Виктор НЕЧИПОРЕНКО

Менеджеризация современной государственной службы

В ходе строительства гражданского общества возрастает роль предпринимательства как поставщика управленческих идей и кадров для государственных органов в целом и государственной службы как управленческой деятельности в частности. В то же время государство может получить эти идеи и кадры, если будет заботиться о создании условий для развития предпринимательства, формирования его кадрового корпуса.

Предпринимательство становится ведущим социально-экономическим фактором экономики. Число частных предприятий возросло за 1996-2012 гг. с 1 425,5 тыс. до 4 164,6 тыс., или в 2,92 раза и составляет 85,6% от общего числа предприятий [Россия в цифрах, 2012. С. 195-196] (**таблица 1**). Это означает, что в стране минимум около 4 млн предпринимателей.

Распространение управленческих идей предпринимательства (помимо прочего, благодаря переходу предпринимателей на государственную службу) – мы называем менеджеризацией. Особенно влияние таких идей ощутимо при реформировании государственной гражданской службы, активно вбирающей в себя опыт управления, накопленный на частных и государственных предприятиях. Поскольку цели государственного управления, частью которого является государственная служба, и менеджмента, как корпоративного управления, различаются, не все методы менеджмента применимы в государственном управлении и, соответственно, на государственной службе. Необходима адаптация опыта менеджмента применительно к особенностям государственного управления.

Таблица 1. Численность предприятий с частной формой собственности

	Годы, на 1 января				
	1996	2001	2006	2009	2012
Предприятий, тыс.	1 425,5	2 509,6	3 837,6	3 975,5	4 164,6
В процентах к общему числу предприятий	63,4	75,8	80,5	83,3	85,6

Однако у этих двух сфер есть и общие моменты – прежде всего принципы, методы и технологии управления. Поэтому возникшие в сфере предпринимательства и ставшие уже классическими теории управления успешно применяются на государственной службе (имеются в виду теории Ф. Тейлора, А. Файоля, Э. Мэйо, А. Маслоу и др.).

Среди важнейших направлений использования и адаптации опыта менеджмента в ходе реформирования государственной гражданской службы следует отнести решительный поворот к потребностям населения. Подобно тому, как бизнесмены ведут борьбу за клиента, который «всегда прав», социальное государство, к построению которого стремится Россия, означает прежде всего заботу о нуждах людей.

К этому готово и общество в связи с формированием социального слоя работников частных предприятий. Численность занятых на таких предприятиях с 1992 по 2011 гг. возросла с 13,9 до 40,1 млн человек, или в 2,9 раза. На начало 2011 г. они составляют 59,1% от общего числа работников, занятых в экономике [Россия в цифрах, 2012. С. 99-100]. В среднем на одно частное предприятие приходится 10 работников.

Виктор Нечипоренко, доктор исторических наук, профессор кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления персоналом РАНХиГС (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: mgs@migsu.ru/~Nechiporenko

Аннотация: Статья посвящена использованию опыта предпринимательства в государственной гражданской службе путем адаптации управленческих идей, новых методов работы с персоналом, а также приглашения предпринимателей на работу в государственные органы.

Ключевые слова: менеджеризация государственной службы; коммерциализация; экономический институт; оценка работы; карьера; отбор в организацию.

MANAGEMENT OF MODERN PUBLIC SERVICE

Victor Nechiporenko, doctor of historical sciences, professor Department of Civil Service and HR policy, Institute of Public Administration and Personnel Management RANEPA (Russian Federation, 119571, Moscow, Vernadsky Prospekt 82). E-mail: mgs@migsu.ru/~Nechiporenko

Summary: The article is devoted to the use of business experience in the civil service by adapting administrative ideas, new ways of working with the staff, as well as invitations of businessmen to work in government agencies.

Keywords: management of public service; commercialization; economic institution; evaluation of work; career; the selection of the organization.

Наблюдается также **коммерциализация государственной службы,** особенно в агентствах. Многие виды социальных услуг продаются государством (например, в сфере образования, здравоохранения), что требует от государственных служащих, занятых в этих секторах, знаний, умений и навыков, характерных для предпринимателей, торговых работников.

Менеджеризация государственной службы является одним из ее отражений как экономического института, исходя из задач которого она осуществляет экономическую политику государства, закрепленную в Конституции и законах Российской Федерации. Так, актуальным для государственной службы остается выполнение конституционных положений о праве каждого на свободное использование своих способностей и имущества на предпринимательской и иной, не запрещенной законом, экономической деятельности.

Как известно, в борьбу за свои интересы бизнесмены привлекают порой гражданских служащих, пытаясь использовать их должностное положение в корыстных целях. В результате возникают проблемы лоббизма и коррупции. Предстоит немало сделать, чтобы перевести отношения предпринимательства и государственной службы на правовую основу и нормы морали.

По данным исследований, проведенных в 2012 г., 36,1% респондентов из числа государственных служащих полагают, что «достаточно многие государственные гражданские служащие готовы за особое вознаграждение оказать незаконную услугу», еще 26,2% считают, что «немногие», и лишь 10% респондентов думают, что «таких служащих практически нет». Пятая часть респондентов – государственных служащих – затруднились с ответом. Не могут не насторожить и такие цифры – 12,4% респондентов уверены, что государственные служащие являются инициаторами взятки, 47,9% – что ими являются одновременно и служащие, и потребители государственных услуг [Турчинов, Магомедов, 2012. С. 20].

Необходимость в использовании опыта менеджмента для повышения эффективности деятельности государственных служащих есть. Речь может идти, например, об **оценке работы сотрудников**, которая тесно увязывается с достижением целей организации. Применяются скалярные и векторные критерии оценки, а также критерии пригодности, превосходства, оптимальности, сравнимости, адаптивности и др.

Представляет интерес отношение предпринимателей к профессионально-личностным качествам работников: профессиональных знаний, умений, навыков и способностей; психофизических особенностей; способности к творчеству; конкурентоспособности на рынке труда и т. д. Основной характеристикой предпринимателя является его оценка по конкретным результатам деятельности.

Итоги оценки кадрового потенциала предпринимательства призваны обеспечить обоснованность действий субъекта управления по следующим направлениям: администрирование (повышение по службе, перевод, понижение, увольнение); информирование (руководителей и самих служащих о качестве их работы); мотивация повышения эффективности профессиональной деятельности.

При этом учитываются такие особенности деятельности предпринимателей, которые сегодня все большее значение приобретают и на государственной службе. Они должны обладать творческим мышлением, способностью к риску, быть трудолюбивыми, преданными своему делу. Их важнейшей характеристикой является предприимчивость – совокупность деловых и нравственных качеств, свидетельствующих о способности принимать оптимальные, нестандартные решения, доводить дело до конца. Эти качества все более ценятся и на государственной службе.

Особое внимание в предпринимательстве уделяют следующим критериям оценки: анализ предмета и привлечение достаточного количества экспертов-специалистов в целях ее объективности; гласность; надежность; диагностичность; валидность; достоверность; прогностичность; комплексность. Эти критерии важны и в оценке работы государственных служащих.

Измерение кадрового персонала предпринимательства осуществляется в двух направлениях: экспертные суждения, когда специалисты по персоналу определяют качества работников, и инструментальные оценки с помощью методик и различных тестов.

Для государственной службы ценен опыт предпринимательства по использованию эффективных форм оценки: личное наблюдение; рекомендации извне; изучение характеризующих документов; тестирование; собеседование; аттестация; квалификационный экзамен; кадровый мониторинг. Большинство из них включают и набор критериев, и шкалу оценок. Среди них: управление по целям; метод шкалы графического рейтинга; вынужденный выбор; описательный метод; метод оценки по решающей ситуации; метод анкет и сравнительных анкет; метод шкалы рейтингов поведенческих установок; метод шкалы наблюдения за поведением; метод балльной оценки; метод коэффициентов.

Среди показателей оценки в менеджменте широко применяются количественные, процентные, рейтинговые, экономические, временные и другие данные. Особое значение уделяется оценочным шкалам и компетентностному подходу к определению потенциала работников. Все это может быть адаптировано и в условиях государственной гражданской службы.

Заслуживает внимания опыт менеджмента в **организации карьеры работников**. Методы и технологии вертикального и горизонтального продвижения гражданских госслужащих все еще не соответствуют требованиям эффективного управления кадровым составом, а конкурсы, предназначенные для активизации этой работы, проводятся формально и по второстепенным должностям.

Использование опыта конкуренции важно и при **отборе на государственную гражданскую службу.** Навязанная политической элитой система отбора кадров по личным связям, особенно на должности высшей и главной групп, губительно сказывается на эффективности гражданской службы, ее авторитете среди населения и поощряет коррупцию. Целесообразно использовать опыт менеджмента по объективной оценке людей при отборе в организацию: тестирование, собеседование, экспертный опрос, дискуссии, практические задания, демонстрация образцов предыдущей работы и др. Оценке подлежат такие новые для государственной службы и фундаментальные для бизнеса качества, как инициативность, творческий подход, способность рисковать и принимать решения по интуиции. Необходимость этих качеств связана с тем, что расширяется сфера проблем, по которым государственные служащие, в соответствии с должностным регламентом, самостоятельно принимают управленческие решения.

Таким образом, имеется немало точек соприкосновения, взаимодействия менеджмента и государственной службы. При этом адаптация опыта менеджмента, сформировавшегося в условиях конкуренции, вызывает необходимость создания соответствующих механизмов и технологий. Особую роль в реализации этой задачи могут сыграть научные и учебные учреждения, соединяющие подготовку менеджеров и государственных служащих.

Предприниматели представляют интерес для государственной службы и как ее кадровый резерв.

Ощутимый переход предпринимателей на государственную службу активизировался в России в начале первого десятилетия XXI в., когда в основном сформировался слой предпринимателей и ему потребовалось искать пути защиты своих интересов. Цели этого перехода стали понятны и населению, и специалистам.

Таблица 2. Отношение респондентов к переходу предпринимателей на государственную службу, %

	Население	Государственные служащие	Эксперты
Негативно	39,2	39,0	56,6
Безразлично	27,9	26,3	16,7
Положительно	19,5	17,7	16,7
Затруднились ответить	13,4	17,0	10,0

Среди причин перехода предпринимателей на государственную службу рядовые респонденты ответили:

46,0% – стремление обезопасить богатство, нажитое неправедным путем;

42,1% – стремление отстоять интересы своих коммерческих структур и заинтересованных финансово-промышленных групп;

41,8% – желание обрести связи, знакомства;

27,1% – желание обрести спокойствие, стабильность положения.

Лишь небольшая часть опрошенных выделила стремление принести пользу обществу (8,6%) и желание привнести что-то новое и полезное в работу государственных органов (8,2%). Примерно таких же оценок придерживались госслужащие и эксперты [Социологические исследования..., 2002. С. 261-263].

Субъекты управления – руководящие кадры предпринимательских структур – на первых порах рекрутировались из партийных, комсомольских органов, государственно-управленческого аппарата, профсоюзов, а позже – также из криминальной сферы. По данным исследования (2004 г.), более двух третей предпринимателей (69,5%) раньше работали на государственных предприятиях, в учреждениях, организациях, 17,6% респондентов всю жизнь занимались бизнесом, а каждый восьмой (12,3%) перешел в бизнес из органов государственного управления и местного самоуправления. По роду деятельности до занятия бизнесом среди нынешних предпринимателей преобладают лица, которые занимались управленческим трудом (30,2%): руководители предприятий (4,9%) и их подразделений (15,1%); средний управленческий персонал (10,2%). Далее идут экономисты (12,6%), преподаватели (12,2%), технические работники (13,2%), специалисты (10,0%), рабочие (5,2%), научные работники (5,0%) [Управление..., 2005. С. 235].

Рассматривая предпринимателей в качестве кадрового резерва государственной службы, следует учитывать, что сформировалось несколько типов руководителей-предпринимателей:

– руководители, собственники капитала, осуществляющие личное руководство фирмой, заводом, концерном, которыми они владеют;

– наемные руководители (директора, президенты, управляющие), принятые на работу по контракту, как правило, в частные или акционерные фирмы, на заводы, в концерны, иные организации;

– руководители на выборных должностях (директора, президенты, управляющие), как правило, в различного рода акционерных обществах.

На государственную службу обычно легче привлечь наемных руководителей.

Важное значение имеет и то, что в предпринимательстве складывается особый слой – бизнес-элита,

которая оказывает все большее влияние на политическую элиту и государственную службу. Крупные предприниматели, становясь министрами, депутатами, привлекают своих людей в околоэлитное окружение, которое имеет статус государственных служащих.

Ценным для государственной службы является то обстоятельство, что в предпринимательстве существуют естественный отбор и жесткая проверка личных качеств и идей предпринимателей, уровня их знаний, умений, способностей.

Некоторые предприниматели связаны с «теневой» экономикой. Они вносят в свою деятельность своеобразные этические и моральные нормы своей «жесткой» управленческой культуры. Нередко им свойственны безнравственность, неразборчивость в средствах достижения управленческих целей. Органы управления кадровым составом государственной службы обязаны изучать и такие кадры, чтобы не допускать их в ряды госслужащих.

Механизм конкуренции может играть дестабилизирующую роль в системе социального управления. К этому приводит борьба, направленная на уничтожение конкурента, вплоть до его физического устранения. Тенденцию усиливает деградация нравственности, морали и общей культуры, которая наблюдается в России. Нередко конкуренция ведет к истощению материальных, финансовых ресурсов, физических и духовных сил кадров управления. В связи с этим нередки и негативные оценки влияния предпринимательства как субъекта социального управления. Государственные органы обычно положительно оценивают деловые качества предпринимателей, но отрицательно – их моральный облик.

Менеджеризация государственной службы предполагает использование опыта предпринимательства по развитию корпоративной культуры, которая выражается в поведении и общении работников на основе коллективно разделяемых ценностей, норм, традиций, способствующих успеху организации, развитию инициативы и творчества. Для государственной службы такой подход особенно важен, поскольку в ней инициатива и творчество поощряются слабо.

Литература

Россия в цифрах. 2012. М.: Росстат, 2012.

Социологические исследования в системе государственной службы (1992–2002 гг.). М., Орел, 2002. С. 261-263.

Турчинов А.И., Магомедов К.О. Социально-профессиональные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации: Материалы социологического исследования (май – июнь 2012 г.). М.: РАНХиГС, 2012. С. 20.

Управление: организационный и социально-экономический аспекты / Под ред. А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2005.

References

Rossiia v tsifrakh [2012 Russia in the Numbers. 2012]. Moscow, Rosstat Publ., 2012, pp. 99-100, 195-196.

Sotsiologicheskie issledovaniia v sisteme gosudarstvennoi sluzhby (1992–2002 gg.) [Sociological studies in the public service (1992-2002)]. Moscow, Orel, 2002, pp. 261-263.

Turchinov A.I., Magomedov K.O. Sotsial'no-professional'nye problemy gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii [Social and professional problems of Civil Service in the Russian Federation]. Материалы социологического исследования (май – июнь 2012 г.) [Materialy sotsiologicheskogo issledovaniia (May – June 2012)]. Moscow, RANKhiGS Publ., 2012, p. 20.

Upravlenie: organizatsionnyi i sotsial'no-ekonomicheskii aspekty [Control: organizational and socio-economic aspects]. Turchinov A.I. (ed.). Moscow, Izdatel'stvo RAGS Publ., 2005, p. 235.

Дополнительная литература

Магура М.И. Современные персонал-технологии. М., 2001. С. 380.

Магомедов К.О., Турчинов А.И. Государственная служба и кадровая политика. Ульяновск: Печатный двор, 2007. С. 169-171.

Кадровая политика. Что читать

Тарасов В.К. Управленческая элита. Как мы ее отбираем и готовим. – М.: Издательство «Добрая книга», 2013. – 498 с.	Новая книга представляет собой обобщение опыта управления кадрами и методов управления известного специалиста по подготовке менеджеров Владимира Тарасова. Автор предлагает детальное описание нескольких десятков уникальных деловых игр, тренингов, методик отбора и подготовки перспективных управленцев.
Адизес И.К. Развитие лидеров. Как понять свой стиль управления и эффективно общаться с носителями иных стилей / Ицках Кальдерон Адизес; пер. с англ. Т. Гутман. – М.: Издательство «Альпина паблишер», 2013. – 259 с.	Доктор Ицхак Калдерон Адизес – один из ведущих в мире специалистов по повышению эффективности компаний и правительственных структур за счет фундаментальных преобразований. Новая книга автора полна практических рекомендаций для тех, кто хочет совершенствовать стиль управления организацией, находить общий язык с теми, кто думает по-другому, и формировать взаимодополняющую команду.