

*Н. П. Носова,
профессор кафедры государственного
и муниципального управления
Института государства и права ТГУ,
д-р ист. наук*

ЧАСТНЫЙ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ РАЗЛИЧИЯ

В последние годы в России сложилась новая система государственного управления. Однако эффективность и результаты ее функционирования не всегда соответствуют задуманным. И, как всегда,

жизнь и практика оказываются намного богаче, сложнее предлагаемых идей и концепций.

В управленческой практике, лексиконе вузов России становится привычным понятие «государственный менеджмент». Как всегда по поводу любой новой идеи, идут споры о ее значении и содержании. Поскольку новая идея часто, если не сказать всегда, оценивается с позиций прошлого, то по поводу государственного менеджмента проявляется особый скептицизм. Еще недавно в практике управления в нашей стране вопрос о различиях между государственным и частным был неопределенным. Государство играло доминирующую роль в экономике, политике, общественных делах. Фактически государственные менеджеры действовали как в бюрократическом аппарате, так и на предприятиях. С другой стороны, государственный аппарат рекрутировался из таких областей, как производство, образование, медицина, культура, то есть, как правило, государственными управленцами становились инженеры, врачи, учителя и др. В новых условиях подход принципиально не изменился с той лишь разницей, что среди сфер, из которых формируется персонал бюрократии, предпочтение отдается юстиции и экономике. Причины привилегированного положения юристов в бюрократической системе следует искать в позиции, когда государство рассматривается как «производитель и страж юридических норм», и чиновники с юридическим образованием считаются наиболее подходящими для этих целей¹. Что касается экономики как сферы рекрутирования государственных чиновников, то здесь принято считать, что между частным и государственным менеджментом нет большой разницы. Поэтому считается, что специалисты, подготовленные как экономисты и как хозяйственные управленцы могут эффективно работать и в государственных организациях. Кроме того, менеджеры, которые успешно управляют частным предприятием, могут проявить себя и на государственной службе.

Однако, и мировой, и российский опыт убедительно доказывают, что между частным и государственным менеджментом существуют концептуальные и практические различия, которыми не следует пренебрегать как в конкретной управленческой деятельности, так и в подготовке государственных служащих. Основным таким отличием, как думается, является *влияние политики*, точнее, ограничения политической власти.

Политическая власть — многоаспектный феномен. Она охватывает «официальную» часть государственного управления, состоящую из конституции, парламента, исполнительной власти, правовой системы, отношений между центральной и местными администрациями. Кроме того, политическая власть включает в себя формальные и неформальные связи между гражданами и государством и прежде всего объем прав, которыми граждане наделяют государство. И, наконец, политической власти приходится балансировать между представителями «третьей силы» — общественными организациями, группами интересов, ассоциациями профессиональных групп, что усложняет как саму систему власти, так и государственное управление в целом. Перечисленные составляющие власти создают *среду*, которая ограничивает деятельность чиновника как менеджера, вносит особый колорит в государственное управление.

Какие это ограничения?

Любой, даже самый высокий, чиновник не бывает независимым в принятии решений. И даже, когда решение принято, оно тщательно изучается, а порой и корректируется его политическими противниками, группами интересов, средствами массовой информации. Как пишет бывший американский президент Дж. Форд, многие бизнесмены оказываются разочарованными, оказавшись на посту министра в правительстве. «В хозяйственной деятельности они привыкли к большей власти, а работать им приходится совсем в другой обстановке. В государственной сфере, в правительстве они должны следовать строгим процедурам и предписаниям. К этому трудно приспособиться»².

Кроме того, примером ограничения политики является *время*, выступающее, прежде всего, в виде избирательного цикла, который устанавливает временные рамки политикам и менеджерам, отмеряя им сроки на осмысливание проблем, на планирование программ их решения. Так или иначе, цель депутатов состоит в том, чтобы быть переизбранными, соответственно, цель правительства — продлить свои полномочия, следовательно политика и программы должны отвечать этому. Для государственного менеджера бессмысленно руководствоваться только «высшими целями», поступая вразрез с этим правилом политической жизни.

С этим связана и другая важная особенность государственного менеджмента — отдавать предпочтения действиям с *видимым ре-*

зультатом, ибо избиратель предпочитает ориентироваться на настоящее. Однако, трудно бывает воплотить в конкретные программы и дела весьма расплывчатые указания сверху. При размытости оценок конечного результата, например, снижение уровня бедности, обеспечение необходимого медицинского обслуживания, улучшение качества окружающей среды и т. п., они не содержат концептуальной ясности, как, например, итоговая черта в балансе предприятия. Тем не менее цели правительства можно количественно измерить, хотя и не с такой точностью, как прибыль предприятия. Эффективный государственный менеджер не ждет конечного результата, чтобы уяснить действенность работы своего учреждения. Целесообразнее разложить на компоненты «процесс» и дать оценку промежуточным фазам работы.

На каждом уровне государственного управления чиновник-менеджер выполняет свою роль.

Государственный менеджер, как правило, не принимает участия в выработке решений на *уровне большой политики*. На *среднем уровне* государственного управления принимаются оперативные решения, т. е. формируются программы внедрения политических решений в жизнь. Важнейшая часть работы органов государственного управления осуществляется на *нижнем уровне*. Именно на этом уровне менеджер должен ответить на конкретные вопросы управленческой практики – имеются ли средства для осуществления возможного варианта решения, достаточна ли квалификация персонала для выполнения поставленной задачи, не противоречит ли предлагаемая альтернатива существующему законодательству, кто будет курировать работу и т. п.³ Подчеркну, что на всех уровнях управление структурируется политической властью. Эффективным государственным менеджментом становится тогда, когда учитывает отмеченные выше ограничения политической власти, умеет приспособиться к ним.

Средством адаптации к управлению в государственной сфере может стать *стратегия* как органов власти и управления, так и каждого чиновника-менеджера.

Государственный стратегический менеджмент, как и его фирменный аналог решает три основные задачи: устанавливает цели на несколько лет вперед, разрабатывает меры по их достижению и изыскивает соответствующие организационные ресурсы⁴. Но в отличие от фирменной стратегии он подвержен влиянию политической власти.

Политическая власть ограничивает менеджера парадоксальным образом, предоставляя ему возможность самому проявлять инициативу. Это возможно уже на уровне большой политики. Иногда бесконечные дискуссии на политическом уровне не приводят к четким решениям. В ходе их выявляются многочисленные цели, идеи без указания приоритетов. Менеджеры должны помочь политикам определить рамки возможных результатов, чтобы структурировать варианты решений. Кроме того, эффективный менеджер стремится повлиять на оценку проблемы, информируя политика об уровне знаний в данной области, но так, чтобы общие цели не противоречили реальности.

Сердцевиной стратегического государственного менеджмента является выбор *альтернатив реализации* решений. Здесь доминирует управление на среднем уровне. Менеджер должен взвесить все за и против по каждой альтернативе. Помочь может прошлый опыт, иначе говоря, следует *отслеживать результаты* прошлых решений. Менеджеру необходимо выяснить, что *известно*, что *неясно*, а что предполагается сделать по данной проблеме. Он выделяет *сходства и различия* между прошлым и настоящим. Такой подход помогает понять, что действительно является новым, а что уже достаточно известно.

В настоящее время российские государственные менеджеры получают массу советов от западных экспертов, которые, увы, не отличаются большими познаниями в истории России и бывшего Советского Союза. Как правило, не учитываются исторические условия, в которых та или иная идея имела успех или терпела неудачу. Игнорируются особенности нашей *деловой культуры*: большая дистанция власти, авторитаризм в управлении, стремление избежать делегирования ответственности и др. Как видим, задача государственного менеджера адаптировать стратегические цели к решениям на среднем и низшем уровнях, согласуя их с новыми политическими направлениями.

Анализ показывает, что в содержании государственного и частного менеджмента много общего, однако среда, в которой действуют соответствующие менеджеры, совершенно разная. Поэтому, чтобы работать эффективно, государственный менеджер должен хорошо знать политические ограничения и уметь приспособиться к ним. Это обстоятельство должно учитываться и при подготовке специалис-

тов. Студент, готовящийся в будущем стать менеджером, должен изучать *технологии* адаптации наряду с «деланием политики», правовыми и экономическими аспектами управления.

ЛИТЕРАТУРА

¹ Бюрократия и демократия. М.: ИНИОН. 1991. С. 138.

² Цит. по: Страуссен Дж. Стратегический государственный менеджмент // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 6. С. 67.

³ Штадлер К., Гелен У. Германия: местные органы власти в поисках эффективного управления Проблемы теории и практики управления. 1995. № 5. С. 112-113.

⁴ См.: Ансофф Р. Стратегия управления. Пер. с англ. М.: Экономика, 1998; Грейсон Дж. мл., О Делл К. Американский менеджмент на пороге XXI века. Пер с англ. М.: Экономика, 1991; Карлеф Б. Деловая стратегия: концепция, содержание, символы. М.: Экономика, 1991.