ЕЛЕНА ЛИТВИНЦЕВА, ОЛЬГА ПЕРЕВЕРЗИНА

ВНЕДРЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ОТКРЫТОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНУЮ КУЛЬТУРУ



Открытость государственной службы законодательно закреплена как один из ее принципов. Однако, к сожалению, нельзя сказать, что в настоящее время этот принцип реализован в полной мере. Продолжается поиск эффективных механизмов развития открытости гражданской службы и путей повышения ее эффективности.

Следует признать, что культура современной российской государственной службы в основном относится к иерархическому (бюрократическому) типу. Рассмотрение открытости как одного из элементов культуры позволит выявить характеристики нового, оптимального для настоящего времени типа системы ценностей гражданской службы, а также разработать действенные механизмы для его постепенного внедрения.

Государственная гражданская служба представляет собой специфический вид профессиональной служебной деятельности, характеризующийся рядом особенностей, в том числе формирующий свою уникальную государственно-служебную культуру. Данное понятие, безусловно, сопряжено с традиционными дефинициями, прочно закрепившимися в науке и практике, такими как «организационная культура» и «корпоративная культура».

Являясь обязательным признаком любого государственного органа, государственно-служебная культура выполняет важную функцию влияния на организационное поведение сотрудников и может как способствовать (если она позитивная), так и препятствовать (если она негативная) достижению целей и задач организации.

К исследованиям систем ценностей в организационном (корпоративном) контексте в разное время обращались различные зарубежные и отечественные ученые (Э. Жак, У. Оучи, Ю.Д. Красовский, К. Голд, Э. Шейн, Р.Л. Кричевский, Ю.Г. Одегов, П.В. Журавлев, О.С. Виханский, А.И. Наумов, Т.О. Соломанидина, Т.Ю. Базаров, С.В. Шекшня и другие). Определения организационной (корпоративной) культуры в общем виде сводятся к пониманию того, что эти понятия могут использоваться как синонимы (если не требуется их разграничения, заданного рамками конкретных специфических исследований), при этом такая культура представляет собой систему формальных и неформальных правил и норм деятельности, обычаев и традиций, особенностей поведения работников данной организационной структуры, ценностей, стиля руководства, идентификации работников с организацией и перспективами ее развития.

В последнее время ряд исследователей изучал систему ценностей государственной службы в различных ее аспектах: через особенности культуры служащих [Нуралиева, 2011; Терещук, 2010]; через исследование культурного подпространства государственной службы [Терентьев, 2013]; через причины девиации корпоративного поведения [Кобылкина, 2014]; как фактор, способствующий укреплению государственности и противодействия коррупции [Елкибаева, 2011]. Однако государственно-служебная культура как предмет исследования обладает научной новизной и практической значимостью. Следует говорить не столько о видении ее созидательной роли в развитии системы гражданской службы, сколько в целом о представлении самого развития в терминах культуры, о восприятии государственного органа как социокультурного образования.

ЕЛЕНА ЛИТВИНЦЕВА, доктор социологических наук, доцент, директор Научно-исследовательского центра государственной службы и управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: ea.litvintseva@migsu.ru

ОЛЬГА ПЕРЕВЕРЗИНА, кандидат психологических наук, доцент кафедры организационного проектирования систем управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: oy.pereverzina@migsu.ru

Аннотация: Статья посвящена реализации принципов открытости государственной гражданской службы посредством развития государственно-служебной культуры. Авторы описывают характеристики и элементы государственно-служебной культуры, а также основные механизмы ее формирования: правовой, организационный, информационно-коммуникативный, воспитательно-профилактический, контролирующий. Описываются преимущества и перспективы формирования открытой государственно-служебной культуры в государственных органах.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, принцип открытости, государственно-служебная культура, механизмы развития государственно-служебной культуры.

Под государственно-служебной культурой можно понимать:

- высший этап организационной культуры государственной службы, основанной на идеях общественного служения, законности, социальной ответственности, честности, открытости, человечности, лояльности;
- совокупность идей, ценностей, принципов, норм и правил служебного поведения, мотивов, стремлений, ожиданий, которые управляют поведением гражданских служащих и создают особый духовно-эмоциональный фон и морально-психологический климат организации;
- основной управленческий инструмент, вооружающий весь персонал единой системой ценностей и мотиваций и обеспечивающий позиционирование государственного органа во внешней среде;
- систему средств идентификации, выражаемую в корпоративном духе, стиле руководства, названии, девизе-слогане, логотипе – графическом символе, фирменном стиле.

На наш взгляд, эффективность функционирования системы государственной службы Российской Федерации в настоящее время не может быть обеспечена без изменения некоторых особенностей сложившейся государственно-служебной культуры. Решение этой задачи требует внедрения особых стандартов, основанных на принципах открытости и способствующих повышению уровня «социальной ответственности», а также результативности деятельности государственных органов и государственных гражданских служащих.

Основными элементами государственно-служебной культуры являются:

- миссия государственного органа;
- ценности, разделяемые большинством членов коллектива;
- принципы, выражающие ценности в конкретной форме;
- нормы (простейшие принципы);
- правила поведения и деятельности;
- информационно-коммуникативная система государственного органа;
- этика служебного поведения;
- символика, лозунги, ритуалы, традиции и прочее.

Структура государственно-служебной культуры государственного органа является трехуровневой: на первом, наиболее поверхностном, уровне находятся объективно наблюдаемые организационные структуры и процессы (артефакты), на втором – провозглашаемые ценности, на третьем, глубинном, – базовые ценности.

На первом уровне существуют объективно наблюдаемые формализованные структуры и процессы (форма одежды, речевые обороты, архитектура и планировка зданий, оформление служебных помещений, символика, цветовая гамма, ритуалы). Формализованные элементы государственно-служебной культуры государственного органа, как правило, связаны с более глубокими уровнями, они являются материализованным выражением ценностей, которые установились в организации за время ее становления, были привнесены основателем и последующими руководителями и служащими.

Символика способствует хранению и передаче информации о принадлежности государственных органов Российской Федерации к системе государственной власти, указывает на профессиональную деятельность, конкретные профессиональные функции гражданских служащих в системе государственного управления. Профессиональные символы служат средством установления и развития корпоративных отношений, порядка взаимодействия, определенного поведенческого стиля, как между госслужащими, так и между представителями государственных органов и гражданского общества.

На втором уровне государственно-служебной культуры находятся декларируемые ценности, которые, как правило, содержатся в письменных документах (миссии, кодексе этики, административных регламентах, стандартах). Кроме того, под провозглашаемыми ценностями понимаются высказывания и действия членов организации, которые отражают общие ценности и убеждения. Они задаются руководством государственного органа как часть стратегии. Служащим известно об этих ценностях и они сами делают выбор, принимать их, сделать вид, что принимают, и адаптироваться к ситуации, или отвергнуть.

На третьем уровне рассматриваются представления сотрудников организации, непосредственно влияющие на формирование устойчивых моделей поведения. Данные представления о природе взаимоотношений с окружением, в том числе с референтными группами, природе человеческих отношений, видении места государственного органа в обществе влияют на реальное поведение гражданских служащих и принятие тех или иных решений. Данный уровень представлений или предположений является наиболее «глубинным» уровнем государственно-служебной культуры и влияет на понимание большинством сотрудников того, что является приемлемым, а что неприемлемым в их деятельности.

Кроме того, если рассматривать государственно-служебную культуру как явление, характерное для всей системы государственной службы Российской Федерации, и в то же время отражающее особенности культуры отдельных ведомств (государственных органов), целесообразно выделять два ее типа: базовый и ведомственный (конкретного государственного органа).

Необходимо особо отметить, что, с одной стороны, формирование системы нормативно-правового регулирования является обязательным условием внедрения стандартов открытой государственно-служебной культуры, так как закладывает основы первого и второго уровней такой культуры (артефакты и провозглашаемые ценности). С другой стороны, качество и сроки исполнения требований нормативно-правовых актов,

а главное – достижение реальных результатов в интересах референтных групп, непосредственно зависят от уровня развития государственно-служебной культуры.

Следует подчеркнуть, что нормативное регулирование деятельности государственных органов и служащих является необходимым, но не достаточным условием внедрения принципов государственно-служебной культуры и ее дальнейшего позитивного изменения. Необходимо постоянное принятие соответствующих управленческих решений и реализация организационных мероприятий, направленных на развитие государственно-служебной культуры в нужном направлении. В связи с этим необходимо определение четких механизмов внедрения государственно-служебной культуры, а также разработка методики внедрения данных механизмов в деятельность государственного органа с описанием «дорожной карты» и конкретных мероприятий.

Основными механизмами внедрения государственно-служебной культуры являются:

- правовой (разработка и реализация стандартов и правил служебного поведения работников);
- организационный (определение организационных структур и взаимодействий внедрения элементов культуры);
- информационно-коммуникативный (пропаганда открытости государственной службы путем проведения открытых обсуждений целей и задач структурных подразделений и служащих, развитие сайта госоргана и системы «Интранет»);
- воспитательно-профилактический (распространение лучших практик служебного поведения, кодекса этики госслужащего);
- контролирующий (своевременная коррекция исполнения правил и стандартов и контроль за их соблюдением).

Очевидно, что формирование государственно-служебной культуры во многом определяется системностью и комплексным характером осуществляемых мероприятий.

Повышение эффективности профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих во многом зависит от практического применения новых подходов к формированию открытой государственно-служебной культуры.

Разработка общих подходов к структуре и содержанию мероприятий по формированию открытой государственно-служебной культуры в конкретных государственных органах, а также методик внедрения ее механизмов могут быть использованы для повышения эффективности деятельности государственных гражданских служащих, оптимизации процессов их профессионального и личностного развития, совершенствования системы трудовой этики и мотивации.

Практическое внедрение в деятельность механизмов и мероприятий связано с необходимостью решения ряда взаимосвязанных задач.

Во-первых, для внедрения ряда элементов базовой государственно-служебной культуры, отражающих организационно-правовую специфику деятельности гражданских служащих по обеспечению деятельности государственных органов, необходимо внесение соответствующих изменений в действующее законодательство в сфере государственной гражданской службы и закрепление правовых, финансовых и организационных условий на федеральном уровне (поскольку не разработаны нормативные правовые акты в отношении, например, наставничества (они приняты лишь в ряде федеральных органов исполнительной власти и в некоторых субъектах Российской Федерации), стажировок, адаптации впервые поступивших на службу).

Во-вторых, внедрение ряда механизмов связано с необходимостью принятия локальных правовых актов государственного органа, определяющих механизмы проведения мероприятий по развитию принципов и технологий ведомственной государственно-служебной культуры. Это относится к рекомендациям по внедрению регламентов внутреннего и внешнего взаимодействия гражданских служащих с различными референтными группами, Кодекса этики и служебного поведения. При этом надо иметь в виду следующее обстоятельство: обладая большой потенциальной воспитательной силой, Кодекс этики и служебного поведения не имеет в настоящее время ни в одном государственном органе организационно-общественной структуры, которая бы обеспечивала защиту его правил и норм. Поэтому важно решить проблему создания институциональных общественных механизмов для актуализации его возможностей в практике работы с государственными служащими.

В-третьих, внедрение некоторых принципов и механизмов открытой государственно-служебной культуры в практику работы государственного органа требует дополнительных разъяснительных, обучающих и воспитательных мероприятий. Это относится прежде всего к таким мероприятиям, как практическое значение упомянутого Кодекса этики и служебного поведения гражданских служащих, разъяснение миссии, социальной ответственности и системы ценностей государственного органа, разъяснение типичных правил разрешения конфликтных ситуаций.

Таким образом, внедрение механизмов открытой государственно-служебной культуры даст возможность сформировать позитивную систему ценностей государственной службы, основанную на идеях законности, социальной ответственности, честности, открытости, человечности, лояльности, расширит атмосферу доверия к действиям власти через доступное информирование о содержании деятельности гражданских служащих, а также в целом сформирует основы для развития государственных органов как социально ответственных государственных учреждений.

Литература

Елкибаева З.И. Профессиональная культура государственных гражданских служащих современной России как фактор укрепления государственности, становления гражданского общества в России и противодействия коррупции // Акту-

альные вопросы экономики, управления и права: сборник научных трудов (ежегодник). 2011. № 2.

Кобылкина О.М. Причины девиации усвоенного корпоративного поведения государственных гражданских служащих и поиск путей оптимизации // Научное мнение. 2014. № 3.

Нуралиева Э.Ш. Культура государственного гражданского служащего // Социология власти. 2011. № 4.

Терентьев А.Н. Культурное (под)пространство в профессиональном пространстве государственной службы // Культура и образование. 2013. № 4.

Терещук Е.А. Особенности корпоративной культуры государственных служащих в оценках экспертов // Социум и власть. 2010. № 1.

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF OPENNESS IN PUBLIC-ADMINISTRATIVE CULTURE

ELENA LITVINTSEVA, Doctor of Sociological Sciences, Associate Professor, Director of the Research Center for Public Administration and Management of the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119606, Moscow, Vernadskogo prosp., 84). E-mail: ea.litvintseva@migsu.ru

OLGA PEREVERZINA, Candidate of Psychological Sciences, Associate Professor, Chair of Organizational Design of Management Systems of the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119606, Moscow, Vernadskogo prosp., 84). E-mail: oy.pereverzina@migsu.ru

Summary: The article is devoted to the implementation of the principles of openness of the state civil service through the development of public-administrative culture. Characteristics and elements of public-administrative culture, main mechanisms of its formation: legal, organizational, informational and communicative, educational and preventive, controlling are described by the authors. The advantages and prospects of formation of open public-administrative culture in public institutions are considered.

Keywords: state civil service, the principle of openness, public-administrative culture, development mechanisms of public-administrative culture.

References

Elkibaeva Z.I. Professional'naia kul'tura gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh sovremennoi Rossii kak faktor ukrepleniia gosudarstvennosti, stanovleniia grazhdanskogo obshchestva v Rossii i protivodeistviia korruptsii // Aktual'nye voprosy ekonomiki, upravleniia i prava: sbornik nauchnykh trudov (ezhegodnik). [Professional culture of the state civil servants of modern Russia as a factor of statehood strengthening, formation of the civil society in Russia and anti-corruption measures // Topic issues of economy, management and law: annual collection of research papers] 2011. №2.

Kobylkina O.M. Prichiny deviatsii usvoennogo korporativnogo povedeniia gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh i poisk putei optimizatsii // Nauchnoe mnenie. [Deviation reasons of the adopted corporate behavior of state civil servants and search for optimization ways // Scientific opinion] 2014. №3.

Nuralieva E.Sh. Kul'tura gosudarstvennogo grazhdanskogo sluzhashchego // Sotsiologiia vlasti. [Culture of a state civil servant // Sociology of authority] 2011. № 4.

Terent'ev A.N. Kul'turnoe (pod)prostranstvo v professional'nom prostranstve gosudarstvennoi sluzhby // Kul'tura i obrazovanie. [Cultural (sub)space in the professional space of public administration // Culture and education] 2013. №4.

Tereshchuk E.A. Osobennosti korporativnoi kul'tury gosudarstvennykh sluzhashchikh v otsenkakh ekspertov // Sotsium i vlast'. [Peculiarities of the corporate culture of civil servants according to experts // Society and authority] 2010. №1.

ЧТО ЧИТАТЬ



Семенов А.К., Набоков В.И. Организационное поведение

Учебник для студентов вузов. Учебник.- М.: Дашков и Ко, 2015. 272 с.

В учебнике рассматриваются теоретические и методологические основы организационного поведения. Особое внимание уделяется личности и деятельности менеджеров, организующих весь комплекс работ по использованию человеческого потенциала. Содержание учебника соответствует требованиям Федерального государственного образовательного стандарта третьего поколения. Для студентов всех форм обучения, получающих высшее профессиональное образование по направлению подготовки «Менеджмент» (квалификация «бакалавр»). Учебник также может быть полезен для преподавателей, практических работников, а также всех, кто интересуется проблемами управления поведением людей в современной организации.



Ивасенко А.Г., Никонова Я.И., Цевелев В.В. Теория менеджмента. Организационное поведение: 100 экзаменационных ответов

Учебное пособие. М.: Флинта, 2015. 320 с.

Пособие содержит систематизированное изложение теоретических основ организационного поведения персонала на предприятиях разных форм собственности. Исследованы природа и сущность организационного поведения, выделены особенности индивидуального, группового и коммуникативного поведения в организациях, определена роль лидерства в организации, раскрыта взаимосвязь мотивации и результативности организации. Отдельные разделы посвящены поведенческому маркетингу и технологиям формирования организационной культуры.