

5. *Levanova E.A. i dr. Tekhnologii zdorov'esberezheniya v obrazovanii: uchebno-metodicheskoe posobie*. M., 2008. 100 s.
6. *Pleshakov V.A. Integratsiya, kibersotsializatsiya i sotsial'noe vospitanie: student i prepodavatel' v informatsionnom prostranstve // Pedagogicheskoe obrazovanie i nauka*. 2010. № 1. S. 27–31.
7. *Pleshakov V.A. Kibersotsializatsiya i pravoslavie: k postanovke problemy dukhovno-nravstvennogo razvitiya i vospitaniya rossiyskikh shkol'nikov i studencheskoy molodezhi // Vestnik Pravoslavnogo Svyato-Tikhonovskogo gumanitarnogo universiteta. Ser. 4: Pedagogika. Psikhologiya*. 2010. № 2 (17). S. 68–76.
8. *Pleshakov V.A. Perspektivy kiberontologicheskogo podkhoda v sovremennom obrazovanii // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Ser.: Pedagogika i psikhologiya*. 2014. № 3 (29). S. 1–18.
9. *Teoriya kibersotsializatsii cheloveka: monografiya / pod obshch. red. A.V. Mudrika*. M.: MPGU: Homo Cyberus, 2011. 400 s.
10. *Pleshakov V.A., Kudashkina E.Z. XXI vek: rol' kiberontologicheskogo podkhoda v obrazovanii // Aktual'nye problemy razvitiya vertikal'noy integratsii sistemy obrazovaniya, nauki i biznesa: ekonomicheskie, pravovye i sotsial'nye aspekty: materialy III Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. Voronezh*, 2015. S. 133–141.

DOI: 10.25586/RNUV925X.18.04.P.054

УДК 35.088

Р.Р. Муртазин

ЦЕННОСТНО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД НА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ: НАПРАВЛЕНИЯ
ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНОЙ КУЛЬТУРЫ
НОВОЙ ФОРМАЦИИ

Проанализировано понятие «ценности», определена роль ценностей в формировании государственно-служебной культуры госслужбы Российской Федерации. Описаны успешные практики Гонконга и Великобритании. Выделены ограничения, необходимые условия и возможные эффекты от внедрения ценностно-ориентированного подхода на госслужбе Российской Федерации. Сделан вывод о возможности применения ценностно-ориентированного подхода в госорганах Российской Федерации в настоящий момент. Выявлены направления совершенствования законодательства в данной области.

Ключевые слова: ценности, профессиональные ценности, государственная служба, управление ценностями, этика, организационная культура, анализ нормативной базы, государственные органы, госслужащие.

The concept of “organizational value” is analyzed, the role of values in the formation of public service culture of the civil service of the Russian Federation is discovered. Successful practices of Hong Kong and the UK are described. The limitations, necessary conditions and possible effects of the introduction of a value-oriented approach in the civil service of the Russian Federation are highlighted. The conclusion is made about the possibility of applying the value-oriented approach in the state bodies of the Russian Federation at the moment. Directions of improvement of legislation in this area are identified. *Keywords:* values, professional values, public service, value management, ethics, organizational culture, analysis of the regulatory framework, state bodies, civil servants.

Введение

Для эффективного функционирования государственной службы крайне важным является формирование культуры, в основе которой должны находиться ценности, направляющие поведение служащих в русло интересов государства. Значимость ценностей состоит в том, что они являются основным компонентом организационной культуры и инструментом в детерминировании поведения людей. Для бюрократической структуры приверженность ценностям высокого уровня государственной службы может привести к существенному повышению доверия со стороны общества. С другой стороны, слабое применение ценностей или продвижение несоответствующих ценностей может привести к сокращениям этих существенных элементов управления, а также к этическим дилеммам при принятии решений. Несмотря на то что наличие четких ценностей для государственной службы крайне важно, необходимо учитывать, что различные ценности относятся к различным аспектам государственной службы. Например, различие может существовать между техническими, регулирующими и административными задачами или между бюрократическими структурами и обществом.

Органы государственной власти работают в окружающей среде, подвергающейся регулярному изменению и переполненной конкурирующими требованиями и обязательствами. Процесс так же важен, как результаты, и общественное доверие утверждено на демократических ценностях, представляемых на всех стадиях в процессе принятия решения. В неустойчивой, постоянно меняющейся среде, которая регулярно подвергается структурному

и функциональному изменению, ценности обеспечивают компас для руководящих действий. Различные акценты могут быть помещены в различные ценности согласно административным и политическим приоритетам, но приверженность ряду последовательных и принятых ценностей важна для стабильности и культурного единства всей системы государственного управления. В связи с тем, что развитие государственных служащих происходит через их взаимодействие с обществом через отдельные ситуации, важно, чтобы ценности периодически подвергались исследованиям.

Подходы к определению понятия «ценности»

Ценности представляют собой базовые параметры, являющиеся основой ценностно-ориентированного управления. Используя дефиницию Рокича, Кернахан определяет ценности как те «устойчивые верования, которые влияют на выбор, который мы делаем среди доступных средств или концов» [14; 17]. Новозеландская комиссия по государственным услугам определяет ценности как «связь между ежедневной работой государственных служащих и широкими целями демократического правительства в Новой Зеландии» [15]. Ценности не только влияют на вопросы распределения ресурсов государственной политики, но могут воздействовать и на другие сферы жизни организации, такие как кадровая политика и стиль межличностных взаимоотношений сотрудников. Более широкое определение ценностей предлагается в исследовании Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) (1996) – это «отдельные принципы или стандарты, которые ведут суждение о том, что является хорошим или надлежащим» [16].

Ценности как элемент организационной культуры

Однако ценности не ограничены собственной функциональной составляющей. Они являются детерминирующим элементом организационной культуры, которая, в свою очередь, связана с культурой управления. По своей сути организационная культура является совокупностью как осознаваемых, мотивированных, так и неосознаваемых представлений сотрудников об общих ценностях, языке, нормах поведения, традициях, способах реализации деятельности, роли и месте организации в жизни [7]. При этом организационная культура проецируется через культуру личности каждого сотрудника. Следовательно, носителями организационной культуры являются сами члены коллектива, выстраивающие субъект-объектные и субъект-субъектные отношения.

Наиболее часто организационная культура рассматривается в ракурсе трех срезов, ценности среди которых выступают на среднем плане:

1) артефакты как видимые проявления жизни организации, к числу которых относятся: внешний вид служащих, речь, пространство перемещений, символика, традиционные мероприятия и ритуалы. Артефакты являются внешним проявлением более глубоких уровней культуры;

2) декларируемые ценности, поведение – мнения, оценки и действия членов организации, которые отражают общие ценности и убеждения. Декларируемые ценности в определенных случаях могут заменяться новыми, а также переходить на следующий уровень базовых представлений;

3) базовые представления – имплицитная основа организационной культуры, определяющая поведение членов корпорации. Для служащих эти представления

являются очевидными и само собой разумеющимися [9].

Данная структура анализа организационной культуры относится к типологии Э. Шейна и лежит в основе концептуальной модели Ф.Р. Клакхона и Ф.Л. Штротбека под названием «Азбука организационной культуры» (по первым буквам трех слоев анализа организационной культуры: А (Artifacts) – артефакты, В (Behaviours) – декларируемые ценности, поведение, С (Core morals) – базовые представления) [там же]. Ее использование удобно с точки зрения верхнеуровневой оценки проявления организационной культуры. Вместе с тем более функциональным является подход, имеющий следующие разрезы культуры:

- *организационно-управленческая* (вертикаль управления, преобладающий стиль управления и развитость лидерства, управленческие эталоны и образцы, практики делегирования полномочий, структура и распределение функций в организации);
- *транзактно-коммуникативная* (стиль и принципы выстраивания коммуникаций между членами организации и с внешним окружением, эталонные представления об эффективной коммуникационной системе, речевые обороты и особенности);
- *нормативно-правовая* (регламенты и нормы деятельности, поведения, взаимодействия внутри структуры и с внешним окружением);
- *артефактная* (материализованная среда общения, включая форму одежды, архитектуру, дизайн помещений, символику и тому подобное, что во многом является выражением современных и исторически существовавших в организации ценностей);
- *ценностно-символическая* (символы и смыслы межличностных коммуникаций).

Существует условная дополнительная подсистема организационной культуры, которую можно обозначить как шестую

подсистему базовых представлений глубинного уровня. Данные представления обычно не являются осознанными, не выражаются в конкретных артефактах и символах, присутствуют на подсознательном уровне служащих и представляются членам коллектива настолько очевидными, что варьирование поведения в рамках данной культурной единицы минимально. Базовые представления имеют отношение к таким фундаментальным аспектам существования, как отношение к природе времени и пространства, природе истины; правильные взаимоотношения индивида и группы; место и роль работы, семьи и саморазвития; обретение мужчинами и женщинами своей истинной роли и природа семьи. При попадании в новую группу или организацию человеку не нужно принимать новые представления по этим направлениям, хотя каждый член новой группы может привнести свой взгляд на данные аспекты, основанный на предыдущем опыте. Когда же у новой группы возникает собственная история, она может частично либо целиком изменить эти представления [9].

Что касается организационной культуры на государственной службе, то подходы к ее анализу и трансформации не отличаются от общепринятых моделей и практик, но вместе с тем учитывается специфика данной профессиональной сферы.

Ценности в контексте государственной службы Российской Федерации

В структуре ценностей государственной службы Российской Федерации важными являются не только собственно организационные ценностные ориентиры, но и установки, формируемые Конституцией Российской Федерации, планы по стратегическому развитию государства, а также учет российской ментальности. При этом ценности, являясь регулятором поведения, представляют со-

бой объект управления, поскольку полностью опосредуют кадровую политику на государственной службе. Более того, ценности, сочетая интересы государства и общества, являются проводником идеологического направления жизни государства.

В России государственные служащие руководствуются «Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих», который был одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. Данный документ представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные (муниципальные) служащие, независимо от замещаемой ими должности [8].

Типовой кодекс не рассматривает ценностный аспект. Единственным упоминанием является ссылка на то, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью и каждый гражданин имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести, достоинства, своего доброго имени», что не является ценностным ориентиром, применимым в большинстве рабочих ситуаций, с которыми сталкивается государственный служащий. В то же время целью кодекса является транслирование базовых принципов и правил служебного поведения, которыми надлежит руководствоваться государственным и муниципальным служащим.

Кодекс состоит из четырех частей. Первая часть охватывает основные положения, касающиеся предмета и сферы действия кодекса. Во второй части изложены базовые принципы и правила служебного поведения, которыми надлежит руководствоваться государственным и муници-

пальным служащим. В нее входят следующие аспекты:

- основные принципы служебного поведения государственных и муниципальных служащих;
- соблюдение законности, опора на нормативно-правовые акты при выполнении деятельности;
- требования к антикоррупционному поведению государственных и муниципальных служащих;
- обращение со служебной информацией;
- этика поведения государственных и муниципальных служащих, наделенных организационно-распорядительными полномочиями, по отношению к другим государственным или муниципальным служащим.

В третьей части кодекса даны рекомендательные этические правила служебного поведения государственных и муниципальных служащих и рассматриваются следующие аспекты:

- служебное поведение;
- внешний вид государственного и муниципального служащего.

В четвертой главе оговаривается ответственность за нарушение данного кодекса.

Как видно из описания, с одной стороны, у государственных служащих есть исчерпывающее руководство по поведению. С другой стороны, высоковероятны частые случаи несоблюдения этих правил в случае отсутствия внешнего контроля, поскольку данные принципы не опираются на внятную, известную всем идеологическую (или ценностную) основу.

Также опосредованно ценностный аспект государственной службы был упомянут в:

- Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № Пр-1496, где открыто отмечалось, что система государственной службы и деятельность государ-

ственных служащих предназначена для служения интересам гражданского общества и государства, но непосредственно слово «ценность» не употреблялось [2];

- Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», где отмечалось, что прежние нормы морали и идеологического воздействия утратили силу, несмотря на задачу регулирования поведения работников органов государственной власти и управления [6]. Констатировалось наличие слабого влияния присутствующих барьеров на пути злоупотреблений, коррупции и произвола в этих органах. При этом новые правила профессиональной этики государственных служащих и законодательные механизмы их реализации еще не были утверждены.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что формулировки российского законодательства таковы, что понятие ценностей является абстрактным и сводится к функциональным принципам государственной службы, требованиям к служебному поведению государственных служащих и соблюдению ими этических и моральных норм. Следует отметить, что существующие различия в правовых документах, нормах, имеющих ценностную окраску, дают пространство для свободы интерпретации, допускающей любые формы домысливания.

Если говорить о нормативных документах, принятие которых планируется в будущем, то следует обратить внимание на новейшие разработки Минтруда: проект Методики нематериальной мотивации государственных гражданских служащих Российской Федерации 2018 г. и проект Методики формирования и развития профессиональной культуры государственного органа [3; 4]. В данных документах выделяются две ценности, которые должны быть присущи каждому гражданскому служащему:

- профессионализм и компетентность;
- честность и беспристрастность при исполнении должностных обязанностей.

В обобщенном виде данные ценности отражают положения ст. 4 и 18 Федерального закона № 79-ФЗ, Указа Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» и являются ориентирами при определении без изменения их общего смысла ценностей государственного органа с учетом специфики реализуемых им задач и функций [5]. При этом список ценностных ориентиров, на которые должны быть нацелены гражданские служащие, содержит следующее:

- добросовестное исполнение должностных обязанностей;
- стремление к получению углубленных знаний в области профессиональной деятельности;
- максимальное раскрытие профессиональных способностей;
- готовность делиться накопленным опытом [3].

Одновременно с этим рекомендуемая единая модель ценностей, миссии государственного органа, профессиональных и личностных качеств (компетенций), которыми необходимо руководствоваться государственным гражданским служащим при осуществлении профессиональной служебной деятельности (см. прил. 1 Проекта Методики формирования и развития профессиональной культуры государственного органа), содержит рекомендуемый набор ценностей:

- профессионализм и постоянное саморазвитие;
- честность и добросовестность;
- ответственность за результат;
- обеспечение защиты законных ин-

тересов граждан Российской Федерации и организаций;

- творческий подход и инновационность;
- взаимоуважение при взаимодействии.

Проанализировав содержание данных проектов Минтруда, надо отметить, что цель создания единого и комплексного понимания ценностей на государственной гражданской службе не была достигнута.

Слабая детализация описания ценностей государственной службы в нормах и правилах служебного поведения гражданских служащих никак не поддерживает применения ценностей в ежедневной деятельности, что оказывает пагубный эффект в связи с тем, что только глубокое понимание и искреннее принятие гражданскими служащими смысла и предназначения института гражданской службы дает возможность следовать им во время нахождения на службе и за ее рамками (во внеслужебное время).

Соответственно, принимая во внимание как уже утвержденные нормативные документы, так и те, что еще находятся в разработке, можно сделать вывод о том, что в российских органах власти не внедрен ценностно-ориентированный подход, а методологические основания для его внедрения проработаны в недостаточной степени. При этом внутренняя ценность и принятие внешне заданных правовых норм есть необходимое условие развития института государственной службы.

Анализ международных практик внедрения ценностно-ориентированного подхода к управлению на государственной службе

При внедрении ценностно-ориентированного подхода к управлению на государственной гражданской службе целесообразно обратиться к опыту разных стран для выявления факторов успеха и специ-

фики методологии внедрения ценностно-ориентированного управления.

Гонконг. Гонконгский кодекс государственной службы также содержит в себе перечень ценностей, которые должны разделять государственные служащие [13]. В кодексе заявляется, что государственная служба – постоянное, честное, меритократическое, профессиональное и политически нейтральное учреждение. Основные ценности являются основополагающими в деятельности государственной службы. Они подкрепляют надлежащее управление и помогают государственной службе получить и сохранить уважение и уверенность в ней общественности.

Государственные служащие обязаны поддерживать следующие основные ценности, имеющие равное значение:

- приверженность власти закона;
- честность и целостность;
- объективность и беспристрастность;
- политический нейтралитет;
- ответственность за решения и действия;
- посвящение, профессионализм и усердие.

До конца работы на государственной службе служащие обязаны придерживаться вышеупомянутых ценностей. Следует обозначить, что именно понимается под каждой из них.

Приверженность власти закона: государственные служащие должны поддерживать власть закона и правосудия. Они должны принять исполнительные полномочия согласно Основному закону и законам Гонконга. При принятии решений они должны действовать в рамках власти или предусмотренных условий в соответствии с делегированными им полномочиями. В случае возникновения коррумпированного акта или любого другого преступления они должны незамедлительно сооб-

щить об этом в соответствующий отдел или Независимую антикоррупционную комиссию.

Честность: государственные служащие должны излагать факты и соответствующие проблемы правдиво и исправлять любые ошибки как можно скорее. Они должны использовать общественные ресурсы только в санкционированных целях.

Целостность: государственные служащие должны гарантировать, что никакой фактический или потенциальный конфликт интересов не должен возникать между их официальными обязанностями и частными интересами. Там, где возникает фактический или потенциальный конфликт интересов, служащий должен объявить его своему куратору, чтобы последний мог определить, как лучше всего стоит поступить. Служащие не должны использовать свою официальную позицию, чтобы защитить личные интересы или частные интересы других. Они не должны требовать или принимать прямой или косвенный подарок или какое-либо преимущество, которое, как бы это ни было обосновано, будет ставить под угрозу целостность и беспристрастность суждений служащего или влиять на выполнение им обязанностей. Они не должны принимать какие-либо финансовые обязательства перед внешними людьми или организациями, которые могли бы влиять на них в рамках исполнения ими официальных обязанностей. Они должны гарантировать, что мнение, которое они выражают, не поставит под угрозу возможность выполнить их официальные обязанности профессионально, эффективно и беспристрастно. Они должны использовать информацию, полученную на основании их официальной позиции, только в санкционированных целях. Они не должны раскрывать документы, информацию или знание, полученные по секрету от других в ходе выполнения ими

должностных обязанностей или на основании официальной позиции.

Объективность: государственные служащие должны дать информацию и совет на основе доказательств и точно представить варианты и факты. Они должны основывать решения на строгом анализе фактов и обстоятельств дела. Они должны уделить должное внимание советам специалистов и профессиональным консультациям. Они не должны игнорировать неудобные факты или соответствующие соображения, проводя консультацию или принимая решение.

Беспристрастность: государственные служащие должны выполнять свои обязанности и принимать ответственность в соответствии с политикой и решениями правительства. Они должны действовать согласно обстоятельствам дела.

Политический нейтралитет: государственные служащие должны служить руководителю и текущему правительству с полной лояльностью и в меру их способности, неважно, каковы бы ни были их собственные политические ценности. Они не должны позволять их собственной личной партийной позиции или партийным верованиям влиять на выполнение их официальных обязанностей. Исходя из их должностного положения, они не должны участвовать в партийных активностях или использовать общественные ресурсы в партийных целях, таких, как агитация или сбор средств для политических партий.

Государственные служащие лишены права на то, чтобы быть назначенными кандидатами на выборах руководителя, Законодательного совета или Окружного муниципального совета (в соответствии с постановлением руководителя (гл. 569 законов Гонконга), постановлением Законодательного совета (гл. 542 законов Гонконга) и постановлением Окружных муниципальных советов (гл. 547 законов

Гонконга) соответственно). Они также лишены права на то, чтобы быть избранными в качестве члена Законодательного совета или Окружного муниципального совета. Государственные служащие, которые хотят баллотироваться на выборах руководителя, Законодательного совета или Окружного муниципального совета, должны получить разрешение на возврат или уйти из государственной службы, прежде чем стать политически назначенным чиновником. Единственное исключение – государственный служащий, назначенный на должность секретаря гражданской службы [13].

Ответственность за решения и действия: государственные служащие должны действовать в соответствии с государственной политикой и процедурами. Они ответственны за осуществление различных прав по закону. Государственные служащие назначаются, поскольку управление чиновниками, в соответствии с постановлением государственных финансов (гл. 2 законов Гонконга), ответственно за все общественное финансирование. Государственные служащие несут ответственность за эффективное и действенное использование ресурсов. Они обязаны гарантировать соответствие всем предписанным инструкциям и обязательствам, обозначенным финансовым секретарем в соответствии с постановлением государственных финансов [19].

Посвящение, профессионализм и усердие: государственные служащие должны действовать с духом служения обществу и своей профессиональной сфере. Они должны вести себя таким образом, чтобы прививать и сохранять уверенность всех тех, с кем имеют официальные деловые отношения. Они должны работать с общественностью и с делами граждан справедливо, эффективно, быстро и разумно, в меру своих способностей.

Великобритания. Интересным является пример государственной службы Соеди-

ненного Королевства, о котором заговорили в июне 2016 года [12]. В Великобритании признали, что мир меняется. И меняется способами, которые государственная служба не может проигнорировать. Технологии коренным образом трансформируются, как и общественные товары, услуги, покупки и другие аспекты жизни. Госслужба хотела бы иметь возможность сотрудничать с правительством, используя современные способы коммуникации – взаимодействие онлайн, в том числе через смартфон или планшет. В то же время изменяется облик самого общества, оно становится более разнообразным, чем было когда-либо.

В итоге было разработано видение, которое называлось «Блестящая государственная служба», ориентированное на людей с высоким потенциалом. Так как доверие общества к государственным служащим в Великобритании находится на высоком уровне, данная концепция была воспринята с радостью.

Согласно представленному видению в основе государственной службы будущего лежит четыре главных элемента:

- улучшенные результаты;
- эффективное руководство;
- квалифицированные люди;
- великолепное место для работы.

Эта модель поддерживается универсальными ценностями государственной службы, к которым относятся:

- целостность;
- честность;
- беспристрастность;
- объективность.

В документе заявлялось: «Наша работа как лидеров государственной службы состоит в том, чтобы помочь вам стать лучше. Мы поддерживаем развитие новой карьеры, увеличение возможностей для всех государственных служащих, открываем центры поддержки, чтобы работать более беспре-

пятственно вместе. Несмотря на границы, мы предоставим больше возможностей для людей в приобретении опыта и структурировании навыков, создадим рабочие места, которые соответствуют целевому назначению и оснащены современными средствами и актуальными технологиями».

Существующие ограничения, необходимые условия и возможные эффекты от внедрения ценностно-ориентированного подхода на государственной службе Российской Федерации

В связи с увеличивающимся диапазоном требований к государственной службе, а также частой двусмысленностью с точки зрения целей, отношений и обязанностей весьма вероятно появление конфликтов ценностей. Учитывая, что ценности могут отличаться в различных аспектах государственной службы, одна из основных задач руководителей состоит в том, чтобы скоординировать, урегулировать или сгладить отличающиеся ценности между людьми или даже между подразделениями организации. Кроме того, существует много движущих сил, бросающих вызов традиционным ценностям в государственной службе. Они включают новые способы управления и фрагментацию власти, основанные на реформах, политизации и политических ожиданиях, росте использования посредников, децентрализации или перемещении, изменениях в управлении персоналом, а также появлении новых технологий и подходах к совместному использованию информации.

Принимая во внимание природу государственной службы, довольно сложно определить то, какие ценности или совокупность ценностей подходят для нее в наибольшей степени. Несмотря на фактически полное признание важности ценностей в организационном развитии, исследованию ценностей препятствуют их абстрактный харак-

тер и теоретические проблемы, созданные их анализом. Точно так же исследование ценностей государственной службы характеризуется двусмысленностью, трудностями в их измерении и противоречивыми определениями и интерпретациями. Тем не менее, поскольку вся деятельность государственной службы основана на ценностях, определение природы данных ценностей требует особого внимания.

Системы государственного управления имеют тенденцию следовать традициям и не склонны оперативно изменяться. По этому вопросу Кристенсен и Лэгрид, поддерживая мнение Брансона и Олсена, предлагают сделать так, чтобы между существующими ценностями, на которых базируется административная система, и ценностями, лежащими в основе реформ, была достаточная согласованность [11]. Это обеспечит успешность изменений. Точно так же Бойл и Хамфрис привлекают внимание к исследованиям ОЭСР, которые указывают, что программы реформы государственной службы могут способствовать «непорядочному поведению», подрывая, но не заменяя существующие системы ценностей [10].

Кроме того, реформы, начатые в целях улучшения качества социальных услуг, часто способствуют возникновению противоречий между интересами местных властей и других сторон, например государственных агентств и местных органов власти. Степень разделения общих ценностей различными общественными организациями является центральным вопросом в данном контексте. Если достаточное изменение между наборами значений соответствующих организаций существует, достижение общих ценностей становится предпосылкой для достижения целей общих услуг или даже формы управления, через которую предоставляются услуги.

Отмечалось, что государственные служащие, как ожидается, будут лояльны по

отношению к множеству сторон: политике, коллегам и общественности. Однако эти связи могут быть внутренне противоречивыми. Вследствие этого усиление политического окраса государственных служб требует серьезного пересмотра относительно применения ценностей. Комментируя канадский опыт реформы государственного сектора, Савоя также утверждает, что *государственные служащие могут служить целям политической целесообразности, а не общественного блага* [18].

С привлечением на государственную службу людей из частного сектора появляются сложности с донесением ценностей государственной службы. Функции службы по управлению персоналом, такие, как продвижение и распределение вознаграждений, играют особенно важную роль в транслировании ценностей, поскольку они значимы для государственных служащих и будут сильно влиять на их последующее поведение. Если государственные служащие полагают, что продвижение для других основано не на заслугах, а на старшинстве, то их лояльность и желание работать, для того чтобы заслужить награду, станет меньше, поскольку снижается ценность, значимость. Процессы внутреннего продвижения и вознаграждения также отражают ценности в организации: идентификация того, кто подходит для продвижения и отбора, дает информацию остальным сотрудникам относительно того, что ценится в организации.

Тем не менее, есть основания полагать, что внедрение профессиональной культуры, которая бы соответствовала целям, ценностям и задачам государственного органа, позволило бы:

- повысить мотивацию и вовлеченность гражданских служащих, а как следствие, результативность их профессиональной служебной деятельности;
- улучшить взаимопонимание между

гражданскими служащими, а также сформировать и поддерживать дружелюбную среду в коллективе, способствующую снижению издержек на реализацию задач и функций государственного органа;

- усилить действенность профилактических мер в области противодействия коррупции;
- поднять степень удовлетворенности гражданских служащих условиями службы в государственном органе.

Выводы и рекомендации

Система государственной службы нуждается в изменениях как организационного плана, так и культурной составляющей. Ценностно-ориентированный подход является перспективным инструментом формирования организационной культуры государственного органа, способствующим созданию системы управления, основанной на ценностях [1].

В настоящий момент в системе государственной службы Российской Федерации не встречается примеров применения принципов ценностно-ориентированного подхода. Принятый в настоящее время «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» не рассматривает ценностный аспект и не является ценностным ориентиром, применимым в большинстве рабочих ситуаций, с которыми сталкивается государственный служащий. Значительным шагом в сторону можно считать разработки Минтруда в области управления нематериальной мотивацией и культурой на государственной службе. Тем не менее, текущая редакция проектов методологий не содержит в себе единого списка рекомендуемых ценностей на государственной гражданской службе. В них выделены только две основные ценности: профессионализм и компетент-

ность, честность и беспристрастность при исполнении должностных обязанностей. При этом в странах, где применяется ценностно-ориентированный подход, таких, как Великобритания и Гонконг, ценности четко определены, закреплены в нормативных актах, а их количество составляет от 4 до 6. В связи с этим встает вопрос о необходимости доработки существующих методологий Минтруда с учетом анализа успешного зарубежного опыта внедрения ценностно-ориентированного подхода на государственной гражданской службе. Также представляется рациональным инициирование внесения поправок в «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих», содержащих раскрытие ценностного и культурного аспектов государственной службы.

При внедрении ценностно-ориентированного подхода в государственные органы России целесообразно учитывать следующие условия:

- Профессиональные ценности гражданской службы России требуют точного определения, для того чтобы служба приобрела «человеческое лицо». Это необходимо для повышения качества и успешности государственного управления, повышения ее авторитета, снижения репутационных издержек.

- Реформы, начатые в целях улучшения качества социальных услуг, часто способствуют возникновению противоречий между интересами местных властей и других сторон, например государственных агентств и местных органов власти. Также возможно возникновение конфликта интересов между целями политической целесообразности и общественного блага. В связи с этими рисками при разработке ценностей для государственной службы Российской Федерации следует учесть за-

рубежный опыт внедрения, а также обратить внимание на обеспечение независимости внедряемых ценностей от текущего политического курса страны.

- После определения формулировок необходимо закрепить ценности в законодательных и иных нормативных правовых документах, что позволит минимизировать возможность двойных трактовок и задаст правовую основу для применения ценностных ориентаций в практической работе.

Таким образом, применение ценностно-ориентированного подхода на государственной гражданской службе Российской

Федерации представляется возможным уже в настоящее время при условии соблюдения обозначенных пунктов. Приверженность ценностям высокого уровня государственной службы может привести к существенному повышению доверия со стороны общества, повысить мотивацию и вовлеченность гражданских служащих, снизить коррупционные риски, способствовать формированию благоприятной среды в коллективе, повысить удовлетворенность государственных гражданских служащих и, как следствие, привлекательность государственной гражданской службы для высококвалифицированных профессионалов.

Литература

1. Капрова Ю.А. Ценностно-ориентированный подход к формированию организационной культуры российских предприятий // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2008. № 80. С. 140–144.
2. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации: утверждена Президентом РФ от 15 августа 2001 г. № Пр-1496 // Закон прост! URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/part/340402> (дата обращения: 15.09.2018).
3. Методика нематериальной мотивации государственных гражданских служащих Российской Федерации (проект) // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: <https://rosmintrud.ru/> (дата обращения: 15.09.2018).
4. Методика формирования и развития профессиональной культуры государственного органа (проект) // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: <https://rosmintrud.ru/> (дата обращения: 15.09.2018).
5. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»: указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336. Доступ из информационно-правового портала «Гарант.ру».
7. Слинкова О.К., Грудистова Е.Г. Управление организационной культурой // Вестник ЮУрГУ. Сер.: Экономика и менеджмент. 2009. № 21 (154). С. 64–74.
8. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих: одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21). Доступ из информационно-правового портала «Гарант.ру».
9. Шейн Э. Организационная культура и лидерство. СПб.: Питер, 2008.
10. Boyle R., Humphreys P.C. A New Change Agenda for the Irish Public Service. CPMR Discussion Paper № 17. Dublin: Institute of Public Administration, 2001.
11. Christensen T., Laegrid P. Introduction – Theoretical Approach and Research Questions // *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms* / ed. by T. Christensen, P. Laegrid. Aldershot: Ashgate, 2007. P. 1–16.

12. Civil Service Vision 2015 to 2020 // GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/a-brilliant-civil-service-vision-statement/civil-service-vision-2015-to-2020> (дата обращения: 20.09.2018).
13. Hong Kong Public Order Ordinance. World Corporal Punishment Research. February, 2000.
14. *Kernaghan K.* Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Center-piece // *Public Administration Review*. 2003. Vol. 63 (6). Pp. 711–719.
15. New Zealand State Services Commission Values and Standards: Values in the New Zealand Public Service. Wellington: State Services Commission, 2001.
16. OECD: Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice // *Public Management Occasional Papers*. 1996. No. 14.
17. *Rokeach M.* The Human Side of Values. N.Y.: Free Press, 1973.
18. *Savoie D.J.* Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers and Parliament. L.: University of Toronto Press, 2003. 81 p.
19. The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region (The Basic Law): Was Adopted on April 4, 1990 // Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. URL: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ (дата обращения: 15.09.2018).

Literatura

1. *Kaprova Yu.A.* Tsennostno-orientirovanny podkhod k formirovaniyu organizatsionnoy kul'tury rossiyskikh predpriyatii // *Izvestiya RGPU im. A.I. Gertsena*. 2008. № 80. S. 140–144.
2. Kontsepsiya reformirovaniya sistemy gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii: utverzhdena Prezidentom RF ot 15 avgusta 2001 g. № Pr-1496 // *Zakon prost!* URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/part/340402> (дата обращения: 15.09.2018).
3. Metodika nematerial'noy motivatsii gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh Rossiyskoy Federatsii (proekt) // Ministerstvo truda i sotsial'noy zashchity Rossiyskoy Federatsii. URL: <https://rosmintrud.ru/> (дата обращения: 15.09.2018).
4. Metodika formirovaniya i razvitiya professional'noy kul'tury gosudarstvennogo organa (proekt) // Ministerstvo truda i sotsial'noy zashchity Rossiyskoy Federatsii. URL: <https://rosmintrud.ru/> (дата обращения: 15.09.2018).
5. O gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhbe Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoy sistemy "Konsul'tantPlyus".
6. O Federal'noy programme "Reformirovanie gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii (2003–2005 gody)": ukaz Prezidenta RF ot 19 noyabrya 2002 g. № 1336. Dostup iz informatsionno-pravovogo portala "Garant.ru".
7. *Slinkova O.K., Grudistova E.G.* Upravlenie organizatsionnoy kul'turoy // *Vestnik YuUrGU*. Ser.: *Ekonomika i menedzhment*. 2009. № 21 (154). S. 64–74.
8. Tipovoy kodeks etiki i sluzhebno go povedeniya gosudarstvennykh sluzhashchikh Rossiyskoy Federatsii i munitsipal'nykh sluzhashchikh: odobren resheniem prezidiuma Soveta pri Prezidente RF po protivodeystviyu korruptsii ot 23 dekabrya 2010 g. (protokol № 21). Dostup iz informatsionno-pravovogo portala "Garant.ru".
9. *Sheyn E.* Organizatsionnaya kul'tura i liderstvo. SPb.: Piter, 2008.
10. *Boyle R., Humphreys P.C.* A New Change Agenda for the Irish Public Service. CPMR Discussion Paper № 17. Dublin: Institute of Public Administration, 2001.
11. *Christensen T., Laegrid P.* Introduction – Theoretical Approach and Research Questions // *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms* / ed. by T. Christensen, P. Laegrid. Aldershot: Ashgate, 2007. P. 1–16.

12. Civil Service Vision 2015 to 2020 // GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/a-brilliant-civil-service-vision-statement/civil-service-vision-2015-to-2020> (data obrashcheniya: 20.09.2018).
13. Hong Kong Public Order Ordinance. World Corporal Punishment Research. February, 2000.
14. Kernaghan K. Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Center-piece // Public Administration Review. 2003. Vol. 63 (6). P. 711–719.
15. New Zealand State Services Commission Values and Standards: Values in the New Zealand Public Service. Wellington: State Services Commission, 2001.
16. OECD: Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice // Public Management Occasional Papers. 1996. No. 14.
17. Rokeach M. The Human Side of Values. N.Y.: Free Press, 1973.
18. Savoie D.J. Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers and Parliament. L.: University of Toronto Press, 2003. 81 p.
19. The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region (The Basic Law): Was Adopted on April 4, 1990 // Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. URL: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ (data obrashcheniya: 15.09.2018).

DOI: 10.25586/RNU.V925X.18.04.P067

УДК 614.84:005.32

А.А. Порошин, Е.В. Бобринев, А.А. Кондашов, Е.Ю. Удавцова,
О.С. Маторина

РАЗРАБОТКА МАТЕМАТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ ОПТИМИЗАЦИИ ПРОЦЕССА ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО СТАНОВЛЕНИЯ МОЛОДОГО СПЕЦИАЛИСТА В СИСТЕМЕ МЧС РОССИИ

Проанализированы результаты экспертной оценки профессионально важных качеств и навыков молодых специалистов МЧС России, окончивших профильные вузы и поступивших на службу в МЧС России. Построена математическая модель оптимизации процесса профессионального становления молодого специалиста в системе МЧС России.

Ключевые слова: молодые специалисты МЧС России, профессионально важные качества, оптимизации процесса профессионального становления.

The results of expert assessments of professionally important qualities and skills of young specialists of EMERCOM, are analyzed who have graduated from Universities and entered the service in the EMERCOM. The mathematical model of optimization of process of professional formation of the young specialist in system of EMERCOM is constructed.

Keywords: young specialists of EMERCOM, professionally important qualities, optimization of process of professional formation.

Целью оптимизации процесса профессионального становления молодого специалиста в системе МЧС России является оказание помощи сотрудникам Федеральной противопожарной службы, военнослужащим спасатель-

ных воинских формирований, федеральным государственным гражданским служащим и работникам МЧС России (далее – Сотрудники) в приобретении ими необходимых профессиональных навыков и опыта работы,