

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО
И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Г.В. ПУШКАРЁВА

**Технологии социального проектирования
в процессе реформирования
государственной службы***

В статье рассматриваются возможности и ограничения использования методологии социального проектирования в реформировании государственной службы.

Ключевые слова: федеральная программа, государственная служба, реформирование, социальное проектирование.

The article considers the possibilities and limitations of the methodology of social planning in the civil service reform.

Keywords: federal program, civil service, reform, social engineering.

Принятие новой федеральной программы “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)” стало, с одной стороны, подтверждением приверженности государственного руководства принципам, провозглашенным в Концепции реформирования системы государственной службы, утвержденной Президентом РФ в 2001 г., а с другой – свидетельством недостаточной результативности первой федеральной программы (2003–2005 гг.), ряд задач которой либо не был реализован, либо претворен в жизнь лишь частично. В литературе уже обозначен ряд причин, оказавших сдерживающее воздействие на процессы модернизации государственной службы в нашей стране [Турчинов, 2006, с. 13]. К сожалению, среди них не называются причины, обусловленные недостаточным вниманием к технологиям социального проектирования. Вместе с тем результативность политики в области государственно-служебных отношений во многом определяется способностью лиц, принимающих решения, предвосхищать, предвидеть последствия своих действий, понимать, насколько адекватны принимаемые меры провозглашаемым целям и будут ли они способствовать реальным изменениям в конкретном институциональном образовании.

Методология социального проектирования как совокупность приемов и способов конструирования социальных объектов развивается в рамках трех основных

* Работа выполнена в рамках реализации ФЦП “Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы” (госконтракт № П-492).

подходов – *объектно-ориентированного, проблемно-ориентированного и субъектно-ориентированного*. Каждый из этих подходов формирует особую логику научного моделирования проектируемого объекта. Рассмотрим возможности и ограничения использования этих подходов в модернизации государственной службы.

В основе *объектно-ориентированного подхода* лежит позитивистская методология интерпретации социальной реальности. Последняя рассматривается как объективная данность, которую можно разложить на ряд объектов, обладающих определенной автономией, границами, собственными закономерностями развития, познавая которые можно совершенствовать социальные объекты в соответствии с потребностями общества. Такой вид проектирования основан на заимствовании основных принципов проектирования технических систем и иных материальных объектов, и главная предпосылка его успешности – уровень научного знания о соответствующих объектах. Чем лучше развита система научного знания, тем более сложные объекты могут создаваться в конструкторских бюро.

Логика объектно-ориентированного проектирования дедуктивная: вначале формируется общий образ объекта в виде набора желаемых качеств, которыми он должен обладать, а затем осуществляется моделирование его структуры и механизмов, обеспечивающих его функционирование. Движение проектной мысли от общего к частному обеспечивает формирование целостного представления о проектируемом объекте, позволяет использовать научный потенциал системной методологии. В проектировании государственной службы такая логика предполагает определение принципов, задающих ценностный вектор развитию данного института, описание в соответствии с этими принципами основных свойств проектируемого объекта, моделирование его структуры, проведение детальной разработки основных узлов, определение условий их оптимального функционирования.

Несмотря на предельную ясность логики проектной мысли, в рамках такого подхода перевести ее в практическую плоскость реформирования государственной службы крайне сложно. Государственная служба во всех современных странах – сложившийся комплекс отношений, по поводу которого в обществе возникли вполне устойчивые и весьма разноплановые представления, мнения, оценки, суждения, стереотипы и мифы. Различные социальные группы и политические акторы хотели бы видеть в функционирующем институте государственной службы отражение своих интересов, что в конечном итоге выливается в публичные обсуждения различных вариантов реформирования, в дискуссии научного сообщества о моделях данного института. В основе этой дискуссии лежит не только теоретико-методологический плюрализм научной мысли, но и идеологические разногласия по поводу приоритетов общественного развития, несовпадение ожиданий, которые возникают у социальных групп в отношении государства, его политики. Поскольку государственная служба – институт, создаваемый для обеспечения деятельности государства, то на него неизбежно проецируются групповые ожидания, связанные со всей системой государственного управления. Перманентность дискуссии о моделях государственного управления и адекватных им моделях государственной службы – первый важный фактор, не позволяющий смоделировать единый, вызывающий всеобщее одобрение образ государственной службы, а потому сужающий возможности использования объектно-ориентированного метода в проектировании этого института.

Второй фактор – уровень научных знаний. В последние годы увеличилось число публикаций по проблематике государственной службы. Однако говорить о серьезном научном прорыве в познании механизмов функционирования данного институционального образования, условий его воспроизводства и развития, на мой взгляд, преждевременно. Проектирование такого социального объекта, как государственная служба, предполагает, что мы знаем, где проходит граница, отделяющая данный объект от окружающей среды, как осуществляется взаимодействие между ними, из каких элементов состоит проектируемый объект, какова между ними взаимозависимость, что обеспечивает воспроизводство всей совокупности взаимосвязей и каковы условия

их возможного распада. Научно обоснованных ответов на эти вопросы пока нет, а ведь проектирование – не столько придумывание нового и описание желаемого качества, сколько научное обоснование возможности существования этого нового и определение конкретных механизмов, обеспечивающих укоренение изменений в ткань социальной жизни. Пока же реформаторская деятельность в области государственной службы постоянно наталкивается на сопротивление самого объекта, механизмы функционирования которого продолжают упорно воспроизводить ранее сложившуюся систему отношений в этой сфере.

Указанные ограничения объектно-ориентированного подхода не позволяют использовать в достаточном объеме данный вид проектирования в модернизации государственной службы как институционального образования. Однако этот подход может давать неплохие результаты там, где речь идет о создании в сложившемся институциональном поле государственной службы новых образований, отдельных ведомств или о реструктурировании уже существующего государственного учреждения в соответствии с новыми задачами. Теории среднего уровня, в частности теория организаций, обладают достаточно высоким уровнем валидности, они способны адекватно отрефлексировать комплекс факторов, определяющих условия функционирования таких структур, что позволяет осуществлять проектирование организаций на вполне приемлемой научной основе. Искусство проектирования в этом случае заключается в поиске оптимальной, стабильно функционирующей структуры организации, способной обеспечить выполнение государственным ведомством поставленных задач. Примером применения методологии объектно-ориентированного подхода стало проектирование МФЦ (Многофункционального центра), осуществленное аудиторско-консультационной группой “Развитие бизнес-систем”. В основе создания МФЦ лежал поиск такой структуры организации оказания государственных услуг населению, которая позволила бы оптимизировать административно-управленческие процессы, выявить и исключить избыточные полномочия и административные процедуры.

Второй подход в области социального проектирования – *проблемно-ориентированный* – складывался по мере осознания сложности социальных объектов и понимания невозможности прямого переноса в сферу социальной реальности технологий проектирования материальных и технических систем. В рамках этого подхода исходной точкой становится не определение желаемых свойств объекта, а выявление комплекса проблем, создающих трудности в его функционировании и развитии, препятствующих выполнению общественно значимых функций. Акцент, таким образом, переносится на поиск факторов, порождающих дисфункциональные явления, с последующим описанием тех конкретных изменений, которые необходимо осуществить, чтобы обеспечить достижение поставленной цели и получение конкретного результата.

Такая методология позволяла преодолевать ряд серьезных ограничений, с которыми столкнулся объектно-ориентированный подход. В условиях отсутствия надежных теоретических моделей, способных стать каркасом целостности конструкции будущего состояния социального объекта, и высокого уровня неопределенности слишком высока была цена ошибки проектировщика. Тот мог в силу ограниченности знаний или ценностных предпочтений заложить в проект свойства и параметры объекта, которые шли бы вразрез с объективными тенденциями и вряд ли смогли бы вписаться в ткань реальных отношений. Проблемно-ориентированное проектирование позволяло инициировать частичные изменения, а акцент на постоянную диагностическую работу давал возможность своевременно предвидеть возможные сбои в ходе реализации задуманного. В рамках этого подхода складывалась практика поиска широкого круга причин той или иной проблемы, что позволяло лучше учитывать многофакторность социальной жизни, понимать необходимость изменений не в одном объекте, а в различных сегментах социального пространства.

Элементы проблемно-ориентированного проектирования присутствуют во всех целевых государственных программах, которые разрабатываются по схеме “проблема–цели и задачи–механизмы решения задач–ожидаемые результаты”. Соответствующая

логика была положена в основу Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации (2001 г.) и разработанных для реализации сформулированных в ней задач двух федеральных программ. Однако опыт реализации первой федеральной программы реформирования государственной службы, рассчитанной на 2003–2005 гг., показывает, что эта логика не безупречна. В научной литературе высказывается мнение, что возникшие сложности связаны с отсутствием должного опыта реализации программно-целевого подхода управления государственной службой. Как отмечает Д. Баснак, “в связи с новизной применения федеральной программы как инструмента реформирования и развития института государственной службы не была налажена полноценная система координации и мониторинга проводимых работ. Недостаточной была система показателей, характеризующих степень достижения поставленных целей, и главное, непроработанными оказались механизмы внедрения получаемых результатов” [Баснак, 2009, с. 12].

На мой взгляд, есть еще одна причина, позволяющая критически отнестись к реально сложившейся практике программно-целевого реформирования. Это – недооценка социального проектирования как особой технологии конструирования модернизируемой системы государственной службы. Программно-целевой метод прежде всего ориентирован на перераспределение ресурсов под заранее заданные цели и представляет собой методику поиска эффективного использования данных ресурсов для решения поставленных задач. Способы достижения заранее оговоренных результатов определяются как комплексы мероприятий, на реализацию которых и выделяются соответствующие ресурсы. При этом под каждую проблему-задачу разрабатывается своя группа мероприятий.

В рамках федеральной программы “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)” предусмотрено проведение мероприятий по трем приоритетным направлениям:

- формирование государственной службы как целостного государственно-правового института и создание системы управления государственной службой;
- внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы;
- повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Каждое из направлений конкретизируется в определенном наборе задач (от 11 до 18), решение которых должно обеспечить достижение поставленной цели – создание целостной системы государственной службы, обеспечивающей эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики. Если принять во внимание, что к реализации каждого мероприятия будут привлекаться соответствующие группы специалистов, то неизбежной становится фрагментация процесса реформирования государственной службы. Каждая группа может качественно выполнить свою работу, но в итоге появится новый комплекс проблем, вызванных необходимостью приводить все преобразования к общему знаменателю.

На мой взгляд, с аналогичной системой сложностей могут столкнуться разработчики Совместного плана мероприятий по реформированию и развитию системы государственной гражданской службы Российской Федерации в Приволжском федеральном округе [Антошина, 2009, с. 35–38]. Методология этого плана основана на выделении ряда приоритетных “пилотных” направлений (“Повышение открытости гражданской службы”, “Совершенствование антикоррупционных механизмов на гражданской службе, регламентация деятельности гражданских служащих”, “Внедрение показателей результативности гражданских служащих”, “Реализация инновационных механизмов при отборе и оценке кадров, формировании действенного резерва кадров”, “Привлечение и удержание на гражданской службе молодых специалистов” и др.) и определении ответственных за их выполнение субъектов Федерации. Предполагается, что каждый ответственный за то или иное “пилотное” направление разрабатывает комплекс мероприятий, нацеленный на достижение обозначенных в нем целей, будет

проведена имплементация выработанных рекомендаций и, таким образом, пройдет апробация новых методик в соответствующем субъекте Федерации. При получении положительных результатов опыт будет распространен на другие регионы.

Казалось бы, такой подход позволяет концентрироваться на решении определенного круга задач, что повышает возможности детальной проработки необходимых для их достижения инноваций. Пилотные проекты позволяют “проигрывать” новые ситуации, выявлять жизнеспособность нововведений, устойчивость воспроизводящих их социальных механизмов, короче, являются одной из форм социального прогнозирования. Однако при таком подходе процесс реформирования становится похожим на составление картинки из отдельных разрозненных элементов с той разницей, что каждый пазл надо не просто поставить на свое место, но и придать ему требуемую форму.

Государственная служба как институциональное образование не может быть воссоздана из отдельных “отремонтированных” элементов. Как сложная социальная конструкция она состоит из множества нормативных полей, каждое из которых регулирует отдельные аспекты государственно-служебных отношений (поступление на службу, прохождение службы, функциональные обязанности, повышение квалификации, разрешение конфликтов интересов и т.д.). Проблема заключается в том, что эти поля взаимосвязаны, и их главное связующее звено – госслужащие, воспроизводящие в своих действиях континуум нормативных ограничений (следование должностной инструкции, прохождение аттестации, оценивание возможности возникновения конфликта интересов и т.д.). Если изменения происходят только в одном поле, то инерция опривыченных моделей поведения срабатывает таким образом, что частичные новации минимизируются, люди пытаются адаптировать новые правила к ранее сложившимся и продолжающим действовать. В итоге вводимые нормы модифицируются, подменяются неформальными, в большей степени соответствующими требованиям ранее возникших нормативных полей.

В силу неизбежного в рамках такого подхода временного лага происходит инновационный сбой, обусловленный возникшей нестыковкой нормативных полей. В такой ситуации люди, как правило, выбирают путь приспособления нового к старому, а не наоборот, что в конечном итоге оборачивается очередными разочарованиями реформаторов, действовавших из самых благих побуждений. По данным социологического опроса, проведенного учеными Российской академии государственной службы, только 3,1% государственных служащих и 8,3% экспертов отметили, что после принятия федеральных законов “О системе государственной службы Российской Федерации” и “О государственной гражданской службе Российской Федерации” произошли значительные изменения к лучшему. 36,9% государственных служащих и 41,7% респондентов считают, что изменения лишь частичны. 36,1% государственных служащих и 37,5% экспертов полагают, что ничего не изменилось, изменения к худшему отметили 10,6% государственных служащих и 6,7% экспертов [Магомедов, 2009, с. 33].

В практике отечественного реформирования произошел разрыв по срокам введения нормативных документов, регулирующих различные аспекты деятельности госслужащих, некоторые из них до сих пор не приняты, что в целом привело к снижению эффективности нововведений. Наличие любой лакуны в устанавливаемом нормативном порядке всегда ведет к ее заполнению неформальными нормами и практиками, которые в силу “естественного”, не навязанного сверху установления оказываются более действенными.

В последнее время интенсивно развивается такая отрасль управленческой науки, как управление проектами (*project management*). Высказывается мнение, что использование наработок данной отрасли в практике реализации федеральных программ должно способствовать эффективности их реализации, поскольку обеспечивают концентрацию усилий на ключевых направлениях, делают более гибкой систему управления процессом изменений. Однако использование технологий *project management* в практике реформирования государственной службы может дать хороший результат только

при качестве самого проекта, то есть при наличии детально разработанной модели создаваемого объекта, учитывающей все основные нюансы практической реализации ценностных принципов государственно-служебных отношений.

Включение технологий социального проектирования в программно-целевой метод реформирования государственной службы предполагает, на мой взгляд, следующую логику: определение функций (целей, задач) – уточнение показателей результативности – проектирование нормативного порядка, создающего условия для выполнения означенных функций, и механизмов, обеспечивающих воспроизводство устанавливаемого нормативного порядка, – прогнозная оценка – разработка документации – имплементация (*project management*). Разведение собственно проектной деятельности и имплементации как деятельности по реализации проекта позволяет избежать ряда проблем, возникающих при введении новшеств “сходу”, без должной прогнозной оценки возможных последствий, фрагментарно, превращая процесс реформирования в латание дыр в обветшавшей ткани социальных отношений.

На деле этап проектирования оказывается свернутым, в программу реформирования сразу закладываются мероприятия по разработке и принятию нормативных документов. Так, по плану-графику, утвержденному Комиссией при Президенте РФ по вопросам реформирования и развития государственной службы 16 апреля 2009 г., предусмотрена разработка и представление в Комиссию 12 проектов нормативных правовых актов (ответственные Минздравсоцразвития и Минэкономразвития России). Комиссия выступает в роли инстанции, определяющей качество и целесообразность подготовленных документов. На мой взгляд, создание такой комиссии не ведет к полному устранению мозаичности процесса реформирования государственной службы, к рассогласованности работы различных участников этого процесса, о чем говорил, оценивая итоги реализации первой федеральной программы в этой сфере, В. Козбаненко [Козбаненко, 2006, с. 25–26].

Проектирование нормативного порядка – самый ответственный момент в реформировании любого социального образования. Нормы, правила, процедуры закрепляют определенные модели взаимодействия, создают социальные отношения, формируют ткань социальных связей, определяют направленность процессов. Любые погрешности, нестыковки, противоречия в появляющихся нормативных актах оборачиваются пробуксовкой реформаторских усилий, поэтому процесс нормативного проектирования с самого начала должен носить комплексный, системный характер.

Искусство проектирования заключается не только в поиске адекватного желаемым функциям социального объекта нормативного порядка, но и в обеспечении условий его функционирования. Проблема любого вводимого “сверху” нормативного порядка заключается в том, что он крайне уязвим, особенно на первых этапах реформирования. Люди, в действиях которых воспроизводятся все элементы институциональных отношений, могут проявлять удивительное упорство и противиться нововведениям не потому, что выступают против благих намерений властей создать эффективную государственную службу, а из-за отсутствия механизмов, позволяющих им адаптироваться к новому нормативному порядку.

Поэтому проектироваться должен не только нормативный уровень государственно-служебных отношений, но и механизмы, обеспечивающие воспроизводство устанавливаемого нормативного порядка. Смысл этих механизмов заключается в том, чтобы подтолкнуть людей к однозначному выбору нового нормативного порядка. Для этого можно подключить властные ресурсы, обеспечивающие использование легитимного принуждения для имплантации новых элементов нормативного порядка. Однако только на строгих мерах контроля и наказания создать дееспособный нормативный порядок невозможно. Важно включать механизмы профессиональной социализации, ценностной легитимации, создавать фасилитирующие каналы, позволяющие в условиях противоречивой нормативной ситуации делать правильный выбор. Все эти механизмы должны быть проработаны еще на стадии проектирования. Только в этом случае проектирование государственной службы обеспечит конструирование такого

нормативного порядка, который делает возможным воспроизводство моделей поведения госслужащих, отвечающих провозглашенным принципам и ценностным ориентирам в этой сфере государственного управления.

Объектно-ориентированный и проблемно-ориентированный виды проектирования при всех существующих между ними различиях предполагают изменение нормативного порядка “сверху”, что даже при применении технологий *project management* потребует усиления внешнего воздействия. Введение новых норм и правил предполагает соответствующее властное подкрепление. Однако изменение нормативного поля возможно и “снизу”, когда новые правила создаются участниками институциональных отношений. Этот процесс творчества масс также можно проектировать, то есть придавать ему желаемую направленность.

Именно данное стремление лежит в основе третьего, *субъектно-ориентированного*, подхода в социальном проектировании [Луков, 2007]. Этот подход базируется на сформулированных первоначально в рамках феноменологической традиции представлениях об интересубъективном характере социальной реальности. Нормативный порядок, институты, элементы культуры общества существуют только потому, что есть люди, разделяющие представления других людей о правилах и нормах поведения, способные адекватно интерпретировать ожидания друг друга, ориентирующиеся на совпадающие ценности. Эти общие представления формируются в ходе общения, взаимодействия, и их устойчивость обусловлена именно участием людей в создании норм, в выработке ценностных суждений, в согласовании позиций. Поэтому социальное проектирование начинает интерпретироваться как проектирование действий и взаимодействий людей, создающих социальный мир.

Если в рамках двух первых подходов в центре внимания – социальный объект, его свойства, способы достижения нового состояния, то в третьем подходе главное – совместная деятельность, формы ее организации. Если два первых подхода рассматривают социальное проектирование как часть управленческой деятельности, необходимой для определения того, что надо изменить, и в этой связи особое значение обретают научное прогнозирование, властные ресурсы управляющих, то субъектно-ориентированное проектирование можно рассматривать как технологию организации совместной деятельности для достижения некоего результата. Если людей вовлекать в какой-либо процесс, то вероятность сопротивления нововведениям падает.

Идея субъектно-ориентированного проектирования возникла еще в рамках доктрины *public participation*, появившейся в США и Западной Европе в 1960-е гг. Ее смысл заключался в переходе от функционального подхода к изменению социокультурной среды (фактически навязываемому сверху) к активному вовлечению граждан в процессы обустройства этой среды. Но поскольку субъектно-ориентированное проектирование представляет собой процесс совместного создания норм и правил взаимодействий, то области его применения ограничены общностями, возникающими на основе непосредственного общения. В настоящее время такой подход используется для создания общественных движений, для модернизации корпоративной культуры, улучшения социально-психологического климата в трудовом или учебном коллективе. В реформировании государственной службы субъектно-ориентированный подход, скорее, может стать дополнением к проектной деятельности, осуществляемой в рамках других подходов, поскольку государственно-служебные отношения занимают особое место в системе социальных взаимосвязей, они регулируют область, где происходит процесс принятия государственных решений, где государство оказывает услуги населению, где гражданин, соприкасаясь с государственной машиной, формирует свое мнение об ее эффективности и социальной ориентированности.

* * *

Итак, поставленная современным политическим руководством задача модернизации государственной службы требует, на мой взгляд, более пристального внимания к технологиям социального проектирования. Обновление системы государственно-

служебных отношений нуждается не просто в неких ценностных ориентирах и политически значимых целях, но также и в научном моделировании обновляемого институционального образования. Проектирование как создание обновленного целостного образа государственной службы с последующей детализацией его структуры и определением механизмов, обеспечивающих его жизнеспособность, должно рационализировать процесс реформирования сферы государственно-служебных отношений, сделать выбор вариантов ее развития более обоснованным.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Антошина Н. Опыт развития государственной службы в Приволжском федеральном округе // Государственная служба. 2009. № 6.

Баснак Д.В. Программно-целевой подход в системе управления государственной службой. Автореф. дисс. к.э.н. М., 2009.

Козбаненко В. Государственная политика и нормативное правовое регулирование Минздравсоцразвития в сфере государственной гражданской службы // Государственная служба. 2006. № 3.

Луков В.А. Социальное проектирование. М., 2007.

Магомедов К. Эффективность системы власти. Социологический ракурс // Государственная служба. 2009. № 2.

Турчинов А. Проблемы формирования системы управления государственной гражданской службой // Государственная служба. 2006. № 3.

© Г. Пушкарёва, 2011