

ISSN 1999-5431

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration

№ 3

2012

В

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

**ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Public Administration

№ 3

2012

Ежеквартальный
научно-образовательный журнал.
Издается с 2007 г.

МОСКВА

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор
ЯКОБСОН Лев Ильич

Редакционная коллегия

АЛЕКСАНДРОВ Д. А.
АУЗАН А. А.
АФАНАСЬЕВ М. П.
БАРАБАШЕВ А. Г. (зам. главного редактора)
БАРЦИЦ И. Н.
ВУКОЛОВ В. Л.
ЗВЕРЕВА И. А. (зам. главного редактора)
КЛИМЕНКО А. В.
КОРДОНСКИЙ С. Г.
КОСАРЕВА Н. Б.
КРАСНОВ М. А.
НЕСТЕРЕНКО Т. Г.
ОБОЛОНСКИЙ А. В.
ПЛЮСНИН Ю. М.
ПЧЕЛИНЦЕВ С. В.
СИВИЦКИЙ В. А.
СУРИН А. В.
ТИХОМИРОВ Ю. А.
ШАМХАЛОВ Ф. И.
ШАРОВ А. В.
ЮЖАКОВ В. Н.

Международный консультативный совет

Р. САЛОМОН, США
ДЖ. СТРАУССМАН, США
Н. ПАРИСОН, Великобритания
М. БАРСЕЛАЙ, Великобритания
Я. СИНЬЮЙ, КНР
А. КЕМПБЕЛЛ, Великобритания
М. ПИРОГ, США
Е. ХЛИВИЦКАС, Литва

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Позиция редакции может не совпадать с мнением авторов.
Перепечатка материалов возможна только по согласованию с редакцией.

Отв. секретарь: Захарова И. А.
Редактор: Малеванная Е. А.

Адрес редакции фактический:
109074, Россия,
Москва, Славянская пл., 4, ст. 2,
офис 103, НИУ ВШЭ
почтовый: 101000, Россия,
Москва, ул. Мясницкая, 20
НИУ ВШЭ
Тел.: (495) 624 06 39
Факс: (495) 624 06 39
Web-site: <http://vgmu.hse.ru>
E-mail: vgmu@hse.ru

Адрес издателя и распространителя, фактический: 117230, Россия,
МосквЗа, Варшавское шоссе, 44А,
Издательский дом НИУ ВШЭ
почтовый: 101000, Россия,
Москва, ул. Мясницкая, 20
НИУ ВШЭ
Тел.: (499) 611 15 08
E-mail: id@hse.ru

ПРОБЛЕ

КАРПОВА
Советы по
компонентКАЛГИН
Управление
или результЕМЕЦ М.А.
Федеральн
и пути ее рВЕЩУГИН
Базовые уп
и муницип

ЗАРУБИ

КАРПОВ С
Управление
технопаркаБОЙН ДЖ
Источники
критическ
исследован

ЭКСПЕ

АЛЕКСАН
Монитори
органов гоШАКИРО
Коммунал
и перспект

НАУЧН

АФАНАС
Доступ к
государстКАЗАКО
Внедрени
закупок вТОИЧКИ
Методиче
населения
области).

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

КАРПОВА П.Г., ЦЫГАНКОВ Д.Б. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation»	5
КАЛГИН А.С. Управление по результатам на региональном уровне: контроль или результативность?	35
ЕМЕЦ М.А. Федеральные целевые программы России: проблема координации и пути ее решения.	61
ВЕЩУГИНА Т.С., ПОПОВА Е.П. Базовые управленческие науки на факультетах государственного и муниципального управления	75

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

КАРПОВ С.А. Управление инновационным развитием региона на примере технопарка Франции	88
БОЙН ДЖ.А. Источники совершенствования государственной службы: критический обзор научной литературы и программа исследований (<i>Перевод с англ. Зверевой Э.Г.</i>)	94

ЭКСПЕРТНЫЙ АНАЛИЗ

АЛЕКСАНДРОВ О.В., ДОБРОЛЮБОВА Е.И., ЮЖАКОВ В.Н. Мониторинг внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления	135
ШАКИРОВ Т.А. Коммунальный комплекс России: итоги реформирования и перспективы развития	147

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

АФАНАСЬЕВА О.В. Доступ к информации. Мировой тренд в реформировании государства	159
КАЗАКОВА Е.Д. Внедрение концепции экологически чистых государственных закупок в федеральную контрактную систему России	173
ТОИЧКИНА В.П. Методические аспекты оценки воспроизводства населения муниципальных образований (на примере Мурманской области)	188

РЕЦЕНЗИИ

РАЕВСКИЙ В.А.

Программный бюджет: Учебное пособие / Под ред. проф.

М.П. Афанасьева. М.: Магистр; ИНФРА-М, 2012. 384 с. 195

ОБОЛОНСКИЙ А.В.

Памяти Остроумов. 198

ABSTRACTS 201

НАШИ АВТОРЫ 206

Карп
Цыга

СОВ
РЕГУ
НЕО
«SMA

Аннота

Тренд
ствия (ОБ
оценка и р
глашена о
трех коми
управленч
спективн
тутов ко
3) инстру
ка публич

Авто
ход от «
оптимиза
По этому
ния, Ниде

Таки
щих депар
области С
«умного р
проектир

Меж
гии-2020»
го совета

Вещугина Т.С.

Попова Е.П.

БАЗОВЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ НАУКИ НА ФАКУЛЬТЕТАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

Теория организации (ТО) и теория организационного поведения (ОП) наряду с общим менеджментом являются важными компонентами в подготовке управленцев. Это обязательные дисциплины, читаемые на всех управленческих факультетах, однако при подготовке специалистов государственного управления им уделяют неоправданно мало внимания. В статье поставлены и обсуждаются следующие важные вопросы:

- нужны ли фундаментальные науки при подготовке управленцев, ведь управленческие факультеты имеют явную практическую ориентацию;
- насколько обосновано использование принципов управления и технологий, применяющихся для бизнес-организаций, в государственных организациях, которые обладают спецификой по сравнению с бизнес-организациями?

Авторы излагают свою точку зрения на эти вопросы, суть которой состоит в следующем: важность ТО для студентов как факультетов менеджмента, так и факультетов государственного и муниципального управления связана с тем, что ее основная задача — выявить организационную сущность, закономерности функционирования и механизмы развития всех организаций независимо от их типа. Только после этого возможно определение специфических проблем, присущих тому или иному типу организаций. Теория ОП также важна для студентов этих факультетов, поскольку умение анализировать и прогнозировать поведение работников и групп в организации является исключительно важным для эффективной работы управленца в любой организации.

Ключевые слова: теория организации; теория организационного поведения; общий менеджмент; государственное и муниципальное управление.

В последние десятилетия, говоря о неэффективности государственного управления, специалисты, как правило, предлагают использовать принципы управления и технологии, применяющиеся для бизнес-организаций.

Вместе с тем распространена позиция, согласно которой государственные организации обладают спецификой по сравнению с частными, поэтому требуется «корректировка» фундаментального управленческого знания с учетом этой специфики.

Необходимо отметить, что сама разработка любых управленческих технологий может базироваться только на развитой организационно-управленческой науке. В качестве базовых управленческих наук на сегодняшний день называют теорию управления, теорию организации и теорию организационного поведения. При этом двум последним наукам при подготовке специалистов государственного управления уделяют неоправданно мало внимания. Это нетрудно заметить при анализе тематики публикаций в профильных журналах, где практически не затрагиваются проблемы закономерностей поведения индивидов и социальных групп в организациях, а проблемы реформирования тех или иных государственных структур рассматриваются вне контекста организационной проблематики. Однако и на уровне государства как политической организации общества помимо проблемы выбора ориентиров изменения социума (что само по себе предполагает знание природы объекта управления — социальной организации) существует не менее важная проблема обеспечения реализации таких изменений, которые не привели бы к «гибели» самого социума. В то же время и в теории организации, и в теории организационного поведения сложились многочисленные модели, которые прошли эмпирическую проверку и могут быть использованы для принятия решений в ходе проведения тех или иных реформ.

Теория организации (ТО) и теория организационного поведения (ОП) являются обязательными дисциплинами, читаемыми на всех управленческих факультетах. Несмотря на большое число учебников (учебники теории организации — многократно переиздаваемые учебник Б.З. Мильнера и переведенный учебник Р. Дафта, учебники Дж.К. Лафты, Г.Р. Латфуллина и А.В. Райченко и др. [12; 5; 9; 8]; учебники организационного поведения Фр. Лютенса, Дж.В. Ньюстрона и К. Дэвиса, Дж. Шермерорна, Дж. Ханта и Р. Осборна, Дж. Гринберга и Р. Бэйрона, Я. Брукса [10; 13; 19; 4; 2]) и специалистов, обеспечивающих преподавание ТО и теории ОП, существует ряд вопросов, без ответа на которые преподавание данных дисциплин не может быть эффективным. К их числу можно отнести следующие:

- 1) нужны ли фундаментальные науки при подготовке управленцев, ведь управленческие факультеты могут быть определены как «прикладные»;
- 2) насколько обосновано использование моделей и методов, разработанных на базе исследований бизнес-организаций в приложении к государственным организациям?

Специфика и проблематика базовых управленческих дисциплин

Теория организации и организационное поведение в структуре управленческого знания являются базовыми управленческими науками. Наиболее полно предмет, место и специфика ТО и ОП в ряду управленческих дисциплин

плин, а также ряд других методологических вопросов раскрыты в работах В.В. Щербины [21; 17], поэтому ограничимся лишь общими замечаниями.

В.В. Щербина предложил схему, которая позволяет определить место указанных дисциплин в структуре управленческой науки, выявляет связь с практикой, значение для образования будущих управленцев. Автор исходит из того, что критериями развитой науки является сложность ее строения; наличие как базовых, так и специальных направлений исследования; много-модельность; развитый прикладной уровень.

Автор выделяет в управленческой науке три уровня.

- уровень фундаментальной науки, на котором через исследование «добываются» новые знания о природе организации, управленческом процессе, поведении индивидов и социальных групп и т.д. Эти знания позволяют лучше понимать и прогнозировать возможные изменения исследуемых объектов. Основным субъектом получения таких знаний — ученый;
- уровень технологий, на котором на базе знаний об объекте разрабатываются технологии, методы, методики совершенствования функционирования объекта, управленческого воздействия на индивидов. Основным субъектом — разработчик технологий, например управленческий консультант или менеджер;
- уровень преобразующей и корректирующей практики. На этом уровне с помощью технологий совершенствуется организационно-управленческая деятельность. Основные субъекты — менеджер и управленческий консультант [21, с. 29–32; 17, с. 79–80].

Теории организации и организационного поведения (наряду с теорией управления) относят к уровню фундаментальной науки. Казалось бы, непосредственного «выхода» на практику эти дисциплины не имеют. Однако они выполняют важные функции по отношению к практической управленческой деятельности. Речь идет не только об объяснительной функции, но и о функции прогностической. Необходимо отметить, что более общие теоретические модели содержат жесткие, как правило, эмпирически проверенные локальные схемы, отражающие взаимосвязи между малым количеством переменных. Такие схемы вообще могут стать основой для принятия управленческого решения (например, решение о выборе той или иной структуры может базироваться на выявленных связях между определенными характеристиками структуры и той или иной ситуационной переменной).

Иными словами, именно знания о природе организации и поведения индивидов и групп в организации дают возможность прогнозировать последствия любых управленческих воздействий. Кроме того, только на базе этих знаний возможна разработка инструментов совершенствования организационной реальности.

Такие знания оказываются, как правило, нужными для высших руководителей, задачами которых являются поддержание и совершенствование организационной деятельности и организации как целого.

В то же время логично такие знания давать студентам перед их «погружением» в свои специализации, параллельно объясняя, что любое совершен-

ствование любого аспекта организационной деятельности (изыскиваются ли новые источники финансирования, меняется ли система стимулирования персонала, разрабатывается ли новый продукт или услуга, не говоря уже о повседневной деятельности поддерживающих функционирование организации служб, таких как бухгалтерия, отдел кадров и т.д.) должно в конечном итоге оцениваться с точки зрения *вклада в совершенствование целого*, иначе оно теряет смысл.

Необходимость фундаментальных наук для студентов прикладных факультетов подтверждается и некоторыми исследованиями (например, исследование «Карьера выпускников-менеджеров: вызовы российскому образованию», выполненное под руководством А.Г. Эфендиева на базе ГУ-ВШЭ в 2008 г.). Результаты исследования, в частности, показали, что выпускники, окончившие вуз давно и обладающие высоким статусом в фирмах, склонны более высоко оценивать фундаментальные знания, полученные в вузе. Выпускникам же университета на начальном этапе деятельности более важными видятся «прикладные» знания [23]. Однако представляется, что и в рамках государственного управления подчас не хватает таких фундаментальных знаний, которые бы позволяли выявлять закономерности функционирования и развития организации, причины определенного типа поведения индивида и социальных групп; прогнозировать перспективы развития организации; понять, каким образом поведение влияет на результаты деятельности организации и каким образом можно управлять этим поведением. Все эти знания обеспечивают теории организации и организационного поведения.

Условия формирования базовых управленческих наук. Как известно, теория организации и управления разрабатывалась в конце XIX в. и, как любая наука, достаточно длительное время существовала недифференцированной. Только с начала 1950-х годов можно говорить о формировании ТО как специфического направления в рамках управленческой науки. Это связывают прежде всего с распространением структурно-функционального подхода в социологической науке (Т. Парсонс, Р. Мертон) и непосредственно с разработками представителей школы социальных систем в рамках управленческой науки (Ч. Барнард, А. Этциони, А. Гоулднер, Ф. Селзник, иногда относят Г. Саймона). Разработки этих специалистов позволили взглянуть на организацию как на целостность, которая обладает собственной природой, ограничивающей рационализм действий лиц, принимающих в организации решения (с этой первой собственно социологической школой в организационно-управленческой науке социология организации стала полноправной составляющей ТО) [3; 17, с. 83].

Наиболее ранние подходы к организационному поведению начали формироваться еще в рамках классической школы, начиная с Ф.У. Тейлора и М. Вебера [4, с. 12–16]. Исследования Э. Мэйо, известные как Хоторнские эксперименты, положили начало совершенно новому отношению к поведению человека на рабочем месте, показав, что социальные факторы на рабочем месте — это гораздо более мощный ограничитель производительности труда, чем изучаемые физические переменные (освещение, продолжительность перерывов и т.п.). Представления К. Левина о том, что поведение чело-

Ве
века опред
влияние на
рование те
как мотива
тивации В.
поведения
знание топ
рокого спе
что и спос
в 1950–196
Сущес
онного по
яснения п
США, был
ликующий
содержали
недостаток
дисциплин
ся поведе
дом ОП о
альных ди
школ бизн
Сегод
предметну
ресует все
зации, то
лы в орган
случае с ор
дисциплин
три орган
типах, так
(професси
Что к
жмента»,
предмета,
ния, теор
стратегич
она логич
Спе
рой ТО –
недждмент
Действит
скими ис
нако нем
(государс
ственных

века определяется как его личностью, так и окружением, оказали огромное влияние на дальнейшее изучение поведения человека на работе, на формирование теоретических основ менеджмента и понимание такого явления, как мотивация. Под влиянием идей К. Левина сформировалась теория мотивации В. Врума, которая также имела большое значение для понимания поведения человека на работе. Вследствие этих достижений пришло осознание того, что поведение на работе формируется под воздействием широкого спектра индивидуальных, групповых и организационных факторов, что и способствовало обобщению знаний по организационному поведению в 1950–1960-х годах в единую науку.

Существует версия, что формирование собственно теории организационного поведения обусловлено требованиями практики [10, с. 3–9]. Для выяснения причин кризиса бизнес-образования, возникшего в 1950-е годы в США, были проведены исследования. Результаты этих исследований, опубликованные в 1959 г. в статье, известной как «доклад Гордона и Хауэлла», содержали сделанные учеными выводы: будущим менеджерам-практикам недостаточно изучения психологии, необходимо создать такую учебную дисциплину, которая охватывала бы широкий спектр вопросов, касающихся поведения людей и групп в организациях. В соответствии с этим докладом ОП определялась как наука, базирующаяся на фундаментальных социальных дисциплинах, и рекомендовалась для включения в учебные планы школ бизнеса.

Сегодня и ТО, и теория ОП продолжают сосуществовать, сохраняя свою предметную и методологическую специфику. Действительно, если ТО интересуется все сущностное, устойчивое, постоянное, характеризующее все организации, то теория ОП концентрируется на том, почему на одни и те же стимулы в организации индивиды и группы отвечают особым образом. При этом в случае с организационным поведением мы все же имеем дело с теоретической дисциплиной, поскольку вариативность поведения индивидов и групп внутри организации не исключает типичности. Речь идет как о психологических типах, так и о типичных чертах представителей различных социальных групп (профессиональных, религиозных, демографических и т.д.).

Что касается дисциплины «общий менеджмент», или «основы менеджмента», то, на наш взгляд, она является мозаичной и не имеет единого предмета, включая основы как общетеоретических (ТО, теория управления, теория ОП), так и специальных управленческих дисциплин (например, стратегического менеджмента, теории принятия решений и т.д.), поэтому она логично должна предшествовать изучению ТО и теории ОП.

Специфика и проблематика ТО. Существует позиция, согласно которой ТО — дисциплина, необходимая исключительно для факультетов менеджмента, поскольку ее объектом якобы являются бизнес-организации. Действительно, формирование и развитие ТО сопровождалось эмпирическими исследованиями в первую очередь на базе бизнес-организаций. Однако немало исследований проводилось на базе самых разных организаций (государственных, муниципальных, образовательных, религиозных, общественных и т.д.) [16, с. 8–10, с. 52–53].

Таким образом, можно утверждать, что теория организаций выявляет закономерности, присущие организациям любого типа. ТО пытается выявить сущность организации вообще, вне зависимости от ее специфики, которую, конечно, никто не исключает. Если существующие подходы в ТО свести к единому знаменателю, то сущность организации проявляется в организационной структуре. При этом структура организации выражает предметную специфику ТО в сравнении с другими управленческими науками.

Необходимо также отметить, что под структурой понимается не только формальная схема организации, но и устойчивые деловые отношения, фиксирующие «принятый в организации способ распределения видов деятельности, их соединения, координации и контроля» (Дж. Вудворд) [15; 20].

Таким образом, ТО интересуют:

- принципы и типы строения организаций;
- механизмы взаимодействия организации с окружающей средой;
- социальные отношения, складывающиеся в организации, и социальные процессы, протекающие в ней;
- природа власти и типы властных отношений в организации;
- типы организационных структур и факторы, предопределяющие их разнообразие;
- способы и механизмы взаимодействия и коммуникации социальных агентов внутри организации и вне ее;
- проблемы равновесия и конфликта между различными подсистемами и элементами организации;
- логика и механизмы организационного развития и др. [17, с. 78].

Следует добавить, что ТО формировалась и развивается на базе общенаучных дисциплин (например, общей теории систем); дисциплин, объектом исследования которых является организация (экономика организаций, социология организаций, психология организаций); дисциплин со сходной проблематикой (политология, социальная антропология) [17, с. 83–84].

ОП как специальная управленческая теория. Проблематика ОП.

Если говорить о специфике организационного поведения как особой управленческой теории, то следует отметить, что она концентрирует внимание на изучении, описании, осмыслении и объяснении широкого перечня проблем. К их числу можно отнести:

- индивидуальные особенности работников и типы личности как особые типы организационного поведения;
- групповые процессы (групповую динамику, групповые нормы, групповые решения) как факторы, влияющие на индивидуальное и групповое поведение в организации;
- трудовую мотивацию в организациях и мотивирование работников к труду;
- организационное поведение в процессе организационных коммуникаций;
- феномен и стили лидерства в организациях;

Специфика проблемат

Госуд
ление спе
классифи

Госуд
Очевидно
значимос
(в отличи
ленческой
которых
собственн
группы).
жена [15,

В эт
дарствен
Критерий
ния при
нятие об
учрежден
заций, на
гожиным
щих жест
какого-л
возможн
низацион
Если
мерческа
ной фир
государс
Боле
чия орга

- особенности деловой, национальной и организационной культуры как фактора, предопределяющего или регулирующего организационное поведение;
- разные типы конфликта и формы сотрудничества (кооперацию) в группе, организации и межорганизационном пространстве;
- отношение к нововведениям, сопротивление изменениям, инновационное поведение.

Проблематика ОП формировалась усилиями представителей разных предметных областей: психологами, социологами, антропологами, культурологами, экономистами, политологами. Таким образом, ОП может быть определено как комплексная (межпредметная) организационная теория в системе управленческих наук.

Специфика государственных организаций в контексте проблематики ТО и теории ОП

Государственные организации в контексте проблематики ТО. Выявление специфики государственных организаций уместно начинать с самой классификации организаций. В данной области существует ряд проблем.

Государственные организации часто противопоставляют частным. Очевидный критерий такого разделения — форма собственности, но ее значимость для понимания природы организации в рамках ТО неочевидна (в отличие, например, от права или экономической науки). В истории управленческой науки проводились эмпирические исследования, одной из задач которых было выявление связи между структурой организации и формой собственности (например, уже упоминавшиеся исследования Астонской группы). В ходе этих исследований указанная зависимость не была обнаружена [15, с. 14–22].

В этой связи для ТО продуктивным является разделение не «государственная — частная», а «государственная — бизнес-организация». Критерий различения — работает ли организация на рынке для получения прибыли или ее целью является трудно операционализируемое понятие общественного блага. Необходимо отметить, что и государственные учреждения, и бизнес-организации могут быть отнесены к типу организаций, называемых «деловые». Это название было предложено А.И. Пригожиным в разработанной им типологии в отношении организаций, имеющих жесткую формальную структуру, ориентированных на производство какого-либо продукта или услуги и характеризующихся минимальной возможностью для рядового члена организации влиять на конечные организационные цели [22].

Если одним из направлений деятельности организации является коммерческая деятельность, то у нее будет больше структурных сходств с частной фирмой, чем с каким-либо правительственным ведомством, даже если государство обладает в ней правом собственности.

Более существенными критериями, определяющими сходства и различия организаций, являются ее размер, технология, тип зависимости внутри

организации, тип персонала и др. — то, что в ТО получило название «ситуационные переменные» [18, с. 147–184; 20, с. 69–71].

Таким образом, понятие «государственная организация» логичнее применять в узком смысле в отношении государственных учреждений.

Несмотря на то что за десятилетия развития управленческой науки было разработано значительное количество организационных структур, на основании которых построены реальные организации, нельзя сказать однозначно, что структуры, разработанные, например, в начале XX в., неприменимы в современных условиях. Кроме того, в отношении современных крупных деловых организаций, совмещающих разнородную деятельность, вообще невозможно говорить о существовании единой структуры для всей организации.

В учебниках по менеджменту и ТО, как правило, указываются следующие структуры: бюрократическая, линейно-штабная, неофункциональная, дивизиональная, матричная, органическая и др. (Вопрос о некоторых различиях в названии и о полноте списка здесь не рассматривается.) При этом часто проводится мысль, что бюрократические структуры для современных организаций неприменимы, и наоборот: появляющиеся новые структуры применимы для любой организации и позволят ей успешно существовать в данный временной период. ТО дает богатый материал, позволяющий оспорить эти утверждения.

В 1960–1970-е годы Астонская группа на основании результатов эмпирических исследований (бирмингемский и международный проекты) сделала вывод о том, что любая крупная организация в индустриальном обществе представляет собой ту или иную форму бюрократии, и предложила типологию бюрократий. Астонской группой были выделены три типа бюрократий: производственная — сильно структурированная, но с низкой концентрацией власти, характерная для крупных фирм; персональная — слабо структурированная, но с высокой концентрацией власти, характерная для общественных служб при местных и центральных органах власти; полная — сильно структурированная, с высокой концентрацией власти, характерная для филиалов крупных частных и акционерных объединений. Таким образом, не только для государственных организаций наиболее адекватной является бюрократическая структура [15, с. 14–22]. Тезис, что любая крупная организация требует определенной степени формализации (одного из основных измерений бюрократии), справедлив и для современных организаций, существующих в ситуации высокой неопределенности.

Другие исследователи (П. Лоуренс и Дж. Лорш) трактуют современные крупные организации как сложные, комплексные системы, состоящие как минимум из трех разнородных подразделений — отделов производства, продаж и развития. Главная задача каждого подразделения — эффективное взаимодействие со своим сегментом внешней среды. Например, отдел производства имеет дело с поставщиками оборудования, материалов и рынками труда. Отдел продажи решает проблемы рынка, покупателей и противодействует конкурентам. Отдел развития занимается технологиче-

ским ра
отделы
дены ра
ная стру
формал
штабна
Спе
зационн
ской на
парамет
рассмат
ственн
ленческ
основн
государ
ственно
сформу
сти госу
Эф
тема для
организ
уровнев
товки е
18, с. 39
С т
пы моде
1) мод
нос
2) мод
зац
обс
сур
3) мод
обе
ее ч
вор
Доп
эффект
го (эфф
Кро
ющую о
техниче
организ
Как
занная с
если орг
С этой т

ским развитием, реагирует на правительственные законы и т.д. Поскольку отделы взаимодействуют со своими сегментами внешней среды, они вынуждены развивать различные структуры. При этом наименее формализованная структура будет у отдела развития (например, органическая), а наиболее формализованная — у производственного отдела (например, линейно-штабная) [15, с. 58–64].

Специфика государственных организаций также выражается в организационных целях. Понятие «цель» — одно из центральных для управленческой науки и в некоторых подходах организационной теории определяет параметры организационной структуры. Кроме того, это понятие можно рассматривать как основание типологии, позволяющее различать государственные и бизнес-организации. Несмотря на то что в современной управленческой науке бизнес-организацию рассматривают как многоцелевую, основной ее целью все же называют «получение прибыли». Напротив, для государственных организаций в качестве основной цели называют «общественное благо». Неоднозначная трактовка и трудность операционализации сформулированной таким образом цели обостряют проблему эффективности государственных организаций.

Эффективность государственных организаций — очень актуальная тема для выявления специфики последних. Тема очень спорна и для бизнес-организаций, поскольку понятие «эффективность» многомерно и многоуровнево. Можно привести типологию эффективности на основании трактовки ее критериев, а также с точки зрения уровня анализа [11, с. 127–134; 18, с. 396–431].

С точки зрения критериев эффективности обычно выделяют три группы моделей:

- 1) модели, трактующие эффективность организации через ее способность к целедостижению или через степень достижения цели;
- 2) модели, представляющие эффективность через способность организации выживать в меняющейся среде, эксплуатировать внешние ресурсы, в том числе через повышение такой способности;
- 3) модели, связывающие эффективность со способностью организации обеспечивать минимальный уровень удовлетворения составляющих ее частей (которые имеют собственные цели) или со степенью удовлетворенности индивидов и социальных групп внутри организации.

Дополнительно Р.Х. Холл указывает на подход Ч. Перроу, при котором эффективность рассматривается как производная от позиции оценивающего (эффективность «для кого»).

Кроме того, часто различают эффективность глобального уровня, имеющую отношение к выявлению влияния макросреды на организацию, и техническую эффективность, относящуюся к повседневной деятельности организации.

Как нетрудно заметить, проще всего измеряются эффективность, связанная с целедостижением, и эффективность каждодневной деятельности, если организационные цели могут быть выражены в числовых показателях. С этой точки зрения деятельность государственных организаций с нечетко

трактуемыми целями достижения общественного блага трудно оценить в аспекте эффективности. Это делает предельно актуальной проблему измерения эффективности, оценки качества государственного управления.

Анализ литературы по указанной проблематике демонстрирует, что оценка качества государственного управления часто сводится к оценке определенного комплекса мероприятий и более того — к оценке полноты документального оформления этих мероприятий [1, с. 32–33]. Применение методов измерения результативности организационной деятельности, используемых для оценивания бизнес-организаций, весьма ограничено в приложении к государственным организациям. Речь может идти только об экономическом аспекте деятельности.

Правда, сейчас часто рассматривают клиентоориентированность как критерий оценки организаций того и другого типа. Однако этот критерий не бесспорен в силу уже указанного многообразия организационных целей, а также невозможности для государственных организаций рассматривать «клиентов» как однородную группу.

Внешняя среда организации — еще одна тема, позволяющая выявить специфику государственных организаций. Современные деловые организации, как правило, существуют в ситуации неопределенности. Для государственной организации, основное требование к которой — это работа по правилам, обязательно должна быть создана ситуация стабильности внешней среды (правил). Такая ситуация делает наиболее адекватной для государственных организаций бюрократическую структуру, даже в классических, веберовских характеристиках.

Однако это не исключает проблемы неопределенности, характерной для всего современного мира. Решается она либо на стратегическом уровне (политические решения, определяющие направление развития государства), либо путем создания подразделений, основной целью которых является разработка проектов реформ, в том числе в национальном масштабе. При этом возникает проблема, весьма актуальная в современной теории организаций уже несколько десятилетий, — проблема масштаба и темпов изменений.

На сегодняшний день в западной организационной теории уже сложилось специальное направление — теория организационного развития, представленная немалым количеством подходов и моделей, таких как структурно-ситуационная модель, неоинституциональный подход, инновационный подход, теория ресурсной зависимости, популяционно-экологический подход и др. В рамках этих моделей ответ на вопрос о природе, критериях, механизмах, этапах, предсказуемости последствий процесса организационного развития отнюдь не однозначен [22]. Представляется, что эти разработки имеют отношение к организации любого типа, если в ее основе лежит целенаправленная упорядоченная совместная деятельность индивидов и групп.

О специфике ОП как базового курса в ходе подготовки управленцев для сферы государственного и муниципального управления. Как уже было сказано, ОП является одной из базовых учебных дисциплин, составляющих основу менеджера образования. Она является важным компонентом подготовки будущих менеджеров любых специализаций. Это с

полным п
ственного
повысить
туру по ор
менеджме

Тради
управлен
ся на зна
первую о
рии орган
простран

Про
ленного
денции п
рокрлати
и частны
ния в пр
циях, и
частных
тивного
которым
организа
водстве,
и исслед
развити
ственные

Не
дарствен
Г. Саймо
ных орга
обсужде
с тем до
ми боль
и неком
ноценн
предста
универс
сходств

Од
твержда
США в
ции раб
мотиво
отличи

полным правом относится к подготовке управленцев для сферы государственного управления: «улучшить управление в государственном секторе и повысить результативность работы его организаций можно, изучив литературу по организационной теории, организационному поведению и общему менеджменту» [16, с. 15].

Традиционно в учебном курсе ОП, ориентированном на подготовку управленцев государственного сектора, большое внимание концентрируется на знакомстве студентов с классическими теориями. Это объясняется в первую очередь тем, что большинство видных специалистов в области теории организаций, организационного поведения и теории управления распространяли свои теории и открытия на все типы организаций.

Проиллюстрируем это следующими выдержками из обзора, представленного Х.Дж. Рэйни [16, с. 55–56]. Классический пример указанной тенденции представляет М. Вебер, который утверждал, что его концепция бюрократии в равной степени применима к правительственным ведомствам и частным фирмам. Ф. Тейлор применял свои методы научного управления в правительственных арсеналах и других государственных организациях, и эти методы и сегодня широко используют в государственных и частных организациях. Точно так же представители школы административного менеджмента пытались сформулировать стандартные принципы, которыми руководствовались бы административные структуры во всех организациях. Упор на социальные и психологические факторы на производстве, присущий Хоторнским экспериментам, теории Х.Д. МакГрегора и исследованиям К. Левина, характерен для процедур организационного развития, предлагаемых консультантами в настоящее время правительственным ведомствам.

Не придавал большого значения отличительным особенностям государственных организаций и ведущий авторитет в организационной теории Г. Саймон. В одной из его известных работ по управлению в государственных организациях, написанной в соавторстве с Дж. Томпсоном, содержится обсуждение политического аспекта государственных организаций и вместе с тем доказывается, что между государственными и частными организациями больше сходства, чем различий. Мнение, что государственные, частные и некоммерческие организации по своим ключевым характеристикам равноценны, утверждается и в его недавнем труде. Дж. Томпсон — ведущий представитель ситуационных теоретиков — также является сторонником универсальности: государственные и частные организации имеют больше сходства, чем различий.

Однако специфика в преподавании данного курса все же есть, что подтверждается результатами исследований, проводившимися в организациях США в последние годы. Эти исследования касались прежде всего мотивации работников и представили доказательства в пользу особого характера мотивов, ценностей и стимулов у работников государственного сектора в отличие от работников деловых организаций:

- многие государственные служащие ценят внутренне вознаграждение и служение обществу выше, чем работники частного сектора;

- для федеральных должностных лиц, ученых и инженеров в большей степени, чем для их коллег в бизнесе, значимы следующие связанные с трудом ценности: возможность хорошо выполнять свою работу, даже если она им не нравится; значимость работы, нужной обществу, и помощь другим как главный источник удовлетворенности профессией;
- государственные должностные лица и менеджеры, как правило, чаще своих коллег в бизнесе отмечают стремление служить обществу;
- значительная доля менеджеров и руководителей, поступающих на государственную службу, считает свою работу и влияние на государственные дела наиболее важными причинами своего решения, и лишь немногие из этих лиц сочли важными жалование и надежность рабочего места;
- государственные менеджеры намного выше, чем их коллеги в бизнесе, ценят в качестве вида вознаграждения за труд «возможность содержательно служить обществу». Выводы, которые делает на основании этих исследований Х.Дж. Рэйни, заключаются в следующем: лица, поступающие на государственную службу, имеют общие характеристики: они высоко ценят возможность помогать другим и служить обществу в целом, самопожертвование, честность и чувство ответственности. Эти факты, в свою очередь, ставят важные задачи перед руководителями и менеджерами государственного сектора: они должны понимать важность этих мотивов и относиться к ним бережно, чтобы люди, вдохновляемые такими идеалами, не испытывали разочарования.

Сложилось достаточно четкое разграничение на тех, кто в большей степени ориентирован на получение высокого дохода и выбирает в качестве места работы бизнес-организации, и тех, кто ориентирован на карьеру и выбирает государственные организации. При решении проблемы вознаграждения исследователи подчеркивают, что увязать внешнее вознаграждение с результативностью деятельности в государственных организациях сложнее, чем в бизнес-организациях [16, с. 198–258].

Таким образом, исходя из сказанного, в рамках курса организационного поведения необходимо, познакомив студентов с основными классическими теориями мотивации и общепринятыми методами ее повышения, сделать акцент на специфике мотивации государственных служащих и рассмотреть эту специфику в качестве дополнительного вопроса в рамках курса.

Заключение

ТО и теория ОП как фундаментальные науки ни в коем случае не должны подменяться прикладными дисциплинами, поскольку служат основой для развития последних.

Важность ТО для студентов как факультетов менеджмента, так и факультетов государственного и муниципального управления связана с тем,

что ее осно
ности фун
симо от их
проблем, п
Теори
ку умение
в организа
управленц

ЛИТЕРАТУРА

1. Алекс
ственн
и муни
2. Брукс
М.: Де
3. Гвиш
на, 19
4. Гринб
М.: Ве
5. Дафт
6. Дизел
эконо
7. Карта
дени
8. Латф
9. Лафт
10. Люте
11. Мена
12. Милл
13. Нью
на ра
14. Перв
Прес
15. Пью
рии и
16. Рейн
ИНФ
17. Упра
ред.
18. Холл
19. Шер
тер,
20. Шер
21. Шер
М.: М
22. Шер
М.: М
23. Эфе
ru/ f

что ее основная задача — выявить организационную сущность, закономерности функционирования и механизмы развития всех организаций независимо от их типа. Только после этого возможно определение специфических проблем, присущих тому или иному типу организаций.

Теория ОП также необходима студентам обоих факультетов, поскольку умение анализировать и прогнозировать поведение работников и групп в организации является исключительно важным для эффективной работы управленца в любой организации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алескеров Ф.Т., Головщинский К.И., Клименко А.В. Оценка качества государственного управления. Препринт WP8/2006/02. Серия WP8: Государственное и муниципальное управление. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.
2. Брукс Я. Организационное поведение: индивидуумы, группы и организации. М.: Дело и Сервис, 2008.
3. Гвишиани Д.М. Организация и управление. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998.
4. Гринберг Дж., Бэйрон Р. Организационное поведение: от теории к практике. М.: Вершина, 2004.
5. Дафт Р. Теория организации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009.
6. Дизель П.М., Раньян У.М.-К. Поведение человека в организации. М.: Фонд «За экономическую грамотность», 1993.
7. Карташова Л.В., Никонова Т.В., Соломанидина Т.О. Организационное поведение. М.: ИНФРА-М, 2003. С.5.
8. Латфуллин Г.Р., Райченко А.В. Теории организации. СПб.: Питер, 2003.
9. Лафта Дж. К. Теория организации. М.: ТК Велби; Проспект, 2006.
10. Лютенс Ф. Организационное поведение. М.: ИНФРА-М, 1999.
11. Менар К. Экономика организаций. М.: ИНФРА-М, 1996.
12. Мильнер Б.З. Теория организации. М.: ИНФРА-М, 2003.
13. Ньютром Дж.В., Дэвис К. Организационное поведение: поведение человека на рабочем месте. СПб.: Питер, 2000.
14. Первин Л., Джон О. Психология личности: теория и исследования. М.: Аспект-Пресс, 2001.
15. Пью Д., Хиксон Д. Краткое изложение работ признанных авторитетов в теории и практике менеджмента. М.: Линк, 1994.
16. Рейни Х.Дж. Анализ и управление в государственных организациях. М.: ИНФРА-М, 2004.
17. Управление человеческими ресурсами: менеджмент и консультирование / Под ред. В.В. Щербини. М.: Независимый институт гражданского общества, 2004.
18. Холл Р.Х. Организации: структуры, процессы, результаты. СПб.: Питер, 2001.
19. Шермерорн Дж., Хант Дж., Осборн Р. Организационное поведение. СПб.: Питер, 2004.
20. Щербина В.В. Социальные теории организаций. М.: ИФРА-М, 2000.
21. Щербина В.В. Средства социологической диагностики в системе управления. М.: МГУ, 1993.
22. Щербина В.В., Попова Е.П. Организационное развитие: теория и практика. М.: Шк. изд. и медиабизнеса, 2011.
23. Эфендиев А.Г. Нужны ли менеджерам фундаментальные знания? URL: <http://hse.ru/fact/4715389.html> (дата обращения: 10.12.2008).

НАШИ АВТОРЫ

Александров Олег Владимирович — председатель группы компаний «Центр экономического и финансового консалтинга».
e-mail: alexandrov@cefc.ru

Афанасьева Ольга Валентиновна — кандидат юридических наук, доцент кафедры интегрированных коммуникаций факультета прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: oafanasieva@hse.ru

Бойн Джордж А. — Кардиффская школа бизнеса, университет Кардиффа.
e-mail: vgmu@hse.ru

Вещугина Татьяна Семеновна — кандидат психологических наук, доцент кафедры теории организации факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: tveshugina@hse.ru

Добролюбова Елена Игоревна — генеральный директор группы компаний «Центр экономического и финансового консалтинга».
e-mail: dobrolyubova@cefc.ru

Емец Максим Алексеевич — студент первого курса магистратуры факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: emets.maxim@gmail.com

Калгин Александр Сергеевич — аспирант кафедры теории и практики государственного управления факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», аспирант Бирмингемского университета, младший научный сотрудник Центра междисциплинарных исследований Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.
e-mail: akalgin@hse.ru

Казаква Екатерина Дмитриевна — старший специалист первого разряда отдела организации и планирования закупок управления материально-технического обеспечения Управления делами Президента Российской Федерации.
e-mail: ekazakova91@gmail.com

Карпов Сергей
щий кафедрой
e-mail: interech

Карпова Поля
го управления
экономики».
e-mail: pkarpo

Оболонский
кафедры госу
и муниципал
«Высшая шко
e-mail: aobolon

Попова Елена
рии организа
ционального
e-mail: erroro

Тоичкина Ва
мических пр
e-mail: toichki

Раевский Вл
ный секретар
e-mail: raevsk

Цыганков Д
теории и пр
муниципаль
«Высшая шко
Института г
e-mail: dtsyga

Шакиров Т
ство» Фонд
города и му
пального уп
школа экон
e-mail: shaki

Южаков Вл
ный научн
ректор депа
ческих разр
e-mail: yuzhu

Карпов Сергей Анатольевич — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой мировой экономики ФГБОУ ВПО МГТУ «Станкин».
e-mail: interec1@yandex.ru

Карпова Полина Григорьевна — магистр государственного и муниципально-го управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: pkarpova@hse.ru

Оболонский Валентин Александрович — доктор юридических наук, профессор кафедры государственной и муниципальной службы факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: aobolonsky@hse.ru

Попова Елена Павловна — кандидат социологических наук, доцент кафедры теории организации факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: erporova@hse.ru

Тоичкина Валентина Павловна — старший научный сотрудник Института экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН, г. Апатиты.
e-mail: toichkin@list.ru

Раевский Владимир Абрамович — доктор экономических наук, профессор, ученый секретарь Международной академии менеджмента.
e-mail: raevsky1427@yandex.ru

Цыганков Даниил Борисович — кандидат социологических наук, доцент кафедры теории и практики государственного управления факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», директор Центра оценки регулирующего воздействия Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.
e-mail: dtsygankov@hse.ru

Шакиров Тимур Аббясович — ведущий эксперт направления «Городское хозяйство» Фонда Института экономики города, преподаватель кафедры экономики города и муниципального управления факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
e-mail: shakirov@urbaneconomics.ru

Южаков Владимир Николаевич — доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, директор департамента по вопросам административной реформы Центра стратегических разработок.
e-mail: yuzhakov@csr.ru