

Плешакова Елена Юрьевна

доктор экономических наук,
профессор кафедры менеджмента организации
Санкт-Петербургского государственного
экономического университета

Азими́на Екатерина Валерьевна

кандидат экономических наук,
профессор кафедры менеджмента организации
Санкт-Петербургского государственного
экономического университета

**ПОВЕДЕНЧЕСКИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ
РОССИЙСКИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
СЛУЖАЩИХ И ИХ ВЛИЯНИЕ
НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Аннотация:

В статье представлено определение понятия «государственный служащий», показаны концепции и виды бюрократии, рассмотрены характеристики поведения государственных служащих, такие как планомерность (целесолагание, контроль, технологическая дисциплина), инициативность, целерациональность мотивации. На основании результатов социологического опроса сделаны выводы о поведенческих характеристиках российских государственных служащих.

Ключевые слова:

государственное управление, государственный служащий, бюрократия, поведение, инициатива, планомерность, мотивация, контроль, технологическая дисциплина, эффективность.

Pleshakova Elena Yuryevna

D.Phil. in Economics,
Professor, Corporate Management Department,
St. Petersburg State University
of Economics

Azimina Ekaterina Valeryevna

PhD in Economics,
Professor, Corporate Management Department,
St. Petersburg State University
of Economics

**BEHAVIORAL CHARACTERISTICS
OF RUSSIAN GOVERNMENT
EMPLOYEES AND THEIR IMPACT
ON THE EFFECTIVENESS OF
PUBLIC ADMINISTRATION**

Summary:

The article presents definition of the 'government employee' concept. The authors review bureaucracy conceptions and types, consider such behavioral characteristics of government employees as: conformity to plan (goal-setting, monitoring, technological discipline), initiative, aim and rationality of motivation. On the basis of the social survey results the paper makes conclusions about behavioral characteristics of the Russian government employees.

Keywords:

public administration, government employee, bureaucracy, behavior, initiative, conformity to plan, motivation, control, technological discipline, efficiency.

Сложные макроэкономические условия, в которых начиная с 2009 г. функционирует российская экономика, более чем скромный рост, заложенный в прогнозе социально-экономического развития на ближайшие 7–10 лет, предопределяют повышенное внимание к вопросу эффективности государственной власти [1]. Очевидно, главным двигателем эффективности в системе государственного управления, как, впрочем, в любой другой социальной системе (организации, предприятии), являются люди, которые в ней работают, то есть государственные служащие.

В российском законодательстве нет единого нормативного акта, содержащего общее понятие служащего. Такое положение обусловлено многообразием социальных функций, выполняемых служащими, и множеством законодательных и иных правовых актов, регулирующих отдельные виды службы, что не позволяет установить единый критерий в определении понятия служащего.

Государственные служащие – один из видов служащих. Они составляют большинство в общей массе служащих России.

В зависимости от государственной организации, в которой занимает должность служащий, понятие «государственный служащий» следует понимать в широком и узком смысле по аналогии с классификацией государственной службы. Государственный служащий в широком смысле – лицо, занимающее должность в государственной организации (органе государственной власти, на предприятии, в учреждении), в узком смысле – лицо, занимающее должность в государственном органе [2].

За «лицом, занимающим должность в государственном органе» в нашем сознании плотно закрепилось понятие «бюрократ», следовательно, совокупность лиц, занимающих должности в государственных органах, определяется как «бюрократический аппарат».

В социологии теория бюрократии является одной из самых разработанных. Появление термина «бюрократия» связывают с именем французского экономиста Винсента де Гурнэ, который

ввел его в 1745 г. для обозначения исполнительной власти. В научный оборот этот термин вошел благодаря немецкому социологу, экономисту, историку Макс Веберу (1864–1920), автору наиболее полного и всестороннего социологического исследования феномена бюрократии.

Термин «бюрократия» использовался М. Вебером для обозначения рациональной организации, предписания и правила которой создают фундамент эффективной работы и позволяют бороться с фаворитизмом. Бюрократия рассматривалась им как некий идеальный образ, наиболее эффективный инструмент управления социальными структурами и отдельными структурными единицами [3].

По мнению М. Вебера, жестко формализованный характер бюрократических отношений, четкость распределения ролевых функций, личная заинтересованность бюрократов в достижении целей организации обеспечивают принятие своевременных и квалифицированных решений, основанных на тщательно отобранной и проверенной информации.

Бюрократию как рациональную машину управления характеризуют:

- жесткая ответственность за каждый участок работы,
- координация во имя достижения организационных целей,
- оптимальное действие «безликих» правил,
- четкая иерархическая зависимость.

Однако позже М. Вебер стал различать бюрократию в позитивном (западная рациональная система управления) и негативном (восточная иррациональная система управления) смысле, понимая под восточной иррациональной системой управления такую, в которой инструкции, приказы, задания и прочие формальные атрибуты власти становятся самоцелью.

По мнению американского социолога Р. Мертона (1910–2003), наиболее распространенной дисфункцией, порождаемой бюрократией, является перенос акцента с целей деятельности на ее средства, в результате чего жесткая иерархия, неукоснительное исполнение инструкций, строгая дисциплина и т. п. превращаются в тормоз на пути рациональности. Иными словами, рациональное в теории устройство на практике воспроизводит внутри себя элементы иррационального:

- неспособность принимать самостоятельные решения и даже самостоятельно мыслить;
- игнорирование человеческой природы;
- господство духа отчуждения;
- ограниченные возможности высказывания взглядов, особенно тех, которые противоречат общепринятому образу мышления;
- приспособленчество.

Итог деятельности бюрократа – замкнутость бюрократической касты, возвышение ее над другими.

Американский социолог А. Гоулднер (1920–1980), развивая идеи М. Вебера, выделял в современном обществе два типа бюрократии:

- представительную, где власть опирается на знание и умение;
- авторитарную, где власть опирается на негативные санкции, повинование превращается в самоцель, а власть узаконивается самим фактом пребывания в должности.

В настоящее время различают виды бюрократии, представленные в таблице 1.

Российский государственный служащий должен иметь набор поведенческих черт, необходимых для осуществления профессиональной деятельности. Важнейшим качеством, необходимым чиновнику для осуществления профессиональной деятельности, что указывал еще М. Вебер [4], а сейчас подчеркивают ученые Российской академии государственной службы [5], является целерациональность, т. е. планомерное действие, побуждаемое рационально осознанными мотивами (рациональная мотивация).

В целом поведение государственного служащего, эффективно осуществляющего свою деятельность, должно характеризоваться:

- планомерностью и инициативностью,
- целерациональной мотивацией.

Планомерность как способ поведения предполагает постановку целей и задач, определение способов действий (методов, механизмов) по достижению этих целей и задач; контроль за соответствием выполнения процедур запланированным параметрам, технологическую дисциплину, т. е. следование регламенту и четким нормам, описывающим выполнение необходимых процедур трудовой деятельности. При этом деятельность государственного служащего должна быть инициативной и творческой. Несмотря на кажущиеся противоречия, современные реалии таковы, что от служащего требуются творческий подход и инициативность в идентификации ситуации или проблемы, поиске наиболее подходящих способа, процедуры для ее решения и неукоснительная технологическая дисциплина в выполнении выбранной процедуры для скорейшего решения стоящего вопроса с минимальными затратами ресурсов.

Таблица 1 – Виды бюрократии

Вид	Характеристики	Преимущества	Недостатки
Аппаратная (классическая)	Использование служащими профессиональных знаний строго в заданных рамках, поскольку их основная обязанность – выполнение общих управленческих функций, они ограничены рамками своей роли в организации	Стабильность функционирования организации. Четкое разделение труда. Стандартизация и унификация всей деятельности. Сокращение времени ролевого обучения работников управления. Формализация. Централизация	Отсутствие достаточной мотивации. Неполное использование умственных способностей и психологических особенностей работников. Неэффективность в изменяющихся условиях и при возникновении нестандартных ситуаций
Профессиональная	Высокая степень специализации и компетентность служащих. Учет не только процесса управления, но и условий его протекания. Меньшая формализованность. Большая свобода в принятии управленческих решений в рамках своей роли. Группирование рабочих мест по функциональному и иерархическому принципам. Централизованное принятие управленческих решений	Возможность решения неординарных задач, требующих применения профессиональных знаний. Высокая мотивация работников на достижение организационных и групповых целей. Ослабление контроля высшего руководства за деятельностью	Эффективность резко снижается, когда организация функционирует в неизменных условиях, а основные ее компоненты не подвергаются постоянному воздействию внешней среды. Дополнительные затраты на обучение служащих. Усложнение форм применения власти
Адхоратия	Отсутствие строгого разделения труда, четкой иерархии, минимальная формализация деятельности	Быстрое реагирование на любые изменения во всех компонентах организации и внешней среде	Сложность построения и реализации

Очевидно, что проявление инициативы допустимо только в интересах служения обществу и государству как легитимная деятельность в пределах действия служебных обязанностей [6].

Целерациональная мотивация соответствует схеме «знание – оценка – действие» и описывается алгоритмом:

- 1) анализ целей и способов действий, тем самым рационально действующий государственный служащий получает информацию – знания;
- 2) «осознание необходимости» или оценка и выбор способов достижения цели;
- 3) практическое планомерное действие.

Безусловно, для полноценной оценки соответствия основных моделей поведения, используемых государственными служащими в современной России, вышеприведенной модели, базирующейся на планомерности, инициативности и целерациональности, необходимо проведение масштабного социологического исследования. На основании данных о результатах таких исследований, приведенных в [7], можно сделать вывод, что в настоящий момент модели поведения, демонстрируемые российскими государственными служащими, в большинстве своем не соответствуют не по алгоритмам действий, не по преобладающей мотивации модели, обеспечивающей высокую эффективность их деятельности. Так, поведение российских государственных служащих характеризуется комплексом черт, которые можно обозначить как:

- импульсивность, настраивающая индивида на нерегламентированные спонтанные действия, предусматривающая при этом находчивость, инициативу, причем не только в выборе подходящей процедуры для решения проблемы, но и в порядке и алгоритме ее выполнения;
- побуждение неценностно-рациональных мотивов.

Непосредственно с планомерностью, как отмечалось выше, связана технологическая дисциплина. Абсолютное большинство опрошенных (89,1 %) не имели или не знали, что имеют инструкции об исполнении должности [8], что свидетельствует о низком уровне технологической дисциплины государственных служащих, как в части оснащенности – наличие регламентов и чет-

ких процессов, удобно и понятно описанных, так и в части исполнительской дисциплины имеющих регламентирующих документов. Следует отметить невысокую инициативность государственных служащих – установку «не выделяйся и соответствуй своему статусу» отмечают 39,7 % опрошенных.

Факторы морального и материального стимулирования распределились в соотношении 58 и 62 % соответственно. Наиболее распространенными мотивами являются: перспективы профессионального роста, заработок, положение в обществе, что свидетельствует о нецелерациональной мотивации государственных служащих и, как следствие, наличии нецелерационального поведения.

Все вышеперечисленные аргументы свидетельствуют о наличии «патологий менеджмента» [9] в государственных структурах.

Задачу корректировки преобладающих моделей поведения служащих, занятых в органах государственной власти РФ, с целью повышения эффективности их деятельности невозможно решить без учета особенностей национального менталитета, формирующих внутреннюю систему мотивации и определяющих способы и методы воздействия на нее. Анализ таких особенностей, их влияния на построение и функционирование системы народного хозяйства приведен в [10]. В частности, авторами подробно рассмотрены причины ограниченности целерациональной мотивации в России, обусловленные историческими, религиозными и культурными факторами. Так, для российского служащего необходимо служить высокой цели, быть причастным к решению национально значимой задачи. Цели незначительного улучшения своего и/или соседского благосостояния являются слабыми стимулами и не формируют необходимой мотивации к производительному труду. Это необходимо учитывать при разработке и системы целеполагания, и системы стимулирования в органах государственного управления России. Это не означает отказа от описанной выше современной модели поведения служащего, обеспечивающего его эффективность, а лишь говорит о необходимости ее построения с учетом выявленных национальных особенностей менталитета и адаптации к ним.

Как представляется, такая модель должна базироваться на комплексной системе целеполагания, в основе которой стоит высокая цель – процветание Родины. В рамках выполнения такой цели должны быть сформулированы отдельные стратегические государственные программы по направлениям государственной власти, которые в свою очередь дифференцируются на цели и задачи конкретного учреждения, организации, а затем и каждого служащего. Кроме того, как было подробно описано в [11], полноценная отдача от внедрения такой системы целеполагания возможна только тогда, когда она логичным образом связана с системой стимулирования, гармонично сочетающей в себе как подсистему материального стимулирования, так и набор столь значимых для российского служащего нематериальных стимулов, включающих в себя механизмы продвижения по службе по результатам деятельности и степени достижения цели, инструменты выражения социального признания и уважения. Задача оптимизации ресурсов, расходующихся на государственное управление, при этом может быть решена через разработку прозрачной системы нормативов.

Формирование такой модели для государственного служащего в России – задача ближайшего будущего, так как без ее решения повышение эффективности государственного управления в России не представляется возможным.

Ссылки:

1. Прокопенко А., Мереминская Е., Стеркин Ф. Владимир Путин согласен на комиссию // Ведомости. 2016. № 4061. 22 апр.
2. Государственная служба [Электронный ресурс]. URL: <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/gosudarstvennaya-sluzhba.html> (дата обращения: 30.10.2016).
3. Вебер М. Основные социологические понятия // Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.
4. Там же.
5. Захаров Н.Л. Организационное поведение государственных служащих. М., 2011.
6. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации : указ Президента РФ от 15 авг. 2001 г. № 1496.
7. Захаров Н.Л. Указ. соч.
8. Там же.
9. Цветков А.Н. Оценка патологичности менеджмента // Вестник ИНЖЭКОНа. Серия: Экономика. 2013. Вып. 1 (60). С. 95–101 ; Цветков А.Н., Плешакова Е.Ю. Анализ патологий менеджмента на стадиях жизненного цикла организации // Учет. Анализ. Аудит. 2015. № 5. С. 27–37.
10. Азими́на Е.В., Андреев В.Н. Организация управления хозяйственными системами / под общ. ред. В.Н. Андреева. СПб., 2011.
11. Азими́на Е.В. Целеполагание в системе управления ОАО «Пивоваренная компания «Балтика» // Вестник ИНЖЭКОНа. Серия: Экономика. 2011. Вып. 3 (46).

References:

- Azimina, EV 2011a, 'Goal setting in the control system of OJSC "Brewing company" Baltica "', *Vestnik INZHEKONa, Seriya: Ekonomika*, vol. 3 (46), (in Russian).
- Azimina, EV & Andreev, VN (ed.) 2011b, *Organization of control economic systems*, St. Petersburg), (in Russian).
- Prokopenko, A, Mereminskaya, E & Sterkin, F 2016, 'Vladimir Putin agreed on the Commission', *Vedomosti*, no. 4061, April 22, (in Russian).
- Public service* 2016, viewed 30 October 2016, <<http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/gosudarstvennaya-slu-zhba.html>>, (in Russian).
- Tsvetkov, AN 2013, 'Assessment of pathological management', *Vestnik INZHEKONa. Seriya: Ekonomika*, vol. 1 (60), pp. 95-101, (in Russian).
- Tsvetkov, AN & Pleshakova, EY 2015, 'Analysis of the management of pathologies in the stages of organization life cycle', *Uchet. Analiz. Audit*, no. 5, pp. 27-37, (in Russian).
- Weber, M 1990, 'The basic sociological concepts', *Veber M. Izbrannyye proizvedeniya*, Moscow, (in Russian).
- Zakharov, NL 2011, *Organizational behavior of public servants*, Moscow, (in Russian).