**Лекция 14. Человеческий потенциал государственного управления.**

1.ПЕРСОНАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:

СТРУКТУРА, СОДЕРЖАНИЕ И УРОВНИ КАЧЕСТВ

В рамках этого потенциала существует категория людей, которая специально подготовлена и профессионально занята в процессах формирования и реализации государственно-управляющих воздействий. Она отличается от той части государственного аппарата, которая выполняет функции собственно государства —обеспечение его суверенитета и свободы: оборона, безопасность,

охрана границ, международные отношения, общественный порядок и т.д., и той, которая обеспечивает реализацию социальной сущности современного государства (социальное обслуживание общества в широком смысле): здравоохранение, образование, социальное

обеспечение, объекты государственной собственности и т.п.

В первой части имеют место отношения военной, дипломатической, таможенной и иной специальной (правоохранительной) службы,

во второй — отношения обыкновенного трудового найма. В числе особенностей приложения знания, энергии и труда людей, принадлежащих к персоналу государственного управления,

можно выделить следующие:

а) ими выполняется труд, который выражается в ***обосновании целей и направлений общественного развития,*** в конкретной организациии регулировании общественной жизнедеятельности (публичныхотношений), сознания, поведения и деятельности миллионовлюдей (упорядочение частных взаимосвязей);

б) их труд — ***интеллектуальный, психологически насыщенный,*** очень ответственный, состоящий в основном в осмыслении и продуцированиисложнейшей управленческой информации и воздействияна людей;

в) во всех их усилиях имплицитно (внутренне присуще) проявляется ***государственная власть,*** придающая им авторитет и должную гарантию;

г) научные знания, искусство и опыт таких людей не создают непосредственно потребительские ценности и не удовлетворяют индивидуально-личностные потребности, но формируют особый ***духовно-материальный «продукт»,*** обеспечивающий рациональность, гармоничность и эффективность общественных отношений, явлений и процессов;

д) труд, выполняемый персоналом государственного управления,является ***высокопрофессиональным*** и предъявляет к каждому из его субъектов (исполнителей) жесткие требования в смысле подготовки, личностных дарований, поведения и общения с людьми.

Существуют различные внутренние классификации персонала государственного управления: по административно-правовым критериям— представители власти, должностные лица, технические

исполнители; по функциональным критериям — руководители, специалисты, технические исполнители. Представляется более обоснованным говорить о двух составных частях персонала государственного управления: ***о должностных лицах и об обслуживающих*** ***работниках.*** Первые (основной и определяющий состав) занимают должности в государственных органах и органах местного самоуправления и, исполняя их, реализуют определенный объем управленческой деятельности по осуществлению компетенции соответствующего органа государства. Как уже отмечалось (7 и 11), государственная должность есть юридическое установление определенных

управленческих функций и властных полномочий, которые подлежат исполнению теми, кто ее занимает. Депутатство в представительных органах также является специфической формой

подготовки и реализации государственно-управляющих воздействий, во многих случаях оно осуществляется на платных началах, что и позволяет включать депутатский корпус в состав персонала государственного управления, с учетом, разумеется, его специфики и прежде всего политического характера деятельности. Должностные лица подразделяются (обычно) на: руководителей государственных органов и органов местного самоуправления; исполнительский

(иногда его называют оперативно-исполнительский, функциональный) состав; специально уполномоченных представителей власти. В обслуживающий состав входят работники, выполняющие вспомогательные материально-технические и иные операции, действия по обеспечению исполнения государственных должностей. Они заняты обслуживанием информационных процессов и другой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Их работа в принципе не носит непосредственно управленческого характера;

по своему содержанию она ближе к инженерно-технической, производственной, социально-обслуживающей работе. Она выполняется на рабочих местах в соответствующих органах, анализируется и оценивается по адекватным им нормам, нормативам и стимулам.

≪Костяк≫ персонала государственного управления составляют ***лица, занимающие государственные должности и управляющие***

***по поручению и от имени государства.*** Традиционно их обозначают понятием ≪кадры государственного управления≫. Именно они находятся в фокусе внимания и к ним в первую очередь предъявляются качества, по которым может и должен развиваться и оцениваться персонал государственного управления: первичные, исходные качества, которыми призван обладать человек, претендующий

на государственную должность, и приобретаемые, формируемые в процессе исполнения государственных должностей, накопленияопыта и продвижения по иерархии. Первичные (исходные) качества видятся: в ***общекулътурном аспекте***— общая подготовка; целевые и ценностные жизненные ориентации; опыт общения с людьми; определенные этические и эстетические

навыки; культура речи; в ***деловом ( профессиональном)*** —компетентность в вопросах управления в соответствующей (по управляемым объектам) сфере общественной жизни; трудовая активность,

выверенная практикой; опыт общественной и государственной деятельности; дисциплинированность, сформировавшееся чувство ответственности за результаты труда; умение повышать свою квалификацию; в ***личностном*** — моральная устойчивость, честность, самостоятельность, развитая воля, решительность, инициативность, коммуникабельность, надежность. Принципиальное значение имеют приобретаемые качества, возникновение

которых свидетельствует как о способности человека самосовершенствоваться, так и о позитивном деловом и социальнопсихологическом микроклимате в коллективах государственных

органов и органов местного самоуправления. Это: в числе ***общекультурных***— знание истории страны и основных интеллектуальныхценностей современности; ораторское мастерство, навыки проведениямассовых мероприятий; чувство лидерства и ответственностиза него; способности масштабно мыслить; ***деловых*** —организованность; умение направлять и контролировать деятельностьдругих; настойчивость и последовательность в реализациипоставленных задач; умение разбираться в достижениях социальногои научно-технического прогресса и находить способы их использованияна практике; ***личностных*** — мужество; принципиальность;способность противостоять конъюнктуре и личной выгоде;умение убеждать; образцовое поведение в любых ситуациях.

Конечно, дать полный ≪набор≫ качеств, которыми стоило бы обладатькаждому должностному лицу, весьма затруднительно.

2. ПРАВОВОЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ1

Государственная служба в государстве должна быть целостной, основанной на общих подходах и принципах. Политическая и государственно-правовая практика многих государств после второй мировой войны однозначно свидетельствует о том, что государственная служба необходима демократическому государству и составляет неотъемлемую подсистему правового государства.

Ведь закон может быть лишь тогда выше субъективизма какой-либо личности, если в государстве действуют люди, которые специально подготовлены для этой цели и заинтересованы (во всех

аспектах) в ее реальном осуществлении.

Государственная служба состоит из определенных институтов (совокупностей целей, функций, структур и процедур), призванных обеспечивать разрешение актуальных проблем государства и

общества. В числе таких институтов можно назвать:

а) формирование общественно-политических и государственно-правовых предпосылок, поддерживающих реальную взаимосвязь государственного аппарата с жизнью граждан, его понимание, уважение и авторитет в общественном мнении;

б) определение квалификационных требований к государственным должностям, порядка их замещения и исполнения, форм и механизмов контроля за этим, составление реестра государственных должностей и обеспечение его практической реализации;

в) обоснование финансовых и иных материальных затрат на содержание государственного аппарата; классификация издержек по отдельным видам государственных должностей; оценка рациональности и эффективности затрат на государственный аппарат;

г) создание условий выявления и отбора людей для государственной службы на основе объективной оценки их общекультурных, профессиональных и личностных качеств; установление порядка прохождения государственной службы (перемещение, продвижение, аттестация, стимулирование, ответственность и т.д.), статистический учет государственных служащих;

д) поддержание в коллективах государственных органов такого делового и социально-психологического микроклимата, который бы гарантировал юридически описанное исполнение государственных должностей, способствовал бы творческому росту государственных

служащих, благоприятствовал бы рациональным служебным отношениям;

е) организация системы подготовки, переподготовки и повышения квалификациигосударственных служащих; анализ актуальности программ обучения и оценка качеств выпускников; обеспечение

взаимодействия между учебными заведениями и государственными органами.

Везде актуальна сбалансированность между обязанностями, правами, ограничениями и ответственностью государственных служащих, с одной стороны, и, с другой социально-

экономическими условиями и гарантиями их службы. правовое регулирование государственной службы составит систему нормативных правовых актов, отвечающую соответствующим требованиям системности. По большинству параметров, характеризующих государственный аппарат с точки зрения реальных общественных потребностей, в нем, по существу, нет

достоверных данных, каких-либо моделей и измерителей. Многое оценивается субъективистски: одним аппарат кажется громоздким, раздутым, другим — слабым, недостаточным. Уже столетиями ведется критика государственного аппарата, но мало что делается

по его анализу и совершенствованию. До сих пор ***не обоснована «координатная» сетка,*** в рамках которой можно было бы объективно и справедливо по отношению к личности измерять набор (комбинацию) и уровень развития ее качеств, персонала государственного управления. В процессе формирования государственной службы следует заложить систему средств и процедур ее постоянного социологического мониторинга и выйти из лабиринта субъективистских суждений, размышлений и выводов по поводу того или иного аспекта организации и функционирования государства в целом и его аппарата — в частности. Особое значение в структуре государственной службы принадлежит системе непрерывного развития государственных служащих. Сегодня имеется много данных (темпы роста научного знания, динамика обновления технологий, информационный ≪взрыв≫ и т.д.), которые свидетельствуют об одном: только для того, чтобы поспеватьза временем (не отставать), человек должен всю свою жизь

напряженно развиваться в интеллектуальном отношении. Такую систему составляют, по меньшей мере, ***три группы элементов:***

формирующая роль коллектива государственного органа по месту службы (его повседневное социально-психологическое и профессиональное воздействие); структура сквозного (от поступления до выхода в отставку) профессионального роста каждого государственного

служащего; участие общественного мнения в наблюдении за исполнением должностных функций и поведением государственных служащих.

В государственной службе должное место призвана занимать отработка структур и процедур (технологий) управления ею как сложной системой. К ним относятся: стандарты, реестры, нормативы исполнения государственных должностей, содержание экзаменов на замещение государственных должностей, правила аттестации, квалификационные характеристики различных категорий государственных служащих и многое другое. Актуальны структуры по разрешению ***служебных конфликтов в государственном*** ***аппарате.*** Если государственная служба формируется

как единый публичный социально-правовой институт то нужна и согласованная организация

управления ею с соответствующими структурами.

Необходимо обоснование и введение в практику критериев социальной эффективности государственной службы, поскольку все общественные усилия и затраты по ее формированию

приобретают смысл лишь тогда, когда она действительно повысит уровень государственного управления общественными процессами. Важно любые правовые акты и организационные действия в области государственной службы рассматривать и измерять под углом зрения того, какую они приносят пользу государству и обществу, как влияют на целесообразность и активность деятельности государственных служащих.

Опыт многих стран доказал, что государственная служба способна обеспечивать решение целого ряда исторических, политических, социальных, экономических, информационных, праксиологических и других задач. Соединение ее как функционального явления с качественным персоналом государственного управления создает условия рациональности и гуманизации взаимоотношений между государством и обществом.

3.УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА ГРАЖДАН

Хотя разница в управленческой подготовке персонала государственного управления и остальных граждан весьма существенна, рациональность и эффективность государственного управления во многом определяется ***состоянием управленческой*** ***культуры практически всего населения.***

Управленческая культура представляет собой не только явление сознания, психологии, как

иногда понимается, но и ***нормативное установление и практическую деятельность.*** Она выражается и в знаниях, и в убеждениях,и в признании и поддержке определенных общественных установлений, и в поведении и действиях людей в процессах управления,независимо от конкретной функциональной роли в них.

Демократическое правовое государство, гражданское общество, рыночная экономика, частная собственность, свобода, предпринимательство нуждаются в высокой управленческой культуре каждого человека. Необходимо осмысленное отношение к государственному управлению, а не ≪слепое≫ подчинение ему под давлениемконтрольных механизмов. В то же время важен комплексный подход в трактовке самой управленческой культуры граждан. Все ее составные: управленческие знания, понимание, умение; практическое управленческое поведение; отношение к управленческим институтам — имеют значение и должны учитываться в развитии и оценке ее уровня. Имеется несколько проявлений управленческой культуры граждан, требующих их знания и введения в управленческие процессы.

На первом месте здесь стоит управленческая компетентность, представляющая собой синтез познаний (теоретической подготовки) и практического опыта в области управления вообще и государственного управления в особенности. Знать управление целесообразно каждому грамотному человеку, ибо многое зависит в его жизни от управления и ему часто приходится решать свои вопросы в государственных органах и органах местного самоуправления.

В условиях реальной демократии важнейшим средством развития названных способностей граждан выступает непосредственное их вовлечение в процессы разработки, принятия и исполнения управленческих решений. Широкие перспективы здесь открывает становление территориального общественного (общинного) самоуправления, местного самоуправления, гласности и открытости функционирования государственных органов, выборного порядка

замещения ряда государственных должностей. Надо, чтобы во всем была система, последовательность и логичность. Особенно актуальна управленческая компетентность тех граждан, кто связан с бизнесом, трудится в области менеджмента.

С развитием управленческой культуры граждан связана, далее, их информированность о всех проблемах, явлениях, процессах, преобразованиях и т.д., происходящих в сфере управления, особенно государственного. Информация — это связующее (и промежуточное) звено между компетентностью и практическим участием граждан в управлении. Без него компетентность ≪зависает≫, становится беспредметной, а участие в управлении не приобретает желаемой рациональности.

Управленческая культура, т.е. уровень компетентности и информированности, предполагает также и развитие заинтересованности граждан в участии в деятельности государственных органов,

органов местного самоуправления или в непосредственном ведении управленческих дел. Жизнь требует, чтобы гражданин интересовался государственным управлением не только тогда, когда ему приходится в этой области решать какой-либо свой личный вопрос, но и всегда, ибо зависимость между состоянием государственного управления и уровнем развития общества никогда не прерывается. Частная собственность влечет конкуренцию и тенденцию к ее концентрации, плюрализм в политической сфере — жесткую политическую борьбу, свобода

информации — стремление использовать ее в личных интересах, и так по каждому ≪срезу≫ и направлению запросов и усилий людей.

Некомпетентность и плохая информированность граждан показалисебя и здесь.

Управленческая культура граждан как комплексное явление формируется и реализуется также комплексно. Ее формирование —процесс воспитательный, образовательный, идеологический и информационный, т.е. связанный с сознанием. К нему примыкает

нормативное закрепление управленческих ценностей и обеспечение функционирования соответствующих управленческих элементов (институциональный фактор). Позитивное, благоприятное отношение к управленческим процессам, требованиям, установлениям

**должно** отражаться в нормах морали, поддерживаться и обеспечиваться силой общественного мнения. Важно, чтобы определенные представления, навыки, формы демократического ведения

управленческих дел закреплялись в обычаях и традициях, имеющих национальную специфику и внедряемых, и передаваемых из поколения в поколение. Управленческая культура воплощается

в конкретной управленческой деятельности граждан (практическая реализация). Эта деятельность имеет одновременно обратную связь с управленческим сознанием и отражает предметно-

преобразующие возможности последнего.

Можно обозначить два взаимосвязанных проявления управленческой культуры граждан: активное и пассивное. Активное проявлениевыражается в непосредственном, постоянном и заинтересованном участии граждан в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также связанных с ними общественных структур. Второе проявление — пассивное — характеризует отношение гражданина к требованиям, нормам, заданиям,поручениям, исходящим от субъектов управления. Оно заключается в позитивном восприятии управляющих воздействий и подчинений. Конечно, желательно активное проявление управленческой культуры, но и просто честное, уважительное, исполнительское восприятие управления нельзя недооценивать.