УДК 316.343.656:316.33

ЛИТВИНЦЕВА Е.А.

Институциональные основания государственной гражданской службы

В статье рассматриваются изменения в институте государственной гражданской службы. Обозначены перспективы институционального развития государственной гражданской службы как социального института, обладающего имманентной общественной ценностью; методологические позиции, определяющие тенденции институционального развития государственной гражданской службы, факторы, влияющие на ее институционализацию; определены сущностные характеристики данного социального института и ключевые идеи институционализации.

Ключевые слова: социальный институт, государственная гражданская служба, институционализация.

Современное развитие социальных институтов, прежде всего института государственной гражданской службы, происходит под влиянием кардинальных изменений в социальной реальности, во взаимоотношениях государственных структур и институтов гражданского общества. Смысл нарастающих угроз для государственной гражданской службы Российской Федерации заключается в возможностях возникновения «системных» сбоев и сильной неравновесности, приводящих к неуправляемости социальных институтов, появлению сложных эмерджентных проблем, возникновению «неконструктивной социальной самоорганизации».

Чрезвычайно значимым представляется закрепление постулата, что при всех существующих различиях в формах и типах государства, способах осуществления государственно-служебной деятельности развитие государственной гражданской службы как социального института определяется объективной необходимостью реализации потребности в упорядочении социальной жизнедеятельности, объединения общественно значимых ценностей.

Подчеркнем: перспективы институционального развития государственной гражданской службы связаны с пониманием ее не только как вида социальной организации или деятельности по обеспечению работы органов государственной власти и управления, но и как социального института, обладающего имманентной общественной ценностью. Гражданская служба – это общественная система, особый социальный институт, реализующий объективную общественную потребность в упорядочении и стабилизации общества (социума).

В данном контексте осмысление функционирования государственной гражданской службы как института, конструирующего социальную реальность, дает возможность определить императивы ее развития с ориентацией на прогнозируемые (перспективные) потребности граждан, их объединений и институтов. Конструирование социальной реальности предполагает наполнение ее новыми смыслами, оно ориентировано на изменение социального пространства, представляет собой процесс, порождающий континуальность и циклическую причинность, направленный на преобразование социальной действительности, ее оптимизацию, обеспечение стабильности. Данное понимание приводит к выводу о значимости изучения множественных возможностей будущего развития, определения альтернативных

перспектив, выстраивания социальных коммуникаций в рамках единого процессуального единства института и конструируемой им социальной среды.

Обозначим основные методологические позиции, определяющие тенденции институционального развития государственной гражданской службы, факторы, влияющие на ее институционализацию.

Конструктивной представляется цивилизационная концепция С. Хантингтона, в которой обосновываются тезисы о формировании «многополюсного полицивилизационного мира», о кардинальных изменениях в государственной политике, о возникновении «сложного, разнообразного и многоуровневого международного порядка». Существенное значение имеет его высказывание относительно усиления фактора государственной идентификации: «...глобальная политика стала выстраиваться вдоль новых линий – культурных... наиболее масштабные и опасные конфликты происходят не между социальными классами, а между народами различной культурной идентификации»[1] .

Представляется важной методологическая позиция Н. Лумана: современное общество необходимо рассматривать как *самореферентную* (самовоспроизводящуюся) социальную систему[2]. Отметим важный тезис Н. Лумана: современное развитие общества происходит в рамках самоответственности и перманентной саморефлексии, а важнейшим свойством самореферентных социальных систем (обществ) является отказ от одностороннего контроля. Поскольку в современных обществах не существует полной уверенности в неизменном состоянии и невозможно прогнозировать направления конкретной деятельности (поведения), вследствие этого возникает неуверенность в дальнейшем развитии. Однако согласимся с мнением Н. Лумана, что снижение неуверенности развития системы может происходить через стабилизацию *ожидания того или иного поведения*, а не через стабилизацию самого поведения (деятельности, действия).

Существенное значение в контексте институционального развития государственной гражданской службы приобретает концепция *становления социальных институтов П. Бергера* и *Т. Лукмана,* для которых появление социальных институтов во многом связано с внутренней нестабильностью жизнедеятельности людей, которая вынуждает к созданию социального порядка: само «человеческое существование помещено в контекст порядка, управления, стабильности»[3] и ведет к возникновению социальных институтов.

Анализ процессов институционализации в русле идей П. Бергера и Т. Лукмана приводит нас к выводу, что существуют определенные *границы институционализации*, зависящие от всеобщности (глобальности) структурных компонентов: если большая часть релевантных структур разделяется большинством, деятельность институтов будет глобальной. На основании этого можно сделать вывод об историческом (преходящем) характере социальных институтов.

Обозначим основные отправные смысловые позиции исследования государственной гражданской службы в институциональной парадигме и, учитывая их, определим сущностные характеристики социального института и ключевые идеи институционализации как процесса становления и развития социальных институтов.

1. Возникновение социальных институтов связано с *объективной необходимостью удовлетворения общественных потребностей и объединения значимых общественных ценностей*. Процесс институционализации возникает в том случае, если та или иная потребность начинает осознаваться не как частная, а как общесоциальная и для ее удовлетворения устанавливаются особые нормы поведения, выделяются ресурсы, готовятся кадры. В этом смысле формирование института государственной службы связано в первую очередь с удовлетворением социальной потребности в упорядочении, обеспечении социального порядка и безопасности.

2. Упорядочение социальных отношений и определенная предсказуемость поведения участников институционализированного взаимодействия достигаются благодаря *четкому распределению функ-*

ций, наличию статусно-ролевого разделения. Статусно-ролевое разделение в институте государственной гражданской службы направлено на фиксацию организационно-правовых требований к социальному статусу государственных служащих. Через функциональное распределение закрепляется вектор статусного взаимодействия, по которому реализуются нормативно установленные стандарты служебного поведения государственных служащих. В отличие от статуса иных социальных групп статус работников в системе государственной службы закрепляется в нормах права и характеризуется совокупностью прав, обязанностей, ограничений, запретов, связанных с прохождением гражданской службы.

3. Достаточно высокая эффективность социальных институтов в удовлетворении общественных потребностей достигается вследствие *разделения труда и профессионализации выполнения функций*. В государственной гражданской службе в силу ее высокой значимости как социально-управленческого института, осуществляющего функции упорядочения общественной жизнедеятельности, формируются особые профессиональные требования к лицам, замещающим должности гражданской службы. Смысл профессиональной служебной деятельности как обеспечения исполнения полномочий органов государственной власти определяет установление нормативных правовых требований к уровню профессиональной подготовки, качеству профессиональных знаний, навыков и умений, способности к постоянному профессиональному саморазвитию и самосовершенствованию.

4. Социально-регулирующая роль институтов базируется на *особом типе регламентации*. Социальный институт во многом основывается на воспроизводстве достаточно широкого круга условий, требований, обязанностей, стандартизированных для всех исполнителей функций. Регламентирующая роль государственной гражданской службы как социального института заключается в установлении правил, стандартов, регламентов действия и взаимодействия как для иных социальных институтов, так и для отдельных индивидов. Подчеркнем главное: в отличие от иных институтов государственная служба устанавливает прежде всего институционализированные образцы поведения.

5. Регламентирующий характер социальных институтов основывается на *рационально обоснованном и обязывающем характере механизмов регуляции – норм как образцов поведения*. Подобное значение социальных институтов подчеркивал М. Вебер: «Сообщества, где одним из определяющих поведение факторов служит наличие рациональных установлений и аппарата принуждения, мы будет называть институтами»[4]. Регламентация государственных органов может осуществляться в различных формах: законодательного установления, осуществления контрольных и надзорных полномочий, правоприменительных действий и пр.

6. Стабильность института определяется *наличием социального контроля как особого набора санкций, стимулирующих позитивное поведение*. Контрольные функции государственной гражданской службы реализуются прежде всего посредством нормативного установления требований к служебному поведению служащих, однако большое значение имеют самоконтроль, следование этическим установкам в профессиональной служебной деятельности.

7. Развитие социального института тесно связано с *наличием органов управления* как в виде особых учреждений, которые целенаправленно организуют и регулируют социальные отношения, так и в виде самоорганизующихся компонентов, основанных на принципах самоуправления. Формирование органов управления государственной гражданской службы в организационно-правовом плане является одним из важнейших условий ее эффективного развития, поскольку государственная служба как особый государственно-правовой институт не только реализует исполнение полномочий государственных органов, но и является публичной службой в интересах общества.

На основе анализа теорий, концепций и институциональных парадигм приходим к выводу о существовании определенного

алгоритма (последовательности стадий) институционализации государственной гражданской службы: появление потребности в упорядочении социальной жизнедеятельности; возникновение институциональной структуры как результата взаимодействия спонтанных социальных процессов и целенаправленных управленческих механизмов; легитимизация институциональных отношений и взаимоотношений; возникновение системы стандартизированных ожиданий относительно необходимого социального поведения; формирование управленческих структур, осуществляющих социальный контроль за соблюдением институциональных форм поведения и способов деятельности.

Институционализация государственной гражданской службы представляет собой синергетический процесс перехода от неформальной и неорганизованной деятельности к формированию организационных структур с управленческой иерархией и регламентированной деятельностью. При этом данный синергетический процесс перехода, возникший «на заре» государственного строительства, актуален, имеет место всегда, когда государственное управление начинает осваивать новые области социальной жизни или приступает к изменениям подходов в управлении «на стыке» ранее существовавших социальных сфер и процессов.

Социальный институт представляет собой особое социальное образование, посредством которого организуется общественная жизнедеятельность, упорядочиваются социальные отношения и социальные практики в наиболее важных общественных сферах. Государственная гражданская служба, представляющая собой административный институт реализации функций государственного управления, с одной стороны, выполняет функцию взаимосвязи между административным и политическим управлением, поддерживает социальные взаимодействия между управленческими структурами и обеспечивает координацию их деятельности. С другой стороны, способствуя когерентности развития межинституциональных отношений, она контролирует исполнение институциональных норм, поддерживает функционирование эффективных социальных практик.

Включение в число параметров, задающих направленность развитию социальных институтов, в том числе института государственной гражданской службы, фактора кардинального усложнения социальных взаимодействий дает основания для сомнений в возможности достижения запланированного, тщательным образом продуманного результата. В данном плане новое звучание приобретают государственные программы, проекты и планы, которые не только должны быть созвучны меняющимся социальным условиям жизнедеятельности граждан, но и «встраиваться» в естественные социальные процессы.

В контексте формирования «гибкой власти», необходимости «мягкого (нелинейного) управления», «управления социальными алгоритмами» важно чувствовать логику и ритмы событий, научиться «резонансному» воздействию, ориентироваться на естественные тенденции развития российского социума, осваивать технологии обеспечения баланса государственных, общественных и личных интересов.

---

[1] Подробнее см.: Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М., 2004. С. 13, 24.

[2] Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории. СПб., 2007. С. 32.

[3] Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности: трактат по социологии знания. М., 1995. С. 87.

[4] Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 537.