a special institutional potential which depends on degree of its legitimacy in a society. The author emphasizes that the subsequent reformation should be aimed at improvement of organizational, cultural and psychological potential of this institution.

Keywords:

state service, administrative reform, social potential, social institution, institutional potential, public administration.

Государственная служба имеет двойственную природу. Юридически она определена как профессиональная служебная деятельность на должностях государственной гражданской службы [1], то есть как трудовой коллектив органов исполнительной власти. В то же время в социологии сформировалось определение государственной службы как социального института, то есть исторически закрепившихся норм и правил поведения людей в сфере государственного управления.

Административная реформа, проходящая в Российской Федерации с 2003 г., проводится с целью повышения эффективности государственного управления. Ее основным объектом является государственная служба, а именно, социальный потенциал, для актуализации которого предлагается внедрение в государственное управление прогрессивных методов управления персоналом.

Социальный потенциал представляет собой нереализованные (латентные) возможности воспроизведения и повышения эффективности деятельности субъекта за счет активизации человеческого ресурса. Выделяют три аспекта оценки социального потенциала:

- трудовой потенциал – объективная способность к труду, то есть общественно-полезной производственной деятельности;
- организационный (управленческий) потенциал – готовность субъекта к сознательной координации и реализации своей способности к труду;
- культурно-психологический потенциал – ценностная направленность трудовой деятельности.

Его анализ целесообразно проводить на трех уровнях:

- личностном, характеризующем человека как субъекта трудовой активности;
- групповом, определяющем совокупность объективных способностей работников коллектива к труду в единстве с условиями их реализации и воспроизводства и региональном, характеризующем социально-экономическое развитие производительных сил.

Показатели социального потенциала можно систематизировать в виде таблицы 1. Управление социальным потенциалом подразумевает воздействие на его носителей с целью актуализации неиспользуемых преимуществ, при этом управление региональным социальным потенциалом фактически представляет собой государственное управление.

Таблица 1 – Показатели социального потенциала

Потенциал	Личностный потенциал	Групповой потенциал	Региональный потенциал
Трудовой потенциал	<ul style="list-style-type: none"> – пол – возраст – уровень образования – здоровье – профессионализм (опыт работы и профессиональные навыки) – физиологические показатели (сила, выносливость, скорость и т.д.) 	<ul style="list-style-type: none"> – гендерная структура – возрастная структура – образовательная структура, доля работников с высоким уровнем образования – количество больничных и пропущенных трудовых дней в связи с нетрудоспособностью – соотношение опытных и начинающих работников 	<ul style="list-style-type: none"> – демографические показатели региона – грамотность населения – качество образования – доступность образования – заболеваемость населения и доступность здравоохранения – ожидаемая продолжительность жизни
Организационный потенциал	<ul style="list-style-type: none"> – мотивация к труду – удовлетворенность трудом 	<ul style="list-style-type: none"> – организационная структура предприятия – информационный ресурс – компетенция и производительность труда персонала – организация взаимодействия с внешней средой организации – технология и инновации 	<ul style="list-style-type: none"> – инвестиционный потенциал: ресурсно-сырьевая структура региона, инновационное развитие и инфраструктура – качество жизни населения, в том числе уровень и структура доходов и расходов населения
Культурно-психологический потенциал	<ul style="list-style-type: none"> – особенности психики человека: темперамент, память, мышление, воля, особенности речи; – моральные нормы и ценности, идеалы и убеждения – потребности – социальный статус – образ жизни 	<ul style="list-style-type: none"> – организационная культура – стиль управления – нормативная структура организации 	<ul style="list-style-type: none"> – материальное культурное наследие – нематериальное культурное наследие – преступность

Трудовой потенциал наиболее управляем, он объективен. Значительная часть его показателей являются постоянными, они задаются априори – человек рождается с определенным полом, в заранее известные сроки достигает трудоспособного и пенсионного возраста, его физиологические качества определяются наследственностью; человеческие ресурсы общества определяются социально-экономической и демографической политикой в предыдущие исторические периоды, а кадровый состав организации зависит от демографической структуры страны. Тем не менее, он легко поддается воздействию – личностный и региональный трудовой потенциал может быть увеличен за счет образования, групповой трудовой потенциал – посредством подбора персонала с необходимыми характеристиками. Основанный в прошлом, он ориентирован на будущее. Управление им заключается в увеличении тех характеристик, которые в будущем могут способствовать повышению производительности труда носителя потенциала, а, следовательно, его привлекательности на рынке в будущем.

Трудовой потенциал государственной службы в ходе реформы был оптимизирован: отмечалось омоложение кадрового состава органов исполнительной власти (доля молодых сотрудников в возрасте до 30 лет увеличилась на 3,4 %, доля сотрудников пенсионного возраста снизилась до 1 %), и повышение образовательного уровня государственных служащих (доля работников с высшим образованием увеличилась до 79 %, а численность работников, имеющих ученую степень, составила 1,4 тыс. чел.), при этом привлекательность государственной службы как места работы снизилась [2, с. 116]. Тем не менее, проблемы государственной службы остались теми же: как констатировал в 2012 г. в послании Федеральному собранию Президент РФ В.В. Путин, низкая эффективность государственного управления обусловлена ее закрытостью и безответственностью, бесконтрольностью и коррупцией, то есть связаны с организационным потенциалом этого института.

Организационный или управленческий потенциал является наиболее изменчивым компонентом социального потенциала. Он сиюминутен, зависит в большей степени от ожиданий, чем от фактического состояния объекта. Личностный организационный потенциал отражает ожидания человека и его готовность предпринимать усилия по повышению своего уровня и качества жизни, его потребность в этих улучшениях. Если человек удовлетворен сложившейся ситуацией, то он

не склонен к изменениям, и все призывы к повышению производительности труда, дальнейшему образованию и другим методам повышения трудового потенциала бесполезны. Но малейшее изменение внешней ситуации (не важно, экономической, социальной или физической) приводит к формированию новых потребностей и ожиданий, что приводит к необходимости устранить возникшее неудобство за счет повышения своего дохода, социального статуса или изменения образа жизни. Для этого следует задействовать имеющиеся резервы трудового потенциала, например, найти новую работу за счет возросшего опыта или предпринять усилия по занятию более высокой должности. Таким образом, личностный организационный потенциал свидетельствует о перспективах актуализации трудового потенциала работника: если мотивация работника высока, то его трудовой потенциал реализуется максимально, если низка – то работник не будет стремиться к его реализации, а, следовательно, и усилия по его наращиванию будут бессмысленны.

Организационный потенциал предприятия отражает рыночные ожидания, причем как со стороны предприятия, прогнозирующего эту ситуацию, так и со стороны рынка, оценивающего его перспективы. Сейчас одним из актуальных вопросов экономики является изучение так называемого эффекта «рациональных ожиданий», то есть ситуации, когда «результат развития экономической системы частично зависит от ожиданий экономических субъектов (фирм и домашних хозяйств)» [3, с. 4]. Это взаимовлияние ожиданий рыночных акторов обуславливает нестабильность экономики, наблюдаемую последние годы, а также приводит к нестабильности предприятий, необходимости постоянной гонки за первенством: «...приходится бежать со всех ног, чтобы только оставаться на том же месте!».

Управление организационным потенциалом предприятия заключается в выявлении рыночных ожиданий и приведении трудового потенциала персонала в соответствие им. Искусство менеджмента как раз и заключается в прогностической неопределенности: никогда нельзя с уверенностью предсказать вектор долгосрочного развития экономики, но, используя эффект «рациональных ожиданий», можно влиять на это развитие, не столько предсказывая, сколько направляя субъекты рынка в выгодную сторону. Примером подобного влияния можно назвать экспертные заключения рейтинговых агентств, практически обрушивших европейскую экономику негативными прогнозами в период 2008–2010 гг. Предприятие с высоким организационным потенциалом формирует свой рынок, оно формирует спрос и диктует цены, наращивая выручку, то есть является максимально эффективным с экономической точки зрения (например, компания Apple, сформировавшая новый рынок). Однако стремление сохранить это первенство требует постоянных инноваций, как технических, так и социальных, причем со стороны всего персонала организации, то есть постоянного наращивания организационного потенциала с учетом изменяющейся рыночной конъюнктуры. При этом нарастает вероятность ошибки прогнозирования, что в условиях высоких ожиданий и информационного общества чревато эффектом обвала – одна ошибка лишает организацию кредита доверия, а, следовательно, и места на рынке. Организационный потенциал предприятия свидетельствует об эффективности менеджмента, служит актуализации его трудового и культурно-психологического потенциала и обеспечивает выживание предприятия в условиях постоянно изменяющейся рыночной среды.

Целью государственной службы как организации не является получение прибыли. Как отмечает А.Ф. Борисов, политика государства реализуется в социальной сфере, которая представляет собой «систему социальных, экономических, политических и духовных отношений по поводу создания условий для развития человека и общества» [4], то есть управленческий потенциал государственной службы ориентирован не на приспособление к условиям внешней среды, а на ее формирование. Вместо того, чтобы реагировать на рыночные ожидания, государственная служба призвана обеспечивать условия для социально-экономического развития. Большее значение в этом случае получает не организационная структура органов исполнительной власти, а качество жизни в регионе как показатель эффективности государственного управления. Соответственно, управление организационным потенциалом государственной службы должно быть направлено на выявление потребностей общества и организацию работы органов исполнительной власти на удовлетворение этих потребностей.

Культурно-психологический потенциал, в отличие от трудового и организационного, характеристика сугубо субъективная. Его измерение затруднительно, что особенно очевидно на примере регионального культурного потенциала – существующие показатели нельзя назвать удовлетворительными и достаточными. Личностный психологический потенциал закладывается в процессе социализации, он зависит от многих переменных и формирует личность человека, влияя на все решения, принимаемые им в течение жизни. Культурно-психологический потенциал организации отражает как совокупность личностных потенциалов работников, так и состояние общества: если коллектив состоит из морально неустойчивых работников, то вероятность стресса возрастает, а, следовательно, снижается эффективность организации; также если общество находится в критическом состоянии, то эффективность любой производительной деятельности снижается. Региональный культурный потенциал в том виде, как он понимается сей-

час, отражает только состояние общества в конкретный момент как результат предыдущего развития, он не ориентирован на будущее. В результате, хотя никто не оспаривает значимость культуры как наследия, но вопросы о ее будущем возникают постоянно, отсюда пессимистические прогнозы о культурной деградации Европы.

Управление культурно-психологическим потенциалом практически невозможно – именно потому, что он субъективен. Люди меняются под влиянием собственных устремлений и внешнего воздействия, но это воздействие должно нести глубочайшее психологическое потрясение, меняющее мировоззрение, потрясающее основы. Более слабое воздействие не изменяет те глубинные идеалы, которые лежат в основе культурно-психологического потенциала, а потому приводит только к внешним проявлениям. В то же время, глубинные изменения могут привести к социальным потрясениям: так, требование равного доступа мужчин и женщин к труду привело к трансформации института семьи, а устранение религии как основной составляющей образования – к трансформации морали. Поэтому управление культурно-психологическим потенциалом является предметом большой научной и общественной дискуссии, основная цель которой заключается в ответе на вопрос: «Насколько этично воздействовать на моральные установки?» Таким образом, управление культурно-психологическим потенциалом государственной службы невозможно, воздействие должно охватывать все общество.

Как социальный институт государственная служба обладает также специфическим потенциалом, который можно назвать институциональным. По нашему мнению, этот потенциал заключается в легитимности института, то есть в признании обществом составляющих социальный институт норм и ценностей, доверие к социальным ролям, которые формируются этими нормами, гарантирует их авторитет при взаимодействии людей.

Институциональный потенциал определяется характеристиками социального поля института:

- напряженность – степень легитимности социального института, его взаимодействие с другими институтами, а также воздействие на соприкасающиеся социальные поля;
- направленность – изменение влияния данного института в обществе;
- силовое воздействие – определяется степенью важности норм, ценностей и ролей, составляющих данный институт, для людей, которые включены в его социальное поле.

Институциональный потенциал активизируется в случае нарушения равновесия социального поля: когда нормы, составляющие институт, приходят в дисгармонию с нормами других институтов, находящихся в том же поле, силовое воздействие первых на отдельного человека и общество в целом либо возрастает, что приводит к деинституционализации других институтов, либо снижается, что способствует их собственной деинституционализации. Избежать снижения силового воздействия можно посредством легализации, то есть нормативного закрепления спорных норм, либо посредством популяризации (в том числе и социальной рекламы) предпочтительного поведения. Оценка институционального потенциала позволяет не только констатировать напряжение социального поля, чреватое социальными конфликтами, но и влиять на самую сложную для управления ценностную структуру общества.

Таким образом, с учетом достигнутых результатов реформирования, в настоящее время представляется целесообразным перенести акцент в управлении государственной службой с трудового на ее организационный и институциональный потенциал, а именно, на мотивацию государственных служащих и их легитимность в обществе.

Ссылки:

1. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
2. Борисов К.А., Борисова У.С. К проблеме совершенствования системы повышения квалификации муниципальных служащих (на примере Республики Саха (Якутия)) // *Власть и управление на Востоке России*. 2011. № 3 (56). С. 114–121.
3. Баранов А.О. Ожидания как фактор формирования неопределенности экономической системы // *Вестник НГУ. Серия «Социально-экономические науки»*. 2006. Т. 6. Вып. 1. С. 3–18.
4. Борисов А.В. Концепция социальной сферы в современном социогуманитарном дискурсе // *Ученые записки Петрозаводского гос. ун-та*. 2012. № 3 (124). Май. С. 51–55.

References:

1. *Federal Law of July 27, 2004 № 79-FZ "On State Civil Service of the Russian Federation."*
2. Borisov, KA & Borisova, US 2011, 'On the problem of improving the system of training of municipal employees (for example, the Republic of Sakha (Yakutia))', *Power and control in eastern Russia*, no. 3 (56), pp. 114-121.
3. Baranov, SA 2006, 'Expectations as a factor of economic uncertainty in the system', *Bulletin of the NSU. Series "Socio-economic sciences,"* vol. 6, issue 1, pp. 3-18.
4. Borisov, AV 2012, 'The concept of the social sphere in the contemporary socio-humanitarian discourse', *Proceedings of Petro-factory state. Univ.*, no. 3 (124), May, pp. 51-55.