Клеймёнов Евгений Алексеевич – юрисконсульт правовой группы Федерального государственного учреждения «Дальневосточное окружное управление материально-технического и военного снабжения МВД России, аспирант (г. Хабаровск). E-mail: yevdeni_kl@yandex.ru

К вопросу о сущности открытости института государственной службы

На фоне проводимой в нашей стране административной реформы в статье поднимается актуальная проблема открытости государственной службы. Автором обобщены теоретические подходы к исследованию вопросов взаимодействия государственного аппарата и институтов гражданского общества. Осуществлена операционализация понятия «открытость государственной службы», выделены его существенные стороны: кадровая открытость, информационная прозрачность (транпарентность), сервисная открытость, интроспективная интенциональность государственных служащих на открытость. Кроме того, выявлены и артикулированы необходимые условия-основания существования анализируемого социального феномена: верховенство закона, паритетность статусов, возможность социального контроля, конкурентная вертикальная мобильность. Особое внимание в работе уделено механизмам достижения состояния открытости государственной службы.

Ключевые слова: открытость государственной службы, транспарентность, кадровая открытость, информационная прозрачность, каналы открытости, критерии информационной открытости, интроспективная интенциональность на открытость, сервисная открытость, институциональное доверие, интеракция, индикаторы открытости государственной службы.

В последнее время в российской социологической литературе активно обсуждаются проблемы взаимодействия власти и общества. Круг поднимаемых тем достаточно широк: от размышлений о становлении и развитии гражданского общества до необходимости и пользе введения единого государственного экзамена. Подобная направленность, на наш взгляд, во многом традиционна для общественной научной мысли России. Однако с введением демократических форм государственного устройства, провозглашением конституционных прав и свобод человека и гражданина в области государственного управления материалы исследований приобрели новые смысловые оттенки.

Сегодня социологи все чаще обращаются к вопросам о том, какие отношения выстраиваются между властью и обществом, о доступности, близости, подконтрольности властных институтов гражданам. Другими словами – о соответствии декларируемых правовых принципов и норм социальной действительности.

Результаты социологических опросов, проводимых ведущими социологическими центрами нашей страны в разные годы, свидетельствуют о представленных в различных формах отчуждении государства и общества [4. С. 28 – 39]. Обоснования сложившейся ситуации разнообразны, но в целом они вращаются вокруг исторических традиций российской государственности. Её проекция на историческое развитие системы «государство-общество» заключается в том, что государство не рассматривает население в качестве равного себе диалогового партнера. Для населения, в чьей коллективной исторической памяти живет передаваемый из поколения в поколение дух внешней покорности и терпимости, властные структуры в целом, в некой этатистской абстракции, являются сакральным символом и не воспринимаются рационально.

При этом, парадоксально, что в частности конкретный чиновник, отдельное госучреждение доверия не вызывают. Принуждение и административный произвол, неспособность обеспечить и защитить декларируемые права и свободы вызывают противодействие, обратную реакцию: хитрость, уловку, обход закона (уклонение от прохождения срочной военной службы, от уплаты налогов и т. д.).

В настоящее время практика подобного рода оборачивается правовым нигилизмом, процветанием теневой экономики, коррупцией, которые превратились в норму, неотъемлемую часть образа жизни российского обывателя. Среди вариантов разрешения сложившейся ситуации, слома привычных схем коллективного бессознательного наиболее часто можно встретить предложения по повышению открытости органов государственной власти, а точнее – института государственной службы, представляющего собой своеобразный проводник между политическим руководством и населением.

Требование открытости, по мнению профессора О.Ф. Шаброва, диктуется возрастающим уровнем социальной организации современного общества, представляющего собой настолько сложный организм, что без обратной связи, без учета мнений и настроений, особенностей того или иного народа, групп населения, без признания ими правомерности того, что делает государство, трудно рассчитывать на эффективность государственного управления [8, с. 36].

Прохождение государственной службы на основе принципа открытости, подотчетности населению обществоведы заимствовали из англо-саксонской парадигмы организации «отзывчивой» бюрократии, основы которой закреплены в том числе в международных правовых актах. Вместе с тем, в работах на обозначенную тематику во многом метафоричному термину «открытость государственной службы» не дается сколько-нибудь детального определения.

Любая открытая социальная система взаимодействует с внешней средой. Взаимодействие предполагает существование взаимного влияния объектов друг на друга, с последующим изменением состояния, свойств каждого из них. В этом смысле однонаправленная, субъект-объектная деятельность чиновников, в отсутствие всякой возможности населения подчинить своей воле представителей правящих кругов, не может рассматриваться как открытая.

Такая система неустойчива, она подвержена неизбежным социальным катаклизмам и потрясениям. Синергетическая трактовка открытости государственной службы в сочетании с элементами марксовой теории не вскрывает всего многообразия теоретических конструктов предмета анализа. Один из таких подходов, вычленяющий существенные признаки открытости бюрократии, представлен в трудах Карла Поппера.

Ученый связывает открытость государственного аппарата с идеей власти закона. Применительно к чиновникам К. Поппер отмечает, что живая и гибкая традиция служения закону должна быть противопоставлена жесткой противоположной традиции беспринципной власти страха [5, с. 79]. Именно законность, по мнению К. Поппера, подчиняя единым правилам коллективного поведения, создает инструменты для влияния населения на чиновников, уравнивая их. Кроме этого, одной из важнейших характеристик открытости страты чиновников является свободная, основанная на принципах равенства конкуренция индивидов за статус государственного служащего.

Еще одним базисом открытости является равенство, паритетно-плюралистичные, диалоговые начала взаимодействия государства и общества. Однако следует говорить не о равенстве вообще, поскольку государство по определению – публично-правовой субъект, с которым общественные институты состоят в отношениях власть-подчинение, а о равенстве перед законом.

Вместе с тем, верховенство закона – это лишь средство, с помощью которого рождается атмосфера взаимного доверия. Через доверие и уважение к закону, по утверждению К. Поппера, рождается доверие к правовым институтам государства и к чиновникам, несущим ответственность за исполнение закона.

На концепт доверия как одного из важнейших показателей открытости обращает внимание Никлас Луман. Он полагает, что доверие становится необходимым условием общественного развития в силу нарастания неуверенности людей в будущем, связанного с увеличением сложности и непрозрачности современных обществ [9, p. 89].

Доверие как институциональная связь несет в себе два критерия идентификации: интеллектуальный (познавательный) и эмоциональный. Первый связан с оправдываемыми в дальнейшем ожиданиями о предполагаемых будущих действиях объекта доверия, второй несет в себе ожидание позитивного и справедливого.

Вместе с тем, среди «радиусов доверия» (Ф. Фукуяма) позиционное доверие к конкретной социальной роли чиновника и процедурное доверие к его деятельности, перерастающие в «институциональное доверие населения» (П. Штомпка) к бюрократии в целом, является лишь показателем, который не присущ внутренне и неразрывно по отношению к последней и по которому мы можем лишь судить о её транспарентном состоянии. Следовательно, доверие населения – признак в определении открытости государственной службы хоть и необходимый, но дескриптивный. Он появляется не сам по себе, а благодаря исходящей от корпуса чиновников и воспринимаемой населением трансляции

своеобразной эгалитаристской справедливости, воплощенной в форме общеобязательных легальных установлений.

По мнению Н.М. Байкова, доверие населения является не только выражением открытости государственной службы, но и главным интегральным критерием эффективности деятельности государственной бюрократии, который высвечивает способность кадрового потенциала государственной власти выполнять консолидирующую роль между властью и населением, создавать условия для развития экономических свобод, предоставлять населению качественные публичные услуги [2, с. 156].

Возможность влияния, о которой мы упоминали выше, постулирована в виде социального контроля, осуществляемого в различных формах. Доступность общественному контролю как элементу «гражданственности» государственной службы обоснована в трудах В.Д. Граждана, Г.В. Атаманчука, В.Г. Игнатова, Н.М. Горбунова. При этом, контроль не следует отождествлять исключительно с выявлением недостатков и нарушений в системе государственной службы, с чем он обычно ассоциируется. Следует вести речь и о позитивном контроле, цель которого в формировании превентивных условий, при которых поссибилизм административных злоупотреблений минимизируется.

Предельно приближенное определение к выделенным нами фундаментальным характеристикам открытости дает Г.В. Пызина. Она считает, что открытость является свойством государственной власти, а также «необходимым условием взаимодействия государства и гражданского общества, реального равенства прав на информацию, участия граждан в общественно-политической жизни и их контроля над деятельностью органов государственной власти и управления» [7, с. 25].

Таким образом, верховенство закона, основанное на нем и по отношению к нему равенство государственных и общественных институтов, возможность осуществления общественного контроля (влияния) за решениями и действиями властей, свободные конкурентные начала для восходящей вертикальной мобильности – все эти элементы являются своеобразным метауровнем системы «государство – гражданское общество», они обеспечивают беспрепятственное функционирование каналов коммуникации, образуя в итоге эффект взаимного доверия власти и общества.

Открытость государственной службы имеет несколько сторон. Однако говорить об открытой системе можно только тогда, когда акторы внешней среды обладают достоверным и по возможности полным знанием о состоянии, динамике этой социальной структуры, поэтому цементирующим каркасом для открытости государственной службы является открытость информационная. Неслучайно в связи с этим в систему критериев оценки эффективности органов государственной власти субъектов РФ включена получаемая на основе социологических опросов удовлетворенность населением их информационной открытостью.

Для интерпретации данной части открытости некоторые авторы используют термины «прозрачность» и «транспарентность». Информационная

открытость создает предпосылки и для возможности физически попасть в органы государственной власти посредством прояснения места нахождения и режима работы соответствующего органа государственной власти.

Правовая основа и сущность информационной открытости заложены в Конституции Российской Федерации и развиты в ряде иных правовых актах. Анализ приведенных документов позволяет согласиться с предложенным С.Е. Нарышкиным определением информационной открытости органов государственной власти: «это такая организация деятельности органов власти, при которой гражданам, их объединениям, коммерческим структурам, другим государственным и муниципальным органам обеспечивается возможность получать необходимую и достаточную информацию об их деятельности, принимаемых решениях и другую общественно значимую информацию при соблюдении установленных федеральным законодательством ограничений» [1, с. 129].

К критериям информационной открытости большинство ученых относит доступность (возможность получения и понимания информации), полноту, (объем и характер содержания информации), актуальность (социальная значимость информации на момент её получения), оперативность (скорость получения информации), объективность и масштабность (транслирование информации максимально возможной по охвату аудитории через множество источников).

Каналы информационной открытости в зависимости от наличия посредника, представленного в различных формах, можно разделить на опосредованные и непосредственные. К опосредованным относятся, прежде всего, традиционные СМИ: телевидение, радио, пресса. Большинство населения черпает информацию о решениях властей именно из этих источников. Однако уровень доверия к информации о действиях управленческих структур, поставляемой данными масс-медиа, составляет всего лишь 14% [6, с. 48]. Это связано с тем, что подавляющая часть традиционных СМИ находится под мощным административным контролем, являясь средством трансляции монологовой, государственно-центристской культуры, а подчас и манипулирования.

На этом фоне более активно обратная связь налаживается в Интернете посредством использования населением возможностей официальных сайтов органов государственной власти. Именно во «всемирной паутине» разворачивается масштабная, по-настоящему интерактивная дискуссия по поводу действий властей, в том числе с участием государственных служащих, проявляется незашоренный плюрализм мнений, приближая участников коммуникационного обмена к объективным представлениям об отношениях государства и общества, к доверию. Обратная связь устанавливается и с помощью небезызвестных книг жалоб и предложений, размещаемых на стендах в присутственных местах. Однако научно обоснованные сведения, адекватно отражающие общественное мнение в настоящее время, по мнению автора, могут быть представлены только в виде результатов социологических опросов. Причем, следует согласиться с рядом авторов, что наибольшую ценность в этой

связи представляют не общероссийские срезы, а децентрализованные мониторинги общественного мнения, иллюстрирующие региональную специфику.

Опосредованная интеракция устанавливается также при помощи коллективного или индивидуального направления письменных и устных обращений в органы государственной власти и получения ответа на поставленные вопросы в установленном законом порядке. Кроме этого, в последнее время широкое применение получает такая полезная одноканальная форма информирования населения, как распространение писем, отчетов, тематических брошюр, обзоров и сборников по целевым аудиториям (пенсионеры, налогоплательщики, ветераны войны, владельцы дачных участков и т. д.).

В социальной реальности по-прежнему крайне актуальное значение имеет непосредственное взаимодействие чиновников и граждан, так называемое, «живое общение». Данный канал транзакции осуществляется в типичных для отечественной системы управления процессных ответвлениях:

- посредством индивидуального взаимодействия «лицом к лицу» конкретного гражданина с конкретным государственным служащим или политическим деятелем (личный прием граждан);

- управленческое консультирование – участие граждан в работе структурных подразделений государственного аппарата как на основе членства (например, независимые эксперты в аттестационных комиссиях), так и с правом совещательного голоса (публичные слушания, советы по предпринимательству при губернаторах, совместные рабочие группы и т. д.);

- встречи с общественностью по социально значимым вопросам;

- прямая телефонная и видео связь: справочные службы, «горячие линии», телефоны доверия, вопросы в прямом эфире теле- и радиопередач с участием чиновников;

- экологическая, антикоррупционная, медико-социальная, религиоведческая, градостроительная и иные экспертизы принимаемых властями решений.

Кроме информационной открытости, автор выделяет открытость кадровую, которая может быть рассмотрена с разных позиций. Данный феномен может быть интерпретирован с точки зрения возможности обновления института государственной службы за счет потоков трудовых ресурсов из иных профессиональных групп. Кроме этого, изучаемое явление заслуживает внимания в разрезе доступности тех или иных должностей для различных половозрастных, национальных и религиозных социальных групп.

Интегративным же выражением перечисленных аспектов является конституционный принцип равного доступа граждан к государственной службе, конкретизированный в Законе о гражданской службе [1].

Таким образом, кадровая открытость государственной службы – это система замещения должностей государственной службы гражданами, прошедшими квалификационный отбор по заранее разработанной, формально закрепленной процедуре, единственным критерием оценки в которой являются

профессиональные и морально-этические качества и свойства кандидата, детерменирующие его служебную пригодность.

Принципиально иным должен выглядеть канал формирования слоев власти административной. Для желающих заполнить ячейки социальной ниши государственных служащих, такого рода фильтром является конкурсный отбор на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы. Механизмами являются разнообразные кадровые технологии оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов. Сегодня, к сожалению, в российском законодательстве отсутствует общеобязательная четкая фиксация видов и содержания конкурсных процедур, которые разнятся и на ведомственном, и на региональном уровнях.

Вместе с тем, практика зарубежных стран и экспертные разработки отечественных ученых показывают, что наиболее объективную профессиографическую характеристику личности могут дать только императивно закрепленные комплексные системы оценки.

Качественное управление может быть обеспечено только профессиональными кадрами. Их приток административная вертикаль обеспечивает за счет взращивания и продвижения по должностным лифтам действующих чиновников, а также посредством вбирания в себя трудовых ресурсов извне.

Третий аспект открытости власти тесно связан с возможностью и характером получения гражданами государственных услуг. Отсюда проистекает предложенная автором категория «сервисной открытости». Ассоциативные образы о данной дефиниции выводятся из сферы публикаций о преодолении или снижении, так называемых, административных барьеров при необходимости совершения гражданами юридически значимых действий, оформлении разнообразных документов, получении консультаций и др.

Лицензирование и налогообложение, регистрация и социальное страхование, исполнение судебных решений и кадастровый учет, социальная защита населения – вот далеко не полный перечень сфер, в которых государственная служба определяет решение повседневных проблем граждан и организаций. Качество услуг, порядок и характер их предоставления доминирующим образом влияют не только на хозяйственное развитие юридических лиц, социальное самочувствие граждан, но и в целом на гармонизацию отношений общества и власти. Ориентация на клиента чиновников (безусловно, не в рекламно-магазинном смысле, а в противопоставлении концепту бесправно обращающегося) – центральный принцип обеспечения «сервисной открытости» государственной службы.

В этом ракурсе любопытны результаты фокус-групповых интервью, проведенных Левада-Центром в 2008 г. и посвященных бюрократическим барьерам в ФМС России и ГИБДД МВД России [3]. Исследование позволило автору выделить индикаторы закрытой бюрократической системы по шкале «сервисности»:

- отсутствие четкой регламентации оказания услуг;

- очереди, сопряженные с существенными психологическими и временными издержками;
- неприспособленность существующих помещений государственных служб к работе с клиентами, отсутствие комфортных условий;
- запутанность, сложность, избыточность прохождения бюрократических процедур, необходимость обращения в различные структуры для решения одного вопроса;
- недостаточное информирование граждан о порядке и смысле прохождения отдельных административных процедур, способствующие правовой безграмотности граждан, незнанию своих прав и обязанностей;
- долгое ожидание, процедурные ошибки как со стороны сотрудников служб, так и допускаемые гражданами при выполнении административных процедур;
- халатное, непрофессиональное выполнение сотрудниками должностных обязанностей.

Общим и главным барьером выступает неравноправие, неравенство социальных статусов государственного служащего и гражданина, что порождает всевозможные неформальные (незаконные) практики.

Нивелировать сложившуюся систему отношений при оказании государственных услуг в России призваны следующие мероприятия. Во-первых, это внедрение в работу государственной службы принципов стандартизации качества услуг, управления по результатам (а не по активности или числу выполненных действий), унификации, обличенных с 2006 г. в оболочку административных регламентов по оказанию государственных услуг. В этих документах упорядочены административные процедуры и устранены избыточные; сокращено количество документов, представляемых заявителями для предоставления государственной услуги; применены новые формы документов, позволяющих устранить необходимость неоднократного предоставления идентичной информации; сокращены сроки предоставления государственных услуг; указана ответственность должностных лиц за соблюдение ими требований административных регламентов.

Во-вторых, это использование современных информационно-коммуникационных технологий при оказании государственных услуг. Примером может служить оказание услуги в электронной форме посредством Интернет-каналов (подача налоговых деклараций, адресных листков убытия и т. д.).

В-третьих, оказание государственных услуг на базе многофункциональных центров предоставления услуг в режиме «единого окна». Внедрение таких центров позволяет производить взаимодействие с объектами управления, необходимое для оказания государственной услуги (включая согласования, получение выписок, справок и т. п.), без участия заявителя.

Таким образом, сервисная открытость государственных органов и учреждений – это система оказания государственных услуг гражданам и организациям, основанная на максимально четких и понятных, легально закрепленных административных процедурах, использовании современных

информационно-коммуникационных достижениях, минимизирующая временные, эмоциональные, материальные издержки потребителей. В то же самое время, нельзя допускать перегибов с введением «маркетизации» в систему государственного управления. Введение рыночноподобной организации работы государственных служащих должно сопровождаться сквозь призму оценки функционального предназначения того или иного государственного органа. Такие органы власти, как: ФНС, ФМС, Росрегистрация, Росимущество, Роскадастр, Роструд – в силу своей организационно-правового статуса одними из первых должны удовлетворять требованиям сервисной открытости.

Наконец, четвертая грань открытости государственного службы коррелирует с коллективными мотивациями чиновников как индивидов на открытость власти и связана с их представлениями об оправданности и полезности мер, направленных на оптимизацию открытости государственного аппарата. Поскольку внешних выражений данный аспект открытости госаппарата не имеет, то автор для его обозначения ввел термин «интроспективная интенциональность на открытость». Он демонстрирует степень желания, стремления и готовности государственных служащих работать в соответствии с параметрами трех вышеперечисленных сторон открытости.

Результаты социологических опросов отчетливо фиксируют: доминирующий тип управленческой культуры служащих органов государственной власти определяется традиционными ценностями административного государства. Как итог, демократические установки не стали элементом сознания большинства государственных служащих России.

Каналами формирования интроспективной интенциональности на открытость государственных служащих, на наш взгляд, должно стать не только совершенствование законодательства, которое является всего лишь формой преобразований, а главным образом система подбора, подготовки и воспитания государственных служащих «по призванию и по профессии» в профильных государственных учебных заведениях.

Организационно-правовыми методами в сжатые сроки можно изменить порядок совершения чиновниками тех или иных действий, однако, трансформировать веками создаваемые стереотипы, проникнув в глубины ментальности, получится нескоро. Безусловно, процессы эти должны дополняться комплексными организационными, материально-техническими, правовыми, просветительски-идеологическими мероприятиями.

Таковы основные составляющие открытости государственной службы, каждой из которых свойственна своя система каналов интеракции с представителями гражданского общества. Эти механизмы переплетаются и в одно и то же время могут служить для оптимизации разных сторон открытости государственной службы.

Открытость государственной службы – это системное свойство государственного аппарата, являющееся основой её функциональной деятельности в рамках правового поля по достижению социально необходимых

целей, выраженное в процессном плане в двунаправленном проникновении информационных и кадровых потоков, наличии высокого уровня оказываемых управленческих услуг, позволяющее институтам гражданского общества осуществлять эффективные контролирующие воздействия в отношении бюрократии, а также способствующее формированию и развитию доверительных (гармонизированных) отношений между гражданским обществом и государственной службой.

Литература и источники:

1. Административная реформа в России : научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина. – М. : ИНФРА-М, 2006.

2. Байков, Н. М. Кадровый потенциал органов власти: опыт социологического анализа / Н. М. Байков. – Хабаровск : издательство ДВАГС, 2002.

3. Бюрократические барьеры в ФМС МВД РФ и ГИБДД МВД РФ и практики их преодоления / Аналитический отчет по результатам качественного исследования // [Электронный ресурс], режим доступа: http://www.indem.ru/russian.asp

4. Петухов, В. Бюрократия и власть / В. Петухов // Социологические исследования. – 2006. – № 3.

5. Поппер, К. Р. Открытое общество и его враги / К. Р. Поппер. – М. : Феникс, 1992.

6. Тавокин, Е. П. Власть и СМИ – информация для общества / Е. П. Тавокин // Мониторинг общественного мнения. – 2006. – № 2.

7. Пызина, Г. В. Пределы транспарентности российской власти / Г. В. Пызина // Государственная служба. – 2005. – № 6.

8. Шабров, О. Ф. Реформа государственной службы: открытость или эффективность? / О. Ф. Шабров // Социология власти. – 2005. – № 6.

9. Luhman, N. Trust and power / N. Luhman. – New York : J. Wiley. 2.