

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИМИДЖА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО

Котов Е.В.

Донецкая академия
управления и государственной службы
при Главе Донецкой Народной Республики,
Донецк, Донецкая Народная Республика

В условиях нестабильности внешней среды роль государства становится определяющей в обеспечении устойчивости социально-экономической системы. Соответственно возрастающей роли государства актуализируется статус каждого ее представителя, независимо от представляемой им ветви власти. Особые функции возлагаются на государственных служащих, которые призваны обеспечивать справедливое и эффективное перераспределение ресурсов государства. В данных условиях имидж государственного служащего призван не только повысить доверие к государству у населения, но и стимулировать общественно-полезную результативность деятельности государственных служащих. Имидж государственного служащего – это эффективный инструмент воздействия на массовое сознание. Он представляет собой сложное системное образование, подвижный, «хрупкий», универсальный, многокомпонентный и многофакторный элемент, отражающий общие характеристики, присущие определенной социальной группе. Имидж государственного служащего и имидж политика обладают как схожими чертами, так и имеют ряд серьезных различий. Основным различием является функционал, обязательный для исполнения, при котором государственный служащий выступает в роли механизма, действующего «по инструкции» и не приветствующего «импровизации». Политик, который также служит государству, обладает большими чертами индивидуальности и более широким спектром возможностей. Современный государственный служащий постсоветского пространства не обладает положительным имиджем. Это результат созданных институтов, норм и правил, действующих в них, согласно которым ориенти-

TOPICAL ISSUES OF FORMING A POSITIVE IMAGE OF CIVIL SERVANT

Kotov E.V.

Donetsk Academy
of Management and Public Administration
under the Head of the Donetsk People's Republic,
Donetsk, Donetsk People's Republic

In the current situation of economic and social challenges, the state enhances the stability of social and economic system. A central aspect of state capacity is the allocation of public goods, and ensuring the efficiency and effectiveness of public spending. The status of all civil servants becomes more important. Civil servants have special functions to perform and must ensure fair and efficient redistribution of state resources. Thus, building and maintaining a positive image of a civil servant is an important challenge for public organisations. The positive image of workforce increases trust in the state. In this way, civil servants can contribute significantly to socially useful activities and efficiently perform their duties. The image of a civil servant is an effective tool to influence mass consciousness. It reflects the general characteristics inherent to a certain social group. It is important to note the similar and different features of the image of a civil servant and a politician. The main difference is that the civil servant is limited by his powers and acts according to a strictly defined algorithm without the possibility of moving away from it. On the contrary, a politician has a wider range of possibilities. A negative image of a civil servant in the post-Soviet era is the result of the established institutions, norms and rules that operate within them when the guidelines and values of particular state authority are more important than the needs of society. At present, the established practice, in which authority does not come with responsibility, ruins the positive image of public institutions. Our paper brings into academic discussion the situation of human capital in Russian state institutions where increased attention needs to be paid to creating a positive image of a civil servant.

ры и ценности конкретного органа государственной власти важнее, нежели потребности общества. Сложившаяся практика, в основу которой положен принцип максимума полномочий при минимуме ответственности, дискредитирует всю систему государственной службы, несмотря на то что в ней функционирует много представителей с положительным имиджем.

Ключевые слова: государственная служба; государство; доверие к власти; имидж; общество; публичное управление; социальная группа.

Keywords: civil service; state; trust in authority; image; society; public administration; social group.

Последние события в мире показали архиважное значение реформирования института государственной службы на постсоветском пространстве с особым акцентом на формирование нормативности поведения и повышение имиджа государственных служащих (госслужащих). Актуальность усиления именно этих двух элементов образа госслужащего была обусловлена неадекватностью, половинчатостью, непоследовательностью и несогласованностью между различными уровнями государственного управления организационных решений по противодействию распространению эпидемии коронавируса. Борьба с эпидемией наиболее ярко высветила уровень понимания ситуации государственными служащими и определяемый на ее основе выбор осознанных действий, степень управления своими эмоциями и своей волей, развитость чувства долга и ответственности.

Проблемам формирования имиджа государственного служащего посвящено множество научных исследований, например [Востряков, 2012; Кузнецов, 2013; Амурская, 2018]. Государственная система США данной проблематике уделяла особое внимание [Improving the Public Image of Civil Servants, 1989]. Исследователи отмечают важность формирования имиджа как для самого госслужащего, так и для всей государственной системы в целом, в том числе при проведении административных реформ [Sungurov & Tiniakov, 2018]. Особое внимание уделяется развитию у государственных служащих таких черт как разумность, добросовестность, ответственность и уравновешенность, которые становятся основой не только для повышения эффективности государственного управления, но и прямо влияют на имидж госслужащего, способствуя его закреплению или продвижению по службе и увеличивая доверие к власти со стороны общества [Trotsuk & Ivlev, 2016].

Единая трактовка понятия «имидж» в приложении его к государственной службе пока еще не сформирована. Наиболее консенсусным определением является понимание под имиджем образа, сформированного по результатам действий и работы. Необходимо уточнить, что данный образ конструируется с целью воздействия на акторов внешней среды. Важность имиджа госслужащего для выполнения его профессиональных обязанностей определяется тремя его социальными функциями [Попова, 2009]:

- а) идентификация, которая обеспечивает легкую узнаваемость образа;

Образец цитирования:

Котов Е.В. Актуальные проблемы формирования имиджа государственного служащего // BENEFICIUM. 2020. № 4 (37). С. 11-18. DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).11-18](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).11-18)

For citation:

Kotov E.V. Topical Issues of Forming a Positive Image of Civil Servant // BENEFICIUM. 2020. No. 4 (37). pp. 11-18. (In Russ.). DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).11-18](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).11-18)

- б) идеализация, создающая образ государственного служащего для внешних акторов, который зачастую весьма далекий от реальных характеристик индивида;
- в) противопоставление, позволяющее дистанцироваться (выделить особенности и отличия государственного служащего) от других образов и социальных ролей.

В основе имиджа государственной службы лежит философия данного явления. Под философией государственной службы понимается смысл существования данной системы, ее предназначение и незыблемые принципы ее функционирования. Они определяют отличия государственной службы от иных видов деятельности, предназначение государственного служащего.

Сложная философская трактовка имиджа государственного служащего обусловлена триадой его образа: в имидже госслужащего одновременно заложены персональный имидж конкретной личности (не стоит отождествлять с индивидуальностью, под которой понимаются личностные психо-эмоциональные характеристики), имидж власти в целом (образ среды, в которой находится госслужащий, в значительной степени определяет отношение к нему со стороны членов общества) и наделение его (образа) ожиданиями и ценностями со стороны различных групп социума (придание людьми госслужащему черт и характеристик, которые могут и не быть реальными).

Имидж явление не статичное, а динамичное, активно использующее принципы экспертной власти, когда подчинение управляемого объекта происходит через разумную веру. Управляемый верит, что управляющий субъект (в нашем случае государственный служащий) обладает специальными знаниями, которые позволяют ему принимать эффективные и правильные решения. Данный тип власти достаточно хрупок, поскольку ее уровень определяется уровнем, на котором госслужащий демонстрирует свою компетентность в анализе, оценке и контроле ответственного участка работы. Разумная вера не устойчива и, если госслужащий начинает принимать неверные управленческие решения, то управляемый прямо пропорционально будет терять веру в правильность и эффективность его решений. И чем больше таких неправильных решений будет приниматься, тем слабее будет становиться управленческое воздействие на управляемого.

Имидж госслужащего определяется корпоративными правилами органа, в котором он служит. В отличие от политиков, подавляющее число госслужащих одной организации – это неиндивидуализированные личности. Если политик может себе позволить подчеркнуть свою индивидуальность как внешними признаками (стиль одежды, аксессуары)¹ и особенностями вербального и невербального коммуницирования (речь, подбор слов, манера держаться), то госслужащий – это обезличенный субъект. Первых лиц государства нельзя считать исключением, хотя они сочетают в себе черты индивидуализированных государственных служащих, поскольку на своих должностях они одновременно с государственной службой выполняют и политические функции, которые априори требуют проявления лидерских качеств, присущих именно индивидуальностям.

¹ Например, в государственно-политической среде Российской Федерации важным атрибутом имиджа стали наручные часы от известных швейцарских брендов. Они подчеркивают социальный статус владельца и свидетельствует о его возможностях. Член Совета Федерации Российской Федерации А. Клишас имеет целую коллекцию дорогих наручных часов. Их наличие, по его мнению, сигнализирует избирателям, что перед ними честный некоррупцированный политик: «Если человек знает мою биографию, видит меня в этих часах, он по крайней мере знает, что я воровать не буду, не буду пытаться «зарабатывать» на распиле бюджета» [Клишас. Интервью, 2019]. Логические умозаключения А. Клишаса по анализируемой проблеме, конечно, очень нестандартны, но они отражают главную суть приобретения дорогих часов: реализация двух функций – сигнальной и информационной. Первая, как «маячок», призвана привлечь внимание потенциальных партнеров, а вторая показывает, что владелец обладает необходимыми навыками поведения, распространенного в социальной системе, к которой он принадлежит.

Являясь одновременно и политиками, и государственными служащими, они (первые лица государства) должны демонстрировать лидерские качества, которые прямо связаны с демонстрацией независимости и индивидуальности. Этого полностью лишен среднестатистический государственный служащий, который обязан действовать исключительно в рамках должностных инструкций, а потому полностью лишен независимости и индивидуальности на рабочем месте. Эти условия характерны для классической бюрократической организации управления, которые впервые в систематизированной форме были описаны М. Вебером [Вебер, 2016].

Стоит также выделить «промежуточное звено» – высших руководителей государственных организаций (первый руководитель и его заместители), к которым, в первую очередь, относятся органы власти, системообразующие государственные предприятия (например, в Российской Федерации – это ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть»). Данное выделение обусловлено тем, что они хоть и не являются политиками в классическом понимании данного термина, тем не менее, наличие индивидуальности в их имидже является важным фактором, формирующим общее отношение к организации со стороны населения. Они – управленцы, что накладывает на них обязательства быть «лицом» организации. Если государственный служащий должен, прежде всего, демонстрировать на своей должности профессиональные качества, то высшие руководители организации отражают корпоративные принципы организации, образ целостности и идентичности социальной группы людей, в ней работающих.

Несмотря на субъективное происхождение, имидж государственных служащих функционально выступает как средство решения многих властных проблем. Он может использоваться:

- а) для укрепления или ослабления государственной власти;
- б) при принятии конкретных кадровых назначений;
- в) для достижения желаемого рейтинга конкретной личности;
- г) для дискредитации политического соперника или должностного лица;
- д) как средство, позволяющее заручиться поддержкой общественного мнения

при возникновении межгрупповых, межличностных и иных политических столкновений.

Государственному служащему необходимо постоянно помнить о «хрупкости» своего имиджа и чем выше его ступень в иерархии государственных должностей, тем более «хрупким» становится его имидж как в системе государственной власти, так и в обществе в целом. История знает много примеров, когда первые лица государства оставались в памяти потомков с обидными прозвищами, полученными в результате одного, неправильного с точки зрения общества, действия или даже сказанного слова, которые едко характеризовали весь их период правления. Или другой пример, когда прослойка государственных военных служащих, не относящихся ни к рядовому, ни к офицерскому составу и представляющих собой отдельную категорию военнослужащих¹, приобрела в народе имидж вороватых и глуповатых.

По роду своей деятельности государственные служащие коммуницируются со множеством людей как внутри, так и за пределами своей организации. Обширные коммуникации накладывают свои ограничения на вербальные (тон, тембр голоса, темп речи, паузы, дикция, акцент) и невербальные (визуальный имидж, поведение, жесты, мимика и др.) стили поведения госслужащих. Распространено утверждение, что первое впечатление о человеке, в том числе и о его профессионализме, склады-

¹ В данном случае речь идет о прапорщиках. Необходимо заметить, что по своему служебному положению, обязанностям и правам прапорщики все же занимают место, более близкое к младшим офицерам, являясь больше ближайшими помощниками и начальниками для солдат и сержантов (старшин).

вается в первые четыре минуты общения и закрепляется в сознании человека надолго. При этом более половины собеседников основное внимание уделяют внешнему виду оцениваемого и каждый третий – манере говорить, в том числе и умению аргументированно изложить свою позицию. Приведенное распределение отмечается не только в исследованиях психологов, но и нашло свое отражение в поговорке – «по одежке встречают, а по уму провожают». Таким образом, визуальный имидж первоначально доминирует в оценке человека, но затем уступает место оценке его действий (решений), которые уже и закрепляют за человеком его профессиональный (деловой) имидж.

Профессиональная деятельность государственных служащих связана с согласованием общественных, групповых и индивидуальных интересов, что гарантировано приводит к злоупотреблению правом принимать решения и некачественному выполнению своих профессиональных обязанностей государственным служащим. В результате в социуме складывается определенный образ государственного служащего, наделенный рядом негативных качеств, которые в контексте профессионального исполнения своих обязанностей можно разделить на три группы:

- 1) функциональные – имитация работы, безответственное отношение к своим служебным обязанностям;
- 2) деятельность, к которым относят бюрократизм, коррумпированность и взяточничество, стремление использовать свою работу в корыстных целях, пренебрежение к закону;
- 3) нравственные, выражающиеся в безразличном или неуважительном отношении к людям, нечестности и отсутствии принципиальности.

Каждый конкретный госслужащий зависит от факторов той среды, в которой он функционирует, и поэтому на его личный имидж накладывается имидж групповой. Групповой имидж, или как его еще называют – имидж социальной группы, представляет собой обобщенный образ социальной группы, который складывается у других социальных групп. Таким образом, государственный служащий воспринимается другими социальными группами на основании его принадлежности к конкретной сфере государственной службы. Например, имидж работников служб спасения (МЧС) более положительный, чем работников налоговых или иных контрольно-надзорных служб.

Однако существует и обратная зависимость. Групповой имидж строится по тем же принципам, что и имидж индивидуальный. В его формировании очень важную роль играет персонификация, т.е. представление о социальной группе (в нашем случае о государственных служащих) складывается на основании коммуникаций с отдельными персоналиями данной социальной группы. И чем больше положительного несут персональные коммуникации, тем более положительный имидж приобретает вся социальная группа. В последствии, благодаря синергетическому эффекту, интегральный показатель положительной воспринимаемости социальной группы (государственных служащих) становится значительно больше простой суммы положительных коммуникаций с каждым конкретным представителем социальной группы. Но стоит помнить, что синергетический эффект как увеличивает, так и уменьшает интегральный показатель воспринимаемости социальной группы в зависимости от того, какие персональные коммуникации преобладают – положительные или отрицательные.

Негативный имидж госслужащего не только разрушительно влияет на уровень доверия к власти и вызывает дискомфорт у окружающих при вынужденном общении с ним, но и разрушает психоэмоциональное состояние самого обладателя негативного имиджа. Так, у госслужащих с отрицательным имиджем, по сравнению с госслу-

жащими с положительным имиджем, более выражены следующие черты характера: большая раздражительность; обидчивость, самонадеянность; повышенная возбудимость, эгоизм; завышенная самооценка и уровень притязаний; низкая чувствительность и эмоциональная вовлеченность при общении с другими людьми [Чепрасов, Бирюкова, Лебединова, 2011].

Сами госслужащие свой имидж видят куда более положительным, чем окружающие. Вызвано это разными требованиями, предъявляемыми к оценке имиджа сторонами. Так, для госслужащих их имидж – это больше техническое исполнение своих административных функций с превалированием таких имиджевых факторов как порядочность, высокий профессионализм, ответственность, уровень образования, то для населения имидж госслужащего – это образ высокообразованного, коммуникабельного, справедливого, интеллигентного, высокопрофессионального чиновника [Огнева, Дорохова, 2014].

Меры по формированию положительного имиджа государственных служащих можно разделить на две группы. Одна группа мер связана с повышением эффективности деятельности государственных служащих и реализуется за счет совершенствования производственных процессов и методов работы. Вторая – связана с внедрением строгих морально-этических норм профессиональной деятельности государственных служащих, направленных на укрепление дисциплины, повышение компетентности и эмоциональной вовлеченности при выполнении служебных обязанностей.

Необходимо заметить, что как бы не классифицировали меры по формированию положительного имиджа госслужащего, в их основе всегда лежит один принцип – декларируемое на практике не должно расходиться с реализуемым. Заявленные и утвержденные в нормативном поле правила и процедуры должны выполняться всеми субъектами государственной системы, а ответственность за их неисполнение должна быть персонализирована и неотвратима независимо от должности или статуса государственного служащего.

Формирование положительного имиджа государственного служащего требует решения трех основных задач:

- 1) максимизация доступности информации о государственной службе и ее восприятия обществом;
- 2) создание системы стимулирования соблюдения государственными служащими установленных норм и правил, включающая в себя механизмы поощрения и неотвратимости наказания за их неисполнение (игнорирование);
- 3) обеспечение жесткого профессионального отбора при поступлении на государственную службу и ее прохождении, с обязательным обеспечением достойных социальных гарантий государственным служащим как в процессе прохождения государственной службы, так и по ее окончании.

Подводя итог, следует отметить, что сложившийся имидж государственного служащего на постсоветском пространстве является результатом созданных институтов и установленных норм и правил, в основе которых лежат принципы, не отвечающие потребностям общества. Изменить сложившиеся процессы и отношения в системе государственной власти традиционными методами весьма сложно, поскольку они несистемные и направлены на «лечение» последствий, а не причин. Нетрадиционные же методы имеют неприемлемый уровень риска, т.к. их реализация затрагивает основы государственного правления и действующей общественно-экономической формации.

Библиография

- Амурская О.И. Имидж государственного служащего: исторические реалии и современное состояние // Вестник Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина. 2018. № 3 (60). С. 79-90.
- Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. [пер. с нем.]; сост., общ. ред. и предисл. Л.Г. Ионина. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. Т. I. Социология. 445 с.
- Востряков Л.Е. Имидж современных управленцев как фактор формирования социальной среды // Научные труды Северо-Западной академии государственной службы. 2012. Т. 3. № 1 (5). С. 441-449.
- «Законопроекты не носят репрессивный характер. Мы не собираемся никого наказывать». Сенатор Андрей Клишас – о своих инициативах по регулированию Рунета. Интервью (2019). Информационное агентство «ZNAK». 15 февраля 2019 [Электронный ресурс]. URL: https://www.znak.com/2019-02-15/senator_andrey_klishas_o_svoih_iniciativah_po_regulirovaniyu_runeta_intervyu (дата обращения 22.06.2020).
- Кузнецов И.О. Особенности формирования имиджа государственного служащего в России // Научные труды Вольного экономического общества России. 2013. Том 179. С. 64-68.
- Огнева В.В., Дорохова Ю.В. Имидж государственного гражданского служащего региона как предмет социально-политического анализа // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2014. № 1. С. 152-163.
- Попова О.В. Особенности формирования имиджа государственного служащего // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2009. № 2. С. 60-73.
- Чепрасов В.Ю., Бирюкова Г.М., Лебединова Ю.К. Имидж как регулятор нормативности поведения государственных служащих // Юридическая мысль. 2011. № 5 (67). С. 67-70.
- Improving the Public Image of Civil Servants: Hearing Before the Subcommittee on the Civil Service of the Committee. First Session: Washington, June 28, 1989. 71 p. (на англ.).
- Sungurov A.Yu. & Tiniakov D.K. Russian administrative reform: better outcomes through broader participation // Public Administration Issues. 2018. No. 5. pp. 133-144. (на англ.). DOI: 10.17323/1999-5431-2018-0-5-133-144.
- Trotsuk I.V. & Ivlev E.A. Few words on the high level of social distrust among the Russian youth: civil servants' social image // RUDN Journal of Sociology. 2016. Vol. 16. No. 2. pp. 375-385. (на англ.).

References

- Amurskaya O.I. The image of a statesman: synchronic and diachronic analysis // The Bulletin of Ryazan State University named for S.A. Yesenin. 2018. No. 3 (60). pp. 79-90. (In Russ.).
- Weber M. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Ed. by G. Roth & C. Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978. 756 p.
- Vostryakov L.E. Imidzh sovremennykh upravlentsev kak faktor formirovaniya sotsial'noy sredy [Image of today's managers as a factor in shaping of social environment] // Nauchnye trudy Severo-Zapadnoy akademii gosudarstvennoy sluzhby [Scientific

- works of the North-West Academy of Public Administration]. 2012. Vol. 3. No. 1 (5). pp. 441-449. (In Russ.).
- «Zakonoproekty ne nosyat repressivnyi kharakter. My ne sobiraemsya nikogo nakazyvat'». Senator Andrey Klishas – o svoikh initsiativakh po regulirovaniyu Runeta. Interv'yu ['Bills are not repressive. We are not going to punish anyone'. Senator Andrey Klishas – about his initiatives to regulate Ruset. Interview] (2019). News Agency «ZNAK». February 15, 2019. (In Russ.). Available at: https://www.znak.com/2019-02-15/senator_andrey_klishas_o_svoih_iniciativah_po_regulirovaniyu_runeta_intervyu (accessed 22.06.2020).
- Kuznetsov I.O. Features of image of a public official in the Russian Federation // Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii [Scientific proceedings of the Russian Free Economic Society]. 2013. Vol. 179. pp. 64-68. (In Russ.).
- Ogneva V.V., Dorokhova Yu.V. The image of a state civil servant of the region as a subject of the socio-political analysis // Izvestiya Tula State University. Humanitarian sciences. 2014. No. 1. pp. 152-163. (In Russ.).
- Popova O.V. Osobennosti formirovaniya imidzha gosudarstvennogo sluzhashchego [Features of the image of a public servant] // Gosudarstvennaya sluzhba. Vestnik Koordinatsionnogo Soveta po kadrovym voprosam, gosudarstvennym nagradam i gosudarstvennoy sluzhbe pri polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v Severo-Zapadnom federal'nom okruge [Public service. Bulletin of the Coordinating Council for Personnel Issues, State Awards and Civil Service under the authorized representative of the President of the Russian Federation in the North-West Federal District]. 2009. No. 2. pp. 60-73. (In Russ.).
- Cheprasov V.Yu., Biryukova G.M. & Lebedinova Yu.K. Imidzh kak regulyator normativnosti povedeniya gosudarstvennykh sluzhashchikh [Image as a regulator of normative behaviour of civil servants] // Yuridicheskaya mysl' [Legal Thought]. 2011. No. 5 (67). pp. 67-70. (In Russ.).
- Improving the Public Image of Civil Servants: Hearing Before the Subcommittee on the Civil Service of the Committee. First Session: Washington, June 28, 1989. 71 p.
- Sungurov A.Yu. & Tiniakov D.K. Russian administrative reform: better outcomes through broader participation // Public Administration Issues. 2018. No. 5. pp. 133-144. DOI: 10.17323/1999-5431-2018-0-5-133-144.
- Trotsuk I.V. & Ivlev E.A. Few words on the high level of social distrust among the Russian youth: civil servants' social image // RUDN Journal of Sociology. 2016. Vol. 16. No. 2. pp. 375-385.

Об авторе / Author

Евгений Валериевич Котов – кандидат экономических наук, доцент; старший научный сотрудник, доцент, кафедра теории управления и государственного администрирования, Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики, Донецк, Донецкая Народная Республика / **Evgeny V. Kotov** – PhD in Economics, Docent; Senior Researcher, Associate Professor, Department of Management Theory and Public Administration, Donetsk Academy of Management and Public Administration under the Head of Donetsk People's Republic, Donetsk, Donetsk People's Republic.
E-mail: kotovev@mail.ru.
ORCID 0000-0002-0926-3072.
SPIN ПИНЦ 3723-1631.