

Пушкарева Г.В.

Идейно-ценностный механизм реформирования государственной службы*

Пушкарева Галина Викторовна — доктор политических наук, профессор, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: Pushkarjeva@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [3646-2998](https://elibrary.ru/3646-2998)

Аннотация

Реформа государственной службы — важное условие повышения качества государственного управления. В статье рассматривается идейно-ценностный механизм реформирования государственной службы, под которым понимается регулирующий потенциал идей и ценностей в определении целей реформы и в формировании сторонников преобразований. Обозначаются факторы, влияющие на выбор ценностных ориентиров реформы: уровень научных знаний, оценка международного опыта, политические приоритеты, особенности политической культуры. Показывается, что ценности в процессе реформирования определяют не только вектор преобразований, но являются важным системообразующим фактором. Они позволяют сводить к единому знаменателю нормотворческую деятельность как важнейший инструмент имплементации нововведений. Обосновывается, что успех реформы зависит от того, как заложенные в ней идеи и принципы будут восприняты теми, на кого эта реформа направлена. Легитимация реформы государственной службы как процесс освоения массовым сознанием смыслов и ценностного значения проводимых преобразований рассматривается как важная составляющая идейно-ценностного механизма реформирования.

Ключевые слова

Государственная служба, реформа государственной службы, ценности, идейно-ценностный механизм, легитимация.

Реформа государственной службы в Российской Федерации идет уже третье десятилетие. После завершения срока действия двух федеральных программ по реформированию и развитию государственной службы указом Президента от 11.08.2016 № 403 утверждены основные направления развития государственной гражданской службы в РФ на 2016–2018 годы. К ним отнесены совершенствование управления кадровым составом и повышение качества формирования государственной гражданской службы, совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих, а также повышение престижа гражданской службы и совершенствование антикоррупционных механизмов¹.

Продолжающийся процесс реформирования побуждает научное сообщество к осмыслению его хода и достигнутых результатов. Тональность оценок произошедших

* Исследование осуществлено при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект 17-03-00590).

¹ Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2016 № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» // Государственная система правовой информации [Официальный интернет-портал правовой информации]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201608110041> (дата обращения: 09.04.2017).

изменений колеблется в диапазоне от критического пессимизма² до сдержанного оптимизма³. Очевидно, что реформа любого институционального образования, а тем более такого значимого для системы государственного управления, как государственная служба, неизбежно сталкивается с проблемами, создаваемыми сложным переплетением объективных и субъективных факторов. В данной статье предлагается рассмотреть особенности функционирования идейно-ценностного механизма реформирования государственной службы, под которым понимается регулирующий потенциал идей и ценностей, их способность влиять на мировосприятие и поведение людей в пространстве институциональных государственно-служебных отношений.

В научной литературе хорошо описаны возможности и ограничения использования в процессе реформирования государственной службы нормативно-правового механизма, опирающегося на понимание возможности изменения поведения людей с помощью принятия необходимых законов и других нормативных документов, чья действенность подкрепляется соответствующими санкциями⁴. В последнее время значительное внимание уделяется этическим механизмам регуляции государственно-служебных отношений⁵. Однако роль идей и ценностей в реформировании государственной службы определена скорее на уровне общих утверждений, без детального обоснования специфики их регулирующего воздействия.

В своем исследовании мы будем опираться на ряд методологических принципов, сформулированных в рамках феноменологии и социального конструктивизма, где формирование социальной реальности рассматривается как процесс экстернализации формирующихся в ходе взаимодействий представлений. А. Шюц назвал это свойство социальной реальности интерсубъективностью⁶, т. е. существованием в непрерывных процессах коммуникации, посредством которых формируется совместно разделяемое знание о нормативном порядке, об идеях и ценностях, обеспечивающих его

² Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 65–88.

³ Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010): препринт. М.: ИД ВШЭ, 2013.

⁴ Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 гг. / Ред. и предисл. Т.В. Зайцевой. М.: Весь мир, 2003; Давыдов К.В. Должностные регламенты государственных гражданских служащих как элемент реформы государственной службы Российской Федерации: основные правовые проблемы // Административное право и процесс. 2011. № 4. С. 27–32.

⁵ Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность / Отв. ред. А.Г. Барабашев и С.В. Кабышев. М.: Формула Права, 2006. С. 92–95

⁶ Шюц А. Формирование понятия и теории в общественных науках // Американская социологическая мысль: тексты. М.: Издательство Московского университета, 1994. С. 485.

легитимацию⁷. Такой подход не означает отказа от принципа объективности. Речь идет об акцентуации особой природы объективности, когда реальность институционального образования обеспечивается сложившейся в обществе системой представлений, основанной на убежденности каждого человека, что другие люди не только разделяют эти представления, но и воспринимают их как данность⁸.

Предлагаемый методологический подход позволяет рассматривать реформирование института государственной службы как процесс возникновения и укоренения в сознании членов общества представлений о том, какая государственная служба нужна обществу, как она должна быть организована, каким ценностным приоритетам соответствовать. В рамках такого подхода объяснить, почему модернизация государственной службы пошла по тому или иному направлению, — значит понять, какие идеи стали определять преобразования, каковы причины их востребованности в конкретное историческое время, какие проблемы и трудности возникали на пути их воплощения.

Реформа государственной службы в нашей стране была ожидаемым процессом. Ее предопределенность была обусловлена разрушением советской государственности и необходимостью создания в посткоммунистической России государственного аппарата, отвечающего сложившимся политическим реалиям. Однако предпринятые в 90-годы попытки реформирования оказались мало результативными. Главная причина топтания на месте — отсутствие четких ценностных ориентиров, целостной системы представлений о том, какую государственную службу необходимо было создавать в новых исторических условиях.

По свидетельству лиц, вовлеченных в процесс поиска путей совершенствования государственной службы, на этом этапе доминировали представления о том, что стержнем новаций должно стать обновление кадровой политики, повышение профессионального уровня госслужащих, их знаний и навыков управления⁹. Предлагалось также разработать концепцию реформирования государственной службы, чтобы придать этому процессу целеориентированность и осмысленность. Однако способ создания такой концепции мыслился скорее как обозначение путей решения комплекса проблем, существовавших в сфере

⁷ Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М.: Медиум, 1995.

⁸ Пушкарева Г.В. Когнитивные механизмы конструирования политической реальности // Полис. Политические исследования. 2015. № 1. С. 55–70.

⁹ Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 гг. С. 33.

государственно-служебных отношений¹⁰. В этой связи сформулированные в Федеральном законе от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» принципы государственной службы представляли собой набор некоторых положений, отражающих не столько специфику данного института, сколько сложившиеся на данном этапе общие представления об организации системы государственного управления¹¹.

Учитывая особенности исторического развития нашей страны в этот период, вряд ли можно было ожидать иного начала процесса реформирования. Идея, чтобы стать руководством к действию, должна прежде всего «созреть», выкристаллизоваться в некоторую систему представлений, в данном случае формирующих целостный образ государственной службы, в котором будут органично сочетаться представления о том, какое место государственная служба занимает в обществе, какую роль играет в государственном управлении, какие ценностные принципы воплощает и т. д. Ни у руководства страны, ни у экспертного сообщества в тот период не сложилась внятная идеология модернизации государственной службы. И на то были определенные причины.

Речь идет, прежде всего, об особенностях социокультурной среды российского общества в начале 90-х годов. Идеи не приходят из ниоткуда, они генерируются людьми, живущими в конкретную историческую эпоху, чье мировоззрение неизбежно несет на себе отпечаток этой эпохи. В советское время науки, ориентированные на углубленное изучение политических процессов и государственного управления, находились на периферии знания, формировавшего мировоззренческие принципы и методологические подходы не только старой политической элиты, но и тех политиков, которые пришли к власти на волне массового недовольства. Инициаторы реформы, руководствуясь лучшими побуждениями, стремлением сделать государственный аппарат эффективным и способным результативно работать в условиях начавшихся политических трансформаций, не обладали достаточным опытом научного моделирования, позволяющим выйти за пределы ранее сложившихся представлений о путях модернизации государственного аппарата. Не случайно на этом этапе разговоры о реформе сводились в основном к рассуждениям о необходимости оптимизации

¹⁰ Реформирование государственной службы Российской Федерации (тезисы концепции Роскадров) // Российская газета. 23.12.1993.

¹¹ Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7379/ (дата обращения: 29.08.2017).

численности госаппарата, важности повышения профессионализма государственных служащих, соответствии решаемых ими задач новым реалиям и т. п.

Вторая причина состояла в специфике ситуации начала 90-х годов. Борьба за власть отодвигала на второй план вопросы концептуальной проработки реформ. Как отмечали М.А. Краснов и А.В. Оболонский, в этот период «перманентно шла бескомпромиссная, часто без правил, схватка за власть, за влияние, за гигантские куски национального богатства... Это, в первую очередь, была борьба не за идеи, а за структуры, за влияние, за доступ к рычагам власти. То, что было в конце концов сформулировано в феврале 94 года в качестве “приоритетов” развития госслужбы, по существу, отвечало лишь на вопросы структурно-административного характера (“кто главный”) и какие организации должны обеспечивать подготовку и переподготовку кадров государственных служащих»¹². В таких условиях реформирование превращалось в процесс ситуативного реагирования на возникающие вызовы, где способы реагирования складывались в результате достигаемого в конкретной ситуации компромисса между разными политическими силами, в основе которого лежали не общественные ценности, а групповые интересы.

К концу 90-х годов приходит понимание, что без ясных ценностных ориентиров реформа государственной службы превратится в топтание на месте. Под эгидой Администрации Президента РФ начинается поиск экспертов, которых можно было бы привлечь к созданию концепции реформирования. В итоге была создана рабочая группа под руководством А.В. Оболонского, которая сформулировала основные принципы модернизации государственной службы¹³. При разработке этих принципов учитывался как опыт реформирования в западных странах, так и особенности развития российской государственности. Однако кризис 1998 года внес коррективы в планы модернизации государственного управления. Необходимо было решать возникшие экономические и социальные проблемы, а задачи перспективного обновления государственной службы вновь отошли на задний план. Подготовленная концепция так и не стала достоянием общественности.

Очередная попытка разработать документ, в котором нашло бы отражение системное видение необходимых преобразований в сфере государственно-служебных отношений, была предпринята в рамках Центра стратегических разработок («Центр

¹² Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 гг. С. 95.

¹³ Там же. С. 129.

Г. Грефа»), исполнявшего роль предвыборного штаба В.В. Путина в 1999 году. Нарботки экспертов, привлеченных для определения замысла реформы государственной службы, легли в дальнейшем в основу текста Концепции, утвержденной Президентом РФ в 2001 году¹⁴.

В Концепции были определены институциональные рамки государственной службы, ее место и роль в системе государственного управления, а также принципы, на которых должно основываться ее функционирование и развитие. Таким образом, был официально определен желаемый вектор преобразований в этой сфере. Важной особенностью представленной идеологии реформ было не просто провозглашение целей повышения эффективности государственной службы и достижения ее целостности, но и определение ценностных ориентиров ее развития, без которых процесс реформирования превратился бы в движение в никуда. Было заявлено, что государственная служба должна стать институтом, служащим интересам гражданского общества и государства, государственные служащие должны руководствоваться принципом законности и соблюдать приоритет прав и свобод человека и гражданина, быть независимыми от политических партий и корпоративных интересов социальных групп и коммерческих структур, их деятельность должна быть гласной и подконтрольной гражданскому обществу, а сами они должны быть профессионалами в своей области.

Даже краткая характеристика начального периода реформирования государственной службы в нашей стране показывает, насколько сложным и неоднозначным был поиск идейно-ценностных оснований реформы. В этом поиске отражались, по крайней мере, две проблемы. Во-первых, становилось очевидным, что в рамках идейно-ценностного механизма вырабатывается не абсолютно идеальная модель государственной службы, а лишь такая, какой ее смогли увидеть идеологи реформы в конкретно-историческое время. Придумывая будущее, люди черпают вдохновение из прошлого: из удачного опыта функционирования подобных объектов, из научной мысли, создавшей идеальные образы такого объекта, из сложившегося понимания общественных и групповых интересов. Предложенная в Концепции модель государственной службы вобрала в себя и надежды, что можно создать эффективный государственный аппарат, и почитаемые демократические ценности, акцентирующие

¹⁴ Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом РФ 15.08.2001 № Пр-1496) // ZakonBase.ru [Сайт]. URL: <http://zakonbase.ru/content/base/59119> (дата обращения: 29.08.2017).

внимание на правах граждан, принципах правового государства и гражданского общества, и опыт развития государственной службы в западных странах, показавший значимость «системы заслуг» и необходимость создания политически нейтральной профессиональной службы.

С принятием данного документа дискуссия о том, какая государственная служба нужна российскому обществу, не закончилась. Одной из движущих сил этой дискуссии стал поиск оптимальных моделей государственного управления. Пробудившийся интерес российских ученых к концепту *“new public management”* побудил их выстроить свою логику ценностных приоритетов в развитии государственной службы: сервисность, клиентоориентированность, экономичность, нацеленность на результат. С появлением концепта *“good governance”* на первый план стали выдвигаться такие ценностные характеристики государственной службы, как открытость, подконтрольность гражданскому обществу, ориентация на общественные интересы и т. д. Изменения в системе ценностных приоритетов — это естественное следствие процессов, происходящих в общественном сознании по мере обретения нового опыта и развития научного знания.

Вторая проблема сложности определения идейно-ценностных оснований реформы состоит в том, что современное общество плюралистично, в нем есть место для разных ценностных систем, способных, в том числе, формировать неоднозначные представления о месте и роли государственной службы в обществе. Поскольку государственная служба — институт, создаваемый для обеспечения деятельности государства, то на него неизбежно проецируются групповые ожидания и ценностные предпочтения, связанные со всей системой государственного управления. А если есть основания для появления разных взглядов и подходов к роли государства и государственного аппарата в обществе, то неизбежным будет и оспаривание любой ценностной модели государственной службы. Причем это оспаривание может проходить как публично, так и путем подмены заявленных ранее ценностных приоритетов в процессе их юридического оформления. Так произошло, как отмечает А.Г. Барабашев, когда «требование служения интересам гражданского общества и государства, обеспечения приоритета прав и свобод человека и гражданина (Концепция) трансформировалось в требование служения интересам государства, подкрепленное рядом конкретных норм, регулирующих понятие “представитель

наимателя” (Статьи 1 и 10 ФЗ “О системе государственной службы РФ”; Статья 3, Часть 1 ФЗ “О государственной гражданской службе РФ”)»¹⁵.

Идейно-ценностный механизм реформирования включает не только выработку общих ориентиров, но и определение контуров институциональной модели, которая должна быть создана в соответствии с выбранными ценностями. Решается эта задача с помощью технологий социального проектирования, позволяющих создать модель государственной службы для последующего воплощения. Существует два основных подхода к проектированию целенаправленно проводимых изменений в сложных социальных объектах: объектно-ориентированный и проблемно-ориентированный¹⁶.

Объектно-ориентированное проектирование наилучшим образом отвечает общей логике развертывания идейно-ценностного механизма реформирования государственной службы, поскольку в нем движение проектной мысли идет от общего к частному. Вначале формируется образ, отвечающий некоторым ценностным принципам, а затем осуществляется моделирование его структуры и способов достижения заявленного желаемого состояния.

Недостаток такого проектирования заключается в том, что оно легко может увести в область трудно реализуемых пожеланий. Государственная служба во всех современных странах является сложившимся комплексом отношений, функционирующим на основе устоявшихся норм и правил, отражающихся в сознании людей в виде устойчивых стереотипов и суждений. Намерение перестроить это институциональное образование в соответствии с обновленными ценностными приоритетами неизбежно наталкивается на противодействие инерционных механизмов, обеспечивавших его функционирование на предыдущем этапе. Возникающий соблазн действовать решительно, чтобы кардинально изменить сложившийся уклад государственно-служебных отношений и таким образом обеспечить поступательное движение к намеченным ценностным ориентирам, может только спровоцировать усиление сопротивления новациям.

Кроме того, успешность объектно-ориентированного проектирования напрямую зависит от уровня научного знания об объекте. Чем лучше развита система научного знания, тем выше вероятность того, что желаемый образ государственной службы не превратится в утопическую конструкцию. Наука помогает увидеть,

¹⁵ Барабашев А.Г. Указ. соч. С. 53.

¹⁶ Пушкарева Г.В. Технологии социального проектирования в процессе реформирования государственной службы // *Общественные науки и современность*. 2011. № 4. С. 44–51.

насколько обозначенные ценностные ориентиры привлекательны для тех, кто должен обеспечивать модернизацию данного института, какие технологии воздействия могут оказаться эффективными, какие объективно развивающиеся процессы необходимо учитывать в практике реформирования. Несмотря на возросшее за последние годы число публикаций по проблематике государственной службы, говорить о серьезном научном прорыве в познании механизмов функционирования данного институционального образования, условий его воспроизводства и развития, на наш взгляд, преждевременно. До сих пор общими местами в работах о проблемах реформирования государственной службы являются суждения о злонамеренности противников изменений¹⁷, но при этом отсутствует серьезный анализ процессов ценностного самоопределения государственных служащих, особенностей их поведения в условиях ценностной неопределенности, психологии восприятия новых ценностных приоритетов и т. п.

При недостаточной научной проработанности механизмов функционирования и развития государственной службы способом сохранения «чувства реальности» при проведении реформ является создание своеобразных «якорей», точек приложения усилий в тех местах реформируемого объекта, которые на данном этапе представляются как очевидные и требующие реагирования. Такие точки определяются как проблемы, которые подвергаются всестороннему анализу, на основе которого предлагается комплекс мер по их решению.

Проблемно-ориентированное проектирование нацелено на моделирование изменений, которые инициируются для преодоления острой фазы развития выявленных противоречий, для снижения риска возникновения дисфункций, для ослабления действия факторов, неблагоприятно сказывающихся на функционировании государственной службы. При отсутствии надежных теоретических моделей, способных стать каркасом целостной конструкции создаваемого на основе ценностных предпочтений образа государственной службы, проблемно-ориентированное проектирование позволяет снижать риски непредсказуемых последствий. Такой подход, в частности, сдерживает от развития ценностного волонтаризма, когда зачарованность идеей-фикс превращает реформатора в человека, игнорирующего объективные процессы.

¹⁷ *Оболонский А.В.* Странники и противники реформы государственной службы (опыт классификации) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 43–49.

Проблемный подход позволяет находить точки соприкосновения в длительных спорах о ценностных ориентирах, поскольку фокусирует внимание не на отдаленных перспективах, а на реальных противоречиях, признаваемых сторонниками разных идеологических взглядов как несущих в себе угрозу обществу. Кроме того, в рамках этого подхода складывается практика поиска широкого круга причин той или иной проблемы, что позволяет лучше учитывать многофакторность механизмов функционирования реформируемого объекта.

Однако есть у проблемно-ориентированного проектирования свой недостаток. Объект реформирования разбивается на несколько фрагментов-проблем, работа над которыми осуществляется в собственном режиме. Фактически происходит латание дыр, где на каждую прореху пришивается своя заплатка, что в конечном итоге может деформировать объект самым непредсказуемым образом. Государственная служба как сложное институциональное образование, включающее нормативные поля, регулирующие разные сегменты государственно-служебных отношений (поступление на службу, прохождение службы, должностные обязанности, повышение квалификации, разрешение конфликтов интересов и т. д.), легко поддается проектному сегментированию. Но как только усилия начинают концентрироваться на отдельных направлениях, возникает риск размывания общей ценностной перспективы.

Методология проблемно-ориентированного проектирования стала основой двух федеральных программ: «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» и «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)». Эти программы разрабатывались по схеме: проблемы — цели и задачи — механизмы решения задач (мероприятия) — ожидаемые результаты. Вместе с тем, опыт реализации государственных программ показывает, что эта логика не безупречна. Процесс реформирования неизбежно обретал сегментарный характер, в результате чего ни в первом, ни втором случае не удалось выйти на уровень заявленных целей. Интуитивное понимание этой сегментарности отразилось в объяснении причин слабой результативности проведенных мероприятий такими явлениями, как отсутствие полноценной системы координации и мониторинга проводимых работ¹⁸, отсутствие уполномоченного органа, отвечающего за процесс реформирования¹⁹. Однако вопрос

¹⁸ Баснак Д.В. Программно-целевой подход в системе управления государственной службой: автореф. дис... канд. экон. наук. М., 2009. С. 12.

¹⁹ Борщевский Г.А. Указ. соч. С. 78.

заключается не только в сложностях управления реформой, но и в исходных методах проектирования изменений. Когда ценностные ориентиры размыты, либо их формулировки настолько расплывчаты, что могут быть неоднозначно проинтерпретированы, когда реформа сводится к «латанию дыр», то вряд ли можно рассчитывать на достижение результата, характеризующегося системностью воплощенных принципов.

Ценности в процессе реформирования не только определяют вектор преобразований, но и являются важным системообразующим фактором. Они позволяют сводить к единому знаменателю нормотворческую деятельность как важнейший инструмент имплементации нововведений. Нельзя сказать, что данный фактор не осознавался инициаторами реформ. В федеральном законе «О системе государственной службы в Российской Федерации» (2003 г.) формулируются основные принципы построения и функционирования системы государственной службы, такие как: федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; законность; приоритет прав и свобод человека; равный доступ граждан к государственной службе; единый подход к организации государственной службы; взаимосвязь государственной и муниципальной службы; открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих; профессионализм и компетентность государственных служащих; защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц²⁰.

Однако трансформация этих принципов в конкретные нормативные акты оказалась небезупречной. Основная проблема состояла в том, что детальному нормативному регулированию необходимо было подвергнуть различные стороны государственно-служебных отношений: поступление на государственную службу, оплату труда, регулирование конфликтов интересов, условия прохождения службы, способы взаимодействия с гражданами и т. д. Неизбежное при разработке конкретного

²⁰ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (дата обращения: 15.04.2017).

нормативного документа погружение в соответствующую проблему и пристальное внимание к деталям ведет к ослаблению внимания к ценностным принципам. Возникает регулирование ради регулирования, что чревато отходом от задаваемых ценностных ориентиров.

Широта поля нормативных изменений породила также разновременность введения новых правил в разных сегментах государственно-служебных отношений. Так, процесс нормативной регламентации основных положений ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», начавшийся в 2005 году с подписанием Президентом серии указов, вводящих нормативные акты, регламентирующие проведение аттестации госслужащих, порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности и др., продолжается до сих пор. Когда в одном сегменте начинают действовать новые правила, а в другом еще сохраняются ранее сложившиеся, срабатывает инерция опривыченных моделей поведения. В условиях нестыковки старых и новых правил люди пытаются не столько приспособиться к новым правилам, сколько адаптировать их под понятную для них логику взаимодействий. В итоге вводимые нормы оказываются слабыми, они подменяются неформальными, что становится еще одним поводом для разочарований сторонников модернизации государственной службы. В.Б. Слатинов даже утверждает, что процесс реформирования государственной службы в нашей стране попал в «институциональную ловушку», т. е. в ситуацию господства неэффективных норм регулирования государственно-служебных отношений²¹.

Понимание значения идейно-ценностного механизма реформирования государственной службы позволяет обратить внимание еще на один важный аспект успеха реформаторской деятельности. Речь идет о влиянии ценностей не только на определение целей и задач намечаемых изменений в системе государственно-служебных отношений, но и на отношение к этим изменениям как самих государственных служащих, так и общественности. Успех реформы напрямую зависит от того, насколько заложенные в ней идеи и принципы будут восприняты теми, на кого эта реформа направлена.

Укорененные в сознании людей ценности являются одним из важнейших факторов, влияющих на их отношение к декларируемым целям. Человеку свойственно оценивать целесообразность проводимых реформ через призму сложившихся

²¹ Слатинов В.Б. Реформа государственной гражданской службы в постсоветской России: институциональные эффекты и институциональные ловушки // Образование и общество. 2011. № 2. С. 4–10.

ценностных представлений. То, что ему кажется важным и значимым, он будет поддерживать, и наоборот, то, что ему малопонятно, что не входит в круг его ценностных приоритетов, неизбежно будет оцениваться в лучшем случае как второстепенное, а в худшем — как вредное. Поскольку любая реформа нацелена на изменение поведения людей, в данном случае государственных служащих, в соответствии с новыми ценностными принципами, нельзя полагаться только на механизмы нормативного регулирования. Важно, чтобы эти принципы органично вошли в структуру их личностных ценностных ориентиров. Для этого необходимо, по крайней мере, проинформировать широкие слои общественности о смысле преобразований, а чтобы идея превратилась в руководство к действию, надо еще и убедить людей в ее справедливости, важности реализации для общества и для каждого человека. Вот почему ключевой составляющей идейно-ценностного механизма реформирования становится поддержка легитимации новаций.

Легитимация реформы государственной службы представляет собой процесс освоения массовым сознанием смыслов и ценностного значения проводимых преобразований. Этот процесс нуждается в регулировании, т.е. в направленном внесении в публичное пространство информации, способной оказывать воздействие на отношение людей к государственной службе, на их представления о месте и роли данного института в обществе, на их понимание важности намеченных преобразований и т. д. Фактически речь идет об информационном сопровождении реформы, обеспечивающем распространение нужных смысловых интерпретаций, соответствующих замыслу реформы мифологем и идеологем.

Можно назвать, по крайней мере, две проблемы, осложняющие решение задачи легитимации реформы. Первая заключается в неоднородности современного информационного пространства и невозможности государства полностью контролировать протекающие в нем процессы. Реформа государственной службы неизбежно подвергается различным интерпретациям как сторонниками выбранного курса преобразований, так и их оппонентами. Плюрализм суждений обусловлен, во-первых, тем, что любые предложения изменений всегда наталкиваются на доводы тех, кто хотел бы сохранить привычную для себя социальную среду и кто будет стремиться найти более или менее убедительные обоснования пагубности ломки сложившейся системы отношений. Во-вторых, выбор целевых ориентиров преобразований, как показывает опыт различных стран, всегда сопровождается дискуссиями в экспертном

сообществе, которые выплескиваются в публичное пространство и вносят свой вклад в нарастание разногласий интерпретации смысла реформ в сфере государственно-служебных отношений. В-третьих, любая реформа в системе государственного управления оказывается в фокусе внимания оппозиционных политических сил, которые в соответствии с логикой политической борьбы будут стремиться к формулированию своей критической позиции.

Со времени начала реформы государственной службы в нашей стране в информационном пространстве складывалась крайне пестрая картина мнений и суждений, начиная с пессимистических оценок и утверждений, что аппарат не может сам себя реформировать, до умеренно оптимистических, в которых давалась хотя и осторожная, но все-таки позитивная оценка отдельным преобразованиям. Реформа обрела различные мифологемы, в которых граждане черпали основания для своего собственного отношения к проводимым преобразованиям. В такой ситуации важным становилось обеспечение присутствия в информационном пространстве контента, снижающего уровень недоверия к проводимым преобразованиям.

Вторая проблема легитимации нововведений — психологические особенности восприятия новых идей и ценностей. Реформа государственной службы ориентирована на изменения в сознании и поведении людей, уже сложившихся как личности, обладающих своей системой ценностных предпочтений и представлений, а также стереотипов и установок. В массовом сознании сложился образ государственной службы, неспособной к восприятию каких-либо новаций. Государственным служащим приписываются формализм и бездушность, их обвиняют во взяточничестве и отстаивании своих корыстных интересов, нежелании прислушиваться к мнению гражданского общества и т. п. Эти стереотипы способны создавать непреодолимые преграды на пути реформы, поскольку формируют либо убежденность в ненужности проводимых преобразований, либо уверенность, что государственный аппарат в принципе не реформируем в силу неискоренимости присущего ему свойства воспроизводить бюрократизм, коррупцию и оторванность от интересов простых граждан.

Показательно, что на эти представления практически не влияет личный опыт граждан. Например, на вопрос «Как Вы считаете, в какой мере органы власти России поражены сейчас коррупцией?» в 2017 г. только 7% респондентов затруднились ответить. Остальные считают, что «коррупция полностью поразила органы власти России сверху донизу» (32%), что «органы власти России в значительной мере

поражены коррупцией» (47%), что «органы власти России поражены коррупцией, но в незначительной мере» (13%), и только 1% россиян считает, что «в государственном аппарате России практически нет коррупции». При этом в ситуации взаимодействия с представителями органов государственной власти в последние три года находились от 1% респондентов, их друзей и близких (приходилось растаможивать какие-либо грузы) до 19% (приходилось получать важные документы, справки в местных органах власти). Среди тех, кто получал важные документы, справки в местных органах власти, только 9% граждан столкнулись со случаями коррупции²². Иными словами, стереотип чиновника-коррупционера сформировался в массовом сознании под влиянием не столько собственного опыта, сколько под воздействием циркулирующей в обществе информации, транслирующей укорененные в культуре стереотипы. Вот почему реформирование государственной службы предполагает выход в публичное информационное пространство, которое должно рассматриваться как арена борьбы за умонастроения людей, за их взгляды и убеждения, за их доверие.

По данным социологов, только 11,7% россиян понимают смысл проводимой реформы государственной службы²³. Вряд ли можно рассчитывать на то, что простые граждане будут вникать в тонкости осуществляемых преобразований с целью постижения их смысла. Для целей реформы это и не требуется, каждый должен разбираться в том, что входит в круг его непосредственных интересов. Но что важно для успеха реформы, так это доверие граждан к институту государственной службы, к государственным органам власти. В научной литературе доверие рассматривается как важный фактор, обеспечивающий возможность институциональных преобразований. В аналитическом обзоре Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации отмечается, что «в среде с высоким уровнем доверия... реформы могут быть не только правильно приняты и реализованы, но также быть устойчивыми достаточно долго, для того чтобы принести ожидаемые положительные результаты»²⁴.

²² Институциональная коррупция и личный опыт // Левада-Центр [Сайт]. 28.03.2017. URL: <http://www.levada.ru/2017/03/28/institutsionalnaya-korrupsiya-i-lichnyj-opyt/> (дата обращения: 20.04.2017).

²³ Бойков В.Э. Реформа государственной службы: предпосылки и проблемы (Результаты социологического опроса) // Социология власти. 2003. № 5. С. 5–11.

²⁴ Мониторинг общественного доверия: российский и зарубежный опыт (Серия «Аналитические обзоры Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». №5/2016). М., 2016. URL: <https://drive.google.com/file/d/0By-zsVCsPhZVY18yQmtIXy1fSkk/view> (дата обращения: 13.05.2017).

Доверие к институту, как и доверие к конкретному государственному служащему, складывается на основе ожиданий, в которых воплощается усвоенное в ходе социализации знание о функциях института или ролях чиновника, на основе уверенности, что эти функции и ролевые требования будут выполняться в силу их ценностной значимости. Иными словами, доверие возникает тогда, когда гражданин убежден, что институт функционирует по понятным правилам, которые самим гражданином признаются и ценятся. Для формирования таких представлений важным является подключение идейно-ценностного механизма, обеспечивающего внесение в информационное пространство соответствующих замыслу реформы суждений и интерпретаций.

Рамки статьи не позволяют подробно останавливаться на технологиях решения этой задачи. Отметим только, что любые реальные результаты в борьбе с коррупцией и взяточничеством, факты честного и добросовестного исполнения обязанностей государственными служащими, создаваемые условия повышения открытости и прозрачности работы государственных органов, вводимые в ходе реформы меры по усилению ответственности руководителей органов государственной власти за принимаемые решения должны получать соответствующую общественной значимости этого явления информационную поддержку. Освещение достижений, полученных в результате реформирования государственной службы, должно наполнить информационное пространство контентом, способным поколебать сложившиеся стереотипы.

Особые действия в рамках идейно-ценностного механизма должны быть направлены на государственных служащих как на главный объект реформирования. По данным социологов, 76% госслужащих имеют представление о смысле реформы государственной службы²⁵. Однако понимание смысла еще не означает принятия провозглашенных целей, согласия с вводимыми нормами и правилами, осознания целесообразности ориентации на обновленные ценности. Должны быть предприняты дополнительные усилия, чтобы разъяснить государственным служащим открывающиеся в ходе реформы возможности и помочь им адаптироваться к меняющимся правилам, принять новый институциональный порядок как ценность.

Внесение в сознание государственных служащих идеи о целесообразности реформы осложняется особенностями ожиданий, с которыми связано поступление на

²⁵ Бойков В.Э. Указ. соч. С. 10.

государственную службу. По данным социологов, мотивами поступления на службу для госслужащих стали: «гарантия постоянной работы, стабильного положения» (64,3%), «стремление занять престижное место в обществе» (37,3%), «желание принести пользу обществу» (33,3%), «стремление обеспечить перспективы» (32,2%), «желание приобрести широкие связи» (31,3%), «стремление повысить свое материальное положение» (26,5%), «стремление полнее реализовать себя» (22,2%), «стремление заработать высокую пенсию» (21,1%)²⁶.

Ожидание стабильности и гарантии занятости характерно для большинства госслужащих, а это, в свою очередь, означает, что на службу в государственные органы в основном идут те, кто хотел бы работать в условиях, исключающих коренные перемены. Только каждый пятый чиновник ищет возможности реализовать себя, а следовательно, способен быть более открытым для нововведений, создающих, в том числе, подобные возможности. Такая структура мотивации делает основную массу госслужащих слабовосприимчивой к идеям реформирования, поскольку в них она видит угрозу опривыченному порядку служебных взаимодействий.

В этой связи одной из составляющих процесса реформирования должны стать действия, направленные на то, чтобы развеять страх госслужащих перед переменами. Как правило, он генерируется ощущением неопределенности, отсутствием четкой перспективы, неуверенностью в завтрашнем дне. Идеино-ценностный механизм является основным способом снижения возникающей в условиях преобразования институционального порядка психологической напряженности. В рамках этого механизма организуется информирование людей о способах адаптации к изменениям, поскольку смятение и растерянность вызывает, как правило, непонимание того, как будут воплощаться новые нормы и правила, какие шаги надо предпринимать, чтобы встроиться в новую систему институциональных требований.

Разъяснение новых требований должно сопровождаться формированием в сознании госслужащих понимания значимости проводимых преобразований. Такое понимание не может основываться исключительно на приписывании этим преобразованиям общественной ценности. Как отмечалось выше, только 33,3% госслужащих горят желанием принести пользу обществу. Чтобы убедить

²⁶ Коростылева Н.Н., Ефанова О.А. Государственные служащие: мотивы поступления на службу и профессиональный рост / Институт государственной службы и управления персоналом РАНХиГС. М., 2014. URL: https://wciom.ru/fileadmin/file/nauka/grusha2014/s10/Korostyleva_Efanova.pdf (дата обращения: 17.05.2017).

остальных, надо выстраивать такую систему коммуникации, которая позволит каждому госслужащему оценить целесообразность реформы с точки зрения открывающихся перспектив реализации его индивидуальных ожиданий.

Одновременно идейно-ценностное сопровождение реформы должно быть нацелено на блокирование распространения представлений, обеспечивающих развитие корыстных мотивов. Так, если в информационном пространстве будут широко представлены сюжеты, в которых присутствуют терпимое отношение к коррупции и безнаказанность коррупционеров, то стремление к улучшению своего материального положения, которое демонстрируют 26,5% госслужащих, может вести к искушению использовать свое должностные полномочия в эгоистичных целях.

Реформа государственной службы начинается с появления идей о ее новом облике, с формулирования новых ценностных ориентиров ее развития. Успех реформы зависит от того, насколько эти идеи и ценности найдут адекватное отражение в нормативном порядке, конституирующем данное институциональное образование, и насколько полно они будут восприняты теми, кто в своих действиях будет воспроизводить новые нормативные требования. Дальнейшее исследование содержания идейно-ценностного механизма позволит глубже понять противоречия процесса реформирования государственной службы и предложить дополнительные решения возникающих проблем.

Список литературы:

1. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом РФ 15.08.2001 № Пр-1496) // ZakonBase.ru [Сайт]. URL: <http://zakonbase.ru/content/base/59119> (дата обращения: 29.08.2017).
2. Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2016 № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» // Государственная система правовой информации [Официальный интернет-портал правовой информации]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201608110041> (дата обращения: 09.04.2017).
3. Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7379/ (дата обращения: 29.08.2017).

4. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (дата обращения: 15.04.2017).
5. *Барабашев А.Г.* Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010): препринт. М.: ИД ВШЭ, 2013.
6. *Баснак Д.В.* Программно-целевой подход в системе управления государственной службой: автореф. дис... канд. экон. наук. М., 2009.
7. *Бергер П., Лукман Т.* Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М.: Медиум, 1995.
8. *Бойков В.Э.* Реформа государственной службы: предпосылки и проблемы (Результаты социологического опроса) // Социология власти. 2003. № 5. С. 5–11.
9. *Борщевский Г.А.* Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 65–88.
10. *Давыдов К.В.* Должностные регламенты государственных гражданских служащих как элемент реформы государственной службы Российской Федерации: основные правовые проблемы // Административное право и процесс. 2011. № 4. С. 27–32.
11. Институциональная коррупция и личный опыт // Левада-Центр [Сайт]. 28.03.2017. URL: <http://www.levada.ru/2017/03/28/institutsionalnaya-korrupsiya-i-lichnyj-opyt/> (дата обращения: 20.04.2017).
12. *Коростылева Н.Н., Ефанова О.А.* Государственные служащие: мотивы поступления на службу и профессиональный рост / Институт государственной службы и управления персоналом РАНХиГС. М., 2014. URL: https://wciom.ru/fileadmin/file/nauka/grusha2014/s10/Korostyleva_Efanova.pdf (дата обращения: 17.05.2017).
13. Мониторинг общественного доверия: российский и зарубежный опыт (Серия «Аналитические обзоры Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». №5/2016). М., 2016. URL: <https://drive.google.com/file/d/0By-zsVCsPhZVY18yQmtIXy1fSkk/view> (дата обращения: 13.05.2017).
14. *Оболонский А.В.* Сторонники и противники реформы государственной службы (опыт классификации) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 43–49.

15. *Пушкарева Г.В.* Когнитивные механизмы конструирования политической реальности // Полис. Политические исследования. 2015. № 1. С. 55–70.
16. *Пушкарева Г.В.* Технологии социального проектирования в процессе реформирования государственной службы // Общественные науки и современность. 2011. № 4. С. 44–51.
17. Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность / Отв. ред. А.Г. Барабашев и С.В. Кабышев. М.: Формула Права, 2006.
18. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 гг. / Ред. и предисл. Т.В. Зайцевой. М.: Весь мир, 2003.
19. Реформирование государственной службы Российской Федерации (тезисы концепции Роскадров) // Российская газета. 23.12.1993.
20. *Слатинов В.Б.* Реформа государственной гражданской службы в постсоветской России: институциональные эффекты и институциональные ловушки // Образование и общество. 2011. № 2. С. 4–10.
21. *Шюц А.* Формирование понятия и теории в общественных науках // Американская социологическая мысль: тексты. М.: Издательство Московского университета, 1994. С. 481–496.

Pushkareva G.V.

Value-based Mechanisms for Reforming the Civil Service

Galina V. Pushkareva — Ph.D., Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.
E-mail: Pushkarjeva@spa.msu.ru

Annotation

The civil service reform is an important condition for improving the quality of public administration. The article considers the ideological and value-based mechanisms for reforming the public service, which are understood as the regulating potential of ideas and values in determining the goals of reform and in creating the ongoing support for them. The factors influencing the choice of the values of the reform are identified: the level of scientific knowledge, the evaluation of international experience, political priorities, and the specific features of political culture. It is shown that the values in the reform process not only determine the vector of transformations, but they are also an important system-forming factor. They make it possible to unify the process of creating new norms, an important tool for implementing innovations. It is substantiated that the success of a reform depends on how the ideas and principles embodied in it will be perceived by those targeted by the reform. Legitimization of the civil service reform as a process of mastering the meanings and values of the ongoing transformations by the mass consciousness is seen as an important component of the ideological-value reform mechanism.

Keywords

Civil service, civil service reform, values, ideological-value mechanism, legitimization.