УДК 35.08:005

Бондаренко Е.М.,
ведущий аналитик отдела гуманитарного развития и социальных коммуникаций Национального авиационного университета, магистр государственного управления (Украина, г. Киев)

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССОМ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ЦИКЛИЧЕСКИЙ ПОДХОД

В статье представлено управление процессом развития организационной культуры государственной службы с позиций циклического подхода. Автором предложена классификация типов управленческого влияния на развитие организационной культуры государственной службы и сценариев развития организационной культуры государственной службы. Раскрыто содержание этапов управленческого влияния на процесс развития организационной культуры государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, организационная культура государственной службы, управление развитием организационной культуры, циклический подход.

В условиях социальных преобразований на постсоветском пространстве и модернизации национальных систем государственного управления в целом, а также систем государственной службы в частности вполне закономерно возникает вопрос о необходимости трансформации организационной культуры государственной службы.

Такая постановка данного вопроса может означать, что естественные преобразования в организационной культуре государственной службы из-за ряда причин (динамика, направленность, содержание этих преобразований и пр.) не устраивают определенных субъектов в самой системе государственной службы или в ее внешней среде. Сложившаяся ситуация, таким образом, требует разработки и применения комплекса управленческих воздействий на процессы развития организационной культуры государственной службы с целью достижения необходимых параметров, которые бы положительно оценивались указанными субъектами.

Понятие организационной культуры государственной службы на сегодня не имеет

однозначной трактовки в научной литературе. Это объясняется множественностью аспектов, через которые можно раскрыть содержание этого явления. В этой статье термин «организационная культура государственной службы» мы будем употреблять в ранее обоснованном нами следующем значении: «система моральных норм, ценностей, традиций, ритуалов, символов, правил, запретов и представлений, характерных для государственной службы, которые формируются в процессе взаимодействия государственных служащих в пределах определенной организации, разделяются (признаются) всеми членами этой организации, определяют их поведение и деятельность, содействуют достижению целей организации»[1]. При этом имеется в виду, что организационная культура государственной службы имеет три уровня: общеинституциональный, объединяющий элементы, характерные для всех организаций этого общественного института; организационный, включающий элементы, особенные для конкретно взятой организации в системе государственной службы; личностный, на котором формируются и функционируют элементы организационной культуры, обусловленные личностным мировосприятием отдельного государственного служащего.

Процесс развития организационной культуры государственной службы мы понимаем как комплекс поступательных преобразований в вышеозначенной системе моральных норм, ценностей, традиций, ритуалов, символов, правил, запретов и представлений, характерных для государственной службы, осуществляемых под влиянием естественных и/или искусственно созданных внутренних и внешних факторов. Управление процессом развития организационной культуры государственной службы нами рассматривается как целенаправленное влияние определенных субъектов на отдельные элементы или всю систему организационной культуры государственной службы в целом, включая ее внешнюю среду, условия ее формирования и развития, для сохранения существующих либо заданных параметров данной культуры или же их изменения в соответствии с замыслом данных субъектов.

Таким образом, актуальность данного исследования заключается в необходимости решения проблемы теоретического обоснования подходов к формированию и реализации вышеозначенного управленческого влияния с учетом существующих естественных циклов развития организаций в системе государственной службы, других влияний, а также циклического характера развития национальных институтов государственной службы в целом. На том, что такие управленческие влияния необходимы и значение их довольно велико, акцентировал еще Э. Шейн: «при формировании групп или организаций лидеры в первую очередь создают культуры. Если культура существует, именно она определяет критерии лидерства и, соответственно, кто станет, кто не станет лидером. Если же элементы культуры становятся дисфункциональными, только лидер может понять, что соответствует, а что нет изменившейся ситуации и нужно ли менять культуру ради повышения шансов группы на выживание в новых условиях. Таким образом, если руководители не будут создавать культуру, в которой люди живут и работают, она будет управлять ими»[2].

Следует заметить, что в последнее время организационная культура все чаще становится объектом исследований в области менеджмента, социологии, психологии, экономики, государственного управления, других отраслей науки. В частности, эта проблематика разрабатывалась такими учеными, как С. Заржевский, К. Камерон, В. Киселев, Н. Коломиец, Р. Куинн, Э. Сергиенко, Н. Сидоренко, Т. Соломандина, О. Шагиева, Э. Шейн, К. Шольц, В. Шуваева и другие. Вместе с тем, несмотря на то, что общие вопросы, касающиеся методологии изучения, структуры, факторов формирования и развития организационной культуры в целом раскрыты, возникает теоретическая и прикладная необходимость изучения отдельных аспектов, касающихся в первую очередь организационной культуры организаций непроизводственной сферы, а именно государственной службы. Таким образом, как было показано выше, требуют дальнейшего изучения вопросы управления организационной культурой государственной службы, це-

ленаправленного воздействия на процессы ее формирования, поддержания и развития именно с позиций циклического подхода.

Возможность изучения государственной службы и ее организационной культуры в контексте циклического подхода подтверждается соответствующими характеристиками данных явлений. Любой национальный институт государственной службы, любая организация в его системе развиваются ритмично, проходя определенные циклы и фазы. Циклический характер имеет карьера государственного служащего. Следовательно, в пределах определенных циклов и фаз развивается и соответствующая организационная культура.

Развитие организационной культуры государственной службы в пределах замкнутого цикла, как подтвердили наши предыдущие исследования, проходит через восемь фаз. Они определены нами по критерию весомости в разные временные периоды таких факторов развития и одновременно элементов данной культуры, как авторитет, ценности, традиции, ритуалы.

В первой фазе доминирующую роль играет авторитет («отца-основателя», «лидера», «основополагающего закона» и пр.). Вторая фаза соотносится с периодом формирования базовых для организации ценностей и наивысшей степени влиятельности авторитета. Именно в пределах второй фазы, по нашему мнению, и формируется тот тип организационной культуры, который будет характеризовать данный цикл в целом. Третья фаза — это фаза доминирующего влияния ценностей и формирования традиций. Для четвертой фазы ведущим становится влияние традиций и зарождение ритуалов. Эта фаза, скорей всего, соотносится с периодом зрелости организации. Пятая фаза является своего рода переломной для данного цикла: авторитет, благодаря которому была сформирована эта организационная культура, практически низвержен, идет на убыль сила влияния основных ценностей и традиций, ключевую роль в поддержании культуры играет ритуал. Шестая фаза знаменует начало периода угасания организационной культуры, характерной для этого цикла: только угасающие традиции и отдельные живучие ритуалы сохраняют ее целостность. С седьмой фазы начинается формирование основ нового цикла развития организационной культуры: активизируются процессы поиска «новых» авторитетов, и новаторство как альтернатива традиции приобретает весомое значение. По нашему мнению, эта фаза совпадает с началом упадка организаций и деградации социально-политических структур и институтов. Восьмая фаза, завершая цикл, характеризуется полной утилизацией (или консервацией) элементов, на которых держалась организационная культура данного цикла: былые авторитеты развенчаны, ценности трансформированы, старые традиции замещены новаторскими подходами, ритуалы отрицаются, как пережиток.

Исходя из нашего понимания сущности организационной культуры государственной службы, а также приведенного выше определения понятия «управление процессом развития организационной культуры государственной службы», наша дальнейшая задача с точки зрения циклического подхода есть проектирование такого управленческого влияния, которое бы «вписывалось» в естественный ритм трансформаций данной культуры, что должно обеспечить эффективность такого управления, либо максимально полно учитывало сопротивление со стороны среды или иных субъектов.

Таким образом, проектируемые управленческие влияния на развитие организационной культуры государственной службы могут быть по своему направлению трех основных типов: 1) сопутствующие — поддерживающие и/или ускоряющие естественные изменения; 2) корректирующие — направляющие естественное развитие организационной культуры в ранее определенное русло в случае частичных, незначительных отклонений; 3) встречные — тормозящие естественные изменения, как противоречащие предварительному замыслу субъектов управления. Следовательно, речь идет о разной сложности задач субъектов управления, разном количестве необходимых ресурсов для каждого из названных типов, а соответственно и разной их эффективности. Поэтому наиболее важным в управлении такими процессами, на

наш взгляд, является своевременное прогнозирование фаз развития и дальнейшее «попадание в струю» естественных изменений культуры. Применение влияния третьего типа допустимо, очевидно, в самом крайнем случае и при максимальной уверенности, что именно изменения в организационной культуре смогут исправить имеющиеся деструктивные тенденции в отдельной организации либо всей системе государственной службы.

Например, управленческие влияния с целью сформировать определенного авторитетного лидера вполне уместны на первых этапах создания новой (или реформирования существующей) организации в системе государственной службы, что будет соответствовать начальным фазам развития данной организационной культуры. Стремление ж «сломать» устоявшийся авторитет определенного лица в данной организации в условиях укоренившихся в ее культуре ценностей и традиций может быть разве что ускоренным продвижением к завершающей фазе развития этой культуры, а возможно, и всей организации.

Вместе с тем попытка привить на ранних фазах развития определенной организационной культуры некоторые ритуалы без опоры на сформированные авторитет, ценности и традицию будет требовать значительных усилий. По нашим наблюдениям, все равно придется (но уже в форсированном режиме) завоевывать авторитет, внедрять ценности, создавать традиции. Например, такое происходит, когда высшее руководство не уделяет должного внимания формированию авторитета впервые назначенного руководителя и тем более вновь созданной организации, не легитимизируя тем самым его авторитет. Молодой же руководитель, исходя из своего предыдущего опыта работы как подчиненного, в первую очередь устанавливает систему ритуалов, которые ранее ассоциировались у него самого с понятием авторитета лидера. Это могут быть официальные (общее совещание в понедельник, личное визирование входящих документов и т.д.) и неофициальные (поздравление сотрудников с днем рождения, неофициальные собрания коллектива в пятницу и т.д.) ритуалы.

Соединение естественного и искусственного по своему характеру влияния в рамках определенного временного промежутка, а также учет силы их влияния позволяют рассматривать четыре основных сценария развития организационной культуры государственной службы. Первый — гармоничный, когда формирование и развитие организационной культуры происходит в естественных внешних условиях, которые в целом удовлетворяют интересы потенциальных субъектов управления. Второй — естественный, когда развитие происходит в рамках естественного русла, а управленческие влияния незначительны, как правило, корректирующие и касаются прежде всего личностного уровня (отдельных членов организации); в такой ситуации находится не так много субъектов, имеющих разногласия по поводу признанных в организации авторитетов, ценностей, традиций, символов, ритуалов. Третий — управляемый, когда доминирует искусственное управленческое влияние (как правило, на всю организацию в целом, корректирующее по своему характеру), а влияние естественной среды достаточно слабо; при этом интересы и взгляды доминирующих субъектов влияния, скорее всего, согласованы и не противоречат друг другу. Четвертый — конкурентный, когда естественное и управленческое влияния примерно равны по своей силе, причем такая конкуренция происходит в масштабе всей национальной системы государственной службы; во внешней и внутренней средах данной системы к этому времени появляется достаточно много влиятельных субъектов со своим особым взглядом на определяющие параметры организационной культуры, то есть зачастую имеют место встречные влияния. По нашему предположению, приведенные сценарии меняются циклически и в общем соответствуют определенным фазам развития организационной культуры государственной службы. Причем для первой—четвертой фаз скорее всего актуален третий (управляемый) сценарий, а для пятой—восьмой — второй (естественный). По первому (гармоничному) сценарию происходит развитие организационной культуры в краткий переходный период от четвертой к пятой фазе, а по четвертому (конкурентному) — от восьмой к первой.

Таким образом, в жизненном цикле любой организации будут периоды трансформации ее организационной культуры. Для создания условий, благоприятствующих трансформации организационной культуры, Э. Шейн предлагает пять следующих принципов.

Принцип 1. Тревога выживания или чувство вины должны быть сильнее тревоги обучения.

Принцип 2. Вместо того, чтобы увеличивать тревогу выживания, необходимо уменьшить тревогу обучения.

Принцип 3. Цель изменения должна быть поставлена четко, в рамках решаемой проблемы, а не как «изменение культуры».

Принцип 4. Старые культурные элементы можно разрушить, убрав людей, являющихся их носителями, но привить новые культурные элементы можно только в том случае, если новое поведение приведет к успеху и удовлетворению.

Принцип 5. Изменение культуры всегда имеет трансформационный характер и потому требует психологически болезненного периода некомпетентности[3].

По нашему мнению, эти принципы вполне применимы и для организационной культуры государственной службы. Более того, они актуализируются в периоды усиления влияния политической сферы на вопросы организации и развития государственной службы, что воплощается в процессах модернизации, реформирования, реорганизации и т.д., особенно после выборов. В эти периоды прежде всего общеинституциональный уровень организационной культуры государственной службы выполняет важнейшую функцию сохранения ее основных параметров, а следовательно, четвертый и пятый принципы необходимо учитывать, на наш взгляд, особо тщательно. Потому что, как заметил тот же Э. Шейн, «все человеческие системы направлены на поддержание равновесия и стремятся максимизировать свою независимость от среды. Функция когнитивных структур, таких как концепции, убеждения, установки, ценности и представления, состоит в упорядочении множества раздражителей среды, в их переосмыслении и, таким образом, в возникновении у человека ощущения осмысленности и предсказуемости событий. Выполняет эту стабилизирующую и смыслообразующую функцию набор коллективных представлений, вырабатывающихся в группах и организациях в течение времени. Развитие культуры, таким образом, является одним из способов, посредством которых группа или организация сохраняет свою целостность и автономию, дифференцирует себя из среды и других групп и обретает индивидуальность»[4].

Процесс управления развитием организационной культуры государственной службы, исходя из вышеуказанных теоретических предпосылок, также имеет определенный «ритмический рисунок» и предполагает прохождение нескольких этапов, образующих определенный цикл. Здесь можно выделить пять основных этапов изменений, по прохождении которых снова может возникнуть вопрос о необходимости новых изменений. То есть идет речь о некоторых общих закономерностях любого управленческого цикла, а также особенностях управления социокультурными процессами. Можно также предположить, что при определенных обстоятельствах планируемые изменения могут быть прерваны и тогда данный цикл следует считать неполным.

На первом этапе — по своей сущности этапе мониторинга и подготовительных процедур — необходимо произвести следующие действия:

— уяснить необходимость и возможность управленческого влияния на развитие организационной культуры государственной службы, что может быть обусловлено: а) отклонением параметров естественного развития организационной культуры (скорость, сбалансированность, направленность и т.д.) от установленных (желательных); б) появлением (усилением) нежелательных внешних искусственных влияний на развитие организационной культуры. При этом следует учесть, что полное отсутствие четкого видения (программы) развития организационной культуры у субъекта управления исключает любое управленческое (т.е. целенаправленное) влияние;

— четко определить цель и спрогнозировать возможный результат управленческого

влияния на развитие организационной культуры и связанные с этим последствия для отдельной организации либо всей системы государственной службы с учетом вышеуказанных третьего и четвертого принципов трансформации организационной культуры;

— оценить масштабы и уровни необходимых изменений (общеинституциональный, организационный или личностный), а также вероятную степень сложности реализации изменений, исходя из имеющихся у субъекта управления ресурсов;

— определить актуальную фазу развития организационной культуры для необходимого уровня (уровней) изменений, элементы, имеющие доминирующее влияние, и тенденции ее естественного развития;

— определить и оценить степень влияния сил, вызывающих неустановленные (нежелательные) отклонения в развитии организационной культуры и сдерживающих её имеющиеся или предполагаемые управляемые изменения;

— определить и оценить вероятные источники сопротивления управляемым изменениям, а также степень их влияния, возможные причины такого сопротивления и способы его преодоления;

— сформулировать альтернативные варианты и выбрать самый приемлемый вариант стратегии изменения, в рамках которой можно эффективно управлять запланированным изменением по одному из возможных сценариев развития организационной культуры.

По итогам первого этапа должна быть сформулирована вполне конкретная и обоснованная программа изменений организационной культуры государственной службы, учитывающая все вышеизложенные особенности. Последующие этапы включают серию взаимосвязанных мероприятий, благодаря которым осуществляется и оценивается непосредственное влияние на различные параметры развития данной организационной культуры.

На втором этапе управленческое влияние должно быть сосредоточено на создании условий для непосредственных изменений, а именно:

— на усилении естественных влияний на развитие организационной культуры, отвечающих программе изменений;

— на определении и подготовке субъектов, а также выборе способов управленческого влияния для осуществления необходимых изменений;

— на преодолении существующего либо прогнозируемого сопротивления изменениям, а также тревожных ожиданий путем улучшения морально-психологического климата в организации, внедрения обучающих программ и т.д. с акцентом на возможности адаптации коллектива и отдельных государственных служащих к новым условиям (таким образом, на практике могут быть реализованы первый и второй принципы трансформации организационной культуры).

Третий этап — это непосредственное осуществление изменений. Для него важно комплексно использовать сопутствующие, корректирующие и встречные влияния с учетом актуальной фазы развития организационной культуры. Должны применяться разные коммуникативные методики, целью которых будет переход отдельных служащих, организаций, а то и всей системы государственной службы к новому пониманию сути и задач своей деятельности. Это понимание должно поддерживаться устойчивой связью этих деятельностных ориентиров с соответствующими текущей фазе развития организационной культуры и основной цели трансформации авторитетами, ценностями, традициями, ритуалами, а также знаками и символами. Необходимо учитывать, что подобные изменения и происходят именно на символическом уровне. Как заметил В. Дрешпак, в результате управленческого влияния может достигаться виртуальное перемещение объекта управления из одного символического пространства в другое, хотя в реальном временно-пространственном измерении этот объект остается на месте. При этом применяемое коммуникативное влияние должно обеспечить: 1) легитимность для объекта управления этого нового символического пространства, что послужит обоснованием такого перемещения; 2) легитимность (естественность) самого процесса перемещения; 3) легитимность субъекта управления в уже новом символическом пространстве[5]. Из практического опыта следует заметить, что игнорирова-

ние вышеизложенных замечаний может привести к усилению сопротивления изменениям либо к «низвержению авторитетов», под чьим руководством такие изменения проводились.

Трансформация организационной культуры, безусловно, должна также учитывать и то, на каком этапе развития находится сама организация и в какой социокультурной среде осуществляется её функционирование. Как замечает Э. Шейн, длительная история успеха организации приводит к образованию мощной организационной культуры. В условиях стабильных внешней и внутренних сред это является преимуществом. Однако, если в среде происходят изменения, некоторые из элементов такой культуры (например, традиции или ритуалы) могут превратиться в помеху развитию организации именно по причине своей силы. В подобной ситуации выбор невелик: быстро трансформировать отдельные части культуры и снова сделать организацию адаптивной, для чего необходимо некое «преобразование»; либо разрушить организацию и ее культуру, проведя процесс полной реорганизации[6]. При этом следует учитывать, что любые преобразования на уровне организаций в системе государственной службы (вплоть до ликвидации и создания новых) могут и не затронуть общеинституциональный и личностный уровни организационной культуры. В таком случае глубинные элементы (например, коррупционные традиции, имеющие многовековые корни) будут проявляться, несмотря на применение целого ряда управленческих усилий организационного и правового характера. Следовательно, эффективность будут иметь мероприятия, использующие адекватный — социокультурный, коммуникативный — инструментарий.

На четвертом этапе происходит официальное и неофициальное закрепление достигнутого результата. Очень важно создать и поддерживать в организации такие условия, чтобы носители организационной культуры искренне приняли изменения и придерживались новых норм и правил в течение необходимого отрезка времени. Именно на этом этапе все ранее предпринятые усилия почти с одинаковой долей вероятности могут привести либо к внедрению новых элементов организационной культуры, либо к полному их отрицанию коллективом организации. Должны постоянно применяться корректирующие «точечные» влияния. Показателем успеха этого этапа может быть, в частности, восприятие носителями данной культуры некоторых искусственно внедряемых элементов данной культуры как «естественных», «традиционных».

Пятый этап является по своей сути оценочным. Необходимо сравнить ранее поставленные цели и достигнутые результаты, оценить объемы потраченных ресурсов, результативность применяемых методик влияния, определить тенденции дальнейшего развития организационной культуры. В результате будут получены данные о необходимости дальнейшего управленческого воздействия на «проблемные» параметры развития организационной культуры либо же будут обозначены новые проблемы, для решения которых необходима уже другая программа изменений.

Выводы. Циклический характер развития организаций в системе государственной службы и, соответственно, организационной культуры государственной службы позволяет применить циклический подход при рассмотрении вопроса об управлении процессом развития данной культуры. С позиций этого подхода проектирование и осуществление такого управленческого влияния может быть эффективным, если ритмы и направления естественных и искусственных (под влиянием управления) изменений организационной культуры будут максимально совпадать, в крайнем случае — не противоречить друг другу. Таким образом, наиболее важным в управлении данными процессами являются своевременное прогнозирование фаз развития, целенаправленное влияние с учетом особенностей каждой из фаз и дальнейшая синхронизация естественных и искусственных изменений организационной культуры государственной службы.

Установлено, что управленческие влияния на развитие организационной культуры государственной службы могут быть по своему направлению трех основных типов: сопутствующие — поддерживающие и/или ускоряющие естественные изменения; корректирующие — направляющие есте-

ственное развитие организационной культуры в ранее определенное русло в случае частичных, незначительных отклонений; встречные — тормозящие естественные изменения, как противоречащие предварительному замыслу субъектов управления. Соединение естественного и искусственного по своему характеру влияния с учетом силы их влияния позволяет определить четыре основных сценария развития организационной культуры государственной службы, а именно: гармоничный, естественный, управляемый, конкурентный. Эти сценарии меняются циклически и в общем соответствуют фазам развития организационной культуры государственной службы.

Процесс управления развитием организационной культуры государственной службы может быть рассмотрен как циклический, состоящий из пяти этапов. На первом этапе должна быть сформулирована вполне конкретная и обоснованная программа изменений организационной культуры государственной службы, на втором — четвертом реализуются мероприятия по управлению соответствующими параметрами развития данной организационной культуры, на пятом происходит оценивание реализованной программы изменений и/или определяются проблемы, для решения которых необходима новая программа изменений.

Показано, что для создания условий, благоприятствующих трансформации организационной культуры, целесообразно придерживаться принципов, сформулированных Э. Шейном. В частности, управляемые изменения должны происходить только в случае, если естественное развитие организационной культуры противоречит заданным целям развития организации и проектируемые управленческие влияния нацелены не на формальную корректировку параметров развития организационной культуры, а на реальное улучшение функционирования отдельной организации или же системы государственной службы в целом.

Библиографический список

1. Бондаренко, Є. Організаційна культура державної служби: сутнісні характеристики та визначення поняття // Публічне адміністрування: теорія та практика — 2009. — Вип. 2 (2) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09bemhvp.pdf.

2. Дрешпак, В. М. Знаки та символи в державному управлінні [Текст] : монографія. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2010. — 338 с.

3. Шейн Э. Организационная культура и лидерство: 3-е изд. [Текст]. — СПб.: Питер, 2007. — 338 с.

[1] Бондаренко Є. Організаційна культура державної служби: сутнісні характеристики та визначення поняття // Публічне адміністрування: теорія та практика 2009. Вип. 2 (2).

[2] Шейн Э. Организационная культура и лидерство. СПб.: Питер, 2007. С. 35—36.

[3] Там же. С. 259, 261.

[4] Там же. С. 250—251.

[5] Дрешпак В. М. Знаки та символи в державному управлінні. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2010. С. 207.

[6] Шейн Э. Организационная культура и лидерство. СПб.: Питер, 2007. С. 245—246.

Bondarenko E.M., e-mail: bondarenko.nau@gmail.com
Master of Public Administration, senior analyst of the department of human development and social communication of the National Aviation University (Kiev, Ukraine).

MANAGEMENT OF DEVELOPMENT PROCESS OF ORGANIZATIONAL CULTURE OF PUBLIC SERVICE: CYCLICAL APPROACH

This paper presents management of the development process of the organizational culture of public service from the position of the cyclic approach. The author suggests the classification of types of management influence on the development of the organizational culture of public service and scenarios of organizational culture of public service. The essence of the stages of management impact on the development of the organizational culture of public service is considered.

Key words: public service, organizational culture of public service, management of development of organizational culture, cyclical approach.