

Секция «Социология»

**Ротация управленцев государственного и частного секторов как фактор
повышения эффективности государственного управления**

Максимов Арсений Андреевич

Аспирант

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,

Социологический факультет, Москва, Россия

E-mail: arsenii.maksimov@mail.ru

Бюрократизм и неэкономичность государственных организаций неоднократно подвергались и продолжают подвергаться критике во многих странах мира. В этой связи организации государственного сектора зачастую предстают объектом сравнения с частными коммерческими организациями, которые традиционно демонстрируют более высокие показатели рентабельности и эффективности. Данное сравнение, однако, представляется не совсем корректным ввиду особенностей, присущих, государственному и частному секторам экономики, а также входящим в них организационным структурам, их целям, методам работы. Тем не менее, основной причиной неэффективности государственных организаций часто называют проблему управления.

Как показывает мировой опыт, проблема повышения эффективности государственных структур может решаться двумя путями: революционным и эволюционным. Революционный путь, по которому пошел ряд государств (в том числе Великобритания, Новая Зеландия, Австралия и др.) подразумевает принятие кардинальных мер по реформированию государственной службы. В работу государственных структур этих стран были внедрены: рыночные принципы, включая экономическую конкуренцию между ними, а также с частными фирмами; материальная мотивация государственных служащих от результатов деятельности организации; широкий выбор средств достижения поставленных задач; контрактная система трудовых отношений [1]. В целом предпринятые этими государствами меры оказались весьма результативными, однако вопрос о том, насколько данный опыт применим другими странами не имеет однозначного ответа.

Более распространенный эволюционный способ повышения эффективности подразумевает постепенное внедрение в структуру организационной деятельности механизмов и методик, которые должны способствовать ее усовершенствованию. Обеспечить это, однако, нельзя без специалистов-практиков, хорошо понимающих тонкости применения этих механизмов и имеющих достаточный управленческий опыт. Наиболее простым и очевидным способом удовлетворения потребности в таких специалистах является ротация управленцев из бизнес среды и чиновников. Существует мнение, что предприниматели, которые становятся чиновниками, как правило, гораздо лучше ориентируются в окружающем мире, они на собственном опыте испытали многое из того, о чем "чиновники чистой воды" знают только теоретически. Предприниматели часто рискуют не только своими или заемными деньгами, но собственной репутацией, а порой и жизнью. В этом смысле они гораздо более стрессоустойчивы, чем "хрупкие" чиновники, которые нередко при принятии решений не рискуют ничем, кроме собственной премии [6].

В России об актуальности привлечения на государственную службу профессиональных управленцев из частного сектора неоднократно говорили главы государства и пра-

вительства В.В. Путин и Д.А. Медведев, отмечая тот факт, что приток профессиональных кадров в госсектор очень слабый. Так, на одном из совещаний по формированию резервов управленческих кадров экс-президент Д.А. Медведев предложил идею создания полноценной системы резерва управленческих кадров в общенациональном масштабе, найти специалистов и подготовить базу данных, с перспективой выдвижения лучших на высшие руководящие посты. Кроме того, Д.А. Медведев прямо заявил, что специалисты должны переходить из одной сферы в другую: «Это должны быть сообщающиеся сосуды. Пока же государство находится с одной стороны, храня свою чистоту, которой нет, а бизнес — с другой»[7]. Очевидно, что в данном случае речь идет об активизации механизма обмена опытом, однако, думается, что недостаточное значение придается проблеме конфликта интересов.

Перемещение профессиональных управленческих кадров как из деловой среды во власть, так и обратно – не новое и весьма распространенное в мире явление. К примеру, во времена правления М.Тетчер в Великобритании для «обмена опытом» и помощи в разработке тех или иных программ стали привлекаться менеджеры частных предприятий, как британских, так и иностранных. Сам факт постоянной ротации служащими управленческого аппарата между государственными и частно-предпринимательскими структурами получил название «синдрома вращающейся двери». Такая ротация менеджеров частных компаний и государственных служащих носит взаимовыгодный характер. Представители бизнеса, оказываясь во власти, приобретают связи и возможность активно лоббировать интересы своих предприятий в правительственных сферах. Бюрократия же со своей стороны заинтересована в укреплении связей с лобби, так как в случае ухода с государственной службы влиятельные группы могут предоставить высокооплачиваемую работу в частном секторе тем чиновникам, которые ранее сумели заручиться их симпатией.

А.В. Оболонский упоминает несколько вариантов ситуаций, когда подобные перемещения вызывают особые опасения. Первый вариант - когда менеджеры из бизнеса поступают на некоторое время на госслужбу, чтобы впоследствии вернуться обратно, обогатившись знанием конфиденциальной информации, например, о перспективных планах правительства в той или иной сфере, о характере предстоящих заказов и т.п., что дает их фирмам неоправданные преимущества в конкурентной борьбе за получение заказов. Другой вариант подразумевает переход высокопоставленного сотрудника государственного аппарата после отставки на пост консультанта в фирму, работающую в той же сфере, которую он недавно курировал. Одним из наиболее ярких примеров такой ситуации произошедших в последнее время является отставка экс-министра финансов РФ А.Л. Кудрина. Как известно, бывшему министру несколько крупных компаний сразу же предложили занять высокую руководящую должность.

Кроме этих двух вариантов, существуют и другие. При обладании необходимым административным ресурсом, перечень возможных действий, направленных на обеспечение преимуществ отдельной частно-предпринимательской структуры очень велик. Для этого впрочем даже не требуется формальный переход из частной организации в государственную или обратно. Широта использования и неоднозначность понятия административный ресурс позволяет определить его как наличие неформальных связей в различных структурах государственной власти, позволяющих обеспечить интересы организации.

Для России свойственно такое положение дел, при котором жизнеспособность и успех коммерческой организации во многом зависит от административного ресурса, которым она обладает. С одной стороны это обусловлено стремлением предприятий иметь приоритетное положение по сравнению с конкурентами, как, например, в случае с организацией победы в тендере. С другой стороны, не обладая необходимым административным ресурсом организация, может оказаться в критическом положении из-за неправомерных действий со стороны органов государственной власти. Использование административного ресурса безусловно плохо соотносится с демократическими принципами равных стартовых условий для всех частных компаний. Тем не менее, следует признать, что на сегодняшний день наличие административного ресурса у организации является одним из ключевых факторов ее успешности.

Ряд социологических исследований, в том числе экспертный опрос, проведенный автором, показали, что соотношение внутренних и внешних факторов мотивации государственных и частных служащих различно. Р. Хартман и А. Вебер[3] в своем исследовании отмечают, что многие люди, которые предпочитают государственную службу не подчеркивают стремления заработать массу денег. Посредством психологического тестирования Дж. Ролз, Р. Улрих и О. Нельсон установили, что студенты, стремящиеся в государственный сектор придавали меньше значения экономическому богатству, чем студенты, ориентированные на коммерческий сектор. Хэл Дж. Рэйни[2] также пишет, что государственные служащие реже по сравнению с работниками в коммерческих организациях, считают деньги конечной целью трудовой деятельности.

В частном же секторе, все наоборот и материальный заработок чаще имеет большее значение в системе трудовой мотивации менеджера, нежели интересная работа, нематериальные льготы или осознание причастности к социально важному делу.

Обмен специалистами между государственным и частным секторами, таким образом, может не всегда привести к ожидаемым последствиям, так как цели государственной организации и менеджера чаще различны, чем совпадают. Конечно, нельзя исключать вероятность того, что со временем мотивы, движущие человеком могут кардинально измениться, однако делать на это ставку было бы опрометчиво.

Депутат калининградской областной думы А. Войтова в одном из интервью поделилась своей точкой зрения, сказав, что человек решивший «круто поменять свою жизнь – уйти из бизнеса в политику – должен также кардинально расстаться с прошлой жизнью»[8]. В действительности же зачастую все происходит иначе. Как отмечается в [4], бизнесмены после перехода на государственную службу не склонны оставлять свой бизнес и зачастую используют административный ресурс для его расширения, нередко вступая в конфликты с другими бизнес-группами и создавая тем самым дополнительную напряженность в регионе.

В условиях российской политики и экономики четкое разделение функций губернатора (мэра) и бизнесмена оказывается невозможным. Этому существует немало подтверждений. Примером в данном случае могут служить экс-губернатор Вологодской области В.Е. Позгалев который начал свою карьеру на металлургическом комбинате «Северсталь», затем продвигался по политической линии, став мэром г. Череповца и, затем, губернатором всего региона. Уже пребывая в чину главы региона В.Е. Позгалев продолжал ориентироваться на проведение политики в интересах «Северстали». Экс-губернатор Краснодарского края А.Н. Ткачев сам и по линии своей семьи был связан с

бизнесом в сфере агропромышленного комплекса, профильной для региона. Семья Ткачевых еще с начала 1990-х гг. приступила к формированию компании «Агрокомплекс» на базе своего родного Выселковского района. Эту компанию нельзя назвать мощным агрохолдингом российского масштаба, но в своем регионе она играет значимую роль. Еще одним примером является экс-глава республики Татарстан М.Ш. Шаймиев, создавший в своем регионе бизнес-пространство, как по линии государственных компаний, так и по линии частного бизнеса, созданного по семейному принципу. В этом случае практически невозможно провести границу между региональной властью и бизнесом, поскольку бизнес является порождением и одной из функций власти.

Эти примеры показывают, что государственная служба не выглядит альтернативой бизнесу в глазах представителей деловой среды. Она скорее рассматривается в качестве трамплина, с помощью которого можно получить дополнительные выгоды к ведению своего бизнеса. Увы, государство воспринимается так не одними ими. Заведующий сектором социологии власти и гражданского общества Социологического института РАН А. Дука[5] отмечает, что мотивация той части молодежи, которая выбирает местом работы государственную службу в основном прозаическая: «Государство у нас самое главное, основные финансовые потоки идут через государство – значит, припав к нему, можно положить в свой карман много денег»

Совершенно очевидно, что государственное управление нуждается в совершенствовании, что подтверждают и сами чиновники. Государству необходим «обмен опытом» с частными организациями и в этом отношении «синдром вращающейся двери» явление сугубо положительное. Однако «обмен опытом» зачастую создает неоправданные преимущества для тех компаний, которым удалось обзавестись персональными связями с госаппаратом, а порой - и ведет к должностным преступлениям. Поэтому при выборе механизмов повышения эффективности государственного следует учитывать все возможные последствия его применения. Одним из направлений совершенствования методики отбора специалистов в сферу государственного управления из частного сектора может служить углубленный подход к изучению мотивации кандидата, выявление его явных и скрытых мотивов, а также оценка перспективы его пребывания на государственной службе.

Литература

1. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы – Россия, США, Англия, Австралия. М., «Дело», 2002, с. 61
2. Рэйни Хэл Дж Анализ и управление в государственных организациях.:Пер. с англ. – 2-е изд. – М.: Инфра-М. 2002. XIV, с. 264
3. Hartman, R., and Weber, A. The Rewards of Public Service. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1980
4. Итоговый аналитический доклад «Региональные модели взаимодействия между деловыми и властными элитами: современные процессы и их социально-политические процессы», АНО «Институт общественного проектирования»// <http://rudocs.exdat.com/docs/index-219668.html?page=4>

5. Коммерсант. Огонёк, 17 февраля 2014, №6 (5312), с. 31
6. <http://www.niann.ru/?id=430891&template=yandex>
7. <http://zagolovki.ru/daytheme/medvedev/24Jul2008>
8. <http://www.regnum.ru/news/1630460.html#ixzz2twKAAVPG>

Слова благодарности

Спасибо С.А. Баркову за помощь в работе над темой.