

---

**УДК 316.4**  
**ББК 60.524**  
**З 63**

**Г.П. Зинченко,**

*заслуженный деятель науки РФ, доктор философских наук, профессор Южно-Российского института — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, e-mail: sociolog@skags.ru*

## **Социокультурные основания функционирования государственной службы** (Рецензирована)

**Аннотация.** Рассматриваются социокультурные аспекты государственной службы, определяющие ее современный облик и перспективы развития.

**Ключевые слова:** государственная служба, социальное целеполагание, типы административной культуры, управленческая, организационная, корпоративная, профессиональная субкультуры.

**G.P. Zinchenko**

*Honored Worker of a Science of the Russian Federation, Doctor of Philosophy, Professor of the Southern Russian Institute — Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service at the President of the Russian Federation, e-mail: ravidam@skags.ru*

## **Sociocultural bases of public service functioning**

**Abstract.** This work examines the sociocultural aspects of public service functioning, which determine its contemporary character and prospects for development.

**Keywords:** public service, social goal-setting, types of administrative culture, managerial, organizational, corporative and professional subcultures.

В настоящее время возрастает роль социальной культуры в формировании социального государства. Трансформация природы российской государственности, реформирование гражданской службы в большей мере зависят от преобразования сознания людей, чем от изменения законодательства и технологий.

Однако до сих пор нет вразумительного ответа на вопросы: что такое социокультурный феномен? Каков его потенциал? В чем выражается самостоятельная ценность субкультур в сфере администрирования? Для того, чтобы получить ответ на эти вопросы, требуется теоретико-методологическое осмысление проблемы.

Характеристика института государственной службы должна быть истори-

чески конкретна, а социальная роль и функциональная нагрузка оцениваться не с идеологических позиций (лучше — хуже) и не с универсалистских позиций (исходя из абстрактной модели), а с точки зрения его адекватности конкретным условиям социокультурной среды, которые отражаются в доминирующем способе социального целеполагания.

Различные исторические эпохи и цивилизации демонстрируют разнообразные способы целеполагания и соответствующие им модели управления, а также ролевые характеристики института государственной службы. Именно они определяют конкретные параметры, спектр функциональной направленности, организационную структуру,

---

а также комплекс профессионально-нормативных требований к персоналу.

*Административная* культура является составной частью социальной культуры, выполняет ее регулятивную функцию. Эта функция представляет собой реализацию идеалов, целевых устремлений общества, ценностей, образцов поведения посредством нормативных механизмов предпочтений, предписаний и запретов, системы соответствующих санкций.

Административная культура существует в определенном социальном контексте и отражает его. Поэтому социокультурные параметры государственной службы зависят от доминирующего в обществе способа целеполагания и соответствующего типа административной культуры.

Утопический способ целеполагания задает *административно-командную культуру*. Она свойственна централизованной модели управления, опирается на авторитарный режим, свод бюрократических инструкций, характеризуется четкой специализацией, распределением ролей, прав, обязанностей, ответственности, поощряет исполнительность.

Прагматический способ целеполагания формирует *организационно-адаптивную культуру*. Она характерна для децентрализованной модели управления, опирается на демократический режим, основывается на сотрудничестве, использовании согласительных процедур и методов.

Традиционный способ целеполагания производит *охранно-полицейскую культуру*. Она присуща смешанной (частично централизованной — частично децентрализованной) модели управления, опирается на тоталитарный режим, набор простых правил, вытекающих из укоренившихся традиций, осуществляет жесткий контроль, использует мотивацию страха, репрессивные методы, подавляет гражданскую инициативу.

Реформа государственной службы в нашей стране предусматривает переход от административно-командной к организационно-адаптивной культуре

с учетом национальных особенностей. Именно на корнях такой культуры зреет социальное партнерство как качественно новый вид организационного оформления взаимодействия между государством и обществом, позволяющий на разных уровнях легитимно выражать, защищать и согласовывать группы интересов путем добровольного заключения соответствующих соглашений.

Генеральное направление партнерства — уход из сферы классовых конфликтов. Без этого нельзя погасить социальные противоречия в поселенческих общностях, социальных группах и организациях. Наличие взаимной заинтересованности ключевых сил общества отрицает любые формы диктатуры. В результате создается социальное государство, как новый тип надклассовой государственности, выражающий интересы всех социальных страт.

На пути к развитой форме такого государства, децентрализованной модели управления, сервисной государственной службе России предстоит сделать немало шагов. Для конкретного понимания ситуации обратимся к показателю GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который определяется Всемирным Банком и оценивает эффективность управления в различных странах. Данный показатель состоит из 6 индексов, отражающих 6 параметров управления. Для каждого параметра составляется рейтинг — от 0 до 100, который указывает место государства в мировом сообществе (чем ниже рейтинг, тем хуже качество управления) [1]:

1) индекс права голоса и подотчетности (Voice and Accountability) — в России составляет 22 пункта (между Объединенными Арабскими Эмиратами и Мавританией). Для сравнения, наибольшая величина индекса (100 пунктов) — в Норвегии, Швеции; наименьшая величина (0 пунктов) — в Мьянме;

2) индекс политической стабильности и отсутствия насилия (Political Stability and Absence of Violence) — в России составляет 24 пункта (между Египтом и Гватемалой). Для сравнения,

---

наибольшая величина индекса (100 пунктов) — в Люксембурге; наименьшая величина (0 пунктов) — в Ираке;

3) индекс эффективности правительства (Government Effectiveness) — в России составляет 45 пунктов (между Вануату и Лесото). Для сравнения, наибольшая величина индекса (100 пунктов) — в Дании, Сингапуре; наименьшая величина (0 пунктов) — в Северной Корее, Сомали;

4) индекс качества законодательства (Regulatory Quality) — в России составляет 31 пункт (между Мавританией и Гайана). Для сравнения, наибольшая величина индекса (100 пунктов) — в Сингапуре, Гонконге; наименьшая величина (0 пунктов) — в Северной Корее, Сомали;

5) индекс верховенства закона (Rule of Law) — в России составляет 20 пунктов (между Пакистаном и Никарагуа). Для сравнения, наибольшая величина индекса (100 пунктов) — в Дании, Норвегии, наименьшая величина (0 пунктов) — в Сомали;

6) индекс контроля коррупции (Control of Corruption) — в России составляет 15 пунктов (между Азербайджаном и Казахстаном). Для сравнения, наибольшая величина индекса (100 пунктов) — в Сингапуре, Финляндии; наименьшая величина (0 пунктов) — в Северной Корее, Сомали.

Переход к современной децентрализованной модели управления задаёт соответствующие границы влияния, которые выражаются в пороге терпимости личности к внешним для неё, но имманентным обществу целям. Если в обществе преобладает утопический тип целеполагания, то в нём формируется подвластная к внешнему административному воздействию личность, плохо приспособленная к свободной самостоятельности в социальной среде. Если же в обществе доминирует прагматический тип целеполагания, в нём формируется свободная личность, не приемлющая жесткого административного воздействия.

В утопическом обществе искусственное сужение границ управления может привести к деструктивным процессам,

так как личность здесь оказывается максимально дезориентированной, неприспособленной к существованию в условиях свободы от государственного патернализма и испытывает постоянную потребность в административном воздействии. В прагматическом же обществе границы управления значительно сужены, поэтому личность здесь противостоит жестким методам воздействия, относится к государственной службе всего лишь как к разновидности сервиса.

Российское общество переживает в настоящее время сложный период, так как в нём предпринимается попытка изменения самого способа социального целеполагания. Это очень трудный и болезненный процесс, потому что он задевает сложившуюся в результате длительного исторического развития ментальность народа, в которой коренится его угнетение. Остатки этих отношений до сих пор сохраняются в нашей стране потому, что в глубинных пластах сознания, в воле самого народа содержатся наивный патернализм, отчаянный эгалитаризм, неспособность постоять за себя и другие свойства.

Изменение такой психологии связано с формированием у россиян гражданского достоинства. Этим качеством может обладать лишь свободная личность. Экономические и политические права человека позволяют ему свободно распоряжаться собственным достатком и волей. Лица, обладающие такими правами, образуют гражданское общество, в котором они обеспечивают свои интересы путем самоорганизации.

Перспективы развития гражданского общества в России зависят от реальной свободы граждан, их участия в делах государства и защиты своих интересов. Поэтому попытки прямого переноса на российскую почву зарубежных моделей обречены на провал. Если в наших условиях государственная служба будет играть организационно-адаптивную роль, а социальная среда «изнывать» от потребности, чтобы ею всецело командовали, то, вряд ли такая модель приживется.

Носителем административной культуры выступает профессиональная группа чиновников. Институциональные нормы регулируют внешние (корпоративные) связи чиновников и внутренние (организационные) отношения. Корпоративные ценности являются ориентирами государственных учреждений. В свою очередь учреждения, обладая организационными нормами, определяют модели поведения чиновников в административной среде, которая поддерживается управленческой командой. Наконец, каждый чиновник обладает индивидуальной культурой.

Таким образом, административная культура является продуктом взаимодействия профессиональной, корпоративной, организационной и управленческой субкультур с индивидуальными культурами гражданских служащих.

Для понимания административной культуры требуется построение ее системной модели. Прикладное описание этой модели позволит осуществить переход к эмпирически данным структурным элементам культуры и конструированию будущей практики. Строительные блоки административной культуры представлены в таблице.

Культурные блоки	Элементы культуры
Управленческая культура	цель организации мотивация и стимулирование отчетность и контроль власть и подчинение
Организационная культура	служебные отношения организационная структура рабочие процессы
Корпоративная культура	внутренняя среда внешняя среда публичные отношения
Профессиональная культура	знания, квалификация, опыт установки, привычки, пристрастия

Носителем управленческой культуры выступает команда руководителей государственных учреждений, их непосредственных заместителей, помощников, советников, консультантов и др. Управленческая культура по существу отражает процесс и механизмы принятия решений, способы последовательного выполнения управленческих функций. Так, в практике современного управления используется партисипативный механизм принятия решений, вовлекающий в процесс соучастия не только рядовых служащих, но и лиц, находящихся за пределами государственной организации, т.е. граждан, потребителей публичных услуг.

Управленческий блок формирует представления об основной целевой функции государственной организации. Специалист, поступивший на гражданскую службу, пытается уяснить политический курс, понять роль своего учреждения в реализации государственной политики, усвоить кон-

кретную задачу по оказанию публичных услуг гражданам.

В структуру данного блока культуры встроены стимулы, побуждающие служащих следовать правилам. Организационно-адаптивная культура помогает чиновнику отличить услугу от уголивости, мотивирует его на результаты своих действий, способствует осознанию зависимости вознаграждения от потребителей публичных услуг. Причем в качестве такой награды может быть повышение престижа, должностной рост.

Управленческий блок культуры определяет, за что именно ответственно государственное учреждение, помогает служащим освоиться со своей подотчетностью. В командно-административной культуре чиновники всецело подконтрольны начальству. Организационно-адаптивный тип культуры ставит их в двойное подчинение — начальникам и потребителям.

В централизованных моделях управления значительная часть полномочий

---

сконцентрирована на вершине служебной пирамиды. В децентрализованных — культивируются иные нормы власти: полномочия по предметам ведения перемещаются к основанию административной пирамиды и даже за ее пределы к гражданской общественности.

*Организационная* культура задает логику функционирования организации, стиль административных действий, формальные и неформальные правила поведения чиновников. Она весьма специфична. Например, федеральная служба, независимо от места расположения ее структур, обладает схожими чертами, одинаково влияет на поведение служащих в разных районах страны. Вместе с тем, для нее характерны ведомственные отличия. Региональная служба в большей мере отражает этнические традиции и поселенческие привычки.

Организационный блок формирует служебные отношения, прежде всего между начальниками и подчиненными по цепи вертикальных связей. Командно-административная культура зиждется на веберовской модели бюрократии: строгая дисциплина, точность, ответственность, стабильность и т.п. Она делает поведение чиновников предсказуемым и гарантирует невмешательство личного фактора в продуктивное выполнение ими своих обязанностей. Организационно-адаптивная культура строится на взаимной заинтересованности руководителей и подчиненных, преодолении отчуждения между ними, расширении свободы в самореализации служащих в пределах административного процесса.

Данный блок культуры задает организационную структуру управления, ее иерархичность. Как правило, государственные учреждения имеют многоуровневую вертикальную структуру. Здесь правят ранги, определяющие объем властных полномочий, уровень зарплаты, привилегии должностных лиц. Они разделяют служащих на руководителей и подчиненных. Большинство специалистов запуганы концентрацией власти начальников. Прежде чем совершить административное действие,

они просят дозволения руководителя.

Для администрирования характерна бюрократическая организация. Государственное дело разделяется по функциям. Функции закрепляются за структурными единицами. Единицы разбиты на профессии. Профессии сведены к конкретным задачам, зафиксированным в должностном регламенте. Задачи выполняются специалистами. Все это регулирует и контролирует исполнение статусно-ролевых требований. Например, в линейных структурах нормы деятельности не допускают каких-либо отклонений от ролевых обязанностей. В матричных структурах они требуют поиска эффективных путей реализации проекта. Поэтому здесь допускается пересмотр ролевых образцов поведения.

Организационный блок определяет характер рабочих процессов. Вертикальная культура сосредоточена на «команде и контроле». И если рабочий процесс дает сбой, то обвиняют в этом исполнителей, применяют к ним жесткие санкции вплоть до замещения. Горизонтальная культура сконцентрирована на «процессе и результате». Она усматривает причины неудовлетворительной работы не в людях, а в процессах.

*Корпоративная* культура определяется моделью взаимодействия государства и общества. В закрытом обществе функционирует тоталитарное государство, культивируются негативные формы корпоративных отношений (тоталитарная, бюрократическая, олигархическая), ориентированные на принудительное объединение групп функциональных интересов. В открытом обществе действует демократическое государство, формируются позитивные формы корпоративных отношений на основе добровольного согласования групп интересов, социального партнерства государственных структур с работодателями и профсоюзами.

Корпоративный блок определяет нормы взаимодействия во внешней среде. Для командно-административной культуры характерно недоверие к гражданской общественности. Для организационно-адаптивной культуры группы интересов не менее важны,

---

нежели государственные. Она формирует идеологию взаимного доверия, сотрудничества и партнерства. Руководствуясь этими нормами, служащие ориентируются на взаимодействие с каждым гражданином, как потребителем публичных услуг.

Особое внимание уделяется публичным отношениям, связанным с привлечением граждан к участию в разработке государственных решений, организацией администрирования на основе стандартов качества публичных услуг, внедрением новаций. Все это способствует интеграции чиновников и граждан вокруг государственных проектов и программ, продуцирует предпринимательский стиль, формы и методы работы с людьми.

Особенность *профессиональной* культуры заключается в том, что она имеет единую ментальную основу (бюрократическое сознание) и разные прагматические характеристики. Ведь среди

служащих находятся инженеры, менеджеры, экономисты, юристы, т.е. представители различных профессий. Поэтому субъектом профессиональной культуры в административной среде выступает не сама профессия, а сформировавшаяся корпорация чиновников.

Профессиональный блок культуры формирует мастерство, квалификацию, опыт чиновников, позволяющих им действовать рационально, расчетливо, со знанием государственного дела. Этот блок вырабатывает убеждения, установки, привычки, эмоциональные пристрастия бюрократического сознания.

Подведём итог. Поскольку способы целеполагания задают типы административной культуры, постольку неразумно искать универсальные для любых социокультурных условий модели государственной службы. Следует выработать конструкт данной организации, адекватный административной культуре организационно-адаптивного типа.

#### **Примечания:**

1. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2008. World Bank Policy Research. 2009. June. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-imfo>.

#### **References:**

1. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2008. World Bank Policy Research. 2009. June. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-imfo>.