

УДК 331.108.4

DOI 10.51691/2500-3666_2023_10_1

ИЗМЕНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ К КВАЛИФИКАЦИОННЫМ ХАРАКТЕРИСТИКАМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Ломоносова Я.Г.

Декан факультета Менеджмент и бизнес,

Государственное автономное учреждение дополнительного профессионального образования «Институт повышения квалификации - РМЦПК»,

Соискатель кафедры ЭУПП,

Пермский национальный исследовательский политехнический университет.

Пермь, Россия

Аннотация

Статья содержит анализ концепций государственного управления, применяемых в мировой практике в XX-XXI в.в. Выделены основные отличия концепций и причины перехода от одной концепции к другой. Проанализированы ключевые тенденции развития общества, которые оказали и оказывают в настоящее время значительное воздействие на квалификационные характеристики государственных служащих:

- эволюция концепций управления

- расширение цифровых технологий в государственном управлении и развитие е-правительства.

Основной тренд изменений требований к квалификационным характеристикам государственных гражданских служащих связан с уходом от командных методов управления к методам, требующим вовлеченности в процесс, мотивации при выполнении своих функциональных обязанностей государственными гражданскими служащими.

Ключевые слова: государственное управление, государственный служащий, квалификационные характеристики государственных служащих.

CHANGING THE REQUIREMENTS FOR QUALIFICATION QUALIFICATION REQUIREMENTS FOR CIVIL SERVANTS

Lomonosova Ia.G.

Dean of the faculty Management and business?

State educational organization of additional professional education «INSTITUTE OF ADVANCED TRAINING»,

Applicant of Department of Economics and Industrial Production Management,

Perm National Research Polytechnic University,

Russian Federation, Perm

Abstract:

The article analyzes the concepts of public administration used in the world practice in the XX-XXI centuries. The main differences between the concepts and the reasons for the transition from one concept to another are highlighted. The key trends in the development of society, which have had and are currently having a significant impact on the qualification characteristics of civil servants, are analyzed:

- evolution of management concepts
- expansion of digital technologies in public administration and development of e-government.

The main trend of changes in the requirements to the qualification characteristics of civil servants is related to the transition from command management methods to methods that require involvement in the process, motivation in the performance of their functional duties by civil servants.

Keywords: public administration, civil servant, qualification characteristics of civil servants.

Государственное управление, являясь частью общественных процессов, подвергается определенным концептуальным изменениям, вызванными изменениями социально-экономических отношений в самом обществе. Основная тенденция этих изменений - демократизация и вовлечение в государственное управление гражданского общества путем передачи ему части функций управления. Анализ зарубежных источников подтверждает это положение.

Традиционная парадигма управления, основанная на четком разделении функций по правилу «начальник – подчиненный», трансформируется в парадигму управления по принципу соучастия, заимствованному из бизнеса. Сформировались три основных концепции (или парадигмы) государственного управления, отражающие различные подходы и взгляды на место и роль государства в обществе, а также на функции и задачи государственных служащих в системе государственного управления:

1. Традиционная концепция государственного управления (Traditional Public Administration. TPA);
2. Концепция "Нового государственного менеджмента» (New Public Management - NPM);
3. Концепция "Нового государственного администрирования» (New Public Governance - NPG).

Традиционная концепция государственного управления (Traditional public administration - TPA).

В наиболее общем виде эту концепцию можно представить как особую область управленческой деятельности, направленную на разработку и координацию государственной политики и государственных программ. В рамках этой концепции также происходит регулирование порядка реализации этой политики и программ. ТРА охватывает все стадии «производства» и реализации политики государства - планирование, организацию, контроль, оценку результативности, и так далее.

Основной целью государственного управления в этом случае является использование государственной политики для улучшения социальных условий жизни населения. Государственная служба (правительственные организации) должна быть организована в соответствии с идеалом и по принципам «типичной бюрократии», сформулированным еще Максом Вебером [24] в работе 1922 года. В таких системах от государственных служащих ожидается принятие решений, основанных на их опыте в конкретной области. Государственные служащие несут ответственность за разработку рациональных действий в рамках политики, одобренной высшими чиновниками, и за рациональную реализацию этой политики [9, 3-19]. Таким образом, концепция ТРА строится на трактовке государственного управления как системы, в которой политика устанавливается наверху, а технически квалифицированные исполнители строго подчиняются политическому руководителю и действуют в строгом соответствии с установленным регламентом.

Традиционная концепция предполагает, что задачи разработки и реализации политики считаются техническими по своей сути, и заключаются в том, чтобы «найти логически правильное решение путем интерпретации правил и фактов или применения экспертных знаний о причинно-следственных связях» [16, 1-24]. В свою очередь, для решения технических проблем государственные служащие должны демонстрировать отличные «предметные знания и технические навыки» [11, 113-133]. Однако, в деятельности государственного служащего не остается места участию или гибкости – все строго регламентировано и подчинено правилам и процедурам. Нужно отметить, что в настоящее время потребность в «предметном опыте и технических навыках» по-прежнему считается актуальной для государственных гражданских служащих.

Концепция «нового государственного менеджмента» - New Public Management (NPM).

Данная концепция основана на неоклассических экономических концепциях, менеджризме и теории общественного выбора, включая базовые положения философии эмпирической концепции и логической позитивистской философии. Концепция NPM опирается на экономические и финансовые, рыночные механизмы. Результативность измеряется с помощью ключевых показателей эффективности – KPI. В силу этого для оценки достигнутого результата в сфере

государственной службы вводятся показатели оценки из бизнес-сферы: рентабельность, эффективность и выгода. По сути, это бизнес-подход, который применяет методы и приемы экономики к государственному управлению. Первоначально парадигма NPM активно применялась в ходе реформирования бюрократии в нескольких странах (например, в 1980-е годы в США). Наиболее известными разработчиками этой концепции являются [9, 3-19; 26]. В практике управления идеи нового государственного менеджмента получили наиболее широкое распространение в 90-е гг. XX века.

По мнению сторонников этой концепции, новый государственный менеджмент представляет собой практический подход, который сосредоточен на решении повседневных задачах, связанных с реализацией политик, а правила управления четко определяют, каким образом государственные служащие должны реализовывать эти политики. При этом «государственная административная система должна управляться миссиями, а не правилами» [26]. Основная идея этой концепции - «управление государством как бизнесом» [10, 93-109]. Иными словами говоря, государственная организация должна задачей государственного управления на основе NPM провозглашается задача повышения качества и эффективности услуг, предоставляемых функционировать в соответствии с предпринимательской направленностью, стремясь увеличить доходы, и минимизировать расходы. Главной миссией и государственными организациями обществу и населению.

Таким образом, концепция NPM делает акцент на практическом управлении, активном, видимом контроле, четких стандартах и измерении эффективности, что подразумевает высокий уровень подотчетности и прозрачности. Первоочередное внимание обращается на операционные результаты, делается упор на контроле результатов, а не контроле за процессами выполнения функций. Таким образом, деятельность государственных организаций представляется как «система надзора, а не действий» [26].

Концепция NPM предусматривает децентрализацию сверху иерархического порядка, сдвиг в сторону большей конкуренции, применение в государственном секторе моделей управления из частного сектора и упор на экономию в использовании ресурсов. Перечисленные выше принципы экономист Худ назвал доктринальными компонентами модели NPM [9, 3-19].

Концепция «нового государственного администрирования» (New Public Governance - NPG)

Появление концепции «нового государственного администрирования» в значительной степени было вызвано глобальными изменениями в обществе, развитием сетевого управления, ростом транснациональной экономической дея-

тельности, породившим новые формы и институты наднационального управления [23, 33-49]. Периодом активного распространения этой концепции считается время с конца 1990-х - начале 2000-х годов, когда вышли в свет работы под руководством Джанет В. Денхардт и Роберта Б. Денхардта [6, 540-559].

«Новое государственное администрирование» использует философию сильного социального партнерства и практическую методологию, ориентированные на нормативную базу. Сутью NPG является децентрализация функций управления в пользу местных органов власти и передача части функций гражданскому обществу. Согласно этому подходу, государство должно уменьшить свою роль в формировании государственной политики и сосредоточиться на организации сетевого взаимодействия между всеми субъектами общества, расширяя взаимное сотрудничество, широко применяя нормы доверия, социального обмена и социальной ответственности.

Концепция NPG фокусируется на межорганизационных отношениях и на отношениях с внешней средой, включая отношения между государственными органами разных иерархических уровней, а также на отношениях между организациями государственного и частного секторов.

Концепция включает следующие основные положения и принципы организации деятельности.

Во-первых, принцип децентрализации для местных административных организаций. Гражданское общество трактуется как сильный и равноправный социальный партнер для совместного производства государственных услуг. Это укрепляет демократический процесс на низовом уровне и приводит к устойчивому развитию общества. При этом общество в лице граждан может активно воздействовать на формирование и реализацию политики через негосударственные организации и сети гражданского общества

Во-вторых, государству необходимо уменьшить роль в предоставлении общественно значимых услуг. Эта модель обеспечивает участие граждан в политическом процессе более эффективно, чем модели ТРА и NPM. Таким образом, это может создать условия роста эффективности государственной политики [12, 143-171].

В-третьих, акцент делается на сетевое взаимодействие, поскольку сетевое участие не обусловлено конкретными стратегиями, политикой или программами и по своей сути не является конкурентным, не создает условий для конкуренции. Поэтому необходимо сконцентрировать внимание на создании сетевой модели взаимодействия с организациями государственного и частного секторов, способствовать сотрудничеству с другими сетями, созданными государственными

учреждениями, сообществами, частными организациями, образовательными институтами, профессиональными и международными организациями и т.д.

В-четвертых, основными принципами взаимодействия провозглашаются доверие, поддержка, правила социального обмена, социальная ответственность [19]. Концепция NPG включает в себя социальную интеграцию, демократическое принятие решений, равенство возможностей, участие граждан и заинтересованных сторон, справедливое и честное отношение к гражданам, открытость и отзывчивость правительства, свободные и справедливые выборы, а также подотчетность и прозрачность [3, 217-219].

В отличие от первых двух концепций, NPG имеет внешнюю ориентацию. Этот означает, что для улучшения своей деятельности правительство должно быть хорошо связано с внешним миром, внешними субъектами. Перенастройка фокуса в государственном управлении в рамках концепции NPG с внутренней среды на внешние ориентиры объясняется тем, что современный мир характеризуется возросшей множественностью интересов и ценностей, которые необходимо учитывать как при разработке политики, так и при ее реализации.

Необходимость вовлекать и задействовать другие субъекты в объединенную общественную деятельность также предполагает, что государственные служащие и правительство должны быстро и адекватно реагировать на внешние изменения, поскольку в противном случае действующие лица не будут сотрудничать, начнут протестовать и попытаются помешать осуществлению политики. Чтобы быть отзывчивым, государственные служащие в первую очередь должны быть способны принимать точку зрения других и быть чуткими, то есть понимать или сочувствовать потребностям других [6, 549-559].

Итак, традиционная модель государственного управления опирается на строгую иерархическую подчиненность, модель NPM основана на конкуренции с рыночными правилами, модель NPG опирается на участие в управлении стейкхолдеров, независимых с точки зрения ресурсов. Такая метаморфоза управленческой парадигмы не могла не вызвать ответную реакцию со стороны требований к квалификационным характеристикам государственных служащих, вовлеченных в процесс государственного управления. Возросшая сложность задач и, соответственно, сложность принимаемых решений требуют от госслужащих новых компетенций, связанных, прежде всего, с цифровизацией общества в целом и активное распространение e-правительств.

Можно выделить две ключевые тенденции в развитии общества, которые оказали и оказывают в настоящее время довольно значительное воздействие на квалификационные характеристики служащих. Это:

- 1) эволюция концепций управления и сочетание их принципов и методов в реальной практике управления (эkleктика концептуальных и практических подходов)
- 2) расширение цифровых технологий в государственном управлении и развитие e-правительства

Проанализируем их более подробно.

1. **Эволюция концепций управления.** Различные концепции управления предъявляют неодинаковые требования к квалификационным характеристикам государственных служащих.

Традиционная концепция государственного управления (ТРА). Эта концепция основана на принципе ответственности государственных служащих за реализацию политики вышестоящих органов власти и управления: политика разрабатывается наверху, а технически квалифицированные специалисты строго подчиняются руководству и действуют в строгом соответствии с установленным регламентом. Процедуры и правила управления ориентированы на процесс разработки политики и порядок предоставления политики обществу. Способность и готовность государственных служащих следовать формальным правилам зависит от их квалификации и мотивации, а также от способности лидеров давать указания и наличия ресурсов [16, 1-24]. Мотивация базируется на материальных стимулах и является результатом социализации и привыкания к определенному типу деятельности в бюрократических учреждениях. Основными личностными чертами и профессиональными качествами, которыми должны обладать государственные служащие, являются дисциплинированность, точность, добросовестность, лояльность, следование требованиям законности, «чувствительность» к политике, администрации и бюрократии, наличие административных и юридических знаний [22, 638-647].

Концепция «нового государственного менеджмента» (NPM).

Ведущими компонентами модели NPM являются партнерство, децентрализация, ориентация на клиента, заключение контрактов, управление по результатам и вознаграждение по заслугам. По сути, это – реализация принципа «управление государством как бизнесом». Для этого государственные служащие должны быть ориентированными на клиента, быть коммуникабельными, способными слушать контрагента, обладать стратегическим мышлением, навыками ведения переговоров, быть ответственными за свои действия, соблюдать требования прозрачности и подконтрольности при реализации решений.

Особенностью модели NPM является то, что области действия государственных служащих распределяются на внутреннее и внешнее.

При выполнении внутренних функций государственные менеджеры должны понимать, как управлять рисками и изменениями в организациях. Поэтому они должны понимать, какие социальные условия могут повлиять на способность их организаций функционировать оптимально. Понимая и учитывая эти риски, государственные служащие могут действовать соответствующим образом, принимая упреждающие меры для снижения рисков и подготовки сотрудников к адаптации в условиях нестабильности, которую эти неблагоприятные условия могут иметь для организации.

Внешняя область действий государственных служащих включает организацию сотрудничества с частными группами для поддержки государственной политики и ее реализации. В этом качестве государственные служащие работают с частными лицами и другими организациями, в том числе государственными, чтобы обеспечить бесперебойную работу государственных программ. Эта область деятельности требует решения таких задач, как координация человеческих ресурсов для оказания помощи в конкретных проектах или помощь в обеспечении необходимого финансирования для реализации государственных программ.

Применение принципа «управление государством как бизнесом» первоначально предполагало широкое использование для оценки эффективности государственной службы компетенций из частного сектора. По мнению сторонников NPM [8, 342-353], государственные служащие должны сосредоточиться, главным образом, на достижении «лучшего соотношения цены и качества», а не на строгости процедур [16, 1-24]. В результате, в терминологии государственного управления появились термины и компетенции, которые связаны с ориентацией на лучшее соотношение цены и качества.

Эта концепция опирается на использование таких профессиональных навыков, как: знание государственных финансов, лидерство, искусство межличностного общения, стратегическое мышление.

Концепция «нового государственного администрирования (NPG).

В рамках концепции NPG произошло изменение целей управления с внутренней среды на внешние ориентиры. Поэтому для улучшения своей деятельности правительство должно быть хорошо связано с внешними субъектами, с внешним миром [20]. Такая внешняя ориентация требует коммуникабельности, социальных навыков, ориентированности на людей для поддержания отношений в долгосрочной перспективе [25, 103-124]. Таким образом, усиливается значимость таких навыков, как: сотрудничество, общение, совместное творчество [13, 648-647].

При этом в рамках NPG речь идет не о «простом» следовании правилам и положениям и реализации политик, инициированных правительством. Для достижения эффекта требуются процессуальные навыки, включая навыки ведения переговоров и арбитражные навыки, умение взвешивать интересы, преодолевать личный интерес, управлять ожиданиями, добиваться понимания, способность слушать, быть чутким к нуждам других, заинтересованным, тактичным и так далее. Также для оперативного реагирования на изменения государственные служащие должны обладать креативными способностями (навыками творческого подхода). Креативность понимается как способность справляться с двусмысленностью и неопределенностью, вести переговоры и выступать посредником между различными, иногда противоречащими интересами, уметь находить компромиссы в условиях существования формальных правил и ограничений [6, 549-559].

Особенностью концепции NPG является повышение ответственности государственных служащих за успех деятельности. В свою очередь, эта ответственность предполагает наличие у служащих различных установочных, поведенческих и когнитивных навыков, в том числе умением предвидения, способности убеждать, воодушевлять и стимулировать других, а также организовывать приверженность, вовлекая тем самым других субъектов в процессы управления [18, 1-16].

Необходимо также отметить, что концепция NPG повлияла и на понимание феномена лидерства в государственном управлении. Теперь это уже не босс, способный лишь раздавать указания, но – руководитель, умеющий организовать сотрудничество, мотивировать идеями, а не приказами [1].

2. Вторая ключевая тенденция, оказывающая существенное влияние на изменение требований к квалификационным характеристикам государственных служащих, является все более активное и широкое применение в государственном управлении цифровых технологий и распространение е-правительства.

Оценивая влияние этого фактора, нужно отметить, что цифровизация как способ организации деятельности охватила все секторы и виды деятельности, включая систему государственного управления. Эта тенденция внесла свои корректировки к профессиональным и квалификационным требованиям государственных служащих.

В последние годы цифровые технологии стали играть все возрастающую роль в государственном секторе [15]. Вслед за частным сектором правительства начали использовать все больше источников данных для поддержки принятия решений [5, 75-104]. В результате, процесс принятия решений строится не только на основе опыта и интуиции, а в большей степени - на анализе данных. В зарубежной литературе данный метод получил название «принятие решений на ос-

нове данных» (data-driven decision-making (DDDM) [21, 51-59], а процесс, связанный с получением, обработкой, хранением больших массивов данных – датафикацией [7].

При этом часть исследователей считают процессы цифровизации и датафикации наиболее важными изменениями в окружающей среде, которые ведут к различным крупным изменениям, связанным с выполнением чиновниками новых обязанностей, возникшим в связи с цифровыми требованиями к работе и позволяющим им эффективно выполнять свою работу [14, 118-140].

Появление и применение метода DDDM в системе принятия государственных решений повлекло существенный сдвиг как в самом процессе принятия решений, так и в требованиях к людям, принимающим эти решения. В результате умение применять средства обработки данных и осуществлять анализ большого объема информации, умение работать с большими объемами информации, становятся все более важными навыками в системе государственного управления и теперь включаются в перечень умений и навыков при приеме на государственную службу. Более того, при реализации концепции DDDM требуется развития у государственных служащих навыков разработки и принятия более быстрых и более точных решений, чем «традиционные» решения, основанные на опыте и интуиции [2, 14-19].

Опыт применения цифровых технологий показал, что компьютерные, информационно-коммуникационные и цифровые технологии существенно изменяют методы работы. При этом меняется место и роль человека в цифровой среде, а широкое применение цифровых технологий неизбежно меняет набор необходимых компетенций у всех служащих, а не только у работников отделов ИКТ и компьютерной поддержки [17, 404-428]. Современные исследователи в области CDM и DDDM подчеркивают важность развития «правильных» компетенций у государственных служащих для эффективного использования новых цифровых технологий [4].

Таким образом, вслед за изменением концепции управления, происходят изменения в области требований к квалификационным характеристикам государственных гражданских служащих. Основной тренд этих изменений связан с уходом от командных методов управления к методам, требующим соучастия, вовлеченности в процесс, мотивации при выполнении своих функциональных обязанностей государственными гражданскими служащими.

Библиографический список

1. Гершанок Г.А. Ломоносова Я.Г. (2022). Лидерство и менеджмент в системе государственной гражданской службы // Международный электронный научный журнал Социальные и экономические системы – 2022. - №6, часть 7 (36)

2. Berner, M., Graupner, E., & Maedche, A. (2014). The information panopticon in the big data era. *Journal of Organization Design*, 3(1), 14–19.
3. Bovaird, T. (2005). Public Governance: Balancing Stakeholder Power in A Network Society. *International Review of Administrative Sciences*, 71 (2), 217-228.
4. Brown et al. (2011); Desouza & Jacob. (2017); Kim et al. (2014) Brown, B., Chui, M., & Manyika, J. (2011). Are you ready for the era of “big data.” *McKinsey Quarterly*.
5. Choi et al. (2018). Choi, Y., Lee, H., & Irani, Z. Big data-driven fuzzy cognitive map for prioritising IT service procurement in the public sector. *Annals of Operations Research*, 2018, 270(1–2), 75–104.
6. Denhardt. R., Denhardt, J. (2000). “The New Public Service: Serving Rather than Steering.” *Public Administration Review* 60 (6): 549-559.
7. Dingelstad J. Borst R.T. Meijer A. (2022). Hybrid Data Competencies for Municipal Civil Servants: An Empirical Analysis of the Required Competencies for Data-Driven Decision-Making. *Public Personnel Management*. DOI 10.1177/00910260221111744
8. Hondelghem, A., & Vandermeulen, F. (2000). Competency management in the Flemish and Dutch civil service. *International Journal of Public Sector Management*, 13(4), 342–353
9. Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons, *Public Administration*, 1 (1), 3-19.
10. Hood, C. (1995). “The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme.” *Accounting, Organizations and Society* 20 (2/3): 93–109. doi:10.1016/0361-3682(93)E0001-W.
11. Hood, C., M. Lodge. (2004). “Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis.” *Governance* 17 (3): 313–333. doi:10.1111/gove.2004.17.issue-3.
12. Kees, V. K., & Waarden, F. V. (2004). Governance as a Bridge between Disciplines: CrossDisciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43 (1), 143-171.
13. Kickert, W. J. M. (1997). “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American ‘managerialism’.” *Public Administration* 75 (4): 731–752.

- doi:10.1111/1467-9299.00084.; Rhodes, A. W. 2015. “Recovering the Craft of Public Administration.” *Public Administration Review* 76 (4): 638–647. doi:10.1111/puar.12504
14. Kruyen, P. M., & Van Genugten, M. (2020). Opening up the black box of civil servants’ competencies. *Public Management Review*, 118–140. DOI: 10.1080/14719037.2019.1638442 To link to this article: <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1638442>
 15. Lips, M. (2020). *Digital government: Managing public sector reform in the digital era*. Routledge.
 16. Olsen, J. P. (2005). “Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy?” *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 1–24. doi:10.1093/jop-art/mui027.
 17. Orlikowski, W. J. (2000). Using technology and constituting structures: A practice lens for studying technology in organizations., *Organization Science*, 11(4), 404–428.
 18. Osborne 2006, Osborne, S. P. (2006). “Introduction: The (new) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?” In *The New Public Governance, Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, edited by S. P. Osborne, 1–16. London, New York: Routledge.
 19. Osborne, S. (2010). *New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
 20. Pestoff, V., T. Brandsen, and B. Verschuere. (2012). *New Public Governance, the Third Sector and Coproduction*. London: Routledge.
 21. Provost, F., & Fawcett, T. (2013). Data science and its relationship to big data and data-driven decision-making. *Big Data*, 1(1), C. 51–59.
 22. Rhodes, A. W. (2015). “Recovering the Craft of Public Administration.” *Public Administration Review* 76 (4): 638–647. doi:10.1111/puar.12504
 23. Rhodes, R. W. (2012). Waves of Governance. In D. L. Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 33-49). Oxford: Oxford University Press.
 24. Weber, M. (1922). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkley, CA: University of California Press
 25. Williams, P. (2002). “The Competent Boundary Spanner.” *Public Administration* 80 (1): 103–124. doi:10.1111/padm.2002.80.issue-1.

26. Osborne, D., Gaebler, T. (1993). Reinventing Government. Massachusetts: AddisonWesley.

Оригинальность 88%