

**Анна Валерьевна Фёдорова**

*Доцент кафедры социальных коммуникаций Поволжского института управления – филиала РАНХиГС, кандидат философских наук  
E-mail: anna\_fedorova\_76@list.ru*

### **Механизмы формирования правовой культуры современных бюрократических организаций**

**Аннотация:** *сегодня в правовом поле происходят важные изменения, затрагивающие его границы и по-новому определяющие статус современных бюрократических организаций. Следствиями этих процессов выступает повышение рискогенности и конфликтности правового и организационного полей. Становится важным выработать эффективные механизмы формирования и развития правовой культуры и внедрять эти механизмы на уровне бюрократических организаций.*

**Ключевые слова:** *правовая культура, современная ситуация, нигилизм, рискогенность, конфликтность, современные бюрократические организации, нормативно-правовая структура, механизмы формирования и развития правовой культуры, модель управления рисками.*

**Anna Valerievna Feodorova**

*Associate Professor of the Social Communication Department of the Volga Region Institute of Administration, the brunch of RANEPA, Candidate of Philosophical Study*

### **Mechanism of Forming of the Legal Culture in Modern Bureaucratic Organizations**

**Annotation:** *nowadays we can see important changes in the legal sphere. These changes touch the limits of the law and determine status of bureaucratic organizations in a new side. The consequence of these processes is the increasing of risk and conflict aspects of legal and organizational spheres. That is why it is important now to work out effective mechanisms of formation and development of legal culture and to introduce these*

*mechanisms in the bureaucratic organizations. These mechanisms can be represented by coherence of regulatory system “problem-mission-purposes-functions” and integrative pattern of risks control.*

**Keywords:** *legal culture, present situation, nihilism, risk, conflict, modern bureaucratic organizations, regulatory system, mechanisms of formation and development of legal culture, pattern of risks control.*

Современное общество, характеризующееся наличием проблем правового нигилизма, несоблюдением норм правовой культуры, резким снижением качества жизни не только в экономическом, но и в правовом поле, увеличением рискогенности и конфликтогенности правового поля, ставит актора социальной жизни перед необходимостью радикального пересмотра собственных диспозиций и отношений релевантностей выявленных диспозиций. Соотношение диспозиций социальных акторов позволяет говорить о высокой степени неопределенности границ традиционно выделяемых экономического, социального, культурного и правового полей.

Возникает острая необходимость в формировании и поддержании единства, обозначения границ интеграционного поля правовой культуры, выстраиваемого на рискологической и коммуникационной основе.

В этом случае существенно изменяются коннотации правовой культуры. Мы, как исследователи, можем отказаться от достаточно общего определения правовой культуры как юридического достояния общества и характеристики качественного правового состояния общества, социальных институтов, социальных групп и личности и определить ее более узко — через виды, критерии эффективности и функции. При этом доминирующим аспектом в определении, на наш взгляд, является организационно-управленческий подход, основанный на интегративных рискологических и коммуникационных действиях<sup>1</sup>.

Традиционно выделяют следующие виды правовой культуры: правовая культура социума (часть общей правовой культуры, состоящей из правосознания и правовой активности общества); правовая культура личности, социального актора и правовая культура социальных институтов и социальных групп. Эффективность правовой культуры социума определяется уровнем совершенства законодательства (соответствия реальной ситуации); правовой активностью социальных акторов, в том числе и государства, как основополагающего актора общественной жизни; уровнем развития в государстве юридических норм и образования; соотношением в нормах права национального и общечеловеческого начал; эффективностью работы правоприменительных органов государства.

Правовая культура социального актора конституируется знанием и пониманием права; отношением социального актора к праву, т. е. осознанной, телологичной привычкой, проявляющейся в законопослушном и правомерном социальном действии; уровнем правового социального действия — юридически значимого социального действия, которое может проявляться в наличии у социального актора умений эффективного использования средств права с целью

---

<sup>1</sup> См.: Фарман И. П. Социально-культурные проекты Юргена Хабермаса. М., 1999. С. 101.

осуществления субъективных прав и свобод или для достижения своих личных целей. Поскольку социальные акторы включены в деятельность социальных групп и институтов (все мы люди организаций), то имеет значение говорить об особенностях правовой культуры социальных групп, социальных институтов<sup>1</sup>.

Системными характеристиками правовой культуры социальных групп и социальных институтов являются: знание и интенциональное стремление социальных акторов соблюдать нормы права; возможность эффективного использования легитимной власти; эффективное обеспечение прав и свобод граждан; формирование и развитие институциональных практик по правообучению и правовоспитанию; способность (возможность) фиксировать факты социальной реальности в форме юридически обоснованных документов.

Правовая культура выполняет следующие основополагающие функции: познавательную-преобразовательную, направленную на формирование правового государства и гражданского общества; праворегулятивную, реализующуюся в качестве эффективного и устойчивого функционирования элементов правовой системы и всего общества; ценностно-нормативную, которая проявляется в различных, имеющих ценностное значение фактах жизни, которые отображаются в поступках и сознании социальных акторов.

В современной ситуации правовая культура становится общественно-универсальным явлением, ее специфические характеристики экстраполируются на элементы общества и общественные процессы. Правовая культура, таким образом, представляет собой субполе символического поля культуры, состоящее из системы юридических фактов, норм права, правотворческой деятельности социальных акторов, правовых взаимоотношений, процессов и структур, рекурсивных друг другу на уровне общества, отдельных социальных акторов и организаций.

Организации являются наиболее важным элементом общества (современные бюрократии). Традиционно к числу современных бюрократий относят организации государственного сектора, правительственные организации и организации, обеспечивающие и поддерживающие легитимные органы власти.

Согласно концепции рациональной бюрократии, разработанной Максом Вебером, эффективная деятельность современных бюрократий базируется на четкой иерархии, закреплённой системой формализованных правил; монопольных и легитимных практиках управления; жесткой фиксированности ролевых функций; ответственности за локальный участок работы и осуществляемые функции. Описывая бюрократию в качестве идеального типа и противопоставляя западную рациональную бюрократию восточной, М. Вебер вводит различие средство — цель<sup>2</sup>. Существенным риском функционирования бюрократий становится признание социальными акторами формализованных норм и процедур и следование этим нормам и процедурам. Формализованные нормы и процедуры являются юридическими фактами на уровне организации, понимаемой в данном контексте как социальный институт и социальная группа. Правовая культура социума экстраполируется на деятельность организаций

<sup>1</sup> См.: *Иванников И. А.* Концепция правовой культуры // Правоведение. 1998. № 3. С. 14.

<sup>2</sup> См.: *Вебер М.* Избранные произведения. М., 1990. С. 626.

в форме легитимаций норм, правил и ценностей, встроенных в структуру социально-управленческих действий акторов повседневной жизни современных бюрократических организаций.

Изменяется роль системы управления в современных бюрократических организациях, т. к. она служит олицетворением власти с присущими ей проблемно ориентированными правоприменительными практиками. «Систему управления можно определить как подсистему организации, компонентами которой являются группы взаимодействующих людей: ее функции заключаются в восприятии определенных проблем организации (входов) и последующем выполнении набора действий (процессов), в результате которых вырабатываются решения (выходы), увеличивающие доход от деятельности всей организации (удовлетворение) или оптимизирующие некоторую функцию всех входов и выходов»<sup>1</sup>.

Идентификация организационно-управленческих рисков остается одной из наиболее важных проблем в системе управления современными организациями. Локализовать, выявить, проанализировать и систематизировать риски помогает организационно-управленческий аудит. Аудит для современных организаций — это не только оценка, но и вмешательство в организационно-управленческие практики. Аудит, выступая в роли одного из механизмов формирования и поддержания правовой культуры на уровне отдельной организации, предъявляет требования к социальным акторам по признанию и исполнению свидетельств аудита. В этом случае мы можем столкнуться с рисками неисполнения предписаний аудита, с конфликтом между существующими и новыми практиками организационной жизни. Под рисками будем понимать риск — ситуацию, риск — процесс и риск — социальное действие. Риск — ситуация представляет собой систему взаимодействующих источников, причин, условий, факторов, субъектов, объектов, видов риска, а также уровень и степень риска. Риск как процесс — это совокупность взаимосвязанных социальных действий акторов социальной жизни, имеющий в качестве целей и результатов «ренту от ситуации» или «прибыль ранга», либо проигрыш, ущерб и потери. Риск, рассматриваемый как социальное действие, представляет собой разновидность целеориентированных социальных действий социальных акторов, осуществляемых в логике «действия — последствия» и приводящих либо к негативным последствиям, либо к последствиям, предоставляющим возможности для последующей деятельности. В контексте нашего исследования риски и процесс управления ими будут рассмотрены с позиций системно-ситуационного подхода как наиболее перспективного.

Основой для процесса управления рисками в современных организациях служит модель управления рисками, являющаяся нормотворческой структурой для акторов организационной жизни. Обычно в организации предварительно не определяется номенклатура задач по управлению рисками, отсутствует проект, который определял бы цели, задачи, стратегии, мероприятия и результаты по процессу управления рисками. Управление рисками, выступая в роли интегративной функции современных организаций, приводит к усложнению

<sup>1</sup> Янг С. Системное управление организацией. М., 1972. С. 41.

функций руководителя. Процесс управления рисками в организации позволяет иначе осмыслить процесс управления в современных организациях, поскольку является интегративным процессом, т. е. его цель состоит в объединении отдельных элементов процесса управления в целостную систему<sup>1</sup>. В качестве методологического инструмента выступает системный анализ. Системный анализ обязывает к определенной дисциплине мышления: «По существу, системный подход является для проектировщика средством анализа для одновременного выявления и определения большого количества процессов и компонентов, а также взаимосвязей, образующих данную систему»<sup>2</sup>.

В процессе формирования и поддержания правовой культуры современных организаций организационно-управленческие риски проявляют себя через конфликты: между целями — функциями, отдельными целями, видами целей, отдельными задачами, видами задач, целями и задачами, отдельными функциями, видами функций, целями и функциями, задачами и функциями, проблемой (для разрешения которой создана организация) и целями, проблемой (для разрешения которой создана организация) и задачами, проблемой (для разрешения которой создана организация) и функциями, функционированием и динамикой, управлением и проектированием; через согласованность между элементами управления, рассогласованность проектных элементов; во внутренних и внешних коммуникациях, инновациями и целями, инновациями и патологиями, инновациями и задачами, инновациями и результатами, инновациями и эффективностью, конфликты интересов формальных и неформальных групп, уровней управления<sup>3</sup>.

Процесс управления рисками состоит из следующих взаимосогласованных этапов: 1) выявление и проектирование проблемы (рисков). На этом этапе рассматривается окружающая среда (внутренняя и внешняя), а именно внутренние и внешние значимые условия, т. е. те условия, которые идентифицируются, наблюдаются и могут быть определены как значимые; 2) построение риск/модели: имитация системы, блок/диаграммы или диаграммы потоков; 3) имитация функционирования системы для определения ее сильных и слабых сторон и появление первых опытных данных.

Вместе с тем современные бюрократические организации отличает несформированность правовой культуры, основными механизмами которой является нормативная структура организации, отстроенная на основе модели управления рисками.

В рамках эмпирического исследования проанализированы 229 организационно-управленческих и 206 PR-проектов города Саратова, выполненных в период с 2004 по 2013 гг. респондентами на основе полевых исследований. Проекты представляют собой отчеты о проведенной полевой работе студентов и преподавателей кафедры социальных коммуникаций Поволжского института

<sup>1</sup> См.: Риски в коммуникативном пространстве социума / С. Ю. Наумов и др. Саратов, 2004. С. 99.

<sup>2</sup> Янг С. Системное управление организацией. М., 1972. С. 30.

<sup>3</sup> См.: Фёдорова А. Современные системы управления. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2014. С. 93.

управления им. П. А. Столыпина. В результатах исследований подробно представлена оценка организационных практик, связанных с функционированием и развитием организаций.

В процессе проведенных исследований организаций трудно выявить их нормативно-правовую структуру, основу которой составляют миссия, цели, задачи, функции, интегрированные в организационную культуру и зафиксированные в качестве юридических фактов в уставных документах организаций. Ни в одной организации не был обнаружен такой документ, как «Политика организации», указывающий на системность, взаимосвязанность и согласованность целевой картины организации, ее функциональной и коммуникационной структуры и других элементов организационной жизни и их нормативную закреплённость.

Виды и стратегии преодоления организационных рисков выделены в 68 из 229 организационно-управленческих проектов и в 31 из 206 PR-проектов. Одной из сторон нивелирования организационных рисков является несформированность, отсутствие действенных механизмов реализации модели управления рисками и, как следствие, низкий уровень правовой культуры на уровне современных организаций<sup>1</sup>.

В 47 из 229 организационно-управленческих проектов фиксируется проблема, для разрешения которой создана организация, как значимый критерий для осуществления ее деятельности. Ни один PR-проект не дает описания проблемы, для разрешения которой создана организация, как важного критерия, фактора для успешной реализации PR-проекта и отслеживания степени его согласованности с функциональными элементами, работающими на стабилизацию организационной деятельности. Вместе с тем организация — это мощный социальный инструмент по решению приоритетных социальных, экономических, политических и технологических проблем (потребностей общества). Проблема, для разрешения которой создана организация, — один из эффективных мотивационных механизмов следования нормам правовой культуры организации.

Если обратиться к качественному анализу формулировок целей, то в 90 из 229 организаций, на основе которых выполнены организационно-управленческие проекты, цель сформулирована некорректно — «получение прибыли». Она не соответствует требованиям, предъявляемым к целям, согласно методике SMART, не содержит критериев оценки деятельности организации (достижимость), не может быть мотивационным фактором, поддерживающим ее деятельность. В целях исследованных организаций отсутствуют цели, связанные с процессом управления рисками. Данный результат исследований означает, что в организациях не «схватываются», не анализируются и не фиксируются отклонения от декларированных целей. Это позволяет говорить о жесткой целевой иерархии, формализованности, отсутствии действенных механизмов реализации заявленных организационных целей и, как следствие, низком уровне правовой культуры в современных организациях.

<sup>1</sup> См.: Хорольцева Е. Б., Фёдорова А. В. Исследования систем управления: методологический аспект // Вестник ПАГС. 2013. № 2. С. 115.

Такого рода проблематика, связанная с формированием целевой картины организации, свидетельствует об особом отношении социальных акторов к целевой картине организаций. Цели, стоящие перед организацией, по отношению к персоналу и управленцам в организациях являются приоритетными по отношению к повседневным организационным практикам. Цели организаций, зафиксированные в уставных документах, воспринимаемые в качестве юридического факта, нивелируются, что негативно коррелирует с формированием и развитием правовой культуры, как в отдельных организациях, так и на уровне общества в целом.

Исследования фиксируют невыявленность организационных патологий. В 149 из 229 организационно-управленческих проектов делается акцент на довольно общих симптомах, свидетельствующих об организационных «болезнях»: 1) нехватка кадров и площадей для новых филиалов; 2) в связи с низкой заработной платой и психологической сложностью в специфике работы не хватает квалифицированных специалистов<sup>1</sup>. В 145 из 206 PR-проектов также сформулированы не патологии, а проблемы, которые готовы решать организации с помощью инновирования. Они имеют форму лозунгов, требующих конкретизации и проблематизации, что также, на наш взгляд, свидетельствует о низком уровне правовой культуры в организациях.

Особое внимание при интерпретации проведенных исследований следует обратить на инновации. В 141 из 229 организационно-управленческих проектов исследуемых организаций они предложены в общем виде: 1) повсеместное внедрение приборного учета; 2) реализация комплекса мер по энергосбережению; 3) создание экономического механизма, стимулирующего процесс сбережения<sup>2</sup>. А в 74 из 229 организационно-управленческих проектов инновации полностью отсутствуют. Это связано с отсутствием нормативно-правовой базы в организации, регламентирующей процессы инновирования. Действия по организационным изменениям осуществляются бессистемно, ситуативно, что снижает уровень правовой культуры и эффективность организационной деятельности в целом.

В ситуации качественного анализа элементов процесса управления, коммуникаций, конфликтов и рисков в исследованных организациях обращает на себя внимание асимметрия управления функционированием организации и управления изменениями, развитием. Это проявляется через рассогласованность процессов, поддерживающих функционирование организации с элементами проектной части.

Теоретический и эмпирический анализ формирования правовой культуры в современных бюрократических организациях позволил нам прояснить структурные составляющие правовой культуры (правовая культура социума, социального актора и организации), а также их рекурсивность друг другу и предложить эффективные механизмы формирования и развития правовой культуры с помощью изменений в организационном поле нормативной структуры современных бюрократических организаций на основе модели управления рисками.

<sup>1</sup> По данным ФГУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Саратовской области».

<sup>2</sup> По данным МУП «Покровск – тепло» Энгельского муниципального района Саратовской области.

**Пристатейный библиографический список**

1. Вебер, М. Избранные произведения / М. Вебер. — М. : Прогресс, 1990. — 808 с.
2. Иванников, И. А. Концепция правовой культуры // Правоведение. — 1998. — № 3. — С. 12–16.
3. Риски в коммуникативном пространстве социума / С. Ю. Наумов и др. — Саратов : ПАГС им. П. А. Столыпина, 2004. — 156 с.
4. Фёдорова, А. В. Исследование современных организаций: теоретические основания и методологические установки // Вестник ПАГС. — 2014. — № 3. — С. 108–116.
5. Хорольцева, Е. Б. Исследования систем управления: методологический аспект / Е. Б. Хорольцева, А. В. Фёдорова // Вестник ПАГС. — 2013. — № 2. — С. 110–117.

**References**

1. Fedorova, A. V. Issledovanie sovremennyh organizacij: teoreticheskie osnovanija i metodologicheskie ustanovki [Research Of Modern Organizations: Theoretical Grounds And Methodological Facilities] // Vestnik PAGES. 2014. — № 3. — P. 108–116.
2. Horol'ceva, E. B. Issledovanija sistem upravlenija: metodologicheskij aspekt [Sytems Of Control Research: Methodological Aspect] / E. B. Horol'ceva, A. V. Fedorova // Vestnik PAGES. — 2013. — № 2. — P. 110–117.
3. Ivannikov, I. A. Konceptija pravovoj kul'tury [Concept of the Legal Culture] // Pravovedenie. — 1998. — № 3. — P. 12–16.
4. Riski v kommunikativnom prostranstve sociuma [Risks in Communicative Space of the Society] / S. Ju. Naumov i dr. — Saratov : PAGES im. P. A. Stolypina, 2004. — 156 p.
5. Veber, M. Izbrannye proizvedenija [Selected Works] / M. Veber. — M. : Progress, 1990. — 808 p.