

**Бархатов Виктор Юрьевич,
ректор НОУ ВПО ИГУПИТ, профессор**

**Мохов Андрей Игоревич,
проректор НОУ ВПО ИГУПИТ, профессор**

**Сафронов Вячеслав Михайлович,
магистр менеджмента, НОУ ВПО ИГУПИТ**

**Мохова Лариса Александровна
магистр менеджмента, НОУ ВПО ИГУПИТ**

Современный менеджмент государственных служащих: перспективы развития российского чиновничества¹

На встрече со своими сторонниками в московском центре новых технологий «Digital October» в субботу 15 октября 2011г. Президент России Дмитрий Медведев высказался о необходимости проведения политической реформы. Медведев заявил также о необходимости поменять в РФ систему госуправления, и о том, что будущее правительство будет состоять из абсолютно новых людей. Прозвучал также призыв к власти, чиновникам всех уровней найти в себе мужество и поделить полномочиями с обществом.

Тем самым, на этапе смены руководителей государства предполагается наиболее радикальная перемена для всей Административной реформы – изменение сущности российского чиновничества. Сущность чиновника, как представителя закрытой касты, «обособленной группы со специфическими характеристиками, удаленной от частного сектора и получателей услуг» [1], предполагается «переустроить», «открыть» для взаимодействия с представителями общества.

Что же необходимо сделать для того, чтобы появились «новые» чиновники, и/или чтобы «старые» чиновники стали «новыми»? Какие новые компетенции должны приобрести чиновники как специалисты государственной службы? Как аттестовать эти компетенции?

Ответы на эти вопросы определяют те направления перемен, которые ожидают нас – потребителей госуслуг в скором будущем.

«Новые» чиновники – кто они?

На упомянутой выше встрече в московском центре новых технологий «Digital October» Президент России заявил, что намерен «освободиться» от чиновников, которые не умеют работать с новыми технологиями, в том числе с использованием Интернета. Позднее он назвал этот процесс «принуждением к инновациям». С нашей точки зрения, такие, «принужденные к инновациям» специалисты государственной службы - это «переустроенные» с прицелом на развитие чиновники, т.е. способные к управлению люди, развивающиеся сами и развивающие других. В идеале, «новый» чиновник – это специалист в менеджменте, умеющий свободно ориентироваться и действовать в ситуациях «руководства», «организации» и «управления».

¹ Исследование выполнено при поддержке гранта РГНФ №11-02-00635а

Такое возможно, если сами чиновники имеют представление о том, какими средствами менеджмента владеют, и, как, когда и какие средства применять в процессе реализации выбранной миссии – исполнения государственной службы. Анализ изменений в используемых средствах менеджмента показал, что чиновников советского времени, особенно в период развитого социализма, в полной мере можно отнести к руководителям. Современный чиновник – в большей степени организатор, будущий чиновник – это управленец. Для обоснования такого утверждения рассмотрим отличия деятельности в ситуации «управления» от «организации» и «руководства» [2]. Эти отличия иллюстрируют модели, показанные на рис. 1(а,б,в).

Система-объект и система-субъект соответственно в ситуации «руководства», «организации» и «управления» представлены на рисунке прямоугольниками и объединяющими эти прямоугольники стрелками. Для каждого типа взаимодействия используются стрелки определенного вида в соответствии с изображениями, приведенными на рисунках а, б, в. Кроме того, стрелки отличаются направлением и характеризуют взаимообмен ресурсом, содержащимся в системах, а также определяют тип взаимодействия этих систем.

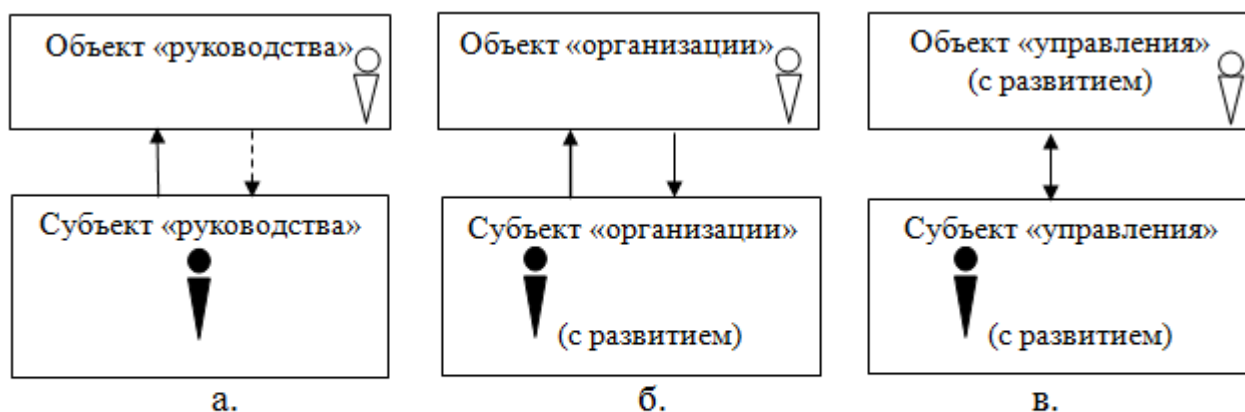


Рис. 1а,б,в Взаимодействия объекта и субъекта в различных типах ситуации (а - руководство, б - организация, в - управление)

Услуги менеджмента, в ситуации «**руководства**» отвечают потребности исполнителей в защите, в коллективном взаимодействии, в постоянстве правил взаимодействия, в контроле результата своей деятельности и стабильной заработной плате. Общие ценности, формируемые в ситуации «руководства» – надежность исполнителя, ответственность руководителя, исполнительская дисциплина, авторитетность, коллективизм, справедливость, правда.

Цель «руководства» – использование² субъектом ресурса объекта в рамках его (объекта) «хозяйственного ведения» на так называемой «работе» - времени пребывания объекта на территории субъекта. Характерной иллюстрацией к ситуации «руководства», на наш взгляд, является сформированное взаимоотношение субъекта и объекта в рамках поведенческой модели «начальник-подчиненный». Руководитель, играющий роль «начальника», и исполнитель, играющий роль «подчиненного», в процессе взаимодействия подтверждают выбранные договорные позиции. Развитие ни руководителю, ни исполнителю

² Использование, по мнению авторов, это действие по извлечению ресурса из объекта без намерения возратить этот ресурс.

не требуется, поскольку руководитель «... итак все знает», а исполнителю – «... знать ничего не нужно, поскольку за него знает руководитель». На достаточно длительном этапе взаимодействия такой подход позволяет руководителю сформировать подходы исполнителя к решению задачи в соответствии своими собственными нормами ее решения. Субъект, «руководя» объектом, ставит перед ним конкретные задачи, планирует последовательность достижения результата решения и передает объекту свою технологию решения задачи. При этом руководитель сам задачу не решает, а руководство действиями подчиненного сводит к надзору за «правильным» решением поставленной задачи и применению различного рода санкций к тем, кто нарушает установленный и закреплённый договором порядок взаимоотношений. В «руководстве» цели руководителя являются единственно верными. Собственные цели исполнителя при этом не рассматриваются.

На рисунке 1а показано, что в ситуации «руководства» воздействие субъекта на объект практически одностороннее (сплошная стрелка). При этом ресурс от субъекта объекту передается в форме постановки задач для исполнения. Весь ресурс объекта направляется субъектом на свое продвижение к цели, и лишь частично субъект компенсирует затраты ресурса объекта в виде поощрений за решение поставленных задач. Пунктирная стрелка, объединяющая объект и субъект, иллюстрирует слабую обратную связь, обеспечивающую контроль соответствия объекта его статусу «средства достижения целей» субъекта. При этом результат решения задачи передается объектом субъекту и используется для оценки степени обеспечения объектом продвижения субъекта к его цели. Если продвижение субъекта к цели замедляется, то объект, исчерпавший свой ресурс, заменяют на другой, более «обеспеченный ресурсом».

Чиновник советского времени – это авторитетный руководитель, достигший в своей работе высокого уровня умений в достижении карьерных целей за счет решения собственных задач и задач вышестоящих руководителей своими подчиненными.

Услуги менеджеров в ситуации «**организации**», отвечают потребности исполнителей в новых условиях работы, в использовании инноваций, а также в манипуляции, основанной на самоутверждении. Основные ценности формируемые в ситуации «организации» – лидерство, новаторство, самостоятельность, рациональность, эффективность, конкурентность.

Цель менеджмента в ситуации «организации» заключается в извлечении субъектом ресурса из «организуемого» объекта в процессе эксперимента над последним. Также, как в ситуации «руководства», субъект использует объект для достижения собственной цели, присваивая результат, полученный объектом. Сам субъект задачу не решает, направляя ресурс объекта на определение оптимальных путей решения задачи. Эксперимент над объектом в ситуации «организации» включает постановку задачи, но в отличие от «руководства» при «организации» объекта субъект не настаивает на той или иной собственной технологии достижения целей, предоставляя исполнителю самому выбирать соответствующие средства и методику. Основным результатом деятельности для субъекта-«организатора» становится рефлексия той деятельности, которую осуществляет объект в процессе решения задачи. Оценка успехов и неудач исполнителя позволяет организатору развиваться, не включаясь в процесс решения задачи. Объект при этом развития не получает, поскольку не знает целей субъекта и не проводит рефлексии собственной деятельности. А цели объекта являются предметом интереса субъекта, для организации манипуляции этими целями.

На рисунке 1б показано, что при «организации» имеет место последовательное воздействие в направлении субъекта на объект и объекта на субъект (сплошные стрелки). При этом указания от субъекта объекту передаются в виде постановки задач и поощрений за

попытку их решения. Сплошная стрелка обратной связи от объекта к субъекту иллюстрирует полноценную передачу субъекту ресурса в виде всех и всяческих данных полученных объектом. Субъект развивается в результате накопления опыта по «организации» объекта и присвоения успешных решений задач.

Современный чиновник – это авторитетный организатор, достигший в своей деятельности высокого уровня умений в манипуляциях исполнителями.

Менеджеры, применяющие «управление» в своей деятельности, отвечают потребности исполнителей в развитии и самосовершенствовании. Основные ценности в деятельности «управления» – взаимодействие, взаимное развитие, общность цели, истина.

«Управление» имеет целью создание ситуации потребления³ ресурса объекта. При этом ресурсы субъекта и объекта объединяются для достижения и субъектом и объектом своих собственных целей. Управление предполагает объединение целей субъекта и объекта за счет построения «над-цели», в достижении которой, одинаково заинтересованы и объект, и субъект. При управлении объектом субъект ставит задачи достижения «над-цели», планирует и за себя, и за объект последовательность решения этой задачи. В решении задачи участвуют и объект, и субъект. При реализации сформированного общего плана объект достигает своей цели, а субъект – своей.

Характерной иллюстрацией деятельности управления, на наш взгляд, может служить модель взаимодействия «Учитель-Ученик». Учитель, потребляя ресурс Ученика, реализует свою цель – развитие своего Учения. В свою очередь, Ученик получает взамен знания и умения, позволяющие реализовать ему свою цель – собственное развитие. На рисунке 1в показано, что при управлении имеет место непрерывное обоюдное воздействие субъекта на объект и объекта на субъект (двойная стрелка). Такое обозначение используется обычно в том случае, когда взаимодействие происходит в реальном времени. При этом управление объекта субъектом характеризуется одновременным развитием и субъекта, и объекта, иначе говоря, развивая себя, субъект развивает объект.

Чиновники будущего – это авторитетные руководители, достигшие в своей деятельности высокого уровня умений в управленческом мастерстве.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что менеджмент включает в свой состав услуги для всех трех ситуаций, причём две из них содержат элемент развития. В настоящее время ситуация «руководства» традиционно связана с постановкой задач и контролем их решения, далее – переход к ситуации «организации» для тестирования целей объекта и, наконец, переход к ситуации «управления» объектом, когда объект приводится в состояние взаимодействия. Таким образом, оперативная подстройка позиции субъекта из набора «руководитель-организатор-управленец» в зависимости от ситуации, которая востребована объектом, позволяет субъекту реализовать гармоничное взаимодействие с этим объектом. Так универсальный чиновник будет в полной мере соответствовать требованиям представителей общества, что позволит повысить эффективность системы государственного управления. Тогда заявление Д.А. Медведева о том, что «...застоя в России не будет, если удастся наладить обратную связь власти с обществом», будет выполнено автоматически.

³ Потребление, по мнению авторов, это действие по обмену ресурсом на значительном интервале времени, в результате которого каждый из участников получает соизмеримую компенсацию за свой вклад.

Компетенции «новых» чиновников и аттестация «старых» чиновников на соответствие «новым» требованиям

Как было сказано выше, современный чиновник – это специалист компетентный в менеджменте, т.е. включивший в свой арсенал услуги в ситуации «руководства», «организации» и «управления».

Умение распознавать и создавать при воздействии на объект менеджмента соответствующие **ситуации** взаимоотношения, взаимосвязи и взаимодействия может быть сформировано у менеджера при его обучении и последующей аттестации с использованием компетентностного подхода.

Приведем некоторые определения, связанные с компетентностным подходом. Известно, что основными единицами компетентностного подхода являются компетентности и компетенции [3].

Компетентность (происходит от латинского слова *competens*) означает «знающий, осведомленный в определенной области». По словам Ж. Перре, «быть компетентным - значит уметь мобилизовать в конкретной **ситуации**⁴ полученные знания и опыт».

Профессиональная компетентность менеджера, реализуемая как в **ситуации** «руководства», так и «организации» и «управления», включает: профессионально-правовую компетентность, социально-перцептивную компетентность, коммуникативную компетентность и др.

К **базовым компетентностям** менеджера относятся: общенаучные, социально-экономические, гражданско-правовые, информационно-коммуникационные, политехнические, обще-профессиональные.

Названные компетентности формируются на основе компетенций, передаваемых менеджеру в процессе обучения, или взятых им в процессе саморазвития. Компетенции - это обобщенные способы действий, обеспечивающих продуктивное выполнение профессиональной деятельности. Это способности человека реализовывать на практике свою компетентность.

Компетенция определяется как способность, базирующаяся на знаниях, опыте, ценностях и склонностях, которые специалист развивает при взаимодействии с образовательной практикой, и как способность использовать знания в практической деятельности, это квалификация, полученная в результате образования [4].

Компетенции широкого спектра использования, обладающие определенной универсальностью, получили название **ключевых**. Ключевые компетенции определяют реализацию специальных компетентностей и конкретных компетенций. Одни и те же ключевые компетенции обеспечивают продуктивность различных видов деятельности.

Согласно документу «Ключевые компетенции для Европы» компетенция включает: процесс учения; исследование и поиск; организацию мыслительного процесса; общение; сотрудничество.

На рис. 2 представлена структура профессиональной компетентности менеджера [3].

⁴ В нашем случае - «руководства», «организации» и «управления»



Рис. 2. Структура профессиональной компетентности менеджера.

Сформированные профессиональные компетенции, освоенные менеджером, могут и должны быть аттестованы в процессе их реализации.

Аттестация представляет собой специфический метод оценки специалиста с целью определения соответствия профессиональной компетентности сотрудника требованиям рабочего процесса должности, а также уточнения действующих в учреждении технологических процессов, процедур и должностных инструкций.

Рассмотрим особенности аттестации чиновника-менеджера как руководителя. Аттестация на способность чиновника оказания услуги в ситуации **«руководства»** включает оценку реализации им функций постановки производственных целей и задач, защиты и контроля подчиненного, выработки правил коллективного взаимодействия.

Кроме того, в качестве оцениваемых критериев часто используют: умение организовывать и проводить рабочие совещания и собрания, умение грамотно обучать персонал, умение правильно оценивать подчиненных, профессиональная компетентность, надежность, самостоятельность в работе, бережливость и расчетливость, стремление к повышению квалификации, взаимоотношения с коллегами и т.д. Одними из главных требований к оцениваемым критериям, являются их конкретность и измеримость.

Представляется, что определение соответствия профессиональной компетентности чиновника как руководителя требованиям рабочего процесса должности наиболее наглядно можно осуществить в процессе **деловой игры** [5]. При этом эксперты могут наблюдать за аттестуемым и применять различные методы, относящиеся как к методам индивидуальной оценки, так и к методам групповой оценки.

Самый простой и достаточно эффективный способ оценки - рейтинговый метод, при котором непосредственный начальник (эксперт) отмечает уровень эффективности работника в специально разработанных бланках.

Часто применяется метод записи: в течение периода, за который оценивается деятельность работника, ведутся записи, и они затем представляются при аттестации. Применяют также специальные методы: поведенческие рейтинговые шкалы, управление по целям, прочие.

Аттестация чиновника на способность оказывать услугу по «**организации**», включает оценку реализации им функций постановки «новых» задач перед подчиненным, умение видеть цели подчиненных, умение подчинять их цели своим.

Практика показала в данном случае достаточную эффективность аттестационной оценки методом круговой (360-градусной) аттестационной оценки. Метод круговой аттестации - это метод аттестации менеджеров, который состоит в экспертной ранговой оценке достижения целей, решения задач, исполнения функций должности аттестуемого.

Основная задача экспертов: используя разработанные специальные бланки с описанием основных целей, задач и функций должности аттестуемого, определить по пяти- или десятибалльной шкале оценку достижения целей, решения задач и исполнения функций должности аттестуемым за определенный период.

Представляется, что определение соответствия профессиональной компетентности чиновника как организатора требованиям рабочего процесса должности наиболее наглядно можно осуществить в процессе проведения соревнований «по управленческому мастерству», сформированной школой Тарасова В.К. [6].

Проведение таких соревнований предполагает экспресс оценку подготовленности менеджера, для чего привлекают сторонних консультантов - профессиональных судей, осуществляющих оценку согласно подготовленным регламентам и процедурам. Под процедурами аттестационной оценки понимается перечень алгоритмов, последовательных действий для достижения целей аттестации. Может быть так же, как в ситуации «руководства», применена методика аттестационной 360-градусной оценки менеджера предполагающая пошаговое проведение аттестационной оценки.

Аттестация на способность чиновника оказывать услугу по «управлению», должна включить оценку выполнения следующих функций: умение видеть чужие цели как свои, умение разрабатывать совместные стратегии и объединять на этой основе коллектив.

В настоящее время методики аттестации менеджеров на функционирование в ситуации «управления» не разработано.

Представляется, что определение соответствия профессиональной компетентности чиновника как управленца требованиям рабочего процесса должности наиболее наглядно можно осуществить в процессе проведения организационно-деятельностных игр, сформированных Щедровицким Г.П. [7]. Но игра должна быть дополнена элементами методики «мозгового штурма», в процессе проведения которого существует возможность проводить рефлексию деятельности всех участников игры. Тогда не только игротехники, но и игроки получают доступ ко всем полученным в процессе игры продуктам.

Краткие выводы к анализу состояния и перспективах развития современного менеджмента государственных служащих

Подводя итоги анализа состояния и перспективах развития современного менеджмента государственных служащих можно сделать следующие выводы.

Вывод 1. На этапе смены руководителей государства предполагается наиболее радикальная перемена для всей Административной реформы – изменение сущности российского чиновничества. В идеале, «новый» чиновник – это специалист в менеджменте, умеющий свободно ориентироваться и действовать в ситуациях «руководства», «организации» и «управления». Причем, в современном менеджменте усиливается «управленческая» составляющая, связанная с развитием всех участников процесса управления.

Вывод 2. Оценивая возможности применения компетентностного подхода в организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации чиновников, а также проведении аттестации чиновников как менеджеров, можно сказать следующее.

Профессиональная компетентность менеджера складывается в процессе учения; исследования и поиска; организации мыслительного процесса; общения; сотрудничества. Реализуемая как в ситуации «руководства», так и «организации» и «управления», компетентность менеджера формируется на основе компетенций, передаваемых менеджеру в процессе обучения, или взятых им в процессе саморазвития.

Критерии для аттестации и организации аттестацию менеджмента в государственном управлении могут быть выработаны на основе набора компетенций, которыми должен владеть менеджер. Эти компетенции возникают в процессе освоения дисциплин и приложения полученных знаний на практике.

Примерная структура дисциплин, ориентированных на формирование ключевых компетенций для менеджеров управления государственными организациями, представлена на рис. 3. На рисунке показано три блока дисциплин: финансы, налоговая система, менеджмент, с соответствующим содержанием каждого блока, ориентированным на госчиновников.

Финансы	Налоговая система	Менеджмент
Управление персоналом, психология	Менеджер высшего звена	Стратегический менеджмент
Экономика организации (предприятия)	Прогнозирование и планирование	Государственное и муниципальное управление

Рис. 3. Структура дисциплин для менеджеров управления государственными организациями.

3. Главная цель аттестационной оценки чиновника - повышение эффективности должности. Важнейшими целями также является корректировка мотивационных механизмов рабочего процесса и определение потребностей в обучении.

Организацию аттестационного процесса можно представить, как трехзвенную структуру:

- Определение круга профессиональных знаний, определяющих компетентность будущих и существующих менеджеров, т.е. круг предметов, определяющих их профессиональный уровень.

- Организация самого процесса аттестации менеджеров, т.е. формирование соответствующих институтов, которые должны взять на себя функцию аттестации и выдачи соответствующего документа (сертификата).

- Подготовка, переподготовка и повышение квалификации менеджеров с отрывом от производства, в том числе подготовка независимых экспертов по аттестации менеджеров. Представляется целесообразным, что этот процесс был оформлен как госзаказ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ситнина В. Страшно далеки они от народа. // Время, №200, (четверг), 27 октября 2005.

2. Мохов А.И., Мохова Л.А. Феномен менеджмента в философии управления / Сб. научн. статей «Философская инноватика и междисциплинарные проблемы государственного управления в современной России» // Отв. ред. проф. А.М. Старостин. – Ростов н/Д.: Изд. СКАС, 2010. – С.161-166.

3. Сафронов В.М. и др. Стандарты и повышение компетентности специалистов / Сб. научных статей «Экономические и правовые проблемы управления народным хозяйством». Вып. №2 под ред. Павлова А.П., Алимовой Н.К. – М.: ИГУПИТ, 2010. – С.116-121.

4. Елина И.Е. Компетентность как интегральная характеристика профессиональной деятельности государственных служащих; Дис. ...канд. психол. наук. - М., 1999. - 191 с.

5. Бельчиков Я.М., Бирштейн М.М. Деловые игры. - Рига: Авотс, 1989.

6. Тарасов В.К. Персонал-технология: отбор и подготовка менеджеров. – М.: Машиностроение, 1989. – 185с.

7. Щедровицкий Г.П., Котельников С.И. Организационно-деятельностная игра как новая форма организации коллективной мыследеятельности // В кн.: Нововведения в организациях: Труды семинара/ Под ред Н.И.Лапина, М.: ВНИИСИ, 1983, с. 33-54.