

Овчаренко Р.К.

Теоретические основы управления гражданской службой

Необходимость стабилизации социально-экономического положения России в целом и ее регионов в частности, обеспечения их дальнейшего развития обусловили реформирование гражданской службы. На современном этапе реформы должна быть создана целостная система государственной службы посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой. Именно формирование такой системы определено в качестве основных целей Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», утвержденной Указом Президента РФ от 10.03.2009 №261.

Однако на этом пути существуют нерешенные теоретические проблемы. Одной из таковых является отсутствие единых подходов к пониманию введенного в практику Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральным законом от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» термина «управление государственной гражданской службой».

Размышляя над этой проблемой отметим, что под управлением государственной гражданской службой можно понимать воздействие государства в лице его должностных лиц и (или) специализированных государственных органов на государственную гражданскую службу для достижения обозначенных субъектом целей. Это воздействие направлено, прежде всего, на отношения, связанные с поступлением на гражданскую службу (отбор кадров, формирование и использование кадрового резерва), ее прохождением (дополнительное образование, проведение аттестаций и квалификационных экзаменов, ведение реестров служащих и др.), организацией функционирования этого института (формирование организационных структур государственных органов, оптимизация их штатной численности, обеспечение открытости гражданской службы и т.п.), а также формированием его внешнего имиджа. Под управлением гражданской службой можно понимать не только воздействие субъекта управления на управляемый объект – государственную гражданскую службу, но и на самого себя, т.е. когда субъект управления становится одновременно и его объектом. Это может происходить, например, при решении вопросов формирования структур органов по управлению гражданской службой, расчета их штатной

численности и решения иных вопросов организации и обеспечения их функционирования.

Однако, управление - это не только воздействие субъекта на объект, но и способ установления причинно-следственных и других типов связей в системах социального действия, направленных на решение проблемы путем согласования смыслов и значений этих действий для всех участников совместной деятельности, о чем пишет А.В. Тихонов¹. Здесь предметом управленческого труда выступают организация совместной деятельности участников в процессе достижения поставленной цели, результатом или продуктом – «синергетический эффект» совокупного труда, достижение интериоризованной участниками цели, их удовлетворенность результатами². В рамках данного подхода под управлением государственной гражданской службой можно понимать регуляцию действий и взаимодействий субъектов функционирования гражданской службы, рассматриваемых в качестве партнеров, путем создания и проектирования связей и отношений между ними, направления, согласования их действий на решение проблемы, достижения поставленных целей.

С точки зрения институционального подхода управление гражданской службой рассматривается в качестве социального института, основными элементами которого будут являться: формальная структура – орган по управлению государственной гражданской службой; группа работающих в нем людей – чиновников, исполняющих соответствующие роли, комплекс важных функций по управлению гражданской службой, обозначенных нами выше, а также правила и процедуры, регулирующие их поведение, а также поведение всех остальных гражданских служащих. Это искусственно создаваемый политический институт, основной целью которого, по нашему мнению, является регулирование процессов функционированию и развития гражданской службой, обеспечение их стабильности и непрерывности. Институт управления государственной гражданской службой обеспечивает удовлетворение социальных потребностей в упорядочении процессов, служебных отношений, объединении социальных ценностей, значимых для гражданских служащих.

Кроме того, уместно отметить и тот момент, что прежде чем формировать систему управления гражданской службой, необходимо определиться с тем, какая из известных моделей бюрократии может послужить основанием такой системы,

¹ Тихонов А.В. Социология управления. Теоретические основы. 2-е изд. М., 2009. С. 313, 314.

² Тихонов А.В. Социология управления. Теоретические основы. С. 324.

поскольку в основе любых подходов к построению системы управления гражданской службой будут лежать уже существующие теории бюрократического устройства организации. В связи с этим представляется важным рассмотреть основные теории бюрократии через призму их влияния на специфику системы управления гражданской службой и выявить наиболее подходящую в качестве фундамента системы управления гражданской службой на современном этапе ее становления..

Достаточно долго в качестве идеальной основы для организации государственного аппарата просуществовала классическая модель бюрократического устройства (Вебер, Вильсон). Данная модель основывается на ограничении действий чиновников, беспристрастном исполнении ими своих служебных обязанностей и неукоснительном соблюдении всех предписаний. Точность, скорость, определенность, знание документации, преемственность, служебная тайна, осторожность, унифицированность, строгая подотчетность, постоянство управленческого процесса, единоначалие, субординация, сведение к минимуму трений, материальных и человеческих издержек – все это, считает М.Вебер, достигает наивысшего развития «в строго бюрократической администрации и особенно в ее монархической форме»³.

Схожие подходы к организации бюрократического устройства были выделены в американской административной науке В. Вильсоном. Основными предпосылками его теории являются: наличие единого управляющего центра в любой системе управления как необходимой составляющей ее эффективности и ответственности; структурное сходство всех современных правительств; отделение управления от политики; профессионализм служащих; организационная иерархия как условие финансовой и административной эффективности; наличие хорошей администрации как необходимое условие модернизации человеческой цивилизации и достижения благоденствия⁴.

Отметим, что именно идея отделения управления от политики является на наш взгляд главным принципом построения модели бюрократического управления Вильсона, которая в дальнейшем и нашла свое отражение, реализована в теории нового государственного управления.

Таким образом, к основным характеристикам иерархической модели бюрократии следует отнести:

– регламентацию полномочий в бюрократической иерархии;

³ Макаренко В.П. Вера, власть и бюрократия: критика социологии М. Вебера. Ростов-на-Дону, 1985. С. 212.

⁴ Ostrom V. The Intellectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa, 1989. P. 20–25.

- наличие установленных принципов должностной субординации;
- жесткую фиксацию всей внутриорганизационной деятельности;
- отсутствие финансово-экономических ограничений на функционирование аппарата;
- высокую компетентность и профессионализм всех должностных лиц⁵.

К преимуществам иерархичной модели бюрократического устройства следует отнести ее стабильность и снижение неопределенности в условиях всеобщей регламентации и контроля.

Вместе с тем применительно к нашему исследованию выделяются и недостатки классической модели бюрократического устройства:

- игнорирование экономической составляющей как немаловажного условия для обеспечения функционирования государственной службы;
- отсутствие открытости и прозрачности государственного аппарата;
- отсутствие упоминания в теории (в модели) многих функций, на практике исполняемых аппаратом государственного органа и выходящих за ее пределы (неохваченными в том числе являются вопросы, связанные с оценкой эффективности достижения поставленных целей);
- стремление аппарата в процессе функционирования максимизировать свою полезность, что приводит к быстрому росту числа персонала и расходов на содержание бюрократических институтов. Вместе с тем увеличение численности не влияет на эффективность работы аппарата;
- невозможность эффективного выполнения всех поставленных задач в связи с ограниченными полномочиями чиновников;
- стремление бюрократического аппарата оказывать государственные услуги даже в тех сферах, где они не требуются или являются избыточными;
- наличие достаточно низкого инновационного потенциала у иерархической модели бюрократического устройства;
- увеличение срока принятия решений, также свойственное иерархической структуре;
- невозможность оценить эффективность модели классической бюрократии с точки зрения экономической полезности оказываемых ею государственных услуг;

⁵ Баснак Д.В. Создание системы управления российской государственной службой в современных условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. 2008. С. 6.

– отсутствие обратной связи в иерархической модели и, несмотря на наличие жесткой регламентации, необходимость установления дополнительных контрольных институтов⁶.

С учетом упомянутых преимуществ и недостатков следует сделать вывод о том, что построение системы управления государственной службой с выделением соответствующего государственного органа по управлению госслужбой на основе иерархической модели в современных условиях приведет к возникновению проблем с чрезмерной концентрацией ресурсов и проблемы оценки эффективности их использования (эффективности исполняемых функций, а также обоснованности выделяемых ресурсов на их реализацию).

В тоже время недостатки указанной модели призвана преодолеть модель «нового государственного управления». Ключевые идеи этой модели были заложены в исследованиях Нисканена в начале 1970-х гг. и в работах Осборна и Геблера в 1992 г⁷.

В качестве ее преимуществ выделяются следующие. Государственные служащие представляют собой профессионалов в управлении, получают вознаграждение за конкретные достигнутые результаты, что предполагает проявление ими инициативы на рабочем месте. Основным в работе чиновников является ориентация на клиента и повышение качества и комфортности оказания государственных услуг. Применение принципов менеджмента частного сектора также направлено на изменение технологий управления: так, предпочтительными являются возможность создания горизонтальных связей (межведомственное взаимодействие), аутсорсинг и делегирование государственных полномочий квазиправительственным организациям с последующим возможным выделением этих организаций из системы государственной власти, что позволит повысить эффективность предоставления государственных услуг. Максимальная ориентация на клиента, по мнению исследователей, способна повысить качество работы государственного аппарата, что, в свою очередь, отражается в соглашениях (контрактах) между начальниками и подчиненными государственных органов.

Одной из ключевых идей концепции «нового государственного управления» является повышение мотивации государственных служащих: государственному служащему должно быть выгодно предоставлять государственные услуги, в которых общество реально заинтересовано.

⁶ Баснак Д.В. Указ. соч. С. 8.

⁷ См.: Баснак Д.В. Указ. соч. С. 10.

Конкуренция, возникающая между служащими, структурными подразделениями и институтами, позволяет избежать установления жесткой системы контроля, предусмотренной в классической системе бюрократического устройства. К преимуществам рыночной модели можно отнести большую гибкость в исполнении задач, что позволяет служащим ориентироваться на результат. Наличие конкуренции способствует повышению эффективности бюджетных расходов. Одним из важных аспектов модели «нового государственного управления» является ориентация технологий управления на децентрализацию и делегирование полномочий.

Приводятся следующие характеристики системы управления государственной службой и функции органа по управлению государственной службой, действующего на основе рыночной и сетевой моделей бюрократии⁸. Так, создание условий для устранения субъективного фактора в деятельности органов государственной власти, являющееся одной из основных характеристик рассматриваемой модели управления предполагает повышение прозрачности процедур в бюрократическом аппарате для клиентов и заинтересованных лиц. При этом функцией органа по управлению гражданской службой является обеспечение независимости принимаемых государственными органами решений по кадровым вопросам, привлечение независимых экспертов, контроль за процедурами конкурсного отбора и справедливого назначения на должности, с последующим обеспечением соблюдения прав служащих. В рассматриваемой ситуации клиентом может выступать также сам госслужащий. Внедрение принципов менеджмента частного сектора дает возможность привлечения на службу профессионалов, которые получают вознаграждения за конкретные результаты. Задачей органа по управлению гражданской службой здесь является введение системы оплаты труда по результатам, стимулирование профессионального развития кадров.

Ориентация на клиента и повышение качества и комфортности государственных услуг ориентирует систему управления на внешнюю среду, определяет необходимость анализа показателей эффективности предоставления государственных услуг, создание условий для привлечения клиентов и заинтересованных лиц к процедуре принятия решений. Орган по управлению гражданской службой здесь осуществляет контроль за разработкой регламентов оказания госуслуг и реализации функций, направленных на эффективное взаимодействие с гражданами.

⁸ См.: Баснак Д.В. Указ. соч. С. 13.

Аутсорсинг и делегирование государственных полномочий квазиправительственным организациям с последующим возможным выделением этих организаций из системы государственной власти требуют снижения контроля за процедурами прохождения службы в государственных органах, делегирование отдельных полномочий организациям, способным более качественно их исполнять. Орган по управлению задает только общие параметры для прохождения службы и осуществляет методическое руководство по наиболее сложным вопросам.

Однако и эта модель имеет определенные недостатки. Это прежде всего излишняя гибкость формируемой системы управления и распределения полномочий и, вследствие этого, отсутствие четких правил поведения чиновников. Получение чиновниками большей свободы способствует злоупотреблению инициативностью, возникновению конфликта интересов. Ориентация на клиента и стремление к открытости приводят к невозможности эффективно решать задачи, требующие закрытого взаимодействия. Неохваченными рассматриваемой моделью являются функции государственного аппарата, не ориентированные на клиента, в частности вопросы внутреннего взаимодействия. Государственный аппарат в условиях применения данной модели не всегда может выработать правильное решение, так как в условиях открытости подвержен влиянию заинтересованных общественных групп и внешней среды.⁹ Создание системы управления, ориентированной исключительно на качество предоставления государственных услуг с учетом формирования показателей эффективности их предоставления, не позволяет применять разрабатываемые инструментарию к функциям государственных органов, связанных с внутриведомственным взаимодействием. В частности, положения модели «нового государственного управления» не воспринимают полноценно те функции государственных органов, которые оказывают косвенное влияние на качество работы государственных органов, измеряемое в большей степени показателями, характеризующими удовлетворенность общества.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод, что современная система управления государственной службой Российской Федерации плана не может формироваться исключительно на основе изученных моделей.

Поэтому мы предприняли попытку представить авторскую модель современной структуры аппарата государственного управления. С учетом современных реалий, она, по нашему мнению, должна базироваться на следующих принципах:

⁹ См.: Баснак Д.В. Указ .соч. С. 12.

1. Дебюрократизация. Речь идет максимально возможном сокращении исполняемых чиновниками функций путем передачи их на аутсорсинг неправительственным структурам. Прежде всего, речь идет об оформительских, согласовательных и тому подобных функциях. Кроме того, также имеется в виду максимально возможное делегирование полномочий, на низовые уровни управления, предоставление чиновникам большей свободы в принятии решений, но в рамках необходимых правил и процедур, оговоренных в соответствующих регламентах. Здесь же необходимо сказать о развитии горизонтальных управленческих связей, партнерских отношений. Как отмечает А.В. Тихонов, в отличие от власти, сущность которой состоит в отношениях господства и подчинения, сущность управления – в отношениях социального партнерства между людьми, чьи функции разделены в интересах выполнения общего дела, решения общей задачи¹⁰.

2. Проектное управление, где чиновник выступает в роли руководителя проекта, выполняя функции заказчика, координатора выполняемых работ, контроля качества и своевременности их выполнения. В то же время управленческая вертикальная иерархия как таковая не отвергается. В данном случае речь идет о необходимом и разумном сочетании данных подходов – линейных и сетевых структур. Так, по мнению А.В. Тихонова, за сочетанием формальных иерархий и сетевых структур следует понимать появление регулятивного механизма управленческого типа, не относящегося ни к власти, ни к спонтанной самоорганизации, а гибко сочетающего в себе линейные и нелинейные связи в решении как двуединой задачи интеграции и департаментализации социальных действий и взаимодействий¹¹.

3. «Очеловечивание» государственной службы. Этот посыл предполагает указание на авторство принимаемых решений выполняемых работ, что является неременным залогом внедрения управления, основанного на определении личного вклада каждого чиновника в достижение общей цели и персональной ответственности каждого госслужащего, а также механизмом внутренней мотивации чиновников. При этом признается принцип обезличенности формальных правил и процедур, определяющих порядок выполнения чиновников своих должностных обязанностей, а также его взаимодействия с другими гражданскими служащими. Остается требование к беспристрастности госслужащего при выполнении им служебных задач.

¹⁰ Тихонов А.В. Социология управления. Теоретические основы. 2-е изд. М., 2009. С. 283.

¹¹ Тихонов А.В. Социология управления. Теоретические основы. С. 321.

4. Из вышеприведенного вытекает принцип открытости работы государственного аппарата, доступности информации о принимаемых решениях. Но при этом необходимо соблюдать условие так называемой «разумной открытости», при которой не разглашается информация о персональных данных служащих, служебная информация о деятельности государственного органа, а также информация, составляющая государственную и иную охраняемую законом тайну.

5. Профессионализм.. Этот принцип так или иначе есть и у Вебера, и у Вильсона, и в модели «нового государственного управления».

6. Одним их важнейших на наш взгляд в настоящее время должен являться принцип беспартийности государственной службы, так или иначе вытекающий их постулата Вильсона об отделении управления от политики. Этот принцип должен обеспечить стабильность аппарата, полную независимость его работы от политической конъюнктуры.

Таким образом, на основе указанных принципов имеет смысл выстраивать систему управления гражданской службой, ориентированной на повышение ее эффективности и результативности именно в современных реалиях.

Список литературы:

1. *Баснак Д.В.* Создание системы управления российской государственной службой в современных условиях// Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. 2008.
2. *Макаренко В.П.* Вера, власть и бюрократия: критика социологии М.; Ростов-на-Дону, 1985.
3. *Тихонов А.В.* Социология управления. Теоретические основы. 2-е изд. М., 2009.
4. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
6. *Ostrom V.* The Intellectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa, 1989.