

## **Разработка методов анализа «корпоративной» культуры исполнительной власти**

Большой пласт экономической литературы посвящен изучению «корпоративной» культуры в различных группах и условиях. Однако работы по данной тематике, как правило, исследуют сферу организаций частного сектора и мало затрагивают органы исполнительной власти государственного аппарата, тогда как последние представляют чрезвычайный интерес для анализа с этой точки зрения.

Разработка «корпоративной» культуры в органах исполнительной власти и дальнейшее построение адекватных стимулирующих механизмов важно для повышения эффективности функционирования всего государственного сектора. С одной стороны, высшие слои иерархии российской исполнительной власти характеризуются распространенностью неформальных взаимодействий среди государственных служащих. Часто становится достаточно сложно описать процессы принятия решений, выбора, координации и преодоления конфликтов. С другой стороны, органы исполнительной власти функционируют на основе четко прописанных инструкций и регламентов, особенно на нижних уровнях иерархии. Однако, как на нижних уровнях, так и на верхних уровнях иерархии, наблюдаются проблемы отлынивания, коррупционного поведения, преследование собственных интересов за счет общественных. Конгруэнтность формальных и неформальных правил оказывается очень низкой. Чтобы разобраться в причинах и источниках такого поведения, а также описать неформальные взаимодействия между чиновниками, становится важным выявление господствующих норм в среде государственных служащих и рутин, которыми руководствуются бюрократы при принятии решения и выполнении своих обязательств.

Один из наиболее важных моментов заключается в том, что «корпоративная» культура оказывает значительное влияние на внутреннюю мотивацию государственных служащих. Кроме того, она является существенным механизмом внутреннего принуждения (enforcement) и снижения оппортунистического поведения бюрократов. Поэтому, основная цель – исследовать зависимость эффективности внешних стимулов государственных служащих от особенностей «корпоративной» культуры органов исполнительной власти, в частности сделать акцент на изучение влияния неформальных норм на использование той или иной стимулирующей схемы. В связи с этим важен анализ действующих в органах исполнительной власти неформальных контрактов, и их связь с формальными контрактами, являются ли они субститутами или комплементариями.

Неформальные нормы в среде государственных служащих начали исследовать еще в 50-х гг., когда основным объектом анализа стало взаимодействие между

законодателями. Например, Мэтьюс<sup>1</sup> анализирует неформальные нормы в Сенате США и говорит о действии четырех норм, позволяющих координировать деятельность сенаторов: период обучения для новых сенаторов, наличие специализации, взаимный обмен и вежливое обращение (этикет). Автор подчеркивает положительное влияние данных норм на взаимодействие и деятельность сенаторов. Кроме того, описанные нормы являются самоподдерживающимися неформальными механизмами: за их игнорирование следуют коллективные санкции в виде порицания, последующего исключения из взаимодействия. Далее Таллок и Бьюкенен<sup>2</sup> в 1962 г. рассмотрели такую неформальную норму среди законодателей, как феномен взаимной поддержки посредством торговли голосами (логроллинг). По мнению Норта эта работа была «шагом вперед в понимании того, как законодатели достигают соглашений, облегчающих обмен, однако являлась все еще слишком упрощенной, чтобы проанализировать все проблемы взаимодействия законодателей»<sup>3</sup>.

Модели бюрократической культуры и принципы принятия решения бюрократами исследовались в работах Merton (1967)<sup>4</sup>, VENDOR (1988)<sup>5</sup>, Smith (1974)<sup>6</sup>, Cremer (1980)<sup>7</sup>, Cross (1983)<sup>8</sup>, Meyer and Brown (1977)<sup>9</sup>. Авторы анализировали адаптивное поведение и ограниченную рациональность бюрократов, выделяли их критерии максимизации и наиболее эффективные методы координации государственных служащих.

В настоящее время по изучению «корпоративной» культуры в государственном секторе известны работы Cowlshaw, Gillian (1999)<sup>10</sup>, Claver et al. (1999)<sup>11</sup>, Berg (2004, 2005)<sup>12</sup>, также более подробно исследуется личность бюрократа низшего звена (Maurin,

---

<sup>1</sup> Matthews D. (1959), *The Folkways in the United States Senate: Conformity to Group Norms and Legislative Effectiveness* // *The American Political Science Review*. Vol. 53. No. 4. P. 1064-1089.

<sup>2</sup> Buchanan J. and Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

<sup>3</sup> Норт, Д. (1997), *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. М.: Фонд Экономической книги НАЧАЛА. С. 71.

<sup>4</sup> Merton R. (1957), *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL: Free Press. P. 195-206.

<sup>5</sup> VENDOR J. (1988), *Formal Models of Bureaucracy* // *British Journal of Political Science*. Vol. 18. No. 3. P. 353-395.

<sup>6</sup> Smith G. (1974), *A Model of Bureaucratic Culture* // *Political Studies*. Vol. 22. No. 1. P. 31.

<sup>7</sup> Cremer J. (1980), *A Partial Theory of the Optimal Organization of Bureaucracy* // *The Bell Journal of Economics*. Vol. 11. No. 2. P. 683-693.

<sup>8</sup> Cross J. (1983), *A Theory of Adaptive Economic Behavior*. Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>9</sup> Meyer M. and Brown C. (1977), *The Process of Bureaucratization* // *The American Journal of Sociology*. Vol. 83. No. 2. P. 364-385.

<sup>10</sup> Cowlshaw G. (1999), *Black modernity and bureaucratic culture* // *Australian Aboriginal Studies*.

<sup>11</sup> Claver E. et al. (1999), *Public Administration: From Bureaucratic Culture to Citizen-Oriented Culture* // *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 12. No. 5. P. 45-46(2).

<sup>12</sup> Berg A.M. (2004), *Transforming Public Services – Transforming the Public Servant?* Working Paper. The Work Research Institute. Oslo, Norway. For the EGPA Conference in Ljubljana. Berg A.M. (2005), *New Public Services – New Public Servants? Managing Cultures and Identities in Transformation* // *Viesoji Politika ir Administravimas*. Vol. 11. P. 7-15.

1993)<sup>13</sup> и влияние бюрократической «корпоративной» культуры на инновации Roste (2005)<sup>14</sup>.

Применительно к опыту разных странам, известны работы, освещающие черты бюрократической «корпоративной» культуры в Индии (Goyal, 2005<sup>15</sup>), Малазии (Triantafillou, 2002<sup>16</sup>), Израиле (Nachmias and Rosenbloom, 1980), Японии (Vanoverbeke, 2006<sup>17</sup>) и другие. Они направлены на изучение и совершенствование общей культуры в органах исполнительной власти, выявление роли традиций, разработку рекомендаций для создания адекватных механизмов стимулирования и борьбы с оппортунизмом государственных служащих.

Из практики, можем утверждать, что среди государственных служащих высшего звена большое значение имеют отношенческие рутины. Существенную роль играют умение вести дискуссии и налаживать контакты. Так, например, в настоящее время в российском государственном аппарате можно говорить о существенной роли административного капитала и сильном влиянии личного авторитета в верхних эшелонах власти. Для успешной деятельности и карьерного роста ключевым становится место в неформальной сети связей между бюрократами высшего звена<sup>18</sup>. В некоторых странах даже можно говорить о существовании определенного класса – бюрократической элиты, которая достаточно замкнута и куда входят представители высших уровней иерархии. Бюрократическая элита, как правило, характеризуется высокой активностью сетевых структур, барьерами входа, определенными правилами ротации, продвижения и увольнений.

Однако нормы и рутины в среде государственных служащих не ограничиваются только соглашениями в верхних уровнях иерархии. Необходимо рассмотреть и соглашения, поддерживаемые бюрократами низшего звена. Здесь уже большую роль играют технологические рутины, умение четко следовать инструкциям и выполнять поставленные задания. В поведении бюрократов можно отметить близорукость и негибкость при принятии решений, отсутствие проявления инициативы, особенно при

---

<sup>13</sup> Maupin (1993), Control, Efficiency and the Street-Level Bureaucrat // Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 3. P. 335-357.

<sup>14</sup> Roste R. (2005), Studies of Innovation in the Public Sector, a Literature Review. Working Paper. Publin Report No. D16.

<sup>15</sup> Goyal A. (2005), Making the Politician and the Bureaucrat Deliver: Employment Guarantee in India, mimeo. Indira Gandhi Institute of Development Research

<sup>16</sup> Triantafillou P. (2002), Machinating the Responsive Bureaucrat: Excellent Work Culture in the Malaysian Public Sector // Asian Journal of Public Administration. Vol. 24. No. 2. P. 185-209.

<sup>17</sup> Vanoverbeke D. (2006), Driving Innovation: On the Origin and Mechanism of Informal Bureaucracy in Japan, a paper to be presented at the IEHC 2006, XIV International Economic History Congress. Session 80. Helsinki, Finland, 21-25 August 2006.

<sup>18</sup> Гимпельсон В.Е., Магун В.С. (2004), На службе государства российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников. Препринт WP3/2004/07. Серия WP3. Проблемы рынка труда. М.: ГУ-ВШЭ.

наличии политических рисков, связанных со сменой правительства или чиновников высшего звена.

Кроме этого в бюрократических структурах приходится осуществлять много типовых заданий (большой объем бумажной, административной и организационной работы), многие операции носят технический характер, что приводит к тому, что со временем вырабатываются рутины, которые применяются не только в рамках одного департамента или министерства, но и распространяются за пределы одной государственной структуры<sup>19</sup>.

Однако, несмотря на существующие работы в данной области, вопросы, касающиеся влияния культуры и неформальных норм на формальные механизмы стимулирования бюрократов и в целом роли неформальных контрактов в повышении внутренней мотивации государственных служащих, остаются мало изученными. В исследовании, таким образом, предполагается рассмотреть основные типы неформальных норм, поддерживаемых бюрократами в органах исполнительной власти, изучить их связь с формальными механизмами контроля и стимулирования, а также исследовать процесс адаптации и трансформации норм при введении новых формальных правил. Последнее особенно важно в связи с проводимой в России административной реформой.

В рамках проекта можно сформулировать более узкие задачи:

- Описать примеры неформальных норм, действующих в среде государственных служащих на основе опыта России и других стран,
- Раскрыть основные черты формирования, поддержания и трансформации норм, присущих бюрократической «корпоративной» культуре органов исполнительной власти. В частности,
  - Процесс многоуровневого отбора неформальных норм, связанный с разветвленной иерархической структурой органов исполнительной власти,
  - Высокая степень конформистской трансмиссии норм (стратегия «как все») и высокая ценность гарантии будущих взаимодействий (стратегия tit-for-tat).
  - Замедленная трансформация норм и высокая инертность бюрократической «корпоративной» культуры органов исполнительной власти,

---

<sup>19</sup> Так в российском государственном аппарате шаблоны различных справок могут передаваться из МИД РФ в Министерство экономического развития и торговли, в Министерство промышленности и энергетики.

- На основе эволюционного подхода продемонстрировать воздействие отдельно взятой нормы (нормы взаимного обмена) на процесс получения доступа к ценному ресурсу. Данная проблема актуальна в связи с проблемой захвата властных полномочий на высших уровнях исполнительной власти. Здесь интересно рассмотреть, как следование норме может снизить общие издержки борьбы за ресурс и повысить конечное число «мирных» агентов в группе.
- Описать типы взаимодействия государственных служащих, использующих неформальную норму дара (gift giving) как сигнал для формирования формальных связей между собой,
- Раскрыть типы влияния неформальных норм, действующих в «корпоративной» культуре исполнительной власти, на стимулы и внутреннюю мотивацию государственных служащих.
- Исследовать взаимозаменяемость формальных и неформальных механизмов при стимулировании государственных служащих в рамках действующей «корпоративной» культуры. Один из любопытных вопросов – возможно ли частично заменить внешние и материальные стимулы на критерии, увеличивающие внутреннюю мотивацию работников (такие как награды, призы, почетные звания). Будут ли такие методы эффективны в бюрократической «корпоративной» культуре исполнительной власти.
- Описать процесс адаптации неформальных норм (в частности нормы «обмена дарами») к вводимым формальным правилам в органах исполнительной власти.

Гипотезы и предполагаемые результаты включают в себя выделение основных норм, присущих «корпоративной» культуре исполнительной власти, с акцентом на российские органы исполнительной власти, разработку методов анализа данных норм, стратегий поведения бюрократов, а также их влияние на формальные правила и принципы соотношения неформальных норм с формальными механизмами стимулирования и контроля.

## Библиография

1. Норт, Д. (1997), Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд Экономической книги НАЧАЛА. С. 71.
2. Buchanan J. and Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
3. Bendor J. (1988), *Formal Models of Bureaucracy* // *British Journal of Political Science*. Vol. 18. No. 3. P. 353-395.
4. Berg A.M. (2004), *Transforming Public Services – Transforming the Public Servant?* Working Paper. The Work Research Institute. Oslo, Norway. For the EGPA Conference in Ljubljana.
5. Berg A.M. (2005), *New Public Services – New Public Servants? Managing Cultures and Identities in Transformation* // *Viesoji Politika ir Administravimas*. Vol. 11. P.7-15.
6. Buchanan J. and Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
7. Claver E. et al. (1999), *Public Administration: From Bureaucratic Culture to Citizen-Oriented Culture* // *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 12. No. 5. P. 45-46(2).
8. Cremer J. (1980), *A Partial Theory of the Optimal Organization of Bureaucracy* // *The Bell Journal of Economics*. Vol. 11. No. 2. P. 683-693.
9. Cross J. (1983), *A Theory of Adaptive Economic Behavior*. Cambridge, Cambridge University Press.
10. Cowlshaw G. (1999), *Black modernity and bureaucratic culture* // *Australian Aboriginal Studies*.
11. Matthews D. (1959), *The Folkways in the United States Senate: Conformity to Group Norms and Legislative Effectiveness* // *The American Political Science Review*. Vol. 53. No. 4. P. 1064-1089.
12. Maupin (1993), *Control, Efficiency and the Street-Level Bureaucrat* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 3. P. 335-357.
13. Merton R. (1957), *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL: Free Press. P. 195-206.
14. Meyer M. and Brown C. (1977), *The Process of Bureaucratization* // *The American Journal of Sociology*. Vol. 83. No. 2. P. 364-385.
15. Roste R. (2005), *Studies of Innovation in the Public Sector, a Literature Review*. Working Paper. Publin Report No. D16.
16. Smith G. (1974), *A Model of Bureaucratic Culture* // *Political Studies*. Vol. 22. No. 1. P. 31.