

ПЕРСОНАЛОЗАВИСИМОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ЗАЙЦЕВА Татьяна Вячеславовна, доктор экономических наук, профессор, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, факультет государственного управления, кафедра управления персоналом, адрес: 119991, Россия, г. Москва, Ломоносовский просп., 27, к. 4, e-mail: zaytv@sra.msu.ru, Scopus Author ID: 57208796448

Аннотация. Начиная с 1993 года в РФ только по формальным критериям состоялось не менее пяти попыток реформирования гражданской государственной службы [20, 22, 23]. С каждым новым витком реформ число законов и подзаконных актов, регламентирующих государственную службу, росло, преобразования множились. Но качество реформ и вызываемых ими социально-экономических и политических последствий оставалось низким.

Многолетний исследовательский опыт автора по проблематике государственной гражданской службы, а также практика консалтинговой деятельности и работа в жюри Всероссийского конкурса «Лучшие кадровые практики и инициативы в системе государственного и муниципального управления» позволили предположить, что одна из причин провалов кроется в игнорировании особого свойства государственных организаций – их персоналозависимости.

Цель настоящей статьи – развитие концепции персоналозависимых организаций в приложении к системе государственной гражданской службы.

Осуществляется подробный анализ характеристик персоналозависимых организаций, их влияния на подходы к управлению кадрами госслужбы и предлагаются рекомендации по перестройке управления системой государственной службы с учетом её персоналозависимой природы.

Ключевые слова: персоналозависимость, управление кадрами государственной гражданской службы, система государственной службы, реформа государственной службы.

Цит.: Зайцева Т.В. Персоналозависимость государственных организаций // Среднерусский вестник общественных наук. – 2023. – Том 18. – № 5. – С. 131–150.

PERSONNEL-DEPENDENCE OF STATE ORGANIZATIONS

ZAYTSEVA T.V., Doctor of Economic Sciences, Professor of the Department of Human Resource Management, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University (Russian Federation, Moscow), e-mail: zaytv@spa.msu.ru

Abstract. Since 1993, in the Russian Federation, only according to formal criteria, there have been at least 5 attempts to reform the civil public service. With each new round of reforms, the number of laws and regulations regulating the civil service increased and the transformations multiplied. But the quality of reforms and the socio-economic and political consequences they caused remained low.

The author's many years of research experience on the issues of the state civil service, as well as the practice of consulting activities and work on the jury of the All-Russian competition "Best HR Practices and Initiatives in the System of State and Municipal Administration" suggested that one of the reasons for the failures lies in ignoring the special property of state organizations - their personal dependence.

The purpose of this article is to develop the concept of personnel-dependent organizations as applied to the state civil service system.

A detailed analysis of the characteristics of personnel-dependent organizations is carried out, their impact on approaches to personnel management in the civil service, and recommendations are offered for restructuring the management of the civil service system, taking into account its personnel-dependent nature.

Keywords: organizational personnel-dependence, human resource management in public sector, system of public administration, civil service reform

For citations: Zaytseva T.V. (2023) Personnel-dependence of state organizations // Central Russian Journal of Social Sciences. –Volume 18, Issue 5. – P.131-150.

ВВЕДЕНИЕ

Научно-технический прогресс, бурные социальные трансформации и экономические кризисы, политическое противостояние и природные катаклизмы меняют мир настолько быстро, что не все успевают за этими переменами. И если ранее задача управления изменениями в большей степени была присуща коммерческим организациям как одно из обязательных условий сохранения их конкурентного преимущества и упрочивания положения на рынке, то в последние десятилетия она рас-

пространилась на систему государственной службы в контексте международной конкуренции и изменения парадигмы государственного управления на человекоцентрированность. Турбулентные процессы расшевеливают застывшую и забюрократизированную государственную службу, вынуждая переходить на принципиально иные подходы к управлению государственными организациями и персоналом государственной службы.

Любое организованное общество не может осуществлять свою деятельность без системы государственного управления, которая посредством имеющихся у нее полномочий позволяет контролировать и координировать деятельность всего государства. Вся эта ответственность возлагается на государственных служащих. Перед ними ставятся сложнейшие задачи управления экономической, социально-культурной и административно-политической сферами, а также осуществление реформирования общества на основах демократии и права.

В системе государственной службы классической бюрократии непосредственный руководитель выступал как командир и патрон, взаимодействующий с подчиненными при помощи прямых распоряжений и приказов. Подчиненным в этой модели отводилась роль бездумных исполнителей, пассивно воспринимающих указания сверху. Сегодня от руководителя ожидают исполнения, прежде всего, роли наставника и супервайзера, который управляет при помощи показателей достижений и профессиональных стандартов. В этой системе координат значимость вклада сотрудников исполнительного уровня резко возрастает, наблюдается более полное задействование их человеческого потенциала. В качестве заявленного будущего мы ожидаем трансформации системы управления, в которой сотрудники выступают как субъект собственной активности.

Большого понимания сути происходящих изменений в системе государственной службы дает приложение к государственным организациям понятия «персоналозависимые организации». В 2005 году консультантами консалтинговой компании «Мак-Кинзи» была опубликована статья «Удивительная экономика персоналозависимого бизнеса», в которой они впервые ввели понятие «персоналозависимые организации» [2]. В продолжение теории человеческого капитала, согласно которой успех организаций в большей степени зависит не от капитала, а от людей, которые этим капиталом управляют, они указали, что данная закономерность должна рассматриваться не как одномерное и однозначное явление, а как шкала. Иными словами, по мнению данных авторов, зависимость успешности организации от характеристик её персонала явля-

ется неодинаковой для разных типов организаций. Проведя масштабное исследование среди 1000 организаций по всему миру, консультанты разделили их на две группы: персоналозависимые и персонал-ориентированные. Отнесение организаций к той или иной группе делалось по выделенному ими формальному признаку – персоналозависимыми признавались такие организации, в которых издержки на персонал составляли основную часть общих издержек организации и значительно превышали капитальные издержки. Все остальные организации относились ими к персонал-ориентированному типу.

Открытие консультантов компании «Мак-Кинзи» позволило объяснить многие феномены в управлении персоналом организации, которые ранее не находили однозначного толкования. Например, было показано, что для персоналозависимых организаций необходимо выстраивать совершенно иные приоритеты в управлении сотрудниками. Из-за высокой зависимости от работающих в них людей подобные компании вынуждены взаимодействовать со своими сотрудниками в формате партнерства, максимального учета индивидуальных потребностей сотрудников, преобразования под них любых управленческих решений.

Одновременно с этим на первый план по степени важности выходят усилия по формированию коллектива организации. Подбор и наём персонала превращаются в ключевую функцию, которая обеспечивает 80 % успеха в деятельности персоналозависимых организаций.

До настоящего времени концепция персоналозависимых организаций применялась исключительно в коммерческом секторе, что, на наш взгляд, совершенно неоправданно. Это тормозит развитие как самой концепции, так и теории и практики государственного управления.

Результаты исследования

Деление организаций на персоналозависимые и персонал-ориентированные добавляет в систему управления еще одно важное измерение, которое помогает избежать ошибок, применяя традиционные методы управления персоналом без их адаптации к особенностям управляемого объекта. Если ранее кастомизация управленческих подходов проводилась с учетом лишь этапа жизненного цикла в развитии организации, то сегодня к этим настройкам добавляется необходимость отнесения организации к одному из двух типов: к персоналозависимым или к персонал-ориентированным.

Как было отмечено ранее, при выдвижении идеи персоналозависимости её разработчики постулировали, что все современные организации следует делить на два типа: персонал-ориентированные и персоналозависимые. Так как сами авторы не дали точных определений

каждого из указанных типов, постараемся заполнить эту пустоту. *Персонал-ориентированными* будем называть такие организации, успех которых достигается в числе прочего через создание грамотной системы управления человеческим ресурсом организации, которая задает рамочные условия и четкие ориентиры в деятельности сотрудников, рассматриваемых как неперсонифицированный человеческий капитал. Под *персоналозависимыми* предлагается понимать такие организации, специфика деятельности которых делает их успех полностью зависимым от качества трудового коллектива, от неповторимых индивидуальных особенностей каждого сотрудника и характеристик их труда. «Управление людьми – важнейшая задача для любой организации. Но для персонал-зависимого бизнеса решение этой задачи становится главным условием успеха. На персонал приходятся основные издержки, он же создает основную ценность, поэтому любые действия в сфере управления, приводящие к изменениям в производительности, пусть даже небольшим, оказывают существенное влияние на доходность (успешность) организации» [2, с. 12].

Как видно из предлагаемых определений, человеческий капитал персоналозависимых организаций имеет персонифицированный характер. Если в персонал-ориентированных организациях успешность может быть повышена смещением акцентов на иные ресурсы, помимо человеческого (например, реинжиниринг, релокация бизнеса и т. п.), то в персоналозависимых организациях подобные меры приведут к малозначительным изменениям в сравнении с последствиями от изменений характеристик самих сотрудников или условий их труда (например, обучение, мотивация, ремонт и переоснащение рабочих пространств и т. п.).

Персоналозависимые организации возникают в первую очередь в таких секторах экономики, где именно сотрудники, а не оборудование, программные продукты, бренды, недвижимость и т. п. являются главным источником благосостояния и процветания. На первый план выходят способности работников проявлять гибкость, творчество, инициативу, создавать инновации, решать сложные нестандартные задачи. В таких организациях административные методы управления, а именно: четкое разделение функций и полномочий, неусыпный контроль, жесткая иерархия подчинения, стандартизация всех процессов и т. п. – не только тормозят эффективное функционирование всей организации, но и могут наносить ей вред.

Концепция персоналозависимости бизнеса была сформулирована

Ф. Барбером и К. Штраком исключительно для коммерческого сектора. Однако её приложение к деятельности государственных организаций открывает совершенно новые возможности в понимании сути тех ключевых ориентиров, которыми следует руководствоваться в управлении кадрами госслужбы, а также тех вызовов, которые стоит отслеживать и преодолевать.

В первом варианте теории персоналозависимого бизнеса ее создатели выделили два показателя персоналозависимости [2]:

- 1) высокие общие издержки на персонал;
- 2) издержки на персонал значительно превышают капитальные издержки.

Как видно, данные критерии устанавливались авторами исключительно в экономической плоскости и с формальной точки зрения они также могут быть применены для диагностики государственных организаций. Однако их явно недостаточно для понимания сути персоналозависимости государственных организаций и изменения подходов к управлению кадрами госслужбы.

Обобщение опыта многочисленных консалтинговых проектов для государственных организаций и переосмысление идей Ф. Барбера и Р. Штрака позволили предложить набор характеристик персоналозависимых организаций, которые указывают на свойственные им особенности. Именно наличие выделенных особенностей делает подобные организации персоналозависимыми (рис. 1).

Разберем данные характеристики применительно к государственным организациям более подробно.

Низкие показатели стандартизации и алгоритмизации процессов. Казалось бы, данную характеристику никоим образом нельзя соотнести с государственными организациями на фоне их зарегламентированности различными нормативно-правовыми актами и предписаниями. Однако не всё так просто. Разложим эту характеристику на две составляющие: стандартизацию и алгоритмизацию.

Источниками стандартов в государственной гражданской службе выступают законы и многочисленные нормативно-правовые акты, которые принимают уполномоченные государственные органы или официальные лица. Но, как известно, ни один закон или подзаконный акт не обладает стопроцентной однозначностью. Любой закон или нормативно-правовой акт задает лишь рамки, которые могут быть как по-разному истолкованы, так и по-разному применены [3, 4, 13].



Рисунок 1 – Характеристики персоналозависимых организаций
(составлено автором)

Figure 1 – Characteristics of personnel-dependent organizations

Исследователи используют термин «правовой менталитет», подчеркивая влияние индивидуальных особенностей правоприменителя на его поведение и решения. Опыт Российской Федерации с её 85 субъектами – наглядное тому свидетельство. Живя и работая по одним и тем же законам, субъекты РФ создают заметно разную практику и результаты их применения. Например, согласно одному из исследований, субъекты РФ демонстрируют широкую палитру административных решений, применяя Федеральный закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 года. В частности, порядок подачи уведомлений о планирующемся мероприятии у каждого субъекта свой собственный [6]. Наблюдаются существенные различия в перечнях необходимых к подаче документов, сроках и порядке их согласования и т. д. Очевидно, что, устанавливая различный набор требований при реализации одного и того же федерального закона, государственные служащие изменяют и последствия его применения.

Закон или нормативно-правовой акт любого уровня устанавливает лишь общие требования, но всегда оставляет широкий простор по их трактовке и применению в каждом конкретном случае.

В подобных условиях запуск и реализация одностипных стандартов исполнения закона оказываются невозможными. Некоторые исследователи даже предлагают говорить о правовом нигилизме государственных гражданских служащих, который подразумевает, что вольное трактование законов проистекает из особенностей правосознания конкретных людей, а именно из отсутствия убежденности в необходимости их соблюдения¹.

Таким образом, полезность, разумность, общественный эффект от реализации законов и иных НПА целиком и полностью зависят от индивидуальных особенностей государственных служащих, которые их применяют. Такие их характеристики, как уровень профессионализма, честности, порядочности, равнодушия, патриотизма, развитие правового сознания и т. д., определяют конечный результат применения конкретного закона для страны, региона и отдельного гражданина.

Второй компонент выделенной характеристики – низкие показатели алгоритмизации процессов. Под алгоритмизацией процессов в государственной гражданской службе будем понимать набор обязательных действий и установленный порядок их осуществления для достижения поставленных целей. Алгоритмы в государственной службе создаются документами, которые прописывают процедуры деятельности государственных служащих в оговоренных случаях. К этим документам могут относиться законы, подзаконные акты, кодексы, регламенты, приказы, решения и т. п. Предполагается, что каждый подобный документ устанавливает четкий порядок действий государственного служащего в соответствии с ситуацией. Однако сложность в достижении одностипности реализации указанных процедур возникает из-за наличия огромного количества переменных в каждой ситуации, которая требует участия государственного служащего. Преодоление многозначности ситуаций государственного управления видят в издании всё новых и новых законов и НПА, разъясняющих, дополняющих и детализирующих уже имеющиеся. Всё это приводит к росту правового гнета, но не к улучшению деятельности государственных организаций [11].

В пользу данного вывода в числе прочего говорят результаты мониторинга качества предоставления государственных и муни-

¹ Пронина К.Ю. Правовой менталитет и его воздействие на правовой нигилизм государственных служащих // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». – 2022. – № 28. – С. 78–83.

ципальных услуг в электронной форме населению по субъектам РФ, проводимого Минэкономразвития на ежегодной основе. Как указано в преамбуле к документу, «услуги исследовались на предмет соответствия положениям действующего законодательства, устанавливающего требования к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронной форме» [14].

Согласно результатам за 2021 год уровень удовлетворенности населения качеством услуг колеблется от 95 баллов в Москве до 5 баллов в Чеченской Республике. И такие расхождения возникают при условии, что электронный портал государственных услуг «Госуслуги», ведомственные и региональные порталы функционируют на базе жестких алгоритмов и регламентов, единых на всей территории РФ (табл. 1).

Следовательно, даже при наличии жестких алгоритмов и регламентов, которые в числе прочего выполняют функцию помощи, предлагая проверенную и отлаженную последовательность действий, которую легко выучить и воспроизвести, индивидуальное исполнение может отличаться по полученному эффекту в десятки раз. В этом случае профессионализм и компетентность государственных служащих являются одними из главных условий, способствующих повышению эффективности государственного управления и качества обслуживания населения. Для возвращения профессионального коллектива необходимы постоянная работа с ним, помощь, тренировки, обучение, поощрение за усердие и наказания за проступки. Это не просто и требует существенных затрат (затраты на развитие персонала – основная статья расходов государственных учреждений после оплаты труда), но именно благодаря профессионализму персонала обеспечивается жизнеспособность государственной организации и высокая польза от её деятельности.

Постоянный контроль над сотрудниками и их деятельностью невозможен. Данный фактор можно назвать одним из ключевых вызовов системы государственной службы во всем мире. Именно благодаря действию данного фактора появляются лазейки для коррупционного поведения государственных служащих.

Все административные реформы вообще и реформы государственной службы в частности обязательным пунктом вставляют изменения, призванные усилить контроль над деятельностью государственных служащих, сделать процессы принятия ими государственных решений прозрачными и предсказуемыми.

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Таблица 1– Результаты мониторинга уровня качества предоставления населению государственных и муниципальных услуг в электронной форме в регионах РФ за 2021 год¹

Table 1 – Results of monitoring the level of quality of provision of state and municipal services to the population in electronic form in the regions of the Russian Federation for 2021

№ п/п	Субъект РФ	Баллы	№ п/п	Субъект РФ	Баллы
1.	Москва	95,84	43.	Хабаровский край	38,83
2.	Московская область	84,19	44.	Архангельская область	38,39
3.	Тульская область	83,67	45.	Кемеровская область – Кузбасс	38,35
4.	Санкт-Петербург	80,60	46.	Оренбургская область	37,95
5.	Ростовская область	72,77	47.	Орловская область	37,70
6.	Новосибирская область	72,13	48.	Владимирская область	37,61
7.	Ставропольский край	70,16	49.	Саратовская область	37,40
8.	Белгородская область	68,64	50.	Тверская область	36,59
9.	Пензенская область	67,39	51.	Кировская область	36,04
10.	Самарская область	67,03	52.	Республика Карелия	35,68
11.	Республика Саха (Якутия)	65,85	53.	Магаданская область	35,57
12.	Тюменская область	63,59	54.	Республика Хакасия	35,30
13.	Республика Башкортостан	61,32	55.	Курганская область	35,22
14.	Ярославская область	59,44	56.	Курская область	33,33
15.	Республика Татарстан	58,33	57.	Еврейская автономная область	32,62
16.	Воронежская область	55,13	58.	Республика Адыгея (Адыгея)	32,03
17.	Костромская область	54,85	59.	Калининградская область	31,79
18.	Красноярский край	54,56	60.	Томская область	31,68
19.	Ульяновская область	54,30	61.	Республика Алтай	30,75
20.	Калужская область	51,24	62.	Иркутская область	30,42
21.	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	50,35	63.	Камчатский край	29,74
22.	Челябинская область	50,17	64.	Новгородская область	29,40
23.	Сахалинская область	49,95	65.	Чукотский автономный округ	28,93
24.	Смоленская область	49,12	66.	Омская область	28,74
25.	Ленинградская область	48,67	67.	Республика Северная Осетия – Алания	28,65
26.	Вологодская область	48,14	68.	Ивановская область	28,56
27.	Республика Крым	47,07	69.	Республика Коми	28,34
28.	Краснодарский край	46,22	70.	Республика Тыва	28,04
29.	Алтайский край	45,84	71.	Ненецкий автономный округ	26,73
30.	Волгоградская область	45,83	72.	Брянская область	26,64
31.	Республика Бурятия	44,60	73.	Республика Мордовия	25,93
32.	Удмуртская Республика	44,37	74.	Забайкальский край	25,88
33.	Мурманская область	43,26	75.	Республика Калмыкия	25,05
34.	Кабардино-Балкарская Республика	42,72	76.	Республика Марий Эл	24,55
35.	Севастополь	42,54	77.	Республика Дагестан	24,24
36.	Ямало-Ненецкий автономный округ	42,43	78.	Чувашская Республика	24,09
37.	Пермский край	42,42	79.	Псковская область	23,84
38.	Липецкая область	42,32	80.	Астраханская область	23,71
39.	Нижегородская область	42,00	81.	Тамбовская область	23,65
40.	Амурская область	41,16	82.	Рязанская область	22,04
41.	Свердловская область	41,07	83.	Карачаево-Черкесская Республика	11,25
42.	Приморский край	40,64	84.	Республика Ингушетия	8,35
			85.	Чеченская Республика	5,77

¹ Минэкономразвития представило итоги мониторинга качества электронных услуг в регионах РФ / Министерство экономического развития Российской Федерации (economy.gov.ru) (электронный ресурс) (дата обращения: 04.09.2023).

Как отмечают в своих работах исследователи, в системе государственной службы можно выделить семь основных направлений контроля над деятельностью государственных служащих¹[9]:

- 1) контроль за соблюдением нормативных предписаний по поступлению и прохождению государственной и муниципальной службы;
- 2) контроль за соответствием федеральным и иным законам нормативно-правовых актов, издаваемых госорганами;
- 3) контроль целесообразности управленческих решений;
- 4) контроль над соблюдением норм служебного поведения, запретов и ограничений, установленных законодательством;
- 5) контроль над подбором, расстановкой, повышением квалификации кадрового состава;
- 6) контроль над соблюдением охраняемых государством прав и свобод граждан;
- 7) контроль над рациональным и правомерным использованием материальных, финансовых и иных ресурсов.

Как видно из данного перечня, в постоянных проверках нуждаются весьма разноплановые направления деятельности государственных служащих, которые подразумевают совершенно разные системы мониторинга и выявления нарушений, начиная с вневедомственного контроля и заканчивая общественным. Но какими бы плотными ни были усилия по контролю над деятельностью государственных служащих, он может быть обойден сотрудниками государственных организаций при условии наличия желания и готовности к нарушению. Главным фактором, удерживающим государственного служащего от коррупционных и иных нарушений, являются его личностные характеристики: уровень развития морали, идейные установки, система ценностей [7, 12]. Таким образом, и в этом пункте прослеживается высочайшая персонализированность государственных организаций.

Высокие показатели незаменимости сотрудников. Незаменимые сотрудники – это сотрудники, которые обладают особыми характеристиками, делающими невозможным повторение их профессиональной деятельности или профессионального результата другими людьми в конкретный промежуток времени. Незаменимость сотрудника возникает из-за наличия у него особых редких знаний или компетенций, уникальных секретов мастерства, важных для организации

¹ Zaytseva T. V. and Barabashev A. G.. The innovative HR practices of regional administrations: Is it a new round of civil service reform in Russia? *Nispacee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2):229–248, 2020.; Zaitseva T. V. Russian civil service reform (History of reform attempts from 1992 to 2000). – The World Bank Washington, United States, 2004. – 305 p.

личных связей, просто умения трудиться и решать поставленные профессиональные задачи к указанному сроку на должном уровне качества.

Наличие незаменимых сотрудников относят к одному из мощнейших кадровых рисков, который не просто снижает эффективность, но может в какой-то момент блокировать деятельность организации. Интересно, что государственные организации тяготеют к появлению в своем составе незаменимых сотрудников существенно сильнее, чем коммерческие. Прошлые исследования автора, проведенные совместно с коллегами, позволяют выделить следующие причины высокого уровня зависимости государственных организаций от ключевых сотрудников¹ [9]:

1. *Преобладание уникальных «неперемещаемых» знаний*, которые накапливаются сотрудниками только в процессе работы в соответствующей государственной организации, над перемещаемыми. Одна из особенностей системы государственного управления – высокий уровень специализации её частей. Разные объекты управления (здравоохранение, оборона, образование и т. п.) значительно меняют облик государственных организаций и содержание их деятельности. Поэтому кросс-организационные ротации в системе государственной службы осложнены. А введение новых сотрудников в курс дела занимает очень много времени и сил.

2. *Сложности найма новых сотрудников*. Как показывают исследования, сложности найма новых сотрудников возникают в системе государственной службы либо из-за низкой привлекательности государственного органа как работодателя (низкие заработные платы, плохие условия труда, затруднённый карьерный рост и т. п.), либо из-за закрытости/клановости самого государственного органа.

3. *Отсутствие разнообразия в команде*. Преобладание процедур подбора, согласно которым окончательный выбор делает непосредственный руководитель, а также высокие показатели кадровой коррумпции (см. ниже) приводят к однотипному составу коллектива: люди мыслят одинаково и/или имеют одинаковые навыки. Это создает ограничения в решении проблем или создании новых идей.

¹ Зайцева Т.В. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 180–188; Зайцева Т.В., Нежина Т.Г. Привлечение молодежи на государственную и муниципальную службу: опыт регионов России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 1. – С. 160–189; Zaytseva T. V. and Barabashev A. G.. The innovative HR practices of regional administrations: Is it a new round of civil service reform in Russia? Nispacee Journal of Public Administration and Policy, 13(2):229–248, 2020; Zaitseva T. V. Russian civil service reform (History of reform attempts from 1992 to 2000). – The World Bank Washington, United States, 2004. – 305 p.

4. *Слабая система повышения квалификации кадров.* Существовая в условиях ограниченного бюджетного финансирования, не всем государственным организациям удастся выстроить эффективную систему своевременного профессионального развития государственных служащих. Как следствие, руководителям приходится дополнительными усилиями удерживать тех сотрудников, которые смогли за счет большого опыта работы или личной увлеченности накопить необходимую экспертизу и компетенции.

5. *Авторитарный стиль руководства.* Проявления власти и диктаторства у некоторых руководителей в государственных организациях являются следствием бюрократической модели управления, преобладающей в системе государственной службы. Главным риском авторитарного стиля руководства является беспомощность и безынициативность сотрудников исполнительского уровня. Это также увеличивает вероятность принятия ошибочных решений. Руководитель превращается в незаменимое звено процесса деятельности государственной организации, в отсутствие или при бездействии которого жизнь в госоргане замирает.

6. *Кадровая коррупция.* К сожалению, можно с уверенностью констатировать заметные масштабы кадровой коррупции в системе государственного управления РФ, которая проявляется через торговлю рабочими местами, наём и продвижение родственников в ущерб профессионалам без покровителей и родственных связей, повышение в должности наиболее преданных, а не наиболее эффективных; оказание «услуги за услугу». Кадровая коррупция существенно снижает кадровый потенциал государственной службы. Львиная доля нагрузки ложится на редких профессионалов, которые смогли пробиться и закрепиться в соответствующем госоргане.

Показатели производительности ориентированы на персонал. Здесь речь идет о системах управления эффективностью труда государственных служащих. На одном из этапов реформы государственной службы в РФ значимость данного фактора была подтверждена введением так называемых эффективных контрактов. Согласно позиции Правительства РФ введение эффективных контрактов должно было способствовать повышению качества и производительности труда на государственной гражданской службе.

Однако мониторинг опыта применения эффективных контрактов показал, что главными препятствиями в их применении являются плохо проработанные показатели эффективности деятельности госслужащего и ошибочные индикаторы в их измерении [16]. Между тем

независимо от того, какие подходы и методы управления производительностью и эффективностью труда применяются (например, ключевые показатели эффективности, системное управление качеством, бережливое производство и т. д.), показатели, которые подбираются для мониторинга в органах государственной власти, должны отражать индивидуальный вклад каждого государственного служащего в осуществление общественного предназначения государственного органа. Правильно сформулированные показатели должны быть ориентированы не на процессы, производственный цикл или полезность для непосредственного руководителя, а именно на достижения сотрудников в контексте конечного эффекта для граждан и общества.

Опыт Всероссийского конкурса «Лучшие кадровые практики и инициативы в системе государственного и муниципального управления» показывает, что государственные организации допускают заметное количество ошибок в указанной области. Наиболее часто встречающиеся ошибки – это установление показателей процессов (скорость подготовки документа, время ответа на обращение и т. п.) вместо показателей целесообразности и качества деятельности государственного служащего.

В рамках программы по реформированию государственной службы был запущен отдельный эксперимент по переформулированию показателей служебной деятельности государственных гражданских служащих с целью максимизации степени влияния государственного служащего на данный показатель. Например, вместо показателя «доля инвалидов, обеспеченных транспортными средствами» сформулирован показатель «число случаев доведения до инвалидов необходимых транспортных средств непосредственно до конкретного получателя, имеющего в соответствии с законом право на их получение, на 100 инвалидов» [8]. Только персонификация ответственности через установление четкой зависимости между деятельностью государственного служащего и создаваемым этой деятельностью общественным эффектом и помогает добиваться ощутимых изменений в росте эффективности государственной службы и удовлетворённости граждан деятельностью государственных организаций.

Наконец, заключительной характеристикой, наличие которой позволяет отнести организацию к категории персонализированных, является показатель «*совокупные расходы на персонал превышают иные виды расходов*». К сожалению, достоверно проверить проявление этого критерия в государственных организациях не представляется возможным, так как информация о финансовой стороне деятельности государствен-

ных организаций является закрытой. Однако простое сопоставление по статьям расходов, согласно установленному «Балансу государственного (муниципального) учреждения», показывает, что, по сути, в структуре расходов любого госоргана мы находим всего два самых крупных блока расходов: совокупные расходы на персонал (оплата труда, обучение, командировочные, социальные выплаты, льготы и т. п.) и расходы на поддержание деятельности госоргана (аренда или содержание помещения, эксплуатационные расходы, закупка и обслуживание офисного оборудования и т. п.). Очевидно, что структура расходов может существенно меняться от организации к организации в зависимости от наличия на их балансе объектов незавершенного строительства или иных значительных источников расходов. Но в целом деятельность государственных организаций вполне сопоставима по структуре расходов с деятельностью любой организации «конторского» типа. А в таких организациях совокупные расходы на персонал являются основным источником расходов.

Внимательный анализ выделенных характеристик персоналомозависимых организаций позволяет сделать очевидный вывод: государственные организации относятся к персоналомозависимому типу. Все перечисленные особенности порождают высокую степень зависимости того результата, который создает государственная организация для общества и граждан, от сотрудников, руками которых и делается вся работа. Следовательно, учитывая столь мощное воздействие персонала на показатели эффективности организаций персоналомозависимого типа, процесс управления кадрами госслужбы становится ключевым процессом управления государственных организаций, а не просто одной из управленческих функций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что организации системы государственного управления относятся к категории персоналомозависимых. Почему же так важно принимать во внимание и учитывать эту особенность государственных организаций? Как уже было отмечено ранее, успех и эффективность персоналомозависимых организаций напрямую и непосредственно зависит от индивидуальных характеристик сотрудников (квалификация и профессионализм, мотивация, мораль, ценности и установки, паттерны поведения и т. п.). С точки зрения системы управления это означает смещение акцентов с администрирования и контроллинга персонала на управление кадровым потенциалом.

Управление кадровым потенциалом в системе управления кадрами

государственной службы осуществляется с помощью трех ее подсистем: подсистемы подбора, подсистемы развития персонала и подсистемы управления служебной культурой [9]. Благодаря усилиям в рамках подсистемы подбора персонала организации закладывают основу своего кадрового потенциала: с одной стороны, закрывают доступ в свои ряды для неподходящих сотрудников или сотрудников – носителей кадровых рисков, с другой стороны, притягивают тех, кто может способствовать их процветанию и успеху.

Благодаря деятельности в подсистеме развития персонала организации приумножают свой кадровый потенциал, увеличивая степень соответствия возможностей и характеристик государственных служащих требованиям исторического момента, общества, организации, занимаемой должности.

Наконец, управление служебной культурой помогает развить и усилить такие моральные ориентиры, мотивы и ценности госслужащих, которые содержат в себе понятия справедливости, патриотизма, помощи слабым и обездоленным, озабоченность социальным процветанием.

Обеспечение оптимального сочетания профессионализма, ответственности, высокой морали, целеустремленности и иных позитивных характеристик государственных служащих методами управления кадрами госслужбы позволит преодолеть все риски и ограничения, вытекающие из персонализированной природы государственных организаций.

Библиография / References:

1. Акмаева Р.И., Мухамбетова Г.У., Макаров К.Н. Обеспечение соответствия стратегии управления персоналом общеорганизационной стратегии // Человеческий и производственный потенциал российской экономики перед глобальными и локальными вызовами. – 2018. – С. 9–15.
2. Барбер Ф., Штрак Р. Удивительная экономика персонал-зависимого бизнеса // Harvard Business Review. – 2005. – № 8. – С. 8–28.
3. Беляева О.М. Толкование норм права // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2007. – Т. 149. – № 6. – С. 39–47.
4. Бутенко, Е. В. Закон и практика его применения: единство и борьба противоположностей / Е.В. Бутенко, В.Д. Ярыш // Очерки новейшей камералистики. – 2016. – № 4. – С. 13–19.

5. Верна В.В., Гасюк В.А. Трансформация роли HR-менеджера в организациях: от менеджера по персоналу до бизнес-партнера // Экономика устойчивого развития. – 2020. – № 2. – С. 267–271.

6. Гаглоев Д.В. Некоторые региональные особенности нормативного регулирования конституционного права граждан России на участие в публичных мероприятиях // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 4. – С. 36–39.

7. Гришин А.А. Мораль и коррупция // Криминологический журнал. – 2020. – № 2. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/moral-i-korruptsiya> (дата обращения: 20.07.2023).

8. Дараган Д.Ф., Белов Г.Л. Показатели эффективности и результативности служебной деятельности государственных гражданских служащих // Вестник государственного и муниципального управления. – 2017 – № 3. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pokazateli-effektivnosti-i-rezultativnosti-sluzhebnoy-deyatelnosti-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih> (дата обращения: 20.07.2023).

9. Зайцева Т.В. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 180–188.

10. Зубарев С.М. Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 20–26.

11. Кудрявцева Д.А. Реформа «регуляторная гильотина» в сфере нормативно-правового регулирования / Д.А. Кудрявцева // Инженерные кадры – будущее инновационной экономики России. – 2020. – № 8. – С. 132–134.

12. Литвинцева, Е.А. Мораль как регулятор служебного поведения государственных гражданских служащих / Е.А. Литвинцева // Среднерусский вестник общественных наук. – 2018. – Т. 13, № 6. – С. 43–56.

13. Мартынов, О.Н. Практика использования законов логики при применении норм права / О.Н. Мартынов, А.В. Метелев //. – 2018. – № 1. – С. 2. – EDN YSBUFN.

14. Минэкономразвития представило итоги мониторинга качества электронных услуг в регионах РФ / Министерство экономического развития РФ (электронный ресурс). – URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_predstavil

o_itogi_monitoringa_kachestva_elektronnyh_uslug_v_regionah_rf.html (дата обращения: 04.09.2023).

15. Митина Н.Н. Управление затратами на персонал как новая функция кадровой службы // Управление персоналом в программах подготовки менеджеров. – 2016. – С. 64–67.

16. Очаковский В.А., Иваненко И.И., Коротченко А.С. Установление эффективного контракта для государственных служащих // Научный журнал КубГАУ. – 2016. – № 116. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ustanovlenie-effektivnogo-kontrakta-dlya-gosudarstvennyh-sluzhaschih> (дата обращения: 08.10.2023).

17. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Под редакцией, А.Г. Барабашев, Х.А. Беков и др. – Весь мир Москва, 2003. – 304 с.

18. Телегин А.С., Иванова О.А. Некоторые вопросы совершенствования контроля в системе государственной службы Российской Федерации // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2009. – № 1-3. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-voprosy-sovershenstvovaniya-kontrolya-v-sisteme-gosudarstvennoy-sluzhby-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 20.07.2023).

1. Akmaeva, R. I., Muhambetova, G. U., Makarov, K. N. (2018) Obespechenie sootvetstviya strategii upravleniya personalom obshcheorganizacionnoj strategii [Ensuring compliance of the HR management strategy with the corporate strategy] //Chelovecheskij i proizvodstvennyj potencial Rossijskoj ekonomiki pered global'nymi i lokal'nymi vyzovami.– P. 9-15. (In Russ.)/

2. Barber, F., SHtrak, R. (2005) Udivitel'naya ekonomika personal-zavisimogo biznesa [The amazing economics of a staff-dependent business]//Harvard Business Review. – №. 8 – P. 8 – 28. (In Russ.)

3. Belyaeva, O. M. (2007) Tolkovanie norm prava [Interpretation of the law] //Uchenye zapiski Kazanskogo universiteta. Seriya Gumanitarnye nauki. – T. 149. – №. 6. – P. 39-47. (In Russ.)

4. Butenko, E. V. (2016) Zakon i praktika ego primeneniya: edinstvo i bor'ba protivopozhnostej [The law and the practice of its application: unity and struggle of opposites] / E. V. Butenko, V. D. Yarysh // Ocherki novejshej kameralistiki. – № 4. – P. 13-19. (In Russ.)

5. Verna, V. V., Gasyuk, V. A. (2020) Transformaciya roli HR-menedzhera v organizacijah: ot menedzhera po personalu do biznes-partnera [Transformation of the role of HR manager in organizations: from HR manager to

business partner] //Ekonomika ustojchivogo razvitiya.– №. 2. – P. 267-271. (In Russ.)

6. Gagloev, D. V. (2014) Nekotorye regional'nye osobennosti normativnogo regulirovaniya konstitucionnogo prava grazhdan Rossii na uchastie v publichnyh meropriyatiyah [Some regional features of the regulatory regulation of the constitutional right of Russian citizens to participate in public events] //Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii.. – №. 4. – P. 36-39. (In Russ.)

7. Grishin, A.A. (2020) Moral' i korrupciya [Morality and corruption] // Kriminologicheskij zhurnal. 2020. – №2. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/moral-i-korrupciya> (data obrashcheniya: 20.07.2023). (In Russ.)

8. Daragan, D.F., Belov, G.L. (2017) Pokazateli effektivnosti i rezul'tativnosti sluzhebnoj deyatel'nosti gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih [Indicators of efficiency and effectiveness of official activities of state civil servants] // Vestnik gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. – №3. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pokazateli-effektivnosti-i-rezultativnosti-sluzhebnoj-deyatelnosti-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih> (data obrashcheniya: 20.07.2023). (In Russ.)

9. . Zaitseva, T.V. (2010) Kadrovyy potentsial gosudarstvennoi organizatsii: metody komplektovaniia i professional'noi rasstanovki kadrov [Personnel potential of a state organization: methods of recruitment and professional placement of personnel] // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia. –№ 1. – P. 180–188.

10. Zubarev, S.M. (2014) Sistema obshchestvennogo kontrolya za deiatel'nost'iu organov publichnoi vlasti System of public control over the activities of public authorities [System of public control over the activities of public authorities]// Administrativnoe pravo i protsess. – 2014. –№ 10. – P. 20–26. (In Russ.)

11. Kudryavceva, D. A. (2020) Reforma "regulyatornaya gil'otina" v sfere normativno-pravovogo regulirovaniya ["Regulatory guillotine" reform in the field of regulatory regulation] / D. A. Kudryavceva // Inzhenernye kadry - budushchee innovacionnoj ekonomiki Rossii. – № 8. – P. 132-134. (In Russ.)

12. Litvinceva, E. A. (2018) Moral' kak regulyator sluzhebного povedeniya gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih [Morality as a regulator of official conduct of public civil servants] / E. A. Litvinceva // Srednerusskij vestnik obshchestvennyh nauk.– T. 13, № 6. – P. 43-56. (In Russ.)

13. Martynov, O. N. (2018) Praktika ispol'zovaniya zakonov logiki pri primenении norm prava / O. N. Martynov, A. V. Metelev. – №1. – P.2. (In Russ.)

14. Minekonomrazvitiya predstavilo itogi monitoringa kachestva elektronnyh uslug v regionah RF | Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii [The Ministry of Economic Development presented the results of monitoring the quality of electronic services in the regions of the Russian Federation] (economy.gov.ru) https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_predstavilo_itogi_monitoringa_kachestva_elektronnyh_uslug_v_regionah_rf.html. (In Russ.)

15. Mitina, N. N. (2016) Upravlenie zatratami na personal kak novaya funkciya kadrovoj sluzhby [Personnel cost management as a new function of the HR Department] //Upravlenie personalom v programmah podgotovki menedzherov. – P. 64-67. (In Russ.)

Ochakovskij, V.A., Ivanenko, I.I., Korotchenko, A.S. (2016) Ustanovlenie effektivnogo kontrakta dlya gosudarstvennyh sluzhashchih [Establishing an effective contract for civil servants] // Nauchnyj zhurnal KubGAU. №116. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ustanovlenie-effektivnogo-kontrakta-dlya-gosudarstvennyh-sluzhaschih>. (In Russ.)

Reforma gosudarstvennoj sluzhby Rossii: istoriya popytok reformirovaniya s 1992 po 2000 god [Civil Service Reform in Russia: the history of attempts from 1992 to 2000] / Pod redakciej, A. G. Barabashev, H. A. Bekov i dr. — Ves' mir Moskva, 2003. — 304 p. (In Russ.)

16. Telegin, A. S., Ivanova, O. A. (2009) Nekotorye voprosy sovershenstvovaniya kontrolya v sisteme gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii [Some issues of improving control in the public service system of the Russian Federation]// Vestnik Permskogo universiteta. YUridicheskie nauki. №1-3. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-voprosy-sovershenstvovaniya-kontrolya-v-sisteme-gosudarstvennoj-sluzhby-rossijskoj-federatsii> (data obrashcheniya: 20.07.2023). (In Russ.)