

*Edited by Elena Kuznetsova
& Elena Bezikonnaya*

Actual Problems of State and Local Government

*Актуальные проблемы государственного
и муниципального управления
(published in Russian)*



Anchor Academic
Publishing

Kuznetsova, Elena, Bezikonnaya, Elena (Eds.): Actual Problems of State and Local Government. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления (published in Russian), Hamburg, Anchor Academic Publishing 2018

Buch-ISBN: 978-3-96067-212-8

PDF-eBook-ISBN: 978-3-96067-712-3

Druck/Herstellung: Anchor Academic Publishing, Hamburg, 2018

Covermotiv: © pixabay.de

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Bibliographical Information of the German National Library:

The German National Library lists this publication in the German National Bibliography. Detailed bibliographic data can be found at: <http://dnb.d-nb.de>

All rights reserved. This publication may not be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the publishers.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und die Diplomica Verlag GmbH, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Alle Rechte vorbehalten

© Anchor Academic Publishing, Imprint der Diplomica Verlag GmbH
Hermannstal 119k, 22119 Hamburg
<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2018
Printed in Germany

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
Аширбагина Н.Л.	
<i>Служебное поведение государственных гражданских служащих как компонент корпоративной культуры (на материалах УФК по Омской области)</i>	7
Баранов Г.В.	
<i>Специфика взаимодействия органов местной власти с территориальным общественным самоуправлением</i>	51
Безвиконная Е.В.	
<i>Муниципальная власть как актор социального взаимодействия с территориальным общественным самоуправлением: сравнительный анализ практик Сибирского федерального округа</i>	103
Васильева Т.В.	
<i>Мотивация труда муниципальных служащих</i>	123
Конорева Т.В.	
<i>Возможности применения проектного подхода в ходе реализации молодежной политики на муниципальном уровне власти</i>	167
Кузнецова Е.К.	
<i>Программно-целевой подход в управлении устойчивым развитием территорий</i>	203
Фрик О.В.	
<i>Общественные организации и их роль в регулировании регионального социально-экономического развития</i>	225
Хаиров Б.Г.	
<i>Теоретические основы формирования механизма государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства</i>	271

Предисловие

Государственное и муниципальное управление как сфера социально-экономического и политического регулирования отношений общества и государства находится в перманентном состоянии реформирования, направленного на повышение её эффективности и адаптивности к внешним и внутренним воздействиям окружающей среды. Происходящие изменения обусловлены централизованной и статичной природой института государственного и муниципального управления, на который пытаются распространить технологии и приёмы публичной власти, экономической по своей природе и ресурсам. Системность организации государственного и муниципального управления предполагает избирательность в выборе целей и содержания процессов управления с учётом её замкнутости, иерархичности и преобладания административно-правовых механизмов регулирования. В сложившихся условиях данный уровень публичной власти оказывается включён в социально-экономическое и политическое пространство солидаризируя свои цели и задачи с потребностями развития территории, населения, социальных групп и других субъектов управления.

Процессы стандартизации и унификации, затрагивающие сферу государственного и муниципального управления, приводят к принципиальному противоречию между общественной природой публичной власти и административными задачами, решаемыми органами исполнительной власти в рамках основной деятельности. В концептуальном отношении противоречие заключается в различной природе системного подхода к процессу управления и процессами самоорганизации, происходящими в лакуне гражданского общества. Именно данное противоречие становится причиной перманентных поисков наиболее адаптивных подходов к системе государственного и муниципального управления.

В монографии собраны результаты теоретико-методологических и прикладных изысканий представителей научной общественности Омского филиала Финансового университета при Правительстве Российской Федерации и Омского государственного педагогического университета, посвящённые разнообразным вопросам управления в государственном и муниципальном секторах экономики. Отличительной особенностью монографии является попытка оценить условия и механизмы функционирования ключевых институтов государственного и муниципального управления: публичной службы, государственной поддержки субъектов малого предпринимательства, территориального общественного самоуправления, региональной экономики и управления и т.д. Обращаясь к реальной системе регионального и муниципального управления, авторы пытаются не только проанализировать (в

том числе, посредством сравнительного анализа) и оценить административную практику, но и сформулировать собственное видение перспектив развития на основе эмпирического материала и концептуальных выкладок.

Области научных интересов авторов охватывают смежные уровни публичного управления: государственное и муниципальное. Вопросы социально-экономического развития региона в контексте реализации программно-целевого и институционального подходов оказываются в центре внимания нескольких авторов. Так, Е.К. Кузнецова исследует не только основания, но и конкретные механизмы реализации программно-целевого подхода в процессе устойчивого развития регионов, акцентируя внимание не только на его очевидном потенциале, который зачастую недооценивается, но и на ограничениях, присущих данному подходу к процессу управления территорией. Б.Г. Хаиров обращается к теоретико-методологическим основам государственной поддержки субъектов малого предпринимательства, отмечая противоречивость федеральных и региональных управленческих практик.

Вопросы применения проектного подхода в процессе реализации молодёжной политики на муниципальном уровне публичной власти оказываются в сфере научных интересов Т.В. Конорева. Обращая внимание на потребность экономии средств местного бюджета в части реализации молодёжной политики как направления муниципальной социальной политики, автор отмечает безусловные преимущества проектного подхода, обеспечивающего целевое расходование бюджетных средств в условиях их дефицита.

Институциональные аспекты функционирования гражданской и муниципальной службы оказываются предметом изучения Н.Л. Аширбагиной и Т.В. Васильевой. Реализация принципов служебного поведения в деятельности гражданских служащих Управления финансов и контроля по Омской области ставится в зависимость от формирования и развития единой корпоративной культуры в органе исполнительной власти. По мнению Н.Л. Аширбагиной наличие объединяющей всех должностных лиц органа власти корпоративной культуры обеспечит решение задач, возложенных на них в рамках основной деятельности. Мотивация как необходимое условие для соблюдения требований к служебному поведению, запретов и ограничений муниципальными служащими становится предметом исследования Т.В. Васильевой, которая приходит к выводу о необходимости совершенствования процедуры конкурсного отбора на вакантные должности муниципальной службы.

Наконец, вопросы функционирования и развития территориального общественного самоуправления как формы самоорганизации граждан по месту

их жителям оказываются предметной областью исследований Г.В. Баранова и Е.В. Безвиконной. В условиях отсутствия достаточных условий, в том числе ресурсного обеспечения, для эффективного решения вопросов местного значения органами местного самоуправления, актуализируется задача привлечения институтов гражданского общества. Последние могут стать как источником разрешения проблем муниципального образования, так и разрушающей, стихийной по своей природе самоорганизующейся силой, способной дестабилизировать социально-экономическую и политическую ситуацию на территории. В частности, Е.В. Безвиконная проводя сравнительный анализ практик территориального общественного самоуправления в городских округах Сибирского федерального округа, приходит к выводу о наличии обратно пропорциональной связи между поддержкой деятельности ТОС со стороны органов местной власти и развитием практик самоорганизации на территории городских округов. Аналогичные выводы делает в своём исследовании и Г.В. Баранов, внимание которого сосредоточено на исследовании механизмов взаимодействия органов местного самоуправления и органов ТОС. Весьма близкой по содержанию, выявленным механизмам и условиям самоорганизации граждан оказывается исследование О.В. Фрик, посвящённое деятельности общественных организаций и их влиянию на социально-экономическое развитие региона. Автор пытается не только оценить роль добровольных объединений граждан в процессе повышения их политической культуры, но и выявить их влияния на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации.

Процессы реформирования государственного и муниципального управления, ставшие лейтмотивом административной реформы в Российской Федерации, оказываются необходимыми условиями для дальнейшего формирования административной практики, обеспечивающей повышение эффективности данных уровней публичной власти. Только при условии расширения круга субъектов управления, посредством включения институтов гражданского общества, возможно системное разрешение возникающих коллизий в управленческой практике. Представляется, что данная монография будет представлять несомненный интерес для научной общественности и практиков системы публичной службы, поскольку он объединяет концептуальную и прикладную составляющую процессов государственного и муниципального управления.

Заведующая кафедрой правоведения,
государственного и муниципального управления
Омского государственного педагогического университета,
доктор политических наук, доцент Е.В. Безвиконная

Аширбагина Н.Л.

Служебное поведение государственных гражданских служащих как компонент корпоративной культуры (на материалах УФК по Омской области)

Государственная служба в настоящее время является объектом пристального внимания практически всех общественных наук. В первую очередь потому, что она - важнейший инструмент преобразования во власти, экономике, социальной сфере, в области национальной безопасности; от эффективности ее деятельности зависит направленность и результат не только государственного, но и социального управления в целом.

В последние десятилетия в России применительно к деятельности различных организаций и организационных систем повышенное внимание стало уделяться формированию и развитию корпоративной культуры. В современной теории управления утверждается, что корпоративная культура может играть решающую роль в мобилизации ресурсов организации на достижение ее целей. Как показывает зарубежный и отечественный опыт, резерв для развития организации имеется именно в человеческих возможностях и в управлении отношениями, основой же для управления человеческими отношениями является корпоративная культура, предлагающая и транслирующая членам корпорации ценности, цели, философию, модели поведения, нормы, которые отражаются в их повседневной деятельности.

Государственная служба с системной точки зрения, по мнению Калмыкова Н.Н.[12], Сяновой О.В.[17], представляет собой крупную организационную систему, имеющую формальные признаки корпорации. В связи с этим высокий уровень корпоративной культуры государственных служащих должен оказывать позитивное влияние на эффективность деятельности государственной службы. В условиях, когда на смену государственности, основанной на жесткой централизации, приходит управление, базирующееся на принципах служения государству российскому обществу, возрастают требования к нормам служебного поведения вследствие

их значительного воздействия на результативность профессиональной деятельности государственных служащих.

Анализ состояния, содержание и особенности корпоративной культуры в органах государственной службы, факторов ее формирования и развития недостаточно разработаны, поэтому есть необходимость обращения к данной проблеме.

Прежде чем анализировать состояние корпоративной культуры в сфере государственной службы, обратимся к феноменам «корпоративная культура», «служба» и служебное поведение.

Большинство специалистов в области управления соглашаются с тем, что организации, как и нации, имеют свою культуру. Для описания этого понятия пользуются различными терминами, близкими по смыслу, но несколько разнящимися по содержанию: «организационная культура», «деловая культура», «корпоративная культура». Понятие «корпоративная культура» используется относительно недавно и, главным образом, представителями организационно-управленческих дисциплин, менеджмента, теории организации, организационного поведения и организационной психологии, управления персоналом. [9;13]

Тема корпоративной культуры вызывает большой интерес исследователей не только в силу особого, междисциплинарного положения, но и в силу высокой практической и экономической значимости для жизнедеятельности компаний, фирм, организаций, предприятий и учреждений.

На основе теоретического анализа условно можно выделить следующие этапы и особенности развития концепции корпоративной культуры:

1. До 1970 г. XXв. Представители: М. Шериф, К. Левин, К. Арджирис, Д. Мак-Грегор. Особенность: понятие культуры организации введено не было, но упоминалось косвенно.

2. 1970–1980 гг. XX в. Представители: П. Тернер, А. Петтигру, К. Гертц. Особенность: понятие «культура» начинает использоваться применительно к

организации, было показано, как культура может определять организационную эффективность.

3. Начиная с 80-х гг. XX в. Представители: Э. Шейн, Т. Дил и А. Кеннеди, и др. Особенность: концепция корпоративной культуры прочно завоевала одно из ведущих мест в литературе по теории организации.

В России концепция корпоративной культуры начала развиваться примерно с 1992 г., когда появились диссертационные работы, монографии, статьи, учебники и т. д. [8;16;20]

В современной литературе существует довольно много определений понятия «корпоративная культура». Как и многие другие термины управленческих дисциплин, этот термин не имеет единого толкования. Практически каждый исследователь в этой области предлагает собственное оригинальное определение культуры организации.

Наиболее часто встречаются следующие определения:

Корпоративная культура - это:

- усвоенные и применяемые членами организации ценности и нормы, которые одновременно решающим образом определяют их поведение;
- атмосфера или социальный климат в организации;
- доминирующая в организации система ценностей и стилей поведения.

Несмотря на очевидное разнообразие определений и толкований корпоративной культуры, в них есть общие моменты. Весьма значимо, что была сделана попытка на основе контент-анализа сравнить между собой имеющиеся определения, т.е. были выделены наиболее часто встречающиеся понятия и термины, которые употребляют обычно исследователи, работающие в данной области.

Так, в большинстве определений авторы ссылаются на *образцы базовых предположений*, которых придерживаются члены организации в своём поведении и действиях. Эти предположения часто связаны с видением окружающей среды (группы, организации, общества, мира) и регулирующих

её переменных (природа, пространство, время, работа, отношения и т.д.). Нередко бывает трудно сформулировать это видение применительно к организации.

Ценности (или ценностные ориентации), которых могут придерживаться индивид и коллективы организаций, являются второй общей категорией, включаемой авторами в определение корпоративной культуры. Ценности ориентируют индивида в том, какое поведение следует считать допустимым или недопустимым, принятая ценность помогает индивиду понять то, как он должен действовать в конкретной ситуации. Ценности закрепляются в декларируемой миссии организации.

Третьим общим атрибутом понятия корпоративной культуры считается «*символика*», посредством которой ценностные ориентации «передаются» членам организации.

На основе анализа существующей литературы по проблеме и сравнение точек зрения исследователей, возможно утверждать, что корпоративная культура – это:

- система коллективных ценностей и базовых представлений, складывающихся в культурную парадигму организации, которая задает устойчивые нормы деятельности и взаимоотношений сотрудников, и которая закрепляется в символических ритуалах и традициях организации и выражается в ее корпоративной идеологии и официально декларируемой миссии;

- тот слой культуры организации, который:

1. формируется сознательно, является предметом управленческих действий; это культура, формирующаяся целенаправленно; субъектом корпоративной культуры выступает управленческая команда.носителем корпоративной культуры является, как правило, руководящее ядро организации;

2. способствует формированию идеального образа, каким управляющая команда хотела бы видеть свою организацию. [8;13]

Рассматривая структуру корпоративной культуры, мы можем утверждать, что так же существуют различные точки зрения и на структуру культуры.

Например, Э.Шейн определяет корпоративную культуру как трехуровневую структуру [22], в которой сочетаются как внешние, так и внутренние компоненты:

1. Первый уровень – невидимый на поверхности, но определяющий все последующие уровни: общие ценности и убеждения, сознательно сформулированные и, что очень важно, разделяемые, культивируемые сотрудниками, а также основные цели и задачи организации (ее миссия), стратегия ее деятельности и развития.

2. Второй уровень – это проистекающие из первого уровня нормы (соглашения), регулирующие поведение людей и подразделений; это более видимый слой – ценности и нормы формируют организационную (деловую) культуру организации.

3. Третий уровень – видимые факторы, которые проистекают из первых двух слагаемых, способы, с помощью которых корпоративная культура транслируется и передается (стиль одежды, слоганы, ритуалы, церемонии, формальные и неформальные образцы поведения; легенды, мифы и символы, мотивирующие сотрудников; способ коммуникации, манера общения, общий язык, способствующий эффективному взаимодействию внутри организации). Выделение данных структурных уровней корпоративной культуры считается традиционным, наблюдаются лишь различия в их названиях, при этом содержание не меняется.

Заслуживает внимания и другая точка зрения, в соответствии с которой структура корпоративной культуры представлена следующими элементами:

Поведенческие стереотипы: общий язык, используемый членами организации; обычаи и традиции, которых они придерживаются; ритуалы, совершаемые ими в определенных ситуациях.

Групповые нормы: свойственные группам стандарты и образцы, регламентирующие поведение их членов.

Провозглашаемые ценности: артикулированные, объявляемые во всеуслышание принципы и ценности, к реализации которых стремится организация или группа.

Философия организации: наиболее общие политические и идеологические принципы, которыми определяются ее действия по отношению к служащим, клиентам или посредникам.

Правила «игры»: правила поведения при работе в организации; традиции и ограничения, которые следует усвоить новичку для того, чтобы стать полноценным членом организации; «заведенный порядок».

Организационный климат: чувство, определяемое физическим составом группы и характерной манерой взаимодействия членов организации друг с другом, клиентами или иными сторонними лицами.

Существующий практический опыт: методы и технические приемы, используемые членами группы для достижения определенных целей.

В рамках данной работы значимым является факт, что, хотя и существуют различные точки зрения авторов по поводу структуры корпоративной культуры, однако все исследователи в содержание обязательно включают нормы, стандарты и принципы, которые задают ориентиры поведения членов профессионального сообщества.

Весьма значимым является утверждение теоретиков управления о наличии определенных аспектов влияния корпоративной культуры на управление персоналом: [16;19]

- Во-первых, корпоративная культура является инструментом привлечения на предприятие высококвалифицированных кадров. Если человек видит, что цели, ценности компании, ее традиции во многом совпадают с его жизненными установками и принципами, то его выбор позитивен. Если в дальнейшем продекларированные ценности и нормы поведения компании

подкрепляются мероприятиями по их поддержке, то формируются лояльность и приверженность персонала организации.

- Во-вторых, корпоративная культура может быть важным и мощным инструментом при формировании настроения персонала на высокую производительность труда и высокое качество в работе. Формирование и поддержка такой культуры, которая повышала бы отдачу от людей, работающих в организации, способствуя повышению ее эффективности и конкурентоспособности - это одна из важнейших стратегических задач руководства предприятия и службы персонала.

- В-третьих, корпоративная культура может выступать инструментом по формированию приверженности работника предприятию. Корпоративная культура для сотрудников компании – это то, что связывает их воедино. То, что заставляет и мотивирует их работать в компании согласно принятым правилам. Поэтому очень важно сформировать культурное пространство, включающее в себя нормы поведения и определить идеальные модели собственно самого поведения. Ведь корпоративная культура – это признаваемые правила поведения и управления в компании. Приобретая опыт работы в компании, сотрудники формируют свое отношение к компании и к собственной работе, включая ее результаты. Культура объясняет, почему мы работаем именно так, и это связано с миссией компании.

Исходя из этих определений, мы можем утверждать, что под корпоративной культурой понимаются в основном ценности и нормы, разделяемые большинством членов организации, а также их внешние проявления (организационное поведение, служебное поведение).

Одним из важнейших видов целенаправленной деятельности человека, а также общества и государства, является служба. Это понятие в разных значениях употребляется: как вид деятельности человека, как социально-правовой институт, как система специальных органов государства, как духовная деятельность и т. д. Служба состоит в управлении, осуществлении

государственной деятельности, обеспечении самого управления, социально-культурном обслуживании людей.

Особым видом службы является государственная служба, которая органично связана с ролью государства в жизни общества, с его задачами и функциями, формами деятельности.

В последние годы государственная служба все чаще рассматривается как система общественных институтов - правового, социального, организационного, нравственного, политического, экономического и т.д.

Под *социальным институтом* понимается совокупность формальных и неформальных принципов, норм, правил, традиций, ценностей, установок, регулирующих определенные формы человеческой деятельности и организующих их в систему статусов и ролей, образующих социальную структуру. [15]

Государственная служба как *социальный институт* представляет собой особый вид социальной практики, нацеленной в конечном итоге на обеспечение законных прав и свобод граждан, на создание благоприятных условий для их безопасности и достойной жизни. Он выступает и как функция особого социального слоя людей - *государственных служащих*, которым присущи свои корпоративные интересы и запросы, и как *срез общественных отношений*, складывающихся в процессе выполнения государственным аппаратом функций по обеспечению органической связи государства и гражданского общества. Наряду с этим государственная служба является не только правовой, но и *этической* системой: формируя правосознание граждан, она вместе с тем выступает носителем должной морали, моральных ценностей, ориентирует государственных служащих и граждан на соблюдение социальных норм, правил человеческого общежития.

Необходимо отметить, что социальные нормы подразделяют на *правовые* (установленные государством, законом, указом, актом и т.д., где, как правило, указываются условия их выполнения, субъекты регулируемых отношений, их взаимные права и обязанности, а также санкции в случае

нарушения) и *моральные* (нравственные императивы, требования определенного поведения, основанные на принятых в обществе представлениях о добре и зле, о должном либо непозволительном). В рамках социальных институтов воспроизводятся, повторяются, становясь устойчивыми, образцы поведения, привычки, передающиеся из поколения в поколение.

Содержание и специфика корпоративной культуры в органах госслужбы обусловлены спецификой государственной службы как сферы деятельности. Государственная служба - особый вид социальной деятельности, которая ограничивает самореализацию человека регламентируемыми и контролируемым моделями поведения.

К специфике государственно-служебной деятельности можно отнести следующее:

Государственная служба носит публичный характер, т.е. стоит между государством и человеком, являясь выразителем интересов определенных групп людей, с одной стороны, и государственных структур, с другой.

Государственная служба - это управленческая деятельность, реализуемая через администрирование, которое заключается в подготовке и исполнении управленческих решений, обеспечивающих исполнение Конституции РФ, законов и политических решений, реализацию прав и свобод граждан. Специфическим способом достижения цели государственной службы является использование властных полномочий.

Особенности государственной службы обусловлены, в том числе, тем, что она является бюрократической организацией, состоящей из ряда официальных лиц, должности и посты которых различаются формальными правами и обязанностями, определяющими их действия и ответственность, и образуют иерархию.

Корпоративная культура в органах государственной гражданской службы представляет, по мнению ряда авторов, совокупность разделяемых государственными служащими целей, ценностей, норм, традиций органов

госслужбы, сохраняющих их уникальность и обеспечивающих выполнение управленческих функций исполнительной власти.

С точки зрения ряда исследователей, важным представляется выявление факторов, определяющих формирование и развитие корпоративной культуры в органах госслужбы. [12;17;21]

Факторы - условия, которые воздействуют на социальные процессы и определяют характер анализируемого явления в целом и его отдельные черты.

Среди факторов выделяются макрофакторы - объективные по отношению к госслужбе условия внешней среды, мезофакторы - факторы, характеризующие ситуацию внутри отдельной организации системы госслужбы, и микрофакторы - личностные характеристики госслужащих, влияющих на восприятие и трансляцию корпоративной культуры.

Формирование и развитие корпоративной культуры в органах государственной службы, выступающей подсистемой общей культуры, обусловлено совокупностью взаимосвязанных макро -, мезо - и микрофакторов правового, социально-экономического, социокультурного характера. При этом факторы оказывают как непосредственное (например, фактор влияния личности руководителя, правовой фактор), так и опосредованное (например, экономический фактор, политический фактор) влияние на формирование и развитие отдельных элементов корпоративной культуры.

В качестве основных макрофакторов, влияющих на состояние корпоративной культуры в органах госслужбы и определяющих ценности и нормы доминирующей корпоративной культуры, исследователи выделили: правовой, экономический фактор, систему образования, социальную мобильность госслужащих внутри системы, традиции государственной службы, ценностную систему общества.

Прежде всего, необходимо выделить такой макрофактор, как правовая база деятельности госслужащих. Как уже отмечалось выше, деятельность госслужащих практически во всем регламентирована законодательными

нормами и основанными из них регламентами госслужащих. В частности, 79 ФЗ «О государственной гражданской службе в РФ» [2] закрепляет принципы гражданской службы, права и обязанности госслужащих, ограничения, связанные с гражданской службой, запрет на ряд действий при прохождении гражданской службы, а также прямые требования к поведению гражданского служащего и др., в том числе виды поощрений и награждений. Закрепленные законом нормы представляют официальный уровень корпоративной культуры в органах госслужбы, некий идеал, к которому должны стремиться в своем поведении госслужащие в процессе их деятельности.

В целом, такие формы социального действия, как поведение и взаимодействие индивидов, право регулирует лишь отчасти, поэтому правовая регуляция дополняется этической.

Существует Указ Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [3], кроме того, был принят «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации» 23 декабря 2010г.[4] Как бы то ни было, этические нормы тоже закрепляются законодательно, поэтому речь идет все о том же нормативном факторе влияния на корпоративную культуру в органах госслужбы. Определяющая роль нормативного фактора характерна для функционирования госслужащих как во внутренней, так и во внешней среде организации. Правовая регуляция поведения и взаимодействия госслужащих дополняется и этической, когда от госслужащих ждут образцовой нравственности, гражданской и социальной ответственности в силу их статуса представителя государства в обществе. Поэтому госслужащие ограничены в выборе средств достижения как организационных, так и своих личных целей.

Результаты исследований свидетельствуют [17;18;20], что значительная часть опрошенных госслужащих даже решения нестандартных ситуаций намерены искать в предписаниях законов (40% опрошенных госслужащих в нестандартной ситуации обратятся к нормативным предписаниям, в т.ч. к должностным инструкциям). Таким образом, правовой фактор оказывает если

не приоритетное, то достаточно значимое влияние на формирование корпоративной культуры.

Среди мезофакторов, детерминирующих содержание корпоративной субкультуры отдельной организации в системе госслужбы представлены: специфика сферы деятельности отдельной организации, специфика личности руководителя, взаимодействие сотрудников коллектива организации как носителей различных способностей и субкультур.

К микрофакторам отнесли социально-демографические характеристики госслужащих, их профессиональный опыт, личностную систему ценностей и систему трудовой мотивации.

Корпоративная культура в органах госслужбы может рассматриваться как подсистема общей культуры, выполняющая идентичные функции в рамках системы государственной службы. На уровне каждой конкретной организации системы госслужбы основная корпоративная культура модифицируется в субкультуру под влиянием мезо - и микрофакторов, включая региональные особенности, функциональную специфику, длительность периода существования организации, личность руководителя, неповторимый опыт взаимодействия сотрудников коллектива. Все это определяет различие в нормах, ценностях, образцах поведения как между субкультурами отдельных министерств, служб в системе госслужбы, так и между субкультурами и основной корпоративной культурой государственной службы. В то же время есть закрепленные законодательно нормы госслужбы, следование которым и создает некий единый корпоративный стержень, вокруг которого формируется корпоративная культура в органах государственной службы.

Результаты исследований обращают внимание на то, что корпоративная культура в органах госслужбы в большей степени ориентирована на внутреннюю интеграцию, нежели на взаимодействие с внешней средой. В этом нет ничего удивительного, поскольку «идеальный тип» организации, который воплощен в бюрократии, больше следует логике внутреннего

функционирования, нежели ориентации на внешние факторы, и являет собой закрытую организацию.

С другой стороны, в последнее время провозглашен курс на открытость государственной службы для общества, на прозрачность ее деятельности. Ориентированность госслужащих на внутреннюю среду и невысокая значимость оценки их деятельности со стороны общества можно считать основным противоречием корпоративной культуры в органах государственной службы.

В связи с этим исследователи полагают, что спецификой корпоративной культуры в органах государственной службы является ее воспроизводство, направленное на сохранение закрытой группы госслужащих. Это находит отражение и в сдержанном отношении госслужащих к инициативе, к изменениям и нововведениям. [17;18;20]

Неготовностью меняться, развиваться можно объяснить и тот факт, что полная удовлетворенность госслужащих работой взаимосвязана с полной формализацией и стандартизацией их деятельности, т.е. для госслужащих является важной определенность в работе, минимум неожиданных и нестандартных ситуаций.

В то же время необходимость развиваться, соответствовать изменениям, происходящим в обществе, закрепляется законодательно в норме об обязательном повышении квалификации, переобучения госслужащих. Таким образом, с одной стороны, необходимость развиваться, изменяться посредством обучения закладывается как норма деятельности госслужащих, с другой стороны, госслужащие не вполне готовы принять изменения и нововведения как ценность и норму, что представляет собой противоречие развития корпоративной культуры в органах государственной службы.

В рамках работы интересен вывод Калмыкова Н.Н. [12] о том, что при рассмотрении с позиции управления, корпоративная культура государственной гражданской службы - это культура корпоративного сообщества гражданских служащих, представляющая собой систему

взаимосвязанных компонентов (подсистем) и элементов, способных оказывать влияние на деятельность госслужащих, которые формируются как под влиянием объективных условий, так и под воздействием субъективных факторов. То есть, корпоративная культура - это совокупность подсистем, через которые может осуществляться социальное управление, когда субъект управления, воздействуя на данные подсистемы, факторы и социальные условия, формирует такую корпоративную культуру, которая в наибольшей степени отвечает управленческим целям и задачам. Большинство экспертов полагает, что государственные гражданские служащие имеют некую общую объединяющую корпоративную культуру, с общими базовыми смыслами и ценностями.

На основе проведенного анализа, можно сделать вывод о том, что

- корпоративной культуре государственной гражданской службы свойственны такие характеристики, как жесткость и структурированность, формализованность, контролируемость, авторитарность, предсказуемость, строгая иерархичность, консервативность;
- отмечая важность отдельных компонентов корпоративной культуры, таких как «миссия», «философия», «документально зафиксированные нормы и правила», многие руководители недостаточно осознают и реализуют конкретные практики реализации потенциала корпоративной культуры в управлении;
- в сфере государственной службы корпоративная культура может пониматься как ресурс, фактор управления при помощи внешне заданной системы ценностей, норм и правил поведения персонала, нацеленных на повышение результативности в соответствии с целями и задачами, закрепленными в нормативно-правовых актах Российской Федерации, присутствующими в запросах общественности, и поставленных руководством.

Вопросами, связанными с поведением человека, занимаются различные отрасли социальной и гуманитарной науки: социология,

социальная и практическая психология, философия, педагогика, право, экономика, менеджмент. В зависимости от целей исследования феномена выделяются и классифицируются виды поведения.

Этика акцентирует внимание на моральном и аморальном видах поведения; социология исследует социальное и отклоняющееся, явное и неявное поведение. Предметом исследования юристов выступает девиантное поведение.

В рамках поведенческих наук в области менеджмента в последние десятилетия в зарубежной, а несколько позднее и в российской науке внимание ученых привлекла проблема организационного поведения, которая оказалась остро востребованной в учебных курсах дисциплины «Управление персоналом» в контексте социальной ориентированности всей системы управления.

Организационное поведение — научная дисциплина, изучающая поведение людей (индивидов и групп) в организациях и вырабатывающая практические рекомендации по использованию полученных знаний. В процессе изучения организационного поведения некоторые авторы используют понятие «деловое поведение». [19]

Исследование индивидуально-коллективной природы организационного поведения человека в сфере управления привело ученых к необходимости изучения системы управленческого взаимодействия руководителей с сотрудниками, центральным понятием которой становится один из важных структурных элементов организационного поведения — деловое поведение работников, которое понимается как осуществление работниками тех целей, которые ставит перед ними непосредственный руководитель, наделяя ответственностью за своевременную и качественную реализацию профессиональных задач.

Такой подход позволяет рассматривать деловое поведение как единство профессиональной деятельности и профессионального общения, где профессиональная деятельность описывается формулой «цель —

средство — результат», а профессиональное общение — формулой «стимулы — нормы — оценки». Реализуясь в практике, эти формулы становятся главными организационными регуляторами поступков, обеспечивая различные проявления делового поведения в системе управленческого взаимодействия.

Понятие «*служебное поведение*» впервые введено в научный оборот Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [3]. Данный термин не встречается пока ни в одном специализированном словаре, однако активно используется в контексте проблематики, связанной с этикой государственной и муниципальной службы

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2] это понятие получило правовой статус. Однако, введя в оборот новый термин, указанный Закон не уточнил его содержания. Не определено и соотношение понятий «организационное поведение» и «служебное поведение». Не раскрывается содержание понятия «служебное поведение» также ни в Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, ни в одобренном решении президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, ни в кодексах, утвержденных в федеральных органах власти и управления.

В учебной литературе [13,19] *служебное поведение* определяется как «разновидность социального поведения», включающая «систему поведенческих ожиданий и шаблоны социальных взаимодействий, существующие в профессиональной среде». Однако в такой интерпретации термина утрачивается его социальный смысл, обусловленный миссией государственной службы как института общественного служения и спецификой социально-правового статуса государственного служащего.

В рамках данной работы, мы, вероятно, можем утверждать, что служебное поведение — совокупность поступков и действий должностного

лица или группы лиц, осуществляемых в пределах установленных законом полномочий, в процессе взаимодействия во внутренней среде и с внешней средой по поводу выполнения ими своих должностных обязанностей.

Поскольку под *внешней средой* понимаются общество, граждане, работники других организаций, природа и т.д., с которыми взаимодействует гражданский служащий, осуществляя свои профессиональные функции, постольку понятие «служебное поведение» представляется более широким, чем организационное и деловое поведение, которые рассматриваются как «внутрифирменное», или корпоративное.

Служебное поведение работника в системе управления проявляется в многообразии *форм*:

- является *индивидуальным*, личностным и в то же время *сопряженным*, так как, отвечая за свои поступки и результаты своей деятельности и оценивая их, он осознает свой вклад в совокупный результат, а свое поведение соотносит с установленными в организации нормами и требованиями общества, которому он служит;
- *функционально- определенным*, когда каждый работник знает круг своих функциональных обязанностей и наступающую при их невыполнении ответственность;
- *мотивационно - автономным*, при котором личные интересы отдельного работника могут совпадать с интересами общества, организации, а могут вступать с ними в противоречие;
- *предсказуемым*, когда сотрудники достигают необходимого уровня профессиональной зрелости и нравственной культуры, и *непредсказуемым* в случаях отступления от принятых правил поведения;
- *управляемым*, с помощью действующих в государстве, обществе, данной организации правовых, моральных и иных социальных норм, но в то же время является и самоорганизующимся, так как представляет собой личную программу *самоорганизованной* деятельности работника в рамках общей организующей программы;

- *социально ожидаемым*, если оно регулируется, направляется и контролируется установленными в обществе или определенной социальной группе нормами, и *отклоняющимся, девиантным*, если оно вступает в противоречие с принятыми нормами, правилами поведения, стереотипами, ожиданиями, установками, ценностями.

Полифоничностью понятия «служебное поведение» должностного лица оправдывается и то многообразие средств, которые используются для того, чтобы направлять, регулировать, контролировать и оценивать его. В их числе:

- предусмотренные 79 ФЗ *правовые нормы*,
- *моральные нормы, а именно*: нормы общественной морали; принципы, нормы и правила профессиональной этики; групповые нормы корпоративной этики; личностные нормы, выступающие в качестве интегративной характеристики субъективного мира человека, подструктур его сознания (знаний, убеждений, чувств, привычек);
- *правила общепринятого и служебного этикета*.

На основании анализа литературы по проблеме, мы можем утверждать, что служебное поведение представляет собой разновидность социального поведения человека и включает систему поведенческих ожиданий и шаблоны социальных взаимодействий, существующие в профессиональной сфере. Служебное поведение служащих во многом регламентируется принципом правомочности и неправомочности действий и поступков. На стыке правомочности и неправомочности служебной деятельности возникают три разновидности служебного поведения должностных лиц:

- 1) обязательное (по принуждению в соответствии с законом);
- 2) должное (по договору в соответствии с распределением обязанностей и т.п.);
- 3) желательное (по собственной воле).

Реальное служебное поведение складывается в результате рационального выбора служащим модели поведения и деятельности,

соответствующей управленческой ситуации. В служебном поведении гражданского и муниципального служащего отражаются свойства основных субъектов его социальной жизни: личности, группы, коллектива (службы).

Авторы выделяют четыре вида мотивационных предпочтений служебного поведения:

1) стремление к творческой самореализации (получение удовлетворения от работы и профессионального роста);

2) служебный долг (профессиональная деятельность основывается на реализации общественных и служебных интересов);

3) прагматическую ориентацию (стремление обеспечить индивидуально-денежный достаток);

4) карьерный интерес (работа ради продвижения по службе).

Нормы служебного поведения могут быть переданы служащему либо через пример других служащих, либо через научение, хотя обычно эти два способа действуют одновременно.

Необходимо отметить, что в РФ существуют нормативные документы, ориентированные на формирование общих принципов служебного поведения государственных служащих.

Широкий социальный смысл понятия *«служебное поведение»* раскрывает ст. 18 ФЗ №79. Установленные указанной статьей требования к служебному поведению гражданских служащих определяют не только корпоративное поведение должностных лиц в профессиональной среде, но и их отношение к своему служебному долгу, предписывая добросовестное исполнение должностных обязанностей на высоком профессиональном уровне, соблюдение установленных Законом ограничений и предостерегая от совершения поступков, порочащих честь и достоинство гражданского служащего, и возникновения конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа.

Прежде всего, ст. 18 данного Закона устанавливает характер взаимоотношений государственных служащих с гражданами, так как смысл

и содержание их профессиональной деятельности состоит в признании, соблюдении и защите прав и свобод граждан.

Исходя из этого ведущего принципа государственный служащий согласно Закону, обязан проявлять корректность в обращении с гражданами, уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию, соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную деятельность решений политических партий, других общественных объединений и иных организаций.

По сути дела, в федеральном законе в целом выражена концепция формирования «рациональной бюрократии», разработанная на рубеже 19-20 вв. известным немецким ученым М. Вебером. Среди главных идей его концепции находится единство ценностных ориентаций чиновников, высокое развитие у них чувства служебного долга, беспристрастности, компетентности, истинного понимания государственных интересов. Согласно этой концепции, первостепенное значение имеют следующие требования, которым в идеале должны соответствовать основные категории работников аппаратов государственного управления:

1. Служба в аппарате органа управления является для чиновника единственной и главной профессией;

2. Чиновники должны обладать личной свободой, но при этом неукоснительно подчиняться в работе служебному долгу и служебной дисциплине под строгим контролем демократических институтов;

3. Работа чиновника должна осуществляться не на основе произвольных распоряжений и поручений начальства, а в рамках четкой регламентации его служебной компетенции, ибо он является слугой государства;

4. Чиновнику запрещено присваивать служебное место и, выражаясь современным языком, использовать имеющиеся привилегии для получения

«статусной ренты» в виде незаконной платы за его услуги и другие материальные преимущества;

5. Чиновник работает по найму (контракту) у государства в соответствии с профессиональной квалификацией.

Международной ассоциацией муниципальных администраторов изложены постепенно нарастающие по сложности пять основных нормативных уровней профессиональной морали должностных лиц. Служащий должен:

- 1) обладать честностью и неукоснительно следовать закону;
- 2) уметь находить правильный подход к разрешению конфликтных ситуаций;
- 3) ориентироваться на честное выполнение служебных обязанностей и процедурных норм учреждения;
- 4) быть достаточно компетентным в определении государственной и муниципальной политики;
- 5) уметь достигать компромиссов и не допускать социального игнорирования.

Нетрудно заметить, что все эти уровни определяют типы поведения и границы действий, которые служащий очерчивает для себя в конкретной ситуации. Таким образом, следование утвержденным принципам и нормам – важнейший фактор, формирующий служебное поведение служащего.

15 августа 2002 года вступил в силу Указ Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». [3]

Общие принципы поведения государственных служащих носят рекомендательный характер и представляют собой основы поведения государственных служащих, которыми они должны руководствоваться при исполнении должностных (служебных) обязанностей. Лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и выборные муниципальные должности, рекомендуется при

исполнении должностных обязанностей придерживаться 18 общих принципов поведения.

В сущности, прописанные в документе принципы поведения были известны российскому чиновнику и раньше. Все принципы можно обобщить следующим образом: государственный служащий должен исполнять свои обязанности добросовестно и профессионально, в рамках установленной компетенции государственного органа, соблюдать политическую нейтральность, быть независимым от групповых или частных интересов, уважительно относиться к средствам массовой информации, не допускать злоупотреблений на государственной службе и не использовать свое служебное положение в личных целях. Госслужащим рекомендуется соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения, проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и представителями организаций.

В соответствии с Указом государственный служащий призван исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих.

Указ содержит положения, регламентирующие поведение госслужащего при возникновении конфликта государственных и личных интересов. Поясним, что имеется в виду. Конфликт интересов возможен, например, в ситуации, когда чиновник пришел работать в правительство из бизнеса и стал контролировать ту отрасль, в которой раньше работал. Так, в соответствии с Указом при угрозе возникновения конфликта интересов - ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей, госслужащим предписано сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование данного конфликта интересов.