



ПРОТИВОРЕЧИЯ И ПРОБЛЕМЫ ПРОЦЕССА ТЕХНОЛОГИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНЕ

В.П. Бабинцев

Белгородский государственный университет, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85;
e-mail: babintsev@bsu.edu.ru

В статье рассматривается проблема применения социальных технологий в практике государственного и муниципального управления. Исследуются барьеры, препятствующие технологизации управления, обусловленные особенностями отечественной культурно-исторической традиции, а также спецификой самоорганизации государственной и муниципальной службы.

Ключевые слова: социальные технологии, государственное и муниципальное управление,

Вывод о необходимости технологизации управленческого процесса, под которой следует понимать целенаправленное и систематическое проектирование и внедрение социальных технологий, относится к числу сравнительно немногих, практически, неоспоримых положений современной социальной теории. Эта мысль рефреном проходит практически через все научные публикации, посвященные социологии управления. Формулируя ее, Л.Я.Дятченко пишет: «Требуется продуманная технология создания условий для того, чтобы общество развивалось без авторитарного давления, ущемления прав и свобод отдельной личности и социальных групп. Для решения этой общегосударственной проблемы необходима выработка и претворение в жизнь различных региональных и локальных программ, т.е. социальных технологий на мезоуровне, проектированием которых могут заниматься достаточно небольшие группы, объединяющие ученых и специалистов различного профиля»[1]. Тем не менее, эмпирические исследования показывают, что социальные технологии с большими трудностями внедряются в управленческую практику управления, особенно в систему государственного и муниципального управления.

В данной статье рассматриваются противоречия и проблемы технологизации государственного и муниципального управления в регионе.

Проведенное исследование опирается на результаты, полученные в ходе социологических опросов, проведенных при участии автора среди государственных и муниципальных служащих Белгородской области. К ним относятся исследования: «Профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих», проведенное в 2005 году в Белгородской области Белгородским институтом государственного и муниципального управления (N = 652 муниципальных служащих и 290 государственных служащих)» (руководитель исследования В.М. Захаров); «Социально-технологическая культура муниципальных служащих, проведенное в 2006 году в Белгородской области (N = 500; исследование проведено совместно с А.В. Владимировой).

Одним из направлений решения задачи технологизации управления является внедрение социальных технологий в процесс государственного и муниципального управления (ГМУ). Она довольно органично вытекает из представления о бюрократическом характере этой деятельности. Бюрократия представляет собой не только систему управления, но, прежде всего, социальную группу или слой профессиональных работников управления, деятельность которых регламентируется формальными правилами. Разрабатывая концепцию бюрократии, М. Вебер обращал особое внимание на формирование рациональной бюрократии, которая утверждается по мере развития капиталистического хозяйства.





Рационализация государственного управления, ведущая, по мнению М.Вебера, к замене патримониальной бюрократии на рациональную, отражает общую тенденцию развития капиталистической экономики. Он подчеркивал: «... Несомненной фундаментальной особенностью капиталистического частного хозяйства является то, что оно рационализировано на основе точного *расчета*, планомерно и трезво направлено на реализацию поставленной перед ним цели; этим оно отличается от хозяйства живущих сегодняшним днем крестьян, от привилегий и рутины старых цеховых мастеров и от «авантюристического капитализма», ориентированного на политическую удачу и иррациональную спекуляцию» [2].

Вряд ли можно всерьез оспаривать утверждение, что современная система государственного и муниципального управления, выполняющая функции организации и регулирования и построенная по принципу бюрократической организации, должна быть внутренне предрасположена к технологизации своей деятельности. На практике это означает, что типичными характеристиками практической деятельности системы государственного и муниципального управления должны стать характеристики социальных технологий как специфических процедур преобразования социальной реальности. К числу таких процедур относятся:

- целесообразность, сознательность действий, выражающаяся в четкой формулировке целей, способности выстроить их иерархию, опираясь на представление о наиболее актуальных социальных проблемах;
- упорядоченность и планомерность деятельности, которые возможны на основе отмеченной выше целесообразности, с одной стороны; с другой, – являются логическим следствием наличия концепции управления;
- расчлененность и дифференцированность действий. Социальные технологии имеют место лишь в тех случаях, когда осуществляется разделение социального действия на отдельные процедуры;
- рациональность, научный подход. Социальные технологии могут опираться только на рациональное отношение к действительности и на научное знание;
- рефлексивность, условием которой является постоянная критическая самооценка субъекта социального действия, применяемых им методов познания и преобразования социальной действительности.

В сущности, если обобщить различные конструктивные идеи, которые предлагается реализовать в ходе реформирования системы государственного и муниципального управления в России, все они, требуют социально-технологических решений.

Но столь же очевидно и то, что современная практика функционирования органов государственного и муниципального управления Российской Федерации на федеральном и региональном уровне во многих случаях не просто атехнологична, и антитехнологична. Реальные процедуры процесса управления часто не только не соответствуют названным признакам, но и противоречат им. В обоснованности подобных сомнений убеждают хотя бы оценки, которые были Президентом Российской Федерации сложившейся в России бюрократической системе, в его Послании Федеральному Собранию. В частности, Президент предупредил об опасности для страны коррумпированной и неэффективной бюрократии [3]. Низкая эффективность государственного и муниципального управления, которая отмечается не только исследователями, но и высшими должностными лицами в Российской Федерации, подтверждает довольно ярко выраженную «атехнологичность» современной управленческой практики. При этом особенно отчетливо данная черта проявляется на региональном уровне.

Для российской системы государственного и муниципального управления в регионах типичны несколько особенностей, которые и заставляют усомниться в ее социально-технологической восприимчивости и ориентированности. При этом под





социально-технологической восприимчивостью мы понимаем способность системы управления применять апробированные социальные технологии. В свою очередь социально-технологическая ориентированность связана с готовностью институционализированных систем управления продуцировать социально-технологические по своей сути процедуры принятия и осуществления управленческих решений. Такая готовность воплощается чаще всего в активной социально-проектной и информационно-аналитической деятельности.

Характерной чертой государственного и муниципального управления в России, затрудняющей внедрение социально-технологических процедур, является недостаточная целесообразность действий, дефицит стратегического мышления, ориентация в большинстве случаев на ситуацию, но не на перспективу.

Кризис стратегического мышления в какой-то степени предопределен утверждением в России квазидемократической политической системы. Имеются достаточные основания полагать, что уже сама по себе идея периодической переизбираемости через достаточно короткие сроки высших должностных лиц, обладающих реальным контролем над ресурсами, провоцирует утверждение в сознании их представителей психологии временщиков. В условиях «старых» демократических режимов европейской цивилизации подобные установки по большей части нивелируются неизбежностью правовой ответственности, регулирующим значением этических норм и развитием форм гражданского контроля за действиями власти. На Востоке главным средством «укрощения» расхитителей-временщиков служит легитимированное насилие.

Для России типична уникальная ситуация. Исключительная слабость механизмов гражданского контроля, особенно типичная для регионального управленческого пространства, дополняется сравнительным богатством ресурсов или, по меньшей мере, сохранением мнения об их неисчерпаемости. По меньшей мере, в обозримый исторический период. Сочетание указанных факторов, дополненное некоторыми особенностями отечественной ментальности, о которых речь пойдет ниже, в условиях псевдодемократической системы не только многократно усиливает социальный хаос, но и препятствует возникновению в обществе синергетического эффекта в виде системного стратегического мышления. Более того, на фоне доминирующей установки на использование мнимых выгод, порожденных уникальностью ситуации, отдельные попытки самоорганизации и упорядочения социума с учетом исторической перспективы воспринимаются как бунт против системы и косвенно и гуманно (а иногда – жестоко и насильственно) удушаются.

Сопутствующим фактором недостатка стратегического мышления (и одной из его причин) является осязаемое снижение уровня аналитической деятельности в институтах социального управления и в обществе в целом. Показательно в данном отношении мнение Ю.В. Курносова и П.Ю. Конотопова, которые подчеркивают: «Общество обладает высокой инерцией – не только и не столько в области экономики, но, как это ни странно, – интеллектуальной инерцией. Общество отторгает новые идеи, даже не удосуживаясь подвергнуть их критическому осмыслению. Оказывается, что людей, способных осуществить анализ новой информации, явно недостаточно для того, чтобы идеи могли сыграть свою позитивную роль. Особо печальная ситуация сложилась в России – вот уже несколько десятилетий наша страна теряет ценнейшие кадры, которые находят себе применение, где угодно, только не у нас. А ведь чем ниже интеллектуальный потенциал общества, тем ярче выражены деструктивные тенденции» [4].

Дефицит аналитического стратегического мышления и поведения система ГМУ пытается компенсировать разработкой различных комплексных и целевых программ. В результате сегодня на федеральном и региональном уровне управления, фактически, сформировалась ситуация программной избыточности, но при этом программные цели, как правило, не достигаются по основным параметрам.





Для региональных структур управления соблюдение всех этапов обычно представляется крайне сложным в ресурсном и временном отношениях, а посему они безжалостно секвестрируются на практике.

Таким образом, мы имеем дело с парадоксальной ситуацией. Формально действия региональных органов государственного и муниципального управления выглядят как технологичные, основанные на применении программно-целевого подхода, технологий социального проектирования. Фактически же, незавершенность, а, по сути – утопичность, разрабатываемых проектов компрометирует не только идею программно-целевого подхода, но и концепцию технологизации ГМУ в целом.

Не способствует реализации идеи технологизации и квазирациональность государственного и муниципального управления в России. На первый взгляд, региональные органы власти основывают свою деятельность на чисто рациональном подходе к действительности, предполагающем строгий подсчет (калькулирование) вероятных выгод и возможного ущерба¹, планирование действий. Однако во многих случаях это кажущаяся рациональность, не имеющая под собой достаточного научного основания.

В данной связи приобретает особое значение проблема взаимоотношения науки и научного сообщества и региональной власти. Формально они остаются по преимуществу комплиментарными. Обе стороны декларируют свою готовность к сотрудничеству и даже институализируют его в виде различных советов, рабочих групп и временных творческих коллективов. Но в реальности эти группы оказывают незначительное влияние на практику подготовки и принятия решений. В этой сфере доминирует региональная власть, легитимирующая свои действия контролем над социальными ресурсами. Она довольно избирательна в отношении тех исследователей, которые получают право хотя бы на чисто формальное участие в управленческом процессе. Вполне объяснимой и естественной реакцией на такое отношение является сервильность региональной социальной науки.

Подобная метаморфоза настолько типична для современной России, что рассматривается некоторыми исследователями как типичная черта профессиональной социологической деятельности. Д.Л. Константиновский, А.А. Овсянников и Н.Е. Покровский пишут: «Только сожаления достойны факты, когда социологи в сложившейся системе взаимодействия с властными структурами исполняют специфические обслуживающие функции. Эта схема взаимодействия сводится к следующему правилу. Если социолог приносит во властные структуры социологические оценки или суждения, не соответствующие оценкам этих структур, то он вынужден будет выслушать упреки в бессмысленности такой социологии. Задача сводится не к построению моделей для понимания социальной реальности, а к предугадыванию ожидания властной структуры» [5].

Не случайно идея научного обеспечения государственного и муниципального управления крайне противоречиво реализуется на практике. Недооценка научных исследований определяется не только (и не столько) более или менее отчетливым представлением о реалиях смутного времени. Скорее всего, наоборот, положение чаще всего обязывает чиновников всех уровней отрицать ситуацию смуты. В официальных заявлениях речь обычно идет о стабилизации или, по меньшей мере, о складывании ее предпосылок. Существует и субъективное основание если не негативного, то, по меньшей мере, скептического отношения к возможностям науки. Часть государственных и муниципальных руководителей до настоящего времени попросту не обладает необходимым уровнем профессиональной культуры, профессионального мышления, которое и начинается с понимания об ограниченности возможностей здравого смысла.

¹ В данной связи уместно вспомнить, что этимология понятия «рациональный» возводит его к термину римского торгового языка – «ratiō», означавшего в свое время отчет торговца.





Процесс бюрократического управления характеризуется противоречием между предрасположенностью к рационализации деятельности и наличием комплекса барьеров, препятствующих внедрению социальных технологий. На наш взгляд, к числу наиболее типичных барьеров следует отнести.

Социокультурный барьер. Он связан с особенностями отечественной культурно-исторической традиции. Преобладающими типами действий в рамках отечественной культурно-исторической традиции были аффективный и традиционный, что предопределило иррациональный подход к определению наиболее привычных форм поведения большинством населения, который не просто был легитимирован русской культурой, но стал одним из формирующих ее факторов, превратившись в своеобразный *гипотетический императив*. Раскрывая их содержание, В.Н.Брюшинкин пишет: «Русские доверяют *бытию*. Недоверие к рациональности и культуре в то же время означает, что мы верим в независимое от нас сверхрациональное бытие, которое в целом благоприятствует человеку и которое больше и умнее человека и человечества. Доверие к бытию сказывается в знаменитом русском «авось». «Кривая вывезет» говорят у нас, противопоставляя бытийственную иррациональную «кривую» рациональной прямой, которая, несмотря на весь свой прямолинейный «ясный и отчетливый характер», редко выводит в проектируемый конечный пункт» [6].

Российская бюрократия является плотью от плоти отечественной культурной среды, и в поведении чиновников воспроизводятся наиболее типичные для традиционного социума модели поведения.

Корпоративно-бюрократический барьер. Выше уже не раз отмечалось, что бюрократическая самоорганизация потенциально тяготеет к технологическому управлению. Но такое утверждение является бесспорным лишь применительно к рациональной бюрократии, которая никогда не была типичной для России. Отечественная модель государственного и муниципального управления пока еще весьма близка к патримониальной (по классификации все того же М.Вебера), то есть основанной на идее личной преданности чиновника руководителю, распределении должностей в зависимости от близости к нему и отсутствием четких разграничений между имуществом чиновника и имуществом организации.

Нельзя не учитывать и такую российскую особенность как традиционный эгоизм административно-управленческой элиты, ее нежелание делиться частью контролируемых ресурсов. Следовательно, неправовой характер отношений в бюрократической среде и доминирующая установка на личное обогащение существенно препятствуют технологизации государственного и муниципального управления.

Социально-психологический. Он обусловлен нерелексивностью мышления и низкой критической самооценкой бюрократии. Это – типичные черты бюрократического сознания. Чиновник не только убежден в собственной правоте, но – прежде всего – в правоте системы управления, которую он представляет. В свою очередь вся практика государственного и муниципального управления ориентирована на поддержание стереотипа непогрешимости своих служащих. Ростовский исследователь В. Макаренко отмечает: «Чиновник всегда отождествляет социальную действительность с существующим государством и порядком управления. Любое государство в той или иной степени идеализирует чиновника. Приписывает ему проницательность, всеведение, мудрость и другие человеческие достоинства. Распространяет и поддерживает представления о чиновнике как идеальном гражданине, кладезе мудрости при решении всех социальных проблем. Все остальные граждане разделяются на благонамеренных или неблагонамеренных в зависимости от того, принимают ли они эту политическую иллюзию или нет» [7].

Прежде всего, это проявляется в нерелексивности мышления. Свидетельством дефицита или даже отсутствия саморефлексии в профессиональной деятельности





(очевидно, можно говорить о профессиональной саморефлексии) является на удивление высокая самооценка государственными и муниципальными служащими своей профессиональной компетентности. В частности, проведенное нами исследование «Профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих» исследование выявило довольно высокий уровень удовлетворенности муниципальных служащих своей профессиональной компетентностью. 27.3 % участников исследования считают ее уровень достаточным для эффективного выполнения работы. Практически, половина отвечает на вопрос: «Скорее да, чем нет». И только немногим более 14 % респондентов дают в той или иной мере критическую профессиональную самооценку.

Характерно, что преобладающее число респондентов в качестве типичных ситуаций затруднения указали работу с документами (почти 20 %). И лишь 11.66 % связали трудности с работой с людьми (практически, столько же, сколько указали на трудности работы с компьютером!).

Нерефлексивное мышление безальтернативно. Оно признает лишь собственную правоту и наличие единственно возможных стратегий. При таком подходе социальные технологии подменяются администрированием, выражающемся в принятии волевых решений и «продавливании» их по преимуществу силовыми методами.

Сказанное не означает, что современная государственная и муниципальная бюрократия атехнологична во всех отношениях. Напротив, практика показывает, что технологии довольно активно применяются в процессе самоорганизации государственной и муниципальной бюрократии. Прежде всего, это технологии кадрового менеджмента. Сферой применения технологий в данном случае выступает корпоративная среда, а применяемые процедуры должны повысить эффективность ее функционирования.

Атехнологическое поведение системы ГМУ нацелено по преимуществу «вовне». В работе с потребителями услуг государственных и муниципальных органов управления обычно практикуются манипулятивные антитехнологии, то есть процедуры, которые способствуют достижению управленческих целей, но при этом противоречат нормам права и морали.

Профессионально-образовательный барьер. Данный барьер определяется недостаточной компетентностью государственных и муниципальных служащих в отношении использования социальных технологий в управлении. И суть проблемы заключается не только в том, что чиновники мало знают о социальных технологиях и имеют недостаточные навыки их применения. В большинстве своем (особенно это касается работников муниципального уровня) они не поднимаются до осознания необходимости их освоения.

Государственные и муниципальные служащие ориентированы преимущественно на применение технологий бюрократического управления во внутренней среде. Они придают особое значение качеству выполнения операций, связанных с работой с документами, с обращением с компьютером и с разрешением внутренних конфликтов. Возникающие в данной связи проблемы рассматриваются респондентами как особенно значимые. Напротив, работе с людьми придается менее важное значение. Поэтому и проблемы, которые возникают в ходе данной деятельности, отходят на второй план. Задача освоения социальных технологий не относится ими к числу приоритетных для большинства работников ГМУ.

Политико-идеологический барьер. Суть его состоит в том, что идея технологизации управления формулируется не только в ситуации российской смуты, но сама отечественная смута началась и эволюционирует на крайне своеобразном политико-идеологическом фоне. Этот фон детерминирован распространением модной сегодня философии постмодернизма, в которой случайность оппонирует закономерности, и представители которой пытаются описать и легитимировать хаос. «Ситуация постмодерна» по сути своей «атехнологична». Ее распространение на процесс управления означает, что сама идея массового применения социальных технологий лишается смысла.





Вполне объяснимой реакцией на постмодерн нередко становится установка на авторитаризм, на усиление администрирования и командования, рассматриваемые как панацею от хаоса. На первый взгляд, такой вариант представляется адекватным ответом вызовы ситуации нестабильности, поскольку формулируется под девизом создания порядка из хаоса. Но поскольку его инициатором является максимально адаптированная к смутному времени и являющаяся одним из непосредственных конструкторов нынешней социальной ситуации, это означает переход от иррационализма плюралистического типа к иррационализму бюрократической системы. Если к тому же принять во внимание, что отечественная бюрократия далека от рациональной по своим типологическим характеристикам и в массе своей коррумпирована, идея социальной технологизации превращается в очередную мифологию.

Таким образом, концепция технологизации государственного и муниципального управления в России формулируется на крайне неблагоприятном социальном фоне. Только, на первый взгляд, она вполне может рассматриваться как альтернатива порожденному смутным временем всеобщему смятению чувств и умов. Даже предварительный анализ условий ее реализации, проведенный применительно к региональному уровню, формулирует массу нерешенных проблем. Технологизация, содержание которой может быть сведено к рационализации и упорядочиванию управленческой деятельности, пока опирается на довольно зыбкие внешние и внутренние основания. Чтобы превратиться в гипотетический императив хотя бы только российского чиновничества, она должна преодолеть систему барьеров. Остается открытым вопрос, в какой мере способны решить эту задачу субъекты-носители данной идеи. И в данной связи возникает другой вполне обоснованный вопрос: а кто собственно принадлежит к их числу среди непосредственных акторов управленческого процесса?

На региональном уровне очевидными сторонниками идеи являются, «первые руководители» и ученые. Однако к числу первых принадлежат далеко не все руководители субъектов Российской Федерации. Многие из них являются заложниками нескольких обстоятельств. Первое связано с постоянно усиливающейся зависимостью от федерального центра и – в силу этого – с необходимостью принимать и осуществлять любые, в том числе и атехнологические решения. Второе – с собственным уровнем социально-технологической культуры, который часто недостаточен для последовательного применения (а иногда и осознания эффективности) социальных технологий. Такое осознание происходит крайне трудно, поскольку сама жизнь нередко убеждает в результативности традиционных методов управления. Третье определяется состоянием объекта управления, также ориентированного на привычные процедуры решения своих жизненных проблем при обращении органы управления. Чаще всего они связаны с использованием личных связей и подкупом чиновников.

Значительная часть последних, постоянно погруженных в рутину текущих управленческих проблем, не воспринимает задачу технологизации государственного и муниципального управления как приоритетную. В лучшем случае ее необходимость признается применительно к совершенствованию корпоративной самоорганизации самой бюрократии или же – как призыв использовать антитехнологии для решения частных проблем. Представляется довольно очевидным, что внедрение социальных технологий связано с формированием у государственных и муниципальных служащих мотиваций для их систематического применения, с созданием условий для их использования и, наконец, с улучшением качества профессионального образования кадров. Но при всей этой очевидности остается неясным, как успешно решить данную задачу в сложившейся управленческой ситуации.

Итак, проведенный анализ позволяет утверждать, что технологизация государственного и муниципального управления на региональном уровне в настоящее время представляет собой, скорее, концептуальную идею, чем реальную программу действий. Для ее практической реализации, обусловленной необходимостью проведения





административной реформы, необходимо будет преодолеть комплекс барьеров, связанных как со спецификой самоорганизации российского чиновничества, так и с особенностями социальной среды. Решение данной задачи требует не только формирования и использования эффективных организационных механизмов, но научной разработки проблемы социальных технологий и условий их применения.

Список литературы

1. Дятченко Л.Я. Социальные технологии в управлении общественными процессами. – М.: Белгород: Центр социальных технологий, 1993. – С. 4.
2. Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – С. 94.
3. Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская Газета. – 2005. – 26 апреля.
4. Курносов Ю.В., Конотопов П.Ю. Аналитика: методология, технология и организация информационно-аналитической работы. – М.: РУСАКИ, 2004. – С. 12.
5. Константиновский Д.Л., Овсянников А.А., Покровский Н.Е. Совершенствование социологического образования: Аналитический доклад. – М.: Логос, 2005. – С. 13.
6. Брюшинкин В.Н. Феноменология русской души // Вопросы философии. – 2005. – № 1. – С. 31.
7. Макаренко В.П. Бюрократия и сталинизм. – Ростов-на-Дону, 1989. – С. 15.

CONTRADICTIONS AND PROBLEMS OF THE PROCESS OF STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT TECHNOLOGIZATION IN THE REGION

V. P. Babintsev

Belgorod State University, Pobedy st., 85, Belgorod, 308015, Russia;
e-mail: babintsev@bsu.edu.ru

The paper dwells on the problem of the social technologies using in practice of state and municipal management. The barriers blocking technologization of the management conditioned by the peculiarities of the national cultural and historical traditions and specificity of the state and municipal management self-organization are investigated there.

Key words: social technologies, state and municipal management

