

Рубцова Мария Владимировна

доктор социологических наук, профессор
Санкт-Петербургского государственного университета

Васильева Елена Александровна

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

**ЦЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ НА ПРИМЕРЕ
РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ):
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Аннотация:

В статье приведены итоги исследования ценностной структуры государственной службы Республики Саха (Якутия). Подчеркивается, что нормы этого института, сформировавшиеся в рамках патерналистской концепции традиционной бюрократии, вступают в противоречие с требованиями «нового государственного менеджмента», ставшего основой административного реформирования. Это приводит к неоднородности государственной службы: инновационные ценности находят поддержку среди молодых чиновников и служащих старше пенсионного возраста, в то время как наиболее социально активные государственные служащие разделяют ценности традиционной бюрократии.

Ключевые слова:

ценности, нормы, государственная служба, «новый государственный менеджмент», административная реформа, бюрократия, государственное управление.

Rubtsova Maria Vladimirovna

D.Phil. in Social Science,
Professor, Saint-Petersburg State University

Vasilyeva Elena Aleksandrovna

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

**THE CIVIL SERVICE VALUES
BY CASE STUDY OF THE REPUBLIC
OF SAKHA (YAKUTIA):
A SOCIOLOGICAL ANALYSIS**

Summary:

The article presents the research results dealing with the value structure of state service in the Republic of Sakha (Yakutia). It is emphasized that the norms of this institution, which have been formed in the framework of paternalistic concept of traditional bureaucracy, are coming into conflict with the requirements of the "new public management" that has become a basis of administrative reform. This leads to the nonuniformity of civil service: young officials and officials over pension age support innovative values, while the most social active government employees share the values of traditional bureaucracy.

Keywords:

values, norms, civil service, "new public management", administrative reform, bureaucracy, public administration.

Одна из задач административной реформы, проходившей в Российской Федерации в 2003–2014 гг., заключалась в изменении принципов функционирования государственной службы с целью внедрения инновационных методов организации взаимодействия органов государственной власти и населения – клиентоориентированности, бюджетирования, аутсорсинга и т. п. Но к этому времени нормы, правила и ценности, регулирующие государственное управление, уже сформировались, а потому авторы реформы столкнулись с рядом сложностей, причиной которых являлась институциональная сущность государственной службы. В последние годы государственное управление столкнулось с дополнительными вызовами, обусловленными как внешними факторами (глобальным экономическим кризисом, политической конъюнктурой), так и внутренними – низкой активностью институтов гражданского общества и ценностным кризисом.

Взаимодействие индивидов опирается на ценностный базис, имеющий глубокие корни в историко-культурном развитии сообщества, но целью любой интеракции является удовлетворение потребностей – либо личных, либо общественных, а ценности и нормы придают ей форму. Определения этих основных категорий хорошо исследованы и общепризнаны:

– Ценности – это внутренние, эмоционально освоенные субъектом ориентиры его деятельности [1, с. 21]; социальное свойство объекта, обусловленное потребностями и интересами субъекта, а не утилитарным назначением.

– Нормы – это легитимизированные и поддерживаемые с помощью санкций образцы, стандарты и правила поведения [2, с. 18].

Ценности всегда субъективны, они имеют личностную оценку, а нормы – объективны, они формируются в обществе и имеют значение только при взаимоотношениях людей. Потребности возникают как результат ценностных установок, а метод их удовлетворения легитимным образом

регулируется нормами, то есть социальные институты основываются на базовых ценностях общества, составляющих его культурную парадигму, которые в ходе исторического развития преобразовываются в нормы и ролевые образцы поведения.

Как отмечает О.А. Уржа, государственное управление должно опираться на ценностную структуру общества, а основным критерием его эффективности является состояние общества как комплексная характеристика: уровень жизни населения, соблюдение социальной справедливости, ценности и интересы социальных групп, их мотивация [3, с. 81–82].

Публичные ценности определяются как «права, выгоды и прерогативы, которыми должны (и не должны) быть наделены граждане; обязанности граждан перед обществом, государством и друг перед другом; и принципы, на которых должны основываться политика и государственное управление» [4, с. 172]. Г.И. Грибанова выделяет семь основных измерений ценностей, характерных для государственного управления: служение обществу в целом, соблюдение правил, социальные интересы, сбалансированность бюджета, эффективное предоставление услуг, профессионализм и сфокусированность на потребителя. Преобладание тех или иных ценностей определяет форму организации: сеть, иерархия и рынок [5, с. 180]. Конфликт возникает в том случае, когда происходит смешение различных ценностных ориентаций, в зависимости, например, от социокультурного, исторического или политического контекста.

Таким образом, основой системы государственного управления являются публичные ценности, определяющие форму организации взаимодействия между гражданами, государственными и общественными институтами, основывающегося на согласовании потребностей, посредством установления и легитимации норм, регулирующих это взаимодействие.

Функция государственной службы в системе государственного управления многогранна. На локальном уровне, в рамках поля администрирования, она является основным управляющим субъектом, организует и формирует принципы и порядок взаимодействия с другими субъектами. На глобальном уровне, в рамках социального поля политического управления, она выполняет функцию коммуникационного канала, аккумулируя информацию для сознательных политических акторов и передавая их решения вниз. Нормы, ценности и роли государственной службы имеют максимальное влияние в поле администрирования, но распространяются также и на политическое управление за счет того влияния, которое имеют чиновники-политики. В ходе профессиональной социализации они усваивают порядок взаимодействия, характерный для государственной службы, который затем переносят и на уровень политического взаимодействия.

Источником многих норм государственной службы являются ценности патерналистского государства: закрытость продиктована необходимостью отбора лучших, тех, кто способен осуществлять руководство; формализация – соблюдением законности как основы справедливости; консерватизм – сохранением установленного порядка. Стабильность как общее благо неизбежно приводит к созданию государственного аппарата, деятельность которого направлена не на взаимодействие с обществом, а на руководство им, что подразумевает не только убеждение как метод воздействия, но и насилие «во благо опекаемых». Однако эти нормы входят в противоречие с современными публичными ценностями, основными из которых являются открытость и социальная справедливость.

В результате чиновники сталкиваются с двойной системой ценностей. С одной стороны, при трудоустройстве они попадают в традиционный бюрократический институт, специализированный для конкретного вида государственной модели, ценностью которого является служение – персонализированному правителю или абстрактному государству. В то же время в условиях реформирования от них требуется интериоризация ценностей социального государства, которые заключаются в служении населению, то есть они должны смириться со снижением ожидаемого статуса – не обладающий реальной властью субъект управления, а обслуживающий персонал, ответственный за свои действия перед максимально широким кругом субъектов.

Именно эта двойственность ценностного базиса приводит к утрате управляемости и снижению мотивации в системе государственной службы: напряжение в поле социального управления нарастает в связи с делигитимизацией как политических, так и административных субъектов, что приводит к разрыву связей между всеми акторами, включая институты гражданского общества. Таким образом, отсутствие сформированной системы мотивации государственных служащих, с четко определенными субъектами управления, ясными целями и критериями оценки эффективности, способствует профанации реформирования и снижению легитимности государственной службы. Основой формирования такой системы являются выявление и учет ценностей, на которых базируются мотивы как чиновников, выполняющих свои должностные обязанности, так и граждан как потребителей государственных услуг.

В ходе исследования мотивации государственных служащих, проведенного в Республике Саха (Якутия) в 2014 г. (N = 274 респондента), чиновникам было предложено выбрать высказывание из пары, в которой одно соответствует установкам классической модели рациональной бюрократии, а другое – «новому государственному менеджменту». Результаты показали, что республиканские государственные служащие делятся примерно пополам: 49,3 % разделяют ценности рациональной бюрократии и 50,7 % – инновационной модели.

В настоящее время государственная служба Республики Саха (Якутия) разделена на четыре неравные группы. Молодые сотрудники, недавно пришедшие на государственную службу, составляющие около 10 % обследованной генеральной совокупности, ориентированы на карьерные достижения и социальный статус. Они поддерживают инновации в организации системы государственного управления, но не потому, что стремятся изменить ее, а из-за ожиданий быстрого продвижения, хотя доля чиновников-идеалистов среди них тоже высока.

Служащие более старшего возраста, проработавшие в органах исполнительной власти 3–5 лет (более 30 % служащих), как правило, разделяют ценности традиционной бюрократии. Они также мотивированы к карьерным достижениям, но, достигнув определенных властных полномочий, проявляют значительно больший консерватизм, стремясь сохранить их и расширить. Но уровень их лояльности к государственной службе невелик, при получении предложения более выгодного с материальной или статусной точки зрения места работы они уволятся, а многие в открытую планируют сменить место работы в ближайшее время.

Чиновники со стажем более 10 лет уже испытывают разочарование в своих властных полномочиях, большинство из них понимают, что возможность карьерного продвижения исчерпана, но при этом они связывают свою дальнейшую жизнь с государственной службой и в результате демонстрируют большую гибкость в ретрансляции новых ценностных установок, не принимая их как руководство к действию. Так, именно они утверждают, что для них особую ценность имеет удовлетворение потребностей граждан, в то время как в своей деятельности руководствуются инструкциями, а не общественной полезностью.

Большинство служащих пенсионного возраста имеют стаж работы более 10 лет, то есть начали свою работу до начала реформы. Их представления о целях и задачах государственной службы соответствуют установкам традиционной бюрократии, но в то же время многие новые установки, например требование открытости и прозрачности, ориентация на потребности населения, идея профессионализации бюрократии, находят у них поддержку. Возможно, это обусловлено сходством этих требований с моделью «народного правительства», которую они интериоризировали в ходе социализации.

Таким образом, в Республике Саха (Якутия) ценностные установки новой менеджеральной модели государственной службы находят поддержку среди молодых чиновников и работников старшего пенсионного возраста. Но эти группы чиновников представляют только треть кадрового состава, в то время как наиболее экономически и социально активная группа, напротив, поддерживает ценности традиционной бюрократии, определяя государственную службу как аппарат управления, наделенный властными полномочиями, и именно с реализацией этих полномочий связывает свое карьерное продвижение и материальное благополучие.

При дальнейшем планировании административной реформы основное внимание следует сосредоточить не на формировании кадрового состава и не на организационном изменении, а на управлении мотивацией служащих. Простое материальное стимулирование, основанное на повышении денежного содержания, не является мотивирующим фактором, так как чиновники в основном удовлетворены уровнем своего благосостояния. Мотивация, построенная на перспективах личностного развития, эффективна только для молодых работников, которые рассматривают государственную службу как первый этап своей карьеры. Наличие льгот и гарантий, напротив, мотивирует работников старшего возраста, но для молодых работников они являются не активизирующим, а скорее коррупциогенным фактором.

Ссылки:

1. Волчкова Л.Т. Качество социального управления: уроки истории и современность // Социальное управление: качество, технологии, инновации. СПб., 2010.
2. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.
3. Уржа О.А. Социальное управление и социальная инженерия как теоретико-методологические основы разработки эффективной социальной политики // Проблемы управления и управляемости социальных процессов: методология, методы и процедуры социологических исследований. М., 2008.
4. Публичные ценности и государственное управление / под ред. Л.В. Сморгунова, А.В. Волковой. М., 2014.
5. Там же. С. 180.

References:

1. Volchkova, LT 2010, 'The quality of social management: the lessons of history and the present', *Social management: quality, technology and innovation*, St. Petersburg.
2. North, D 1997, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Moscow.
3. Urzha, OA 2008, 'Social management and social engineering as the theoretical and methodological basis for the development of effective social policies', *Problems of management and control of social processes: methodology, methods and procedures for sociological research*, Moscow.
4. Smorgunov, LV & Volkova, AV (ed.) 2014, *Public values and public administration*, Moscow.
5. Smorgunov, LV & Volkova, AV (ed.) 2014, *Public values and public administration*, Moscow, p. 180.