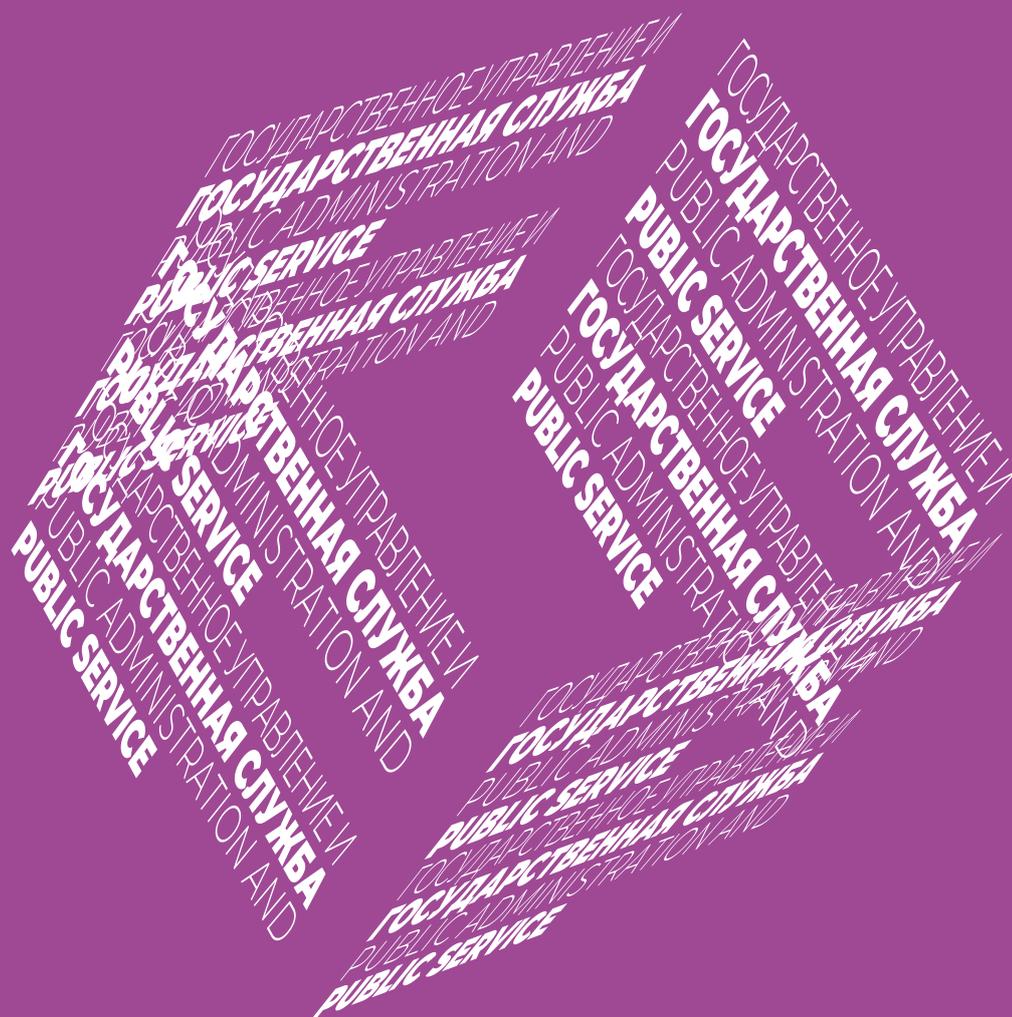


5/22

ПРЕПРИНТЫ



Т. Г. Богатырева, С. Э. Мартынова, Т. Б. Лаврова
С. А. Еварович, Н. Э. Готовщикова, А. С. Ярошенко

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К ИССЛЕДОВАНИЮ ФУНКЦИЙ, СТРУКТУРЫ
И ЭЛЕМЕНТОВ СИСТЕМЫ
ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ ФУНКЦИЙ,
СТРУКТУРЫ И ЭЛЕМЕНТОВ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Богатырева Т.Г.,
эксперт ВШГУ, доктор культурологии, профессор ORCID 0000-0001-5745-1089,
e-mail: bogatyreva-tg@ranepa.ru

Мартынова С.Э.,
Институт «Высшая школа государственного управления», ведущий научный сотрудник
отдела гражданской службы Экспертно-аналитического центра государственной
и муниципальной службы ВШГУ, кандидат филологических наук, доцент
ORCID 0000-0002-6140-6587, e-mail: status.sm@mail.ru

Лаврова Т.Б.,
директор Центра современных технологий обучения и онлайн ресурсов ВШГУ,
кандидат экономических наук, 0000-0002-3733-3234, e-mail: lavrova-tb@ranepa.ru

Еварович С.А., директор Центра профессионального развития государственных
служащих, кандидат педагогических наук, 0000-0003-3920-8960,
e-mail: evarovich-sa@ranepa.ru

Готовщикова Н.Э., заместитель директора Центра профессионального развития
государственных служащих ВШГУ, кандидат филологических наук,
0000-0002-6140-6587, gotovchikova-ne@ranepa.ru

Ярошенко А.С., аспирант

FEDERAL STATE BUDGETARY EDUCATIONAL INSTITUTION OF HIGHER
EDUCATION "RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY
AND PUBLIC ADMINISTRATION"
(RANEPA)

THEORETICAL APPROACHES TO THE STUDY OF FUNCTIONS, STRUC-
TURE AND ELEMENTS OF THE SYSTEM OF PROFESSIONAL CULTURE OF
CIVIL SERVANTS

Bogatyreva T. G.,
Institute "Graduate School of Public Administration", expert, Doctor of Cultural
Studies, Professor,
ORCID 0000-0001-5745-1089, e-mail bogatyreva-tg@ranepa.ru

Martynova S. E.,
Institute "Graduate School of Public Administration", Leading Researcher of the
Civil Service Department of the Expert-Analytical Center of the State and Municipal Ser-
vice, Candidate of Philological Sciences, Associate Professor,
ORCID 0000-0002-6140-6587, e-mail status.sm@mail.ru

Lavrova T.B.,
Institute "Graduate School of Public Administration", Director of the Center
for Modern Learning Technologies and Online Resources, Candidate of Economic
Sciences,
ORCID 0000-0002-3733-3234, e-mail: lavrova-tb@ranepa.ru

Evarovich S.A.,
Institute "Graduate School of Public Administration", Director of the Center for Pro-
fessional Development of Civil Servants, Candidate of Pedagogical Sciences,
ORCID 0000-0003-3920-8960, e-mail: evarovich-sa@ranepa.ru

Gotovshchikova N.E.,
Institute "Graduate School of Public Administration", Deputy Director of the Center
for Professional Development of Civil Servants, Candidate of Philological Sciences,
ORCID 0000-0002-6140-6587, e-mail: gotovschikova-ne@ranepa.ru

Yaroshenko A.S., postgraduate student
e-mail: alexeyaro46@gmail.com

Содержание

Введение	7
1. Теоретические подходы к формированию «сервисного» / клиентоцентричного государственного управления	9
2. Система и инновационные тенденции развития профессиональной культуры государственной службы	13
3. Зарубежные подходы к изучению и формированию профессиональной культуры госслужбы	19
4. Российские исследования профессиональной культуры госслужбы	26
Заключение.....	35
Список использованных источников.....	37

Аннотация

Объектом исследования являются функции, структура и элементы системы профессиональной культуры государственных служащих, трансформирующиеся в соответствии с изменениями, которые претерпевает государственное управление под влиянием сервисного/клиентоцентричного тренда развития, отвечающего современным социетальным преобразованиям и возможностям технологической революции. **Целью** исследования является систематизация спектра механизмов, которые могут использоваться для развития современной профессиональной культуры госслужбы, прежде всего с позиций клиентоцентричности. **Задачи** связаны с выявлением ценностей клиентоцентричного государства, выделением основных характеристик современной профессиональной культуры госслужбы, которые можно отнести к фундаментальному базису развития культуры госслужбы, анализом современных инструментов формирования и развития ключевых ценностей государственных служащих, включая в первую очередь ценности клиентоцентричного государства. **Методом** исследования выступает анализ научных и профессиональных информационных источников с позиций отражения в них концептуальных и инструментальных аспектов формирования профессиональной культуры госслужбы. **В результате:** на основе обобщения зарубежного и российского опыта выделен ряд характеристик современной профессиональной культуры госслужбы, которые можно отнести к фундаментальному базису развития клиентоцентричной культуры госслужбы, предложен экосистемный подход к формированию и развитию компонентов клиентоцентричной профессиональной культуры госслужбы. **Новизна** данной исследовательской работы определяется дефицитом научной проработки в российской и зарубежной литературе инструментов, которые напрямую были бы ориентированы на развитие клиентоцентричной профкультуры, а также технологий, посредством которых используются эти инструменты. **Перспективы** связаны с актуальностью внедрения клиентоцентричности для российских госорганов согласно начавшемуся в 2022 г. эксперименту по апробации соответствующих инструментов, с необходимостью актуализации научной повестки, связанной с формированием профессиональной культуры госслужащих, с вопросом о продуктивности внедрения ценностей клиентоцентричности в деятельность органов власти.

Abstract

The object of the research is the functions, structure and elements of civil servants' professional culture system. It is undergoing transformation, following the changes that public administration undergoes under the influence of a service/client-centric development trend that meets current societal transformations and the possibilities of the technological revolution. **The goal** of the study is to systematize the range of mechanisms for developing a modern professional culture of civil service, primarily from the standpoint of client-centricity. **The objectives** are to identify the client-centered governance values, highlighting the main characteristics of the modern professional civil service culture, which can be treated as the fundamental basis for its development; analyze modern tools for the formation and development of key values of civil servants, including, first of all, the values of the client-centered state. The research **method** is the review of scientific and professional sources from the standpoint of their reflecting the conceptual and instrumental aspects of the formation of the professional civil service culture. **As a result**, numerous characteristics of the modern professional civil service culture are identified, which can be attributed to the fundamental basis for the development of a client-centered culture and are based on the generalization of foreign and Russian experience. An ecosystem approach to the formation and development of components of a client-centered professional civil service culture is proposed. **The novelty** of this research work is determined by the lack of Russian or foreign scientific studies of tools that would be directly focused on the development of a client-centered professional culture, as well as the technologies through which these tools are to be used. **The prospects** are related to the relevance of the introduction of client-centricity in the Russian government agencies, in accordance with the testing of respective tools, which began in 2022. They are also related to the need to update the scientific agenda of the professional culture formation with the issue of the productivity of introducing the values of client-centricity into the activities of government authorities.

Ключевые слова

Государственная служба, ценности, профессиональная культура, государственное управление, клиентоцентричность, компетенции, исследования, партнерство с гражданским обществом, «сервисное» государство

JEL: H83 Государственное управление

Keywords

Civil service, values, professional culture, public administration, client-centricity, competencies, research, partnerships with civil society, "service" state

JEL: H83 Public Administration

Введение

Интерес к развитию профессиональной культуры государственных служащих обострился в связи с постановкой на официальном уровне задачи реализации «сервисной» (клиентоцентричной) модели государственного управления.

В документах – Указе Президента РФ «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» и Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации – было нормативно закреплено понятие «государственные услуги», а начиная с 2010 г. введен в официальный дискурс термин «сервисное» государство, функционирование которого подразумевает быстроту и удобство получения государственных и муниципальных услуг для гражданина. Дальнейшее усиление клиентоцентричности определено в рамках реализации инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года. Задачей Федерального проекта «Клиентоцентричность» поставлена трансформация работы с гражданами, когда на первое место выходит удовлетворение потребностей рядового гражданина и выстраивание вокруг этого всех сервисов государства. В связи с этим остро стоит вопрос о том, как организовать деятельность чиновников, чтобы они могли неформально работать с гражданами и бизнесом, какие можно использовать инструменты для развития новых ключевых ценностей и компетенций государственных служащих. Пока, несмотря на продвижение в рассматриваемой сфере, ее состояние таково: граждане не видят клиентоориентированности госорганов, госслужащие не признают «сервисные» ценности и компетенции как приоритетные, в то же время Правительство РФ ставит задачу развития клиентоцентричной культуры, которая выступает сейчас как инновация в госслужбе.

Внешние регуляторы, среди которых нормативно-правовая база для государственной службы, кадровая политика, являются важными, но не единственными инструментами развития профессиональной культуры государственной службы. То, что делают государственные служащие и, напротив, то, что они не делают, тесно связано не столько с усилением роли внешних регуляторов, сколько с обращением к смыслу и ценностному компоненту государственной службы, зависящему в целом от модели государства и концепции развития государственной службы. Очевидно, что есть поверхностные аспекты в культуре организации (модели поведения, обряды, ритуалы, наблюдаемые символы и церемонии), но потенциальные изменения в ней влекут за

собой более глубокие аспекты культуры – основополагающие ценности и основанные на них предположения и убеждения. «Сильная» культура ценностей и четкое руководство ценностями с учетом выявления зон риска, требующих контроля, – это факторы достижения высокого уровня позитивных для госслужбы ценностей.

Без принятия ценностей профессиональная культура будет лишена своей сути. Мотивы, готовность к деятельности и проявление этой готовности в нормах поведения выступают неотъемлемыми элементами системы профессиональной культуры только в связке с ценностями. Поскольку формирование профессиональной культуры подчинено задаче эффективной реализации госслужащими их функций, логично встает вопрос о компетенциях как совокупности знаний, навыков и личных качеств, необходимых для успешной деятельности. При этом успешная деятельность осуществляется госслужащим не только самостоятельно, но и во взаимодействии с другими госслужащими. Соответственно организационные, в том числе управленческие отношения, проявляемые в моделях взаимодействий (и стиле руководства), также считаем правомерным отнести к элементам профессиональной культуры.

В целом в мировой, включая российскую, научной литературе тема профессиональной культуры госслужащих, а тем более сервисной / клиентоцентричной культуры является крайне мало разработанной, что определяет актуальность и новизну предпринятого исследования.

1. Теоретические подходы к формированию «сервисного» / клиентоцентричного государственного управления

Функции и формы государственного управления во всем мире претерпевают существенные изменения, появляются и новые теоретические разработки концепций и моделей госуправления. Среди них, наряду с классическими бюрократическими моделями, новым государственным менеджментом, моделью «Good Governance», формируются не иерархичные сетевые модели управления, основанные на горизонтальных связях, с более сложным способом координации, модели, которые позволяют вовлечь в управленческий процесс широкие социальные слои. Это острее, чем раньше, ставит вопрос о том, какие ценности лежат в основе деятельности правительств и позволяют ли они согласовывать цели и стратегические задачи развития общества.

Отметим, что интерес к проблематике партисипативности вполне закономерен и связан с центральной позицией актора-индивида, укреплением суверенности личности. Вывод о приоритете для современной личности индивидуальной свободы, о расширении степеней свободы человеческой деятельности как общем векторе развития человеческой цивилизации свойственен научным наблюдениям. Такими новыми ценностями становятся все более широкая свобода индивидуального выбора жизненных стилей и индивидуального самовыражения, рационально-активное поведение граждан как характерная черта культуры гражданственности. Новый тип активной и суверенной личности, испытывающей не только материальные, но и нематериальные потребности, порождает и новые общественные отношения, в том числе, как уже было упомянуто, изменение отношений современного гражданина и государства. Для реализации собственной жизненной траектории гражданин нуждается в обеспечении со стороны государства прав личности и в качественных услугах («сервисе») со стороны органов управления. Причем соответствующие решения, с точки зрения современного гражданина, должны приниматься с его участием, поскольку он как налогоплательщик содержит государственные органы. Это сознание мотивирует и растущий уровень притязаний граждан к государственным услугам.

Соответственно, мировой тенденцией с конца 1970-х – начала 1980-х гг. и по настоящее время стала реализация концепции «сервисного» / клиентоцентричного

госуправления. В рамках концепции орган власти рассматривается как «сервисная организация», основная задача которой – удовлетворять потребности индивидов и обществ.

«Сервисный» характер деятельности современных органов управления придает не только сама нацеленность на создание условий для самореализации общества и личности за счет предоставления услуг. В контексте укрепления позиций актора-индивида подчеркнем все большую индивидуализацию государственных услуг, сближающую их с «сервисом» в других областях деятельности. При этом «сервисная» технология подразумевает принятие решений «в контакте с клиентом» на всех этапах оказания услуги, а «качество» услуг трактуется как степень удовлетворения потребностей каждого гражданина в отдельности и общества в целом.

Сервисная концепция претерпевает со временем определенную эволюцию. Увлечение менеджериальным походом (New public management), характерное для первого этапа внедрения «сервисной» концепции, показало, что эти инструменты не отлаживают внутриорганизационный характер, не отражаются на изменении продуктового подхода к услугам, не обеспечивают преобразования общества на основе сотрудничества различных субъектов в разработке социальной политики и предоставлении государственных услуг. Потребители госуслуг рассматривались как пассивные контрагенты. Если пользователям и «позволялось» выражать их предпочтения, они тем не менее не играли роли в их предоставлении, т.е. существовали ограничения роли и участия граждан и высокая роль организаций и государственных служащих в этом процессе.

На повышение степени участия граждан уже на рубеже 20-21 веков обращается внимание в концепции общественных ценностей (Public Values – PV). Услуги рассматриваются как публичная ценность, которая появляется при оказании качественных, удовлетворяющих запросы граждан услуг. Главная ценность, обеспечиваемая государственным сектором, начинает видеться в выполнении политически санкционированной миссии организации и реализации чаяний граждан.

Первое и второе десятилетие 21 века ознаменованы большим вниманием не к менеджериальным, а к партисипативным сторонам государственного управления, отраженным в понятиях New Public Service (NPS), New Public Governance (NPG), New Public Administration (NPA). В рамках NPS утверждается, что в центре внимания государственного управления должны быть граждане, общины и гражданское общество.

NPS акцентирует вопрос об участии граждан в предоставлении госуслуг, показывая, что посредством этого пользователь общественных услуг трансформируется из потребителя в гражданина, видящего в целом общественные интересы и заинтересованного в предоставлении услуг в целом, а не только тех, которые употребляет только он. Роль государства состоит в том, что, поскольку оно вряд ли знает лучше интересы людей, ему необходимо не контролировать, а помогать людям формулировать интересы и удовлетворять их.

В научной литературе дается оценка различным вариантам современного государственного управления. Так, успешность NPM признана в том, что были введены нормы эффективности и опыта в разработке и предоставлении государственных услуг, а также усовершенствованы технические критерии, по которым оцениваются государственные услуги. NPG повысил осведомленность о важности межорганизационного управления и о потенциале совместного производства государственных услуг, в то время как PV поднял дискуссию от интроспективного акцента только на результатах услуг на их более широкое значение для общества. Наконец, NPA и NPS повысили значение государственных услуг для обновления демократии и гражданского участия, а также для повышения социальной справедливости [1].

Новая модель государственной службы подчеркивает подотчетность должностных лиц гражданам, они будут мотивированы служить в силу приверженности общественным интересам и будут соответствовать ожиданиям граждан. Данная модель государственной службы подходит к государственному управлению с активной и заинтересованной гражданской позиции, роль государственных должностных лиц заключается в создании возможностей для усиления участия граждан в поиске решений общественных проблем. Это говорит о том, что государственным служащим необходимо приобрести навыки, выходящие за рамки способности контролировать или управлять обществом в поисках политических решений, чтобы больше сосредоточиться на посредничестве, ведении переговоров и решении сложных проблем в партнерстве с гражданами. Стремясь удовлетворить более широкие общественные потребности и разработать решения, соответствующие общественным интересам, правительства должны быть открытыми и доступными, подотчетными и отзывчивыми, а также действовать в интересах граждан. С акцентом на вовлечение граждан в качестве основного направления государственного управления структура новой государственной службы является в высшей степени нормативной и ориентированной на ценности.

Волны реформ государственной службы внесли значительный вклад в жизнь общества, однако не изменили существенно ситуацию с оказанием гражданам жизненно важных услуг. Пытаясь выявить причины, лежащие в основе такого рода повторяющихся неудач, исследователи продолжают разработку концепций NPS, в том числе появляется концепция Public Service Logic (PSL), которая отражает необходимость изменения самой логики государственной службы, где провозглашается: цель любой услуги, государственной или частной, состоит в том, чтобы повысить ценность для тех, кто использует эту услугу.

Научный дискурс последних пяти лет демонстрирует продолжение исследований именно в области партисипативного участия граждан в управлении государственными услугами. Внимание проявляется не столько к экономическим выгодам, сколько к общественным ценностям, это является одним из свидетельств перехода от менеджериальных к партисипативным подходам. Услуги рассматриваются в контексте достижения более широких социальных и политических целей, таких как доверие к правительству, социальная интеграция, благополучие сообщества и устойчивость. В контексте развития партисипативности подчеркивается, что госслужащие должны владеть навыками управления участием сообщества, все преобразования современного государственного управления подразумевают новые требования к госслужащим и их профессиональной культуре.

Время требует от чиновников ориентации на «гражданина-потребителя» вместо «государства-производителя», гражданин рассматривается как «клиент» государства, как потребитель (пользователь, заказчик) государственных услуг; качество предоставляемых услуг оценивается степенью удовлетворения требований гражданина (потребителя).

2. Система и инновационные тенденции развития профессиональной культуры государственной службы

Характеристики профессиональной культуры государственной службы должны быть тесно связаны с основным трендом развития современных государств – их трансформацией в «сервисную организацию» с признанием центральной роли сотрудничества органов власти с гражданами, включая участие общества в проектировании и предоставлении услуг.

Перед тем как экстраполировать признаки клиентоцентричности на составляющие части системы профкультуры госслужбы, обратимся к научным взглядам на определение и элементы этой системы. Несмотря на то что профессиональная культура является важным трансформационным фактором государственной службы, играет ключевую роль в обеспечении эффективности и результативности ее функционирования, она не изучается системно, хотя к этому призывают некоторые специалисты. Предлагаемые концепции чаще отличаются перечислением характеристик профессиональной культуры государственной службы или эклектичным соединением взглядов. Понятийный аппарат профессиональной культуры государственной службы не отточен, ее «устройство» и наполняющие ее элементы видятся весьма по-разному.

У российских исследователей профессиональной культуры государственной службы существует тенденция называть в связи с изучением ее аспектов многочисленные труды авторов, в которых аспекты профессиональной культуры скорее упоминаются, а не анализируются подробно, связаны с характеристикой специфики государственного управления, государственной службы, ее кадрового развития или профессиональным развитием государственных служащих (Г.В. Атаманчук, Е.В. Охотский, В.А. Сулемов, А.И. Турчинов, К.Х. Делокаров, В.И. Лукьяненко, В.Г. Игнатов, А.А. Деркач, В.А. Козбаненко, Б.Т. Пономаренко, Е.А. Яблокова, В.А. Мальцев, Н.В. Пушкарев, В.Д. Граждан, Б.В. Лытов, К.О. Магомедов, А.В. Понеделков В.П. Мельников, В.С. Карпичев, В.С. Нечипоренко, Г.Л. Купряшин). Труды этих ученых важны для понимания проблемы, однако не раскрывают специфику профессиональной культуры госслужбы как таковой. Если же профкультура все-таки попадает в поле зрения исследователей, то чаще изучаются отдельные ракурсы, например, аксиологические,

нравственно-этические, институциональные, что вызывает определенную односторонность понимания профессиональной культуры государственной службы. Однако существуют исследования, достаточно широко освещающие профессиональную культуру государственных, а также и муниципальных служащих. При этом много вопросов остаются малоизученными, и самыми острыми из них являются выработка алгоритмов оценки профессиональной культуры и подбор адекватных инструментов для ее развития и управления с целью превращения в позитивную высокопрофессиональную культуру.

Ощущая определенную односторонность изучения профессиональной культуры госслужбы, исследователи призывают к ее преодолению. Так, С.В. Алиева считает необходимым подходить к ней как к типу профессиональной культуры, «который характеризуется знанием современных теорий и технологий управления, умениями осуществлять профессиональную деятельность в сфере государственной и муниципальной службы в современных условиях, владением инновационными управленческими технологиями, приемами творческой неалгоритмизируемой деятельности, наличием гуманистических, демократических, интеракционистских и социализационных ценностей, способностью быть лидером, организатором; обладать творческим складом ума, стратегическим мышлением, склонностью к инновациям, готовностью находить оптимальные пути выхода из неординарных ситуаций» [2].

Я.Г. Зинченко акцентируется необходимость следующего подхода: «Изучение гражданской службы в контексте ее профессионализации требует опоры на принципы системного анализа посредством социологической модели, что дает возможность интегрировать элементы институционального, деятельностного, персоналистского, стратификационного и др. подходов для формирования целостной картины административной деятельности, которая получает определение профессии» [3]. Попытки преодоления указанной односторонности, к сожалению, отличаются скорее «перечислительным» характером признаков профессиональной культуры государственной службы и эклектизмом.

Приведем еще ряд распространенных определений профессиональной культуры государственной службы (таблица 1).

Таблица 1

Распространенные определения профессиональной культуры государственной службы

Год	Автор	Определение
2018	Минтруд РФ	«Профессиональная культура государственного органа – совокупность установленных в государственном органе ценностей, миссии, принципов и правил поведения, приверженность которым способствует эффективной реализации гражданскими служащими задач и функций государственного органа».
2004.	Игнатов В.Г.	«В административной среде выделяются также профессиональная культура и административная культура. Среди государственных служащих имеются профессиональные группы, отличающиеся спецификой выполняемых функций. Культура доминирующего вида деятельности и выступает как профессиональная культура».
2007	Алиева С.В.	«Системный анализ объекта исследования позволяет сформулировать инструментальное определение профессиональной культуры Таким образом, профессиональная культура государственного и муниципального служащего - это система, взаимосвязанных компонентов (когнитивного, аксиологического и конативного), выступающих регулятивами его профессиональной деятельности В качестве его содержательных основ выступают, с одной стороны, когнитивные, ценностные (аксиологические) и операциональные (конативные) аспекты сознания, а с другой - профессионально-социальные роли Объединение этих оснований дает возможность получить модель, наиболее полно отражающую свойства и признаки профессиональной культуры российского государственного и муниципального служащего В составе профессиональной культуры государственного и муниципального служащего можно выделить следующие элементы: знания, необходимые для выполнения профессиональной деятельности (когнитивный блок), организационные и управленческие отношения, в которых материализуются знания, нормы, образцы и ценности аксиологический блок), устойчивые черты личности, нормы поведения, мотивы, а также готовность, предрасположенность к деятельности в сфере государственной и муниципальной службы (конативный блок) в сфере государственной и муниципальной службы (конативный блок)».
2008	Заслонкина О.В.	«Профессиональная культура - это системное качественное состояние личности, которое характеризует уровень социально-профессионального развития государственного служащего, меру и способ реализации его сущностных сил в процессе профессиональной деятельности и ее результатах».
2011	Елкибаева	«Профессиональная культура – это мера, качество деятельности человека в определенной, строго ограниченной области его профессии».
2013	Зинченко Я.Г.	«Профессиональный вектор институционального развития гражданской службы предполагает: - наличие общественной потребности в таком виде специализированной деятельности; - существование признаков, определяющих сущность профессии гражданской службы, отличие ее от других; - организационное оформление статусно-ролевой структуры профессиональной общности гражданских служащих; - совокупность специальных требований и стандартов, характеризующих данный вид деятельности;

		<ul style="list-style-type: none"> - определение компетенций, профессионально важных качеств индивидов, необходимых для выполнения полномочий государственных органов; - отбор, оценку и обучение кадров специальным знаниям, умениям и навыкам; - наличие особой профессиональной культуры, в основе которой заложены нормативные принципы исполнения административной деятельности; - механизмы социализации, обеспечивающие приобщение личности к профессиональной культуре; - профессиональную идентичность гражданских служащих; - мотивацию служебной деятельности чиновников, повышение престижа гражданской службы».
2014	Куриленко Е.Н.	«В структуре профессиональной культуры сферы публичного управления, уровень которой свидетельствует о степени эффективности и управляемости организации как системы, можно выделить профессиональную компетентность, правовые, политические и этические факторы, открытость в осуществлении профессиональной деятельности, социальную ответственность за принимаемые решения, дисциплинированность. На уровне конкретной личности среди ценностных ориентаций выделяется не только совокупность общечеловеческих, нормативно-правовых, национальных, но и корпоративных, присущих всей системе публичных органов власти».
2015	Литвинцева Е., Переверзина О.	«Под государственно-служебной культурой можно понимать: <ul style="list-style-type: none"> – 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».
2017	Садкина Т.М.	«Профессиональная культура чиновника – это синтез его профессиональных, личностных, морально-психологических качеств, объединенных и структурированных господствующими ценностями, нормами и образцами поведения в сфере государственно-муниципального управления. В структуре данного вида культуры можно выделить когнитивные, праксеологические, аксеологические компоненты. Реальной управленческой практике современного российского общества соответствует такой доминирующий тип («идеальный тип») чиновника, который характеризуется именно как авторитарно-функциональный тип, в котором сочетаются черты авторитарно-патримониальной и рационально-функциональной бюрократии в духе веберовской концепции бюрократии, естественно, с определенными вариациями, вызванными российской спецификой управления».
2017	Шалагинов Ю.А.	«Профессиональная культура государственного гражданского служащего как регулятор поведения личности складывается под влиянием корпоративной этики, моральных норм поведения, ценностных ориентаций, личных и профессиональных качеств».

2018	Шачнев С.А.	«Профессиональная культура государственных служащих представляет собой комплекс ценностей и норм служебного поведения, разделяемых государственными служащими, она выступает как качественный показатель состояния государственного управления».
------	-------------	--

Данные определения свидетельствуют о многообразии подходов к профессиональной культуре государственной службы, попытках ее системного / комплексного понимания, в них выделяются следующие элементы профессиональной культуры: знания, нормы, ценности, принципы, навыки, мотивация, правила поведения и деятельности, этика служебного поведения, готовность к деятельности. Как показано в таблице 1, иногда исследователи выделяют миссию государственного органа, организационные и управленческие отношения, устойчивые черты личности госслужащего.

При определении перечня элементов профкультуры в целях дальнейшего их эмпирического исследования в рамках данной научно-исследовательской работы будем руководствоваться следующими соображениями. В первую очередь, эффективной реализации гражданскими служащими задач и функций государственного органа способствует приверженность определенным ценностям, которые и обуславливают принципы деятельности, установки служащего и модели действий. Без принятия ценностей профессиональная культура, как характеризуют ее исследователи, будет проявляться скорее «на репродуктивном и адаптивном уровнях своего развития. Эти уровни не позволяют государственным служащим перейти от исключительно формального исполнения своих должностных обязанностей к эффективному решению инновационных задач, определенных ходом административной реформы» [4]. Соответственно в связке с ценностями мотивы, готовность к деятельности и проявление этой готовности в нормах поведения выступают неотъемлемыми элементами системы профкультуры. Поскольку формирование профкультуры подчинено задаче эффективной реализации госслужащими их функций, логично встает вопрос о компетенциях как совокупности знаний, навыков и личных качеств, необходимых для успешной деятельности. Добавим, что успешная деятельность осуществляется не только самостоятельно, но и во взаимодействии с другими госслужащими. Соответственно организационные, в т.ч. управленческие отношения, проявляемые в моделях взаимодействий (и стиле руководства), также считаем правомерным отнести к элементам профкультуры.

Что же касается системы средств идентификации: фирменный стиль, его элемент девиз-слоган, логотип – уникальный графический символ, – то, с нашей точки зрения, их целесообразно отнести к инструментам формирования профкультуры. Миссию можно рассматривать также как демонстрацию ценностей органа управления.

Таким образом, в состав элементов профкультуры госслужащего нами включены ценности, принципы, мотивы, готовность к деятельности, нормы поведения и взаимодействия, компетенции (знания, навыки, личные качества).

3. Зарубежные подходы к изучению и формированию профессиональной культуры госслужбы

Изучая мировой опыт профессиональной культуры государственной службы, необходимо исходить из того, что за рубежом «государственная служба» часто употребляется как собирательный термин, который используется для обозначения постоянного персонала различных государственных структур. Поэтому, изучая ценности, необходимые для эффективной государственной службы, целесообразно в этой связи широко рассматривать процессы управления профессиональной культурой в той сфере, которую можно обозначить в российских терминах как «организации государственного сектора».

За рубежом управление культурой таких организаций включает комплексный подход, учитывающий эффективное лидерство, характер рабочей среды, применение кодексов поведения и заявления о ценностях, механизмы профессиональной социализации, такие как обучение, а также анализ рисков, необходимый для повышения роли тех или иных ценностей, и вопросы процедурного контроля и надзора. Как правило, при обсуждении данной темы затрагивается роль менеджеров высшего звена, поскольку их деятельность посылает фундаментальные сигналы относительно значимости ценностей в рамках той или иной организации.

На фоне использования формальных методов, в которые включаются вводные курсы для новых сотрудников, и демонстрации тех четких методов, с помощью которых можно управлять ценностными конфликтами и решать этические дилеммы, акцентируется центральное значение неформальной передачи ценностей, которые и определяют то, что делают госслужащие, их систему компетенций.

Зарубежные ученые среди ценностных подходов, которые могут быть положены в систему компетенций, называют: видение общей картины, предполагающей в том числе глубокое понимание клиентов, граждан, услуг; создание эффективных изменений и принятие эффективных решений; общение, сотрудничество и партнерство для создания потенциала для всех; достижение коммерческих результатов; обеспечение оптимального сочетания цены и качества, предполагающее действенное и экономичное использование средств налогоплательщиков при предоставлении государственных услуг; управление качественным сервисом; оперативную и конструктивную работу, предполагающую в том числе создание культуры производительности.

Рассматривая типы организаций, исследователи выявляют организации с внутренней и внешней направленностью. Организации с внешней направленностью преодолевают ограничения бюрократической по своей сути модели с ее формальными принципами и процедурами и отражают «готовность и адаптивность для достижения роста, приобретения ресурсов и внешней поддержки. Ее называют культурой развития и ассоциируют с инновационными лидерами и дальновидностью», с общей ориентацией на результат, что часто подкрепляется такими факторами, как «достижение», «стремление», «целеустремленность» и «обслуживание клиентов». Партнерство приобретает роль средства организационного развития, и ведется поиск средств формирования соответствующих компетенций. Центральную роль при этом специалисты отводят командной работе – она имеет значение как для эффективности деятельности, так и для обеспечения культуры, поддерживающей согласованный и последовательный подход к работе. Таким образом, лидерство, командная работа проектных групп, обучение, подкрепленное опытом работы, многофункциональность / мобильность персонала являются инструментами развития последовательной, согласованной культуры в организации. Все это должно быть подкреплено формализованными способами изучения культуры, включая обследование культуры, составление карты культуры, прямое включение культуры в бизнес-план или заявлениями о стратегии. Экстраполяция таких подходов на организации государственного сектора позволяет достичь его гибкости и эффективности. Для преодоления культурных барьеров и развития синергии между организациями с целью обеспечения согласованного и эффективного обслуживания клиентов важно иметь открытые каналы связи и постоянные консультации с различными партнерскими организациями государственного сектора, участвующими в межведомственных проектах, а также подкрепленные гибкой структурой рабочие группы. Не существует единой общей модели для решения проблемы культуры в организации, но на ее влияние влияет ряд факторов, в том числе масштаб организации, структура, стиль руководства, профессиональное / административное разделение деятельности, стабильность организации, национальные соглашения об оплате труда, методы найма, многофункциональность, наличие проектных команд и четкое включение культуры в стратегические бизнес-планы [5].

Интересен подход, когда привитие и укрепление ценностей рассматривается как нечто большее, чем правила: операционные установки, практика и повседневные

рабочие привычки должны соответствовать этим ценностям и не должно быть диссонанса между основными признанными ценностями государственной службы и конкретными наборами ценностей ее отдельных структурных подразделений. Выделяя организационные строительные блоки для укрепления ценностей, исследователи призывают формировать сопричастность и согласие в отношении ценностей посредством диалога, для структурирования которого нет единых правил и могут применяться самые разные формы; повышать осведомленность об ожидаемом поведении с помощью различных коммуникационных средств, чтобы сотрудники были готовы вести себя в соответствии с ценностями, интегрировать ожидаемое поведение и действия в организационные процессы, создавать структуры и механизмы для оценки и признания соответствия ценностей и определения областей для улучшения или вмешательства, когда это необходимо [6].

В ряде исследований изменение культуры органов власти, организаций госсектора напрямую сопрягается с реформированием государственной службы. Доказываются гипотезы о том, что реформирующиеся организации могут приобретать новые культурные характеристики, совместимые как с идеями реформы, так и с их прежними ценностями и убеждениями, способствуя интеграции реформ, признается множество возможных сочетаний культурных характеристик, которые руководители организаций могут развивать для содействия реформам, при условии что они совместимы с некоторыми нормативными, когнитивными и культурными характеристиками, уже воплощенными в организациях. «Упреждающее реагирование» предлагается определять по готовности к риску, готовности экспериментировать и креативности. Характеристика «целенаправленного сотрудничества» измеряется целеустремленностью, командным духом и сотрудничеством с коллегами. С помощью такого подхода, закладывающего своего рода «разукрупнения» в понимании профессиональной культуры госслужбы по сравнению с обычно выделяемыми компонентами, возможна корректировка инструментов содействия культурным изменениям, которые ассимилируют элементы идей реформы в локальную систему ценностей и убеждений [7].

Для того чтобы выявить факторы, влияющие на развитие «культуры эффективности», ориентацию культуры на организационную гибкость и производительность в свете модернизации в государственном секторе, в расчет берется следующее:

- создание климата перемен, в связи с чем приводятся примеры программы изменений климата, в котором происходит переход государственной службы к «более управленческой культуре»;
- лидерство, необходимое для четкого стратегического руководства;
- вовлечение и расширение прав и возможностей сотрудников, то есть вовлечение в процессы изменений, в деятельность по партнерским соглашениям и проекты;
- ориентация на команду, в том числе реализация преимуществ командной работы с лицами и предприятиями за пределами организации;
- отслеживание культурных изменений;
- обучение, награды и признание, при этом неденежным вознаграждениям уделяется не меньше внимания, чем денежным [8].

Наращивание потенциала для успеха реформ государственной службы порой сопрягается с такими ключевыми особенностями успешных реформ как реализация проектов, предназначенных для создания или адаптации «благоприятных процедур», т.е. повторяющихся моделей деятельности в организациях, основанных на структуре убеждений, культуре и имеющихся кодексах деятельности. Они рассматриваются как «фабрики возможностей», при помощи которых организации учатся и развивают потенциал. Благоприятным условием для динамичных возможностей служит открытая, честная культура, включающая позитивную критику, принятие инакомыслия и сильную ориентацию на клиента. Важна также реализация проектов, направленных на создание или адаптацию «стимулирующих процедур», которым государственные служащие «учатся на практике» [9].

Достоинны внимания идеи зарубежных исследователей о взаимосвязях организационной культуры и этики госслужбы. Этика госслужбы представляет особый интерес и требует специального рассмотрения, в том числе ввиду такого явления, как коррупция или усложнение этических вопросов госслужбы в условиях цифровизации. Однако нельзя обойти и ключевой вопрос о том, почему люди в организациях делают то, чего они никогда бы не сделали сами. Здесь существует, как показывают исследования, сложная связь между культурой организации и этическим климатом. Ученые признают, что не только отдельные люди играют важную роль в продвижении этики на рабочем месте, но и организационная культура в целом. Эта точка зрения важна, поскольку она смещает акцент с индивидуальной на коллективную ответственность

за этику в организации. Выразительны примеры «подводных камней» организационной культуры, когда нарушение культуры безопасности приводит к чрезвычайным ситуациям, авариям, в силу того что «подавляла готовность сотрудников выступить, поделиться своими проблемами и рассказать о потенциальных проблемах» [10].

Многие зарубежные исследователи считают, что в основе развития культуры организации лежит мотивация государственной службы. Существуют десятки публикаций об управлении мотивацией и вовлеченности сотрудника в трудовой процесс, о том, как текущий процесс реформирования государственной службы и более широкий контекст реформы могут влиять на мотивацию государственных служащих, каковы способы, с помощью которых руководители могут влиять на мотивацию сотрудников. Часто исследователи работают в рамках теории «мотивации государственной службы» (PSM – public service motivation). Наряду с перечислением сильных внешних мотиваторов привлекательности государственной службы (жилье, возможности карьерного роста, пенсионная система, качество жизни, оплата труда, безопасность, возможности для баланса между работой и личной жизнью), подчеркивается ориентация людей на то, чтобы приносить пользу обществу. Поэтому одним из выводов становится важность поощрения и поддержки внутренней мотивации, основанной на взаимодействии между ценностями, присущими индивиду, и возможностью поведения, соответствующего этим ценностям. В соответствии с этим разрабатывается стратегия и тактика, которая призвана укрепить систему ценностей, основанную на мотивации государственной службы. В том числе стратегическими задачами видятся: интеграция мотивации государственной службы в процессы управления персоналом, создание и трансляция смысла и цели деятельности на рабочих местах, формирование благоприятной рабочей среды для мотивации государственной службы; а также создание общественной легитимности государственной службы.

В целом PSM воспринимается как важная модель выбора для объяснения поведения государственных служащих, когда они руководствуются общественными интересами. Остаются тем не менее вопросы о том, является ли мотивация госслужбы специфичной для работников государственного сектора и является ли это врожденным предпочтением, которое побуждает некоторых работать на общественных должностях, или оно развивается в результате социализации.

Одним из источников формирования ценностей организации является лидерство. Лидерство отражает острую потребность инновационного преобразования государственной службы. Чтобы поддерживать повышение уровня инноваций в государственном секторе, служащим потребуется использовать или применять ряд навыков в своей повседневной работе. Внимание среди областей навыков для инноваций в государственном секторе сосредоточено на постепенной и экспериментальной разработке политики, продуктов и услуг; информационной грамотности, ориентации на пользователя; поиске и опробовании новых идей или способов работы; объяснении изменений таким образом, чтобы обеспечить поддержку; оспаривании статус-кво и работе с «необычными» партнерами [11]. При этом лидеры на всех уровнях должны быть образцами для подражания, особенно в условиях повышения разнообразия персонала из-за прихода в госслужбу представителей разных поколений со своими мировоззрением и иным пониманием норм.

Среди лидерских качеств, необходимых для решения сложных политических задач, видятся: лидерство, основанное на ценностях, открытое вовлечение, организационное руководство и сетевое сотрудничество. Внедрение систем и инструментов для оснащения лидеров этими возможностями представляется исследователям как комплекс мероприятий, связанных, во-первых, с привлечением нужных людей на высшие должности государственной службы, включая обеспечение наличия потенциального пула кандидатов с компетенциями и мотивацией, необходимыми для занятия этих должностей; во-вторых, с поддержкой квалифицированных руководителей (постоянное обучение и адаптация к меняющимся реалиям, в том числе возможность использовать создание сетей, поддержку со стороны коллег, наставничество, коучинг, работу в управленческой команде). Также важно использовать определенные инструменты управления (финансовые инструменты, системы управления персоналом, доступ к необходимым навыкам и знаниям; данные и информацию для поддержки принятия решений; средства коммуникации для подключения к более широким сетям и руководства ими) [12].

В целом, подводя небольшой итог, можно констатировать, что, сопрягая реформы и культуру организации, зарубежные исследователи осуществляют достаточно широкий подход к возможностям культурных изменений и использования разнооб-

разных инструментов для воздействия на ценности как центральный компонент культуры государственной службы и в первую очередь профессиональной культуры как ее подсистемы.

4. Российские исследования профессиональной культуры госслужбы

В России инструментальный подход к профессиональной культуре государственной службы не столь развит, осуществляется достаточно традиционно и не богат конкретными рекомендациями по внедрению тех или иных ценностей в деятельность государственных служащих.

Как правило, отмечается важность проблемы, зависимость качества управления от культуры и от ее смыслов и ценностей. В управлении развитием профессиональной культуры подчеркивается необходимость системного, но в то же время дифференцированного подхода к управлению профессиональной культурой госслужащих. Однако, как правило, в реальности это выглядит ограниченно: «обеспечение качественного профессионального отбора и подбора кадров; проведение аттестации специалистов независимыми аттестационными комиссиями с учетом критериев оценки уровня сформированности профессиональной культуры государственных служащих; совершенствование системы профессионального развития государственных служащих» [13].

Одним из ученых, исследующих вопросы инновационного преобразования профессиональной культуры, упоминается важное «деятельностное воспроизводство» ее элементов, рассмотрение которого могло бы привести к новым позициям по формированию профессиональной культуры госслужбы. Однако, уточнив, что «работа данного канала обеспечивается выполнением комплекса взаимосвязанных функций (адаптационной, информационной, мотивационно-стимулирующей, контрольно-регулирующей, профессиональной дифференциации, социальной интеграции), качество которых зависит от ряда факторов и условий, складывающихся как стихийно, так и целенаправленно» [1], автор в конечном итоге трансформацию профессиональной среды сводит к технологиям конкурсного отбора, который является одним из наиболее заметных факторов формирования кадрового потенциала организации и предпосылок выстраивания профессиональной культуры.

В другой публикации, посвященной, как следует из названия, в том числе практическим аспектам совершенствования профессиональной культуры, ее создание понимается как «внедрение в деятельность государственных органов механизмов, сти-

мулирующих эффективную профессиональную служебную деятельность гражданских служащих и соблюдение ими единых правил служебного поведения» [14]. Аттестация «с фиксацией профессионально важных качеств работников в административных регламентах и индивидуальных планах профессионального развития» [14] выходит здесь на первый план.

Н.А Патутина и Н.В. Кривошеин резервом развития организационной культуры госслужбы видят изменение внутренней среды госслужбы с учетом «увеличения роли таких характеристик корпоративных ценностей, норм, условий и организации труда, которые будут обеспечивать большую их свободу и активность» [15].

В статье Н. Калмыкова содержится важное утверждение о том, что на мотивационный комплекс госслужащих влияет принцип ответственности госслужащего за результат общей деятельности, и, главное, соблюдение этого принципа «является признаком того, что работники разделяют базовые цели (видение) и ценности (миссию) организации» [16]. «Внедрение и распространение этого элемента в корпоративной культуре, – утверждает автор, – может формироваться не только через документы, но и путем применения различных методов и техник, вплоть до организационно-деятельностных игр» [16]. Данный тезис, однако, не получает своего развития.

В материале авторов Центра перспективных управленческих решений РАН-ХиГС содержится современное положение о том, что «включение запросов общества в модель ценностных установок, личностных качеств и компетенций, которыми госслужащие должны обладать на базовом уровне, повысит уровень доверия граждан к органам государственной власти» [17]. Однако решение проблемы противоречивых установок и запросов, которые получают госслужащие, переносится в привычный ракурс создания соответствующего кадрового централизованного органа, где будет выработываться подход «к консолидированному программированию целевых навыков и компетенций, отвечающих запросам общества в части личностных качеств и ценностей, а также требованиям системы госуправления в отношении знаний, навыков и компетенций» [17].

В аналитическом докладе «Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России» показано, что «основу современной корпоративной культуры на государственной службе должны составлять 1) возможность и высокая степень участия сотрудников в принятии стратегических и тактических организационных решений; 2) организационные ритуалы (традиции, церемонии,

памятные даты, обычаи); 3) выработка и закрепление системы ценностей, убеждений, ориентаций, философии гражданской службы, объединенной смыслом гражданского служения» [18]. Мешают развитию культуры госслужбы «невнимание руководства к проблеме корпоративной культуры, отсутствие базовых ценностей, целей, объединяющих всех работников госорганов и чрезмерную сменяемость управленческих кадров, не способствующую воспроизводству корпоративных ценностей» [18]. Отмечено, что наибольшая заинтересованность в формировании и развитии корпоративной культуры присуща руководству органов исполнительной власти, высшему руководству, самим служащим и линейным руководителям [18].

Е.Н. Куриленко утверждает, что «на настоящий момент основным способом воздействия и профессионализации кадров системы управления является конкурсный отбор» [19], а инструментом регуляции их поведения – «создание организационных предпосылок профессионализации их деятельности, ориентация на инновации, большой объем перерабатываемой информации, обратная связь с населением» [19]. Без этого невозможно достичь необходимого уровня профессиональной культуры госслужащих.

Ряд авторов считают, что нормы, регламенты и запреты неэффективны как факторы влияния на служебное поведение госслужащих, они снижают мотивацию и искажают смысл профессиональной деятельности. В связи с этим ключевым инструментом повышения качества и результативности государственной гражданской службы России должно стать управление ценностями, что требует их закрепления в нормах права, иначе происходит свободная интерпретация их смысла, заложенного в правовых документах, нормах. Для перспектив развития российской госслужбы необходимо сформулировать профессиональные ценности и закрепить их законодательно, при этом осмысливая и «ценности гражданской службы как службы общественного служения — new public service (NPS)» [20]. Ценности при этом не называются, указывается только на необходимость их широкого обсуждения.

Среди публикаций выгодно отличается более конкретным подходом к развитию профессиональной культуры госслужащих статья Е. Литвинцевой и О. Переверзиной. Учеными выделены необходимые механизмы для ее внедрения в практику работы органов власти: «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 «Инtranет»); воспитательно-профилактический (распространение лучших практик служебного поведения, кодекса этики госслужащего); контролирующий (своевременная коррекция исполнения правил и стандартов и контроль за их соблюдением)» [21]. В русле решения взаимосвязанных задач предлагается ряд соответствующих инструментов и мероприятий [21].

Часть авторов затрагивали вопросы развития профессиональной культуры государственной службы посредством инструментов, используемых в рамках компетентностного подхода. Они позволяют «определять программу развития в системе управления талантами и планирования карьеры и выстраивать карьерный трекинг, а также измерять эффективность руководителя» [22]. Обеспечивать соответствие между компетенциями сотрудников и решением ими необходимых задач призвана кадровая служба, которая должна внедрять в управление персоналом «компоненты, прошедшие успешную апробацию в передовых отечественных и зарубежных компаниях» [22]. Нужны не формальные мероприятия, а организационные изменения, доступность информации, в том числе работа карьерных лифтов. «Цели управления персоналом в контексте компетентностного подхода формулируются так, чтобы показать, что данные процессы могут улучшить деятельность организации путем достижения более высоких результатов работы, изменения поведения сотрудников, роста продуктивности и эффективности организации, считают ученые. – На первый план выдвигаются необходимость активизации механизмов саморазвития и самоорганизации сотрудников и создание для этого определенной культуры и поддерживающей среды в организации» [23].

Синергичный подход к развитию организационной культуры открытой системы госслужбы, по мнению В.Л. Романова, вызывает к жизни «следующие основные компоненты системы: – личный пример руководителей, соблюдающих принятые организацией нормы поведения, поддерживающих ценности и нормы государственной службы; воспитание высоконравственных качеств государственных служащих; – отбор и продвижение кадров государственной службы в соответствии с ценностями государственно-служебных отношений; – стимулирование разработки и освоения служащими новых организационных технологий; – введение в программы обучения

служащих учебных курсов по организационной культуре; – стимулирование наградами и привилегиями служащих, поддерживающих ценности государственной службы; – помощь новым работникам в адаптации на государственной службе и замещение вакантных должностей только по конкурсу; – совершенствование нормативно-правовой базы государственной службы» [24].

В отношении развития профкультуры в практике работы российских госорганов можно выделить несколько действий. Так, свою роль в ее понимании сыграла созданная в Минтруда РФ «Методика формирования и развития профессиональной культуры государственного органа». В ней перечислены важнейшие ценности государственной службы, показана роль ценностей и миссии органа в формировании профессиональной культуры, методы повышения осведомленности о профессиональной культуре, затрагивается роль образовательных программ в развитии профессиональной культуры [25]. Многие мероприятия конкретизированы, например, мероприятия по нематериальной мотивации госслужащих, есть инструкция по развитию профессиональной культуры для руководителей. Методика вносит свой позитивный вклад в развитие профессиональной культуры госслужбы. Однако отметим, что ей присуща привычная направленность – это исходная ориентация на внешнее регулирование профессиональной культуры кодексами, правовыми актами: «В отличие от профессиональной культуры организации, способной развиваться обособленно, профессиональная культура конкретного государственного органа формируется исходя из его особенной конституционно-правовой природы и основывается на нормативных правовых актах, определяющих статус, задачи и функции государственного органа, а также требования, предъявляемые к государственным служащим» [25].

С 2020 года, когда ценности работы Правительства РФ и других госорганов получили в официальных заявлениях и документах четкую связь с ориентацией на потребности граждан, были разработаны стандарты клиентоцентричности для граждан и бизнеса. Стандарты предписывают технологии выявления потребностей клиентов и на этой основе проектирования и реинжиниринга услуг и сервисов, предоставляемых органами власти и уполномоченными организациями. Помимо этого, стандарты содержат требования к системе мотивации, которые включают поощрения за удовлетворение потребностей клиентов; стимулирование обмена и распространения знаний по вопросам повышения качества клиентского опыта; вовлечение представи-

телей органов власти и уполномоченных организаций в процессы проектирования новых услуг и сервисов, реинжиниринга существующих услуг и сервисов; внедрение системы показателей эффективности сотрудников, отражающих их навыки клиентоцентричного поведения. В стандартах относительно корпоративной культуры – «культуры внимания к клиенту» – как инструменты рассматриваются (но инструментами не называются) программы обучения, направленные на формирование личностных компетенций и «мягких навыков» взаимодействия.

На совещании о ходе реализации и результатах инициатив социально-экономического развития до 2030 года под председательством М. Мишустина 1 февраля 2022 г. было уделено внимание «новой культуре» госслужбы. В качестве механизмов формирования можно рассматривать упомянутые на совещании системы отбора, адаптации, мотивации и развития кадров, а также обучение госслужащих пониманию как ценностей, так и инструментов клиентоцентричности. В частности, в пилотных регионах РФ, где внедряются принципы клиентоцентричности, проходит обучение заместителей руководителей, отвечающих за это направление. Было подчеркнуто, что проект клиентоцентричности устанавливает правила и стандарты для всех государственных проектов.

На основании российского и зарубежного опыта обобщим весь спектр механизмов, которые могут использоваться для развития современной профессиональной культуры. Для этого необходим широкий подход, позволяющий по сути выстраивать целую экосистему формирования и развития новых ключевых ценностей государственных служащих. В рамках экосистемы признаем важность социального фона, на котором происходит этот процесс. Не вызывает сомнений тесная связь национальной культуры и культуры любой организации, но не только это составляет общий социальный фон, определяющий особенности профессиональной культуры современной государственной службы. Важно общее понимание необходимости преодолеть традиционную бюрократическую закрытость, осуществлять переход к открытой вовне государственной службе. Такого рода понимание формируется в результате распространения в обществе идей о происходящих изменениях в системе регуляции социальных процессов, влекущих за собой равноправное партнерство государства с бизнесом и гражданским обществом. Важной составной частью социального контекста является

возможность использования инструментов контроля со стороны самого общества, повышение требовательности к госслужащим, в целом учет того, каковы общественные ожидания.

С точки зрения дефиниции экосистема может быть понята как совокупность институциональных условий и механизмов взаимодействия субъектов, участвующих в формировании и развитии новых ключевых ценностей. Такая экосистема включает спектр наиболее востребованных процессов и инструментов и позволяет путем создания бесшовной среды достичь системных изменений в профессиональной культуре госслужащих (таблица 2). Участники экосистемы должны знать, как взаимодействовать с экосистемой в целом и использовать опыт для ее совершенствования.

Таблица 2

Экосистема формирования и развития компонентов профессиональной культуры госслужбы

Инструменты формирования профессиональной культуры	Компоненты экосистемы
Формирование в обществе представлений об открытости государственной службы, использование инструментов контроля со стороны самого общества, повышение требовательности к госслужащим, в целом учет того, каковы общественные ожидания.	Социальный контекст
Учет потребностей граждан, вовлечение граждан, оценка оказания услуг	Граждане как пользователи госуслуг
Нормативно-правовая база. Нормативно-правовые акты, стандарты, миссия, связи между работой каждого сотрудника и общей миссией организации, принципы, правила, оценка эффективности и результативности, дорожная карта изменений профкультуры	Органы власти (управленческий аспект)
Создание рабочих структур, которые повышают саморегулирование и расширяют возможности сотрудников	
Вовлечение в процессы изменений и расширение прав и возможностей сотрудников Деятельность по партнерским соглашениям и проектам, ориентация на команду, в т.ч. реализация преимуществ командной работы с лицами и предприятиями за пределами организации	
Анализ рисков, необходимый для повышения роли тех или иных ценностей, процедурный контроль и надзор	
Участие в проектах, предназначенных для создания или адаптации «благоприятных процедур», т.е. повторяющихся моделей деятельности в организации, основанных на структуре убеждений, культуре и имеющихся кодексах деятельности («фабрики возможностей», при помощи которых организации учатся и развивают потенциал); реализация проектов, направленных на создание или адаптацию «стимулирующих	

Продолжение таблицы 2

процедур», которым государственные служащие учатся на практике.	
Кадровые технологии. Внедрение в управление персоналом компонентов, успешно апробированных в России и за рубежом; работа карьерных лифтов; стимулирование овладения новыми организационными технологиями, управление эффективностью; создание благоприятной управленческой среды, изменение культуры организации в соответствии с миссией.	Кадровые процессы и отношения в органах власти
Управление персоналом. Различные мероприятия и методы профессионального развития, программирование компонентов профессиональной культуры (знания, навыки, компетенции), отвечающих современным требованиям, формирование квалификационных требований, отбор и подбор кадров; аттестация (включая оценку уровня профессиональной культуры); документальная фиксация профессиональных качеств работников (административные регламенты, индивидуальные планы профразвития).	Государственная служба
Нормативные правовые и иные акты по вопросам гражданской службы. Кодексы, акты, стандарты и регламенты взаимодействия госслужащих с референтными группами	
Идентификационные компоненты модели поведения. Ритуалы, символы, церемонии, обряды	
Мотивация. Видение и действия организации, отражающие приверженность мотивации государственной службы, системы вознаграждения (которые подчеркивают долгосрочную привлекательность для сотрудников и не вытесняют внутренние мотивации), стимулирование наградами и привилегиями, PSM в качестве критерия отбора для поступления на государственную службу (приведение стимулов в соответствие с ценностями PSM сотрудников)	Государственные гражданские служащие
Развитие лидерских качеств. Лидеры – образцы для подражания, носители инновационных навыков	
Командная работа. - фактор расширения компетенций участников	
Рабочая среда. совершенствование рабочих пространств, создание климата перемен (программы изменения климата и перехода к другой культуре), актуализация механизмов саморазвития и самоорганизации госслужащих, и создание соответствующей поддерживающей среды, поощрение сотрудничества на рабочем месте.	
Этика - воспитание высоконравственных государственных служащих.	
Выстраивание эффективных внутренних и внешних коммуникаций.	Коммуникационное взаимодействие в

Продолжение таблицы 2

<p>Создание и трансляция принципов и ценностей, лучших практик, открытый диалог (беседы, рассказ историй), тематические исследования, опросы (в т.ч. с использованием онлайн-платформ); широкий спектр стратегий взаимодействия: от показа видеороликов, ролевых игр, тематических исследований и семинаров до анонимного обмена информацией о реальных случаях неправомерных действий; открытость каналов связи, постоянные консультации с различными партнерскими организациями; культура позитивной критики; принятие инакомыслия; сильная ориентация на клиента.</p>	<p>профессиональном общении</p>
<p>Внешнее и внутреннее обучение. различные формы обучения, адаптация новичков, наставничество, коучинг, создание сетей, обучение у коллег; проведение стажировок и организационно-деятельностных игр, организация специальных учебных курсов, в целом, интеграция обучения в работу государственных служащих.</p>	<p>Обучение госслужащих</p>
<p>Механизмы для оценки и признания соответствия ценностей и определения областей для улучшения или вмешательства. Структурированный формализованный процесс для оценки потенциальных сотрудников по ценностям, отслеживание культурных изменений</p>	<p>Экспертиза, мониторинг</p>
<p>Участие в оказании услуг. Донести социальную значимость работы, создать возможности для прямого контакта между сотрудниками и получателями услуги; знание разработки стандартов / регламентов и проектирования услуг, наличие знаний и опыта как основа профессионального развития и расширения набора профессиональных компетенций</p>	<p>Инфраструктура оказания услуг</p>
<p>Разъяснительные, обучающие и воспитательные мероприятия для внедрения принципов и механизмов открытой культуры, конкретные мероприятия с целью решения ряда взаимосвязанных задач.</p>	<p>Специальные мероприятия</p>

Заключение

Таким образом, научный дискурс демонстрирует чрезвычайно обширный набор инструментов формирования профкультуры госслужбы. В целях оперирования понятиями, соотносимыми с инструментами профкультуры, для проведения эмпирического исследования сосредоточимся на более укрупненных позициях. При этом будем учитывать положения, сформулированные относительно того, что мы считаем компонентами профкультуры. Дифференцируя компоненты и инструменты, именно к инструментам формирования профкультуры госслужбы отнесем:

- миссию (и связанные с ней дорожные карты по изменениям профкультуры);
- кодексы этики;
- стандарты клиентоцентричности (которые предусматривают взаимодействие с потребителем услуг) и контроль за их соблюдением;
- обучение и развитие (в т. ч. обмен опытом, саморазвитие, обучение действием);
- подбор и оценку кадров;
- трансформационное лидерство;
- совместную проектную деятельность как с госслужащими, так и с гражданами / организациями;
- систему идентификации.

Эти инструменты, в отличие от социального контекста (требовательности общества к госслужащим), в большей степени регулируются самим госорганом.

В целом научный дискурс демонстрирует недифференцированное рассмотрение инструментов формирования профкультуры госслужбы с точки зрения того, как эти инструменты соотносятся с различными компонентами профкультуры. Скорее, вместе взятые и компоненты профкультуры, и инструменты рассматриваются как механизмы формирования ценностей. Мы подходим к данному вопросу с позиций большей детализации понятий и прежде всего с целью повышения их операционных возможностей, в т. ч. в практической деятельности. В результате эмпирического исследования будет определено, имеют ли выделенные нами компоненты профкультуры сфокусированные именно на этих аспектах инструменты, или же набор инструментов носит в большей степени недифференцированный характер, и его можно использовать для того, чтобы формировать любые (или многие) компоненты профкультуры.

Анализируя научный дискурс, обратим внимание на то, как инструменты формирования профкультуры госслужбы соотносятся исследователями именно с клиентоцентричностью. Прежде всего отметим, что красной нитью проходит положение о партнерстве с обществом, командной работе с гражданами и организациями, открытом диалоге и под. Это можно отнести к фундаментальному базису развития клиентоцентричности госслужбы. Непосредственно в контексте оказания госуслуг выделим из научного дискурса положения относительно профкультуры госслужбы:

- культура развития связана с обслуживанием клиентов;
- инновации в госсекторе подразумевают разработку услуг с ориентацией на потребности пользователя;
- открытая культура предполагает сильную ориентацию на клиента;
- эффективные изменения, культура производительности предполагают глубокое понимание клиентов, граждан, услуг и действенное и экономичное использование средств налогоплательщиков при предоставлении государственных услуг;
- достижение общественной легитимности госслужбы подразумевает прямой контакт между служащими и получателями услуги;
- разработка модели услуг требует гибкости и эффективности;
- мотиватором привлекательности госслужбы является ориентация на то, чтобы приносить пользу обществу.

Как можно заметить, такие положения лишь повторяют характеристики «сервисного» государства. Небольшие дополнения касаются определений профкультуры современной госслужбы. Суммируя эти характеристики, профкультуру можно квалифицировать как культуру развития, инновационную, открытую, эффективную, гибкую, ориентированную на пользу обществу и способствующую легитимности государственного управления. Однако в отношении инструментов, которые напрямую были бы ориентированы на развитие именно клиентоцентричной профкультуры, наблюдается явный дефицит научной проработки. О технологиях, посредством которых используются эти инструменты, также речи не идет.

Исследование подготовлено в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Osborne, S.P. Public Service Logic. Creating Value for Public Service Users, Citizens, and Society Through Public Service Delivery. – Routledge, 2021
2. Алиева С.В. Профессиональная культура государственных и муниципальных служащих: состояние и условия инновационной трансформации (на материалах Южного федерального округа) Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. доктора социол. н., 2008.
3. Зинченко Я.Г. Профессионализация государственной гражданской службы в российском обществе. Автореф. дисс. на соискание уч. ст. кандидата социологических наук. 2009.
4. Заслонкина О.В. Управление развитием профессиональной культуры государственных гражданских служащих (на материалах Орловской области). Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. кандидата социол. н. Белгород, 2008.
5. O'Donnell, O., Boyle, R. (2008) Understanding and Managing Organisational Culture. CPMR Discussion Paper 40. Institute of Public Administration. Dublin. – URL: https://www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/CPMR_DP_40_Understanding_Managing_Org_Culture.pdf
6. Thangaraju, Ghalpanah, Tan, Keith. (2014) The Value of Values in the Singapore Public Service. – URL: <https://www.csc.gov.sg/articles/the-value-of-values-in-the-singapore-public-service>
7. Yee, W.-H., van Thiel, S. (2021) Global reform meets local context: cultural compatibility and practice adoption in public sector reform // International Journal of Public Sector Management. – V.34 (2)
8. O'Donnell, O., Boyle, R. (2008) Understanding and Managing Organisational Culture. CPMR Discussion Paper 40. Institute of Public Administration. Dublin. – URL: https://www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/CPMR_DP_40_Understanding_Managing_Org_Culture.pdf
9. Thomas, P. (2020) Building transformative capability through civil service reform // Administration. – V. 68 (4).
10. Pantiru, M.K. (2019) Ethics, an integral part of the organizational culture in the European public administrations. EUPAN survey during the Romanian Presidency of the

Council of the European Union in 2019. – URL: <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/05/Ethics-an-integral-part-of-the-organizational-culture-in-the-European-public-administrations.pdf>

11. Core Skills for Public Sector Innovation. A beta model of skills to promote and enable innovation in public sector organisations. OECD. April 2017. – URL: https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI-core_skills_for_public_sector_innovation-201704.pdf

12. Gerson, D. (2020) Leadership for a high performing civil service: Towards senior civil service systems in OECD countries. OECD Working Papers on Public Governance. – 2020. – No. 40. Publishing, Paris. – URL: <https://www.oecd.org/innovation/leadership-for-a-high-performing-civil-service-ed8235c8-en.htm>

13. Заслонкина О. В. К вопросу об управлении развитием профессиональной культуры государственных служащих//Наука о человеке: гуманитарные исследования. 2010.

14. Шачнев С.А. Профессиональная культура государственного служащего: методологические и практические аспекты совершенствования//Известия Тульского Государственного Университета. 2018. №4.

15. Патутина Н.А., Кривошеин Н.В. Особенность и резервы развития организационной культуры в сфере государственного и муниципального управления // Вестник Евразийской науки, 2019. № 6.

16. Калмыков Н. Корпоративная культура служащих: сравнительный социологический анализ // Государственная служба. 2015. № 6 (98).

17. Байтеряков С.В., Барышникова А.В., Копыток В.К., Филиппова А., Шубина Д.О. Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения / под ред. М.С. Шклярук; М.: Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений, 2021.

18. Барциц Н. Н., Борщевский Г. А., Магомедов К. О. Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России Аналитический доклад. М.: Дело, 2018.

19. Куриленко Е. Н. Проблемы регуляции профессиональной культуры публичных служащих//Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика 2014. № 12.

20. Бойко Е.А., Меньшова В.Н. Ценности государственной службы и гражданских служащих: перспективы для России// Власть. 2015. № 4.
21. Литвинцева Е., Переверзина О. Внедрение принципов открытости в государственно-служебную культуру// Государственная служба. 2015. № 2.
22. Васильева Е.В. Компетентностный подход в государственной службе: какие знания и навыки выбирают госслужащие? //Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 4.
23. Васильева Е.В., Мирзоян М.В. Проблемы формирования кадрового потенциала государственной службы в контексте реализации нового государственного менеджмента//Управленческие науки. 2017. Т. 7. № 4.
24. Романов В.Л. Организационная культура государственной службы// Управленческое консультирование.2009. № 2.
25. Методика формирования и развития профессиональной культуры государственного органа. Минтруда РФ, 2018.

В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ