

анализа различных сторон жизни города вырабатываются обновленные проекты, муниципальные программы, направленные на дальнейшее повышение качества жизни населения местных сообществ, эффективности городского самоуправления и, как результат, к повышению его конкурентоспособности среди других городов [4; 3].

Таким образом, решение проблем устойчивого развития территории является комплексной задачей, которая связывает воедино практически все сферы жизни современного человека.

В этой связи, по мнению профессора Н.С. Данакина «...для выстраивания дальнейших партнерских отношений органов местной власти с населением, создания атмосферы доверия в целях продвижения эффективных систем управления территориями, необходимо информирование населения, и таким образом повышение его компетентности и социальной грамотности. Отсутствие информации исключает возможность какого бы то ни было контроля над ситуацией со стороны граждан, из-за чего многие из них чувствуют себя обманутыми» [2].

Итак, мы полагаем, что переход России к устойчивому развитию позволит последовательно и обоснованно выстраивать наиболее эффективную систему местного самоуправления, отвечающую основным целям и задачам муниципальной реформы, способствующую устойчивому развитию административных единиц как социально-экономических и территориальных систем. В связи с чем, в России необходимо инициировать разработку и внедрение в муниципальную практику Местной Повестки Дня для каждого муниципального образования, что несомненно явится действенным стимулом в реализации принятых стратегий устойчивого социально-экономического развития городов до 2025 года и явится стимулом для дальнейшего улучшения качества жизни населения.

#### **Литература**

1. The Local Agenda 21 Planning by International Council for Local Environmental Initiatives [Электронный ресурс] // URL: <http://www/idrc.ca/EN/Resources/publications/>
2. Данакин, Н.С. Технологии информационного обеспечения территориального общественного самоуправления / Н.С. Данакин // *Управление городом: теория и практика*. – 2014. – № 8. – С. 38-40.
3. Программы содействия развитию муниципальных образований на территории Российской Федерации: лучшие практики / Фонд устойчивого развития [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fund-sd.ru/rmo/index.htm>.
4. Устойчивое развитие на местном уровне и местная Повестка Дня на 21 век в нашей жизни: примеры, идеи, опыт / Общественное объединение «Экопроект». – Минск, 2003. – 45 с.
5. Шевченко, И.В. Устойчивое развитие: мировой опыт и проблемы России / И.В. Шевченко // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2007. – № 13. – С. 3-10.

### **ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЭКСПЕРТОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РЕШЕНИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ**

**В.П. Бабинцев**

*доктор философских наук, профессор,  
профессор кафедры социальных технологий, НИУ «БелГУ»*

Среди контрагентов, наиболее регулярно включающихся в процесс решения региональных проблем, относятся государственные служащие и представители экспертного сообщества. Безусловно, взаимодействие между ними не исчерпывает всего разнообразия интеракций, складывающихся в ходе регионального управления, но именно они чаще всего выступают в нем в качестве наиболее активных факторов. Сотрудничество между ними

следует рассматривать как один из ключевых элементов партисипативного управления, переход к которому обусловлено объективной логикой развития государственного менеджмента в XXI столетии [1]. Реализация этой парадигмы означает, что управление приобретает пертинентный характер, становится респонсивным, ориентированным на меритократические установки участников [2]. Нередко в данном случае говорят о переходе к «делиберативной политике», предполагающей системный общественный диалог, рациональное обсуждение общественных проблем, в результате которого легитимируются управленческие решения [3, с. 58]. Конструктивный диалог экспертов и чиновников рассматривается в данной связи как один из способов такой легитимации.

Однако нельзя не отметить, что далеко не всегда взаимодействие между государственными менеджерами и экспертами, представленными преимущественно учеными, складывается удачно и дает ожидаемый участниками, да и большей частью регионального сообщества, позитивный эффект. В поисках причин этого стороны нередко (прямо или косвенно) обвиняют друг друга, что вряд ли способствует улучшению качества взаимодействия и выстраиванию действенной системы коммуникаций. Природа возникающих барьеров довольно сложна, их причины детерминированы комплексом объективных обстоятельств и субъективных факторов, которые не могут быть установлены на основе принципа «презумпции простых решений».

Автор данной работы предпринимает попытку рассмотреть их, опираясь на опыт включенного наблюдения, осуществляемого более двадцати лет совместной с чиновниками работы над региональными проектами в разработке региональных проектов и программ. В их числе «Программа улучшения качества жизни населения Белгородской области», 2003 год, «Стратегия формирования регионального солидарного общества на 2011 – 2025 годы», 2011 год, «Формирование системы общественной оценки органов власти, руководителей, государственных и муниципальных служащих Белгородской области», 2017 год (4, 5). Полученные в ходе наблюдения данные неоднократно обсуждались в публикациях автора и в выступлениях на конференциях различного уровня (в том числе: Управление в XXI веке: Международная научно-практическая конференция. Белгород, 2015, 2016, 2017 гг.; VIII международная Грушинская социологическая конференция «Социолог 2:0 трансформация профессии». Москва, 2018 г.).

Рассматривая процесс взаимодействия экспертов и государственных служащих в ходе решения региональных проблем, следует, прежде всего, принять во внимание то обстоятельство, что обе стороны относятся к специфическим корпорациям. Для каждой из них характерны особенности мировосприятия и соответствующие им социокоды поведения. Это своеобразные субкультуры, не учитывая содержания, которых невозможно понять интересы и мотивы контрагентов, порождающие, в конечном итоге, комплекс коммуникационных барьеров.

Эксперты (при условии, что они действительно являются таковыми, то есть профессионалами, компетентными в конкретной сфере познавательно-практической деятельности) принадлежат к интеллектуальному сообществу.

В регионах эксперты-интеллектуалы – это всегда небольшая группа людей, которые обладают способностями, и профессиональной компетентностью, проявляют социальную активность в сфере умственного труда и используют интеллект в качестве ресурса, как для обеспечения жизненного успеха, так и для решения социальных проблем. Им присущ специфический способ освоения социальной реальности, в основе которого лежит ее осмысление в форме понятийно-логических конструкций и использование полученных знаний для разработки и реализации научно-обоснованных концепций. Границы интеллектуального сообщества всегда размыты, поскольку включение в него или – напротив – исключение не предполагают формальных актов, опираются на взаимное признание или отказ в таком признании. Поскольку умственный труд не всегда носит интеллектуальный характер, он, сам по себе, не является основанием для отнесения человека к интеллектуальному сообществу. Более того, не всякий интеллектуал является экспертом, так как экспертная деятельность

предполагает приглашение к практической работе и добровольное (или вынужденное) включение в нее.

В рамках интеллектуального сообщества складывается интеллектуальная элита. От других элит она отличается тем, что, как уже отмечалось, опирается на интеллектуальные ресурсы (то есть на свою способность к рационально-логическому мышлению). Способность к нему является главным условием вхождения в интеллектуальное сообщество. Это, кстати, предопределяет ограниченность ее перспективы превращения в наследственную. Правда, в последнее время часть представителей интеллектуальной элиты использует формальные механизмы передачи своего символического капитала детям и внукам, не обладающим необходимыми способностями (например, путем подготовки и защиты заказных диссертаций). Однако данный процесс следует рассматривать как имитацию естественного генезиса элиты. Его имитационный характер довольно очевиден для «автохтонных» интеллектуалов. Да и внешнее окружение со временем обнаруживает имитацию, когда «псевдоинтеллектуалы» оказываются неспособными выполнить заказы на разработку креативных проектов. Проблема, правда, заключается в том, что в обществе симулякров эта идентификация довольно часто не ведет к публичной дискредитации имитаторов интеллектуальной активности.

Интеллектуальная деятельность укладывается в строгие организационные рамки, не предусматривает выстраивания сложных иерархических систем. Она предполагает самоорганизацию и саморегулирование. Эксперты-интеллектуалы дорожат самостоятельностью и свободой. И несмотря на то, что со стороны власти обычно предпринимаются попытки внешнего регулирования их деятельности, они заканчиваются, как правило, формированием «околобюрократического псевдоинтеллектуального окружения», имеющего – опять-таки – имитационный характер. В рамках этого окружения интеллектуальный процесс деформируется и деградирует. Однако представителям этого окружения за счет преимущественно межличностных связей нередко довольно долго удается поддерживать мнимую высокую репутацию. В этом им способствуют полученные любыми доступными путями символические свидетельства своей состоятельности (награды, звания).

Поскольку эксперт-интеллектуал обычно ориентирован сам на себя, это далеко не всегда является позитивной чертой. Во многих случаях сопротивление внешней регламентации стимулирует безответственность, недооценку дисциплины и самодисциплины. В ряде случаев для интеллектуалов типично гипертрофированное представление о своей значимости, что мешает понять и принять требования, обусловленные ситуацией и вполне логично транслируемые чиновниками.

Неоднозначные субкультурные особенности присущи и представителям государственной чиновничьей корпорации. К ним относятся:

- установка на сознательное упрощение (примитивизацию) социальных явлений и процессов. Она детерминирована тем обстоятельством, что бюрократическое управление изначально базируется на системе предельно унифицированных практик. Оно всегда алгоритмически выстроено, что одновременно является и сильной и слабой стороной бюрократической системы. Преимущество в данном случае определяется тем, что стандартизация и регламентация позволяют технологизировать управленческий процесс. Вместе с тем они влекут за собой увеличение документооборота, независимо от того, какие носители для этого используются. Соответственно изменяются требования к профессиональной компетенции работников, и система оценки их деятельности: наиболее компетентным и успешным становится чаще всего тот, кто лучше других умеет соответствовать стандартам, оперировать потоком документов;

- деформированный корпоративизм. Сам по себе корпоративный характер административной среды представляет вполне естественный способ ее самоорганизации в современных условиях. Однако, наряду с позитивными следствиями (формирование эффективно действующих команд, повышение качества внутренних коммуникаций) он ведет и к негативным результатам. В частности, к подмене понятий, вследствие которой

групповой интерес наделяется атрибутами безусловности, высшей ценности. Маркером деформированного корпоративизма является группомыслие, представляющее собой состояние массового внутригруппового конформизма, обычно усиливающегося по мере сплочения коллектива с одновременным (иногда непреднамеренным) подавлением рефлексии и критики;

- имитационный характер социальных практик. Для ситуации, в которой постоянно функционирует чиновник, типично наличие комплекса «искушений», в центре которых находится возможность подмены реального действия и взаимодействия декларацией, демонстрацией или декорацией. Это «искушение» является прямым следствием того, что деятельность государственного служащего имеет формально-рациональные основания, а реальные результаты его труда оценить крайне трудно. В то же время контроль над ресурсами, с одной стороны, и владение знанием бюрократических технологий, с другой, создает широкие возможности для социальных мистификаций. Они становятся особенно привлекательными и доступными в информационном обществе и, скорее всего, станут еще более удобными в цифровом;

- адхократическое (от ad hoc – по случаю) отношение к социальной реальности. Безусловно, чиновник вынужден учитывать в своей деятельности перспективные цели общественного развития. Но эта проблема обычно остается на периферии его сознания, поскольку непосредственную ответственность он несет за качество решения текущих задач. Именно от этого зависит оценка результативности его работы. Перспективные цели остаются в зоне ответственности руководителей;

- преувеличенная символическая демаркация. Она заключается в жестком (и иногда демонстративном) разграничении статусов. Прежде всего, собственного статуса и статуса своих коллег, по отношению к основной массе населения. При этом сами статусы наделяются высокой символической ценностью, что, кстати, является фактором привлечения на государственную службу жаждущих самоутверждения соискателей. Демаркация имеет реальные практические следствия, облегчая обладателям высоких статусов льготное (по модели «зеленого коридора») решение жизненных проблем.

Однако нельзя не отметить, что государственным служащим в ходе взаимодействия с любыми внешними факторами присущ ряд позитивных качеств. Во-первых, их поведение, в отличие от многих экспертов-интеллектуалов вполне предсказуемо, поскольку жестко регламентируется нормативными документами (разумеется, если положения этих норм неукоснительно соблюдаются). Во-вторых, оно постоянно контролируется как за счет внутренних ресурсов системы, так и (особенно в последнее время) за счет внешних факторов (в частности, институтов гражданского общества). В-третьих, они, как правило, более ответственны, чем вторая сторона диалога (эксперты).

Таким образом, если рассматривать экспертов и государственных служащих как специфических коммуникантов, следует признать высокий уровень несовпадения субкультурных оснований для их взаимодействия. Это не значит, что субкультура одной из сторон «хуже», чем присущая другой. Сказанное лишь требует, чтобы эта специфика учитывалась, если мы намерены выявить барьеры, возникающие в ходе взаимодействия и ведущие к взаимному непониманию или недостаточно адекватному пониманию.

Проведенные наблюдения позволяют выделить среди этих барьеров следующие:

- дивергенция оценок, то есть их расхождение, возникающее, как правило, в ходе идентификации проблем, понимания их природы и способов решения. Для экспертного подхода наиболее типичным являются: а) готовность открыто признать наличие проблемы и сделать ее достоянием гласности; б) стремление рассматривать проблему не только как свидетельство недоработок тех или иных субъектов управления, но как следствие более общих процессов развития общества; в) акцент на необходимости применения широкого спектра социальных технологий, направленных на решение проблем (в последнее время они все чаще замыкаются на концепцию «мягкого управления») с привлечением институтов гражданского общества. Разумеется, эти позиции могут разделять не все эксперты, но, как

правило, они являются доминирующими и базируется на представлении о том, что любая проблема требует не только оперативных технических решений, но глубокой научной проработки. Формулировать эти требования экспертам удастся сравнительно легко, поскольку они обычно не связаны ограничениями ресурсного (в том числе и временного) характера. В свою очередь, для чиновников типичны: а) стремление не придавать гласности наличие проблемной ситуации, полагая, что фиксация ее в перспективе означает прямое или косвенное признание своих недоработок, либо недостаточной эффективности усилий коллег; б) намерение сводить источники проблем к чисто субъективным причинам (поиск «козла отпущения»); в) акцент на административных способах решения проблемы, воплощающегося в применении санкций;

- несовпадение интересов. Разумеется, в подходе к любой проблеме у экспертов и государственных служащих имеются общие «точки соприкосновения» интересов, связанные с пониманием необходимости развития региона, повышения качества жизни населения, обеспечения стабильности и безопасности. Эти интересы, как правило, публично декларируются и получают закрепление в нормативных актах, программах и проектах. Они представляют своего рода социальную конвенцию о намерениях, которую и призван легитимизировать диалог интеллектуалов-экспертов и государственных служащих (при этом следует отметить, последним в данном случае трудно обойтись без первых, так как чиновник всегда действует в обстановке более или менее явно выраженного кризиса институционального доверия и, следовательно, дефицита легитимности), но «лукавая» реальность во всех случаях оставляет значительный простор для субъективной интерпретации общего интереса, его адаптации к корпоративным и личным интересам и – в конечном итоге – довольно частой подмены ими. В таком случае имеет место деформация интересов. При этом деформированный корпоративный интерес экспертов, как правило, связан с использованием ресурсов государственного управления для апробации своих теорий без учета последствий реализуемых в их рамках социальных экспериментов, личный – в получении грантов и заказов на проведение исследований и различных нематериальных поощрений. Деформированный интерес чиновничьей корпорации определяется сохранением своего статуса административно-управленческой элиты, обеспечивающего контроль над региональными ресурсами; личный – получением теневой ренты;

- различия в детерминантах «горизонтов мышления», под которыми понимается пределы осмысления и постановки стратегических задач развития региона. Эти «горизонты» определяются не столько индивидуальными особенностями субъекта (хотя данный фактор может играть довольно существенную роль), сколько характером внешних ограничений. В рассматриваемом контексте очевидно, что государственный служащий действует в условиях, существенно ограничивающих его свободу в постановке целей и принятии решений, направленных на их достижение. Он связан обстоятельствами ресурсного характера, формально-бюрократическими отношениями, требующими действий по заранее выстроенному алгоритму, обязательствами в отношении населения, руководства и своей корпорации. Высокий уровень внутренней несвободы делает чиновника крайне осторожным при оценке нововведений, которые нередко предлагают ему интеллектуалы. Эксперт значительно более свободен в своих проектах. Зачастую он не видит реальных ограничений, либо считает их несущественными. Будучи увлечен форсайт-идеями, он стремится включить в них окружающих, обеспечивая, прежде всего, поддержку со стороны лиц, принимающих решения. В случае, если увлеченный этими построениями руководитель, перестает учитывать социальную реальность, такой подход может привести к крайне негативным последствиям и, в итоге, породить кризис доверия к науке;

- асинхронность смыслов, заключающаяся в том, что одни и те же явления и процессы получают у экспертов и чиновников различную интерпретацию. Это обусловлено рядом обстоятельств. Прежде всего, характером профессиональной деятельности. Одни и те же процессы с неизбежностью будут по-разному восприниматься учеными и практиками. Если первые привносят в это восприятие элементы абстракции, оперируют

сложными категориями и понятиями, операционализация которых требует специального образования, то вторые подходят к реальности с чисто прагматических позиций. Для экспертов и чиновников характерна специфическая рефлексия. Интеллектуалы-эксперты наиболее склонны при оценке собственного познавательно-практического опыта опираться на неформальные авторитеты, мнения ученых и общественных деятелей. Рефлексия государственных служащих ориентирована на авторитеты формальные, прежде всего, на своих руководителей, лояльность к которым является безусловным требованием бюрократической системы. Прагматический подход чиновников нередко побуждает их усматривать за любыми действиями или бездействиями исключительно корыстный смысл инициаторов, что не всегда имеет место даже в современном обществе тотального потребления. Напротив, интеллектуалы-эксперты иногда необоснованно идеализируют систему управления, наделяя ее несвойственными ценностями и смыслами;

- неадекватность взаимных образов. Она выражается в том, что участники взаимодействия имеют искаженное представление об интересах, целях и мотивах контрагентов. Для экспертов нередко типично восприятие чиновников исключительно как коррумпированных бюрократов, мотивированных личной выгодой. Для государственных служащих – представление об экспертах как далеких от жизни идеалистах, чьи проекты лишь создают дополнительные трудности в процессе управления, либо как о мошенниках, стремящихся свои корыстные намерения удовлетворить за государственный счет.

Комплекс выявленных нами барьеров, разумеется, не исчерпывает всего спектра трудностей, возникающих в ходе взаимодействия экспертов и государственных служащих. Однако это не значит, что они создают непреодолимые препятствия для успешного сотрудничества. Любые барьеры могут быть минимизированы и даже полностью преодолены при условии, что у сторон имеется воля к совместному решению региональных проблем. В основе этой воли может лежать лишь общее представление о необходимости консолидации сил регионального сообщества как необходимого условия стабилизации его развития и обеспечения конкурентоспособности в глобализирующемся обществе. Это подтверждает успешный опыт реализации совместных региональных проектов в Белгородской области.

### Литература

1. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. - №3. – С. 193 – 194.

2. Захаров В.М., Никонова О.В. На пути к «антрепренерскому» государству // Управление в XXI веке: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции (НИУ «БелГУ», 1 ноября 2017 года) отв. Ред. В.М. Захаров. – Белгород: ИД «Белгород НИУ БелГУ», 2017. С. 204 – 208.

3. Иванов Д. Социально-политические аспекты взаимосвязи развития политической коммуникации и формирования гражданской культуры общества // Власть. 2012. № 5. С. 57 – 59.

4. Программа улучшения качества жизни населения Белгородской области. Белгород: Без из-два, 2003. 110 с.

5. Стратегия «Формирование регионального солидарного общества на 2011 - 2025 годы.» Белгород: Без изд-ва, 2011. 80 с.