© 2023. Гершанок А. А., Ломоносова Я. Г.

Статья распространяется на условиях CC BY 4.0 International License

оригинальная статья

Метаморфоза парадигмы государственного управления и новые требования к квалификационным характеристикам госслужащих

Гершанок Александр Александрович
Пермский государственный национальный исследовательский университет, Россия, Пермь
https://orcid.org/0000-0002-0172-6845
agershanok@yandex.ru

Ломоносова Яна Геннадьевна
Институт повышения квалификации – РМЦПК, Россия, Пермь
https://orcid.org/0000-0002-4256-2461

Поступила 12.04.2023. Принята после рецензирования 07.08.2023. Принята в печать 13.09.2023.

Аннотация: В современных условиях быстро изменяющейся внешней среды, нарастающей международной напряженности и усложняющейся государственной политики теория государственного управления должна быстро адаптироваться и изменяться. Традиционные модели государственного управления, основанные на строгой иерархической подчиненности, имеют крайне низкую эффективность, что обуславливает необходимость их радикального переосмысления и перепроектирования. Такая метаморфоза парадигмы государственного управления не могла не повлиять на требования к квалификационным характеристикам государственных служащих, вовлеченных в процесс государственного управления. Ключевым трендом изменений является отказ от командных методов управления в пользу методов, основанных на соучастии, вовлеченности в процесс, эффективной мотивации при выполнении своих функциональных обязанностей. Цель исследования – проанализировать основные концепции (моделей) теории государственного управления; определить функции и задачи государственных служащих, упорядочить их по определенным признакам; выделить ключевые тенденции в развитии общества, оказывающие воздействие на квалификационные характеристики государственных служащих. Исследование основано на фундаментальных концепциях и положениях, представленных в классических и современных работах отечественных и зарубежных ученых, статистических данных национальных и зарубежных агентств и институтов, эмпирических данных. Научные методы: анализ литературы, сравнительный анализ, синтез, обобщение, наблюдение; методы научной абстракции и абстрактного мышления. Новизна исследования заключается в выводе о трансформации парадигмы государственного управления в сторону социального партнерства и децентрализации функций государственного управления, повышения ответственности госслужащих.

Ключевые слова: государственные служащие, государственное управление, концепции государственного управления, квалификационные характеристики, эффективность управления, мотивация, цифровизация, компетенции

Цитирование: Гершанок А. А., Ломоносова Я. Г. Метаморфоза парадигмы государственного управления и новые требования к квалификационным характеристикам госслужащих. *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки*. 2023. Т. 8. № 3. С. 323–333. https://doi.org/10.21603/2500-3372-2023-8-3-323-333

This article is distributed under the terms of the CC BY 4.0 International License

full article

Metamorphosis of the Public Administration Paradigm and the New Qualification Profile of Civil Servants

Aleksandr A. Gershanok
Perm State National Research University, Russia, Perm
https://orcid.org/0000-0002-0172-6845
agershanok@yandex.ru

Iana G. Lomonosova
Institute of Advanced Training – RMTsPK, Russia, Perm
https://orcid.org/0000-0002-4256-2461

Received 12 Apr 2023. Accepted after peer review 7 Aug 2023. Accepted for publication 13 Sep 2023.

Abstract: In conditions of rapidly changing external environment, increasing international tension, and more complicated public policy, the theory of public administration must quickly adapt. Traditional models of public administration based on strict hierarchical subordination are extremely ineffective, which necessitates their radical

rethinking and redesign. These changes affect the requirements for the qualification profile of civil servants. The key trend is the rejection of team management methods in favor of methods based on participation, involvement, effective motivation. The purpose of the study is to analyze the theory of public administration basic concepts (models); to establish the functions and tasks of civil servants and arrange them; to identify key trends in the society development that affect the qualification profile of civil servants. The research is based on scientific works, statistical data of national and foreign agencies and institutes, empirical data. Scientific methods: literature analysis, comparative analysis, synthesis, generalization, observation; methods, used in the article are of scientific abstraction and abstract thinking. The novelty of the research lies in the conclusion that the paradigm of public administration shifts towards social partnership and decentralization of public administration, increasing the responsibility of civil servants.
Keywords: civil servants, public administration, public administration concepts, qualification profile, management efficiency, motivation, digitalization, competencies

Citation: Gershanok A. A., Lomonosova Ia. G. Metamorphosis of the Public Administration Paradigm and the New Qualification Profile of Civil Servants. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriia: Politicheskie, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki*, 2023, 8(3): 323–333. (In Russ.) https://doi.org/10.21603/2500-3372-2023-8-3-323-333

Введение

Вызовы современной эпохи, изменяющегося мира требуют от системы и механизмов государственного управления адекватного реагирования. Ключевые тенденции изменения окружающего нас мира связаны с цифровизацией жизни и нарастанием международной напряженности. Необходимо, чтобы правительства и чиновники придерживались принципов и методов управления, соответствующих текущим условиям жизнедеятельности, требованиям экономики и общества. Для современного общества нужен новый тип государственного служащего, который мог бы эффективно справляться с проблемами XXI в. [1]. Цель исследования заключается в анализе основных концепций (моделей) теории государственного управления (включая традиционную концепцию, концепцию нового государственного менеджмента, концепцию нового государственного администрирования), функций и задач государственных служащих, а также их упорядочиванию по определенным признакам с последующим выделением ключевых тенденций в развитии общества, оказывающих воздействие на квалификационные характеристики государственных служащих. Используются такие научные методы, как изучение литературы, сравнительный анализ, синтез, обобщение, сравнение документов, наблюдение, методы научной абстракции и абстрактного мышления.

В современном мире государственные служащие приобретают новые функции и социальные роли. От них требуется не просто выполнение поставленных задач. Служащему необходимо проявлять творческий подход, одновременно учитывая тенденции развития, которые заданы существующими условиями и системой взаимоотношений с бизнесом и обществом. Мы вступили в эпоху, когда государственный служащий – не просто часть сложного механизма управления страной, а полноценный участник преобразований, поэтому к нему, к его компетенциям предъявляются совершенно новые требования. Если раньше функции чиновника сводились к тому, чтобы транслировать решения, принятые наверху, на нижестоящий уровень, то сейчас он становится полноценным участником всего процесса управления. Чиновник принимает решение и несет ответственность за результат реализации решения. Эта парадигма пока не приобрела широкого распространения в отечественном государственном управлении, но тенденции развития направлены именно в эту сторону.

Особое значение приобретает освоение госслужащими современных цифровых, социально-психологических и политических технологий. Скорость принятия решений максимально увеличивается, при этом зачастую отсутствует полная и достоверная информация о ситуации во внешней среде. Однако, несмотря на активное внедрение цифровых технологий и ускорение всех процессов государственного управления, государственный служащий должен быть компетентным в политике, экономике, социальной психологии и даже педагогике, потому что его решения во многом существенно зависят от политической и социально-экономической ситуации в стране. В этой связи существенно изменяются требования к квалификационным характеристикам государственных служащих.

Трансформация парадигмы государственного управления

В теории государственного управления на современном этапе происходят существенные изменения. Традиционная парадигма управления, основанная на четком разделении функций по правилу

начальник – подчиненный, трансформируется в парадигму управления по принципу соучастия, заимствованному из бизнеса. Сформировалось 3 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

Концепцию TPA в целом 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. Считается, что традиционная концепция государственного управления должна охватывать все стадии «производства» и реализации политики государства – планирование; организацию; контроль деятельности органов местного самоуправления, организаций государственного сектора и некоммерческих структур; оценку результативности; определение основных требований к профессиональным качествам служащих, реализующих эти политики, и т. д.

Основной целью государственного управления в этом случае является использование государственной политики для улучшения социальных условий жизни населения. Правительство при этом наделяет государственных служащих необходимыми полномочиями. Что касается принципов организации функционирования такой модели, то государственная служба (правительственные организации) должна быть организована в соответствии с идеалом и принципами *идеальной бюрократии*, сформулированными еще М. Вебером в 1922 г. [2]. В таких системах от государственных служащих требуется принимать решения на основе их опыта в конкретной области деятельности. Государственные служащие несут ответственность за разработку рациональных действий в рамках политики, одобренной высшими чиновниками, а также за рациональную реализацию этой политики [3].

Таким образом, концепция TPA строится на трактовке государственного управления как системы, в которой политика устанавливается сверху, а технически квалифицированные исполнители строго подчиняются политическому руководителю и действуют в строгом соответствии с установленным регламентом. Все процедуры управления и правила в рамках данной модели ориентированы прежде всего на процесс разработки политики и порядок предоставления политики обществу. Приоритет отдается контролю над иерархиями, правилами и положениями, которые способствуют установлению государственной политики.

Считается, что готовность и способность бюрократов следовать правилам и приказам зависят от множества механизмов, основным из которых является мотивация, в первую очередь материальная. Такого рода мотивация присуща любой карьере на протяжении всей жизни. Способность бюрократии следовать формальным правилам или этическим кодексам зависит от ее собственной квалификации и ориентации, от способности лидеров давать указания, а также от наличия ресурсов [4].

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» [4, с. 4]. В свою очередь, для решения технических проблем государственные служащие должны демонстрировать отличные предметные знания и технические навыки [5, с. 81]. Для эффективного решения задач в концепции традиционного менеджмента госслужащие должны обладать компетенциями именно технического плана. Они должны уметь четко выполнять указания вышестоящих руководителей и проявлять минимум инициативы, поскольку считается, что только начальник может принимать правильные решения.

Важным элементом традиционного подхода к государственному управлению является то, что рациональное принятие решений должно происходить в соответствии с формальными правилами и положениями, поэтому для надлежащего осуществления политики государственные служащие должны быть беспристрастными и нейтральными. Кроме того, государственные служащие должны четко придерживаться правил иерархии [6], что требует соблюдения правил политического подчинения, т. е. государственные служащие должны подчиняться указаниям и приказам начальства, действовать строго в соответствии с официальной политикой, процедурами и правилами, воздерживаться от действий, выходящих за рамки формального описания их задач [7]. Поэтому в деятельности государственного служащего не остается места участию или гибкости – все строго регламентировано и подчинено правилам и процедурам.

Центром внимания традиционной концепции управления является ориентация на внутреннюю деятельность. Считается, что чем лучше правительство внутренне организовано, тем эффективнее оно будет работать и управлять обществом. По мнению ряда авторов, применение модели TPA в промышленно развитых странах на протяжении первой половины XX в. способствовало развитию общества и относительному прорыву в экономике [8].

Другие исследователи считают, что, несмотря на очевидную пользу традиционного подхода, практическое применение TPA показало наличие ряда негативных последствий. Применение модели на практике привело к формированию перегруженных правительств, которые были связаны огромным количеством обязанностей и требований, многие из которых они не могли должным образом выполнять [9]. Кроме того, концепции TPA присущи неадекватность политического контроля, а также задержки и дефицит при предоставлении государственных услуг ввиду наличия бюрократии и необходимости жесткого подчинения формальным правилам.

Помимо этого, бюрократия предоставляет общественные блага и услуги в качестве прямого поставщика, хотя эффективнее было бы предоставлять их адресно, посредством субсидий, регулирования и контрактов. Наконец, поскольку решения при таком подходе являются произвольными, может возникнуть серьезная техническая неэффективность. Граждане в этой модели рассматриваются как пассивное сообщество реципиентов, реальные потребности и мнение которых не всегда учитываются. Также проводится строгое разделение между политиками, принимающими решения, и администраторами, реализующими их, что приводит к разрыву в цепочке принятия и реализации управленческих решений.

В результате к середине XX в. как в науке, так и в общественном мнении стала складываться ситуация, стимулировавшая поиск новых решений и подходов в области государственного управления. Высказывались предложения отказаться от классической модели управления и реализовать новые принципы управления, заимствованные из бизнеса. В качестве причин такого перехода теоретики называли, во-первых, усиливающееся ограничение свободы личности со стороны бюрократии и, во-вторых, необходимость замены понятия иерархической власти на *возможность выбора* [10].

Однако и сейчас концепция государственного управления TPA продолжает оставаться достаточно распространенной и используется в практике управления многих стран. Основной акцент в государственном управлении при этом сосредоточен на разработке государственной политики и координации государственных программ. В большинстве стран государственное управление сегодня существует на местном, региональном, национальном и международном уровнях с разными политическими целями на каждом уровне, реализующимися именно с помощью методов и инструментов модели TPA.

Концепция нового государственного менеджмента

Концепция NPM основана на неоклассических экономических концепциях, менеджеризме и теории общественного выбора, включая базовые положения философии эмпирической концепции и логической позитивистской философии. Концепция опирается на экономические, финансовые и рыночные механизмы с ориентацией на результат, который можно измерить, например, с помощью ключевых показателей эффективности – KPI. Для оценки достигнутого результата в сфере государственной службы вводятся показатели оценки из бизнес-сферы: рентабельность, эффективность, выгода. По сути это бизнес-подход, который применяет финансово-экономические методы и приемы к государственному управлению.

Первоначально парадигма NPM активно применялась в ходе реформирования бюрократии в нескольких странах (например, в 1980-е гг. в США). По мнению авторов, наиболее известными разработчиками этой концепции являются К. Худ, Д. Осборн и Т. Геблер, Дж. Бостон. В практике управления идеи нового государственного менеджмента получили наиболее широкое распространение в 90-е гг. XX в.

По мнению сторонников этой концепции, новый государственный менеджмент представляет собой практический подход, который сосредоточен на решении повседневных задач, 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 [11]. Основная идея этой концепции – управление государством как бизнесом [12]. Иными словами, задачей государственного управления на основе NPM провозглашается повышение качества и эффективности услуг, предоставляемых на заимствованных из предпринимательства принципах, в стремлении увеличить доходы и минимизировать расходы.

Таким образом, концепция NPM делает акцент на практическом управлении, активном, видимом контроле, четких стандартах и измерении эффективности, что подразумевает высокий уровень подотчетности и прозрачности. Пристальное внимание обращено на операционные результаты – акцент делается на контроль результатов, а не процессов

выполнения. Таким образом, деятельность государственных организаций представляется как система надзора, а не действий [11].

Концепция NPM предусматривает децентрализацию иерархического порядка, сдвиг в сторону конкуренции, применение в государственном секторе моделей управления из бизнеса, ориентацию на экономию использования ресурсов. Перечисленные выше принципы экономист C. A. Hood назвал доктринальными компонентами модели NPM [3].

Основной идеей управления на основе концепции NPM является требование построения деятельности государственных организаций на основе заключения контрактов с целью сделать систему более эффективной и гибкой [13]. При этом от системы государственного управления требуется, чтобы она была способной к модификации, саморегулированию с помощью рыночного механизма.

Концепция NPM опирается на основные правила конкуренции, соотношение цены и качества, партнерство. Из этого следует, что государственная организация должна быть конкурентоспособной в сфере государственных услуг, а сама система государственного управления должна в большей степени реагировать на запросы граждан, чем на потребности бюрократии и самих государственных чиновников. В этой связи руководители государственных организаций и служащие должны обеспечить реализацию государственной политики по предоставлению государственных услуг таким образом, чтобы достичь наиболее желательных результатов для обеспечения интересов тех, на кого ориентированы эти услуги. Однако при этом появляется существенная опасность потери социальной направленности и социальной справедливости государственной помощи. Поскольку эта модель опирается прежде всего на ценности бизнеса, она может ослабить внимание к общественным интересам и коллективность процесса принятия решений. Тем самым, чрезмерное использование бизнес-подходов может отрицательно сказаться на процессе разработки государственной политики.

Изначально применение принципа управления государством как бизнесом предполагало широкое использование показателей и критериев оценки из бизнеса для определения эффективности государственной службы. Ключевым критерием стало лучшее соотношение цены и качества [5; 14]. Для достижения высокого показателя этого критерия государственные служащие должны иметь возможность поддерживать эффективные отношения между принципалом и агентом в подрядных договорах и квазирынках. В роли принципалов государственные служащие должны иметь возможность заключать выгодные сделки с поставщиками услуг и другими организациями. Сделки должны быть оформлены в виде письменных контрактов, содержать условия и порядок привлечения недобросовестных подрядчиков к ответственности [7]. Для реализации этих функций государственные служащие должны обладать профессиональными навыками в области заключения договоров и контрактов, а также профессиональными знаниями в таких областях, как стратегическое мышление, государственные финансы, навыки межличностного общения. Кроме того, ориентация на клиента требует, чтобы государственные служащие умели эффективно и действенно обрабатывать запросы, четко информировали о принятом решении и были открыты для обратной связи со своими клиентами.

При применении концепции NPM важным и весьма противоречивым является вопрос о статусе граждан. В модели NPM граждане рассматриваются как клиенты, которые из пассивных получателей государственных услуг превращаются в их активных потребителей, при этом оставаясь непосредственными получателями государственных услуг [15]. В отличие от традиционной модели, где политические руководители подотчетны обществу, в концепции NPM не установлены четкие отношения между гражданами и властью. В результате концепция несет в себе потенциальную опасность сокращения и даже некоторой потери социальной ответственности правительства перед обществом. Так, вследствие отношения к гражданам как к клиентам или заказчикам, получающим государственные услуги, чиновники, действующие на принципах NPM, могут ограничить социальные права отдельных категорий граждан, сведя свою деятельность к стремлению получить прибыль. В результате может сложиться ситуация, когда государственные услуги оказываются только тем клиентам, которые платят. При этом граждане с низким доходом, не имеющие соответствующих финансовых возможностей для оплаты государственных услуг, могут оказаться исключенными из сферы государственной помощи [16].

Что касается главного фокуса концепции NPM, то так же как и в традиционной концепции управления, в этой модели таким фокусом является ориентация на внутренние аспекты деятельности. При этом тезис *чем лучше правительство внутренне организовано, тем эффективнее будет его работа* считается главным и основополагающим для организации деятельности чиновников. Также обе концепции придерживаются приоритетности задачи принятия и реализации государственной политики.

Здесь необходимо отметить, что именно в рамках применения концепции NPM в государственном секторе было введено понятие компетенций и компетентностного подхода в управлении кадрами

государственной службы. Понятия *компетентность* и *компетенции* хотя и схожи, но все же значительно отличаются друг от друга. Так, в толковом словаре русского языка дается такое определение компетентности: «осведомленность, авторитетность». Компетенция определяется как «круг вопросов, явлений, в которых данное лицо обладает авторитетностью, познанием, опытом»[1]. А. М. Лукашенко в своей статье дает следующее определение этим понятиям: «компетенция – это предметная область, в которой индивид хорошо осведомлен и проявляет готовность к выполнению деятельности, а компетентность – интегрированная характеристика качеств личности, выступающая как результат подготовки выпускника для выполнения деятельности в определенных областях» [17, с. 97]. С. Коляда определяет данные термины так: «компетентность – то, что человек умеет, знает. Компетенция – круг прав и полномочий, в рамках которых человек должен уметь и знать то, что требуется»[2].

Мы полагаем, что компетентность относится к кругу выполняемых обязанностей и полномочий, а компетенции – это присущие индивиду характеристики, позволяющие качественно выполнять эти обязанности. Компетенция является результатом взаимодействия таких качеств сотрудника, как способности, личностные особенности, знания и навыки, мотивация.

Управление на основе компетенций (competency based management, CBM) используется как основной подход в большинстве ключевых процессов управления персоналом органов государственной службы [14; 18–20] и был заимствован всеми тремя моделями, но в наибольшей мере используется концепцией нового государственного администрирования.

Необходимо отметить, что модель NPM широко использовалась в ходе реформирования бюрократии во многих странах, что позволило сделать работу правительств более эффективной и создать способы измерения достижений. Основными практическими результатами реализации данной концепции являются: сокращение штатов государственных служащих в ряде стран до «эффективного» уровня, приватизация или акционирование части государственных предприятий, дезагрегирование единиц государственного сектора, передача части функций централизованного управления нижестоящим органам, внедрение системы государственных контрактов, подписание соглашений о производительности, вывод ряда процессов на аутсорсинг и т. д. Теория и практика государственного управления получила новое развитие и воплотилась в виде следующего подхода – концепции нового государственного администрирования.

Концепция нового государственного администрирования

Появление концепции нового государственного администрирования в значительной степени было вызвано глобальными изменениями в обществе, развитием сетевого управления, ростом транснациональной экономической деятельности, породившим новые формы и институты наднационального управления [21]. Периодом активного распространения этой концепции считается время с конца 1990-х до начала 2000-х гг., когда вышли в свет работы Р. Денхардта и Дж. Денхардт [22–24].

Новое государственное администрирование основано на философии сильного социального партнерства и практической методологии, ориентированной 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 отношениях между организациями и с внешней средой, таких как отношения между государственными органами разных иерархических уровней, а также между организациями государственного и частного секторов.

Концепция включает следующие основные положения и принципы организации деятельности.

1. 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.

2. Государству необходимо уменьшить роль в предоставлении общественно значимых услуг.

[1] Толковый словарь русского языка: В 4 т. М.: Сов. энцикл.; ОГИЗ. URL: http://feb-web.ru/feb/ushakov/ush-abc/default.asp (дата обращения: 06.03.2023).

[2] Коляда С. Коммуникативная компетенция руководителя. *Бизнес-Ключъ*. URL: https://web.archive.org/web/20110110034845/http://www.bkworld.ru/archive/y2007/n10-2007/n-10-2007_241.html (дата обращения: 21.03.2023).

Эта модель обеспечивает участие граждан в политическом процессе более эффективно, чем модели TPA и NPM. Таким образом, это может создать условия для роста эффективности государственной политики [25].

3. 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.

4. Основными принципами взаимодействия провозглашаются доверие, поддержка, правила социального обмена, социальная ответственность [26]. 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 [27].

В отличие от первых двух концепций, концепция NPG имеет внешнюю ориентацию. Это означает, что для улучшения своей деятельности правительство должно быть хорошо связано с внешним миром, внешними субъектами. Перенастройка фокуса в государственном управлении 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 пытаться помешать осуществлению политики. Чтобы быть отзывчивыми, государственные служащие в первую очередь должны быть способны принимать точку зрения других и быть чуткими, т. е. понимать или сочувствовать потребностям других [23].

Важным практическим следствием применения принципов концепции NPG является то, что данный подход стимулирует деятельность по реализации и внедрению государственно-частного партнерства, а также развитие сетевого взаимодействия государственного и частного секторов.

Анализируя сущность и основные принципы организации трех базовых подходов к государственному управлению, необходимо отметить, что все эти концепции применяются в практике государственного управления в различных странах. Они используются в разном сочетании в зависимости от национальных традиций и роли государства в экономике и обществе, а также от конкретных целей и задач правительств, находящихся у власти. Существует достаточно большое количество исследований, посвященных анализу применения этих моделей управления в странах мира [28] и их зависимости от траектории развития, национальной культуры, а также подходов к построению политической системы и государственной службы, в частности ее иерархичности / эгалитарности, индивидуализма / коллективизма и т. д. Что касается сравнительной характеристики основных положений и сущности концепций NPM и NPG, то основное различие между NPM и NPG заключается в определениях администрирования и управления. Менеджмент занимается планированием и принятием мер, а администрирование связано с применением политик, определяющих, как должен действовать управленческий персонал.

Новые требования к квалификационным характеристикам государственных служащих

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. Под требованиями к квалификационным характеристикам мы понимаем требования к уровню квалификации, образования, а также к компетенциям государственного служащего. Возросшая сложность задач и, соответственно, принимаемых решений требуют от госслужащих новых компетенций, связанных прежде всего с цифровизацией общества в целом и активным распространением е-правительств в частности. В этой статье мы не ставим задачу анализа всех существующих квалификационных требований и характеристик госслужащих. Мы остановимся лишь на тех из них, которые связаны с ключевыми тенденциями развития общества и, соответственно, с изменяющейся концепцией государственного управления.

Можно выделить две ключевые тенденции в развитии общества, которые уже оказали и продолжают оказывать довольно значительное воздействие на квалификационные характеристики служащих:

1) эволюция концепций управления и сочетание их принципов и методов в реальной практике управления (эклектика концептуальных и практических подходов);

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

Эволюция концепций управления

Различные концепции управления предъявляют неодинаковые требования к квалификационным характеристикам государственных служащих. Рассмотрим концепции управления и их требования к служащим подробнее.

Традиционная концепция государственного управления основана на принципе ответственности государственных служащих за реализацию политики вышестоящих органов власти и управления. Политика разрабатывается на верхних уровнях управления, 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, способности лидеров давать указания, а также наличия ресурсов [4]. 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 [7].

Концепция нового государственного менеджмента основана на партнерстве, децентрализации, ориентации на клиента, заключении контрактов, управлении по результатам и вознаграждении по заслугам. По сути это реализация принципа *управление государством как бизнесом*. Для этого государственные служащие должны быть ориентированы на клиента, коммуникабельны, способны слушать и вести переговоры, обладать стратегическим мышлением, быть ответственными за свои действия, соблюдать требования прозрачности и подконтрольности при реализации решений.

Особенностью модели является то, что области действия государственных служащих распределяются на внутреннее и внешнее окружение. При выполнении внутренних функций государственные менеджеры должны понимать, как управлять рисками и изменениями в организациях. Поэтому они должны знать, 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 компетенций из частного сектора для оценки эффективности государственной службы. По мнению сторонников NPM [5; 14; 29], государственные служащие должны сосредоточиться главным образом на достижении лучшего соотношения цены и качества, а не на строгости процедур [4; 23]. В результате в терминологии государственного управления появились термины *компетентность* и *компетенции*, которые связаны с ориентацией на лучшее соотношение цены и качества. Эта концепция опирается на использование лидерства, стратегического мышления, знаний государственных финансов и искусства межличностного общения.

Концепция нового государственного администрирования основана на изменении целей управления с внутренней среды на внешние ориентиры. Поэтому для улучшения своей деятельности правительство должно быть хорошо связано с внешними субъектами и внешним миром [30]. Такая внешняя ориентация требует коммуникабельности, социальных навыков, ориентированности на людей для поддержания отношений в долгосрочной перспективе [31]. Таким образом, усиливается значимость таких навыков, как способность к сотрудничеству, общению, совместному творчеству [7; 32].

При этом в рамках NPG речь идет не просто о следовании правилам, положениям и реализации политик, инициированных правительством. Для достижения эффекта требуются процессуальные навыки, такие как ведение переговоров и арбитражные навыки; умение взвешивать интересы и преодолевать личный интерес; управлять ожиданиями; добиваться понимания; способность слушать и быть чутким к нуждам других, заинтересованным, тактичным. Для оперативного реагирования на изменения государственные служащие должны обладать креативными способностями, т. е. 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 [23].

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 т. ч. умения предвидения, способности убеждать, воодушевлять и стимулировать других, а также организовывать приверженность, вовлекая тем самым других субъектов в процессы управления [26, с. 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, а руководитель, умеющий организовать сотрудничество и мотивировать идеями, а не приказами [33].

Расширение цифровых технологий в государственном управлении и развитие е-правительства

Данная тенденция, оказывающая существенное влияние на изменение требований к квалификационным характеристикам государственных служащих, находит все более активное и широкое применение в государственном управлении и распространении е-правительств.

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 большую роль в государственном секторе [34]. Вслед за частным бизнесом правительства начали использовать больше источников данных для поддержки принятия решений [35]. В результате процесс принятия решений стал строиться не только на основе опыта и интуиции, но и на анализе данных. В зарубежной литературе данный метод получил название *принятие решений на основе данных* (data-driven decision making, DDDM) [36], а процесс, связанный с получением, обработкой, хранением больших массивов данных – датафикацией [19].

При этом часть исследователей считают процессы цифровизации и датафикации наиболее важными изменениями в окружающей среде, ведущими к существенным изменениям, связанным с выполнением чиновниками новых обязанностей, возникших в связи с цифровыми требованиями к работе [20].

Появление и применение метода DDDM в системе принятия государственных решений повлекло за собой 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, а также умение работать с большими объемами информации становятся все более важными навыками в системе государственного управления и включаются в перечень умений и навыков при приеме на государственную службу. Более того, при реализации концепции DDDM требуется развитие у государственных служащих навыков разработки и принятия решений, более быстрых и точных, чем на основании опыта и интуиции[3] [37–40].

Заключение

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 информационно-коммуникационных технологий и компьютерной поддержки. Современные исследователи в области DDDM подчеркивают важность развития у государственных служащих компетенций для эффективного использования новых цифровых технологий.

[3] Brown B., Chui M., Manyika J. Are you ready for the era of "big data"? *McKinsey Quarterly*. URL: https://www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/are-you-ready-for-the-era-of-big-data#/ (accessed 5 Mar 2023).

Таким образом, вслед за изменением концепции управления происходят изменения в области требований к квалификационным характеристикам государственных гражданских служащих. Основной тренд связан с заменой командных методов управления на методы, требующие от государственных гражданских служащих соучастия, вовлеченности в процесс, мотивации при выполнении своих функциональных обязанностей.

Конфликт интересов: Авторы заявили об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.
Conflict of interests: The authors declared no potential conflicts of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

Критерии авторства: А. А. Гершанок – формулировка проблемы и целей исследования, критический обзор литературы по рассматриваемой проблеме, сбор данных, исследование, редактирование чернового варианта исследования. Я. Г. Ломоносова – концептуализация, выбор методологии и обоснование научной парадигмы, формальный анализ, анализ результатов исследования, проверка данных, написание чернового варианта исследования.
Contribution: A. A. Gershanok determined the research problem and objectives, performed critical review of the literature, collected data, performed research, and edited the draft of the article. Ia. G. Lomonosova conceptualized the research idea, chose the methods and justified the scientific paradigm, performed formal analysis, analyzed the research results, verified the data, wrote a draft version of the study.

Литература / References

1. Needham C., Mangan C. *The 21st century public servant*. Birmingham: University of Birmingham, 2014, 28.
2. Weber M. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Berkley: University of California, 1922, 1469.
3. Hood C. A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 1991, 69(1): 3–19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
4. Olsen J. P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005, 16(1): 1–24. https://doi.org/10.1093/jopart/mui027
5. Hood C., Lodge M. Competency, bureaucracy, and public management reform: a comparative analysis. *Governance*, 2004, 17(3): 313–333. https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00248.x
6. Merton R. K. Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, 1940, 18(4): 560–568. https://doi.org/10.2307/2570634
7. Rhodes R. A. W. Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, 2015, 76(4): 638–647. http://dx.doi.org/10.1111/puar.12504
8. Pfiffner J. P. Traditional public administration versus the new public management: accountability versus efficiency. *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift fur Klaus Konig*, eds. Benz A., Siedentopf H., Sommermann K. P. Berlin: Duncker & Humbolt, 2004, 443–454.
9. King A. Overload: problems of governing in the 1970s. *Political Studies*, 1975, 23(2-3): 284–296. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1975.tb00068.x
10. Hughes O. E. *Public management and administration*. N. Y.: Palgrave Macmillan, 1998, 288. https://doi.org/10.1007/978-1-349-26896-2
11. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government*. N. Y.: Penguin Press, 1992, 405.
12. Hood C. The "new public management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 1995, 20(2-3): 93–109. https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W
13. Fortin Y., Van Hassel H. *Contracting in the New public management: from economics to law & citizenship*. Amsterdam: Ios, 2000, 285.
14. Hondeghem A., Vandermeulen F. Competency management in the Flemish and Dutch civil service. *International Journal of Public Sector Management*, 2000, 13(4): 342–353. http://dx.doi.org/10.1108/09513550010350355
15. Aberbach J. D., Christensen T. Citizens and consumers. *Public Management Review*, 2005, 7(2): 225–246. https://doi.org/10.1080/14719030500091319
16. Pardeep S., Vayunandan E. *Administrative theory*. New Delhi: PHI Learning, 2010, 544.
17. Лукашенко А. М. Профессиональные компетенции руководителя как фактор конкурентоспособности компании. *Современная конкуренция*. 2009. № 6. С. 96–105. [Lukashenko A. M. Chief's professional competencies as factor of company's competitiveness. *Journal of Modern Competition*, 2009, (6): 96–105. (In Russ.)] https://www.elibrary.ru/kzjert
18. Bonder A., Bouchard C.-D., Bellemare G. Competency-based management – an integrated approach to human resource management in the Canadian public sector. *Public Personnel Management*, 2011, 40(1): 1–10. http://dx.doi.org/10.1177/009102601104000101

19. Dingelstad J., Borst R. T., Meijer A. Hybrid data competencies for municipal civil servants: an empirical analysis of the required competencies for data-driven decision-making. *Public Personnel Management*, 2022, 51(4): 458–490. https://doi.org/10.1177/00910260221111744
20. Kruyen P. M., Van Genugten M. Opening up the black box of civil servants' competencies. *Public Management Review*, 2020, 22(1): 118–140. https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1638442
21. Rhodes R. A. W. Waves of governance. *The Oxford handbook of governance*, ed. Levi-Faur D. Oxford: Oxford University, 2012, 33–49. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0003
22. Denhardt R., Denhardt J. The new public service: an approach to reform. *International Review of Public Administration*, 2003, 8(1): 3–10. http://dx.doi.org/10.1080/12294659.2003.10805013
23. Denhardt R., Denhardt J. The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 2000, 60(6): 549–559. http://dx.doi.org/10.1111/0033-3352.00117
24. Denhardt R., Denhardt J. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. N. Y.: M. E. Sharpe, 2007, 222.
25. Van Kersbergen K., Van Waarden F. "Governance" as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 2004, 43(1): 143–171. https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x
26. Osborne S. P. *New public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. L.: Routledge, 2010, 448.
27. Bovaird T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, 2005, 71(2): 217–228. https://doi.org/10.1177/0020852305053881
28. De Vries M., Nemec J. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 2013, 26(1): 4–16. http://dx.doi.org/10.1108/09513551311293408
29. Horton S. *Competency management in the public sector: European variations on a theme*, eds. Farnham D., Hondeghem A. Amsterdam: Ios, 2002, 189.
30. *New public governance, the third sector and co-production*, eds. Pestoff V., Brandsen T., Verschuere B. N. Y.: Routledge, 2012, 424.
31. Williams P. The competent boundary spanner. Public Administration, 2002, 80(1): 103–124. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00296
32. Kickert W. J. M. Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American "managerialism". *Public Administration*, 1997, 75(4): 731–752. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00084
33. Гершанок Г. А., Ломоносова Я. Г. Лидерство и менеджмент в системе государственной гражданской службы. *Социальные и экономические системы*. 2022. № 6-7. С. 213–221. [Gershanok A. A., Lomonosova I. G. Leadership and management in the public service. *Social and economic systems*, 2022, (6-7): 213–221. (In Russ.)] https://www.elibrary.ru/lawkii
34. Lips M. *Digital government: managing public sector reform in the digital era*. L.: Routlege, 2019, 302. https://doi.org/10.4324/9781315622408
35. 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): 75–104. https://doi.org/10.1007/s10479-016-2281-6
36. Provost F., Fawcett T. Data science and its relationship to big data and data-driven decision-making. *Big Data*, 2013, 1(1): 51–59. https://doi.org/10.1089/big.2013.1508
37. Berner M., Graupner E., Maedche A. The information panopticon in the big data era. *Journal of Organization Design*, 2014, 3(1): 14–19. http://dx.doi.org/10.7146/jod.9736
38. Orlikowski W. J. Using technology and constituting structures: a practice lens for studying technology in organizations. *Organization Science*, 2000, 11(4): 404–428. https://doi.org/10.1287/orsc.11.4.404.14600
39. Desouza K. C., Jacob B. Big data in the public sector: lessons for practitioners and scholars. *Administration & Society*, 2017, 49(7): 1043–1064. https://doi.org/10.1177/0095399714555751
40. Kim G.-H., Trimi S., Chung J.-H. Big-data applications in the government sector. *Communications of the ACM*, 2014, 57(3): 78–85. https://doi.org/10.1145/2500873