

СОЦИОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

DOI: 10.51692/1994-3776_2021_3_45

УДК: 377.3

А.А. Македошин, Н.А. Македошина

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АНОМАЛИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

**A.A. Makedoshin, N.A. Makedoshina. Management anomalies
in the civil service system**

Аннотация: В современных общественных практиках четко прослеживается наличие рассогласованности аттрактора и реальной нормативной системы государственной службы, идеальных и реальных норм поведения. Автор статьи предпринимает попытку раскрыть сущность детерминант отклонений в профессиональной деятельности государственных служащих посредством исследования общего сущностного и причинного комплекса девиаций среди индивидов, малых и больших социальных групп. В статье приводится классификация и уровни девиаций в государственной службе. Статья будет полезна представителям государственного и муниципального управления, а также исследователям, занимающим вопросами управленческих аномалий.

Ключевые слова: государственное управление, управленческие аномалии, система управления, государственная служба.

Контактная информация: 193023, Санкт-Петербург, Садовая ул., д.21;
e-mail: dept.ksocupr@unecon.ru

Abstract: In modern social practices, there is clearly a mismatch between the attractor and the real normative system of the civil service, ideal and real norms of behavior. The author of the article makes an attempt to reveal the essence of the determinants of deviations in the professional activities of civil servants by studying the general essential and causal complex of deviations among individuals, small and large social groups. The article provides a classification and levels of deviations in public service. The article will be useful to representatives of state and municipal government, as well as researchers dealing with issues of administrative anomalies.

Key words: public administration, administrative anomalies, management system, public service.

Contact information: 193023, St. Petersburg, Sadovaya st., 21;
e-mail: dept.ksocupr@unecon.ru

В процессе формирования факторов предупреждающих проявление профессиональных девиаций государственных служащих Российской Федерации прослеживается тенденция к бюрократизации и ужесточению требований к подбору кадров, а также ужесточению ответственности за различные правонарушения и игнорирования таких факторов, как мотивация и стимулирование ответственного, творческого и результативного труда государственных служащих. Проблема социальных отклонений в обществе и управленческих аномалий в институте государственной службы, проявляющихся на различных уровнях системы, сама цель существования которой заключается в их

Македошин Александр Александрович – кандидат экономических наук, доцент. Начальник отдела экономической безопасности. Санкт-Петербургский государственный экономический университет.

Македошина Наталья Александровна – кандидат экономических наук, системный аналитик ГК Кортрос.

A. Makedoshin – PhD in Economic Sciences, Associate Professor. Head of the Department of Economic Security. St. Petersburg State Economic University.

N. Makedoshina – PhD in Economic sciences, systems analyst at Kortros Group.

© Македошин А.А., Македошина Н.А., 2021.

предупреждении и пресечении. Это проблема не только института государственной службы, но и всего общества, так как во взаимодействии обстоятельств и процессов, порождающих социальные отклонения, отражаются именно экономические, идеологические, социальные проблемы общества. Вместе с тем, познание детерминант отклонений в профессиональной деятельности государственных служащих, как нам представляется, возможно, посредством исследования общего сущностного и причинного комплекса девиаций среди индивидов, малых и больших социальных групп и всего общества в целом, а применение системного подхода к изучению экономической и социальной ответственности государственных служащих позволяет диалектически проанализировать во взаимосвязи с другими подсистемами и адекватно отобразить в научных моделях системную природу института государственной службы как подсистемы социума.

На сегодняшний день четко прослеживается наличие рассогласованности аттрактора и реальной нормативной системы государственной службы, идеальных и реальных норм поведения: такие необходимые качества государственного служащего как дисциплинированность, ответственность, и служение на благо общества в результате управленческих аномалий превращаются в свою противоположность – формализм перерастающий в бюрократизм, коррупцию, и карьеризм. Возникновение аномалий в институте государственной службы обусловлено рядом противоречий, главным среди которых является противоречие между современной доминирующей нормативной системой государственного управления и общества, что, в свою очередь, обуславливает особый интерес к системному изучению управленческих аномалий среди государственных служащих как носителей обеих нормативных систем, воспроизводящих в своей профессиональной деятельности нормы и ценности общественной системы и системы государственной службы. Более того первичность групповых норм поведения и вторичность общесоциальных ведет к нивелированию нравственных ограничений, создавая самодостаточную корпоративную систему нормативных действий.

Вопросы состояния системы государственной службы, адекватности социальных норм, девиации, проблемы дезорганизации в управлении, кризиса государственной службы получили определенное освещение в работах исследователей. В рамках различных парадигм и теоретико-методологических подходов применяемых к проблеме исследования нормативности функционирования социальных систем, аномальных явлений и процессов, отклонений от фиксированных функциональных обязанностей в сфере трудовой деятельности, функций, состояний отдельных индивидов, социальных групп, организаций, социальных институтов и систем, можно выделить такие научные направления как социология управления, системный подход, институциональный и структурно-функциональный подходы, бихевиоризм и социально-психологический, теории управления и теории организаций. При этом наибольшее значение, в рамках социального управления как нам представляется, эта проблема получила свое развитие в концепциях Т. Парсонса, Р. Мертона, Э. Дюркгейма, У. Томаса, Ф. Знанецкого, Р. Дубина, Р. Маккайвера, Э. Фромма, К. Маркса, в области криминологии и девиантологии - в работах Ч. Ломброзо, У. Шелдона, И. Гоффмана, А. Габьяни, Ю. Иконникова, И. Кириллова, патологии в организациях - А.И. Пригожего, функциональности и дисфункциональности хозяйственных систем – О.С. Сухарева, дисфункции в государственной службе – Г.П. Зинченко.

В процессе теоретических обобщений теории социального управления стало возможно перейти к анализу и систематизации различных подходов к изучению управленческих аномалий и рассмотрению вопроса о необходимости более пристального исследования сущности, причин, а также способов регулирования отклонений параметров экономической и социальной ответственности государственных служащих, детерминированных управленческими аномалиями, проявляющимися в институте государственной службы.

Социальные отклонения, проявляющиеся в институте государственной службы взаимообуславливаемы, и столь же разнообразны, сколь и сами социальные нормы, и присущи государственным служащим, так же как и любому другому гражданину общества. Общество, представляющее собой социальную систему, всегда характеризуется наличием социальных отклонений. Так согласно В.М. Хомичу «Общественный организм, в котором действие всех его элементов четко подчиняется установленным правилам, где наблюдается постоянная устойчивость структурных связей, отсутствуют очаги отклоняющегося поведения и конфликтов, есть не более чем фикция, умозрительная конструкция»[5].

Несмотря на большое разнообразие, социальные отклонения, проявляющиеся в виде управленческих аномалий в несоответствии реальной ситуации предназначения института государственной службы, имеют существенные общие черты, причины, поддерживающие их существование и последствия воздействия. Для раскрытия природы и причин социальных отклонений необходимо отметить, что социальные отклонения (девиации) имеют неоднозначное влияние на развитие системы: с одной стороны, нарушают организованность социальной системы, с другой - выступают в качестве механизма изменчивости и, следовательно, условия существования и развития системы. Поэтому в одном и том же обществе сосуществуют различные нормативные субкультуры: позитивные, выполняющие негэнтропийную функцию, которые служат механизмом развития системы, повышения уровня ее организованности, преодолевая неактуальные, устаревшие социальные нормы и негативные субкультуры – дисфункциональные, дезорганизирующие систему, повышающие ее энтропию (бюрократия, преступность, коррупция). В этой связи, институт государственной службы как сложноорганизованная нелинейная открытая система, иерархическая структура которой, с одной стороны обеспечивает стрезень, на котором держится социальная система, во взаимодействии с активной самоорганизацией общества, обеспечивая устойчивость функционирования социальной системы, выступает стабилизирующим центром социума при изменениях всей социальной системы, что и определяет трудоемкость и затянутость во времени процесс ее реформирования. Институт государственной службы как система выполняет свои функции посредством подсистем и основополагающих ее элементов - государственных служащих, организованных в социально-профессиональную группу, наделенную властными полномочиями, выполняющую функцию стабилизатора в обществе, осуществляя свои полномочия систематически, обеспечивая плавность, постепенность социальных изменений, препятствуя социальному взрыву, характеризуемое обществом как бюрократизм сама становится причиной социальных волнений.

В условиях ограничений и запретов, жестко регулирующих все сферы жизнедеятельности государственного служащего, общество предъявляет высокие требования к государственному служащему, что закрепляется законодательно. Профессиональная деятельность государственных служащих часто осуществляется по принципу «Требуя невозможного, получишь максимальное», подразумевающему напряженный режим трудовой деятельности, стрессовые условия работы, высокий уровень требований к результатам деятельности при установленной верхней границе должностного оклада по штатному расписанию, и формирующему чувство тревожной неудовлетворенности профессиональной деятельностью, соответствующие мышление и стереотипы поведения. В свою очередь высокий уровень требований ведет к отклонению от них, как следствие, профессиональная деятельность государственных служащих обусловлена, с одной стороны, социальными нормами, способом взаимодействия индивидов, с другой стороны, профессиональными требованиями и этическими нормами, отклонения от которых на поведенческом уровне являются отклонениями от функциональных обязанностей, аномалиями управленческого процесса института государственной службы. Более того, в системе института государственной службы четко прослеживается некая противоречивость существующего

нормативно-правового законодательства и неформальных норм, декларируемых и реальных норм функционирования общества и института государственной службы (двойных стандартов), которые действуют в противоречии с требуемыми от государственного служащего моральными качествами, что делает нравственные принципы государственных служащих комплексом качеств нестабильным и сильно зависящим от обстоятельств. Однако необходимо отметить, что, благодаря тому, что право в обеспечении морали государственных служащих доминирует, являясь главным регулятором отношений между внутри системы института государственной службы и с обществом, этика госслужащего сегодня занимает второстепенное положение.

Высокие аттестационные требования и директивный (авторитарный) стиль управления, долженствование принятия решений, противоречащих точке зрения государственного служащего, здравому смыслу и ситуации превращая чуждые для мировоззрения служащего профессиональные нормы и правила служебной деятельности в собственные ценностные установки и нормы своего поведения, актуализируют состояния когнитивного диссонанса, депривации, профессиональной деформации личности (синдроме профессионального выгорания, управленческой эрозии, административного восторга), девиации отношения к нравственным принципам, проявляющейся в страхе наказания и утраты должности, снижении норм профессиональной этики и правил служебного поведения, дистанцировании профессиональной деятельности (отчужденности) от предмета труда, коррупции, бюрократии, nepотизму.

Управленческая аномалия - это свойство системы управления отклоняться от параметров порядка, к которому стремится социальная система. Управленческая аномалия в государственной службе - свойство государственной службы как подсистемы государственного управления отклоняться от параметров порядка, связанное с рассогласованностью норм социума, государственной службы и государственных служащих, механизм, который может проявляться через аномальное функционирование как дисфункцию, аномальное поведение как девиацию, аномальную организацию как патологию, аномальное состояние общества в целом, под воздействием внешних факторов или внутренних дисфункций возникают аномалии – отклонения от нормальных параметров функционирования. Аномалии управления могут проявляться на различных уровнях социальной системы: уровне взаимодействия системы государственного управления и общества, на уровне функционирования системы института государственной службы, на уровне государственного служащего. Деформация норм, в свою очередь, ведет к дисфункциям системы государственной службы, проявляющихся в недостатке подготовленных кадров, средств, неясности целей деятельности и определении компетенции органов управления, несоблюдении принципов организации, функциональных обязанностей государственных служащих, в том числе отклонению экономической и социальной ответственности государственных служащих от функциональных обязанностей.

В настоящий момент уже разработано достаточное количество разнообразных подходов к классификации управленческих аномалий классифицируемых как девиаций - ролевого поведения, которая служит естественной реакцией человека на возникающее в обществе противоречия, аномалий или дисфункций, однако общим для данных подходов является необходимость формирования механизма управления социальными и управленческими аномалиями с целью обеспечения устойчивости функционирования системы посредством преодоления и предупреждения негативных проявлений, выступающее необходимым условием развития общества. В качестве основы классификации отклонений в деятельности государственных служащих как основного элемента института государственной службы различными авторами предлагаются различные критерии: уровень проявления аномалии, распространенность (низкая и высокая степень распространенности) -

степень отклонения от социальных норм (мера общественной опасности, которую они несут в себе - девиации (незначительные отклонения), деликты (проступки) и криминал (отступление от норм уголовного права). Г.П. Зинченко выделяет следующие аномалии в государственной службе, определяя их как дисфункции и девиации: свобода от ответственности, гипертрофированная ориентация на материальный достаток, автономия от общества (отчуждение от предмета труда), дискреция административно-правовых норм, господство структуры над функцией, дублирование и параллелизм функций, формализация правил, коррупция, бюрократизм [1]. Классификацию патологий в строении и функционировании деловых организации А.И. Пригожина также возможно использовать применительно к управленческим аномалиям института государственной службы: отклонения в строении организации (господство структуры над функцией, бюрократия, бессубъектность, стагнация, неуправляемость, конфликт, клика в значении Н. Лумана, несовместимость личности с функцией); отклонения в управленческих решениях (колебания при принятии решения, дублирование организационного порядка, игнорирование организационного порядка, разрыв между решением и исполнением, демотивирующий стиль руководства, инверсия) [4].

Наиболее комплексный в нашем представлении является подход к классификации управленческих аномалий в институте государственной службы В.Л. Романова выделяет несколько взаимообуславливающих групп или уровней аномалии, присущих системе государственной службы: метасистемный, системный, локальный уровни. Метасистемные аномалии могут спродуцировать дисфункцию института государственной службы и девиацию госслужащих и наоборот, локальные аномалии могут привести к общему расстройству управленческо-общественных отношений: метасистемные, системные и локальные. Метасистемный уровень – это группа аномалий, характеризующие отклонения, происходящие в отношениях между гражданским обществом и государством, показателем которых выступает низкий уровень социальной самоорганизации: социальная патология, предполагающая рассогласование целей и норм в социальной системе общества, отсутствие общих разделяемых и принимаемых всеми норм и проявляющиеся во взаимной отчужденности государства и общества, информационной закрытости органов государственной власти, представлении о государственном управлении как воздействии государства в лице его органов на общество, что исключает диалог и демократические основы государственности и приводит к рассогласованию взаимодействия государственной и общественной подсистем. Среди актуальных тенденций в обществе Российской Федерации наблюдается взаимное отчуждение института государственной службы и населения: внутренней непричастности граждан к власти, а также тенденции отчужденности государственных служащих от населения, в связи с чем экзистенциальный идеал института государственной службы (служение гражданам) воспринимается как «действие в интересах государства». Закрытость органов государственной власти и, в частности, института государственной власти, также относят к управленческой аномалии: демократическое государство предусматривает наличие принципа открытости отношений государства и общества, где институту государственной службы отводится первостепенная роль как посреднику между ними и предполагает наличие двухсторонней обратной связи, нарушение которой как метасистемная управленческая аномалия продуцирует, в свою очередь, аномалии на других уровнях системы государственной службы. Реформирование института государственной службы одновременно выступает и как способ регулирования управленческих аномалий и как управленческая аномалия (реформа как самоцель), так как большая часть населения и часть государственных служащих даже приблизительно не осознают смысл и цели проводимых в Российской Федерации реформ, и соответственно по определению не могут способствовать достижению позитивного результата.

Рассматривая социальные отклонения на уровне массового явления как элемент общественной жизни, целостный динамичный процесс, можно выделить наиболее важные компоненты, относящиеся и к общественному бытию, и к общественному сознанию: социальные ценности, социальные институты, социальные нормы и отношения. Деформация в системе ценностей вызываемое искаженными ценностными ориентациями, и сопровождающееся ими, в свою очередь способствует их дальнейшей деформации. Соответственно, и структура этого процесса анализироваться с позиций различных научных подходов: юриспруденции, социальной психологии, теории систем. С точки зрения юридического подхода речь идет о степени распространенности в обществе отклонений экономической и социальной ответственности (структура и динамика массива аномалий данного типа), с позиции социальной психологии - анализ состояния общественного сознания данного общества, социальных общностей, с позиции теории систем — механизм установления и функционирования прямых и обратных информационных и управляющих воздействий между массовыми явлениями и процессами, свойственными данному обществу, а не между элементами индивидуального поступка (государственными служащими).

Следующий уровень управленческих аномалий – это уровень системы государственной службы, где аномалии являются системными и выступают в виде дисфункций, патологий, и характеризуют отклонения цели государственной службы, несоответствие структуры и функций государственной службы, рассогласовании моделей субординации и координации. Конкретными проявлениями дисфункций выступают смещение цели, агнозия (невежество), нормотворческая дисфункция, бюрократизация, коррумпированность, подмена общественных интересов групповыми, господство структуры над функцией, дублирование функций, такая патология кадровой политики как nepотизм или замещение должностей по протекции, порождающая, в свою очередь, карьеризм, некомпетентность. Наиболее распространенными и негативными системными аномалиями согласно общественному мнению на сегодняшний день являются бюрократизм и коррупция. Бюрократизм как тип девиантного поведения, главной чертой, которого является формализм, инициирует появление других управленческих аномалий. Однако, справедливости ради, необходимо отметить дуалистический характер формализма в институте государственной службы: позитивный формализм в государственном управлении определяет четкое следование закону, в то время как проявления негативного формализма, ведущего к бюрократизму устраняются законодательным путем.

Еще Ш.Монтескье подчеркивал слабость человеческой природы - «всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею» [2], сегодня «Россия является одним из самых коррумпированных государств планеты, находясь, в 2011 году, на 143 месте из 182, в списке Transparency International Коррупция - согласно современному российскому законодательству, «это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды ... либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами...» [3]. Кроме того, что граждане становятся объектом посягательств со стороны коррупционеров, так еще и у значительной части населения произошло деформирование моральных и духовных ценностей, формирование «правового нигилизма», сложилось устойчивое представление о коррупции как неизбежном условии жизненного существования.

Деформация социального института государственной службы как устойчивой нормативно-оформленной совокупности общественных отношений, обеспеченных соответствующими человеческими и материальными средствами и направленная на осуществление определенной социальной функции, сама по себе является социальным

отклонением. Однако вместе с тем деформация социального института может служить как причиной, так и следствием отклонений в других компонентах социальной жизни: в связи с нарушением функциональных обязанностей деформация института вызывает социальную напряженность и конфликты, а продолжающийся длительное время, отрицательно сказываются на нравственном формировании личности, искажают системы ценностных ориентаций и мотивации поведения людей, порождают безответственность личности при этом индивидуальные отклонения становятся массовыми. Согласно «железному закону ответственности» американского специалиста по управлению К. Дэвиса, согласно которому в долгосрочной перспективе субъект должным образом не использующий имеющуюся у его власть, неизбежно ее лишится, процесс деформации института порождает стремления к замене бездействующего института иными институтами.

Локальный уровень аномалий – это девиации в поведении, поведенческие аномалии, характеризующие отклонения поведения государственных служащих и их неформальных групп от норм, принятых в служебной деятельности и проявляющиеся в социальном равнодушии, консерватизме, формализме, низкой исполнительности, конформизме или конфликтности, злоупотреблении служебным положением в корыстных личных целях безынициативности, коллективизме, ориентации на лидера, импульсивности. Значимость данного уровня управленческих аномалий определяется тем, что основные регуляторы социального действия, функционирующие как долговременные параметры порядка, сформировавшись в процессе развития социума, задают индивидам структуру их взаимоотношений (организационный регулятор), способ действий (поведенческий), ориентиры и ограничения действий (этический). Любая профессиональная деятельность, а государственная служба в наибольшей степени как наиболее регламентированная сфера трудовой деятельности, определяется заданностью профессиональных функций, профессиональная деятельность детерминирует наличие у индивидов определенных поведенческих черт, соответствия определенным этическим нормам. Помимо общих ценностных ориентаций в системе нравственных ценностей государственного служащего присутствуют традиционно-профессиональные ценности (чувство профессионального долга, высокий уровень правосознания, профессиональная компетентность, следование требованиям закона). Этика института государственной службы характеризуется требованием подчинения основных личных качеств специфике деятельности, и исключением из системы всех, кто неспособен применять необходимых для достижения поставленных целей методы и способы. В этой связи представляется необходимым изучение не только юридических, экономических, организационных, интеллектуальных, но и социально-психологических источников воздействия на систему факторов, инициирующих отклонения от норм в деятельности социальных институтов, а также имеющих связь с типологией личности и способностью ее к социально-психологической адаптации к среде, к состоянию аномии, к определенным аномалиям, в качестве одной из форм которой выступает мимикрия, выражающиеся в амбивалентности моральных воззрений.

Ведущее место в системе качественных (социально-психологических, ценностно-мотивационных, коммуникационных, творческих, психофизических, профессиональных, образовательных и квалификационных) и количественных (численность, структура) характеристик, совокупность которых составляет кадровый потенциал института государственной службы, занимают ценностномотивационные характеристики. Согласно Г.П. Зинченко вменение административных ценностей в институте государственной службы приводит в конечном счете к дисфункциям и девиации в государственной службе [1]. Социально-психологические состояния такой большой социальной группы общества как институт государственной службы, определяется теми условиями, которые создаются в рамках статусно-ролевой позиции группы в обществе «Мы-концепции» группы - целостной

характеристики социальных представлений и продуктивных переживаний единства и специфичности внутреннего и внешнего мира такой многочисленной социальной группы как институт государственной службы. Современная динамика и психологическая окраска социально-психологического состояния государственных служащих определяется спецификой государственной службы в современных российских условиях, которая характеризуется высокими требованиями к профессионально-личностным качествам, которые в свою очередь противоречат собственным ценностным установкам личности. Это требует значительных психических затрат со стороны личности, затрагивает ее ценностные установки, побуждает к моральному выбору и потому психологическое содержание переживания проблемной ситуации определяется внутриличностным противоречием или даже внутриличностным конфликтом, источником которого является непосредственно основа государственной службы как социального института и вид профессиональной деятельности, сопровождающиеся состояниями когнитивного диссонанса. Большое значение на формирование управленческих аномалий и соответственно отклонение параметров экономической и социальной ответственности государственных служащих от фиксированных функциональных обязанностей в сфере трудовой деятельности социально-психологические особенности личности, психологические аспекты профессиональной деформации личности государственного служащего, кризисы профессионального развития, появляющиеся в результате профессиональной деятельности и определяющие формирование профессионального типа личности.

К дезорганизации в управлении, как это не парадоксально, приводят в том числе и ритуализация, и автономизация в силу того, что новые условия часто требуют и новых форм управления, а старые стратеги теряют свою праксеологическую ценность, инициируя различные управленческие аномалии.

Резюмируя все выше сказанное, следует подчеркнуть, что деформация социальных норм в результате адаптации личности к новым социально-экономическим условиям, а также деформация общественных отношений, охватывающих различные формы связей и взаимодействия людей, сложившихся в данном обществе и соответствующих его экономической и социально-политической природе, могут быть и начальным этапом, и заключительным звеном искажения системы ценностных ориентации, нарушений в функционировании социальных институтов, дефектов в социальных нормах. Это демонстрирует необходимость применения принципа системности в управлении институтом государственной службы и долженствование анализа в динамике анализа управленческих аномалий в государственной службе не только на макро, но и на микроуровне - отдельных элементов системы, включающего наряду с другими составляющими анализ и оценку психологических и социально-психологических характеристик личности и воздействия на них с целью их позитивного изменения. И потому исследование управленческих аномалий в государственной службе представляет научный интерес, как для понимания проблем современного государственного управления, так и для объяснения перспектив развития российского общества в целом.

Литература

1. Зинченко Г.П. Государственная служба: дисфункции и девиации // Чиновникъ. 2002. №1
2. Монтескье Ш.Л. Избранные произведения / Общ. ред. и вступ. ст. М. П. Баскина — М.: Гослитиздат, 1955.
3. Практика противодействия коррупции в России и за рубежом: современные реалии и перспективы : материалы IV Всерос. науч.-практ. конференции, 10-11 декабря 2012 года, г. Казань / ред. А.В. Морозов.
4. Пригожин А.И. Методы развития организаций. М., 2003.
5. Хомич В.М. Криминология коррупции и коррупционных деликтов // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. 2009. № 1. С. 77-90.