

*На правах рукописи*

**Максимов Арсений Андреевич**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И КОРПОРАТИВНЫЙ УРОВНИ  
СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И СИНТЕЗ**

Специальность 22.00.08 – Социология управления

**А в т о р е ф е р а т**

диссертации на соискание ученой степени

кандидата социологических наук

Москва – 2017

Диссертация выполнена на кафедре социологии организаций и менеджмента Социологического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова».

**Научный руководитель** – Барков Сергей Александрович – доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой социологии организаций и менеджмента Социологического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова».

**Ведущая организация** –

**Официальные оппоненты:**

Защита состоится « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 года в \_\_\_\_\_ часов в ауд. \_\_\_\_ на заседании диссертационного совета Д 209.002.04 на базе Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России по адресу: 119454, г. Москва, проспект Вернадского, 76.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке им. И.Г. Тюлина МГИМО МИД России.

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

д.с.н., профессор Носкова А.В.

**Актуальность диссертационного исследования.** Управление в социальной организации предполагает использование моделей, методик и инструментов, позволяющих наиболее эффективно достигать организационных целей. Однако с течением времени подходы к социальному управлению неизбежно теряют свою актуальность в силу ускорения, а главное – усложнения развития социума под влиянием эффектов «стрелы времени». Скорость изменений характера управления связана с нелинейной динамичностью среды, в которой существует организация. Сфера государственного управления, например, имманентно менее динамична, чем сфера менеджмента бизнес сектора, поэтому и изменяется она относительно медленнее. Это обстоятельство, особенно в условиях научно-технических инноваций последних десятилетий, а также процесса глобализации, часто становится причиной критики по поводу неэффективности государственного аппарата в целом ряде стран, в том числе и в России, провоцируя проведение правительствами административных реформ, которые призваны построить более адаптивную модель управления. Менеджмент бизнес организаций в данном случае выступает удобным источником для заимствования механизмов социального управления, которые постоянно обновляются в условиях, диктуемых социокультурной динамикой и в особенности рыночной конкуренцией.

Возникавшие на рубеже XIX-XX вв. крупные индустриальные организации в своих структурных преобразованиях и методах управления часто ориентировались на то, что было накоплено ранее в армии, церкви и в государственном аппарате. Неслучайно в ряде случаев крупные корпорации воспринимались как «государства в государстве» со своими собственными законами, стилем жизни, системой социальной поддержки сотрудников и многими другими атрибутами, свойственными государственным структурам. Тогда заимствование практик управления из государственных структур считалось вполне естественным и работающим на повышение эффективности управления в его корпоративной форме.

В эпоху «текучей» современности идея о возможности синтеза подходов к социальному управлению на государственном и частно-корпоративном уровнях появилась в рамках идеологии неолиберализма, который апеллировал к рыночным механизмам как к наиболее эффективным методам в решении социальных и экономических проблем. В этом случае уже государства стали активно заимствовать модели управления из практики частного бизнеса. Опыт таких стран, как Великобритания, США, Австралия, Новая Зеландия и др. показал, что рыночные механизмы действительно могут быть успешно вплетены в структуру государственного администрирования. Сегодня мы можем наблюдать, как многие управленческие технологии, заимствованные из бизнес-среды, не только преобразуются под потребности государственного уровня, но и становятся объектами межгосударственных заимствований. И этот круговорот заимствований с каждым годом лишь продолжает набирать обороты.

Межсекторальное взаимодействие и заимствование опыта имеет принципиальное значение не только в контексте социально-экономического развития государства. Используя механизмы, зарекомендовавшие себя в деловой среде, государству, с одной стороны, легче находить взаимопонимание с бизнесом, а, с другой стороны, это позволяет совершенствовать традиционные бюрократические модели управления и взаимодействия с общественностью. Поэтому системный научный анализ направлений взаимодействия государства и бизнеса в сфере разработки инновационных подходов к управлению представляется актуальным и востребованным как с точки зрения менеджмента частных организаций, так и с точки зрения совершенствования государственного и муниципального управления в стране.

**Степень научной разработанности проблемы.** В отдельности оба уровня социального управления – государственный и корпоративный – достаточно глубоко исследованы экономистами, социологами и специалистами в области менеджмента.

Самостоятельной дисциплиной теория управления стала в конце XIX века, благодаря появлению классической школы менеджмента, представителями которой были Ф.Тейлор, Г.Гантт, А.Хелси, Х.Хэтвей, С.Томпсон, Г.Эмерсон, М.Вебер, Дж.Муни, А.Рейли, А.Файоль, У.Дункан и др. Данные авторы рассматривали вопросы менеджмента в частных организациях, уделяя особое внимание рационализации производства. В то же время исследования посвящались и общим проблемам функционирования частных и государственных организаций. Так, Дж.Муни и А.Рейли сформулировали принципы, следование которым можно усмотреть в структуре всех эффективных и стабильных организаций, а Л.Гьюлик и Л.Урвик писали о том, что существуют «всеобщие законы управления», одинаково подходящие для организаций любого уровня.

Появившаяся вместе с развитием теории менеджмента вера в универсальный характер инструментов и методов управления, позволила говорить о возможности применения принципов менеджмента и на государственной службе. Эту идею развивали М.Консидайн<sup>1</sup>, К.Поллитт<sup>2</sup>, М.Маор<sup>3</sup> и др. Научные разработки в этом направлении стали теоретической основой для появления концепции нового публичного менеджмента (New Public Management – NPM). В ее формирование внесли особый вклад В.Нисканен<sup>4</sup>, Д.Осборн и Т.Геблер<sup>5</sup>, К.Худ<sup>6</sup>, Э.Оуэн<sup>7</sup>. Критический анализ концепции NPM представлен Т.Дифенбахом<sup>8</sup>, Э.Ферли<sup>9</sup>, Л.Фитцджеральд,

---

<sup>1</sup> Considine M. The Corporate Management Framework as Administrative Science: A Critique // Australian Journal of Public Administration. 1988. Vol. XLVII. №1. P.4-18.

<sup>2</sup> Pollitt C. Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience. Cambridge (MA), 1990.

<sup>3</sup> Maor M. The Paradox of Managerialism // Public Administration Review. 1999. Vol.59. №1. P. 5-18.

<sup>4</sup> Niskanen W.A. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine Atherton, 1971; Bureaucracy: Servant or Master? L.: Institute of Economic Affairs, 1973; Bureaucracy and Public Economics. Aldershot : Edward Elgar, 1994.

<sup>5</sup> Osborne D.E., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading (MA): Addison-Wesley, 1992.

<sup>6</sup> Hood Ch. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. 1991. Vol. 69, N 1. P. 3-19.

<sup>7</sup> Owen E. Hughes. Public Management & Administration. An Introduction. 2nd ed. Antony Rowe Ltd. P.52-53.

<sup>8</sup> Diefenbach T. New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Side of Managerialistic «Enlightenment» // Public Administration, 2009. Vol. 87. No.4. P. 892-909.

<sup>9</sup> Ferlie E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. New Public Management in Action. Oxford: Oxford University Press., 1996.

П.Хоггетом<sup>10</sup>, Р.Хартманом<sup>11</sup>, Дж.Перри<sup>12</sup>. Глубокий сравнительный анализ менеджмента в государственных и частных организациях был проведен Х.Дж.Рэйни<sup>13</sup>.

Вопросам организационных подражаний и заимствований посвящены исследования П.ДиМаджио, У.Пауэлла<sup>14</sup>, О.Шенкара<sup>15</sup>, Ю.Кеонга<sup>16</sup>, Д.Хоган<sup>17</sup>, Дж.Ривкин<sup>18</sup> и др.

Различным аспектам социального управления как деятельности государства, корпораций и других объединений посвящены работы многих видных отечественных социологов – И.М.Слепенкова, Ю.П.Аверина<sup>19</sup>, А.И.Пригожина<sup>20</sup>, О.С.Виханского<sup>21</sup>, Ю.Д.Красовского<sup>22</sup>, В.С.Карпичева<sup>23</sup>, Д.С.Клементьева<sup>24</sup>, В.В.Щербины<sup>25</sup>, А.К.Мамедова<sup>26</sup>, С.А.Баркова, В.И.Зубкова<sup>27</sup>, А.В. Тихонова<sup>28</sup>. Государственный уровень социального управления детально исследован в работе таких авторов, как Е.В.Охотский<sup>29</sup>,

---

<sup>10</sup> Hoggett P. New Modes of Control in the Public Service // Public Administration. 1996. Vol.74, №1. P.9-32.

<sup>11</sup> Hartman, R., and Weber, A. The Rewards of Public Service. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1980.

<sup>12</sup> Motivation in Public Management: The Call of Public Service / Ed. by J.L. Perry and A. Hondeghem. Oxford: Oxford University Press, 2008.

<sup>13</sup> Рэйни Х.Дж. Анализ и управление в государственных организациях. М.: Инфра-М, 2003.

<sup>14</sup> Димаджио П.Дж., Пауэлл У.В. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях // Экономическая социология. – 2010. – Т.11, №1.

<sup>15</sup> Шенкар О. Имитаторы. Как компании заимствуют и перерабатывают чужие идеи. М.: Альпина Паблишерз, 2011.

<sup>16</sup> Keong Y.K. Copycat Innovation: The Unbeatable Fast-track Route to Profitable Innovation, 2011 // www.mindbloom.net.

<sup>17</sup> Hogan D.G. Selling'em by the Sack: White Castle and the Creation of American Food. New York: NYU Press, 2007.

<sup>18</sup> Rivkin J.W. Reproducing Knowledge: Replication Without Imitation at Moderate Complexity // Organization Science, 2001. Vol.12. №3. P.274-293.

<sup>19</sup> Слепенков И.М., Аверин Ю.П. Основы теории социального управления. М.: Наука, 1990.

<sup>20</sup> Пригожин А.И. Современная социология организации. М.: Интерпракс, 1995.

<sup>21</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление. М.: Гардарики, 2002.

<sup>22</sup> Красовский Ю.Д. Социокультурные основы управления. М.: Финансы и статистика, Юнити-Дана, 2007.

<sup>23</sup> Карпичев В.С. Социальное управление. М.: РАГС, 2000; Он же. Основания инновационного прорыва в государственном управлении. М.: Проспект, 2008; Он же. Организация и самоорганизация социальных систем. М.: РАГС, 2009.

<sup>24</sup> Клементьев Д.С. Социология управления. М.: МГУ, 2010.

<sup>25</sup> Щербина В.В., Попова В.Н. Развитие деловых организаций. Теоретические модели и проблемы практического применения. М.: РГГУ, 2010.

<sup>26</sup> Мамедов А.К. Социология управления. М.: МАКС Пресс, 2012.

<sup>27</sup> Барков С.А., Зубков В.И. Социология организаций. М.: Издательство Юрайт, 2015; Барков С.А. Организация и рынок: противоборство или согласие? М.: МГУ, 2008; Он же. Теория организации. Институциональный подход. М.: КДУ, 2009.

<sup>28</sup> Тихонов А.В. От социологии менеджмента к социологии управления как научно-исследовательской программе. М.: Социология власти. – 2000. – №7.; А.В. Тихонов Основания социологии управления. М.: Гуманитарий, 2013. – 48 с.

<sup>29</sup> Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. М.: Юрайт, 2013.

Л.А. Сычева<sup>30</sup>, Г.Л. Купряшин<sup>31</sup>, В.А.Никонов<sup>32</sup>, А.А.Алпатов, А.В.Пушкин, Р.М.Джапаридзе<sup>33</sup>, Л.Ф.Писарькова<sup>34</sup>, Л.В.Сморгунов<sup>35</sup>, С.Ю.Наумов и др.

Но, несмотря на большое количество работ по социальному управлению на государственном и частно-корпоративном уровне, исключительно мало исследований посвящено взаимодействию этих уровней управления, а межсекторальный обмен знаниями и опытом до сих пор системно не исследовался.

**Объектом диссертационного исследования** является взаимодействие по поводу обмена знаниями, технологиями и опытом между государственным и корпоративным уровнем социального управления.

**Предметом диссертационного исследования** являются направления, способы и структурные особенности взаимообмена управленческими практиками между государственным и корпоративным уровнем социального управления.

**Цель диссертационного исследования** – выявление и систематизация современных особенностей взаимодействия и синтеза государственных и бизнес организаций в сфере социального управления и обоснование дальнейших направлений межсекторального взаимодействия.

Для достижения поставленной цели предполагается решение следующих задач:

- провести анализ развития теории управления в социальных системах в истории социологической и социально-философской мысли;

---

<sup>30</sup> Сычева Л.А. Государственное управление в России в 2000-2012 гг.: модернизация и монетизация. СПб.: Алетей, 2013.

<sup>31</sup> Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: Изд-во МГУ, 2012.

<sup>32</sup> Никонов В.А. Государственное управление имеет значение. М.: МГУ, 2012.

<sup>33</sup> Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации. М.: Альпина, 2010.

<sup>34</sup> Писарькова Л.Ф. Государственное управление в России в первой четверти XIX в. Замыслы, проекты, воплощение. М.: Новый Хронограф, 2013.

<sup>35</sup> Сморгун Л.В. В поисках управляемости. Концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб.: СПб. ГУ, 2012.

- проанализировать трансформации социального управления в процессе развития государственных и частно-корпоративных организационных форм;
- раскрыть значение стратегии заимствований как одного из способов организационного развития;
- рассмотреть феномен межсекторального обмена ресурсами как способа повышения социально-экономической эффективности системы управления организацией на примере заимствования опыта частных организационных структур государственным сектором;
- выявить ключевые направления взаимодействия государственного и частного секторов в сфере ротации управленческого персонала;
- эмпирически исследовать и выявить особенности мотивации управленцев государственных и частных организаций; установки управленцев на межсекторальный обмен опытом; проблемы, возникающие в процессе взаимодействия государственного и корпоративного уровней социального управления в России.

**Теоретико-методологическую основу исследования** составили теория подражания Г. Тарда, теория структурного функционализма (Т. Парсонс, Р. Мертон), концептуальные положения социологического неoinституционализма П.Дж.Диаджио и У.Пауэлла, а также совокупность концепций, связанных с совершенствованием управления социальными организациями. В диссертации нашли применение общенаучные принципы единства синхронного и диахронного исследования объекта, синтеза причинно-следственных и структурно-функциональных обоснований выявленных тенденций.

**Эмпирической базой исследования** послужили результаты экспертного опроса управленцев в сфере госслужбы и частно-коммерческих



организаций, проведенного автором в 2014-16 гг<sup>36</sup>. Было опрошено 120 экспертов (60 госслужащих и 60 менеджеров бизнес компаний). Исследование было нацелено на выявление особенностей взаимодействия государственного и корпоративного уровней социального управления, заимствования управленческих знаний и опыта, а также ротации управленческих кадров между государством и бизнесом. В опросе участвовали сотрудники имеющие опыт работы в государственном и бизнес секторе и осуществлявшие переход из государственных организаций в частные или наоборот.

#### **Научная новизна исследования:**

- выявлены общие и особенные характеристики феномена «социальное управление» на государственном и частно-корпоративном уровне;
- определена роль стратегии заимствования управленческих практик в процессе повышения эффективности деятельности организаций;
- систематизированы ключевые направления взаимодействия государственного и частного секторов по обмену опытом и методами в сфере социального управления;
- выявлены факторы, способствующие и препятствующие ротации управленческих кадров между государственными и частными организациями;
- определена управленческая специфика взаимодействия представителей государственных и бизнес-организаций в рамках разработки и реализации проектов государственно-частного партнерства;
- обоснована необходимость институционализации межсекторального обмена опытом и сформулированы рекомендации по совершенствованию межсекторального взаимодействия.

---

<sup>36</sup> Экспертный опрос проводился в следующих государственных и частных организациях: Министерстве сельского хозяйства РФ, Федеральной антимонопольной службе РФ, Министерстве промышленности и торговли РФ, Министерстве иностранных дел РФ, ООО «Ками-Ресурс», ООО «Радио романтика», ООО «АрдоИнжСтрой», ООО «Кондор», ООО «Локомотив», ОАО «Стальконструкция-Фаст».

## **Положения, выносимые на защиту**

1. Начиная с появления концепции нового публичного менеджмента, возникает тенденция к новому синтезу управленческих практик, сформировавшихся за последние десятилетия в частном и государственном секторах. При этом заимствование методов, знаний и опыта происходит преимущественно спонтанно. За исключением небольшого числа развитых стран, анализ и внедрение опыта менеджмента частных организаций в практику государственного управления не является предметом целенаправленной политики, хотя плодотворность подобных заимствований признана практически повсеместно.

2. Первой формой взаимодействия государственного и корпоративного уровней социального управления служит прямое заимствование государственными организациями информационных технологий и методов финансового менеджмента, маркетинга и управления отношениями с клиентами, успешно применяемых в бизнесе, для разработки программ электронного правительства и оптимизации методов работы с населением.

3. Вторая форма межсекторального взаимодействия – государственно-частное партнерство (ГЧП). В рамках ГЧП бизнес и государство реализуют долгосрочные программы сотрудничества, что корректирует стремление частных организаций к получению быстрой прибыли, придает им социально-экономическую устойчивость, заставляет преследовать в качестве приоритетных не только финансовые, но и социальные цели. В рамках ГЧП государственные организации и органы власти, приобщаясь к управленческим практикам частного бизнеса, учатся действовать в динамичном окружении, принимая решения более оперативно и ответственно.

4. Третья сфера взаимодействия и взаимовлияния государственного и частного уровней социального управления – ротация управленческого персонала. Благодаря ротации происходит непосредственный обмен опытом

и знаниями между людьми, а также адаптация конкретных управленческих практик двух секторов друг к другу. В мире и в России такая ротация в последнее время развивается очень активно и в целом оценивается положительно, так как приводит к оптимизации взаимодействия между властями и бизнесом. Однако ротация сопровождается и негативными явлениями – конфликтами интересов, коррупцией, протекционизмом на основе неформальных связей.

5. На основании результатов исследования были выделены группы факторов способствующие и препятствующие межсекторальной ротации. Экспертный опрос показал, что в целом практика и перспективы межсекторального взаимодействия в различных его формах положительно оцениваются управленцами, работающими в российских государственных и частных организациях. При этом, заимствование государственными организациями опыта бизнес корпоративного менеджмента оценивается экспертами более позитивно, чем обратный процесс. Существует потребность в разработке системы корпоративной адаптации управленческих кадров, осуществляющих межсекторальную ротацию.

6. Институционализация каждого из трех направлений межсекторального взаимодействия позволит с большей эффективностью заимствовать и адаптировать конкретные управленческие механизмы. Рекомендуются активно проводить исследование новых возможностей для взаимодействия и синтеза государственного и корпоративного уровней социального управления; использовать опыт реализации проектов ГЧП в процессе разработки образовательных программ для будущих государственных служащих с целью формирования актуальных системных знаний и навыков управления; разработать механизм привлечения на государственную службу профессионалов из частного сектора с целью оптимального сочетания общественных, профессиональных и личных интересов; разработать специальную процедуру межсекторальной ротации, а также программу адаптации работников бизнеса к государственной службе и

использования их опыта для совершенствования государственного управления.

**Практическая значимость исследования.** Результаты диссертационного исследования могут послужить совершенствованию взаимодействия между организациями государственного и частного секторов в части заимствования методов и технологий управления, осуществления проектов ГЧП, ротации управленческих кадров. Сформулированные в диссертации подходы к межсекторальному взаимодействию и заимствованию знаний создают основу для повышения эффективности работы частных организаций, подразделений государственной службы, государственных и муниципальных организаций, а также органов местного самоуправления. Материалы диссертации могут быть использованы в следующих учебных курсах для подготовки социологов, экономистов и менеджеров: «Социология управления», «Социология организаций», «Теория организации», «Инновационный менеджмент» и «Государственное и муниципальное управление».

**Апробация результатов исследования.** Основные положения исследования были представлены в докладах на конференциях: «Сорокинские чтения 2011», «Ломоносовские чтения 2012», «Ломоносовские чтения 2013», «Ломоносовские чтения 2014», «Ломоносов 2011», «Ломоносов 2012», «Ломоносов 2013», «Ломоносов 2014», «Ковалевские чтения 2013». Содержание диссертации отражено в 4 научных статьях, опубликованных в журналах ВАК («Политика и общество», «Вестник социологического факультета МГУ»), а также в двух коллективных монографиях («Трансформации общества и проблемы управления», «Бизнес в литературе: социологический анализ»). Общий объем публикаций составляет 5 п.л.

**Структура исследования.** Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих в себя пять параграфов, заключения, библиографии и приложений.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, рассматривается степень ее научной разработанности, формулируются цели и задачи, предмет и объект исследования, определяется его научная новизна и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту.

В первой главе **«Общие основы социального управления на государственном и частно-корпоративном уровне»** сформулированы методологические основания исследования; выявлена специфика социального управления как многоуровневого явления, свойственного различным по размеру и структурным особенностям общностям людей; проанализирована историческая эволюция социального управления на государственном и частно-корпоративном уровнях; проведен анализ социального управления в истории социологической и социально-философской мысли; выявлено значение метода аналогий и заимствований в структуре управления организациями государственного и корпоративного уровней.

В Параграфе 1.1 **«Историческая эволюция государственного и корпоративного уровней социального управления»** диссертации отстаивается позиция, согласно которой государственный и корпоративный уровни социального управления имеют общие корни.

В традиционном обществе социальное управление выступает как целостный феномен, не проявляющий специфических черт в экономической, социальной и политической сферах. Эволюция традиционных социальных общностей наглядно свидетельствует о том, что структура организации совместной деятельности всегда подразумевала наличие управляющего центра. При этом, если на ранних ступенях социального развития функции управления были прерогативой наиболее сильных в экономическом или

статусном отношении, то по мере цивилизационного развития и накопления опыта управление стало осуществляться на основе знаний, которые могли использоваться и транслироваться по усмотрению их носителя. Именно эта возможность обусловила появление управленческой элиты и выделение в ней специалистов, ответственных за разные сферы деятельности в сообществе.

В процессе формирования новых знаний о социальном управлении с древних времен большое значение стал иметь метод эвристических аналогий, соединявший различные области знаний. Поскольку данный метод опирается на способность к наблюдению и анализу окружающих человека явлений и процессов, его значение росло по мере усложнения социальной структуры общества, а всеобщность метода аналогий позволяло применять его при поиске решений широкого спектра задач, чему известны многочисленные примеры. Одним из таких примеров является органический подход к обществу, предложенный Г. Спенсером, в котором отмечается сходство социальных систем с живым организмом.

Параграф 1.2 «Социальное управление и его уровни в истории социологической и социально-философской мысли» диссертации посвящен рассмотрению социального управления в истории социологической и социально-философской мысли. С появлением института частной собственности в античном мире стали образовываться зачатки частно-корпоративного уровня социального управления. При этом опыт управления государством по аналогии стал активно заимствоваться частными хозяйственными организациями. Древнегреческие мыслители Сократ и Аристотель говорили о возможности переноса управленческих способностей с государственных дел на частные, разница между которыми, по мнению Аристотеля, заключается лишь в суммарном количестве операций. Сочинения древнеримских землевладельцев Катона, Варрона и Кассия наглядно свидетельствуют о том, что государство выступало эталоном эффективности по ряду вопросов, связанных с поиском наилучшего способа управления частными хозяйствами. И это не удивительно, ведь за

прошедшие тысячелетия человечеством был накоплен огромный опыт в сфере социального управления на государственном уровне, о чем мы можем судить на основании сохранившихся исторических документов.

В Новое время становление рыночных отношений и своеобразной рыночной институциональной среды привело к обособлению частно-корпоративного уровня социального управления, предполагавшего решение специфических задач по оптимизации затрат, увеличению прибылей, реализации экономических проектов без участия государства, постоянному выбору альтернатив в тех случаях, для которых не существовало эталонной модели принятия решений. Несмотря на это индустриальные организации, в особенности крупные, активно заимствовали методы управления у государства<sup>37</sup> (традиционные пирамидальные многоуровневые структуры, бюрократические методы принятия решений, принципы субординации, соподчиненности, отчетности и др.). Кроме того, наиболее эффективные практики управления частными организациями перенимались ими друг у друга.

Усложнение социума привело к тому, что развивающаяся параллельно с государственным управлением практика управления частными корпорациями к началу XX века обрела собственную научную основу – менеджмент, в рамках которого со временем образовался целый ряд направлений и школ. И уже во второй половине XX века, благодаря достижениям менеджмента, развитию технологий и становлению глобальной рыночной экономики, корпоративный уровень социального управления стал источником для заимствования эффективных методик на государственном уровне.

В Параграфе 1.3 «Подражание как фактор повышения эффективности организационной деятельности» диссертационного исследования подчеркивается значение стратегии заимствования в организационной

---

<sup>37</sup> Наряду с государством, источниками заимствований были армия и церковь, поскольку все они имели во многом схожие модели управления, сформировавшиеся еще в доиндустриальную эпоху.

деятельности не только на частно-корпоративном уровне в условиях конкурентной рыночной среды, но также и на межгосударственном уровне. Заимствование управленческих практик, как правило, является наименее затратной альтернативой инновационному развитию, что обуславливает ее популярность. В то же время заимствование управленческих практик у более успешным организационным структурам само по себе является своего рода «двигателем прогресса», поскольку требует адаптации заимствованного опыта и технологий к новым организационным условиям, а значит и дальнейшего совершенствования организации.

Во второй главе «**Межсекторальное взаимодействие в современных условиях**» отмечается важность использования механизма обмена знаниями и опытом между государственным и корпоративном уровнями социального управления в целях совершенствования систем управления; систематизируются подходы к межсекторальному заимствованию опыта; анализируются особенности восприятия взаимодействия государственных и частных организаций отечественными управленцами; доказывается плодотворность институционализации межсекторального взаимодействия по поводу обмена опытом и социальными технологиями.

В Параграфе 2.1 «Базовые направления передачи знаний и опыта между уровнями социального управления» диссертации выделяются три основных подхода к межсекторальному заимствованию опыта.

Во-первых, – это *прямое заимствование* государственных организациями методов работы, успешно применяемых в бизнесе. Бизнес-среда как наиболее динамичная по своей сути является богатым источником методов и технологий, позволяющих более эффективно решать актуальные задачи, в том числе и на государственном уровне.

Практика использования методов бизнес-структур на государственном уровне обрела популярность в рамках концепции нового публичного менеджмента, опирающейся на следующие принципы: 1) в большей степени руководить подчиненными, чем выполнять их функции; 2) предоставлять



потребителям возможность разнообразного выбора, чем обслуживать их; 3) предоставлять услуги на основе конкуренции; 4) управлять скорее постановкой задач, чем определением правил; 5) вкладывать капиталы в результаты, а не в намерения; 6) всемерно ориентироваться на потребителя; 7) поощрять предпринимательский дух зарабатывания денег, а не их бюрократическую трату; 8) предпочитать профилактику лечению; 9) осуществлять структурную децентрализацию и налаживать сотрудничество децентрализованных структур; 10) добиваться перемен посредством рыночно ориентированных усилий<sup>38</sup>.

В целом главным достижением прямого заимствования опыта корпоративных организаций следует считать «маркетинговую ориентацию» в деятельности органов государственной власти. Данная ориентация подразумевает отношение к населению как к своим клиентам при получении постоянной и быстрой обратной связи от них, выявлению их явных и скрытых потребностей и обеспечению их максимальной удовлетворенности.

В качестве примера методик и технологий управления, заимствованных из частного сектора на государственном уровне рассматривается управление по целям (management by objectives – МВО) или управление по результатам (УПР). Данная концепция, разработанная классиком менеджмента П.Друкером и прошедшая апробацию во множестве частных организаций, стала активно использоваться в процессе организации работы госслужащих. Согласно определению Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), УПР – это управленческий цикл, в рамках которого определяются целевые показатели в области эффективности и результативности; менеджеры обладают возможностями для их достижения; проводятся измерения и составляется отчет о достигнутых результатах, а затем эта информация используется для принятия решений о дальнейшем организационном функционировании, а также о поощрениях и санкциях.

---

<sup>38</sup> См.: Osborn D., Gabler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector? Reading, MA, Addison-Wesley, 1992.

Другим примером заимствования и адаптации на государственном уровне является внедрение современных телекоммуникационных и информационных технологий. Так, концепция электронного правительства активно реализуется в разных странах мира. Ее внедрение позволяет существенно сократить финансовые и временные расходы в процессе решения возникающих в государственных организациях задач, а также оптимизировать связь и взаимодействие с населением. В основе этой инновационной концепции управления лежат методики, отработанные в процессе создания и развития сайтов частных компаний и интернет-магазинов.

Второе направление взаимодействия государственного и частного уровней социального управления – *разработка и реализация проектов государственно-частного партнерства (ГЧП)*. Посредством партнерских отношений с частным сектором государство как инициатор этих отношений решает целый ряд задач. Во-первых, за счет совместных усилий достигается эффект синергии. Частный сектор является не только инвестором. За счет постоянного притока современных технологий и методов управления из частного сектора увеличивается производительность труда и эффективность работы государственных организаций. Во-вторых, ориентированность частного сектора на конечного потребителя услуг делает решения, принимаемые в рамках проектов ГЧП, более гибкими и адаптивными к нуждам населения. В-третьих, ГЧП позволяет значительно ускорить процессы создания и модернизации социальной инфраструктуры на всех уровнях власти. В-четвертых, при привлечении частного партнера государство значительно экономит бюджетные средства и может направить их в другие сферы.

Традиционно государство концентрировало свое внимание на координации различных социально-экономических процессов на определенной территории. Ориентация же на проектное управление была минимальной. Государство как структура, целиком нацеленная на

управление процессами, зачастую не справляется с современными задачами модернизации общества. ГЧП представляет реальную возможность как структурам государственной власти, так и отдельным госслужащим научиться проектному менеджменту, расширив тем самым диапазон методов и технологий управления.

ГЧП предполагает тесный контакт представителей властных структур и специалистов частного сектора, что дает уникальную возможность межсекторального обмена управленческими знаниями. Контрагент со стороны государства в этих условиях соприкасается со многими управленческими инновациями (в сферах управления человеческими ресурсами, маркетинга, финансов и др.). Роль включенного наблюдателя дает ему возможность вникнуть в суть происходящих процессов, чтобы впоследствии перенять опыт и адаптировать его под потребности на своем уровне. В целях роста эффективности межсекторального сотрудничества целесообразно использовать участие в проектах ГЧП для обучения будущих государственных служащих и формирования у них системных знаний и навыков управления.

Третьим подходом к межсекторальному заимствованию опыта является *ротация управленческого персонала*. Понятие «ротация» в данном случае подразумевает вид профессиональной мобильности, предполагающий смену сектора занятости специалистами-управленцами. При этом имеет значение наличие у кандидата на замещение новой должности управленческого опыта и способности инициировать позитивные изменения в иной организационной среде. Так, одним из наилучших способов рекрутирования госслужащих-«чужаков» является привлечение опытных менеджеров, зарекомендовавших себя в условиях жесткой конкурентной борьбы.

В диссертации показано, что, несмотря на положительную экспертную оценку и активное развитие в мире профессиональная мобильность управленческих кадров, она сопровождается множеством негативных явлений. Среди них: конфликт интересов, коррупция, незаконные протекции

на основе неформальных связей и др. Основной проблемой, связанной с ротацией, зачастую становится невозможность четкого разделения функций высокопоставленного должностного лица и бизнесмена. Если бывший топ-менеджер получает высокостатусную должность на государственной службе, он должен полностью расстаться со своей прошлой деловой жизнью, что на деле оказывается трудновыполнимым.

Существуют и другие весьма распространенные механизмы передачи управленческого опыта и знаний между государственными и частными бизнес организациями – проведение конференций, обучение и повышение квалификации управленческих кадров, использование услуг консалтинговых компаний и др.

Проведенный автором экспертный опрос (Параграф 2.2 «Практические направления и проблемы взаимодействия государственных и частных организаций в сфере управления персоналом») показал, что, несмотря на в целом положительную экспертную оценку межсекторального взаимодействия по поводу обмена опытом в различных его формах, заимствование государственными организациями опыта корпоративного менеджмента оценивается более позитивно, чем обратный процесс. Каждый пятый менеджер частной организации считает заимствование опыта работы у государственных структур ненужным и неэффективным. В государственном секторе лишь двое опрошенных экспертов назвали заимствование опыта у частных компаний принципиально невозможным (см. рис.1).



*Рис. 1. Востребованность опыта коммерческих организаций в государственном управлении и опыта государственного управления в организациях частного сектора*

Опрос выявил ряд существенных различий в структуре мотивации работников государственного и частного секторов, что должно учитываться при разработке программ ротации управленческих кадров. Можно констатировать, что основным мотивирующим фактором работника частного сектора является стремление к высокому заработку и профессиональному росту, тогда как у служащих государственного сектора мотивы не столь однозначны и распределяются между такими категориями как стабильность работы, причастность к значимому делу, перспективы карьерного роста (рис.2).

Рядовые государственные служащие (особенно молодежь) также надеются на то, что с карьерным ростом придет и рост доходов. Но если эти надежды не оправдываются, они уходят в частные организации, где их принимают как имеющих опыт работы и более высоко оплачивают их труд.



*Рис. 2. Факторы мотивации государственных служащих и работников частного сектора*

Значительная доля респондентов, перешедших из государственного в частный сектор, в качестве основной причины перехода отметили низкую заработную плату (73%), тогда как государственные служащие, ранее работавшие в частном секторе, назвали слабые перспективы роста (28%), отсутствие социальных гарантий (20%) и нестабильность трудоустройства (20%).

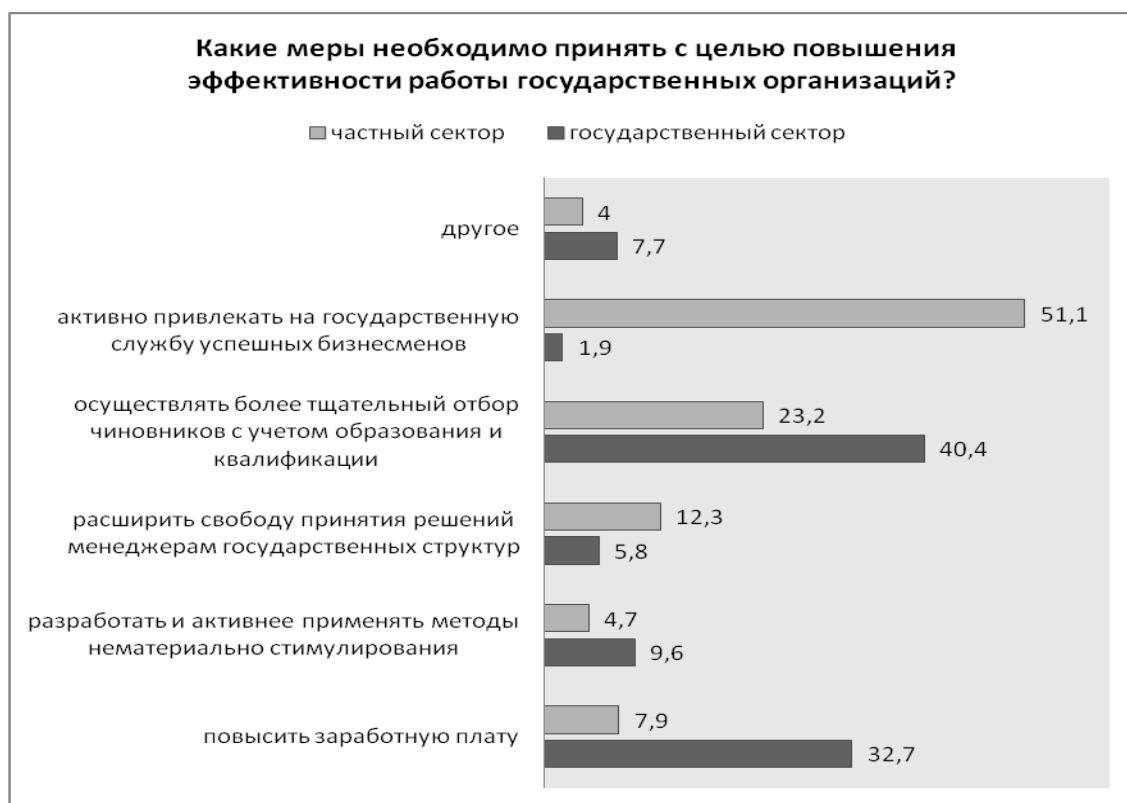
Принципиальной задачей опроса было выявление проблем взаимодействия государственных и частных организаций для последующего определения направлений оптимизации взаимодействия государственного и корпоративного уровней социального управления в стране.

На вопрос о том, какие проблемы возникают у менеджеров частных организаций при взаимодействии с представителями государственных структур, менеджеры чаще всего упоминали «медлительность и безынициативность» государственных служащих. Наряду с этим отмечался «длинный путь принятия решений и отсутствие людей, берущих на себя

ответственность за радикальные меры». Часть опрошенных указала на «проблему старых взглядов» и «шаблонность мышления». Кроме того, звучали и такие ответы, как «неготовность идти на компромисс даже там, где это возможно». Нередко менеджеры жаловались на «чрезмерную бюрократизированность» государственных структур и «затягивание с вынесением решения» со стороны чиновников.

В свою очередь, ряд опрошенных руководителей государственного сектора при оценке взаимодействия с менеджерами частных компаний указывали, что «менеджеры действуют исходя из узких (корпоративных) интересов, что зачастую противоречит интересам других участников данной сферы отношений». Несколько раз в качестве проблемы взаимодействия отмечались личностные качества менеджеров: «у менеджеров компаний часто завышенная самооценка, что не способствует эффективному сотрудничеству и развитию продуктивных отношений». Большинство респондентов, представляющих государственный сектор, однако, отвечали, что проблем во взаимодействии с частным сектором не возникало.

Более конкретные данные были получены на вопрос о мерах повышения эффективности государственных организаций (рис.3). Респонденты, представляющие государственный сектор, склонны полагать, что решить проблему можно с помощью повышения заработной платы и материального стимулирования работников, а также более тщательного подбора кандидатов на вакантные должности по критериям образования и квалификации. Представители же частного сектора чаще всего отмечали, что решение проблемы лежит в сфере управления: либо руководству государственных организаций не хватает полномочий для принятия решений, либо оно не обладает для этого достаточными компетенциями. Со стороны представителей частного сектора неоднократно звучало предложение привлекать на государственную службу менеджеров и бизнесменов, имеющих положительный управленческий опыт. Однако государственные служащие, напротив, крайне редко придерживались такого мнения.



*Рис. 3. Оценка возможных мер по повышению эффективности государственных организаций*

Одним из главных результатов опроса является констатация необходимости целенаправленного управления привлечением и адаптацией госслужащих, бывших менеджерами в частных компаниях. Ротация – естественный процесс, но многое из того, что могут привнести бывшие менеджеры, оказывается невостребованным. В какой-то мере это положение вещей схоже с тем, которое наблюдается, когда одного-двух работников посылают на внешний тренинг. Возвращаясь в традиционную консервативную организационную среду они, обладая новыми знаниями и умениями, боятся или попросту не могут их применить – новизна отторгается их коллегами и начальниками. Поэтому кадровые подразделения государственных организаций должны специально работать над тем, чтобы бывшие менеджеры могли раскрыть себя и предложить что-то новое и полезное. Для этого может быть предусмотрено делегирование полномочий, выделение проектных сфер внутри государственного управления, где можно применить методы управления частными организациями, а также сбор



информации от вновь пришедших об их взглядах на проблемы государственных организаций и путях их решения.

В **заключении** подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы и обобщения, обозначаются возможные перспективы дальнейшего изучения взаимодействия между государственным и частно-корпоративным секторами социального управления.

## **ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

### **Публикации в научных журналах, рецензируемых ВАК**

1. Максимов А.А. Формы государственно-частного партнерства в современных российских условиях // Политика и общество, 2011. – №1(79). – 0,5 п.л.
2. Максимов А.А. Подражание как фактор повышения конкурентоспособности организаций // Политика и общество, 2013. – №10(106). – 0,6 п.л.
3. Максимов А.А. Менеджмент в государственных организациях как средство повышения эффективности управления // Политика и общество, 2014. – №6(114). – 0,9 п.л.
4. Максимов А.А. Стратегия подражания как инструмент организационного развития // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология, 2014. – №4. – 0,6 п.л.

### **Участие в коллективных монографиях**

1. Максимов А.А. Партнерство государства и частнопредпринимательских структур как управленческий феномен // Трансформация общества и проблемы управления : Коллективная монография / Под ред. С.А.Баркова, В.И.Зубкова. – М.: Новый ключ. – 2012. – 0,5 п.л.
2. Максимов А.А. Честность и социальная ответственность бизнеса // Бизнес в литературе: социологический анализ / Под ред. С.А. Баркова, В.И. Зубкова. – М.: Академический проект. – 2014. – 1,2 п.л.