

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Научно-учебная лаборатория
«Институциональный анализ экономических реформ»

А.А. Бальсевич, Е.А. Подколзина

**СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ
В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:
ИЕРАРХИЯ, КОРПОРАЦИЯ ИЛИ СЕТЬ?**

Препринт WP10/2008/03
Серия WP10

Научные доклады лаборатории
институционального анализа

Москва
ГУ ВШЭ
2008

Бальсевич А.А., Подколзина Е.А. Структуры управления в органах исполнительной власти: иерархия, корпорация или сеть?: Препринт WP10/2008/03. — М.: ГУ ВШЭ, 2008. — 44 с.

Во многих странах структура управления в органах государственной исполнительной власти не всегда обеспечивает оптимальное исполнение принимаемых решений. Одна из целей проводимой в России административной реформы — внедрение элементов корпоративного управления в структуру управления в органах исполнительной власти. Соответственно, возникает вопрос: какие элементы присутствуют в структуре управления органов исполнительной власти на данный момент? Основная цель работы — выделить характеристики, описывающие такие структуры управления транзакциями, как иерархия, корпорация и сеть, и оценить распространенность данных характеристик в органах исполнительной власти России, чтобы выделить преобладающую структуру. Теоретическая часть статьи основывается на инструментарии теории транзакционных издержек, а эмпирический анализ построен на проведенных по заказу Лаборатории институционального анализа ГУ ВШЭ формализованных интервью государственных служащих Минэкономразвития РФ. Проведенное исследование показало, что поведение большинства служащих горизонтальных служб Минэкономразвития демонстрирует наличие характеристик, соответствующих иерархической структуре управления, в то время как в вертикальных службах поведение служащих демонстрирует также наличие элементов сетей и корпорации. Поведение государственных служащих на разных ступенях служебной лестницы демонстрирует характеристики, соответствующие различным структурам управления: на нижнем уровне преобладает корпорация, на среднем уровне — иерархия, а на верхнем уровне — корпорация и сети.

УДК 354

ББК 67.401

Бальсевич А.А. — младший научный сотрудник ЛИА, старший преподаватель кафедры институциональной экономики ГУ ВШЭ.

Подколзина Е.А. — к. э. н., научный сотрудник ЛИА, старший преподаватель кафедры институциональной экономики ГУ ВШЭ.

Работа была представлена на IX Международной научной конференции «Модернизация экономики и глобализация», ГУ ВШЭ, Москва, 1–3 апреля; на научном семинаре ЛИА ГУ ВШЭ, Москва 25 апреля 2008 г. Авторы выражают благодарность присутствовавшим на докладе за комментарии и ценные замечания.

Мы получили значительную поддержку в проведении исследования от профессора, к. э. н. Я.И. Кузьминова. Отдельную благодарность авторы выражают М.М. Юдкевич и С.В. Твороговой за высказанные в ходе работы над статьей предложения и замечания.

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте:
<http://new.hse.ru/C3/C18/preprintsID/default.aspx>.

© А.А. Бальсевич, 2008

© Е.А. Подколзина, 2008

© Оформление. Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008

Введение

Актуальность как теоретических, так и эмпирических исследований, посвященных анализу форм управления в организациях государственного сектора, связана с рядом факторов. На протяжении длительного периода времени в подавляющем большинстве стран преобладает иерархическое устройство органов государственного управления. Однако в последнее время эффективность иерархической формы организации в государственном управлении постепенно снижается, особенно с ростом государственного сектора.

Одна из приоритетных задач многих правительств — повышение эффективности функционирования государственных учреждений и организаций. Тем не менее ни исследователи, ни представители органов власти не пришли на данный момент к единому мнению о том, какая структура организации является наиболее приемлемой для государства. 1980–1990-е годы можно считать пиком проведения административных реформ в ряде стран — США, Великобритании, Новой Зеландии, Нидерландах, Австралии, Германии. Проводимые реформы органов власти в краткосрочной перспективе включали следующие направления: оптимизация расходов, внедрение персонального менеджмента, повышение качества государственных услуг, модернизация организационной структуры органов исполнительной власти (Manning, Parison, 2004).

Можно выделить несколько направлений движения от иерархической структуры. Во-первых, это движение в сторону внедрения рыночных элементов. Например, в конце 1970-х годов в Англии проводилась политика по внедрению рыночных элементов управления в функционирование государственных органов (Considine, Lewis, 2003). Во-вторых, внедрение элементов корпоративного управления. Также в последнее время широко обсуждаются возможные преимущества внедрения сетевых форм в структуру государственной власти. В США в конце 1980-х годов была провозглашена политика, направленная на внедрение в управление в области государственного сектора корпоративных принципов, а также развитие механизмов саморегулирования, присущих сетевым структурам (Considine, Lewis, 2003).

В связи с этим возникает необходимость, во-первых, выделить структуры управления транзакциями, которые могут применяться в государственном секторе, а во-вторых, для анализа выделенных структур управления выработать инструменты, которые бы учитывали характеристики государственных служащих и специфику их взаимодействия.

Существующая организация деятельности органов государственной исполнительной власти в России далеко не всегда обеспечивает исполнение принимаемых решений, и многочисленные попытки ее реформирования зачастую не приводят к положительным результатам (см. Плаксин, Жулин, 2008). В рамках настоящей работы мы предпримем попытку ответить на следующие вопросы: почему реформирование структуры органов власти не дает желаемых результатов? всегда ли государственные служащие низшего звена разделяют концепцию проводимых реформ? какая в итоге получается структура управления?

Работа структурирована следующим образом. Сначала мы рассматриваем существующие теоретические работы, посвященные анализу различных структур управления транзакциями, и обсуждаем возможные ограничения в использовании данных теорий для государственного сектора. Также рассматриваются эмпирические работы, в которых авторы анализируют принадлежность структур управления органами власти к разным моделям. На основе анализа литературы, посвященной данной проблеме, мы предлагаем инструментарий для оценки структуры управления, сложившейся в российских органах власти. В последней части работы обсуждается следующий вопрос: элементы какой структуры управления наиболее широко представлены в Минэкономразвития РФ?

Обзор существующих тенденций

В рамках данной работы исследование структур управления транзакциями в органах исполнительной власти опирается:

- на теоретические работы в области теории транзакционных издержек (Williamson, 1991), сетевого анализа (Powell, 1987);
- теоретические работы, в которых исследуются возможности применения выводов, полученных при анализе частных организаций, для исследования структур управления в государственном секторе (Мое, 1984, Ruiter, 2005);
- эмпирические работы, в которых для различных государственных организаций в разных странах выделяются структуры управления,

исследуются их характеристики, преимущества и недостатки, а также исследуются проблемы, возникающие при переходе от одной структуры управления к другой (Considine, Lewis, 1999, 2003; Fleming, Rhodes, 2005; Choi, 2007).

Выводы теории транзакционных издержек, с поправкой на особенности государственного сектора, и классические работы в области сетевого анализа формируют теоретическую базу исследования. На основе этих работ выделены структуры управления транзакциями, которые применимы в организациях исполнительной власти. В результате обобщения результатов эмпирических работ определены ключевые характеристики каждой структуры управления. Далее в работе исследуется соответствие между этими характеристиками и структурой управления в органах исполнительной власти в РФ.

Рассмотрим основные характеристики выделенных работ.

Основы теории транзакционных издержек были сформулированы Уильямсоном (Williamson, 1979). Уильямсон выделяет три основные структуры управления сделками: рынок, гибрид и иерархию (Williamson, 1991). Под гибридной структурой управления Уильямсон понимает «специализированную структуру управления сделкой с двусторонней зависимостью сторон без их вступления в интеграцию» (Williamson, 1991, р. 3–37), или, другими словами, промежуточную форму между рынком и иерархией. В качестве основного фактора, оказывающего влияние на выбор структуры управления, Уильямсон выделяет степень специфичности ресурсов.

Позднее Уильямсон предпринимает попытку применить эту же схему анализа для исследования структур управления в государственном секторе (Williamson, 1999). Он анализирует, какие структуры управления возможны при организации внешнеполитической деятельности и какая структура будет связана с наименьшими транзакционными издержками. Для этого Уильямсон расширяет набор факторов, характеризующих выделенные им структуры управления.

Точка зрения Уильямсона состоит в том, что у любой структуры управления сделкой есть преимущества и недостатки. Следовательно, необходимо сравнить издержки, возникающие при осуществлении сделки в рамках каждой из структур управления и выбрать структуру, связанную с наименьшими издержками. Выбор структуры управления определяется характеристиками рассматриваемой транзакции. Нельзя однозначно говорить о неэффективности иерархии лишь на том основании, что по сравнению с частными фирмами они порождают более слабые стимулы, поддерживаются более жесткими правилами и гарантируют низ-

кую мобильность кадров. Может быть, эти элементы были намеренно встроены в бюрократические организации с целью минимизации рисков контрактации, пусть и ценой некоторых издержек (Williamson, 1999, p. 318). Логика этого подхода заключается в том, что «для того, чтобы оценить эффективность предоставления услуг государственным агентством, надо спросить, хотели бы мы, чтобы эта услуга предоставлялась частной фирмой» (Williamson, 1999, p. 310).

Исследования структур управления предпринимались и социологами. Так, например, Пауэлл (Powell, 1987) предположил, что отдельным способом координации при взаимодействии экономических агентов являются сети. Он также выделил ряд характеристик, которые характеризуют сетевую структуру управления (табл. 1).

Таблица 1. Характеристики структур управления по Пауэллу

	Рынок	Сеть	Иерархия
Нормативная база	Контракт	Сравнительные преимущества сторон	Отношения найма
Способ коммуникации	Цены	Связи между людьми	Рутины
Способ разрешения конфликтов	Суд	Репутация	Власть
Степень гибкости	Высокая	Средняя	Низкая
Вовлеченность сторон	Низкая	Средняя/высокая	Средняя/высокая
Атмосфера	Четкость	Открытость	Формальность

Здесь следует вспомнить предостережение, высказанное Мо (Мое, 1984, p. 759). Он выделил следующие отличия частного и государственного секторов, которые необходимо учитывать при анализе последнего. Во-первых, в частном секторе все начинается с рынков, и только если транзакционные издержки становятся слишком высокими, осуществляется переход к гибридным формам, а затем к иерархии. В государственном секторе, наоборот, все начинается с иерархии. Бывают ситуации, в которых возможно заключение контрактов, но, как правило, деятельность контрагентов строго контролируется. И если в частом секторе неэффективные производители, скорее всего, будут вынуждены уйти с рынка, то в государственном секторе, где большую роль играет полити-

ческая поддержка, неэффективные структуры управления могут существовать достаточно долго.

Мо считает, что направление исследований, в рамках которого можно объяснить существование различных структур управления, является очень перспективным и способствует лучшему пониманию проблем государственного сектора. Однако очевидно, что это не такая простая задача, как может показаться. «Может потребоваться значительное обновление теории, основанное на понимании того, что модели и выводы экономической теории организаций должны быть серьезно модифицированы» (Мое, 1984, p. 762).

Предложения о модификации теории транзакционных издержек также высказываются в работе Франта (Frant, 1996). Он отмечает, что, **несмотря на успех теории транзакционных издержек в анализе институтов частного сектора, необходимо ее адаптировать к специфическим характеристикам организаций государственного сектора, особенно если предполагается анализировать внутреннюю структуру организаций.** Франт считает, что включение в анализ такого фактора, как сила стимулов, позволит объяснить многие особенности структур управления в государственном секторе. При этом стимулы обеспечиваются не мотивом получения прибыли, а стремлением к политической власти. Если и дальше проводить параллели с частным сектором, то, как при переходе от рынка к иерархии снижаются стимулы контрагентов, так и при снижении уровня «политизированности» стимулы падают, и возможны потери, поскольку исполнители будут в меньшей степени заинтересованы в удовлетворении предпочтений населения.

Руитер (Ruiter, 2005) ставит своей целью ответ на более узкий вопрос, возможно ли использовать теорию транзакционных издержек для анализа структур управления в государственном секторе. И приходит к выводу, что это возможно, однако для этого требуется уточнение некоторых понятий и расширение теории. **В первую очередь требуется уточнить понятие транзакции в контексте предоставления государственных услуг.** Руитер не отрицает ценности теории транзакционных издержек и рассматривает свою статью как вклад в адаптацию теории, чтобы она стала «адекватным механизмом для анализа государственного управления» (Ruiter, 2005, p. 302).

Руитер предлагает следующую схему анализа структур управления в государственном секторе:

(1) На первом этапе необходимо определить, возможно ли в принципе рассматриваемое взаимодействие организовать в рамках рыночной структуры управления.

(2) Если на первый вопрос получен утвердительный ответ, то дальше следует провести сравнительный анализ эффективности каждой из возможных структур управления транзакцией. Основными факторами, влияющими на эффективность той или иной структуры управления, являются взаимозависимость, неопределенность и частота.

Несмотря на то что работы и Руитера, и Франта были направлены на адаптацию теории транзакционных издержек для анализа структур управления в государственном секторе, в целом внесенные ими изменения не являются существенными. Они уточняют цели и объект анализа, однако в остальном не отходят от теории, предложенной Уильямсоном.

Перейдем к рассмотрению эмпирических работ.

Процессы, которые происходят в области государственного управления на протяжении последних 20–25 лет, предоставили исследователям обширное поле для проведения эмпирических исследований: начиная с 1980-х годов в разных странах осуществляются реформы в государственном секторе. Уже к середине 1970-х годов стала очевидной необходимость поиска альтернатив иерархической структуре управления в органах исполнительной власти. В 1980-х годах в рамках так называемого нового государственного управления организации исполнительной власти начали рассматриваться как корпорации, которые должны управляться профессиональными менеджерами. В 1990-е годы эта модель государственного управления была дополнена «рыночными элементами», которые предполагали, например, возможность аутсорсинга некоторых функций, выполняемых органами власти. Следующим шагом на пути развития государственного управления стали 2000-е годы и внедрение в государственное управление сетевых элементов.

Консидин и Льюис (Considine, Lewis, 2003) сравнивают структуры управления в государственных организациях в Австралии, Новой Зеландии, Великобритании и Нидерландах. Изначально они выделяют четыре идеальных типа управления, характерных для органов власти. Их основные характеристики представлены в табл. 2.

С помощью факторного анализа Консидин и Льюис выделили три типа структур управления — иерархия, предприятие (объединившее корпоративную и рыночную структуры), сеть. Эти типы были выделены на основе характеристик, приведенных в табл. 3 (Considine, Lewis, 1999, 2003).

Таблица 2. Типы структур управления в государственном секторе (Considine, Lewis, 2003, p. 133)

	Процедурное управление (иерархия)	Корпоративное управление	Рыночное управление	Сетевое управление
Основа для взаимодействия	Закон	Эффективность	Конкуренция	Культура
Форма контроля	Правила	План	Контракт	Совместная деятельность
Основное преимущество	Стабильность	Достижение целей	Минимизация издержек	Гибкость
Для кого работают	Население в целом	Целевые группы	Покупатели	Клиенты

Таблица 3. Характеристики структур управления в государственном секторе

Иерархия	Предприятие	Сеть
<ul style="list-style-type: none"> • Организации присуща четкая структура власти и не важен финансовый результат деятельности • Контролирующее лицо (начальник) знает все о работе подчиненного • Исполнитель докладывает контролирующему лицу о сложностях, с которыми он сталкивается в процессе работы, и о полученных результатах • Исполнитель принимает решения на основе прописанных правил и процедур • Если подчиненный сталкивается с нестандартной ситуацией (к которой нет правил и инструкций), то он обращается к начальнику 	<ul style="list-style-type: none"> • Для организации характерно наличие четко определенных целей, одной из которых является максимизация финансового результата • Каждый исполнитель рассматривает свою работу как часть большой программы, которая определяет его цели • Исполнители в своей работе ориентируются на результат • Существуют приоритетные группы клиентов • Исполнители осознают, что организация имеет определенные обязательства перед приоритетными группами 	<ul style="list-style-type: none"> • В организации распространена командная работа и кооперативное поведение • Исполнители заинтересованы в развитии межорганизационного взаимодействия • Начальники лишь в незначительной степени контролируют работу подчиненных • Исполнитель принимает решения самостоятельно; • Основная задача исполнителей состоит в том, чтобы построить доверительные отношения с клиентами

Флеминг и Родс (Fleming, Rhodes, 2005) исследуют серию реформ полицейских служб, проводившихся в США, Канаде, Великобритании

и Австралии. Изначально реформы осуществлялись, чтобы добиться повышения эффективности работы полиции, снизить уровень коррупции, предотвратить злоупотребление властью (Fleming, Rhodes, 2005, p. 3). На примере реформирования полиции можно было наблюдать постепенный переход от иерархической структуры управления к рыночной, а от рыночной — к сетевой. Авторы ставят вопрос о том, насколько могут сосуществовать элементы разных структур управления. Основные характеристики каждой структуры, выделенные Флемингом и Родсом, перечислены в табл. 4.

Таблица 4. Характеристики структур управления по Флемингу и Родсу

Иерархическая структура	Контрактная структура	Сетевая структура
<ul style="list-style-type: none"> • Строгие организационные правила • Вертикальные связи и стабильность • Подчинение вместо инициативы 	<ul style="list-style-type: none"> • Квазирынок • Система цен и конкуренция • Существование системы показателей, на основе которых оценивается работа чиновников 	<ul style="list-style-type: none"> • Доверие и взаимность • Распространенность неформальных практик, традиций • Партнерство и кооперация между агентами и агентствами

Авторы не считают, что какая-либо структура управления изначально способствует эффективности. Вопрос состоит в том, насколько получится сочетать элементы иерархии, рынка и сетевого управления при условии конфликта между ними. Зачастую сложившаяся на определенный момент структура управления снижает эффективность внедряемых изменений.

Чоу (Choi, 2007) на примере органов исполнительной власти в Японии показал, что сетевые структуры часто снижают эффективность работы государственных организаций, а не повышают, как считалось ранее. Чоу рассматривает коррупцию как неотъемлемую часть государственного управления в Японии и объясняет ее укорененность сложившейся структурой управления в государственном секторе. При этом он отмечает, что в большей степени коррупции подвержены высшие круги власти. Коррупция поощряется и подпитывается за счет сетевых отношений, которые возникают за границами легального распределения ограниченных ресурсов.

На основе рассмотренных работ мы выделяем следующие структуры управления: иерархия, корпорация, сеть. В табл. 5 представлены характеристики каждой из выделенных структур.

Таблица 5. Идеальные типы и их характеристики

Характеристики	Структуры управления		
	Иерархия	Корпорация	Сеть
Формализация	++	+	–
Вертикальные связи и вертикальный контроль	++	+	–
Горизонтальные связи и горизонтальный контроль	–	+	++
Неформальные правила	–	+	++
Конкуренция	–	++	+
Инициатива	–	++	+
Командная работа	+/-	+	++
Взаимопомощь и доверие	–	+	++

Методология исследования

Цель и задачи

Основная цель эмпирической части работы — выделить характеристики, описывающие такие структуры управления транзакциями, как иерархия, корпорация и сеть, и оценить распространенность данных характеристик в органах исполнительной власти России, чтобы выделить преобладающую структуру управления.

В соответствии с обозначенной целью были решены следующие задачи:

- выделены характеристики трех «идеальных» типов структур управления: иерархии, корпорации и сети;
- разработан инструментарий, позволяющий выявить наличие данных характеристик в органах исполнительной власти РФ;
- исследовано, какие элементы различных типов структур управления представлены в Минэкономразвития РФ.

Объект

Основным объектом исследования выступают государственные служащие, занятые в органах исполнительной власти. Обратимся к ее

структуре. Во главе стоят Президент РФ и Правительство. Непосредственно Президенту подчиняется пять министерств (внутренних дел; по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; иностранных дел; обороны и юстиции), пять служб и два федеральных агентства. Остальные министерства подчиняются Правительству. В нашей работе мы останавливаемся на Министерстве экономического развития¹, которое подчиняется Правительству.

Построение органов власти базируется на принципе иерархии: «каждое нижестоящее звено ответственно перед вышестоящим и подотчетно ему, обязано выполнять его распоряжения и обращаться через него к вышестоящему руководству»². Министерства включены в механизм государственного управления по вертикали: правительство — министерство — объект управления. Мы останавливаемся на министерской системе, которая, как и в большинстве стран, строится на основе отраслевого и программно-целевого принципа и охватывает основные сферы государственного управления и ключевые направления общественного развития. Выделяют следующие основные функции министерства:

- трансформация общественной политики в конкретное управление;
- управление службами министерства;
- координация;
- контроль.

В некоторых странах министерства сосредоточены на управлении одной отраслью, а рядом отраслей в определенной сфере деятельности, то есть для них характерно значительное расширение первого типа функций. Для Минэкономразвития РФ первый тип функций распадается на следующие составляющие:

- «выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития»;
- развитие предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса;

¹ На момент проведения исследования — Министерство экономического развития и торговли. Более подробно со структурой министерства можно ознакомиться в Приложении 1. В исследовании подразделения министерства, отвечающие за блок торговли, не попали, поэтому на выводы реструктуризация не повлияла.

² Козырин А.Н., Глушко Е.К., Штатина М.А. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах. М., 2006. С. 108.

- внешнеэкономическая деятельность;
- торговля;
- имущественные отношения;
- несостоятельность (банкротство) и финансовое оздоровление организаций;
- оценочная деятельность;
- земельные отношения;
- инвестиционная деятельность;
- формирование межгосударственных и федеральных целевых программ;
- разработка и реализация ведомственных целевых программ;
- подготовка сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006—2008 годы;
- создание и функционирование особых экономических зон на территории Российской Федерации;
- управление государственным материальным резервом;
- закупка товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд»³.

Функции министерства распределяются между его основными структурными подразделениями, среди которых принято выделять:

- вертикальные службы (направлены на реализацию основных функций министерства);
- горизонтальные (функциональные) службы (не связаны напрямую с выполнением функций министерства, направлены на обеспечение процесса координации деятельности);
- технические службы (направлены на обеспечение технической составляющей деятельности министерства — функционирование архивов, сбор статистики, система отчетности и планирования)⁴.

В фокусе данного исследования находятся департаменты, которые согласно предложенной классификации могут быть отнесены к горизонтальным и вертикальным службам. Так, департамент управления делами и департамент правового обеспечения, которые нацелены на поддержание работы самого министерства, могут быть отнесены к горизонтальным службам, а департаменты стратегии социально-экономических реформ и государственного регулирования в экономике, которые наце-

³ Положение о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации (утверждено Постановлением Правительства РФ от 27 августа 2004 г. № 443).

⁴ Козырин А.Н., Глушко Е.К., Штатина М.А. Указ. соч. С. 108.

лены на реализацию функций, закрепленных за министерством, — к вертикальным службам⁵.

Трансакция в органах исполнительной власти

Обратимся к специфике трансакции в организациях исполнительной власти (ОИВ). Органы исполнительной власти не занимаются производством товаров и технологий, поэтому определение трансакции Уильямсона — переход от одной стадии производственного процесса к другой — не совсем подходит для нашего анализа. Конечный результат работы и промежуточные стадии оказываются неосязаемыми. Как правило, результатом работы органов исполнительной власти выступают разработанные правовые акты, проекты, решения по определенному кругу проблем. На наш взгляд, для органов исполнительной власти основным критерием трансакции выступает делегирование заданий. То есть трансакция в органах исполнительной власти — это передача задания от одного служащего другому, как правило, один из служащих занимает более высокую ступень в иерархической лестнице, но это не является обязательным условием.

Информационная база

Лабораторией институционального анализа экономических реформ ГУ ВШЭ был разработан инструментарий для оценки структуры управления трансакциями в органах исполнительной власти⁶. Вопросы анкеты позволили воссоздать социально-психологические характеристики респондента, повседневную организацию работы и повседневные практики взаимодействия служащих. По разработанному инструментарию были проведены формализованные интервью с государственными служащими, работающими в Министерстве экономического развития РФ. Интервьюирование проходило в сентябре — октябре 2007 года.

⁵ Более подробно о функциях департаментов см. в Приложении 2.

⁶ Анкета была разработана А.А. Бальсевич, М.Ч. Додловой, Е.А. Подколзиной и М.М. Юдкевич при финансовой поддержке ЦФИ ГУ ВШЭ. Авторы выражают благодарность С.В. Твороговой и А.А. Пановой за участие в разработке инструментария.

Отдельно хотелось бы отметить служащих Министерства экономического развития РФ, оказавших содействие в проведении опроса. Опрос проводился Центром социального прогнозирования.

Опрашивались государственные служащие, занимающие должность от специалиста первой категории до начальника отдела. Одна из задач исследования заключалась в изучении рутин, которые сформировались в органах исполнительной власти РФ, поэтому из выборки были исключены «верхние слои» государственных служащих, так как характер выполняемой ими работы в меньшей степени подразумевает возможности возникновения рутин, что означает сложность формирования устойчивых внутренних моделей поведения.

Всего было опрошено 330 государственных служащих, из них:

- департамент правового обеспечения — 41;
- департамент стратегии социально-экономических реформ — 67;
- департамент государственного регулирования в экономике — 20;
- департамент управления делами — 202.

Таблица 6. Количество опрошенных государственных служащих по департаментам

Департамент	% в общем числе опрошенных	Доля тех, кто работает в соотв. департаменту меньше 2 лет, в общем кол-ве работающих меньше 2 лет	Доля тех, кто работает в соотв. департаменту от 2 до 5 лет, в общем кол-ве работающих от 2 до 5 лет	Доля тех, кто работает в соотв. департаменту больше 5 лет, в общем кол-ве работающих больше 5 лет
Правового обеспечения	12,4	0,08	0,22	0,10
Стратегии социально-экономических реформ	20,3	0,22	0,22	0,18
Государственного регулирования в экономике	6,1	0,08	0,08	0,04
Управления делами	61,2	0,62	0,48	0,68

Мы выделили основные характеристики, по которым описываем структуру управления трансакциями в органах исполнительной власти и описали информационную базу, на которой построено исследование. В табл. 7 представлено соответствие характеристик и ответов респондентов, которые свидетельствуют о наличии той или иной структуры управления.

Таблица 7. Характеристики и элементы структур управления

Характеристики структур управления		
Иерархия	Корпорация	Сеть
Формализация		
Что привлекает в работе в ОИВ?		
<ul style="list-style-type: none"> • гарантии занятости и стабильность дохода • возможность получения государственных гарантий в виде пенсии, медицинского страхования, социального страхования 	<ul style="list-style-type: none"> • перспективы роста • возможность получения знаний и опыта 	<ul style="list-style-type: none"> • интересные задачи • интересный коллектив
Как происходит найм на работу?		
<ul style="list-style-type: none"> • объявление о вакансиях • служба занятости 	<ul style="list-style-type: none"> • объявление о вакансии • после прохождения стажировки 	<ul style="list-style-type: none"> • через предложение нового начальника • через коллег, родственников и знакомых
Опишите свой график работы в министерстве		
<ul style="list-style-type: none"> • присутствие на рабочем месте в соответствии с графиком министерства 	<ul style="list-style-type: none"> • присутствие на рабочем месте зависит от объема работы 	<ul style="list-style-type: none"> • присутствие на рабочем месте зависит от объема работы
За счет чего происходят мотивации и контроль?		
<ul style="list-style-type: none"> • формальное поощрение со стороны руководителя • дисциплинарное взыскание 	<ul style="list-style-type: none"> • возможность повышения по служебной лестнице • поощрение со стороны руководителя 	<ul style="list-style-type: none"> • признание успехов руководителем и коллегами • осуждение со стороны руководителя и коллег, • (без формальной фиксации)
Связи и контроль: вертикаль-горизонталь		
Каким образом, как правило, определяется содержание Вашей работы?		
<ul style="list-style-type: none"> • определение руководителем большей части круга задач служащих, включая координацию процесса распределения работы между служащими • в непредвиденных ситуациях руководитель определяет, что необходимо предпринять 	<ul style="list-style-type: none"> • определение работы совместно с руководителем • самостоятельная координация с коллегами с целью оптимизации получаемого результата 	<ul style="list-style-type: none"> • объем работы определяется независимо от руководителя • самостоятельная координация с коллегами за счет построенных хороших отношений в коллективе
Зависит ли продвижение по службе от руководителя?		
<ul style="list-style-type: none"> • значительная роль руководителя в продвижении по служебной лестнице 	<ul style="list-style-type: none"> • значительная роль руководителя в продвижении по служебной лестнице 	<ul style="list-style-type: none"> • продвижение по служебной лестнице не зависит от руководителя

Окончание табл. 7

Как происходит передача заданий?		
<ul style="list-style-type: none"> • передача заданий от вышестоящих к нижестоящим служащим 	<ul style="list-style-type: none"> • передача заданий от вышестоящих к нижестоящим служащим или служащим, занимающим аналогичную должность 	<ul style="list-style-type: none"> • передача поручений другим сотрудникам независимо от занимаемой ими должности (подобные поручения формально не фиксируются)
Неформальные правила		
<ul style="list-style-type: none"> • между собой сотрудники обсуждают только рабочие вопросы • советуются с тем, кто дал поручение при возникновении затруднений 	<ul style="list-style-type: none"> • советуются с тем, кто лучше разбирается в вопросе при возникновении затруднений 	<ul style="list-style-type: none"> • высокая степень распространения информации о своей работе между сотрудниками • ходят вместе обедать • советуются с тем, кто лучше разбирается в вопросе при возникновении затруднений
Конкуренция		
Зависит ли продвижение по служебной лестнице от успехов коллег?		
<ul style="list-style-type: none"> • не зависит 	<ul style="list-style-type: none"> • зависимость продвижения от качества выполнения своей работы и от качества выполнения работы коллегами 	<ul style="list-style-type: none"> • определение продвижения сотрудника по служебной лестнице успешностью работы коллектива в целом
Инициатива		
Как часто служащие проявляют инициативу?		
<ul style="list-style-type: none"> • редко 	<ul style="list-style-type: none"> • часто (это поощряется руководителем) 	<ul style="list-style-type: none"> • часто
Командная работа		
Какие задания преобладают?		
<ul style="list-style-type: none"> • индивидуальные задания 	<ul style="list-style-type: none"> • есть как коллективные, так и индивидуальные задания 	<ul style="list-style-type: none"> • преобладают коллективные задания • наличие совместной работы с сотрудниками других подразделений
Взаимопомощь и доверие		
<ul style="list-style-type: none"> • редко просят о помощи • редко идут навстречу при просьбе помочь 	<ul style="list-style-type: none"> • иногда просят о помощи • иногда идут навстречу при просьбе помочь 	<ul style="list-style-type: none"> • часто просят о помощи • часто идут навстречу при просьбе помочь

Анализ характеристик структур управления транзакциями, распространенных в Минэкономразвития РФ

На основе проведенного теоретического анализа были выдвинуты следующие гипотезы:

- поведение большинства сотрудников горизонтальных служб Минэкономразвития РФ демонстрирует наличие характеристик, соответствующих иерархической структуре управления;
- в вертикальных службах поведение большинства сотрудников демонстрирует наличие формализованных отношений (иерархия), вертикальных связей (иерархия), горизонтального контроля (сети), командной работы (корпорация);
- поведение сотрудников на разных ступенях служебной лестницы демонстрирует характеристики, соответствующие различным структурам управления: нижние уровни — иерархия, средние уровни — корпорация, верхние уровни — сети.

Анализ проводился для трех групп респондентов: 1) проработавших в министерстве менее 2 лет; 2) от 2 до 5 лет; 3) более 5 лет. Разграничение было сделано для того, чтобы выявить различия в поведении служащих, для которых рутины являются уже сформированными, и для тех, кто к ним только приспосабливается (служащие, проработавшие меньше двух лет). Если в сообществе существует достаточно большое количество индивидов, придерживающихся определенных правил, то вновь пришедший будет вынужден принять эти правила. Рассмотрим более подробно, какие из характеристик представлены в выбранных для исследования департаментах Минэкономразвития РФ.

Формализация

Результаты опроса по выделенным характеристикам представлены в Приложении 3. Около 39% государственных служащих отметили, что в государственной службе их привлекает гарантия занятости и стабильность дохода, около 30% — государственные гарантии, 40% — полученные знания и опыт, 18% — интересные задачи, 12% — интересный коллектив (см. табл. П2). Причем ответы «стабильность дохода» и «государственные гарантии» были наиболее распространены среди тех, кто проработал в министерстве более 5 лет. Всего среди опрошенных 42% проработали в министерстве больше 5 лет. При сравнении представлений о привлекательности государственной службы для служащих из го-

ризонтальных и вертикальных подразделений было установлено, что служащих из горизонтальных служб больше привлекают гарантии занятости и стабильности дохода, а из вертикальных — полученные знания и опыт. Одно из возможных объяснений подобных различий заключается в том, что приходя на работу в горизонтальные службы, сотрудники ориентируются на продолжительный период работы на одном месте, а приходя на работу в вертикальные службы — собираются через несколько лет сменить место работы. Косвенным подтверждением этого является то, что среди респондентов, которых привлекают государственные гарантии, 62% проработали больше 5 лет, а среди тех, кто ценит полученные знания и опыт, 42% проработали менее 2 лет.

Объявлениями о вакансиях и услугах службы занятости при устройстве на работу воспользовались единицы, причем из тех, кто пользовался, большинство работает в министерстве менее 2 лет. Большинство пришло на работу по предложению коллег (30%) и знакомых (24%). Среди служащих горизонтальных и вертикальных подразделений большинство пришло по предложению коллег (30% и 31% соответственно), однако в горизонтальные службы 25% респондентов пришло по предложению родственников, а в вертикальные — 24% пришло по объявлению о вакансии (см. табл. П3).

Степень разнообразия заданий варьируется между вертикальными и горизонтальными службами (см. табл. П4). Для последних характерно смещение в сторону однотипных заданий, в то время как для вертикальных служб наоборот — в сторону разнообразных, что соответствует нашим предположениям. Только треть опрошенных присутствует на рабочем месте в соответствии с графиком работы министерства, большинство работает по ненормированному рабочему графику. Брать работу на дом в министерстве не принято (62%) (см. табл. П5).

Вертикальные связи и вертикальный контроль

Наличие явно выраженной иерархической структуры свойственно иерархии и корпорации. Подобные признаки в сетевом управлении должны сводиться к минимуму. Результаты опроса по выделенным характеристикам представлены в Приложении 4. Как правило, сотрудники не передают часть своих заданий другим (60%), однако если передают, то это либо коллеги, занимающие аналогичную должность (19%), либо те, кто стоит ниже по служебной лестнице (21%). Представителям горизонтальных служб в большей степени свойственно передавать задания вниз по служебной лестнице, чем представителям вертикальных служб, хотя

подавляющее большинство респондентов обоих типов подразделений ответили, что им не свойственно передавать полномочия.

При возникновении затруднений при выполнении работы служащие предпочитают обращаться к тому, кто дал поручение (56%), а не к тому, кто лучше разбирается в проблеме (29%). По мнению 62% респондентов, продвижение по службе зависит от их руководителя. Это был самый популярный ответ независимо от стажа государственной службы. Жесткая дисциплина в основном обеспечивается за счет осуждения со стороны руководителя — так ответил 61% респондентов. А добросовестная работа поощряется одобрением вышестоящих коллег (48%). Примерно 60% респондентов считают, что когда они уходят в отпуск или берут больничный, их работу выполняет сотрудник, которого назначает руководитель.

Горизонтальные связи и горизонтальный контроль

Согласно результатам опроса, в министерстве нет широко распространенной практики делегирования заданий коллегам, занимающим аналогичную должность или стоящих выше по служебной лестнице (табл. П6). Большинство служащих не боятся столкнуться с осуждением своих действий коллегами. Опрос показал, что 29% служащих очень часто делятся информацией между собой и 24% помогают друг другу справляться с возникающими проблемами. Соответственно 46% и 51% опрошенных отметили, что это происходит иногда.

Независимо от типа службы многим сотрудникам свойственно обсуждать рабочие вопросы в деталях (табл. П10), однако для вертикальных служб характерно более плотное (не только по работе) общение между сотрудниками в процессе трудовой деятельности (табл. П11). Совместное проведение досуга служащим Минэкономразвития не свойственно.

Взаимопомощь и доверие

Данная характеристика также должна быть в большей степени представлена в сетевом управлении. В частности, в случае сетевого управления в организации должно присутствовать обоюдное желание среди служащих как обращаться за помощью к коллегам, так и прийти на помощь в случае необходимости. Предполагается и более тесное общение между коллегами, которое выходит за рамки рабочих отношений.

Готовность прийти на помощь очень сильно различается между департаментами. Так, 78% служащих департамента правового обеспечения и 60% служащих департамента государственного регулирования в экономике никогда не соглашаются помогать. При этом в целом по министерству 56% соглашаются помочь всегда и 32% — достаточно часто. Однако здесь следует отметить, что 83% респондентов соглашаются помочь вышестоящему сотруднику, и о помощи просят, как правило, сотрудника, который занимает нижестоящую должность (30%).

Два наиболее популярных ответа среди служащих министерства (см. Приложение 6) — готовы помочь «почти всегда» либо «почти никогда». Начальникам и заместителям начальников, как правило, очень редко отказывают в помощи, для остальных должностей однозначной зависимости установить не удалось.

Конкуренция

Проведенный опрос показал, что подавляющее большинство служащих считает, что продвижение сотрудника по служебной лестнице не зависит от успехов его коллег, причем так считает половина тех, кто проработал в министерстве больше 5 лет. О том, что качество является первоочередным в продвижении по службе, сказали 32% опрошенных, однако здесь 42% составляют те, кто проработал в министерстве меньше 2 лет. Важно отметить, что 20% опрошенных отмечали, что продвижение по служебной лестнице во многом зависит от хороших отношений с начальством, среди них 46% проработали в министерстве более 2 лет.

В Приложении 7 представлена зависимость продвижения сотрудника по служебной лестнице от успехов коллег для вертикальных и горизонтальных служб. Несмотря на то что подавляющее большинство утверждает, что коллеги не оказывают влияния на их продвижение, в горизонтальных службах более 20% опрошенных отметили, что подобное влияние, хотя и в незначительном объеме, не присутствует.

Инициатива

Для иерархии не свойственно проявление инициативы, в сетях и корпорации предполагается частое ее проявление, причем в корпорации она должна поощряться руководителем. Результаты опроса по готовности проявлять инициативу и по характеру ее поощрения представлены в Приложении 8. В ходе опроса 52% респондентов сообщили, что проявлять инициативу им приходится иногда, и только 23%

отметили, что часто. Среди тех, кто проявляет инициативу, преобладают сотрудники, прослужившие в министерстве более 5 лет. Причем 25% респондентов считают, что инициатива вообще не поощряется, а 35% затруднились ответить на вопрос о наличии формального или неформального поощрения проявляемой инициативы. Также те, кто дольше проработал в министерстве, отметили, что проявление инициативы поощряется руководителем, как материально, так и нематериально. Особенно данное мнение распространено среди сотрудников департамента управления делами, который относится к горизонтальным службам.

Командная работа

В качестве показателей командной работы рассматривались вовлеченность служащих в выполнение коллективных заданий, наличие совместной работы с сотрудниками других подразделений и определение продвижения сотрудника по служебной лестнице успешностью работы коллектива в целом. Данные показатели характерны для сетевой структуры управления. В иерархии и корпорации большая часть работы выполняется индивидуально, поэтому поощрение и взыскания также ориентированы на отдельно взятого работника, а не на коллектив.

Для министерства оказалось характерным индивидуальное выполнение работы (Приложение 9): 57% респондентов работают индивидуально (среди них 44% тех, кто проработал в министерстве более 5 лет), 32% — совместно с коллегами из своего подразделения, 11% — совместно с коллегами из других подразделений. Только 7% опрошенных отметили, что продвижение сотрудника зависит от успешности работы коллектива в целом, из чего следует, что в министерстве поощряется индивидуальное выполнение заданий.

Таким образом, на основе первичного анализа данных мы выделяем следующие характеристики, которые были выбраны более чем 20% респондентов, отвечавших на соответствующие вопросы. Выделенные ответы сгруппированы по структурам управления транзакциями.

Характеристики, из которых складывается иерархическая структура управления министерства:

- сотрудников министерства привлекает в их нынешней работе гарантия занятости, стабильность дохода и государственные гарантии;
- руководитель играет существенную роль в распределении заданий и в продвижении подчиненных по службе;

- график работы сотрудника совпадает с рабочим графиком министерства;
- дисциплина обеспечивается с помощью (формальных) действий руководителя;
- в непредвиденных ситуациях именно руководитель определяет, что необходимо предпринять.

Характеристики, из которых складывается корпоративная структура управления министерства:

- ориентация государственных служащих при выборе карьеры в государственном секторе на перспективы роста, возможность получения знаний и опыта;
- служащие приходят раньше и уходят позже, если у них много работы;
- содержание работы определяется совместно с руководителем;
- продвижение по службе зависит от качества выполнения работы;
- успехи коллег оказывают незначительное влияние на возможности продвижения по карьерной лестнице;
- сотрудники часто проявляют инициативу, более того, она, по их мнению, оказывает влияние на карьерный рост.

Характеристики, из которых складывается сетевая структура управления министерства:

- найм на работу происходит через предложение коллег, родственников и знакомых;
- объем работы может определяться независимо от руководителя;
- распространено совместное выполнение заданий;
- мотивация к добросовестной работе обеспечивается за счет поощрения или осуждения со стороны коллег или начальника, не подразумевающих формальной фиксации;
- распространены практики взаимопомощи.

С точки зрения определения характеристик существующей структуры управления, нас интересует не только частота проявления тех или иных практик при организации ежедневной работы государственных служащих, но и то, носят ли эти практики устойчивый характер. Поэтому далее с помощью кластерного анализа (методом *к*-средних) мы выделяем **группы респондентов**, демонстрирующих схожее поведение относительно проявления инициативы, конкуренции, взаимопомощи, а также одинаково воспринимающих существующие формальные и неформальные ограничения. В кластерный анализ были включены переменные из табл. 7, в которой представлено соответствие характеристик структуры управления и ответов респондентов, которые свидетельствуют

о наличии этих характеристик. При этом рассматриваются только те ответы, которые выбирали более 20% респондентов. Список переменных, на основе которых проводился кластерный анализ, представлен в Приложении 10 (табл. П21).

Более того, на разных уровнях иерархии взаимодействие чиновников может быть организовано различным образом. Это определяется спецификой выполняемых заданий, особенностями контроля, численностью сотрудников того же уровня. То есть поведение сотрудников на разных ступенях служебной лестницы может демонстрировать характеристики, соответствующие различным структурам управления. Поэтому дополнительно в кластерный анализ были включены три переменные, указывающие на уровень респондента в иерархии, — *doljn* (сотрудники, занимающие должность специалиста), *doljn3* (сотрудники, занимающие должность консультанта), *doljn4* (сотрудники, занимающие должность начальника или заместителя начальника).

В результате проведения кластерного анализа было выделено три кластера: первый включает 46 респондентов, второй — 77, третий — 59. По результатам кластерного анализа, которые представлены в табл. П22, можно сделать вывод, что структура управления на разных уровнях служебной лестницы различна. В первый кластер вошли респонденты, занимающие верхние ступени служебной лестницы. Для этого кластера в большей степени, чем для других, характерно наличие сетевых элементов, например, внешних связей, и элементов корпорации. Во второй кластер вошли респонденты, наоборот, занимающие нижние ступени служебной лестницы, и их поведение в меньшей степени демонстрирует наличие элементов корпорации. Сетевые элементы практически отсутствуют. Наиболее близкими к иерархической структуре оказываются представители третьего кластера, в который вошли респонденты, работающие в должности консультантов.

Рассмотрим более подробно характеристики структур управления, которые можно выделить для каждого кластера. На основании табл. П22 и табл. 7 будем определять, как те или иные характеристики респондентов в каждом кластере можно интерпретировать с точки зрения структур управления. Структура управления, о которой свидетельствует поведение респондентов, будет указываться в скобках после соответствующей характеристики.

Государственные служащие, занимающие должности начальников и заместителей начальников (*кластер 1*), значительно чаще, чем респонденты из других кластеров, приходят работать в министерство по предложению коллег, с которыми работали ранее (*сеть*), чаще проявляют

инициативу (*корпорация или сеть*), а также отмечают, что существует конкуренция между сотрудниками (*корпорация*). Для них карьерный рост в большей степени определяется качеством работы и зависит от успешности их коллег (*корпорация*). Также они в большей степени, чем остальные сотрудники, расценивают отсутствие продвижения по служебной лестнице как санкцию за недобросовестную работу (*корпорация*). Однако они не отрицают большую роль начальника в продвижении по служебной лестнице (*иерархия или корпорация*). Интересно, что начальники и заместители начальников значительно реже, чем государственные служащие, занимающие более низкие ступени в иерархии, считают, что задания перед ними ставит руководитель. Таким образом, можно сделать вывод, что респонденты, занимающие должности начальников отдела и заместителей начальников отдела, демонстрируют характеристики, присущие таким структурам управления, как корпорация и сеть.

Второй кластер, в который попали специалисты (от специалиста первой категории до ведущего специалиста), по ряду параметров отличается от первого. Члены этого кластера чаще других приходят после прохождения стажировки или после курса лекций по предложению преподавателя (*корпорация*), ориентируясь при этом на карьерный рост (*корпорация*). В то же время сотрудники, занимающие должности специалистов, в значительно большей степени, чем представители первого кластера, ощущают иерархичность структуры и в меньшей степени готовы проявлять инициативу (*иерархия*). Отличия возникают и в оценке перспектив продвижения по служебной лестнице. «Специалисты» практически не чувствуют конкуренции со стороны своих коллег и меньшую роль в своем продвижении отводят руководителю (*иерархия или корпорация*). На основании этого можно сделать вывод, что респонденты, занимающие должности специалистов, демонстрируют характеристики, присущие таким структурам управления, как иерархия и корпорация.

Служащие, занимающие должность консультантов (третий кластер), с одной стороны, в большей степени ощущают подотчетность руководителю — как в постановке задач и в распределении заданий между сотрудниками (*иерархия*), так и в вопросах продвижения по служебной лестнице (*иерархия*), с другой стороны, они работают в основном индивидуально (*иерархия*), редко проявляют инициативу (*иерархия*) и не чувствуют конкуренции со стороны своих коллег (*иерархия*). Таким образом, поведение сотрудников на средних ступенях служебной лестницы демонстрирует наличие элементов иерархии и отсутствие элементов таких структур управления, как корпорация или сеть.

Таблица 8. Структуры управления на разных ступенях служебной лестницы

Специалисты	Консультанты	Начальники
Иерархия	Иерархия	Сеть
Корпорация		Корпорация
		Иерархия

Заключение

Основная цель работы состояла в том, чтобы предложить вариант оценивания существующей структуры управления в органах исполнительной власти. Для этого авторами на основе теории транзакционных издержек с учетом специфики деятельности органов власти, в частности министерств, была разработана классификация элементов, присущих трем возможным структурам управления (сеть, корпорация и иерархия). На основе предложенной классификации был разработан инструментарий для опроса государственных служащих. В работе анализируются данные, полученные в ходе опроса служащих Министерства экономического развития РФ.

Проведенный анализ показал, что среди элементов иерархии можно отметить ориентацию государственных служащих на гарантию занятости и стабильность дохода, посещение рабочего места в соответствии с графиком работы министерства и доминирующую роль руководителя в решении различного рода вопросов. Данные характеристики в большей степени распространены в горизонтальных службах министерства, чем в вертикальных. В вертикальных службах присутствуют элементы корпоративной структуры, такие как ориентация на качество работы при продвижении по служебной лестнице, проявление инициативы государственными служащими, варьирование рабочего графика в зависимости от объема работ. В меньшей степени в структуре управления министерства представлены элементы сетевой структуры, в частности было выявлено присутствие следующих элементов: наем на работу через знакомых и коллег, распространение практик взаимопомощи и совместного выполнения заданий.

Обобщая сказанное выше, можно утверждать, что в структуре управления Минэкономразвития РФ преобладают элементы иерархии, однако представлены как отдельные элементы сетей (неформальные методы

мотивации), так и корпорации (рост по служебной лестнице во многих департаментах определяется качеством выполняемой работы).

Показано, что преобладание элементов различных структур управления варьируется в зависимости от занимаемой должности. Так, в поведении начальников отделов представлены элементы всех трех структур управления, для консультантов в большей степени характерна иерархическая структура управления, а у специалистов присутствуют элементы и иерархии, и корпорации.

Литература

1. Козырин А.Н., Глушко Е.К., Штатина М.А. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах: Учеб. пособие. М.: ТЕИС, 2006.
2. Плаксин С., Жулин А. Пути модернизации государственного аппарата: административная реформа и реформа государственной гражданской службы // Вопросы экономики. 2008. Т. 2 // http://aafnet.integrum.ru/artefact3/ia/ia5.aspx/OeqnQP2R/4409/vpec_D20080219_N2_L2008030621104294_A006.htm.
3. Choi J.-W. Governance Structure and Administrative Corruption in Japan: An Organizational Network Approach // *Public Administration Review*. 2007 (September — October).
4. Considine M., Lewis J.M. Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand // *Public Administration Review*. 2003. Vol. 63. No. 2.
5. Considine M., Lewis J.M. Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks // *Public Administration Review*. 1999. Vol. 59. No. 6.
6. Fleming J., Rhodes R.A.W. Bureaucracy, Contracts and Networks: the Unholy Trinity and the Police // *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*. 2005. Vol. 38. No. 2.
7. Frant H. High-Powered and Low-Powered Incentives in the Public Sector // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1996. Vol. 6. No. 3.
8. Manning N., Parison N. International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation. World Bank Publications, 2004.
9. Moe T. The New Economics of Organization // *American Journal of Political Science*. 1984. Vol. 28. No. 4.

10. Powell W.W. Neither market nor hierarchy: Network forms of organization // *Research in Organizational Behavior*. 1993. Vol. 12.

11. Ruiters D.W.P. Is Transaction Cost Economics Applicable to Public Governance? // *European Journal of Law and Economics*. 2005. Vol. 20.

12. Williamson O.E. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations // *Journal of Law and Economics*. 1979. Vol. 22. No. 2.

13. Williamson O. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives // *Administrative Science Quarterly*. 1991. No. 36 (June).

14. Williamson O.E. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective // *Journal of Law, Economics and Organization*. 1999. Vol. 15. No. 1.

Приложение 1

Структура Минэкономразвития России и штатная численность подразделений центрального аппарата

Таблица ПП. Штатная численность подразделений центрального аппарата Минэкономразвития России

Наименование подразделений центрального аппарата Минэкономразвития России	Штатная численность подразделения
Департамент макроэкономического прогнозирования	115
Департамент стратегии социально-экономических реформ	105
Департамент государственного регулирования в экономике	67
Департамент корпоративного управления	61
Департамент государственного регулирования тарифов и инфраструктурных реформ	68
Департамент имущественных и земельных отношений экономики природопользования	119
Департамент управления делами	331
Департамент внешнеэкономических отношений	119
Департамент экономического сотрудничества со странами СНГ	69
Департамент торговых переговоров	68
Департамент государственного регулирования внешнеторговой деятельности и таможенного дела	193
Департамент инвестиционной политики и государственных инвестиций	105
Департамент территориального развития	125
Департамент правового обеспечения	72
Финансовый департамент	82
Департамент экономики программ обороны и безопасности	194

Приложение 2

Функции департаментов Минэкономразвития России, включенных в анализ

«Департамент правового обеспечения является структурным подразделением центрального аппарата Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, осуществляющим правовое обеспечение его деятельности». Положение о департаменте правового обеспечения Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, утвержденное Приказом Минэкономразвития России от 25 октября 2004 г. № 285.

«Департамент государственного регулирования в экономике является структурным подразделением центрального аппарата Минэкономразвития, осуществляющим подготовку предложений по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, внутренней торговли, государственного регулирования в экономике, создания механизмов негосударственного регулирования (саморегулирования) предпринимательской деятельности, развития информационных и коммуникационных технологий в пределах полномочий Министерства, осуществления административной реформы». С изменениями и дополнениями от 4 октября 2006 г. (приказ №3 09) в Положении о Департаменте государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, утвержденном Приказом Минэкономразвития России от 14 февраля 2005 г. № 29.

«Департамент стратегии социально-экономических реформ является структурным подразделением центрального аппарата Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, осуществляющим в пределах полномочий Министерства функции по выработке и обоснованию стратегических направлений развития экономики Российской Федерации, выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, анализу и формированию стратегии реформирования социально-трудовой сферы и отраслей социально-культурной сферы, подготовке предложений в области государственной налоговой политики, выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере создания и функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации, создания инновационной инфраструктуры в рамках частно-государственного партнерства, обеспечения информационной открытости нормативной правовой и другой работы Министерства в рамках компетенции Департамента». Положение о Департаменте стратегии социально-экономических реформ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, утвержденное Приказом Минэкономразвития России от 30 октября 2006 г. № 347.

Приложение 3

Формализация

Таблица П2. Что привлекает государственных служащих в работе в Минэкономразвития России?

Государственных служащих привлекает	% от общего числа респондентов	Вертикальные службы	Горизонтальные службы	Проработали в министерстве		
				До 2 лет	От 2 до 5 лет	Больше 5 лет
				% от количества выбравших соответствующий вариант ответа		
Гарантия занятости и стабильность дохода	39,1	33,3	41,2	0,21*	0,17	0,62
Перспективы роста	20	17,2	21,0	0,56	0,26	0,18
Интересный коллектив	12,7	13,8	12,3	0,38	0,21	0,40
Интересные задачи	18,5	17,2	18,9	0,26	0,16	0,57
Полученные знания и опыт	40,3	55,2	35,0	0,42	0,27	0,31
Государственные гарантии (пенсии, медицинское страхование, социальное страхование и т.д.)	30,9	29,9	31,3	0,17	0,24	0,6
Удобный график работы и отпусков	4,5	5,7	4,1	0,33	0,33	0,33
Возможность бесплатного повышения квалификации и получения дополнительного образования	9,7	11,5	9,1	0,47	0,41	0,13

* Процент от общего числа респондентов, выбравших такой ответ на поставленный вопрос, которые работают меньше 2 лет.

Таблица П3. Как служащие пришли работать в Минэкономразвития?

Пришли на работу	Тип подразделения		% от общего числа респондентов
	вертикальная служба	горизонтальная служба	
	% от количества работающих в соответствующей службе		
По объявлению о вакансии	24,1	4,1	9,4
Через службу занятости	2,3	2,1	2,1
После прохождения стажировки, практики, учебного курса в вузе	10,3	14,4	13,3
Предложил новый начальник	8,0	11,5	10,6
Предложили коллеги, с которыми работал(а) ранее	29,9	30,9	30,6
Предложили знакомые, родственники	19,5	25,1	23,6
Другое	5,7	11,9	10,3
	100,0	100,0	100,0
ИТОГО, % of Total	26,4	73,6	100,0

Таблица П4. Разнообразие выполняемых заданий в зависимости от типа подразделения

		Однотипные — разнообразные задания				
		1	2	3	4	5
Вертикальная служба	% от количества работающих в соответствующей службе	3,6	13,1	35,7	21,4	26,2
Горизонтальная служба		12,5	16,7	31,9	16,2	22,7

Таблица П5. Приходится ли служащим брать работу на дом?

Вы берете работу на дом:	Тип подразделения		% от общего числа респондентов
	вертикальная служба	горизонтальная служба	
	% от количества работающих в соответствующей службе		
Да, часто		2,9	2,1
Иногда	47,1	32,5	36,4
Нет	52,9	64,6	61,5

Приложение 4 Вертикальные связи и вертикальный контроль

Таблица П6. Передача заданий вниз по служебной лестнице

Да, передаю тем, кто стоит ниже меня по служебной лестнице	Тип подразделения		% от общего числа респондентов
	вертикальная служба	горизонтальная служба	
	в % от количества работающих в соответствующей службе		
Нет	86,2	76,1	78,8
Да	13,8	23,9	21,2

Таблица П7. Как поступают сотрудники при возникновении затруднений при выполнении работы?

	Тип подразделения		% от общего числа респондентов
	вертикальная служба	горизонтальная служба	
	% от количества работающих в соответствующей службе		
Советуетесь с тем, кто дал Вам поручение или задание	71,3	49,4	55,2
Обращаетесь за советом к сотруднику, который хорошо разбирается в данном вопросе	20,7	31,3	28,5
Обращаетесь за советом к сотруднику, с которым у Вас хорошие отношения	1,1	5,8	4,5
Пытаетесь справиться с затруднением самостоятельно	6,9	11,9	10,6
ИТОГО, % of Total	26,4	73,6	100,0

Таблица П8. Кто выполняет работу, когда сотрудники уходят в отпуск или болеют?

Работу выполняет	Отпуск			Заболели		
	Тип подразделения		% от общего числа респондентов	Тип подразделения		% от общего числа респондентов
	вертикальная служба	горизонтальная служба		вертикальная служба	горизонтальная служба	
Сотрудник, которого назначает Ваш руководитель	44,8	65,4	60,0	50,6	65,0	61,2
Сотрудник, которому Вы поручаете выполнение своих обязанностей	11,5	12,8	12,4	10,3	12,3	11,8
Сотрудник, которого Вы просите выполнять Вашу работу	29,9	5,3	11,8	20,7	4,9	9,1
Никто, Вы доделываете работу сами по возвращении на работу	4,6	7,8	7,0	4,6	8,2	7,3
Никто, Вы работаете во время отпуска (или болезни)	2,3	1,2	1,5	3,4	2,5	2,7
Вы не знаете, кто выполняет Вашу работу в это время	6,9	7,4	7,3	10,3	7,0	7,9

Окончание табл. П8

Таблица П9. Степень зависимости карьеры сотрудников разных департаментов от их руководителей, %

Степень зависимости карьеры респондентов от их руководителей	Департамент правового обеспечения	Департамент управления делами	Департамент стратегии социально-экономических реформ	Департамент государственного регулирования в экономике
	Горизонтальные службы		Вертикальные службы	
Считают, что руководитель играет большую роль в их продвижении по службе	58,5	61,4	70,1	50,0
Считают, что роль руководителя в их продвижении не столь значительна	7,3	7,9	7,5	0,0
Считают, что руководитель никак не влияет на их продвижение по служебной лестнице	4,9	5,9	4,5	5,0
Считают собственный стаж работы недостаточным для того, чтобы ответить на этот вопрос	17,1	8,4	10,4	10,0
Затруднились ответить	12,2	16,3	7,5	35,0

Приложение 5 Горизонтальные связи и горизонтальный контроль

Таблица П10. Что обсуждают государственные служащие?

	Тип подразделения		% от общего числа респондентов
	вертикальная служба	горизонтальная служба	
	в % от количества работающих в соответствующей службе		
Рабочие вопросы (в деталях)	54,0	54,3	54,2
Обычно ничего не обсуждаю	1,1	7,0	5,5

Таблица П11. Степень общения служащих между собой

	Тип подразделения		% от общего числа респондентов
	вертикальная служба	горизонтальная служба	
	в % от количества работающих в соответствующей службе		
Мы в основном общаемся только по рабочим вопросам	36,8	58,4	52,7
Мы ходим вместе обедать	64,4	46,1	50,9
Мы отмечаем дни рождения друг друга, «скидываемся» на подарки	70,1	53,5	57,9
Мы проводим досуг вместе	5,7	1,2	2,4

Приложение 6 Взаимопомощь и доверие

Таблица П12. Как часто служащие идут навстречу, когда их просят о помощи по работе?

	Тип подразделения		% от общего числа респондентов
	вертикальная служба	горизонтальная служба	
	в % от количества работающих в соответствующей службе		
Почти всегда	35,6	29,6	31,2
Достаточно часто	13,8	19,3	17,9
Редко	8,0	2,5	3,9
Почти никогда	42,5	48,6	47,0

Таблица П13. Чувствуют ли служащие себя обязанными помочь в ответ, если им помогли?

	Тип подразделения		% от общего числа респондентов
	вертикальная служба	горизонтальная служба	
	в % от количества работающих в соответствующей службе		
Да	16,1	25,5	23,0
Скорее да	32,2	18,5	22,1
Скорее нет	8,0	4,9	5,8
Нет	1,1	0,8	0,9

Приложение 7 Конкуренция

Таблица П14. Зависимость продвижения сотрудника по служебной лестнице от успехов коллег

	Тип подразделения		% от общего числа респондентов
	вертикальная служба	горизонтальная служба	
	в % от количества работающих в соответствующей службе		
Да, достаточно сильно зависит	4,6	14,8	12,1
Да, зависит, но не очень сильно	16,1	23,5	21,5
Нет, не зависит	49,4	39,1	41,8
Затрудняюсь ответить	29,9	22,6	24,5

Приложение 8 Инициатива

Таблица П15. Частота возникновения ситуаций, когда служащие проявляют инициативу в рабочих вопросах

Частота проявления инициативы в рабочих вопросах респондентами	%	До 2 лет	От 2 до 5 лет	Больше 5 лет	2/ всего	(2–5)/ всего	5/ всего
Часто	23,6	0,21	0,20	0,28	0,28	0,22	0,50
Иногда	52,1	0,50	0,55	0,52	0,31	0,27	0,42
Редко	19,7	0,25	0,19	0,16	0,42	0,25	0,34
Никогда	4,5	0,04	0,05	0,05	0,27	0,27	0,47

Таблица П16. Частота проявления инициативы в рабочих вопросах сотрудниками разных департаментов, %

Частота проявления инициативы в рабочих вопросах респондентами	Департамент правового обеспечения	Департамент управления делами	Департамент стратегии социально-экономических реформ	Департамент государственного регулирования в экономике
	Горизонтальная служба		Вертикальная служба	
Часто	12,2	29,7	13,4	20,0
Иногда	56,1	46,0	65,7	60,0
Редко	22,0	19,8	19,4	15,0
Никогда	9,8	4,5	1,5	5,0

Таблица П17. Поощряется ли проявление инициативы каким-либо образом, %

Да, Вашим руководителем, материально (выплата поощрения)	16,1
Да, Вашим руководителем, нематериально (объявление благодарности)	19,1
Да, другими сотрудниками отдела	7,3
Другое	0,6
Нет	25,8
Затрудняюсь ответить	35,5

Таблица П18. Характер поощрения инициативы работников в разных департаментах, %

Характер поощрения инициативы	Департамент правового обеспечения	Департамент управления делами	Департамент стратегии социально-экономических реформ	Департамент государственного регулирования в экономике
	Горизонтальная служба		Вертикальная служба	
Руководителем, материально (выплата поощрения)	9,8	19,8	9,0	15,0
Руководителем, нематериально (объявление благодарности)	9,8	21,3	22,4	5,0
Другими сотрудниками отдела	4,9	7,9	9,0	0,0
Другое	2,4	0,5	0,0	0,0
Нет	41,5	23,8	20,9	30,0
Затруднились ответить	34,1	31,7	41,8	55,0

Таблица П19. Характер поощрения инициативы работников в зависимости от срока службы

Поощряется ли проявление инициативы каким-либо образом?	%	До 2 лет	От 2 до 5 лет	Больше 5 лет	2/всего	(2—5)/всего	5/всего
Да, Вашим руководителем, материально (выплата поощрения)	16,1	0,13	0,16	0,18	0,26	0,25	0,49
Да, Вашим руководителем, нематериально (объявление благодарности)	19,1	0,20	0,18	0,19	0,33	0,24	0,43
Нет	25,8	0,17	0,34	0,28	0,21	0,33	0,46
Затрудняюсь ответить	35,5	0,50	0,25	0,30	0,45	0,18	0,37

Приложение 9 Командная работа

Таблица П20. Организация работы служащих

	Тип подразделения		% от общего числа респондентов
	вертикальная служба	горизонтальная служба	
	в % от количества работающих в соответствующей службе		
Выполняют большую часть работы индивидуально	55,2%	57,6%	57,0%
Выполняют работу совместно с сотрудниками своего подразделения	25,3%	34,2%	31,8%
Выполняют работу совместно с сотрудниками других подразделений	19,5%	8,2%	11,2%

Приложение 10 Кластерный анализ

Таблица П21. Переменные, использованные в кластерном анализе

Вопрос	Ответ	Переменная
Что Вас привлекает в работе в данном министерстве?	Гарантия занятости и стабильность дохода	a03.1
	Полученные знания и опыт	a03.5
	Государственные гарантии (пенсии, медицинское страхование, социальное страхование и т.д.)	a03.6
Как Вы пришли работать в данное министерство?	Вы пришли работать в данное министерство по предложению о работе после прохождения стажировки, практики, учебного курса в вузе	a04.3
	Вы пришли работать в данное министерство по предложению нового начальника	a04.4
	Вы пришли работать в данное министерство по предложению коллег, с которыми работали ранее	a04.5
Каким образом, как правило, определяется содержание Вашей работы?	Ваш руководитель ставит перед Вами задания	a06.1
Как организована Ваша работа?	Вы выполняете большую часть работы индивидуально	a07.1
Как часто Вам идут навстречу, когда Вы просите о помощи по работе?	Вам почти всегда идут навстречу, когда Вы просите о помощи	a22.1
Если у Вас возникает затруднение при выполнении работы, как Вы обычно поступаете?	Если у Вас возникает затруднение, то Вы советуетесь с тем, кто дал задание	a24.1
	Если у Вас возникает затруднение, то Вы обращаетесь за советом к сотруднику, который хорошо разбирается	a24.2
Как часто возникают ситуации, когда Вы проявляете инициативу в рабочих вопросах?	Ситуации, когда Вы проявляете инициативу в рабочих вопросах, возникают часто	a25.1
Как Вы считаете, чем в первую очередь определяется продвижение сотрудника по служебной лестнице в Вашем департаменте?	В Вашем департаменте продвижение сотрудника по служебной лестнице в первую очередь определяется качеством выполняемой работы	a28.1
	В Вашем департаменте продвижение сотрудника по служебной лестнице в первую очередь определяется хорошими отношениями с сотрудниками, занимающими руководящие должности	a28.4

Зависит ли продвижение сотрудника по службе от успехов коллег, работающих с ним в одном отделе?	Продвижение сотрудника по служебной лестнице достаточно сильно зависит от успехов коллег, работающих с ним в одном отделе	a29.1
Как Вы считаете, в какой степени Ваше продвижение по службе зависит от Вашего руководителя?	Мой руководитель играет большую роль в моем продвижении по службе	a30.1
Что происходит в ситуации, когда сотрудник отдела систематически не выполняет порученные ему задания?	Руководитель делает выговор такому сотруднику	a34.1
	Коллеги осуждают такого сотрудника	a34.2
	Такой сотрудник не получает премии	a34.3
	Такой сотрудник не получает продвижения по служебной лестнице	a34.4
Когда Вы уходите в отпуск, кто обычно выполняет Вашу работу?	Когда Вы уходите в отпуск, обычно Вашу работу выполняет сотрудник, которого назначает Ваш руководитель	a36.1

Кластерный анализ: Три кластера, переменные — a03.1, a03.5, a03.6, a04.3, a04.4, a04.5, a06.1, a07.1, a22.1, a24.1, a25.1, a28.1, a28.4, a29.1, a30.1, a34.1, a34.2, a34.3, a34.4, a36.1, doljn, doljn3, doljn4.

Таблица П22. Результаты кластерного анализа 1

Final Cluster Centers	Кластеры		
	1	2	3
Гарантия занятости и стабильность дохода (a03.1)	0,41	0,35	0,46
Полученные знания и опыт (a03,5)	0,41	0,45	0,31
Государственные гарантии (a03,6)	0,26	0,27	0,34
Устройство на работу после прохождения стажировки (a04.3)	0,04	0,22	0,08
Устройство на работу по предложению нового начальника (a04.4)	0,15	0,06	0,20
Устройство на работу по предложению коллег, с которыми работали ранее (a04.5)	0,57	0,21	0,25
Руководитель ставит задания (a06.1)	0,33	0,62	0,66
В основном индивидуальная работа (a07.1)	0,48	0,52	0,61
Высокий уровень взаимопомощи (a22.1)	0,67	0,51	0,56
В случае затруднения, обращение к тому, кто дал задание (a24.1)	0,59	0,58	0,54
Частое проявление инициативы (a25.1)	0,54	0,27	0,19
Продвижение сотрудника по службе определяется качеством работы (a28.1)	0,43	0,30	0,39
Продвижение сотрудника по службе определяется хорошими отношениями с сотрудниками, занимающими руководящие должности (a28.4)	0,09	0,23	0,27

Продвижение сотрудника по службе достаточно сильно зависит от успехов коллег (a29.1)	0,26	0,10	0,15
Руководитель играет большую роль в продвижении по службе (a30.1)	0,83	0,52	0,80
Санкции за недобросовестную работу: выговор (a34.1)	0,59	0,55	0,53
Санкции за недобросовестную работу: осуждение коллег (a34.2)	0,22	0,29	0,29
Санкции за недобросовестную работу: лишение премии (a34.3)	0,48	0,39	0,37
Санкции за недобросовестную работу: отсутствие продвижения по службе (a34.4)	0,43	0,27	0,32
Руководитель назначает того, кто будет выполнять работу сотрудника, уходящего в отпуск (a36.1)	0,43	0,57	0,63
Специалисты (doljn)	0,00	1,00	0,00
Консультанты (doljn3)	0,00	0,00	1,00
Начальники и заместители начальников (doljn4)	1,00	0,00	0,00

Таблица П23. Расстояние между центрами кластеров

Кластер	1	2	3
1		1,607	1,585
2	1,607		1,481
3	1,585	1,481	

Таблица П24. Число респондентов в каждом кластере

Кластер	1	46
	2	77
	3	59

Препринт WP10/2008/03
Серия WP10
Научные доклады лаборатории
институционального анализа

А.А. Бальсевич, Е.А. Подколзина

**Структуры управления
в органах исполнительной власти:
иерархия, корпорация или сеть?**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Отпечатано в типографии ГУ ВШЭ с представленного оригинал-макета.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 2,8.
Усл. печ. л. 2,6. Заказ № . Изд. № 881.

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73