
УПРАВЛЕНИЕ

Е.В. ОХОТСКИЙ

*ДОКТОР СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОР,
ЗАВЕДУЮЩИЙ КАФЕДРОЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРАВА МЕЖДУНАРОДНОГО ИН-
СТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ(УНИВЕРСИТЕТ) МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО СОВРЕМЕННОЙ ФОРМАЦИИ

В статье затрагиваются актуальные вопросы управленческой культуры современного государственного служащего, анализируется ее сущность, отличительные особенности, представлены критерии и индикаторы оценки. Параллельно исследуются трудности борьбы с бюрократическими проявлениями в служебных отношениях, затрагиваются вопросы формирования организационно-управленческой культуры современного гражданского служащего, укрепления служебной дисциплины, овладения современным стилем служебной деятельности и основами делового этикета.

Ключевые слова: волокита, дебюрократизация, дипломатический протокол, дисциплина, дисциплинированность, заседательская суета, иерархичность, конформизм, личная организованность, правовая урегулированность, разграничение полномочий, служебное поведение, этикет, этикет государственных служащих, управленческая культура.

E. OKHOTSKY

*DOCTOR OF SCIENCES (SOCIOLOGY), PROFESSOR, PHD,
HEAD, DEPARTMENT OF STATE ADMINISTRATION AND LAW,
INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATION,
MGIMO(UNIVERSITY) UNDER THE MFA OF RUSSIA*

ADMINISTRATION CULTURE OF A MODERN CIVIL SERVANT

The article deals with pressing questions of modern public servant's administrative culture, its essence and distinctive features are analyzed; its criteria and estimation indicators are presented. Parallel investigation of struggle with bureaucratic obstacles in the labor relationships is conducted; issues of modern civil employee's organizational-administrative culture formation is risen, the strengthening of office discipline, mastering the modern style of office activity and bases of business etiquette are studied in the current article.

Key words: red tape, red tape elimination, diplomatic protocol, discipline, self-discipline, glut of meetings, hierarchy, conformism, self-organization, legal adjustment, division of powers, official behavior, etiquette, civil service etiquette, administration culture.

Управленческая культура - одна из базовых составляющих общей профессиональной культуры служащего, хотя и представляет собой нечто производное от общей системы компетенций (профессиональных знаний, умений и навыков), которыми он владеет. И неважно, какую роль исполняет служащий в ансамбле государственного управления: руководителя или обеспечивающего специалиста, лидера или посредника, аналитика или организатора. Каждый из них в рамках своих полномочий формулирует цели (стратегические или тактические, глобальные или локальные), ставит задачи (перед собой или другими), организует и диагностирует, планирует и координирует, контролирует и

воодушевляет, взыскивает, а если наделен достаточными полномочиями, то и наказывает. Вот почему так велика значимость организаторских способностей, управленческой и правовой его подготовки, знаний правил служебного этикета и принципов административной этики.

Сразу оговоримся, что в данном случае мы ведем речь не о корпоративной организационной культуре, не об организационной культуре государственной службы как системы, а об управленческой культуре служащего - важнейшей составляющей его профессиональной индивидуальности. Под управленческой культурой мы понимаем комплекс наиболее важных алгоритмов, задающих конкретные ориентиры в

профессиональной деятельности, представляем как *органическую совокупность принципов, способов, средств, форм и методов целенаправленного организующего, координирующего и контролирующего действия, которыми овладел и успешно использует служащий в своей профессиональной деятельности в процессе реализации должностных полномочий.*

Управленческая культура – мощный стратегический фактор, позволяющий ориентировать все подразделения аппарата государственного управления и отдельных ее работников на общие цели, мобилизовать инициативу, обеспечить нужную сплоченность людей на пути достижения поставленных целей. Высокая культура управления на основе принципов демократии и законности не приемлет авторитаризма и чрезмерной централизации, сверх жесткой иерархичности отношений, бездумного и беспрекословного повиновения. Ей больше присущи профессионализм, смелость и сознательная дисциплина, строгое следование принципам морали и нормам современного делового этикета. Здесь не уместны карьеризм и бюрократический конформизм, подозрительности и боязнь нового.

Организационно-управленческая культура задает некую систему координат профессиональной деятельности. Объясняет, почему служащий в одной ситуации действует так, а в аналогичной, но при других обстоятельствах, иначе, помогает сгладить противоречия в коллективе, обеспечивает лучшую согласованность индивидуальных интересов и общих целей организации.

Конечно, каждый специалист отличается своим уровнем профессионализма, своим качеством управленческой культуры. Она может быть высокой и низкой, хорошей или плохой, эффективной или не особенно. Но в любом случае – это оригинальная смесь отношений, традиций, форм, методов и средств, которые взятые вместе, создают неповторимый образ специалиста-управленца, отражает, как сейчас говорят, его энергетику, его сопричастность к профессиональной группе менеджеров.

При этом управленческая культура не сводится к обычному набору показателей образовательного или профессионально-

квалификационного характера. Это не только образованность, деловитость и личная организованность. Это более емкое и глубокое явление. В ней находят выражение гуманистическая направленность поведения, целеустремленность, морально-этическая зрелость, чувство ответственности и личного достоинства. Структурная конфигурация такой культуры детерминирована множеством факторов объективного (правовое пространство, форма правления, политический режим, национальные традиции, особенности характера, менталитет) и субъективного характера – образование и квалификация, жизненный и профессиональный опыт, политические, правовые, экономические и нравственные компетенции, природные лидерские качества, организаторские способности, стиль трудовой деятельности.

К сожалению, нынешний аппарат и многие его сотрудники по указанным позициям далеки не идеал. Вот почему режим государственного управления в массовом сознании ассоциируется не с демократией, а скорее с административным диктатом.

Динамика тоже противоречива: постепенно растет уровень демократизма служебных отношений. Люди замечают тенденции укрепления порядка, и тут же параллельно обращают внимание на усиливающееся административное давление чиновников, авторитаризм начальства. Правда, и в этом нет ничего нового и удивительного.

Государственные структуры и их работники в нашей стране всегда были склонны к авторитарным методам решения проблем. Работа служащего всегда была и сегодня насыщена огромным количеством бюрократических форм (бумаготворчество, заседательская суэта, волокита, бездушие); круговой безответственности; частым и не особенно корректным вмешательством в дела друг друга, постоянными отвлечениями от основных обязанностей; высокой интенсивностью телефонных и личных контактов с посетителями.

И еще одна особенность: неудержимая потребность критиковать и искать виновного, обличать и возражать по поводу и без такового. Проанализируйте протоколы совещаний и деба-

Оценки населением характера сложившегося режима правления в современной России¹

в % к общему числу опрошенных россиян

Варианты оценки	1998 г.	2000 г.	2001 г.	2003 г.	2005 г.	2007 г.	2009 г.
Демократия	2,2	8,8	10,9	10,1	8,9	12,1	14,9
Администрирование чиновников	13,5	22,8	22,6	22,4	29,9	31,3	28,4
Единоличные решения высших руководителей	18,9	18,5	14,3	13,5	21,7	18,8	26,6
Анархия, неразбериха	54,6	38,6	31,4	31,6	20,5	12,2	12,1
Затруднились ответить	10,8	11,3	20,8	22,4	19,0	25,6	18,0

ты в прямом эфире и вы убедитесь в справедливости сказанного. Такую конфликтность многие объясняют благими побуждениями: стремлением обострить проблему и представить ситуацию во всех ее аспектах, лучше подготовиться к очередному вопросу. Но при этом всегда забывается, что говорильня, волокита и бюрократизм дезорганизуют работу, в определенный момент лишают проблему ее актуальности, а предлагаемые меры всякой практической значимости.

Примерно в таком же ключе описывал более ста лет назад нашу российскую бюрократию Сергей Иванович Тимашев в своей книге «Кабинет Столыпина: из записок министра торговли и промышленности». Читаешь и такое ощущение, что все это о нас. Выживание (хотя бы мелочных) дефектов в чужой работе как и в далеком прошлом считается доказательством добросовестного и внимательного отношения к делу. Если при подходе к какому-либо вопросу чувствуется некоторое расхождение мнений, то заинтересованные лица не только не стараются найти общий язык и достигнуть примирительной формулировки, а наоборот, будто намеренно обостряют разногласия. Найти почву для возражений при обсуждении вопроса, кажущегося бесспорным, «охоте за чужими промахами» считается чуть не доблестью и доказательством тонкого пытливого ума. Для многих такой стиль был серьезным стимулом, ибо именно по таким качествам оценивалась работа.

Для устранения разногласий применялись два основных, хорошо известных и сегодня приема: 1) переписка и 2) образование междуведомственных комиссий.

Первый способ очень длительный и бюрократически малоэффективный: сношение вызывало возражение, на него следовало контрвозражение и так далее в русле бесконечной бумажной круговерти. Не отвечать и не возражать было нельзя – требование «хорошего тона». Решение проблемы, таким образом, растягивалось на долгие годы, стало одним из способов отложить дело под благовидным предлогом и этим временно облегчить текущую работу.

Другой способ – образование междуведомственных комиссий. Создание комиссий и советов, разговоры и обсуждения, подмечает С.И.Тимашев, наша неизлечимая болезнь. В каждой комиссии (а состав их обыкновенно бывает весьма многочисленный) всегда найдется несколько ораторов, которые говорят часто, много и без удержу. Причем по каждому самому ничтожному поводу. Говорят, как правило, не по программе, постоянно уклоняясь в сторону, останавливаются на второстепенных вопросах, повторяют уже сказанное, возражают невпопад

и без надобности, спорят по мелочам. Говорят, никого не слушая, не с целью убеждать, но даже тогда, когда все убеждены и никто не возражает.

Деятельность комиссий затягивается на годы, отвлекая множество работников от своих прямых обязанностей. Иногда глава ведомства тщетно ищет своих сотрудников для отдачи спешных распоряжений. В это время оказывается, что все они сидят по разным комиссиям в других ведомствах, а собственное дело стоит без движения.

В результате работа комиссий затягивается на неопределенное время, дело подменяется заседаниями, разговорами, проволочкой, безадресной ответственностью. Сумма вреда, причиняемого нашим словоблудием, наклоном к «словесности» так велика, что если бы ее превратить в материальные ценности, то «мы были бы самым богатым народом в мире». Вывод досадный и настораживающий.

Ведь так было не только раньше, так частенько бывает и сейчас. Даже несмотря на то, что администрирование, волевое единоначалие и бюрократизм, расхлябанность и неорганизованность мало кого вдохновляет. Все понимают их социальную опасность. Неудивительно, что работа государственного механизма крайне малопродуктивна. Умных и понятливых работников много, они «все и всегда хорошо понимают», грамотно анализируют, критикуют, делают верные умозаключения и возмущаются, а вот настоящих служащих-организаторов найти очень трудно. В результате и система управления дает серьезные сбои. Уроки кризиса, техногенные катастрофы, коррупция – тому подтверждение.

Президент даже вынужден констатировать², что государственная бюрократия по-прежнему, как и 20 лет назад, руководствуется всё тем же недоверием к свободному человеку, периодически «кошмарит» бизнес, берёт под контроль средства массовой информации, вмешивается в избирательный процесс, давит на суды. В результате государственный аппарат у нас и самый большой работодатель, и самый активный издатель, и самый лучший продюсер, сам себе суд, сам себе партия, сам себе в конечном счёте народ. Такая система абсолютно неприемлема и создаёт только одно – коррупцию. Порождает массовый правовой нигилизм, латентные схемы решения проблем, тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии. Лучше не скажешь.

Сильное государство, высокая управленческая культура аппарата и всемогущая бюрократия – это не одно и то же. Первое нужно обществу как инструмент развития и поддержания порядка, для защиты и укрепления демократии

ческих институтов. Вторая – смертельно опасна для него.

Чиновники профессионально слабо подготовлены не только и не столько с точки зрения чисто академических управленческих знаний (в этой части дела у нас обстоят более-менее благополучно), а с позиций желаяния, готовности и конкретных практических навыков организовывать дело. А значит, умения быть «в нужном месте и в нужный час», способности анализировать и принимать грамотные управленческие решения, эффективно контролировать, поощрять и взysкивать.

Понятие организационно-управленческой культуры менеджера пока не получило окончательного и устоявшегося научного определения. Даже смысл термина «организованность» пока не нашел соответствующего толкования в большинстве научных изданий, словарей и справочников. Не удалось на этот вопрос внятно ответить и авторам книги «Организационная культура государственной службы», подготовленной и не так давно изданной учеными Российской академии государственной службы. Организованность ими характеризуется всего лишь как «упорядоченность, активность и направленность человека на достижение определенных целей». По такой логике можно ее свести к добросовестности.

Но этого явно недостаточно. Даже структурно управленческая культура куда более сложное явление. В обязательном порядке включает в себя профессионализм в вопросах целеполагания, проектирования, планирования, координации, контроля и коррекции, личную организованность и умение организовать других, способность вдохновить и объединить, а если надо, то и серьезно потребовать. И самое главное – поставить исполнителя в ответственное положение. И все это на основе серьезных научных познаний в области менеджмента, права, государственного и муниципального управления, владении тонкостями педагогики и психологии делового общения, этики и административного этикета.

Основные критерии высокой управленческой культуры служащего современной формации можно представить следующей образом:

Самооценка организационно-управленческих умений и навыков государственных служащих

в % к общему числу опрошенных россиян

Организационные навыки и умения	Степень владения			
	высокая	средняя	низкая	затруд. отв.
Трудолюбие	51,6	33,3	12,6	
Умение слушать других	24,0	57,0	15,9	3,1
Беседовать с посетителями	37,3	49,6	9,9	3,2
Инструктировать и проводить совещания	34,8	47,0	12,3	3,2

во-первых, знание научных и организационных основ управления, теории и практики стратегического, антикризисного и инновационного менеджмента, управления персоналом и трудового права, принципов, норм и алгоритмов организации и прохождения государственной службы;

во-вторых, способность принимать самостоятельные решения и реализовывать их в конкретных формах руководящей, организационно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности;

в-третьих, умение эффективно пользоваться научным инструментарием стратегического и оперативного целеполагания, перспективного и ситуационного, антимонопольного и антикризисного управления;

в-четвертых, деловитость, дисциплинированность в сочетании с ответственным отношением к служебным обязанностям, способность качественно осуществлять организационно-управленческие функции не только в обычных, но и в нестандартных, экстремальных ситуациях;

в-пятых, способность обеспечивать гибкое коллективное сотрудничество во имя достижения поставленной цели при оптимальных затратах материально-финансовых, социальных и моральных затрат людей.

Справедливость сказанного понимают практически все. Более того, подавляющее большинство российских чиновников считают, что они обладают необходимым минимумом качеств, достаточных для эффективного исполнения должности. Особенно настаивают на трудолюбии, умении работать с документами, контролировать исполнение. Труднее, правда, с результативностью. Нелегко даются также навыки работы в команде.

Вот конкретные данные:

Служащие, как они сами считают, обладают достаточно высоким качеством организационно-управленческой культуры. Аккуратность и умение организовать оценивают как выше среднего почти 82% служащих. Большинство считают, что они правильно организуют рабочее место и грамотно планируют свой труд, проявляют нужную инициативность, умеют адекватно

Дисциплинированность	31,2	51,5	12,8	4,5
Оперативно принимать решение	27,9	50,8	14,6	6,7
Аккуратность, умение организовывать свой труд	27,2	54,8	13,5	4,5
Работать с документами	38,3	50,5	8,3	3,0
Умение поставить задачу и организовывать людей на их реализацию	28,5	45,3	18,8	7,4
Контролировать исполнение	34,3	44,0	18,0	4,7
Работать в команде	29,6	36,4	26,0	8,0

реагировать на изменение внешней и внутренней среды. Два из трех убеждены, что они способны эффективно работать с посетителями.

Способны, то способны, только вот не понятно, почему на практике реализовать перечисленные и многие другие способности удается далеко не всегда и далеко не каждому. Почему мы постоянно возвращаемся к проблемам профессионализации, *дебюрократизации* и нравственного оздоровления государственного аппарата. В том числе с точки зрения борьбы с коррупцией, минимизации административного вмешательства в дела предприятий, сокращения перечня лицензируемых видов деятельности, преодоления избыточности обязательной сертификации и подконтрольности, оптимизации процедур управления, придании им большей гласности и доступности. Говорим, призываем, контролируем, надзираем, а на деле все остается по-прежнему.

Мешают, как считают чиновники, несовершенство правовой базы государственного и муниципального управления, излишняя регламентированность служебных отношений, «плохие» начальники; неуверенность в перспективах служебного роста; отсутствие должной социальной и правовой защиты и т.д. Что, в свою очередь, вызывает у них психологический дискомфорт, неуверенность в будущем, боязнь проявить инициативу, а еще больше – нежелание добросовестно трудиться.

Причины, объяснения и виновные, как говорится, всегда найдутся: повинны все – только не я; ответственного ищите выше – я человек маленький и ни за что не отвечаю. Они работали бы хорошо, но им не дают, мешают, не понимают! Правда, ни один из таких «ответственных работников» от заработной платы не отказывается, уходит с так «ненавистой» ему работы не желает, взыскания воспринимает с глубокой обидой.

Правду, с нашей точки зрения, надо искать в другом, истина, очевидно, лежит в иной плоскости. К ней куда ближе россияне в целом. В общественном сознании давно сложился устойчивый стереотип служащего как бюрократа, волокитчика, безответственного а, нередко, и злобного типа. Понятия «власть» и «чиновничество»

давно ассоциируются с «бюрократизмом» и «вседозволенностью». Более половины граждан считают действия нынешних чиновников «до того запутанными и неэффективными, что они не в состоянии понять, что происходит»: дисциплины нет, законы не исполняются, разговоров и жалоб много, а конкретных дел мало.

Лишь пятая часть опрошенных усматривает такие позитивные качества чиновничества, как деловитость и надежность, отмечают тенденцию снижения масштабов бюрократизма. Большинство же настаивают совершенно на другом: дефиците таких качеств, как гибкость, умение трезво оценить ситуацию и оперативно принять самостоятельное решение, способность пойти на компромисс, тактичность и коммуникабельность. У многих нет, как говорит Святейший Патриарх Московский и всея Руси Кирилл, «внутренней аскезы, предрасположенности к определенному аскетизму в обыденной жизни». Не случайно в трудную минуту люди больше надеются на себя и своих друзей, чем на чиновников. Многие проблемы решаются методом проб и ошибок.

Разве общество может быть довольным громоздкой, неповоротливой коррумпированной системой управления, когда государство не поспевает за динамичным развитием рыночных отношений и потребностями социально-культурной сферы. Разве будет согласно с тем, что всякое разумное предложение, а тем более инновация с огромным трудом пробивают себе дорогу. Причем не по причинам объективного характера. Многие связаны именно с тем, что в среде государственных служащих нет настоящей правовой, управленческой и нравственной культуры, нет веры в полезность проводимых реформаций, отсутствует конструктивный настрой на новое и перспективное.

Легче и комфортнее жить по старинке: лично у него все есть, а если нет, то статус поможет решить проблему. Другие же пусть заботятся о себе сами. Такому чиновнику невдомек, что должность существует не для него, что государство пригласило его в аппарат не для того, чтобы он удовлетворил свои материальные запросы и властные амбиции, решал жилищные проблемы и получал качественное медицинское

обслуживание, а для того, чтобы эффективно исполнял общественно-значимую публично-правовую функцию. Работал не только на себя, а, прежде всего, заботился об интересах района, города, страны, наконец. Вознаграждение же будет, но только в рамках того, что может себе позволить государство.

Отсюда вполне закономерные вопросы: «Зачем нам служащие, которые не служат, а превращают государственную службу а доходный бизнес?», «Зачем структуры, которые потребляют и ничего конструктивного предложить обществу не могут?», «Зачем предприниматели, которые ничего не предпринимают?». Проводить совещания, организовывать различного рода встречи и презентации, разговоры разговаривать, потреблять бюджетные средства умеют, а вот организовать конкретное дело, нести ответственность не способны. А нередко и не хотят – ответственность большая, сил и здоровья требуют много, а личная выгода не гарантирована. Вот и «лавируют», «пилят», «откачивают», «смазывают».

Доминирующий ныне тип управленческой культуры, похоже, по-прежнему определяется традиционными ценностями командно-административной системы. Служащий считается «винтиком» государственной машины. Да и на большее особенно и не претендует. Он достаточно компетентный исполнитель, но без особой собственной инициативы; отвечает за достаточно узкий сектор работы и не участвует (либо участвует в ограниченных масштабах) в принятии управленческих решений. Больше ориентирован на мнение начальства, чем на общественные потребности; дисциплинирован, но без творческого начала; действует в импровизационном стиле, часто под воздействием эмоций и без проектирования возможных последствий своих действий; субъективно честный, но с серьезно деформированным рыночными условиями сознанием.

Надеемся, что реализация намеченных нынешней административной реформой мер в части совершенствования государственной службы обеспечит более эффективную борьбу с бюрократизмом и неорганизованностью, злоупотреблениями «административным ресурсом» и теневыми отношениями, поможет вывести аппарат и каждого занятого в нем работника на более высокий уровень управленческой культуры.

Речь идет о постепенном формировании корпуса служащих, для которых государственная служба будет «профессией на всю жизнь», что в сознании чиновника «служение ради результата» придет, наконец, на смену «служению ради карьеры и личного благополучия». Ведь ясно,

что только служащий именно с таким сознанием способен работать добротной, использовать разнообразные и наиболее эффективные формы, методы, приемы и технологии служебной деятельности. Правильно говорят, что жить и работать «с поджатым хвостом» плохо, но еще хуже организационная расхлябанность, инертность, безответственность и нравственная распушенность.

Статус служащего подразумевает совершенно другое, в том числе свободу и самостоятельность в выборе профессии служащего, рациональность и ясность служебных отношений, специализацию работников, стандартизацию управленческих операций, работу «без гнева и пристрастий», четкость организации и быстрое реагирование на изменяющиеся условия.

Понятно и другое: бюрократическую сущность государственной службы изменить не удастся. Ведь сама служба неизбежно предполагает бюрократические технологии – бумажные потоки, заседания и совещания, отчеты и доклады, акты и протоколы, проверки и ревизии, инструкции и директивные предписания. Служащий готовит письма и множит материалы для совещаний, раскладывает их по папкам, «сидит на телефоне». После совещания работает со стенограммами, готовит проекты поручений по итогам обсуждения. Делает массу других дел. В этой круговерти у него чаще всего не остается времени подумать о сущности профессии государственного служащего, о своем призвании, о своем будущем. А именно от его сознания, четкости и глубокой осознанности исполнения профессиональных обязанностей, добросовестности отношения к служебному долгу зависит в конечном итоге успех общего дела. Поэтому для повышения общественного престижа государственной службы следует бороться не с ее бюрократией как таковой, а с девиациями профессиональной этики, с бюрократизмом, неорганизованностью, безответственностью.

При этом не следует забывать, что громкие призывы искоренить бюрократизм – демагогия. Доказательства типа того, что с бюрократизмом можно «расправиться окончательно и бесповоротно» – утопия. Бюрократизм можно только ограничить, загнав в границы более-менее «рационального администрирования». Максимум, чего можно добиться, так это создать дискомфортные условия для конкретного бюрократа, к минимуму свести масштабы проявлений бюрократизма, существенно сузить зоны экономических, политических, юридических и других факторов его производства и расширенного воспроизводства.

Борьба с бюрократизмом – непрерывный и достаточно длительный процесс. В таком кон-

тексте достаточно оптимистично воспринимаются меры, которые уже реализованы в рамках административной реформы и предусматриваются новой программой реформирования государственной службы до 2013 года. Многие ее приоритеты корреспондируются с мерами, которые уже реализованы и которые еще предстоит реализовать:

1. проанализированы избыточные и дублирующие функции исполнительных органов, намечены пути их оптимизации, начата передача части государственных полномочий в области финансового аудита и оценочной деятельности саморегулируемым негосударственным структурам;

2. сформирована трехзвенная структура государственного управления: функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию отношений в соответствующей сфере возложены на министерства (правоустанавливающая функция), функции контроля и надзора – на федеральные службы (контрольно-надзорная функция), оказание государственных услуг и управление государственным имуществом – на федеральные агентства (исполнительно-распорядительная функция);

3. уточнена ведомственная подчиненность многочисленных унитарных предприятий, параллельно снято множество различных противоречий и конфликтов; совершенствуется система бюджетного финансирования;

4. введены новые административные и функциональные регламенты, более совершенные схемы взаимодействия между органами исполнительной власти и гражданами. Сделаны первые шаги по внедрению в управленческую практику должностных регламентов и показателей эффективности служебной деятельности;

5. резко сокращен перечень лицензионных видов деятельности;

7. осуществлен переход государственной гражданской службы на контрактную систему служебной деятельности;

8. введена новая система получения дополнительного профессионального образования гражданских служащих;

9. внедряются новые информационные технологии, все более прочно входит в практику управления система электронного документооборота и обслуживания клиентов по принципу «единого окна».

Следует, тем не менее, с сожалением отметить, что нынешняя реформа государственного администрирования осуществляется медленными темпами и с крайне низкими показателями практической отдачи. Государственный аппарат, по оценке В.В.Путина, по-прежнему, остает-

ся замкнутой инертной системой, неспособной гибко реагировать на быстроизменяющиеся потребности современности. Многие реформации не оказывают решающего влияния на качественные характеристики государственного управления. Количество жалоб на нечеткость работы бюрократических служб не сокращается.

Конкурсы, аттестации, квалификационные экзамены не стали эффективным инструментом проверки служащих на их профессиональную пригодность. Внедрение различного рода административных регламентов, по большому счету, тоже особой пользы не принесло. Надежды на административные, функциональные и должностные регламенты с точки зрения повышения качества исполнения государственных функций (в том числе по оказанию государственных услуг) и обеспечения большей четкости в работе аппарата были самые серьезные. Но пока они так и остаются надеждами. Хотя в них все управленческие действия прописаны достаточно полно, четко и корректно. Не хватает, что бы ни говорили сами служащие, должной исполнительности, т.е. управленческой культуры.

По данным исследователей Высшей школы экономики³, сейчас чисто административные действия в общей нагрузке служащих центрального аппарата занимают приблизительно 24,5% рабочего времени, служащих территориальных органов – 78%. Остальное касается аналитики, информатики, делопроизводства. Внедрение регламентов не только не упростило и не сократило нагрузку, а, наоборот, в 60% случаев ее усилило. Только 5% опрошенных заявили, что благодаря новым регламентам административные действия стали более совершенными, рациональными и системными.

Вывод: реформу нельзя назвать успешной и завершенной, проблема дебиюкратизации государственного администрирования, задача формирования современной управленческой культуры чиновничества своей актуальности не потеряли. Скорее, наоборот. Похоже, не далек тот час, когда о бюрократизме мы будем говорить не меньше и не с меньшей тревогой, чем сегодня говорим о коррупции. Будем исследовать как одну из самых злободневных политических, административно-управленческих, экономических, правовых и, конечно, научных проблем.

Благо еще, что внимание ученых к проблематике бюрократии и бюрократизма приковано давно, работают на этом поле с достаточно ощутимым успехом. Они не только анализируют, размышляют и обобщают, но и предлагают интересные рецепты. Многие из них хорошо известны, вполне технологичны, могут и должны быть взяты на вооружение. О них не раз говори-

лось и в посланиях Президента Федеральному Собранию.

В самом общем плане эти предложения могут быть представлены следующим образом: а) формирование демократического правового социального государства; б) преодоление отчуждения человека от средств производства и результатов своего труда; в) развитие всех форм прямой демократии, раскрепощение духовно-интеллектуального потенциала граждан и гражданского общества в целом; г) дальнейшая оптимизация организационной и функциональной структур государственного и муниципального управления; д) повышение степени прозрачности, профессионализация и нравственное оздоровление государственной службы; е) стандартизация служебной деятельности; ж) внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, переход к оценке служащих в соответствии с их заслугами и личными достоинствами.

При этом нельзя забывать, что чиновнику, в принципе, никакая демократия, а тем более серьезный контроль со стороны общества не нужны: зачем, спрашивается, отчитываться и нести ответственность, выслушивать чужое, не всегда приятное для него мнение; переживать, нервничать и реагировать на «требования бастующих»; знать, что такое права, свободы и достоинство личности. Легче и спокойнее жить в соей закрытой от посторонних глаз и относительно спокойной бюрократической среде. Да еще и выгодней материально: льготы, привилегии, взятки, подношения - сами себе устанавливаем, сами организовываем, сами оформляем, никому ничего не объясняем и не перед кем не отчитываемся. А зачем, если никто не спрашивает и спросить не может.

Никакие организационные изменения не дадут заметного эффекта также и без новой системы мотиваций деятельности служащих. Но такая система, в свою очередь, невозможна без решительного обновления системы бюджетирования государственных органов, без новых механизмов планирования и оценки деятельности аппарата и его сотрудников. Любая организационная перестройка будет малоэффективной также без «реинжиниринга» деловых административных процедур, принципиально нового уровня их формализации и автоматизации.

И самое важное: если нам не удастся создать в обществе и в самой среде государственных служащих атмосферы позитивного отношения к предлагаемым антибюрократическим реформам, не удастся поднять личную заинтересованность в их успехе, то результат, наверняка, будет сомнителен.

Помочь нейтрализовать всеислие бюрократии помогут также:

- *расширение социальной базы* пополнения кадрового корпуса государственной службы за счет наиболее талантливых, добросовестных, пользующихся доверием представителей всех социальных слоев и групп населения, более широкое привлечение на государственную службу женщин, представителей творческой и гуманитарной интеллигенции, молодых специалистов;

- *демократизация* государственной службы, повышение действенности системы «социального опшониования» чиновничеству, повышение эффективности контроля деятельности властных структур;

- *рационализация аппарата*. Упорядочение организационно-кадровых структур, четкое разграничение полномочий, своевременное обновление, сменяемость и ротация кадров, сокращение аппарата, оптимальность соотношения опытных работников старших поколений и перспективных молодых работников, объективность оценки служащих по научно обоснованным критериям эффективности – неременное условие преодоления бюрократизма;

- *повышение персональной ответственности* за надлежащее выполнение обязанностей в соответствии с должностными регламентами, ориентация каждого служащего не только и не столько на процесс, как на результат и качество итогового продукта. Оценивать служащего, как и менеджера частной, скажем, компании следует не по формальным отчетам и докладам, а по личным заслугам и реальным достоинствам исполнителя. Отчеты и доклады писать они умеют, надо пристальнее смотреть, что стоит за этими хорошо отредактированными произведениями;

- *формирование в каждом госучреждении атмосферы нравственной чистоты*, откровенности, правдивости, гласного признания заслуг лучших. Безразличие и лицемерие никогда и нигде не приводили к высоким результатам, никогда и нигде не работали на авторитет и здоровый имидж профессии;

- *оптимизация стиля* и тональности административной деятельности, внедрение научной организации и новых информационных технологий управленческого труда, грамотного ведения делопроизводства, создания в коллективах атмосферы истинной борьбы за «высшее качество». Все административные процедуры должны быть закреплены в соответствующих регламентах, должны быть максимально удобными для людей. Целесообразно также заменить разрешительные порядки на уведомительные,

сократить до оптимального минимума бюрократические проверки, внезапные ревизии, контрольные посещения;

- передача значительной части функций, исполняемых государственными служащими, на реализацию в негосударственный сектор. Это позволит существенно сократить численность чиновников, освободить их от выполнения избыточных и несвойственных для государства полномочий, сузит коррупционное поле, повысит ответственность перед обществом. Поможет также избавиться от бездельников и проходимцев. Не случайно в народе говорят: «лестницу мести начинают сверху, а в управлении все надо начинать с замены незадачливого руководства и увольнения непрофессиональных подчиненных»;

- создание более эффективной системы социального контроля за деятельностью аппарата, причем контроля независимого, открытого и объективного. Силами активистов, общественных палат, политических партий, некоммерческих и неправительственных организаций, независимых финансовых аудиторов и др. Социальный контроль при этом ни в коем случае не следует толковать как форму борьбы с аппаратом и бюрократией как таковой. Аппарат был и останется. Но управление нельзя доверять только лишь аппарату и только чиновникам. Необходимо органическое сочетание доверия и невмешательства (тем более, если речь идет об управлении в условиях демократического правового социального государства) с законом и действенными механизмами социальной саморегуляции;

- не лишено практического смысла и предложение о создании административной юстиции, в задачи которой можно отдать разрешение споров в сфере государственного и муниципального управления, всех, как говорится конфликтов интересов. Такая юстиция станет важнейшим фактором обеспечения прозрачности административной системы, процедур принятия и реализации государственных управленческих решений;

- оптимизация системы управления государственной службой. Создание такой системы неоправданно затянулось, да и научные исследования по этой проблематике практически не ведутся⁴. Даже по поводу создания федерального государственного органа по управления государственной службы, его статусе, полномочиях и формах взаимодействия с другими органами власти практически ничего не говорится.

Для того, чтобы процесс служебных отношений не носил спонтанный, непредсказуемый характер, а был более менее организованным, протекал нормально и обеспечивал ожидаемый результат, он должен подчиняться не только

установленным правовым нормам, требованиям служебной этики и общественной морали, но и вполне определенным правилам поведения на службе. Эти правила в своей совокупности обозначаются понятиями «служебное поведение» и «служебный этикет». В них концентрировано проявляются все важнейшие составляющие управленческой культуры служащего.

Остановимся на этом аспекте рассматриваемой проблемы несколько подробнее.

Применительно к служебным отношениям деловой этикет - это совокупность специфических правил, регламентирующих поведение служащих в их профессиональной среде, внешние проявления взаимоотношений в процессе профессиональной деятельности во всем многообразии форм и правил служебного общения. Это правила, воспитывающие навыки и даже привычки согласовывать свои действия с представлениями об уважительности, доброжелательности и доверии. Они учат искусству не только произвести хорошее впечатление и вызвать доверие к себе, но и умениям организовать дело, обеспечивать должный порядок. Здесь нет мелочей, здесь все целесообразно и должно быть хорошо продумано. Отсюда корректность, деликатность, тактичность, последовательность, требовательность к себе и подчиненным.

Корректность — качество личности, предполагающее сообразование действий с установленными правилами приличия: благопристойности, тактичности, учтивости. В какой-то мере все эти качества, абстрагируясь от нюансов, являются синонимами понятия «вежливость». Поэтому нередко говорят о корректной вежливости.

Ее существо заключается в умении в любой ситуации держать себя в рамках общепринятых правил, исключает проявления излишней раздражительности, несдержанности, резкости, истеричности, грубости. Корректная форма вежливости позволяет «держаться дистанции», не опускаясь до панибратства, и в то же время проявлять уважение и доброжелательность к окружающим даже в случае совершения какого-либо проступка, давая тем самым возможность человеку, «не теряя лица», самому разобраться в ситуации и принять меры к ее исправлению.

Вежливый служащий знает, когда следует встать или уступить место, где и сколько курить, с кем и как проводить свободное время, в каком тоне вести переговоры. Почему на работе не любят лентяев и бездельников? Мало того, что они ни одно дело не доводят до логического конца, что за них кто-то работает. Но именно они еще больше всех и на каждом углу говорят о перегруженности и усталости. Всегда еще и чем-то недовольны. Таким даже в трудную минуту не

хочется помогать. И, наоборот, с удовольствием помогаешь тому, кто честно трудится и надежен в делах, но в данный момент попал «в «цейтнот». Помощь такому работнику всегда будет уместной и будет выглядеть вполне корректной.

Другая форма управленческой этикета – **учтивость**. В деловых отношениях она служит надежным способом защитить достоинство подчиненного и не уронить авторитет руководителя. Здесь действует простое правило: оказывая уважение («почет») начальнику, соблюдая служебную дистанцию, делай это без тени услужливости и самоунижения. Помни, что учтивость ничего общего не имеет с услужливостью и подобострастием. Внимание подчиненному оказывай без высокомерия и чванства, не проявляя признаков нетерпения.

Отказывая в какой-нибудь просьбе, делайте это вежливо, так, чтобы просящий не обижался и не обходил в будущем вас стороной. Как досадно, когда в присутственном месте встречают вас враждебно-презрительно: не предлагают сесть, разговаривают, не поднимая головы, не выслушав до конца, тут же отказывают, да еще и предупреждают о бессмысленности вашей затеи. О таком стиле работы с посетителями говорят тысячи россиян. Каждый второй заявляет, что чиновники с ним обошлись «внешне внимательно, но формально», в 5-7% случаев – «доброжелательно и реально помогли». В подавляющем же большинстве случаев – приняли, внимательно выслушали, но ничего не решили⁵ – очень удобная и «надежная» форма бюрократического отношения к делу.

У нас до сих пор не выветрилась вековая традиция высокомерно-бюрократического отношения к людям. Провозгласить даже конституционно, что человек – высшая ценность для государства, оказывается, недостаточно. Надо терпеливо учиться разговаривать с людьми на равных, относиться к каждому посетителю уважительно и с почтением, не роняя ни свое, ни его достоинство.

Неизбежная сухость формальных служебных отношений на государственной службе может компенсироваться такой формой вежливости, как **любезность**. Формой, которой свойственно неформально внимательное отношение к сослуживцам, умение войти в положение другого человека, способность сочувствовать чужой беде, радоваться вместе со счастливым человеком. Внешние проявления вежливости – слова благодарности или извинения, предупредительность, готовность безвозмездно оказать услугу и помощь.

Яркое проявление гармонии внутренней и внешней управленческой культуры – **деликатность** – свойство действительно воспитанных

и интеллигентных людей. Это высшее выражение организованности, доброжелательности и приветливости. Не случайно «деликатный» в переводе с французского означает чуткий, вежливый, мягкий, нежный, слабый, хрупкий. Требуемый осторожного, тактичного обращения. Деликатные всегда **терпимы** по отношению к убеждениям, верованиям и привычкам других людей, стремятся достичь взаимного понимания и согласования позиций без применения излишнего административного давления.

Высокий уровень управленческой культуры всегда характеризуется **тактичностью**, чувством меры, которое позволяет точно улавливать границу между обязательным, дозволенным и недопустимым, запретным. Тактичность помогает предупредить ситуацию, вызывающую неловкость, а если она все-таки возникает – не заметить ее, свести до минимума возникшую неорганизованность. Умеренность и чувство меры являются показателем устойчивости личности, способности владеть собой, сохранять чувство собственного достоинства даже перед лицом начальственного хамства. Тактичность и умеренность проявляются в естественной манере поведения, умении найти верный тон в разговоре, всегда при этом оставаться самим собой.

Точность – умение ценить слово, не бросать его на ветер. Крылатая фраза, приписываемая Людовику XVIII, – «точность – вежливость королей и долг всех добрых людей» – давно стала нормой для цивилизованного человека. Воспитанный не может опоздать, вовремя не придти на совещание, дав слово, тут же его нарушить. Не случайно еще древние говорили: «Лучше сто раз отказать, чем один раз не исполнить обещанное». А.А.Громько любил повторять: «Лучше сто раз не сказать то, что надо сказать, чем один раз сказать то, что не следовало бы говорить». Железное правило высокой управленческой культуры! Точность и обязательность составляют – это основа высокой управленческой культуры и, естественно, делового этикета. Точное соблюдение обязательств – лучшая характеристика делового человека.

Знание общих принципов и норм современной управленческой культуры – обязательное, но не достаточное требование. Необходимо уметь и быть готовым применять их в конкретных служебных ситуациях, естественно и непринужденно следовать установленным правилам. А это достигается непрерывностью обучения и профессионально-квалификационного развития, соответствующими тренировками, доведением хороших манер до автоматизма. Служащий высокой управленческой культуры – это тот, кто уверенно может заявить: «знаю, умею, хочу, сделаю».

¹ См.: Социально-политические ценности в массовом сознании российского общества. Основные результаты социологических исследований Социологического центра РАГС за 2009 год. М., 2009. С. 7.

² См.: Медведев Д.А. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 17 ноября 2008 года.

³ См.: Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 71-92.

⁴ На сегодняшний день подготовлена лишь одна монография «Управление государственной гражданской службой Российской Федерации». Под ред. А.И.Турчинова. М., РАГС, 2009. - 242 с.

⁵ См.: Магомедов К.О. Социология государственной службы. М., 2007. С. 55.