



Кадровая инноватика и исторический кризис менеджери́зма

Аннотация. Статья посвящена анализу технологического подхода в понимании и применении инноваций. Современная ориентация власти на т. н. «эффективный менеджмент» в государственном управлении, по сути, деморализует российское чиновничество. Преодоление кризиса менеджери́зма автор статьи видит в реализации внятной и последовательной кадровой политики, основанной на гуманизации государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, менеджмент, менеджери́зм, кадровая политика, инновации.

Раздел: (03) философия; социология; политология; правоведение; науковедение.

Нельзя научиться решать свои задачи новыми приемами сегодня, если нам вчерашний опыт не открыл глаза на неправильность старых приемов.

В. И. Ленин (ПСС. 5-е изд. Т. 44. С. 205)

Дискуссия о векторе развития отечественной системы государственного управления является столь же актуальным «трендом», как и извечный спор о путях дальнейшего плутания России между Востоком и Западом. На смену «забронзовевшей» номенклатуре приходят «эффективные менеджеры», которые вновь сменяются несменяемыми «государственниками» [1]. По старинной российской традиции государственники – это, как правило, бывшие эффективные менеджеры, утратившие эффективность, но сохранившие эффектность и алчущие стабильности. Неспроста верхнюю палату николаевского «парламента» (1906–1917 гг.) – Государственный совет – современники окрестили «кладбищем губернаторов и министров». Современность также богата примерами трансформации провалившихся реформы менеджеров в помощников, советников и координаторов очередных преобразований.

В подобной ситуации как никогда важно определиться с целью, задачами и направлением кадровой политики: стабильность или инновации, эволюция или прорыв?

Парадокс нынешней системы формирования кадров государственной и муниципальной службы – в эклектичном сочетании популистских «вызовов эпохи», архаичных критериев эффективности чиновников и новомодных тенденций отождествлять государственное управление с рыночными процессами. Основой, как и всегда в постсоветский период, служат исключительно западные концепции. Так, П. Пластрик и Д. Осборн [2] утверждают принцип зависимости государственных институтов от клиентов и, соответственно, ориентированности госструктур на оказание услуг. Основная продукция любых государственных учреждений – различные «гражданские услуги населению»: от сугубо бытовых (обеспечение энергией или лекарствами) до защиты жизни граждан (правоохранительные, пожарные службы, оборона страны и т. п.). Органы власти также с большей или меньшей эффективностью выполняют некоторые регулятивные функции, формируя правила игры на рынках, выступая в качестве третейского судьи в спорах между общинами, фирмами.

Хрестоматийный менеджери́зм реализуется в следующих направлениях [3]: решение проблем, а не только предоставление услуг; развитие конкуренции между поставщиками гражданских услуг; развитие механизмов общественного контроля; спо-



собствование развитию гражданского общества; оценка работы по результатам; децентрализация управления; руководство целями (миссией), а не законами и правилами; превращение клиентов в потребителей, предоставление им выбора; частичная приватизация государственных функций; получение дохода от своей деятельности; использование рыночных (не бюрократических) механизмов регулирования.

В сфере государственного управления некоторые исследователи склонны выделять особую разновидность менеджери́зма – социальную. Его специфика – якобы в негласном обязательстве государства оказывать антикризисную помощь клиентам (гражданам) на монопольной основе, ибо страна граждан (клиентов) не выбирает. Среди принципов и технологий социального менеджери́зма следует отметить: аутсорсинг; дерегулирование задач; управленческую децентрализацию; переадресацию ряда задач третичному сектору экономики; ориентацию на внешнюю и внутреннюю среду; особый статус клиента; социальную ответственность перед государственными служащими; установление обратной связи и ответственности государства и гражданина-клиента [4].

Упомянутые основы «нового менеджери́зма» ярко демонстрируют абстрактное благодущие парадигмы бесконфликтного социального государства. Авторитетный специалист в области теории управления М. Крозье [5] полагает, что с распространением современных средств коммуникации возрастает степень прозрачности государственного управления. Эффективность детерминирована децентрализацией принятия решений, упрощением процедур и структур, большей самостоятельностью оперативных единиц и управлением «с помощью культуры». Однако на деле реализация государственной кадровой политики в России по лекалам менеджери́зма едва ли возможна. Главная причина – социальная несправедливость, извечный дисбаланс в распределении материальных благ, порождающий как конфликт между народом и чиновниками, так и внутренний конфликт интересов в среде госслужащих [6].

Столь же утопичен очередной наукообразный фантом – т. н. «реальная бюрократия», пришедшая на смену грешащей формализмом веберовской «рациональной бюрократии». А. В. Оболонский [7] выделяет характерные черты бюрократов-«реалистов»: признание неустранимости политической роли бюрократии; поиск инновационных форм контроля чиновников, рационального соотношения политических и профессиональных задач в администрации; снижение роли вертикальной иерархии, развитие функциональных органов, «плоских» структур; уменьшение значимости традиционной административной «лестницы чинов»; создание культуры «государственного предпринимательства»; внедрение принципов менеджмента в деятельность госаппарата, перевод его части за рамки государственной службы; курс на сокращение и удешевление аппарата, попытки позиционировать государственную бюрократию как «прозрачную» и «отзывчивую» на общественные ожидания и требования.

Примечательно, что идеи «нового менеджери́зма» наиболее последовательно реализовывались различными по идеологической ориентации политическими силами: в Австралии и Новой Зеландии – лейбористами, в Великобритании – консерваторами, в США – демократами. Это лишний раз подтверждает некий идеологический консенсус [8] вокруг концептуальной модели реформирования государственной службы, утвердившийся в западной политической элите. Однако идеологический консенсус и отсутствие идеологии далеко не тождественные понятия. В условиях отрицания государственной идеологии [9] невозможно не только внятное определение стратегии развития государства, главное – принципиально невозможно формирование т. н. «образа будущего» как идеологического конструкта перспективы и смысла жизни граждан в своей стране.



Дефицит материальных ресурсов в современной России, помноженный на отсутствие моральных установок, удерживающих российское чиновничество от злоупотреблений, дает в результате деморализованную власть, но притом – исключительно структурированную коррупцию, еще более снижающую дееспособность власти. Заметим: по эффективности (а главное, оперативности) оказания услуг населению отечественные госструктуры с разгромным счетом проигрывают структурам криминализированным. Итог – сращивание коррумпированной власти с олигархией, выполнение коррупцией многих социальных функций (в перспективе – замена социальной политики [10]).

Кадровый резерв будущих чиновников взращивается в атмосфере подмены ценностей, где главным критерием профессиональной состоятельности является успех (т. е. состоятельность материальная и медийная). Отсюда – и обилие популистов, и предпочтение сиюминутных, ни к чему не обязывающих мер, модно именуемых «проектной деятельностью» [11]. Примитивные мещанско-торгашеские методы извлечения выгоды выдаются за рыночные рычаги управления, что окончательно размывает систему морали, в т. ч. и корпоративной чиновничьей этики. В синдроме деморализации уже деидеологизированного чиновничества, по нашему мнению, отчетливо проявляется кризис основных постулатов менеджери́зма, нравственную ущербность которых не способны восполнить ни попытки нового осмысления рациональной бюрократии, ни тем более – попытки модернизировать ее до бюрократии «реальной».

На наш взгляд, ключевая особенность России в этом плане – измененный вектор делегирования полномочий. В западной традиции он направлен сверху вниз и призван демократизировать управление. В России делегирование идет снизу вверх и призвано поддержать вертикаль власти. Не зря К. П. Победоносцев, критикуя рецепцию зарубежного опыта парламентаризма, приходит к выводу, что в парламенте не депутат отказывается от своих личных интересов во имя избирателей, но избиратели отказываются от своих прав во имя самолюбия депутата; с расширением выборности происходят понижение государственной мысли и вульгаризация мнения в массе избирателей.

Мысли великого государственного деятеля времен упадка царизма сохраняют актуальность и поныне [12]. В самом деле, «прозрачность» сейчас – прекрасный повод для политпиара и грязной конкурентной междоусобицы, той самой борьбы самолюбий. Зачастую депутаты одной и той же фракции топят друг друга в помоях компромата, даже не озаботясь достоверностью обнародуемых сведений – «прозрачность власти» все искупает. Получается, «прозрачнее» тот, кто первым обесчестил коллегу. К счастью, поводов – множество: от бытовой коррупции до неприлично роскошного образа жизни. Удивительно, но подобные сенсации предпочитают немедленно публиковать в СМИ, вместо того чтобы соблюсти процедуры соответствующих проверок и расследований. «Прозрачность» опошлилась до рыночного преимущества беззастенчивой накрутки политических рейтингов.

Если представить функциональную эволюцию власти в историко-правовом ракурсе, можно выявить существенную разницу в социальной роли чиновничества и «партийных и советских работников». Первые проходят путь от олицетворения власти до ее представителей. Представительство понимается по-разному:

- работники, нанимаемые государством для удовлетворения нужд потребителей-граждан (американская модель);
- исполнители государственных услуг, нанимаемые обществом (британская модель);
- служащие, реализующие властные распоряжения вышестоящих органов в интересах правового государства (французская модель).



Отметим различные механизмы поддержания авторитета государственной власти: конкурентоспособность в клиентско-ориентированной системе госслужбы США; открытость и компетентность – в Великобритании; детальную правовую регламентацию карьеры чиновника – во Франции. Примечательно: две первые модели государственной службы характеризуются преобладанием в регулировании подзаконных актов, т. е. экономией юридических ресурсов. Этот принцип минимизации правовых средств там, где достаточно альтернативных (например, корпоративных норм или даже обычаев), вполне отвечает марксистской концепции отмирания государства, извечно критикуемой за т. н. «примат целесообразности над законностью». Однако и британское прецедентное правосудие, и скандинавская неопсихологическая школа права вполне допускают дискуссии о целесообразности реализации юридических норм как критерий полного и всестороннего рассмотрения обстоятельств, в которых данные нормы стоит или не стоит применять. В противном случае пустой формализм порождает властный произвол и, как следствие, недоверие к правосудию и к власти (в лице чиновников – ее представителей). Более того, приоритет норм общественных организаций (например, партийных директив) над формально-юридическими отнюдь не характерен лишь для феномена «кровавого сталинизма». Данный принцип актуализирован в тренде этизации чиновничества, замены административных регламентов комплексом моральных требований и нравственных стандартов.

Весьма показательно, что российская система власти уже более 200 лет опирается на французскую парадигму, предпочитая избыточно-детальное правотворчество принципам инициативы и приоритета моральных ограничений над правовыми запретами. И все же при всем внешнем сходстве кардинальное отличие отечественной практики от французской – в направленности правовой регламентации. Если во Франции она призвана в первую очередь предоставить гарантии самим госслужащим и защитить их от властного произвола, то российская практика правового обеспечения госслужбы превращает чиновничество в перманентно уязвимую скользкую прослойку в сэндвиче из довлеющей власти и раздавленного народа. Благодаря такой нехитрой и циничной конструкции верховный правитель и его приближенные снимают с себя историческую ответственность, перекладывая ее на класс вечно виновных бюрократов – мздоимцев, лихоимцев и казнокрадов. Изначальная неопределенность правового статуса субъекта правоотношений (особенно во властной вертикали) – лучшая основа для любых злоупотреблений и самооправданий.

Роль буфера, ценой собственной репутации снижающего градус народного напряжения, выработала у отечественных чиновников особое отношение к закону: он никогда не имеет высшей ценности; непригоден закон и как инструмент защиты от административного произвола сверху. Однако в качестве средства для произвола в отношении народа (жалует царь, да не жалует псарь) малопонятные непосвященным многословные и безжизненно-казуистические юридические нормы подходят идеально. Российский закон исторически благословлял самовластие и провоцировал самодурство (причина тому – правовая неграмотность народа). По той же причине закон никогда не воспринимался массами как гарантия защиты их прав, ибо (в обывательском представлении) судить по закону и по совести – «две большие разницы». Отсюда – изначальное недоверие ко всем проводимым сверху реформам, ибо их главный исполнитель – российский чиновник – заведомо не порядочен. Причем декларируется сей принцип главным инициатором и гарантом реформ – верховной властью, для которой чиновничество – полукаста, конструктивно предназначенная для ситуативного битья. В итоге верховное руководство нарочито не доверяет рядовым исполнителям



своей воли. Рядовые чиновники, лишённые законных гарантий безопасности (вспомним: начиная с Табели о рангах, госслужба в России практически исключала договорные начала – только отношения власти-подчинения), предпочитают всеми силами продемонстрировать лояльность начальству, перед которым юридически беззащитны (яркий пример – законодательная фиксация конфликта интересов и увольнения в связи утратой доверия в действующем законодательстве РФ).

Корень зла – в самом подходе к формированию кадров государственных служащих. Традиционная парадигма кадровой политики предполагает культивирование кодекса административной морали и систему компенсаций: стабильность и гарантии важнее заведомых зарплат и внезапного карьерного взлёта. Менеджеризм (к тому же реализуемый российской властью крайне непоследовательно и фрагментарно) не обещает стабильной карьеры, декларируя инновационность и преимущества конкурентной борьбы наёмных сотрудников, но за что? Чьи интересы представляют и защищают чиновничьи кадры? Наёмник не может быть патриотом; он временщик по определению. Наёмный менеджер изначально ориентирован на удовлетворение потребностей конкретного, чаще – индивидуально определённого заказчика. При ориентации на олигархов это коррупция, при ублажении т. н. «агрессивного электората» – откровенный популизм. Порочный круг насаждения менеджери́зма в России трактуется инновации как нечто вырванное из контекста преемственности, не связанное с общим курсом предыдущих преобразований. Антиэволюционное, но и не революционное, ибо такая «инновация», по сути, рекламное привлечение внимания к формально новой услуге (как правило, сомнительного качества).

Практически единственным критерием, отграничивающим государственный интерес от интереса эгоистических социальных групп, является критерий идеологический. Следовательно, комплектование кадрового резерва должно производиться на основе формирования идеологического иммунитета служащих и к вопросам конфликта интересов, и к искушениям демагогии как источника дешевого политического авторитета.

Таким образом, ориентация власти на т. н. «эффективный менеджмент» в государственном управлении, по сути, деморализует российское чиновничество. Пресловутая веберовская «рациональная бюрократия» и практика абстрагирования госслужащего от граждан в итоге не столько обезличивают, сколько откровенно обезличивают представителя власти, образуя прослойку наёмных управленцев без исторической памяти и культурных ориентиров. Инновации воспринимаются как минимизация издержек, образование – как форма экономической деятельности, а страной управляют как фирмой – с целью получения максимальной прибыли. Поэтому страшно, но предсказуемо выглядит сценарий, когда младореформаторы из числа кадрового резерва чиновников-менеджеров однажды поставят россиян перед фактом «сокращения штатов» населения ввиду ликвидации России (или ее реорганизации путем поглощения более «эффективной» страной).

Преодоление кризиса менеджери́зма, по нашему убеждению, состоит в реализации логичной и последовательной кадровой политики, основанной на принципе гуманизации государственного управления. Ключевыми моментами этой ценностно ориентированной парадигмы призваны стать идеологический иммунитет и патриотизм как осознание государственным служащими своей исторической миссии.

Ссылки на источники

1. Симашенков П. Д. Политриторика в публичном праве России: терминологический аспект // Концепт: науч.-метод. электрон. журн. – 2015. – № 1. – С. 101–105.
2. Осборн Д., Пластик П. Управление без бюрократов. Пять стратегий обновления государства. – М.: Прогресс, 2001. – С. 86.



ART 15073 УДК 35.08+331.108.2

3. Кошкин П. П. Традиционно-бюрократическая идеология и новый «менеджеризм» // Теория и практика общественного развития. – 2007. – № 1. – С. 44.
4. Слатинов В. Б. «Новый менеджизм» в контексте модернизации российской государственной службы // Образование и общество [официальный сайт]. 25.09.2014 г. – URL: http://www.jeducation.ru/1_2003/19.html (дата обращения: 25.09.2014).
5. Крозье М. Организационные изменения в системе государственного управления // Государственная служба. Общие проблемы. Зарубежный опыт. – М., 1994. – С. 62.
6. Симашенков П. Д. Конфликт интересов: история, теория и практика правоприменения // Развитие института резерва управленческих кадров в субъектах Российской Федерации как вызов времени и эффективный инструмент совершенствования государственной кадровой политики: сб. ст. Межрегион. науч.-практ. конф. (9 октября 2014 г., г. Самара). – Самара, 2014. – С. 290–298.
7. Оболенский А. В. Бюрократия для XXI века. Модели государственной службы. – М., 2002. – С. 134.
8. Симашенков П. Д. Государственное регулирование вопросов вероисповедания в историческом ракурсе // Концепт: науч.-метод. электрон. журн. – 2015. – № 2.
9. Симашенков П. Д. Деятельность властных структур и органов военного управления по патриотическому воспитанию офицерства российской армии (1890 – август 1914 гг.): дис. ... канд. ист. наук. – Самара, 2003.
10. Симашенков П. Д. Проблемы реформирования ГМУ в России: историко-социальный аспект // Актуальные проблемы современного социально-экономического развития: тез. докл. междунар. науч.-практ. конф. – Самара: МИР, 2013. – С. 231.
11. Симашенков П. Д. Деятельность властных структур и органов военного управления ...
12. Симашенков П. Д. Государственное регулирование вопросов вероисповедания ...

Pavel Simashenkov,

Candidate of Historical Sciences, associate professor at the PA chair, International Market Institute (IMI), Samara

pavel.simashenkov@yandex.ru

HR Innovations and historical crisis of managerialism

Abstract. This article analyzes the technological approach to the understanding and realisation of innovation. Modern focus on the so-called “effective management” in the government essentially demoralizing Russian officials. Overcoming the crisis of managerialism author sees in the implementation of a coherent and consistent human resources policy based on the humanization of government.

Key words: public administration, human resources, managerialism, innovations.

References

1. Simashenkov, P. D. (2015) “Politritorika v publicnom prave Rossii: terminologicheskij aspekt”, *Koncept: nauch.-metod. jelektron. zhurn.*, № 1, pp. 101–105 (in Russian).
2. Osborn, D. & Plastrik, P. (2001) *Upravlenie bez bjurokratov. Pjat' strategij obnovlenija gosudarstva*, Progress, Moscow, p. 86 (in Russian).
3. Koshkin, P. P. (2007) “Tradicionno-bjurokraticheskaja ideologija i novyj ‘menedzherizm’”, *Teorija i praktika obshhestvennogo razvitiya*, № 1, p. 44 (in Russian).
4. Slatinov, V. B. “Novyj menedzherizm’ v kontekste modernizacii rossijskoj gosudarstvennoj sluzhby”, *Obrazovanie i obshhestvo [ofic. sajt]*. 25.09.2014 g. Available at: http://www.jeducation.ru/1_2003/19.html (data obrashhenija: 25.09.2014) (in Russian).
5. Kroz'e, M. (1994) “Organizacionnye izmenenija v sisteme gosudarstvennogo upravlenija”, *Gosudarstvennaja sluzhba. Obshhie problemy. Zarubezhnyj opyt*, Moscow, p. 62 (in Russian).
6. Simashenkov, P. D. (2014) “Konflikt interesov: istorija, teorija i praktika pravoprimenenija”, *Razvitie instituta rezerva upravlencheskih kadrov v sub#ektah Rossijskoj Federacii kak vyzov vremeni i jeffektivnyj instrument sovershenstvovanija gosudarstvennoj kadrovoj politiki: sb. st. Mezhhregion. nauch.-prakt. konf. (9 oktjabrja 2014 g., g. Samara)*, Samara, pp. 290–298 (in Russian).
7. Obolonskij, A. V. (2002) *Bjurokratija dlja XXI veka. Modeli gosudarstvennoj sluzhby*, Moscow, p. 134 (in Russian).
8. Simashenkov, P. D. (2015) “Gosudarstvennoe regulirovanie voprosov veroispovedanija v istoricheskom rakurse”, *Koncept: nauch.-metod. jelektron. zhurn.*, № 2 (in Russian).
9. Simashenkov, P. D. (2003) *Dejatel'nost' vlastnyh struktur i organov voennogo upravlenija po patrioticheskomu vospitaniju oficerstva rossijskoj armii (1890 – avgust 1914 gg.): dis. ... kand. ist. nauk*, Samara (in Russian).
10. Simashenkov, P. D. (2013) “Problemy reformirovanija GМУ v Rossii: istoriko-social'nyj aspekt”, *Aktual'nye problemy sovremennogo social'no-jekonomicheskogo razvitiya: tez. dokl. mezhdunar. nauch.-prakt. konf.*, MIR, Samara, p. 231 (in Russian).
11. Simashenkov, P. D. (2003) *Op. cit.*
12. Simashenkov, P. D. (2015) *Op. cit.*

Рекомендовано к публикации:

Горевым П. М., кандидатом педагогических наук, главным редактором журнала «Концепт»