

Данный файл представлен исключительно в ознакомительных целях.

Уважаемый читатель!

Если вы скопируете данный файл,

Вы должны незамедлительно удалить его сразу после ознакомления с содержанием.

Копируя и сохраняя его Вы принимаете на себя всю ответственность, согласно действующему международному законодательству .

Все авторские права на данный файл сохраняются за правообладателем.

Любое коммерческое и иное использование кроме предварительного ознакомления запрещено.

Публикация данного документа не преследует никакой коммерческой выгоды. Но такие документы способствуют быстрейшему профессиональному и духовному росту читателей и являются рекламой бумажных изданий таких документов.

Герберт А. Саймон,
Дональд У. Смитбург,
Виктор А. Томпсон

МЕНЕДЖМЕНТ В ОРГАНИЗАЦИЯХ



ЭКОНОМИКА

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(РАГС)

Серия:

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ
СЛУЖБА
И РЕГИОНАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ**

Редакционная коллегия
серии:

А.М.Емельянов (председатель),
В.В.Воронов, В.И.Кушлин,
Б.Е.Пеньков, В.В.Петров

PUBLIC ADMINISTRATION

HERBERT A. SIMON

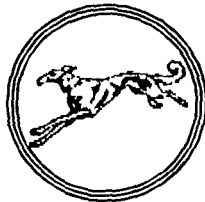
Carnegie Institute of Technology

DONALD W. SMITHBURG

Illinois Institute of Technology

VICTOR A. THOMPSON

Syracuse University



ALFRED A. KNOPF: *NEW YORK*

Герберт А. Саймон, Дональд У. Смитбург,
Виктор А. Томпсон

МЕНЕДЖМЕНТ В ОРГАНИЗАЦИЯХ

*Сокращенный перевод
с английского*

Общая редакция — академик А.М. Емельянов,
вступительная статья — профессор В.В. Петров
и профессор Н.С. Слепцов



Москва
РАГС
«Экономика»
1995

ББК 65.9 (7США)
С15

Книга выпущена при содействии Международной школы
управления "Интенсив" Российской Академии
государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Перевод с английского Л.В.Калинкиной, Г.М.Квашнина, В.М.Лакеева

Редакторы Н.И.Балашова, Н.Н.Барышникова

Федеральная программа книгоиздания России

С $\frac{0607000000 - 028}{011(01) - 95}$

© 1950 — 1974 by H.Simon,
D.Smithburg, V.Thompson
© Перевод Л.В.Калинкиной,
Г.М.Квашнина, В.М.Лакеева, 1995

ISBN 5—282—01840—3

© Оформление, издательство
"Экономика", 1995

ОГЛАВЛЕНИЕ

НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ОРГАНИЗАЦИОННОМ УПРАВЛЕНИИ	7
ПРЕДИСЛОВИЕ	15
Глава 1. ЧТО ТАКОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ?	21
Природа управления	22
Административное управление	25
Расширение масштабов управления	30
Управление как предмет изучения	35
Цели теории административного управления	37
Глава 2. ПОВЕДЕНИЕ ЧЕЛОВЕКА И ОРГАНИЗАЦИЯ	43
Характерные черты поведения в организациях	43
Воздействия на предпосылки поведения	54
Внешние воздействия	56
Влияние формальной и неформальной организации	68
Характер организационных воздействий	72
Заключение: индивидуум и организация	80
Глава 3. СТРОИТЕЛЬНЫЕ БЛОКИ ОРГАНИЗАЦИИ: ФОРМИРОВАНИЕ	
ГРУПП	81
Структурные подразделения организации	81
Роль лидера	93
Заключение	102
Глава 4. СТРОИТЕЛЬНЫЕ БЛОКИ ОРГАНИЗАЦИИ: ГРУППОВЫЕ	
ЦЕННОСТИ	103
Типичные групповые ценности	105
Как защищаются ценности	113
Методы сохранения целостности организации	115
Глава 5. РАЗДЕЛЕНИЕ ТРУДА: РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ МЕЖДУ	
ИНДИВИДУУМАМИ	125
Причины существования пирамидальной структуры	125
Значение разделения труда	128
Почему специализация влияет на эффективность и цели	132
Планы разделения труда	141
Заключение	146
Глава 6. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ: ВЛАСТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ	147
Значение понятия "властные полномочия"	147
Властные полномочия и разделение труда	152
Почему люди подчиняются	156
Глава 7. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ: КОММУНИКАТИВНЫЕ	
ПРОЦЕССЫ	169
Роль обмена информацией в организации	169
Элементы системы обмена информацией	173
Барьеры на пути эффективного обмена информацией	180
Заключение.	193

Глава 8. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ: ОРГАНИЗАЦИЯ КОММУНИКАТИВНЫХ ПРОЦЕССОВ	195
Организация распространения информации	195
Методы контроля и согласования	199
"Память" организации	205
Информационные подразделения	207
Заключение	209
Глава 9. КРУПНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: ТЕНДЕНЦИЯ К ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ	211
Организационные решения как составные (групповые) решения	211
Тенденция к централизации	222
Глава 10. КРУПНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: МЕЖГРУППОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ	231
Конфликт и сотрудничество	231
Положение разноуровневых подразделений одинакового профиля двойной субординации	235
Некоторые аспекты проверки, ведущейся подразделениями с централизующими функциями	237
Отношения между центральными учреждениями и их периферийными подразделениями	240
Заключение	247
Глава 11. ОЦЕНКА УПРАВЛЕНИЯ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ	249
Значение эффективности	249
Эффективность и организационное равновесие	258
Измерение эффективности	263
Эффективность и бюджет	267
Заключение	271
Глава 12. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: МЕХАНИЗМЫ ФОРМАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ	273
Механизмы судебного контроля	274
Подотчетность перед законодательной властью	283
Механизмы иерархического контроля	294
Заключение: механизмы формального контроля	301
Глава 13. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: МЕХАНИЗМЫ НЕФОРМАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ	303
Типы неформального контроля	303
Ответственна ли бюрократия?	316
Усиление процедур подотчетности	317
Заключение	323
ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ	325

НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ОРГАНИЗАЦИОННОМ УПРАВЛЕНИИ

Эффективный менеджмент, несомненно, является ключевой предпосылкой успешного функционирования организаций и в сфере бизнеса, и в государственном, и в общественном секторе. Особенность текущего российского момента состоит в том, что прежние управленческие схемы уже не работают, а современные западные подходы и методы еще невозможно полностью использовать в наших переходных экономических и политических условиях. Поэтому каждый руководитель выбирает те элементы менеджмента, которые, на его взгляд, лучше всего подходят к конкретной ситуации и кажутся ему наиболее полезными для успешной работы. "Компоновка" и разработка на такой основе общей стратегии развития организации — исключительно индивидуальное, творческое дело, во многом определяемое опытом и знаниями руководителя в области менеджмента.

Независимо от того, функционирует ли организация в общественном или государственном секторе (университет, атомная электростанция, правительственное учреждение и т.д.) или она действует в сфере бизнеса, руководителям приходится решать много общих управленческих задач. Это и проблемы приемлемого баланса власти в организациях, и решения по управлению персоналом, и вопросы создания эффективных процедур прохождения решений, и т.д. Эти и многие другие проблемы составляют теоретический каркас науки управления, хорошо развитой и используемой на Западе и явно недостаточно освоенной у нас.

В отличие от частных структур, действующих в жесткой рыночной среде и поэтому четко ориентированных на быстрое усвоение эффективного менеджмента, государственные и общественные организации придают пока менеджменту недостаточное значение. И это объяснимо: будучи звеньями единой административно-государственной системы, эти организации еще слабо подготовлены к работе "напрямую" с рынком. В тех случаях, когда руководители государственных (общественных) структур восприняли идеи значимости менеджмента, отсутствие необходимой законодательной базы и консерватизм, в целом присущий этой системе, затрудняют переход к более эффективному управлению.

В то же время, как показывает западный опыт 80-90-х годов, неизбежны диалог между правительственными и общественными структурами с одной стороны и частным сектором — с другой, постепенная трансформация государственных организаций на базе идей предпринимательства и менеджмента. Сегодня еще многие руководители государственных организаций полагают, что все проблемы упираются в недостаточное финансирование и автоматически будут разрешены в дальнейшем с увеличением централизованных финансовых ассигнований. Однако опыт Запада показывает явную необоснованность таких надежд. Решающая роль в улучшении результатов деятельности организаций — от Белого дома в Вашингтоне до небольшой больницы в Новой Зеландии — связывается скорее с эффективным менеджментом, чем с увеличением налоговых поступлений или сокращением численности персонала.

Сегодня правительства многих развитых стран активно привлекают консультантов-менеджеров и консалтинговые фирмы с целью реорганизации правительственных служб и учреждений. Так, правительство Великобритании консультируют известные фирмы *Andersen Consulting and Booz Allen*. Еще во времена М.Тэтчер в составе правительства были созданы специализированные подразделения по проблемам организационной эффективности, финансовому менеджменту и аудиту государственных организаций. Одним из первых политиков США, присоединившихся к этому движению, был Б.Клинтон — тогдашний губернатор штата Арканзас. Уже будучи президентом, Б.Клинтон поручил ведение своих ежедневных дел бизнесмену Э.Бауэлсу, который разработал специальную схему делового распорядка дня, исключая вторую ступень дел. На уровне правительства всю работу по распространению практики эффективного менеджмента в государственном секторе возглавил вице-президент А.Гор.

Какие конкретные идеи менеджмента из сферы бизнеса были признаны в 90-е годы наиболее конструктивными и успешно использовались для трансформации государственного сектора?

Во-первых, это идея глубокой организационной перестройки, предполагающая переход от многоуровневых, пирамидальных организаций с составляющими их административными структурами к небольшим горизонтальным образованиям. На практике это означает, что крупная организация численностью 500-600 человек преобразуется в сеть ассоциативных структур численностью 50-60 человек. При этом отношения между новыми образованиями строятся не на основе ответственности и контроля, а на базе прибыли, издержек и обновления. Подобная трансформация уже активно осуществляется на правительственном уровне в США, где гигантские

по численности правительственные учреждения трансформируются в небольшие управляемые подразделения¹.

Используя развиваемую в данной книге терминологию (гл. 5, 6), можно утверждать, что организации холдингового типа в большей степени соответствуют динамичной рыночной среде, чем крупные статичные унитарные организации. Указанный переход к сети небольших по размерам структур ведет к снижению информационных и организационных издержек, в то же время резко увеличивая возможности их соприкосновения и взаимодействия с рыночной средой².

Меняется и стратегия формирования бюджетов. В традиционной иерархической организации бюджеты каждого уровня агрегировались и в конечном счете контролировались в административном порядке одним из ее высших руководителей. В сети небольших автономных организаций не происходит агрегации бюджетов и отсутствует административный контроль за их исполнением. Бюджет каждой организации формируется и управляется отдельно, а методики по его составлению заимствуются из сферы бизнеса.

Однако в специфических российских условиях переход к холдинговой, сетевой форме организации должен поддерживаться сильной системой централизованного финансового контроля. В ином случае, как это часто и происходит³, слишком самостоятельная политика отдельных подразделений может привести к краху всей холдинговой структуры. Современное положение в области компьютерного обеспечения позволяет осуществлять оперативный финансовый контроль над крупными организациями и своевременно вносить необходимые коррективы.

Во-вторых, наряду со структурной перестройкой организаций параллельно идут преобразования и в сфере финансов. Их цель — усиление финансовой самостоятельности, поиск новых источников формирования бюджета, стремление более эффективно оперировать имеющимися финансовыми ресурсами⁴. Еще в 80-е годы границы финансового менеджмента были строго очерчены сферой частного бизнеса. Муниципальные органы, госпитали, школы, благотворительные и иные фонды отвечали в основном за исполнение бюджетов и в гораздо меньшей степени за их приращение.

В 90-е годы благодаря введению новых правил эти некоммерческие организации стали активно выходить на финансовый рынок. Так,

¹ Gurus in Government // The Economist. 1995. May 20. P. 25-26.

² Miles R. and Snow C. Network Organizations: New Concepts for New Forms // California Management Review. 1986; Larsson S. New Dimensions in Organizing Industrial Networks // International Journal of Technology Management. 1993. P. 39-58.

³ См.: Коммерсантъ. 1995. 21 марта. С. 27-40.

⁴ Axelrod D. Budgeting for Modern Government. N.Y.: St. Martin Press, 1988; Wildavsky A. The New Politics of the Budgetary Process. Glenview, IL: Scott, Foresman, 1988.

финансы небольшого округа Орандж в Калифорнии, США, были многократно увеличены благодаря удачным операциям с ценными бумагами. В конечном счете финансовые, как и организационные, преобразования направлены на увеличение "точек соприкосновения" государственных и общественных структур с рыночной средой.

Сегодня федеральное правительство США и правительства штатов пытаются ввести нечто вроде "контрактного менеджмента", который предполагает финансирование в официально принятых контрактах конкретных функций служащего, тестов по проверке его работы, размера оплаты, зависящего от результатов его труда, и др. В ряде штатов, например, менеджеры в общественных организациях могут получать значительные премии за качественное выполнение работы.

Широкое внедрение контрактного менеджмента предусматривает, что результаты работы правительственных служащих можно измерить и протестировать. Такого рода количественные оценки возможны только в случае, когда та или иная конкретная деятельность вообще подвержена сегментированию, т.е. может быть отделена от других видов деятельности. Таким образом, чрезвычайно развитая в частном бизнесе идея сегментации рынка при переносе в государственный и общественный секторы предстала как идея сегментации деятельности служащих. Это в свою очередь позволило сформулировать критерии эффективности работы правительственных служащих в таких отраслях, как, например, защита окружающей среды, которые ранее в принципе не поддавались структурированию.

Наконец, следует отметить и максимальное усиление ориентации в работе правительственных служб различного уровня на клиента, потребителя. То, что является аксиомой для частного бизнеса, только в последние годы официально провозглашено основной задачей таких служб. С этой целью из практики бизнеса заимствованы стандарты обслуживания, техники и методики, выявляющие степень удовлетворенности клиентов, и многое другое.

Итак, несмотря на различия между частным бизнесом и государственным или общественным сектором, последний с успехом воспринял многие идеи делового менеджмента 80-90-х годов. Это позволило, с одной стороны, усилить рыночную ориентацию правительственных структур, а с другой стороны, "задействовать" энергию и факторы мотивации управленцев всех уровней. Дух предпринимательства, а также сопутствующие ему знания и навыки приобретают сегодня для правительственных служащих и менеджеров общественных организаций все большую значимость.



Как известно, организационное управление в конечном счете призвано способствовать повышению эффективности работы корпораций, фирм или правительственных учреждений. Другими словами, оно призвано привести структуру и стратегию организации в соответствие с меняющимися финансовыми, политическими, технологическими и другими условиями. Именно в этой связи в последнее время на Западе активно говорят об организационном и финансовом реструктурировании или "реинжиниринге" организаций¹. Но прежде чем пойти на такие значительные изменения, руководитель или высшие менеджеры организации должны ясно представлять: чем в принципе является организация? Какие элементы и отношения в организации необходимо изменить?

В специальной научной литературе имеется много точек зрения на природу, структуру и функции организаций. Среди наиболее известных — экономические, институциональные, адаптационные теории организаций². Однако в основном они имеют сугубо теоретическую направленность. В практическом отношении, т.е. с точки зрения управления организациями, интерес представляет понимание организации как системы кооперативного поведения людей. Такой социологический по сути подход к организации коренится еще в классических трудах М.Вебера, Э.Дюркгейма, Т.Парсонса.

Предлагаемая читателю книга "Менеджмент в организациях" принадлежит к числу фундаментальных работ в этой области, а один из ее авторов — профессор Герберт Саймон — был удостоен Нобелевской премии по экономике за разработку концепции "экономического бихевиоризма". Ее основной смысл сводится к тому, что структура организаций и принятие внутриорганизационных решений рассматриваются с точки зрения группового кооперативного поведения.

Еще в 50-е годы Г.Саймон выдвинул тезис, что решения в организациях принимаются ее членами коллективно, а их способности к рациональным действиям ограничиваются приобретенными ранее предубеждениями, симпатиями, личными устремлениями людей и такими психологическими ограничителями, как емкость памяти и скорость обработки информации. Развитая в более поздних работах

¹ Transforming the Organization. London: McGraw Hill. 1994.

² March J. and Simon H. Organizations. New York: John Wiley, 1958; Perrow C. Complex Organizations: A critical essay. New York: Random House. 1986; Quinn J. Intelligent enterprise. New York: Free Press. 1992.

Г. Саймона¹ концепция принятия решений на микроэкономическом уровне в полной мере применима к системам и технике планирования, бюджетной работы и контроля, которыми пользуются как в бизнесе, так и в государственной администрации. Поэтому предлагаемая книга может быть полезна как менеджерам в сфере бизнеса, так и управляющим в правительственных структурах.

На наш взгляд, книга "Менеджмент в организациях" интересна прежде всего тем, что в ней обсуждаются реальные организационные проблемы. Те, кто работал в крупных государственных структурах, знают, насколько важны неформальные каналы общения, прямой доступ к начальству, знание "тонкостей" взаимоотношений, например кому и с кем принято ходить на обед и т.д. Эти и множество других наблюдений из практической жизни ценны не только сами по себе, но главным образом потому, что они служат основой для понимания рассматриваемых в книге сложных теоретических проблем. Так, обобщение реалий, подобных отмеченным выше, привело авторов к детальному обсуждению такой фундаментальной проблемы, как организационная (корпоративная) культура.

Многие разделы книги крайне актуальны для практики российского менеджмента. Еще несколько лет назад чисто теоретический интерес для нас представляли проблемы баланса власти в организациях, механизм отправления и делегирования властных полномочий. Сегодня, когда происходит активное перераспределение полномочий и ответственности между федеральной и региональными властями, когда идет процесс становления акционерных обществ и крупных частных предприятий, теоретические вопросы структурирования и делегирования власти имеют несомненную практическую ценность.

Большой интерес вызывают главы книги, в которых обсуждаются причины и механизмы централизации. Почему для централизации, например, на уровне президента отбираются одни виды деятельности, а не другие? Каков вообще должен быть предел централизации власти на уровне президента, губернатора, исполнительной власти? Что должно входить в полномочия местных властей? Эти вопросы кажутся исключительно актуальными для российской действительности. Но оказывается, что это все уже обсуждалось много лет назад, и книга дает возможность познакомиться с конечными результатами этих дискуссий.

Еще одно несомненное достоинство книги — использование фундаментальных научных выводов при анализе практических организационных проблем. Так, обсуждение вопросов властных полномочий ведется на базе достижений психологии, а рассмотрение

¹ Simon H. Models of Bounded Rationality. Vol. 1-2. Cambridge, London. 1982.

административной ответственности — с учетом специфики бюджетного контроля в крупных организациях. Таким образом, отечественный читатель, заинтересованный в поиске ответов на реальные организационные проблемы, может получить, на наш взгляд, некоторое удовлетворение и пользу от чтения данной книги.

* *
*

Публикуемая книга "Менеджмент в организациях" — это не только введение в курс организационного управления, но и учебник по новой для нас дисциплине "административное управление" (*public administration*). Точный смысловой перевод этого выражения на русский язык с учетом отечественных реалий вызвал определенные трудности, поскольку структурирование системы власти и разграничение сфер компетенции федеральных и местных структур в США уже давно оформилось, а у нас еще находится в стадии становления. Прямой же перевод термина *public administration* как "государственное управление", "общественное управление" или "социальное управление" не кажется нам удачным применительно к целям книги из-за негативных ассоциаций этих выражений с прежней идеологизированной социальной наукой. Очевидно, по этим же причинам в некоторых отечественных публикациях данный термин переводится как "социальное администрирование", что, на наш взгляд, также не органично, но уже с точки зрения русского языка.

Что же представляет собой *public administration* в содержательном плане? Прежде всего необходимо отметить, что на Западе эта специальность является основной при подготовке администраторов и консультантов для работы в некоммерческих организациях, т.е. в правительственных учреждениях разного уровня, мэриях, муниципалитетах, школах, больницах, международных и общественных организациях, разного рода фондах и т.д. По степени распространенности эта специальность (*master of public administration*) вполне сопоставима с наиболее популярной специальностью в сфере управления бизнесом (*master of business administration*).

Проведенный анализ современных учебных и научных программ "*public administration*" показал, что их основное содержание — изучение административных механизмов успешного функционирования организаций. Эти механизмы складываются из следующих блоков: техника и методика планирования; формирование бюджета организаций и контроль над ним; организационный анализ и организационное поведение; управление персоналом. С учетом такого

развернутого определения данный термин более корректно переводить, на наш взгляд, как "административное управление".

Как следует из общего содержания учебного курса, в его основе лежат не просто сами по себе знания, а скорее применение знаний с целью решения конкретных социальных или государственных задач. Это в свою очередь требует глубокого понимания реальных механизмов функционирования власти, взаимодействия бизнеса и правительства, внутренней структуры организаций, сложного внешнего контекста и т.д. Поэтому столь большое внимание в этом курсе уделяется анализу конкретных ситуаций.

Очевидно, что своей прикладной направленностью американский курс административного управления значительно отличается от нашей аналогичной программы по государственному управлению. Основу последней, как правило, составляют общегуманитарные дисциплины — философия, политология, право, социология. Однако сегодня для многих будущих управленцев более важны конкретные навыки составления бюджета организаций, а не абстрактное знание принципов формирования федерального бюджета.

Какие основные дисциплины включает в себя двухгодичный курс по подготовке магистров административного управления в американских университетах? Прежде всего это дисциплины экономического цикла — макро- и микроэкономика, которые дополняются углубленной программой по финансовому менеджменту для некоммерческих организаций. Далее, базовые дисциплины организационного цикла — организационный анализ и организационное поведение, основное содержание которых собственно и представлено в данной книге. И наконец, третий уровень составляют дисциплины, определяющие будущую специализацию выпускника, — национальная и международная безопасность, городское хозяйство, сферы здравоохранения, образования и науки, защита окружающей среды, международная экономика и др.

Конечно, эти программы подготовки администраторов соответствуют сложившейся практике американской системы государственного управления и, несомненно, отражают ее историческую и культурную специфику. Поэтому вряд ли можно непосредственно соотносить и сравнивать системы подготовки государственных управленцев в США и у нас. Нам еще только со временем предстоит создать свою полноценную систему образования в этой новой сфере. И этот процесс будет идти тем быстрее и эффективнее, чем полнее мы сможем использовать накопленный в данной области мировой опыт.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В этой книге представлен один из подходов к вопросу об административном управлении, который сложился у авторов книги и некоторых из их друзей сначала в практике управления, а затем в учебных аудиториях. Наше преподавание после нескольких лет работы в правительственных организациях с ясностью обнажило перед нами две крупные проблемы учебного свойства. Первая проблема заключается в том, как убедиться, что знания об управлении, которые мы передаем в процессе обучения, точно отражают реальные явления и события, происходящие в правительственном мире, т.е. что это именно такие знания, какие фактически используют административные работники. Вторая проблема — как передать эти знания слушателю таким образом, чтобы вооружить его конкретным представлением о поведении людей в правительственных организациях, помочь ему воочию увидеть ситуации, в которых он мог бы оказаться в исключительных случаях (какие вообще могут произойти), и не допустить того, чтобы в его сознании сложились такие абстрактные понятия, какие он не сможет затем воплотить в конкретную модель поведения.

Читателю самому предстоит оценить, насколько мы разрешили эти проблемы. Мы хотели бы, однако, указать на некоторые принципиальные установки, которых мы придерживались, стараясь придать книге реализм и научность.

1. *Основные вопросы.* Нынешнее положение в административном управлении таково, что интерес здесь представляют три основных вопроса. Первый — это вопрос о том, как должны быть организованы или реорганизованы основные правительственные структуры: федеральная, штатная и местная. Повышенный интерес к этому вопросу возник в результате докладов Комиссии Гувера и проводимых в нескольких штатах исследований о реорганизации. Второй — это растущее понимание того, что управление имеет “человеческий аспект”, что оно затрагивает поведение людей. Значительная часть проводимых исследований по вопросам управления посвящена психологии поведения административного работника. Третий — это вновь возникший интерес к пересмотру традиционной концепции взаимоотношений между политикой и управлением и к переоценке роли администратора в формировании политики.

В учебнике по государственному управлению все три вопроса должны быть представлены комплексно. Чтобы познакомить читателя с важнейшими аспектами реорганизации, в нем должны рассматриваться основные проблемы организации высокого уровня. Во избежание бесплодного формализма и догматизма он должен прочно базироваться на психологии человеческих отношений в организациях. Для обеспечения непосредственной увязки с практическими проблемами, учебник должен содержать анализ управления в его более широком политическом и государственном контекстах. Авторы данной книги полагают, что ни один из этих комплексов вопросов не может быть рассмотрен в отрыве от других. В частности, мы считаем, что проблемы организации высокого уровня и взаимосвязь управления и политики можно ясно понять только в результате анализа основополагающих психологических процессов, происходящих в управлении. Исходя из этого, мы попытались синтезировать все эти три проблемы посредством реалистического поведенческого описания процессов управления.

Во многих колледжах учебные курсы по управлению преподаются большим группам студентов, которые имеют различную подготовку и преследуют множество различных целей при получении образования. Для некоторых из них этот курс обучения окажется просто частью общей подготовки к обретению статуса просвещенного гражданина, другие будут рассматривать его как ступеньку к карьере на государственной службе. Из этих последних некоторые надеются стать специалистами в вопросах управления, другие готовятся к работе бухгалтера, инженера, экономиста или сотрудника службы здравоохранения, желая при этом дополнить свою основную специализацию некоторыми знаниями методов управления. Среди студентов будут и такие, кто уже прослушал курс по американской системе государственного управления, в то время как другие — нет, некоторые из них еще будут учиться на основном курсе, другие уже закончат его. У большинства из них будет маленький стаж работы или вообще никакого, но некоторые привнесут в курс обучения свой богатый опыт, полученный во время работы в качестве служащих или руководителей в правительственных учреждениях или в частном бизнесе.

Сталкиваясь с проблемой установления лучшего взаимопонимания с читателями, мы старались всегда помнить о том, что административно-управленческая организация — это группа людей, живых людей из плоти и крови, которые ведут себя определенным образом отчасти под воздействием идей, предрассудков, личных качеств и способностей, которые они привносят в организацию, а отчасти — под влиянием на них других членов административно-управленческой группы и общества в целом.

Существует серьезная опасность — особенно для читателя, не обладающего большим практическим опытом, — что он лишь “вызубрит” уроки административного управления на чисто терминологическом уровне. Вероятно, важно, чтобы словарный запас выпускника колледжа, поступающего на государственную службу, содержал такие термины, как “субординация и административный аппарат”, “сфера (норма) контроля”, “независимое регулирующее ведомство”. Но для него все может закончиться весьма плачевно, если, заучив эту лексику, он так и не научится распознавать кроющиеся за ней явления или оперировать ими, когда столкнется с этими явлениями в функционирующей организации. И он, несомненно, почувствует себя обманутым, если его научат с умным видом рассуждать о проблемах президентского правления, но не дадут практических подсказок, которые помогли бы ему разобраться в функционировании небольшого конкретного подразделения организации с самой низкой ступеньки его первой должности. Для предупреждения подобной опасности необходимо удостовериться в том, что все абстрактные понятия непосредственно связаны с конкретными реалиями — что все они имеют отношение к переживаниям и испытаниям реальных людей в реально существующих организациях.

По этой причине на проблемах средних по размерам организаций в учебнике делается по меньшей мере такой же упор, как и на вопросах деятельности крупных исполнительных учреждений. Читатель, освоивший механизм деятельности какого-либо подразделения правительственного ведомства — с учетом всех его взаимодействий с более крупными организациями и общей политической обстановкой, — в то же самое время достигает и некоторого понимания проблем президентского или губернаторского правления. При этом от него требуется зримо представить себе явления такого масштаба и такого рода, какие не полностью выходят за пределы его опыта, даже если этого опыта у него немного. Усвоив эти простые ситуации, он по крайней мере отчасти будет готов к гораздо более трудным ситуациям, которые складываются в крупных организациях. Противоположный образ действий оборачивается практически безнадежной педагогической задачей.

2. *Структура учебника.* По только что изложенным причинам мы начинаем свой анализ с изучения отдельного человека и небольших групп людей и пытаемся показать, как сложности поведения в организациях могут быть разъяснены и истолкованы с помощью нескольких основополагающих, почти на уровне обыденного сознания, понятий психологии и социологии. Наш метод основан на довольно сильной убежденности в том, что для большинства читателей это будет восхождением от того, что они знают, к тому,

чего они еще не знают. Это дает читателю возможность перенести на предмет управления уже имеющиеся у него знания о людях и обществе, вместо того чтобы рассматривать эту область как нечто новое, совершенно особое и не относящееся к другим аспектам жизни. Таким образом, если структура текста может оказаться внове для некоторых преподавателей, которые привыкли подходить к этой дисциплине “с другого конца”, то мы убеждены, что для большинства читателей построение материала покажется вполне естественным. К определениям мы относимся очень серьезно. И призываем читателя поступать так же. Переходя от конкретного к абстрактному, мы стараемся объяснить каждое новое слово из специальной лексики управления, пользуясь терминологией более простых поведенческих концепций, которые рассматривались раньше. Мы старались использовать специальные термины ясно и точно, чтобы избежать туманности, которая окружает обсуждение вопросов управления, когда бездумно оперируют такими понятиями, как “управленческий персонал”, “функциональная организация”, “координация” и т.п.

3. *Наглядные примеры.* Мы поощряем в читателе критическое отношение к наглядным примерам. Делая обобщения в вопросах управления, мы старались представить и примеры, на которых основываются эти обобщения (где такие примеры существуют). Иногда, в тех случаях, когда наглядные примеры недостаточно характеризуют ситуацию, мы постарались указать, какие необходимо провести эмпирические исследования, чтобы проверить наши предположения. Мы рассчитываем, что читатель подойдет к нашим бездоказательным обобщениям с такими же строгими критериями, с какими мы подошли к обобщениям других. Мы надеемся, что некоторые из наших читателей с воодушевлением присоединятся к нам в великой задаче вытеснения из теории управления беспочвенных фантазий и замены их реальными фактами и на место туманных рассуждений и иносказательной мудрости поставят обоснованные предположения, которые выдержат испытание трезвым размышлением и опытом. Мы, несомненно, рискуем тем, что по мере дальнейшего развития теории управления многое из сказанного нами в этой книге окажется чепухой. Но мы с радостью идем на такой риск.

Повсюду, где это было возможно, мы постарались проиллюстрировать сделанные нами выводы. Большинство наших иллюстративных примеров заимствовано из конкретного опыта, многие же (особенно те, которые относятся к организациям высокого уровня) — из тех событий, о которых читатель, вероятно, уже читал в газетах или в исторической литературе. Используя такие примеры, мы ставили цель *проиллюстрировать*, а не *описать*. Мы нигде не старались дать систематическое описание официальных организационных структур фе-

дерального, штатного или местного уровня. Описательный материал, подробно рассказывающий читателю о том, как управлять конкретными процессами в конкретных организациях (или как в соответствующих руководствах предписывается управлять ими), обычно устаревает или забывается к тому времени, когда у читателя возникает в нем потребность. Поэтому, хотя мы и постарались предложить читателю массу иллюстративного материала, тем не менее учебник носит скорее аналитический, нежели описательный характер. Мы считаем, что не имеет смысла пытаться включить в эту книгу все содержание “Кодекса правительства США” или подборку статуты всех штатов.

4. *Обучение практике управления.* Мы не пытаем никаких иллюзий относительно того, что административно-управленческого работника можно обучить в колледже. Существует весьма определенный предел, за которым развитие навыков обучаемого должно происходить в условиях практического применения полученных знаний. Все, что может дать ему академическая учеба — но, конечно, жизненно важное “все”, — это набор основных инструментов, которые позже он научится применять для решения конкретных проблем. Среди этих инструментов реальное знание того, как действительно осуществляется управление, имеет по крайней мере настолько же важное значение, как и знание того, как оно должно осуществляться. Чрезмерная озабоченность достижением “идеального” или “желательного” административного решения может оказаться чреватой ошибками (поскольку в этой области истина в конечной инстанции все еще далеко не достижима) и помешать обучаемому по-настоящему подготовиться к реальностям управления, с которыми он позже столкнется. Обучая студентов тому, что должен делать советник президента, университеты не всегда учили их тому, как выполнять самые элементарные обязанности, которые возлагает на них государственная служба. Сокрушительное разочарование, которое слушатели курса по государственному управлению прежде так часто испытывали, должно служить нам предостережением от такой опасности.

Отсюда, как нам кажется, следует также, что средство от этого заключается в более реалистическом анализе того, как люди ведут себя в организациях, почему они ведут себя именно таким образом и как следует учитывать их поведение, предписывая рецепты “излечения” организации от недугов. В курсе по административному управлению на реальностях управления нужно делать такой же упор, какой со временем стал делаться на политических реальностях в курсе по американской системе правления и политическим партиям.

Мы уверены, что изучение вопросов управления, построенное на такой основе, будет одинаково полезным как для студента, который

хочет получить образование, чтобы просто стать просвещенным гражданином, так и для студента, желающего подготовиться к административно-управленческой карьере. Мы уверены, что таким или подобным подходом следует руководствоваться и преподавателю, если он хочет обеспечить эффективное обучение студента, у которого было мало опыта в области управления, и если он хочет осмысленно увязать теорию с практикой при обучении студента, у которого уже был такой опыт.



Работая над книгой, мы глубоко прониклись пониманием того, что мы многим и премного обязаны нашим коллегам из административно-управленческого и научного мира и нашим студентам. Основную часть знаний, полученных нами через неформальные каналы общения по своей специальности, пришлось оставить без адреса, за исключением тех случаев, когда в сносках указаны некоторые источники наших идей. Мы чувствуем себя особенно обязанными таким людям, как Пендльтон Херринг, Гарольд Стайн и Уильям Р. Дивайн, за то, что они предоставили нам или указали, где найти, ценный фактологический материал, который мы использовали для иллюстраций. Мы особенно признательны профессору В.О.Ки младшему из Йельского университета за ценный вклад в подготовку рукописи, г-дам Юджину Якобсону, Дэниелю Катцу, Натану Маккоби и Бену Уиллерману из Научно-исследовательского центра Мичиганского университета за их внимательный критический разбор некоторых психологических разделов текста, и г-же Руфь Бурил за тщательные поиски литературы и за ее замечания по первым вариантам работы. Компания "Макмиллан" любезно позволила нам использовать некоторые сюжеты из работы одного из авторов этой книги — "Административное поведение" (Administrative Behavior).

Закон о стоворе, более мудрый в данном отношении, нежели традиционная теория управления, содержит положение, что три человека могут нести ответственность за одно и то же деяние. Если что-либо в этой книге заслуживает критики, то все трое из нас должны разделить вину. Написание книги было для авторов самым приятным и познавательным опытом сотрудничества. Мы будем удовлетворены, если при чтении этих страниц наши читатели постигнут хотя бы немного из того, что узнали мы, когда их задумывали и писали.

Г.А.С.
Д.У.С.
В.А.Т.

Глава 1 ЧТО ТАКОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ?

Когда два человека совместными усилиями передвигают камень, который в одиночку с места не сдвинуть, то здесь уже возникают зачатки управления. Простое действие приобретает два основополагающих свойства, становясь тем, что именуется управлением. Эти свойства — *цель* (передвинуть камень) и *совместные действия* (несколько человек соединяют свои усилия для выполнения задачи, которая невыполнима без такого соединения). *Управление* в самом широком смысле слова может быть определено как деятельность групп людей, соединяющих свои усилия для достижения общих целей.

В этой книге управление рассматривается, разумеется, в гораздо более узком смысле по сравнению с тем, как оно охарактеризовано выше. Задача этой главы — дать читателю общее представление об основной теме книги и о нашем подходе к ней. Подробно рассмотрев природу управления в целом, мы затем ограничимся специфической областью управления в организациях и выделим признаки сходства и различия между управлением в государственных структурах и управлением в бизнесе.

Далее мы представим краткий обзор развития правительственных учреждений и рассмотрим порожденную им потребность в компетентных и эффективных правительственных службах. Мы увидим, что эта потребность в свою очередь служит импульсом для разработки программ научных исследований и профессиональной подготовки в сфере административного управления.

В заключительном разделе главы будут выделены некоторые важные различия между "научным" и "практическим" (рекомендательным) подходами к управленческой теории. Будет разъяснено, почему основное внимание в книге уделяется основополагающим социальным и психологическим факторам, определяющим поведение в сфере управления, а не конкретным "инструкциям" и "ноу-хау" по руководству людьми в организации.

ПРИРОДА УПРАВЛЕНИЯ

Мы определили управление как кооперативное групповое поведение. Термин "управление" используется также и в более узком смысле применительно к моделям поведения, общим для самых разных групп сотрудничающих друг с другом людей и не зависящих ни от конкретных целей, ради которых осуществляется сотрудничество, ни от конкретных технологических методов, используемых для достижения целей. Например, уже знакомые нам два человека, передвигающие камень, могли бы использовать разные приемы для выполнения своей задачи: просто толкать его вперед; использовать рычаг; обвязать камень веревкой, перекинуть ее через блок и тянуть веревку; раздробить камень молотком и перетаскивать кусками. Словом, существует множество методов передвижения камня.

Однако управление в узком смысле в принципе не затрагивает отдельные технологические приемы. Оно охватывает такие вопросы: как был выбран нужный метод; как были отобраны те самые два человека и как им была разъяснена необходимость взаимодействия для выполнения задания по перемещению камня; как это задание было распределено между двоими; как каждый из них понял свои конкретные задачи в рамках общей работы; как он приобрел навыки для выполнения этих задач; как усилия одного участника работы координируются с усилиями другого.

Что касается, например, выбора метода перемещения камня и сообщения о нем двум участникам работы, то координация действий последних могла бы быть осуществлена различными способами. Они вместе могли бы просто осознать, даже без всяких разговоров, что камень следует передвинуть и что для его перемещения нужно сделать то-то и то-то. Или сначала проблемы, связанные с перемещением, могли быть обсуждены, после чего была бы достигнута договоренность о наилучшем методе перемещения. Но между двумя участниками работы могли бы существовать и отношения типа "наниматель — наемный работник", когда один из двух решал бы, какой метод использовать, и приказывал другому действовать согласно избранному методу. Такие альтернативные подходы можно принимать во внимание при организации почти всех иных типов деятельности, требующей совместных усилий: при тушении пожара, асфальтировании улиц, рассмотрении заявок на получение пособий по безработице или при сортировке писем на почтамте. Следовательно, все они — часть управления в узком смысле слова.

Именно в этом, более узком понимании управление — как модели поведения, общие для любого взаимодействия людей в организациях, — станет предметом рассмотрения данной книги.

ПРИРОДА ФОРМАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Любая деятельность, связанная с осознанным взаимодействием двух или более человек, может быть названа "организованной деятельностью". Однако в современном обществе совместная деятельность людей осуществляется в рамках гораздо более формализованной организационной структуры, чем та, что описана выше. Участники деятельности имеют свои, заранее определенные задачи; отношения между участниками строятся таким образом, чтобы конечный результат был достигнут с минимумом затрат человеческих усилий и материальных ресурсов. Таким образом, под *формальной организацией* мы понимаем планируемую систему совместных (кооперативных) усилий, в которой каждый участник имеет свою, четко определенную роль, свои задачи или обязанности, которые необходимо выполнять. Эти обязанности распределяются между участниками во имя достижения целей, которые ставит перед собой организация, а не во имя удовлетворения индивидуальных желаний, пусть те и другие часто совпадают.

Хотя пример с двумя людьми, передвигающими камень, отражает основные черты управления, сложность современной жизни требует, чтобы организованная деятельность была гораздо более разветвлена и специализирована. Например, чтобы собрать и продать автомобиль, нужна сложная система взаимосвязей. Огромное количество специалистов самых разных отраслей должны "принести" свои знания и умения, имеющие отношения к данной проблеме, в нужное место и в нужное время. Сырье должно быть закуплено, обработано и доставлено к месту сборки. Должен быть спроектирован и построен завод. Тысячи людей с необходимыми орудиями труда и навыками должны оказаться "под рукой" в нужное время. Тысячи разрозненных деталей должны быть соединены друг с другом в определенной последовательности. Когда автомобиль собран, он должен быть перевезен и продан, а для этого требуется участие еще одной группы людей. Во всей этой деятельности каждый шаг необходим для совершения следующего шага, и любой сбой в кооперации на одном из этапов может разрушить всю цепочку и сделать невозможным достижение цели. Если прокатчики сорвут поставки металла, если шинники не изготовят покрышки, если диле-

ры не продадут автомобили, то завод придется закрыть. Ключ к успеху всего процесса — в эффективной кооперации вовлеченных в него людей.

Поскольку проблема оказалась настолько сложна, вся работа должна быть тщательно спланирована. Следует подсчитать, сколько материалов и работников понадобится в данном месте в данное время. Необходимо побудить участников процесса к взаимодействию. В силу ограниченности ресурсов количество материалов и человеческой энергии, используемых для выполнения задачи, должно быть сведено к минимуму. Неэффективно привлекать десять клерков к выполнению задачи, которую может выполнить один клерк, — ведь это значит, что на выполнение задачи будет потрачено больше энергии, чем необходимо.

УНИВЕРСАЛЬНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ

Поскольку управление затрагивает все типы кооперативного поведения, то, очевидно, любой человек, вовлеченный в деятельность, основанную на взаимодействии с другими людьми, оказывается вовлеченным в управление. Более того, поскольку каждый человек взаимодействует с другими людьми на протяжении всей жизни, значит, у каждого есть какие-то элементарные представления об управлении и о некоторых его проблемах. Детский клуб, община, церковь, политическая партия, школа и даже семья — все они требуют управления для достижения своих целей.

Многое в таком управлении осуществляется неосознанно, т. е. без заранее заявленных целей и формально спланированных действий, но тем не менее это все равно управление. Отец часто считается главой семьи, но такой выбор не совершается осознанно, неким формальным голосованием. И если глава семьи не находится под каблуком у жены, то он, разумеется, выполняет те или иные "управленческие" функции, принимает важные для семьи решения, ставит перед ее членами те или иные задачи.

Большинство людей, вовлекаемых повседневной жизнью в управление, редко об этом задумываются в формальном плане. То есть они редко по своей инициативе начинают анализировать, какими способами реально достигается организационное взаимодействие групп, как сделать взаимодействие более эффективным или приносящим удовлетворение, какова необходимая продолжительность взаимодействия. В наиболее простых организационных ситуациях обыденной жизни (например, в семье) действуют традицион-

ные, признанные модели поведения, которые постепенно усваиваются в детстве и редко становятся объектами осознанного анализа или планирования. Подобно мольеровскому персонажу, который не знал, что всю жизнь говорит прозой, многие люди всю жизнь участвуют в управлении, не подозревая об этом.

Правительственные учреждения и организации, управление которыми составляет предмет данной книги, более сложны, чем те каждодневные управленческие ситуации, с которыми все мы знакомы. Трудности обеспечения эффективного взаимодействия при выполнении крупных, запутанных задач приобретают такие масштабы, что они сами по себе притягивают наше внимание. Традиционные, привычные модели поведения перестают нас удовлетворять, взаимодействие становится осознанным и требует планирования. "Правила дорожного движения", которые регулируют жизнь семьи и отношения между ее членами, носят неформальный характер, они без труда запоминаются родителями и детьми. "Правила дорожного движения", управляющие отношениями между служащими правительственной организации, могут заполнить десять томов "Административного кодекса".

Если мы хотим, чтобы крупные организации выполняли свои задачи, чтобы крайне сложные взаимосвязи, свойственные индустриальной эпохе, не разрушались, то нам следует понять, что же такое деятельность организации — ее анатомию и ее патологию. Те, кто работает в формальных организационных структурах, которыми опосредуется значительная часть деятельности нашего общества, должны знать, что делает взаимодействие эффективным, а что — мешает ему. Либо на собственном опыте, либо получая формальное образование, либо тем и другим способом, они должны изучать управление. Мы сосредоточим свое внимание на изучении административного (государственного) управления.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Для удобства изучения управление можно разделить на ряд проблемных областей. В этой книге изучается проблемная область, именуемая "административное управление". В общеупотребимом смысле под административным управлением понимается деятельность звеньев исполнительной власти на общенациональном уровне, на уровне штатов, округов и городов; независимых управлений и комиссий, создаваемых Конгрессом и законодательными органами штатов; государственных корпораций; некоторых других ве-

домств специализированного характера. Особое место внутри правительственного и неправительственного управления занимают законотворческие и судебные органы.

Выбор именно этой проблемной области произволен. Отчасти он объясняется традиционной академической специализацией; отчасти — необходимостью ограничить наше внимание тематикой, которую можно охватить за относительно небольшой период времени; отчасти — существованием в правительственных ведомствах ряда проблем и приемов работы, которые отличаются от проблем и приемов работы в других организациях.

ПОЧЕМУ НЕ РАССМАТРИВАЕТСЯ УПРАВЛЕНИЕ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ И СУДЕБНОЙ СФЕРАХ

Законотворческие и судебные органы обычно исключаются из книг по государственному управлению, но не потому, что у них нет административных проблем. Они у них есть. Проведение законопроекта через Конгресс часто требует принятия очень деликатных управленческих мер; представление и рассмотрение какого-либо дела в суде также требует весьма упорядоченного управления. Но поскольку проблемы, стоящие перед законотворческими и судебными органами, имеют специфический характер и требуют длительного изучения, анализ управления в этих органах не включен в данную книгу.

Однако законодательные и судебные органы — это часть среды, внутри которой должно осуществляться административное управление. Виды деятельности, позиции и методы этих органов зачастую оказывают мощное воздействие на управленческий процесс в организациях и учреждениях, с которыми мы имеем дело. И, таким образом, хотя действия законодателей и судов здесь не будут рассматриваться непосредственно и систематически, их воздействие на государственное управление все равно придется принимать во внимание по мере анализа тех или иных вопросов.

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

В США стало привычным проводить четкое разграничение между правительственным и неправительственным управлением. В обывательском представлении правительственная администрация "обюрократизирована", а управление в частной фирме "носит деловой характер"; правительственная администрация политизирова-

на, а управление в частной фирме — нет; правительственная администрация опутана формализмом, а управление в частной фирме — нет. Однако слишком резкое разграничение вряд ли соответствует фактам. Как мы увидим на последующих страницах, между крупными государственными и частными организациями гораздо больше сходства, чем различий. Поэтому при изучении административного управления можно использовать результаты некоторых исследований, проведенных в частном бизнесе. В современном управлении часто наблюдается больше различий между небольшими и крупными организациями, чем между государственными и частными. Например, больница на 1 000 коек и больница на 50 коек значительно больше различаются между собой именно из-за их величины, чем из-за того, что одна — частная, а другая — государственная¹.

Черты сходства между государственным управлением и управлением в частном секторе. Сходство между проблемами управления в государственных и частных организациях может быть легко выявлено тогда, когда частная организация переходит в ведение правительства. Например, некоторое время назад в Чикаго подземные и наземные железнодорожные линии были переданы в государственную собственность. Для постороннего наблюдателя разница неощутима. Линии — те же, вагоны — те же, плата за проезд — та же (если не считать инфляционного повышения цен), расписание — то же; те же сотрудники выполняют ту же работу и подчиняются тем же непосредственным начальникам. Изменения связаны только с финансовой организацией компании и заменой нескольких высокопоставленных руководителей. Финансовые изменения коснулись лиц, получающих проценты на облигации. Эти изменения позволили железнодорожной компании увеличить капиталовложения в установку нового оборудования. Влияние смены высшего руководства пока неощутимо. Однако те перемены, о которых упомянуто выше, могли бы быть достигнуты и без смены собственника. Если бы город Чикаго достаточно сильно захотел, чтобы линии оставались в частном владении, могли бы быть приняты меры, позволяющие финансировать установку нового оборудования. Частные владельцы могли бы осуществить аналогичные замены в персонале. Значит, независимо от того, кто владеет железнодорожной компанией, ее основные управленческие проблемы остаются неизменными.

В административном управлении и в управлении частной компанией требуются многие одинаковые навыки. Специалист по статистике мог бы перейти из крупной страховой компании в статисти-

¹ См.: M.T. MacEachern. Hospital Organization and Management. 2nd ed. Chicago, 1946.

стическое управление Министерства труда в Вашингтоне и обнаружить, что его функции практически не изменились. Этот специалист обладает навыками, которые могут быть использованы и государственными, и частными организациями. Равным образом хирург будет удалять аппендикс одинаковым методом, независимо оттого, работает ли он в армейском госпитале или в частной клинике. Генерал Д. Эйзенхауэр вышел в отставку и стал Президентом Колумбийского университета. Армия и университет — две столь различные организации трудно себе вообразить! И все-таки, управленческие проблемы этих двух организаций достаточно сходны, раз у Эйзенхауэра не возникло особых трудностей в адаптации к своему новому положению.

Различия между государственным управлением и управлением в частном секторе. Хотя черт сходства между правительственными и неправительственными организациями больше, чем обычно думают, тем не менее некоторые различия все же существуют. Чаще всего эти различия касаются степени, а не существа дела.

Например, как правительственные, так и неправительственные организации обычно действуют на основе закона. Деятельность правительственного органа, как правило, регулируется законодательным актом или правительственным постановлением, опирающимся на силу закона или конституции. Все корпорации и большинство других неправительственных организаций действуют на основе законного устава. В правовом отношении от руководителей как одного, так и другого типа организаций требуется, чтобы они действовали в рамках закона. Однако в законе обязанности и ответственность государственного руководителя обычно излагаются гораздо более подробно, чем его коллеги из частного сектора, и, как правило, значительно выше вероятность того, что при передаче дела на судебное разбирательство первый понесет ответственность за нарушение закона при исполнении своих обязанностей. Например, корпорация зачастую наделяет своих руководителей и служащих полномочиями производить для нее закупки любым порядком, который совет директоров сочтет нужным утвердить. Однако при осуществлении государственных закупок обычно следует соблюдать многочисленные правовые требования относительно объявления конкурсных торгов, передачи подряда тому ответственному участнику торгов, который предложит самую низкую цену, утверждения расходов и т.д. При несоблюдении этих предусмотренных законом норм суд может признать недействительным договор о закупке оборудования для правительственного учреждения. Руководитель государственной организации может подвергнуться критике или рас-

смотрению его деятельности в Конгрессе. По политическим и иным мотивам законодательный орган страны часто стремится к выяснению, а "кто убил петуха-задиру?" Яркий пример этого — подобные слушания в Конгрессе для выявления виновных в катастрофе в Пирл-Харборе. Деятельность управляющего частной фирмой также может подвергнуться расследованию, но подобная ситуация для такого управляющего гораздо менее вероятна, и то обычно лишь в тех случаях, когда он заключал деловые сделки с каким-либо правительственным учреждением, и в тех сферах, в которых его деятельность подлежит государственному регулированию. Однако в условиях, когда государственное регулирование бизнеса расширяется, возможность для него стать объектом правительственного расследования становится все более вероятной.

Зачастую управляющий частной фирмой более свободен в истолковании взаимозависимости между деятельностью своей организации и общественным благополучием, нежели государственный администратор. Утвердилось мнение, что первый занимается бизнесом прежде всего ради достижения своих личных целей, в то время как последний, как представляется, должен служить интересам общества и для него считается неэтичным использовать преимущества своего положения в личных целях. В конце 40-х годов правительственные служащие, заключавшие сделки на рынке зерна, подвергались общественному порицанию, причем даже в тех случаях, когда они не имели доступа к "внутренней" информации, которая давала бы им особые преимущества. Конечно, ценовая и производственная политика в сфере бизнеса также может быть подвергнута тщательному рассмотрению, когда считается, что она подрывает общественное благополучие.

Различия в отношении общественности к управлению в государственном и частном секторах. Во время второй мировой войны правительство сочло необходимым взять в свои руки угольные шахты, чтобы обеспечить продолжение добычи перед лицом забастовки шахтеров. Такой "захват" заключался в том, что над шахтами поднимался американский флаг, а для управления шахтами назначался армейский офицер, — и ни в чем более. Однако в результате таких перемен шахтеры снова стали работать на тех же самых собственников, выполнять ту же работу и на тех же условиях. Добавились лишь два новых фактора — присутствие офицера в военной форме и флаг. Шахтеры заняли совершенно иную по сравнению с прежней позицию, когда шахты перешли под "управление" правительства. Они чувствовали, что в какой-то степени нехорошо или опасно бастовать против правительства. Этот психологический фактор способствовал перемене взглядов рабочих, что в свою очередь внесло изменения и в проблемы управления.

С другой стороны, широко распространено убеждение, что лю-

бая деятельность правительства неэффективна и часто связана с коррупцией. Общий стереотип бюрократа — это высокомерный и ленивый тип, который только проедает налоговые поступления. Такое мнение, питаемое доктриной "все дозволено" и традицией стихийной демократии, следует постоянно учитывать государственным руководителям. Оно порождает проблемы, как правило не затрагивающие управляющих частными компаниями.

Существуют некие, по большей части весьма размытые, пределы того, до какой степени руководитель в государственном секторе может оказывать (или пытаться оказать) влияние на отношение общественности к результатам деятельности данного ведомства. Считается, что бизнесмен может рекламировать свой особый сорт воздушных хлопьев к завтраку почти любым способом, который он найдет выгодным. Конгресс же, с другой стороны, занял решительно враждебную позицию по отношению к любым расходам правительственных ведомств на "связи с общественностью", которые можно истолковать как попытки добиться одобрения общественностью программ этих ведомств. Ассигнования на подобные цели почти всегда становятся первой жертвой борьбы за экономию¹.

Вышеприведенные примеры служат лишь иллюстрацией, а не исчерпывающим перечнем или анализом всех возможных различий между управлением в государственных и частных организациях. Но если отвлечься от этих различий, то обнаружится много общих важных проблем — независимо от того, изучается ли управление делами церкви, профсоюза, корпорации или правительственного учреждения. В той степени, в какой это утверждение верно, можно разрабатывать общую теорию управления, которая будет охватывать все типы организаций.

РАСШИРЕНИЕ МАСШТАБОВ УПРАВЛЕНИЯ

Когда пятьдесят пять человек собрались в Филадельфии, чтобы составить Конституцию страны, в Соединенных Штатах Америки проживало около 4 млн человек, сосредоточенных на восточном побережье континента, причем большинство из них — к востоку от Аллеганских гор. Основную часть населения составляли фермеры,

¹ Интересным исключением из этого правила является рекламно-информационная деятельность правительственных органов, направленная на оказание содействия частному предпринимательству в каком-либо конкретном штате или городе. В частности, правительства штатов расходуют значительные средства на рекламу товаров, производимых в своем штате — например, сыра в Висконсине или апельсинов в Калифорнии, или с целью привлечения инвестиций в промышленность.

в большинстве своем жившие на самообеспечении. Они сами изготавливали себе обувь и одежду, выращивали и производили для себя продукты питания, строили свои дома и сами гнали виски. Потребность в правительстве была небольшой, а то, что нужно было делать сообща, достигалось при минимуме организации. Если нужно было построить дорогу, то собирались соседи и, наладив элементарную организацию, разравнивали землю и возводили мосты. Чтобы позаботиться о нескольких одиноких стариках, в каком-нибудь округе создавался приют для нищих. Для борьбы с правонарушителями самодеятельный полицейский вместе с добровольными помощниками поднимал крик "Держи вора!" и ловил преступника или изгонял его из своих мест.

Современные причуды, такие, как водопровод, асфальтированные дороги, профсоюзы, крупные корпорации, системы канализации, телефонные сети, электрическое освещение, самолеты, автомобили, кинотеатры и атомные бомбы, — все они требуют некоего общественного контроля за их использованием, о котором раньше даже и не слышали. При той, более ранней и простой социальной структуре правительство несло ограниченные расходы, имело узкую специализацию и небольшое число служащих.

Рост населения, само расширение территории США и особенно технологический прогресс изменили картину. Многим из того, что в революционном XVIII веке могло происходить без участия государственной власти, теперь должны заниматься правительственные органы. Многие проблемы, которые в те времена могли быть разрешены стихийной кооперацией соседей, требуют теперь высокоорганизованного сотрудничества, совместного участия специалистов-профессионалов.

ПРИЧИНЫ РОСТА

Критики правительства часто пытаются объяснить возросшие масштабы современного управления неким сговором между отдельными неамериканцами и оппозиционно настроенными политиками. Группы, отстаивающие свои особые интересы, постоянно предупреждают, что еще большее вмешательство правительства приведет к социализму или даже к чему-то худшему. Такие предупреждения часто сопровождаются идиллической картиной жизни в более ранние и разумные периоды нашей истории, когда деятельность правительства сводилась к минимуму. Перечисляя недуги современной цивилизации, такие ораторы забывают упомянуть о труд-

ностях, присущих первобытной жизни. Они негодуют по поводу расходов на общественное здравоохранение, а о мучениях желтой лихорадки и дифтерии забывают. Выражают недовольство управлением телефонной связью, а на преимущества пользования услугами телефона за умеренную плату не обращают внимания. Налог на бензин воспринимают как отвратительный пример бремени, возлагаемого правительством, а преимущества асфальтированных автострад считают сами собою разумеющимися.

Можно, конечно, спорить о том, в каких пределах и масштабах желательно развитие правительственных служб. Но факт заключается в том, что даже те, кто выступает за максимальное ограничение деятельности правительства, всерьез не верят, что они смогут добиться чего-либо большего, чем скромное сокращение государственных расходов. В действительности политические баталии по поводу правительственных расходов ведутся вокруг того, должны ли федеральные власти тратить 25, 35 или 45 млрд долл. в год. Почти никто не думает, что эти расходы могли бы быть сокращены до 1 или хотя бы 5 млрд долл. Как бы то ни было, отсюда следует, что современная цивилизация принесла с собой потребность в таких правительственных службах и функциях, которые превращают современное правительство в очень крупное предприятие.

Социологи сопоставили рост правительственной активности с темпами появления новых изобретений в промышленности и проследили, какое влияние различные технические достижения оказывают на возникновение спроса на определенные действия правительства¹. Ярким примером такого процесса служит изобретение автомобиля. Автомобиль потребовал очень многих нововведений со стороны правительства. У нас есть теперь Федеральное управление шоссейных дорог, в каждом штате — комиссия по автомагистралям, на местном уровне — как в округах, так и в городах — отделы дорожного и уличного движения. Появилась система вспомогательных федеральных дотаций штатам и дотаций штатов местным властям на поддержание деятельности дорожной администрации и как следствие этого — потребность в новом расширении административно-управленческого аппарата. Были разработаны новые технические средства регулирования дорожного движения и привлечена целая армия полицейских для обеспечения их работы. Потребовалось выдавать документы: водителям — права, а на автомобиль — технический паспорт. Появление скоростного транспорта вызвало увеличение объемов коммерческих связей между шта-

¹ См.: William F. Ogburn, *Social Change* N. Y., 1922; National Resources Planning Board, *Technological Trend and National Policy*. Washington: Government Printing Office, 1937.

тами и создало проблемы их регулирования. Появились дополнительные проблемы поддержания баланса интересов между автомобильным и железнодорожным транспортом, что потребовало нового расширения и изменения деятельности правительственных органов. Претерпевает изменения и общая проблема поддержания правопорядка, когда возрастает роль сотрудников штатных и федеральных органов правопорядка в связи со способностью преступников перемещаться за короткое время на большие расстояния. Как грибы выросли придорожные пансионаты и кемпинги, что потребовало дальнейшего увеличения числа работников правоохранительных органов. Автомобиль — дорогостоящая вещь, а обычная практика оплаты его покупки посредством займа вызвала необходимость введения новых правил продажи в рассрочку. Почти ни одна сторона американского образа жизни не избежала влияния этого технического новшества, и в очень многих случаях это влияние привело к расширению правительственного аппарата.

В дополнение к технологическим изменениям как таковым огромное разнообразие и специализация в современной жизни также привели к расширению правительственной деятельности. Люди не живут больше по принципу самообеспечения. Период спада производства или период инфляции драматически усиливают ту степень, в которой житель города Партленд штата Мэн и житель города Портленд штата Орегон зависят друг от друга в деле поддержания их общего благосостояния. Во все большей мере правительство становится именно тем органом, который должен активно заниматься проблемой взаимозависимости. Никакие добровольные общества поддержки, созданные жителями одного района — даже при самых лучших намерениях, — в материальном отношении не смогут помочь в решении тех проблем, которые охватывают всю страну. Опыт местных объединений жителей, когда они безуспешно пытались бороться с депрессией 1930-х годов и с инфляцией и нехваткой жилья в 1940-е годы, хорошо иллюстрирует тщетность такого подхода к решению проблем местных сообществ. Экономика страны, организованная на общенациональной основе, требует действий правительства в общенациональных масштабах.

РОСТ ЧИСЛА ЗАНЯТЫХ И РАСХОДОВ

В настоящее время приблизительно один человек из каждых десяти, работающих по найму, служит в правительственном органе — общенациональном, штатном или местном. Что касается читателей этого исследования, то, поскольку они, вероятнее всего, заняты в сфере "белых воротничков", не будет преувеличением предполо-

жить, что среди них один из каждых пяти работает в правительственном органе того или иного уровня. Правительство со всеми его различными ветвями намного превосходит всех остальных как самый крупный работодатель в стране. По расходам правительство оставляет далеко позади любую корпорацию. В конце 40-х годов около 23 % национального дохода пошло на нужды правительства.

Хотя активнее всего расширились федеральные и городские правительственные органы, в штатах и округах число служащих в таких органах тоже возросло, так как масштабы их деятельности увеличились. А поскольку число служащих, принятых на работу правительственными органами, резко взмыло вверх, то и расходы правительства также росли быстрыми темпами. Темпы роста трудно представить даже с помощью цифр. В 1947 финансовым году президент Трумен рекомендовал принять бюджет, составляющий приблизительно 37 млрд долл. В 1840 г. годовой бюджет правительства страны был несколько больше 24 млн долл. Таким образом, бюджет 1947 г. по сравнению с бюджетом 107 летней давности увеличился более чем в 1500 раз. В то же самое время численность населения в 1947 г. выросла только в 8 раз по сравнению с 1840 г.

РАСШИРЕНИЕ ФУНКЦИЙ

По мнению Эндрю Джексона, функции и задачи правительства настолько просты, что любой сообразительный человек мог бы выполнять их без особой подготовки или обучения. Он выступал за систему ротации при назначении на официальные должности, с тем чтобы правительство приблизилось к народу. Государственное управление, по его мнению, может и должно осуществляться скорее непрофессионалами, нежели людьми, специально подготовленными или обученными для выполнения такой работы.

Сегодня ситуация совершенно иная. В правительственном реестре перечислены представители почти каждой известной профессии и специальности — гематологи, сварщики, физики-теоретики и слесари — профессионалы по вскрытию сейфов, инженеры-электрики и машинисты локомотивов, экономисты по государственному и домашнему хозяйству, математики и механики. Все они нужны для выполнения задач правительства. В дополнение к этому правительственные службы нанимают сотни специалистов и квалифицированных работников, чьи обязанности практически полностью сводятся к обслуживанию самого правительства. Школы лесоводства, например, обучают студентов почти исключительно для госу-

дарственной службы. Криминалисты, эксперты по дактилоскопии, армейские и морские офицеры — вот еще примеры подготовки специалистов прежде всего или исключительно для правительственных органов. Список профессий, представленный работниками правительства, читается как индекс, содержащий перечисление всех профессий в США.

УПРАВЛЕНИЕ КАК ПРЕДМЕТ ИЗУЧЕНИЯ

В условиях крупномасштабного расширения функций правительства и при том, что оно поглощает все большую часть национального дохода, все сильнее нарастает потребность в том, чтобы оно выполняло свои функции эффективно, т.е. чтобы максимальное достижение целей осуществлялось при наименьших усилиях. В ответ на эту потребность в специализированных курсах колледжей и университетов, а также в систематизированных исследованиях, проводимых самим правительством, была предпринята попытка повысить понимание проблем, связанных с управлением. Когда впервые возник интерес к государственному управлению, то внимание было направлено на ликвидацию взяточничества и устранение неэффективности, связанной с системой "политических назначений".

ГОНЕНИЕ НА «ДРАКОНА» ПОКРОВИТЕЛЬСТВА

Во все времена в американском сознании глубоко коренилось подозрение по отношению к политике и политикам. В то же самое время нежелание большинства способной молодежи выбирать политику в качестве карьеры привело к тому, что в политику устремились профессионалы, которые рассматривали государственные должности как вознаграждение за политическую активность. Пока задачи правительства были простыми и ограниченными, перемены в составе должностных лиц в зависимости от перемены партийной принадлежности не имели значения. Когда же возросла потребность в высококвалифицированных специалистах, то возросло и недовольство общественности партийным покровительством. Уже самые первые сторонники идеи повышения эффективности работы правительства стремились концентрировать свои усилия на создании таких систем гражданской государственной службы, при которых служащие отбирались бы на основе их достоинств.

Убийство президента Гарфилда в 1881 г. неудачливым соискате-

лем государственной должности подтолкнуло федеральное правительство к созданию кодекса Федеральной гражданской службы в соответствии с законом Пендлтона 1883 г. Раскрытие многочисленных случаев коррупции среди властей штатов и муниципальных округов привело к все более широкому внедрению в правительственные органы этих уровней систем отбора на государственную службу. Постепенно, с течением лет, принцип подбора государственных служащих на основе сданных экзаменов, а не политических мотивов или политической активности получил широкое распространение. В настоящее время, хотя практика покровительства никоим образом еще не изжила себя окончательно, системы гражданской службы в правительственных органах на федеральном, штатном и муниципальном уровнях охватывают весьма значительную долю лиц, принимаемых на государственные должности.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ КАК ЦЕЛЬ

Отставание идеи эффективности в выполнении правительством своих функций стало в значительной степени результатом движения рядовых налогоплательщиков. Неэффективность работы правительственных органов обходилась дорого, и это приводило к повышению налогов. Поэтому даже те, кто решительно выступал против распространения деятельности правительственных структур на новые сферы жизни, настаивали на большей эффективности там, где деятельность правительства считалась необходимой.

В идейном плане оба движения — как за большую эффективность, так и против покровительства — оказались возможными, поскольку исходили из предположения о существовании почти непреодолимого различия между "политическим курсом" и "управлением". Предполагалось, что законодательные органы и выборные должностные лица закладывают основы политики, а административные должностные лица лишь проводят их в жизнь¹. При таком предположении считалось, во-первых, что только лишь выборные должностные лица должны нести политическую ответственность. Управленческие же функции без ущерба для демократии можно поручить "нейтральным" гражданским служащим, выбранным на свои должности в соответствии с процедурой гражданской государственной службы. Во-вторых, эти государственные служащие в таком случае будут нести ответственность не за формирование по-

¹ Анализ такого противопоставления и возникающие в связи с этим проблемы рассматриваются ниже.

литики, а лишь за ее осуществление без излишнего расходования государственных средств, т.е. как можно более эффективно.

Большинство теоретических рассуждений об административном управлении и большинство принципов, предлагаемых авторами, пишущими на эту тему, основываются на данном предположении — а именно, что критерием, посредством которого следует оценивать управленческую деятельность правительственных учреждений, является эффективность. И в ходе данного исследования некоторые из этих принципов будут рассмотрены в свете более широкой концепции управления¹.

ЦЕЛИ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Исследования по административному управлению преследуют две цели, которые в теории можно разделить, но на практике они чаще всего смыкаются. Эти исследования могут быть посвящены, во-первых, изучению поведения людей, работающих в организациях, а во-вторых, — практическим рекомендациям относительно того, как эффективнее организовать работу учреждения. Несомненно, что так же, как врачебная практика развивается лишь настолько быстро, насколько быстро прогрессирует научное знание о человеческом организме и его функциях, так и методы эффективной организации управления должны опираться на правильную теорию человеческого поведения в организации.

ИЗУЧЕНИЕ ПОВЕДЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИЯХ

Хотя в социальных науках необходима и достижима такая же объективность, как и в естественных науках, на практике оказывается, что ее гораздо труднее достичь. Нелегко добиться того, чтобы позиции и желания исследователей были скрыты, не играли активную роль. В большинстве трудов по административному управлению хаотично переплетаются "биология" и "медицина" управления, а моральные оценки авторов примешиваются к положениям, которые они формулируют.

Острая дискуссия развернулась вокруг вопроса о том, что входит в компетенцию административного управления — анализ орга-

¹ Разбор некоторых принятых в настоящее время принципов государственного управления см.: Herbert A.Simon. *Administrative Behavior*. N. Y.: The Macmillan Co., 1947. Chap 2; Dwight Waldo. *The Administrative State*. N. Y.: The Ronald Press, 1948.

низационных проблем или консультирование должностных лиц. Исторически оно всегда занималось и тем, и другим. И именно так и должно быть при условии, что объективные и научные аспекты вопроса не смешиваются с ценностными моментами и что совет относительно того, как достичь тех или иных ценностей, опирается на объективную науку о поведении в организациях.

Предмет данной книги — это в основном управление как наука, наука не в смысле той точности, какой достигла физическая наука, а наука в смысле объективного понимания явлений без смешения фактов и ценностных установок. Этот упор на фактической стороне не означает, что мы недооцениваем значения ценностей. Он просто отражает наше убеждение в том, что квалифицированный практик достигает желаемых целей, каких бы то ни было, путем полного овладения теми явлениями, с которыми он имеет дело, и ясного объективного понимания их "поведения".

РЕКОМЕНДАЦИИ "ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ"

Существует несколько причин, по которым изучение административного управления следует начинать с объективного анализа поведения в организации, а не с набора правил типа "как стать преуспевающим руководителем" или "как организовать работу правительственного учреждения". Первая причина та, что просто не существует таких прикладных правил, которые были бы автоматически или механически применимы к реальным проблемам организации. Практики считают, что формальные принципы управления для них гораздо менее важны, чем способность оценить управляемую ситуацию — т.е. понять психологические процессы в действии, — и затем, как только ситуация окончательно проясняется, поступать, опираясь на здравый смысл. На современном уровне знаний теория управления приносит гораздо большую практическую пользу, если применяется для "диагностики" ситуаций, чем для выработки надлежащего образа действий.

Вторая причина заключается в том, что практика управления связана с навыками — теми навыками, которые стали скорее неотъемлемой частью личности администратора, нежели просто интеллектуальным багажом. И правила, предписывающие, как следует поступать, бесполезны, если не изучена и не проверена реальная *способность* человека поступать по этим правилам. Формальная подготовка больше поможет выработать навыки управления,

если сосредоточить внимание на понимании факторов, обуславливающих те или иные правила, чем если делать упор на простом заучивании конкретных правил, которые в любом случае не способны охватить все многообразие ситуаций, встречающихся на практике.

Третья причина, по которой следует избегать "инструктивного" подхода, уже упоминалась. Практические рекомендации по организационной работе всегда зависят от ценностных установок того, кто дает эти рекомендации. Так, например, рекомендации человека, которого в первую очередь заботит *эффективность* исполнения работы, будут отличаться от рекомендаций того, чьи интересы направлены на соблюдение в работе принципа "*демократической ответственности*", а также от рекомендаций того, для кого важнее всего в как можно в меньшей степени затронуть право собственности или другие *права человека*¹.

Так, обеспечение исполнения поправки к Конституции, запрещающей продажу спиртных напитков, представляло собой главным образом проблему ценностей, а не технического выбора действенных административных методов. Те методы принуждения к исполнению, которые технически были бы весьма эффективны для достижения цели, попирали важные ценности, такие, как право не подвергаться произвольному обыску и конфискации имущества, которые широко признавались и многими считались более важными, чем воздержание от употребления спиртных напитков².

Давая практические рекомендации по организационной работе, человек должен считать, что его ценностные установки либо широко разделяются другими, либо "истинны" в некоем абсолютном смысле. Платон в своей работе "Государство" пытался вплотную

¹ Уолдоу в указанном сочинении убедительно показал, что основные разногласия между сторонниками разных управленческих "принципов" обусловлены главным образом тем, что они придают разное значение тем ценностям, о которых здесь говорится. В основе серьезнейшей критики рекомендаций президентской Комиссии по управлению делами администрации лежало то, что эта комиссия чрезмерно поглощена таким критерием, как рентабельность. И среди членов Гуверовской комиссии споры обычно возникали из-за разногласий в том, какие идеологические ценности они отстаивают.

² Современная политическая жизнь дает этому еще один крайне важный пример: Федеральная программа проверки благонадежности. Возможно, что методы, используемые для удаления коммунистов из государственного аппарата, очень эффективны для этих целей. Однако те, кто согласен с утверждениями, что "необходимо поддерживать свободу слова и совести" и "человек считается невиновным, пока не доказано, что он виновен", могут решить, что опасность, которую представляют для этих принципов нынешние методы принуждения к исполнению, намного превышает возможную угрозу правительству в случае, если не удастся удалить всех коммунистов.

вторую часть этой альтернативы: разработать общество, в котором благодаря обучению и мудрости "философы-правители" установили бы для населения правильную систему ценностей. В условиях западной конституционной формы правления мы исходим из обратных представлений: население должно решить — посредством политического механизма, именуемого нами демократией, — к каким ценностям нужно стремиться, и должностное лицо обязано придерживаться этих ценностей¹.

В силу этих причин в данной книге рассматривается главным образом поведение людей в организациях, а не конкретные рекомендации о том, как "лучше" организовать американскую правительственную структуру. Ее положения изложены в основном в описательной или "сослагательной" форме типа: "Если вы сделаете так-то, то получится то-то". Принципы, сформулированные таким образом, могут быть приспособлены к любой системе ценностей, какой бы ни придерживался читатель.

АДМИНИСТРАТОР КАК МАНИПУЛЯТОР

На страницах этой книги подчеркивается, что наука об управлении, как и всякая наука, находится вне сферы морали. "Хорошей" или "плохой" она становится только в свете ценностных суждений того, кто ею пользуется, — с точки зрения его отношения к целям и методам. Знание дает человеку силу — но ... силу творить либо добро, либо зло. Взрыв атомной бомбы — это продукт тех же физических знаний, благодаря которым атомную энергию можно использовать для производства электричества.

Знания об управлении стоят вне морали и в еще более глубоком смысле, поскольку это знания о том, как манипулировать другими людьми — как заставит их сделать то, что вам нужно. Наука об управлении указывает присмысл воздействия на поведение людей. Чтобы выполнить какую-либо программу, администратор постоянно старается предвидеть последствия конкретного образа действий и поступать так, чтобы вызвать желательное для него поведение людей и предотвратить нежелательное поведение. Лишь этим реалистический план отличается от смутного пожелания.

¹ Это демократичное убеждение само по себе есть ценностное суждение, служащее этической основой для отделения политического "курса" в каком-либо вопросе от "управления", о котором упоминалось выше. Рассмотрение философского обоснования этой проблемы см.: H.Kelsen. *Absolutism and Relativism in Philosophy and Politics* // *American Political Science Review*. 1948. October. P. 906-914.

Одной из основных ценностей западной цивилизации всегда было достоинство отдельного человека. Полностью выразить смысл этой ценности непросто, но помимо прочего она, несомненно, означает, что людьми нельзя манипулировать как марионетками на веревочках. В бюрократической организации, где только "кукловод" выигрывает от достижения поставленных перед организацией целей, а все остальные члены организации несут потери, эффективность в достижении цели неизбежно умалает достоинство человека.

Следовательно, уважение к достоинству человека проявляется только в такой управленческой ситуации, когда все участники так или иначе выиграют в случае, если поставленные перед организацией цели будут достигнуты. Управление в такой ситуации может стать "сотрудничеством" в широком смысле. Оно может стать непрерывным процессом взаимодействия, когда реакция со стороны потребителей и всех членов организации будет оказывать влияние на план действий столь же часто, как и замыслы "босса" по сознательному манипулированию.

Тем не менее нам не следует делать успокаивающих (и ошибочных) выводов о том, что сотрудничество такого рода — всегда самый эффективный способ достичь целей, поставленных перед организацией; это верно лишь в тех случаях, когда цели организации определены достаточно широко, чтобы охватить ценности всех членов организации. Такая убежденность в некоем предопределенном гармоничном единстве администрации, уважающей человека, с администрацией, которая имеет высокие рабочие показатели в обычном смысле, портит в остальном глубокие работы Элтона Мэйо и других представителей так называемой группы Готорна¹.

Конечно, в том, что "демократическое" управление, допускающее широкое участие служащих в принятии решений, продуктивнее, чем "автократическое" или "патерналистское", есть зерно истины. По крайней мере в нашем обществе "демократические" методы управления имеют очень большое значение для укрепления морального духа и привлечения служащих к принятию решений. Однако мало оснований полагать, что здесь достигнута полная гармония. Наоборот, каждый администратор сталкивается с ситуациями, когда эффективность, действенность каких-то мер требует некоего ущемления нежелания человека, чтобы им манипулирова-

¹ См.: Elton Mayo. *Social Problems of an Industrial Civilization*. Cambridge: Harvard University Press, 1945; Fritz Roethlisberger. *Management and Morale*. Cambridge: Harvard University Press, 1941.

ли как простым орудием. Администратору приходится сталкиваться и со множеством ситуаций, когда наряду с общностью целей проявляется и противоречие между ними, как, например, более высокое жалование служащим — против более экономичного обслуживания налогоплательщиков.

Никакое знание приемов управления не освободит администратора от необходимости делать моральный выбор — выбор, связанный как с целями и методами организации, так и с его отношениями с остальными людьми в организации. Его этический кодекс — это такая же важная часть его "багажа" администратора, как и умение хорошо управлять, и никакая "наука" об управлении, сколько бы он ею ни занимался, не привьет ему этого кодекса.

Глава 2

ПОВЕДЕНИЕ ЧЕЛОВЕКА И ОРГАНИЗАЦИЯ

В этой главе основное внимание будет сосредоточено на служащем правительственной организации как индивидууме, на факторах, объясняющих его поведение, и на том воздействии, которое организации удается оказать на него, чтобы обеспечить его вклад в решение ее задач. На первый взгляд здесь едва ли можно заметить какую-то проблему. Если мы нанимаем человека для налаживания работы игровой площадки, то он, *конечно*, каждый день с 9 утра до 5 вечера будет находиться на своем рабочем месте; он, *конечно*, займется организацией игр и обеспечением порядка; он, *конечно*, будет выполнять указания и инструкции, составленные руководителями учреждения, ответственного за планирование таких программ. И только многочисленные примеры неудачной организационной работы — примеры, когда различные структуры не выполняют свои задачи или выполняют их с чрезмерными экономическими и человеческими издержками, — только эти примеры предупреждают нас о том, что в действительности ничто в данном процессе не совершается само по себе.

Организационное поведение — настолько очевидная часть нашего каждодневного опыта, что мы редко осознаем психологические причины его успехов и неудач. Мы иногда забываем, что организация — это группа *людей*, ведущих себя определенным образом. Эти люди — не инструменты и не машины. У них есть чувства, надежды, опасения. Они ощущают недомогание, голод, гнев, безысходность, счастье, грусть. Поведение людей обуславливается целым рядом воздействий, которые восходят к моменту их рождения (и даже к более раннему моменту, как считают многие психологи). Поведение людей в организациях есть результирующая всех этих воздействий. Некоторые из наиболее важных воздействий будут описаны в настоящей главе.

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ ПОВЕДЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИЯХ

В каждый момент человек может совершать лишь ограниченное количество определенных действий. Однако выбор действий, которые могли бы быть совершены в данный момент, почти неограничен. Чтобы объяснить поведение человека, мы должны понять, по-

чему он совершает именно то действие, которое совершает, притом определенным образом, а не какое-либо иное действие и другим способом.

Джо Смит, вооружившись тяжелым топором, прорубает отверстие в крыше здания. Почему? Когда нам говорят, что Джо Смит — один из городских пожарных и что здание охвачено огнем, тогда его поведение становится для нас понятным. Мы можем представить себе целый ряд ступеней, постепенно подготовивших его поведение в данный момент. Когда-то в прошлом Джо Смит решил стать пожарным и предпринял шаги для того, чтобы получить работу в городском управлении пожарной охраны. Поступая таким образом, он исключил для себя множество возможных профессий в пользу той, которой он действительно занялся. Когда Джо поступил на работу в управление пожарной охраны, его научили приемам борьбы с огнем — способам поведения на пожаре, необходимым для тех, кто пытается его тушить. Затем Джо получил назначение в одну из примерно двенадцати пожарных команд своего города. Это назначение определило, на какие пожары он будет выезжать, а на какие — нет, и чьи приказы он будет выполнять при тушении пожара. Час назад по сигналу тревоги Джо выехал на этот самый пожар (в ином случае он мог бы тем временем валять дурака в пожарном депо), начальник пожарной команды приказал ему взять топор и взобраться на крышу, а полученная им ранее подготовка подсказала, где нужно прорубать отверстие.

Это, конечно же, очень неполное объяснение поведения Джо Смита. Если Джо действует медленно и небрежно, то это может означать, что ему не нравится начальник пожарной команды и что он недоволен его приказами; либо что Джо не совсем хорошо себя чувствует именно в этот конкретный день; либо что он плохо проинструктирован; либо что он опасается провалиться сквозь потерявшую прочность кровлю, и эти опасения заставляют его забыть о полученной ранее подготовке. Все эти и, несомненно, многие другие факторы воздействуют на его поведение. Некоторые из воздействий осознаются, многие — не осознаются; некоторые — рациональны, а некоторые — иррациональны; одни согласуются с целью организации, другие — нет.

Те аспекты человеческого поведения, которым сопутствует осознанный выбор, наиболее просты для изучения. Решение заняться определенной деятельностью или согласие выполнить конкретную работу — убедительные примеры осознанного выбора, но к такому же относится множество решений, которые любой индивидуум ежечасно принимает в течение всей жизни.

Например, администратор игровой площадки говорит себе: "Похоже, что сегодня пойдет дождь. Нужно будет провести какие-то игры в закрытом помещении. Наверное, я смог бы устроить баскет-

больный матч для вот этих ребят". А, может быть, администратора беспокоит чье-то поведение, и он спрашивает себя: "Джону вроде бы здесь не очень нравится, и он постоянно задирает младших ребят. Не отправить ли мне его домой? Или лучше найти для него такое занятие, которое заинтересовало бы его и уберегло от неприятностей?" Или администратор видит, что одна из теннисных сеток пришла в негодность, и размышляет: не пора ли заказать другую сетку на складе спортивного инвентаря или еще несколько дней можно попользоваться старой. Работа отдела организации досуга есть простая сумма всех подобных поступков администраторов игровых площадок и других его служащих. Успехи отдела в осуществлении своей программы определяются уместностью этих поступков.

Столь же важные поступки порой совершаются неосознанно, под воздействием ранее приобретенных привычек и навыков. Квалифицированная машинистка несколько раз в секунду "принимает решение" о том, по какой клавише ударить и какой палец для этого использовать. Если она прошла тщательную подготовку, выбор осуществляют сами ее пальцы, а не ее мозг. Но именно такого рода поведение — "встроенное" в привычки и в заученные реакции работников — в конечном счете и определяет эффективность управления.

ПРЕДПОСЫЛКИ ПОВЕДЕНИЯ

Для объяснения поведения в организации важно выявить *предпосылки*, на основе которых служащие ведут себя определенным образом, т. е. критерии или ориентиры, которые служащие используют для того, чтобы свести множество возможностей к единственному реальному действию. Прежде чем администратор игровой площадки решит заказать новую теннисную сетку, он, вероятно, обдумает такие моменты: (а) насколько изношена старая сетка и не развалится ли она окончательно с минуты на минуту? (б) насколько интенсивно используются теннисные корты и можно ли несколько дней обойтись без одного из них? (в) установил ли руководитель отдела досуга какие-то правила относительно сроков замены спортивного инвентаря? Решится ли администратор игровой площадки заказать новую сетку или нет, зависит от его ответов на эти и другие вопросы.

При объяснении поведения действующего лица с точки зрения "предпосылок" мы в первую очередь интересуемся поведением, которое осознанно и рационально. Но как уже отмечалось, многое в человеческом поведении не является ни осознанным, ни рациональным. Во многих случаях действующий субъект не может объ-

яснить, почему он ведет себя именно таким образом; а если он все-таки дает объяснение, то последнее выступает как простое обоснование реально не осознаваемых мотиваций. Поскольку организации создаются для достижения каких-то определенных целей, при изучении управления обязательно необходимо интересоваться рациональными аспектами человеческого поведения. Но когда нам предстоит объяснять неудачи организации, равно как и ее успехи, мы должны также понять подсознательные мотивы поведения. В одном из последующих разделов этой главы будут рассмотрены некоторые из них; пока же сделаем акцент на таком поведении, которое может быть классифицировано как проявление намеренного и целенаправленного выбора.

Пристальное изучение предпосылок, лежащих в основе любого управленческого выбора, покажет, что их составляют два различных вида элементов: *ценностные элементы* и *практические элементы*. Условно говоря, различие между ценностными и практическими элементами соответствует различию между *целями* и *средствами*. Прежде чем индивидуум сможет рационально выбрать одно из нескольких направлений действия, он должен спросить самого себя: "В чем моя цель?" и "Какое из направлений лучше соответствует этой цели?"

Пример ценностных элементов, которые придется принимать во внимание администратору игровой площадки при решении дисциплинарных проблем, мог бы быть таким: "Состоит ли цель отдела организации досуга в том, чтобы предоставлять полезные развлечения только нормальным, уравновешенным детям, или отдел должен брать на себя какую-то ответственность за то, чтобы помочь "трудным" детям? Если необходимо учитывать обе цели, то какая относительная значимость должна быть придана каждой из них?" Пример практических элементов мог бы быть следующим: "Что произойдет с Джоном, если я отправлю его домой? А если я разрешу ему здесь остаться, не окажется ли его непослушание заразительным для других детей?" Первый круг вопросов подразумевает ценности и предположительно должен решаться в соотношении с целями организации. Второй круг вопросов — чисто практический, хотя ответы на них могут быть и не вполне очевидны и порой требуют серьезных размышлений и "здорового смысла".

Было бы очень полезно и удобно, если бы предпосылки административного выбора всегда можно было бы четко разделять на ценностные и практические. К сожалению, четкое разделение этих двух видов предпосылок обычно невозможно. Почти каждая ценностная предпосылка содержит в себе некоторый практический элемент — и он не может быть полностью исключен, потому что в большинстве своем намерения или цели представляют собой, по

крайней мере отчасти, средство для достижения более отдаленных целей, а не самоцель. Например, запрашивая бюджетные ассигнования, отдел организации досуга может аргументировать это таким образом: игра для детей — не просто самоцель, но и важное средство подготовки к будущей полезной деятельности во взрослом возрасте. Таким образом, бюджетный вопрос — это вопрос *ценностей*, но он имеет и практическую сторону: насколько сильное воздействие игровая активность ребенка реально окажет на его последующее поведение как взрослого человека.

Эту сложную проблему разделения ценностных и практических элементов при осуществлении выбора невозможно детально исследовать в данной книге. Для нас будет достаточно, если читатель поймет, что оправдание любого выбора зависит, во-первых, от целей, которых нужно достичь, и, во-вторых, от обоснованности конкретного образа действий, избранного для осуществления этих целей. Объявленные цели или задачи административного выбора в дальнейшем будут рассматриваться как средство достижения более отдаленных целей¹.

НЕКОТОРЫЕ ВАЖНЫЕ ЦЕННОСТНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ

Существуют определенные типы ценностных предпосылок, с которыми мы будем и то и дело встречаться в организационных решениях. Возможно, самыми важными из них являются: (1) цели организации; (2) критерий эффективности; (3) правила "честной игры"; (4) индивидуальные ценностные установки человека, принимающего решение.

Цель организации. Мы уже видели на примере отдела досуга, что *цель организации* — это одна из важных ценностных предпосылок, которая лежит в основе почти каждого административного выбора. Основное мерило правильности любого предложенного образа действий — будет ли он способствовать достижению целей организации. При определении цели обычно затрагиваются вопросы, связанные не только с тем, какие ценности должна преследовать деятельность организации, но также и с тем, какие группы людей ей придется обслуживать, какой уровень или какое качество обслуживания ей предстоит обеспечить. Таким образом, отдел досуга должен решить: в каких программах он заинтересован больше — воспитательных или оздоровительных; предоставлять ли услуги

¹ Читатель, который пожелает продолжить ознакомление с этим вопросом, найдет более полный анализ в работе: Simon. *Administrative Behavior*. Chaps. 3, 4.

всему местному населению или сосредоточиться на районах, где живут семьи с низкими доходами, которые не имеют собственных помещений и оборудования для активного отдыха; следует ли использовать игровую площадку круглогодично или только летом.

Существует глубинная связь между целью организации и процессом ее становления. Из последующих глав станет также ясно, что цель организации играет жизненно важную роль для ее выживания и длительного существования. Организация получит поддержку от групп, которые одобряют ее цель; она подвергнется нападкам тех, кто отвергает эту цель. Определенные группы могут попытаться "захватить" организацию и подчинить ее деятельность своим собственным целям.

Поразмышляйте, например, над позицией аграрного блока в Конгрессе по отношению к деятельности Комитета сельского хозяйства. В 1945 г. на слушаниях в Комитете по ассигнованиям это ведомство подверглось нападкам со стороны конгрессмена Тэрвера, потому что в его планах конгрессмен усмотрел слабые признаки внимания к интересам потребителей вместо полной и исключительной поглощенности интересами сельского хозяйства! Тэрвер заявил: "Хотя информация, которую он предоставляет, должна, конечно же, быть точной, но в первую очередь [Комитет сельского хозяйства] обязан работать на благо сельского хозяйства и фермера, а ... он слишком много усилий посвятил попытке доказать, что положение фермера удовлетворительно и он поставлен даже в более благоприятные условия по сравнению с другими классами"¹.

Эффективность. Второй ценностной предпосылкой, учитываемой в большинстве административных решений, служит *критерий эффективности*. Он может быть определен так: "Если два образа действий принесут одинаковые результаты применительно к цели организации, предпочтение следует тот, который предполагает наименьшие издержки"²; или иначе: "Если два образа действий предполагают одинаковые издержки, предпочтение следует тот, который даст наивысшие результаты". Эта предпосылка лежит в основе почти всех случаев сознательного выбора. В самом деле, некоторые

¹ Charles M. Hardin. The Buret of Agricultural Economocs Under Fire//Journal of Farm Economics, 28. 1946. August. P. 650.

² Термином "издержки" здесь обозначаются полные социальные издержки, в которых денежные издержки могут составлять лишь небольшую часть. Неприятные или нездоровые условия труда служащих, например, тоже представляли бы собой издержки, даже если бы они и не были отражены в выплаченном жаловании. Более точные определения "эффективности" и издержек см. ниже в главе 11, где будет проведен пространный анализ связи между критерием эффективности и организованной деятельностью.

авторы утверждают, что вся наука и все искусство управления как раз и состоят в эффективном использовании ресурсов административными организациями¹.

Честная игра. Третий комплекс ценностных предпосылок, имеющий особенно важное значение, когда ведомство регулирует действия частных лиц, представлен *правилами "честной игры"*. Извечный фундаментальный принцип американской государственной системы состоит в том, что, занимаясь регулированием, правительство обязано тщательно следить за соблюдением прав человека. Методы регулирования и принуждения не могут быть произвольными, они должны соответствовать определенным правилам "надлежащего порядка". Даже закоренелый преступник должен иметь право на судебное разбирательство. Следовательно, при отборе методов регулирования следует принимать во внимание не только их эффективность с точки зрения принуждения, но также и то, должным ли образом они обеспечивают права личности и собственности. Точно так же от правил и распоряжений, которые получают сами служащие, следует ожидать, что они будут честными и беспристрастными, не содержащими признаков протекционизма. Например, клерк в Министерстве внутренних дел не должен получать более высокий заработок, чем клерк, выполняющий тот же тип работы в Министерстве торговли.

Индивидуальные ценности. Все упоминавшиеся до сих пор ценности являются "организационными" в том смысле, что они относятся к осуществлению целей организации. Но индивидуальные ценности самого служащего также участвуют в принятии решений. Например, то, насколько быстро или медленно он работает, может зависеть от его личного комфорта или от его честолюбия в той же степени, как и от требований организации. Служащие постоянно — осознанно или неосознанно — оценивают принятые решения с точки зрения своих индивидуальных целей: возможные повышение жалованья или должностные перемещения, отношения с руководителями и подчиненными, статус в организации, физические удобства и т.п.

Выживание и успех любой организации зависят от ее умения добиваться от служащих и других ее членов поведения, в достаточной степени соответствующего ее ценностям. Индивидуальные ценности создают помехи деятельности организации тогда, когда они порождают поведение, вступающее в конфликт с требованиями,

¹ См., например: Luther Gulick. Science, Values and Public Administration // L. Gulick, L. Urwick, eds. Papers on the Science of Administration. N. Y.: Institute of Public Administration, 1937. P. 191-195.

вытекающими из ценностей организации. Например, руководитель может держать некомпетентного человека на стратегически важной должности только потому, что этот человек его личный друг. Другой пример: работники часто — вопреки принципу эффективности — сокращают выпуск продукции, потому что они опасаются намерений менеджеров повысить норму выработки или потому что боятся, не будет ли кто-нибудь из них уволен как лишний, если увеличится средняя производительность.

В позитивном плане организация апеллирует к индивидуальным ценностям как к стимулам, побуждающим служащих вести себя соответственно ценностям организации. То есть организация стимулирует или поощряет поведение, которое способствует воплощению ценностей организации, и наказывает поведение, которое вступает в конфликт с этими ценностями. Повышение жалования за хорошую работу и программы денежных премий, которыми поощряется высокая производительность, принадлежат к числу наиболее очевидных примеров материального стимулирования, которое организация предлагает служащим. Например, в федеральном правительстве (и во многих других подведомственных правительству учреждениях) руководство проводит периодические аттестации служащих, и тем, кто получает высокие рейтинги, предоставляют-ся прибавки к жалованию.

Таким образом, стимулы — это своего рода призыв, который организация обращает к индивидуальным ценностям служащего, побуждая его учитывать ценности организации при принятии своих решений. Честер Барнард составил довольно обширный список таких стимулов, который здесь можно кратко перечислить¹.

1. Материальные побудители — деньги или товары.
2. Возможности для отличия, получения наград, завоевания престижа и личного влияния.
3. Желаемые физические условия работы — например, чистота, спокойная обстановка или отдельный кабинет.
4. Гордость за свое мастерство, возможность помочь семье или другим людям, патриотизм или религиозные чувства (то, что Барнард называет "идеальными благами").
5. Личный комфорт и удовлетворенность отношениями с коллегами по организации.
6. Соответствие привычным образу действий и взглядам, т. е.

¹ Chester I. Barnard. *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press, 1938. P. 142-148.

знания привычек и стереотипов поведения, принятых в организации, и согласие с ними.

7. Чувство сопричастности к большим и важным событиям¹.

Читатель, вероятно, может привести примеры из собственного опыта, показывающие, каким образом каждый из этих стимулов усиливает его личное желание содействовать целям и ценностям организации.

Один пункт из списка Ч.Барнарда заслуживает отдельного комментария. Подобно практически всем современным авторам, пишущим на эту тему, Ч.Барнард особо подчеркивает, что материальные стимулы — жалованье, заработная плата или премии, — видимо, оказывают не самое значительное воздействие на служащего, побуждающее его активно и с энтузиазмом поддерживать организацию. Служащие могут "шагать бок о бок" с организацией и выполнять рутинную работу для нанимателя потому, что получают зарплату, но лишь немногие будут обеспечивать высокий уровень производства или активно проявлять инициативу, если не получают также и нематериального удовлетворения и если нравы рабочей группы, т. е. отношение коллег, не поощряют высокую производительность².

Взаимодействие ценностей. Изучение вопроса о взаимодействии ценностей организации и ценностей индивидуума принесет большие плоды, если взять за основу ситуацию заседания³. Если мы наблюдаем за группой администраторов, участвующих в заседании, скажем во встрече начальников отделов с руководителем своего учреждения, посвященной обсуждению предполагаемой ре-

¹ Интересно сравнить список Ч.Барнарда со списком личных целей, предложенным Э.Уайтом Бакком: (1) уважение коллег; (2) творческое удовлетворение; (3) большая самостоятельность в распоряжении своими делами; (4) посвященность в дела организации; (5) полная реализация своих способностей; (6) желание испытывать согласие с самим собой, согласие в своем внутреннем мире, и иметь гармоничные отношения с внешним миром. Цит. по: Neil W. Chamberlain. *The Union Challenge to Management Control*. N. Y.: Harper & Bros, 1948. P. 247.

² Первыми осторожными доказательствами этой точки зрения стали исследования Готорна. См.: Fritz J. Roethlisberger and William J. Dickson. *Management and the Worker*. Cambridge: Harvard University Press, 1939. Более близкое по времени исследование Дэлтона ясно показывает, что "высочки", т. е. рабочие, которые достигают высокой производительности вопреки неформальным ограничениям, установленным рабочей группой, — это люди, необычно заинтересованные в финансовых стимулах и необычно невосприимчивые к мнению своих коллег.

³ Курт Левин и его коллеги провели важные новаторские исследования поведения на заседаниях, продолжаемые сейчас в Мичиганском университете и других местах. То, как данная проблема рассмотрена здесь, основано на работе этой группы исследователей, а также на самостоятельной и оригинальной работе по социальной организации предприятий, проведенной "группой Готорна". См.: Roethlisberger and Dickson. *Op. cit.*

организации, то мы увидим, как на их поведение воздействует целый ряд ценностей.

На словесном уровне предложение, вероятно, будет обсуждаться в терминах ценностей организации. То есть, если мы проанализируем, что реально говорится на заседании, то почти все обсуждение окажется посвященным предполагаемым последствиям реорганизации для целей и ценностей организации. Начальник отдела Джонс поддерживает предложение о реорганизации на том основании, что она позволит учреждению выполнять свою работу с уменьшенным штатом, т.е. более эффективно. Смит высказывает возражение, обосновывая его тем неудобством, которое принесет клиентам учреждения необходимость иметь дело с тремя самостоятельными отделами, а не всего лишь с одним, как до реорганизации.

Но для того, чтобы понять, что происходит в головах Джонса, Смита и других участников заседания и почему они занимают те или иные конкретные позиции, мы должны обратить внимание также и на их индивидуальные ценности, по большей части невысказываемые и частично неосознанные. Хотя Смит, вероятно, не признается в этом даже самому себе, его несогласие скорее всего основано на том, что при реорганизации его отдел будет выполнять менее объемную и менее важную работу и, вполне возможно, претерпит реальное сокращение штата. Сторону Смита может принять и Робинсон, потому что он — соперник Джонса в видах на повышение.

Еще глубже в подсознании будут скрыты мотивации, основанные на чувствах удовлетворенности или неудовлетворенности, возникающих в ходе самого заседания. Начальник еще одного, четвертого по счету отдела Тримбл — человек неуверенный в себе, который отчаянно нуждается в ощущении солидарности с группой. Если он почувствует, что группа пришла к почти единодушному мнению "за" или "против", он, вероятно, скажет несколько слов, выразив свое согласие со взглядами остальных. Если же проявится резкое несоответствие позиций, он скорее всего сохранит молчание — и испытает смутный дискомфорт. Начальник отдела Уильсон, поддерживающий реорганизацию, — человек с сильной волей, и он пытается влиять на ход заседания, много раз высказываясь в пользу предложения о реорганизации. Ощущение, что на него давят Уильсон и Джонс, ставит Эмбли, который всегда стремится сказать свое слово, в ряды несогласных.

Чем более точно "взвешены" выгоды и недостатки предложения о реорганизации применительно к ценностям организации, чем точнее просчитана личная выгода, тем более вероятно, что именно эти частично подсознательные и неосознаваемые личные мотивации в значительной степени определяют позиции участников заседа-

ния. Итог заседания порой ощутимо зависит от личной удовлетворенности или неудовлетворенности, возникших в ходе самого заседания.

НЕКОТОРЫЕ ВАЖНЫЕ ТИПЫ ПРАКТИЧЕСКИХ ПРЕДПОСЫЛОК

Нелегко доступным образом систематизировать обширный перечень практических соображений, которые учитываются в административных решениях. Разнообразие фактических знаний, требуемых в управлении, столь же широко, как разнообразие действий, предпринимаемых в процессе управления, и технологий, которые в нем используются.

Целесообразно отделять *навыки и знания*, позволяющие служащим справляться со множеством разнообразных ситуаций, от *информации* о текущих ситуациях, которая нужна для того, чтобы применить эти базовые навыки к конкретным насущным проблемам. Лесничий обучен методам (навыки и знания) борьбы с лесными пожарами. Но прежде чем потушить реальный пожар, он должен получить информацию о том, в каком месте случился пожар, насколько он обширен, каковы ветер и погодные условия и т.п.

Сделанное только что разграничение существенно, потому что два указанных типа практических предпосылок усваиваются служащим организации по-разному. Приобретение предпосылок первого типа — это вопрос обучения и опыта, позволяющих развить устойчивые навыки и знания. Для предпосылок второго типа — это вопрос поступления информации о любых непредвиденных изменениях, которая должна быть получена путем непосредственного наблюдения или посредством скоростной связи.

Многие правительственные учреждения имеют специализированные подразделения, функция которых состоит именно в обеспечении служащих корректными практическими предпосылками для выполнения своей работы: *учебные* подразделения для передачи служащим навыков и знаний; *информационные* подразделения для сбора и передачи текущей информации. Специализация учебных и информационных функций сильно развита в военных организациях, но ее можно обнаружить также в большинстве гражданских организаций. Пример первой функции — школа обучения призывников при управлении пожарной охраны; пример второй функции — дивизион связи при полицейском управлении.

К числу факторов, которые воздействуют на поведение служащих, относятся знания и информация о том, что делают или будут делать другие члены организации. Если администратор игровой площадки знает, что теннисная сетка не будет заменена, пока он

не сообщит о ее состоянии, он поступит иначе, чем в том случае, если бы он знал, что спортивный инвентарь периодически проверяется и приводится в порядок специальной группой служащих. Общий процесс "координации" в значительной мере зависит от понимания каждым членом организации того, что его конкретные задачи связаны с задачами других служащих.

ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ПРЕДПОСЫЛКИ ПОВЕДЕНИЯ

Различия между поведением служащего организации и поведением, которого мы могли бы ожидать от него, если бы он не был членом организации, во многом обусловлены воздействием на него других членов организации. В самом деле, во всех организациях, не считая самых мелких, имеется много служащих ("руководителей" и "координаторов"), чей главный вклад в работу организации состоит в воздействии на поведение других служащих ("рядовых работников"). Так, руководитель отдела досуга сам не организует игры для детей, но благодаря воздействию, которое он способен оказать на администратора игровой площадки, от него в большой мере зависит, какие именно проводятся игры и как они проходят. Точно так же начальник управления пожарной охраны тушит пожары только через косвенное воздействие на поведение пожарных, которые пускают в ход шланги, выдвижные лестницы и топоры.

Следовательно, если нам предстоит понять, что происходит в административной организации, мы должны понять, как организация воздействует на своих членов при принятии ими решений. Именно к этой задаче мы и переходим.

СОВОКУПНЫЙ ЭФФЕКТ ВОЗДЕЙСТВИЙ

Выбор, который индивидуум совершит в той или иной ситуации, складывается из (1) его навыков, знаний, характера и особенностей личности в том виде, каком они были сформированы всем предшествующим жизненным опытом, и (2) из конкретных воздействий, которым он подвергается в момент принятия решения. В большинстве случаев первое гораздо более важно для определения его поведения, чем второе. Когда администратор игровой площадки меняет программу работы на день, потому что испортилась погода, он реагирует на непосредственный фактор, но этот фактор не будет иметь никаких последствий для его решений завтра или послезавтра. Он никоим образом не изменяет его навыки или тип его личности.

С другой стороны, если этот администратор занимается проблемой дисциплины, выговаривая Джону за то, что он задирает младших ребят, он просто-напросто воспроизводит стереотип поведения, запечатлевшийся в нем многими годами ранее, когда его самого воспитывали родители. Это прежнее воздействие было "впитано" — оно стало постоянным элементом личности администратора или его взглядов. Другой администратор, чей детский опыт сформировал его иным образом, мог бы подойти к ситуации совершенно по-другому — скажем, припугнув Джона, что позовет полицейского. Третий администратор, на которого оказали воздействие занятия детской психологией в колледже, подошел бы к той же самой ситуации, попытавшись сначала докопаться до причин агрессивного поведения Джона. В каждом случае решение администратором проблемы отразило бы совокупный эффект всего объема его прежнего опыта — опыта, который оказался достаточно значимым или достаточно часто повторялся, чтобы стать составной частью его поведенческих привычек.

Подавляющий вес этих долговременно "впитываемых" реакций очень важно учитывать в процессе управления. Он объясняет ту огромную инерцию, которая обнаруживается в любой организации, — инерцию не в смысле лени, а в смысле нежелания и неспособности менять стереотипы поведения, которые стали привычными и закрепились. Каждый полицейский начальник, который пытался внушить своим подчиненным, что не следует "орать" на нарушителей правил дорожного движения, на себе испытал силу этой инерции. Демонстрация своей власти провинившемуся водителю разгневанным полицейским, вероятно, не является результатом тщательно обдуманного решения о том, что такой образ действий отобьет охоту снова нарушать правила. Это гораздо больше похоже на проявление сил, скрытых в глубине личности полицейского, — сил, о которых он сам, может быть, не догадывается.

Из этого следует, что самые важные воздействия, которые организация может оказывать на своих служащих, — это долговременные, совокупные воздействия, которые, постепенно "впитываясь", становятся частью взглядов и личности служащих. Например, отдел организации досуга может внедрить полную программу профессиональной подготовки новых администраторов игровых площадок, включающую в себя обучение решению проблем дисциплины. Либо отдел может принять решение нанимать в качестве администраторов игровых площадок только тех, кто в колледже изучал детскую психологию.

ВИДЫ ВОЗДЕЙСТВИЙ

Отложив на время рассмотрение конкретных способов, которыми организация воздействует на поведение своих служащих, мы считаем целесообразно прежде сделать обзор видов воздействий — как вне, так и внутри организации, — определяющих поведение служащих. Будет удобно сгруппировать эти воздействия в четыре категории.

(1) Формирующее воспитание, которое индивидuum получил до того, как стал членом организации. Сюда следовало бы включить полученное им ранее образование и опыт работы, равно как и весь опыт, который способствовал формированию его личности и характера.

(2) Воздействия на служащего в период, когда он является членом организации, но идущие из источников вне организации. Организация занимает его время и внимание лишь определенное количество часов еженедельно. Служащий может быть членом профсоюза или профессиональной ассоциации. Он может быть счастлив или несчастлив в браке. Он постоянно испытывает на себе то или иное количество таких внешних воздействий.

(3) Воздействия на служащего через формальные каналы организации. Разграничение между "формальными" и "неформальными" аспектами организации будет более подробно рассмотрено ниже. Здесь же мы можем привести в качестве примеров формальных воздействий наделение служащего конкретными обязанностями или поручениями, прямые приказы, программы обучения, статистические отчеты и т.п.

(4) Воздействия на служащего через неформальную социальную структуру, которая развивается в организации. Между членами конкретной организации возникают дружеские отношения. Некоторые служащие регулярно вместе ходят обедать. Возникают устойчивые привязанности, проявляются соперничество и ревность. Все эти и подобные им феномены могут оказывать мощное воздействие на решения и поведение человека.

ВНЕШНИЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ

Невозможно рассмотреть здесь все воздействия, идущие извне организации (первые две из только что перечисленных категорий), которые влияют на поведение служащих. Тщательное изучение этих воздействий должно было бы охватить весь предмет психологии и увело бы нас далеко в сторону от проблем государственного управления.

Исходя из наших целей, мы можем удовлетвориться чем-то меньшим, нежели полный обзор всей сферы человеческого поведения. Конкретно мы обратимся к тем воздействиям и тому опыту, которые имеют первейшее значение для понимания управления. Самые важные из них: (1) общераспространенное общественное мнение и модели поведения, формирующие те нормы и обычаи общества, которые подсказывают индивидууму, как следует вести себя в ситуациях, связанных с управлением; (2) черты личности, имеющие особое значение для управленческой деятельности; (3) формирование личности на основе опыта, накопленного во "внешних" организациях — семье, церкви, профсоюзе, политическом клубе, и (4) формальное образование, обучение и предшествующий опыт работы.

В случае с руководителем отдела досуга примером воздействия общественных норм могло бы быть его ощущение, что он сохранит лояльность любой организации, в какой бы он ни работал. Примером важной черты личности было бы то, что он буквально сияет, общаясь с другими людьми. Примером воздействия из "внешней среды" мог бы быть его интерес к проблеме юношеской преступности, возникший благодаря участию в работе комитета по преступности местного "Ротари-клуба". Примером воздействия формального обучения были бы навыки, приобретенные в колледже при изучении курса "Лидерство в группе".

ВОЗДЕЙСТВИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ НОРМ

Общественные *нормы* — это устоявшиеся стереотипы поведения, которые прививаются всем членам общества посредством одобрения или неодобрения со стороны сограждан. Например, в нашем обществе женщина была бы очень быстро изгнана из приличной компании, если бы приходила играть в бридж в купальном костюме. Точно так же общественное неодобрение обычно сопутствует мужчине, который позволяет жене оказывать ему финансовую помощь.

Значительная часть воспитания каждого ребенка состоит в привитии ему норм того общественного слоя, к которому он принадлежит по рождению. К моменту, когда он становится взрослым, основные нормы поведения — собственная манера одеваться, есть, приветствовать незнакомых людей или друзей — оказываются для него столь привычными, что выглядят врожденными. Как правило, человек задумывается о них только в тех исключительных случаях, когда их нарушает (осознание этого не даст ему покоя), и лишь в самых редких случаях он распознает те общественные взгляды, благодаря которым эти нормы ему привиты.

Многие общественные нормы придают конкретный облик пове-

дению людей в организационных ситуациях. Например, определенные виды одежды считаются уместными для определенных профессий; с начальником следует разговаривать в одной манере, а с работником-коллегой — в другой; для служащего естественно остаться дома, если он болен, но не просто лишь потому, что его мутит с похмелья.

Правительственное учреждение действует не в изоляции; оно изначально погружено в обычаи и традиции общества, которое его окружает. Правительственному ведомству в Китае (и, кстати, при некоторых ситуациях в США) приходится приспособливаться к широко распространенному восприятию взятки ("тиснуть") как неизбежного элемента управления. Администраторы в Японии должны принимать в расчет распространенное нежелание подчиненных приступать к действиям без прямых приказов сверху. В Германии, по крайней мере при Веймарской республике, буквального подчинения власти можно было бы ожидать в гораздо большей степени, чем в большинстве таких же ситуаций в Соединенных Штатах¹.

Властные полномочия. Этот учебник посвящен современному государственному управлению в Соединенных Штатах. Какие нормы, оказывающие значительное влияние на образ действий правительственных учреждений, преобладают в нашей культуре? Первым по значимости стоит отношение к *власти*. Хотя наше общество, может быть, более анархично, чем большинство других, — будучи терпимым к заметному уровню индивидуального сопротивления власти и даже, во многих обстоятельствах, возводя неподчинение в доблесть, — все-таки в нем возникает множество ситуаций, когда от человека ожидают, и он сам ожидает, признания власти других людей.

В большинстве дискуссий об использовании властных полномочий в организациях делается упор на роли санкций — возможных поощрений и наказаний — в реализации этих полномочий. Если служащий не подчиняется приказам, его могут уволить или откажут ему в повышении в должности. В действительности же санкции подобного рода не более важны для поддержания отношений, основанных на проявлении и подчинении власти, чем реакция неодобрения, которую человек встречает у своих коллег, когда отказывается принимать "правила игры". Например, невозможно никакое другое объяснение согласия с решениями группы людей, играющих на пляже в бейсбол, когда единственно доступными санкциями являются неодобрение или исключение из игры.

¹ См.: Robert A. Dahl. The Science of Public Administration: Three Problems // Public Administration Review. 1947. Winter. № 7. P. 1-11; и Milton J. Esman. Japanese Administration — A Comparative Review // Public Administration Review 1947. Spring. № 7. P. 100-112.

Стереотипы, связанные с властными полномочиями, заметно преобладают в нашем обществе. В целом считается само собой разумеющимся, что если индивидуум соглашается выполнять какую-то работу в организации, то он обязуется подчиняться командам — отдаваемым в разумных пределах — тех, кто управляет организацией. Нарушение субординации становится особенно непривлекательным для индивидуума, когда другие члены организации признают сложившиеся властные полномочия и когда упомянутый индивидуум дорожит их мнением о себе. По этой причине действительно существенные случаи нарушения субординации обычно предполагают сопротивление целой группы людей власти других людей, которые находятся на определенной дистанции от этой группы.

Если большинство людей в нашем обществе готово к признанию чьих-то властных полномочий как к условию приема на работу, то почти столь же сильно проявляется несогласие с произволом при использовании этих полномочий. Немногим нравится, когда об их статусе подчиненного им то и дело твердит босс, который своей грубой манерой отдавать приказы постоянно напоминает подчиненным о своей власти. Времена, когда десятник или надсмотрщик могли "обругать" подчиненных и это сошло бы им с рук, практически ушли в прошлое.

Статус. Нормы, определяющие отношение к власти, очень схожи с нормами, которые связаны с проявлением отношения к определенному статусу. Хотя в нашем обществе "табель о рангах" играет значительно менее выраженную и жесткую роль по сравнению со многими другими обществами, она еще сохраняет весьма важное значение, особенно в организациях. В наших отношениях с другими людьми мы склонны классифицировать их как стоящих выше, равных или находящихся ниже нас по положению и вести себя с ними по-разному, соответственно их статусу. Несоблюдение (как подчиненным, так и руководителем) "табели о рангах", принятой в организации, будет встречено с неодобрением. Более того, перед служащими обычно не ставятся задачи, не соответствующие их статусу; начальника отдела не попросят передвинуть мебель.

Эффективность. Еще одна позиция, широко распространенная в нашем обществе, — признание критерия эффективности. Поведение, в котором проявляется намеренное расточительство ресурсов или их недоиспользование, обычно оценивается как неразумное, если не аморальное. По прошествии многих лет американцы все еще с неодобрением вспоминают о том, как уничтожались поросята или запахивалась пшеница, чтобы поднять цены на сельскохозяйственную продукцию во время депрессии 30-х годов. Это неодобрение вытекает не из экономического анализа проводившейся тогда

политики, какой бы мудрой или глупой она ни была, а из общепринятого отношения к "расточительству". Обычно организации стараются поощрять эффективность (программами материального стимулирования, например) и применять санкции за неэффективность, но, вероятно, большинство людей в большинстве ситуаций стремятся действовать эффективно даже без применения подобных санкций. Эта позиция уходит глубоко своими корнями в экономические и даже религиозные принципы нашего общества¹.

В организации, как правило, принято, чтобы ее члены проявляли лояльность своим группам в борьбе между административными подразделениями за получение средств, за право на определенные виды деятельности или за другие формы укрепления позиций. Администратор, который не "кидается в драку" за свое подразделение, не борется за продвижение своих подчиненных по службе или не выступает пламенным защитником целей своего подразделения, обнаружит, что ему нелегко поддерживать моральный дух в своей группе. Этот факт вытекает не столько из обдуманного отношения, сколько из принципа лояльности группе, который преобладает в нашем обществе.

Другие нормы. Можно было бы упомянуть еще многие другие убеждения, которые помогают формировать поведение служащих в государственных структурах. Все они вместе с теми, что были рассмотрены выше, свидетельствуют о колоссальной способности человеческих существ к выполнению ролевых функций. Огромное разнообразие институтов, существующих в мире, показывает, что если "человеческая природа", вероятно, одинакова повсюду, то моделям человеческого поведения присуще почти бесконечное разнообразие.

Конечно, существуют и глубоко индивидуальные различия между людьми, которые составляют единое общество наподобие нашего, но сравнение амплитуды различий внутри общества с амплитудой различий между обществами показало бы, что в своем большинстве эти различия носят скорее социальный, нежели индивидуальный характер. Многие из нас — конформисты основную часть времени, и самое фундаментальное объяснение большинству человеческих поступков заключается в том, что поведение, ожидаемое обществом в данных обстоятельствах, — это то поведение, которое диктуется нормами или нравами.

¹ Действительно, Макс Вебер в книге "Протестантская этика и дух капитализма" [русский перевод см.: М. Вебер. Избранные произведения. М., 1990] высказывает мысль, что определяемое протестантизмом отношение к бережливости и расточительству было самым важным фактором развития нашего современного общества. Интересно частичное подтверждение гипотезы Вебера в работе: M. Dalton. The Industrial "Rate-buster": a Characterization// Applied Anthropology. 1948. № 7. P. 5-18.

Крупная организация обладает немалыми возможностями создать свой собственный микроклимат, особенно если служащие работают в ней относительно долгое время. Офицерский корпус военных организаций, видимо, наилучший пример этого. Но при этом нравы армии в демократической Америке заметно отличаются от нравов армии при диктатуре; и армейские нравы испытывают на себе постоянное общественное давление, не допускающее того, чтобы они вступали в конфликт с принципами, характерными для всего общества¹. Административная практика любой организации не может слишком сильно отличаться от практики и убеждений общества, в котором она действует².

Когда организация принимает на работу новых служащих, одна из важных задач обучения — привить им конкретные стереотипы поведения, принятые в этой организации. Почти во всех организациях от новичка ожидают, что он не будет слишком "высовываться", пока не уяснит свое место в общей системе. Этот неформальный период стажировки, в ходе которого новый служащий, как правило, обладает крайне малым влиянием, может продолжаться несколько лет, особенно в стабильных организациях с небольшой текучестью кадров.

ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ РАЗЛИЧИЯ

Как было подчеркнуто выше, многое в человеческом понимании уходит своими корнями глубоко в подсознательные и неосознаваемые тайники разума. Следовательно, при объяснении поведения нельзя удовлетворяться причинами и обоснованиями, которые приводит сам индивидуум. Необходимо изучить всю структуру его личности, многие компоненты которой могут быть поняты только после глубокого исследования психоаналитическими и подобными им методами.

Процесс взросления в нашем обществе проходит трудно и часто болезненно, оставляя глубокие шрамы в личности человека. Побуждения и желания индивидуума часто вступают в конфликт с требованиями, которые ему предъявляет общество. Отчасти этот конфликт "поглощается" личностью по мере того, как взгляды об-

¹ Убедительные примеры такой ситуации — критика в адрес привилегий уволенных в запас офицеров американских сухопутных войск и требования демократизации процедуры в военных трибуналах.

² Отсутствие единого, общепринятого комплекса норм, регулирующих расовые отношения в Соединенных Штатах, создает очень трудные административные проблемы для федерального правительства, что можно видеть по периодическим дискуссиям о сегрегации в вооруженных силах. Что бы ни предписывала буква закона о расовом равенстве при найме федеральных служащих, хорошо известно, что конкретные федеральные учреждения в большей или меньшей степени приспособливают свою практику найма к расовым нравам районов, где они расположены.

щества становятся частью индивидуального сознания (или тем, что психоаналитики предпочитают называть "суперэго"). Сознание может "применить" к индивидууму сильнодействующую санкцию, наказав его чувством вины. Оно может также вытеснить из его сознания многие запретные побуждения и направить его энергию в другое русло¹.

Многие поступки, которые представляются наблюдателю нерациональными или необъяснимыми, являются всего-навсего отражением борьбы, происходящей внутри человеческой личности. Когда начальник "кипятится" из-за внешне пустякового происшествия, он скорее всего лишь выплескивает свой гнев, вызванный тем, что он не получил очередного повышения на предыдущей неделе. Начальник может осознавать или не осознавать реальную причину столь бурной реакции, в зависимости от того, насколько основательно он разьяснил самому себе упомянутую выше неудачу.

Что касается целей этой главы, то важнее распознать "симптомы" проявления личности — то, каким образом, она проявляется в административном поведении, — чем доискиваться до причин, лежащих в его основе. Из переменных факторов назовем здесь *объективность* индивидуума, его *склонность к доминированию*, *честолюбие*, *импульсивность* и *социальность*. Таковы всего лишь несколько факторов из тех, которые можно было бы перечислить, но они послужат иллюстрацией роли личности в административном поведении.

Под *объективностью* понимается степень, до которой поведение управляется требованиями реальной ситуации, а не желанием индивидуума выразить себя. Когда начальник проявляет свои чувства тем, что "орет" на сотрудника, такое поведение правильнее понимать как выражение психологических потребностей этого начальника, чем как разумный метод улучшения результатов работы сотрудника. Поведение, которое психолог назвал бы "неврозом" или "психозом", — это поведение, плохо соответствующее ситуации, в которой оказался служащий. Следовательно, "объективный" человек — это человек, способный подходить к ситуациям рационально потому, что он относительно свободен от невротических или психопатических побуждений.

Неадаптивное или необъективное поведение часто является результатом *фрустрации*. Человеческие существа реагируют совершенно по-разному на необходимость выбора между двумя очень неприятными возможностями и на необходимость выбора между

¹ Понятия, разбираемые в этом параграфе, почерпнуты из фрейдистской психологии. В той или иной модификации они получили более или менее широкое признание у психологов, даже у тех, кто не принадлежит к школе Фрейда. Существует немало количеств свидетельств в поддержку фрейдовских теорий вины и вытеснения.

двумя желаемыми целями либо на необходимость выбора, когда желательные и нежелательные последствия должны быть соизмерены друг с другом. Люди, находящиеся в состоянии фрустрации из-за того, что столкнулись с препятствием или дилеммой, могут реагировать любым из нескольких иррациональных способов. Они могут стать агрессивными, вплоть до физического насилия. Они могут опуститься до инфантильной реакции: обзывать или совершать нечто подобное. Они могут упрямо держаться привычного образа действий, отказываясь воспринимать предлагаемые им изменения, даже самые разумные. Наконец, они могут "опустить руки", потеряв все признаки инициативности и присутствия духа. Все эти реакции не способствуют активной сопричастности к делам организации.

Симптомы фрустрации часто бывают отчетливо видны в правительственном учреждении, которое затронуто коррупцией или системой протекций при назначении на должность. Те служащие, которые не участвуют в "дележе пирога", превращаются — если не могут или не хотят искать другую работу — во внешне добросовестных исполнителей, но теряют активный интерес к своей работе. Для таких организаций типично распространение сплетен и слухов. Время от времени некоторые служащие могут проявить открытое неповиновение и взбунтоваться, даже если они и чувствуют бесполезность сопротивления¹.

Под *склонностью к доминированию* понимается стремление брать на себя инициативу в межличностных отношениях или устанавливать контроль над ними. Среди администраторов проявляются глубокие различия с точки зрения этого качества — от неутомимых "выбивал" новых бюджетных ассигнований и новых поручений и заданий до таких, кто вполне удовлетворен выполнением рутинных административных функций. Склонность к доминированию может варьировать в зависимости от ситуации, равно как и в зависимости от свойств человека. Администратор может быть склонен к доминированию в своих отношениях с подчиненными, но покорен в присутствии вышестоящих руководителей — и даже наоборот. Крайние проявления доминирования или покорности служат обычно показателями фрустрации или других глубинных личностных патологий.

Честолюбивый человек постоянно озабочен своим статусом и продвижением в организации. В своем реальном поведении он может быть или не быть склонным к доминированию, но он крайне чувствителен к изменениям ранга, жалованья или других признаков своего статуса. Берли Гарднер употребил термин "мобильный"

¹ Более полное исследование последствий фрустрации см.: Norman R.F. Maier. Psychology in Industry. N.Y.: Houghton Mifflin Co, 1946. Ch. 4.

для характеристики крайне честолюбивых индивидуумов, подчеркнув, что присутствие таких индивидуумов создает особые проблемы для управления персоналом¹.

По сути дела методы, которые организация обычно использует для стимулирования работы своих служащих, гораздо пригоднее для стимулирования человека с большим честолюбием, чем человека, им не обладающего. В последние годы выросло понимание того, что в любой организации есть много людей с четко определенным, и довольно низким, потолком целей и амбиций. Хороший пример этому являют собой многие молодые женщины, выполняющие канцелярские функции, которые заинтересованы только в том, чтобы продержаться на приятной работе до замужества, и которые часто отказываются от работы, сопряженной с серьезной ответственностью или предполагающей общение с менее приятными им людьми.

Люди также существенно отличаются друг от друга по степени *импульсивности* и *твердости* характера, т.е. склонности быстро приходить к решениям и твердо стоять на однажды принятых решениях. Способность правильно определить момент для принятия решений, безусловно, важное качество. Однако многие администраторы, если не большинство, до некоторой степени оказываются в плену у сил, являющихся частью склада их личности, которые толкают их к преждевременным, плохо обдуманым решениям или, наоборот, мешают им достаточно быстро приходить к решениям. Склонность всячески оттягивать принятие необходимого, но неприятного решения присуща почти всем администраторам.

Под *социальностью* понимается восприимчивость индивидуума к взглядам и желаниям тех, с кем он непосредственно общается. Как уже отмечалось, эта восприимчивость является одним из главных средств приспособления к групповым нормам. Синонимом социальности в том значении, в каком этот термин употреблен здесь, было бы "склонность к приспособлению", или "конформизм". На служащих с низкой степенью социальности стимулы, обращенные к человеку как к отдельному индивидууму, действуют вполне эффективно². Такие служащие могут усердно работать, чтобы добиться премии или обеспечить себе быстрое продвижение, даже сталкиваясь с неодобрением коллег.

¹ Burleigh Cardner. Human Relations in Industry. Chicago; Richard D. Irwin Inc., 1946.

² См. Dalton. Op. cit.

Для служащих с высокой степенью социальности такие стимулы скорее всего окажутся сравнительно неэффективными, пока они не будут обращены ко всей рабочей группе в целом. Для таких служащих их сродство с рабочей средой или разделяемое всей группой чувство важности работы и необходимости ее сделать могут оказаться ключевым фактором мотивации.

ВОЗДЕЙСТВИЯ ИЗ "ВНЕШНИХ" ОРГАНИЗАЦИЙ

Пытаясь подогнать поведение своих служащих под желаемые модели, организация постоянно наталкивается на противоположные (или усиливающие) воздействия, порождаемые многочисленными социальными контактами этих служащих вне организации. Эти воздействия ясно видны на примере широко разветвленных организаций, в которых отдельные служащие или небольшие их группы географически удалены от своих штаб-квартир и которые постоянно подвержены давлению со стороны местного населения, среди которого они работают. Такие сотрудники могут обнаружить, что "последнее средство обороны" состоит в том, чтобы удовлетворять требования людей, живущих рядом, даже ценой несоблюдения инструкций из далеких штаб-квартир.

Этот факт был признан отделом распределения жидкого топлива Управления регулирования цен (УРЦ), когда оно разрешило местным филиалам выпускать карточки для приобретения бензина "в связи с крайней необходимостью", чтобы пойти навстречу многочисленным заявкам с мест на бензин, используемый для целей, не включенных в федеральные распоряжения. Карточки на получение бензина "в связи с крайней необходимостью" подействовали как предохранительный клапан, позволив местным отделам распределения уступить исключительно настойчивому давлению на местах, не подорвав власть вашингтонской штаб-квартиры.

Профсоюз — убедительный пример "внешней" организации, чье требование лояльности от своих членов может вступить в конфликт с потребностью организации контролировать своих служащих¹. Власти многих городов отказались разрешить полицейским вступать в профсоюзы на том основании, что такое членство понизило бы их надежность, если бы они были вызваны для прекращения забастовки. Правительственное учреждение, контролируемое аппаратом той или иной партии, столкнется с затруднениями при воздействии на служащих, которые знают, что они отдадут свой

¹ См.: Neil W. Chamberlain. Op. cit. (особенно с. 111).

труд и свою лояльность не своим номинальным руководителям в организации, а партаппарату.

С другой стороны, внешние узы могут усиливать приверженность служащих организации и дисциплину в ней, а не вступать с ними в конфликт. Стимулом к усердной работе для служащего может стать перспектива продвижения на более высокую должность, которая обеспечит ему престиж в глазах жены или друзей — партнеров по покеру. Профсоюз может помочь учреждению призвать к порядку служащих, начавших неразрешенную забастовку. Партийный аппарат может оказать давление на служащих, которые противодействуют осуществлению обещанной реформы.

ВОЗДЕЙСТВИЕ ПРЕДШЕСТВУЮЩЕГО ОБУЧЕНИЯ

Нет никакой необходимости в длительных дискуссиях о том, что полученные служащим ранее образование, профессиональная подготовка и опыт работы дают ему знания и навыки, необходимые ему при соприкосновении с новыми ситуациями. Однако один весьма распространенный и редко упоминаемый побочный продукт образования, о котором часто забывают, обязательно заслуживает упоминания — а именно *профессиональное отношение*, которое оно зачастую порождает. Адвокаты, врачи, бухгалтеры, лесничие образуют замкнутые профессиональные группы отчасти под воздействием высокой степени лояльности своей профессии, а отчасти в силу своих специальных навыков.

Сила профессионализма как фактора, воздействующего на поведение, обусловлена тем, что профессиональное отношение, которое служащий вносит в работу, — отношение, порожденное предшествующим обучением, — непрерывно усиливается его связями с другими членами той же профессиональной группы. Таким образом, профессионализм есть результат комбинированного воздействия предшествующего обучения и связей с внешней — профессиональной — группой.

В организации, состоящей полностью или в основном из представителей одной профессии — как, например, профессиональный штат службы здравоохранения Соединенных Штатов или служащие городского управления полиции, — лояльность профессии усиливает лояльность организации и превращает последнюю в весьма замкнутую группу. Однако многие задачи, стоящие перед организацией, требуют кооперации нескольких профессий, и здесь лояльность профессии может вступить в конфликт с лояльностью организации. Ревизор в правительственном учреждении, ревностно относящийся к своей профессиональной ответственности, может отка-

заться утвердить статью расходов, необходимую для обеспечения целей организации, поскольку считает эти расходы незаконными.

ОТБОР СЛУЖАЩИХ

Из предшествующих рассуждений становится ясно, что новый служащий — это не чистый лист бумаги, на котором организация может писать все, что пожелает. Обычно он являет собой полностью сложившуюся личность, крепко связанную господствующими общественными нормами, обладающую своими индивидуальными чертами, входящую в некоторое количество внешних социальных групп и обученную конкретным профессиональным навыкам. Существуют определенные пределы способности организации направлять его поведение или воздействовать на него. По этой причине одно из самых важных воздействий, которые организация может использовать, состоит в ее свободе при отборе служащих. Если организация натолкнется на сопротивление при попытке изменения черт личности и стереотипов поведения, она по крайней мере сможет выбрать служащих, которые лучше подходят для кооперации при выполнении задач организации — в силу тех черт, которые они привнесут с собой в организацию. Например, управление муниципальными домами вряд ли приняло бы на работу в качестве своих служащих людей, в корне несогласных с самой идеей муниципального жилья.

В какой-то мере — и особенно на уровне профессии — служащие осуществляют самоотбор. Они желают работать в конкретном учреждении, потому что им нравится тот тип работы, которая там требуется, или потому, что они верят в значимость деятельности этого учреждения. Человек обычно не ищет работу, подобную должности администратора игровой площадки, пока ему не придет в голову мысль, что программа организации детского досуга важна, и пока он не подумает, что и ему было бы интересно устраивать игры для детей. Самоотбор при найме реально начинается с индивидуального выбора — какой профессии и специальности обучаться.

Конечно, учреждение не может слишком сильно полагаться на самоотбор в своей политике комплектования штата. Определенные виды работ и учреждений привлекают людей с претензиями в силу своей предполагаемой "престижности" или в силу высокой оплаты труда. Но нельзя согласиться с тем, что человек, для которого эти соблазны самое главное, окажется наилучшим служащим. В иных ситуациях самоотбор привел бы к возникновению действительно серьезных проблем. Каждой психиатрической больнице надо посто-

янно остерегаться людей с садистскими наклонностями, которых привлекает работа сиделки или санитаря, потому что они получили бы власть над больными.

Итак, процесс отбора — один из самых важных и мощных административных инструментов.

ВЛИЯНИЕ ФОРМАЛЬНОЙ И НЕФОРМАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Мы только что до некоторой степени познакомились с теми воздействиями на поведение служащего, источники которых находятся вне организации. Мы увидели следующее: то, что служащий делает, и те решения, которые он принимает, в очень значительной мере определяются типом личности, структурой характера и взглядами, заложенными в него до того, как он пришел в организацию, а также воздействиями, которым он подвергается вне своего пребывания в организации. Но если бы это было все, что можно сказать о человеческом поведении, то нам не были бы нужны специальные книги об управлении. Если бы эти воздействия извне полностью определяли поведение, то люди вели бы себя в организациях точно так же, как они ведут себя в любых других местах.

Однако на самом деле индивидуумы, поставленные в организационные ситуации — т.е. принятые на работу в качестве stenographers, разнорабочих, администраторов игровых площадок, лесничих или руководителей отделов, — обязательно ведут себя иначе, чем если бы они находились вне организации либо чем если бы они находились в других организациях. Организационная система сама по себе начинает оказывать на них сильное воздействие, которое изменяет и переориентирует тенденции их поведения. Заключительные страницы данной главы и большинство остальных глав этой книги будут посвящены в основном таким организационным воздействиям на поведение — а именно тому факту, что организация, в которой оказывается индивидуум, сама по себе является определяющим фактором его поступков и решений.

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ ПОВЕДЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ

В той степени, в какой участие человека в организации, оказывает на него психологическое воздействие, мы обнаруживаем, что

его поведение начинает приобретать следующие характерные черты¹.

Ценностные предпосылки. Ценностные предпосылки (цели, задачи), на которых служащий основывает свои решения, как правило, представляют собой цели организации или ее подразделения, в котором он работает. Когда лесничему сообщают, что на его участке начался пожар, он принимает немедленные решения и начинает предпринимать действия, цель которых — потушить пожар. Если бы он был туристом, гуляющим по лесу, то его главной заботой в связи с пожаром было бы не попасть в ловушку и не сгореть. Даже если бы он и имел какие-то альтруистические взгляды, побуждающие его что-либо предпринять в связи с пожаром, он, конечно, все равно не почувствовал бы той ответственности, той поглощенности единственной задачей, которые ощущает лесничий, — потушить пожар.

Если быть более точным, ценностные предпосылки, на которых служащий как индивидуум основывает свое поведение, обычно не являются целями организации в целом, а являются промежуточными целями — средством достижения более обширных организационных целей, — которые определяют его конкретную работу в организации. Лесничий действует, ориентируясь не на тушение пожаров вообще, а на тушение пожаров на своем конкретном участке. Следовательно, поведение в организации характеризуется дроблением полной задачи организации на частичные задачи, которые выступают в качестве целей для конкретных служащих или групп служащих.

Восприятие воздействий. Служащий склонен воспринимать воздействие, которое "на законных основаниях" оказывают на него другие члены организации. Если начальник лесничего дает ему распоряжение очистить одну из просек от сучьев и валежника, лесничий воспримет это распоряжение с большей готовностью, чем если бы оно исходило от прогуливающегося по лесу человека.

По мере того как это восприятие усваивается служащим, он черпает многие предпосылки своего поведения из общения с другими членами организации. Это общение может принимать форму приказов, передачи информации и советов, обучения. В очень значительной степени эти разнообразные формы общения могут быть намеренно организованы в определенную систему, позволяющую ввести служащего внутрь сформированной среды воздействия организации. Примером таких запрограммированных воздействий мо-

¹ Мы описываем здесь то, что социолог назвал бы восприятием организационной роли — организационно и социально определенной, стандартизированной модели поведения. Анализ с этой точки зрения см.: Samuel A. Stouffer et al. *The American Soldier: Combat and Its Aftermath*. Princeton: Princeton University Press, 1949. P. 101.

гут быть официальная субординация, разработка форм отчетов и инструкций по их подготовке, официальное учреждение должности "консультантов" и направление служащих для участия в официально утвержденных программах обучения. По этой причине выявление и использование таких каналов воздействия всегда было одной из главных задач организационного планирования.

Ожидания. У служащего, как правило, формируются устойчивые ожидания относительно его отношений с другими людьми и того, как они поведут себя в конкретных обстоятельствах. Когда лесничий получает с наблюдательной вышки сообщение о пожаре на примыкающем участке, он не предпринимает прямых действий, а звонит своему коллеге-лесничему с полной уверенностью, что тот сам справится со сложившейся ситуацией. Наш лесничий точно так же уверен, что если на наблюдательной вышке примыкающего участка заметят пожар на его участке, то немедленно сообщат об этом ему.

Моральный дух организации. Служащий склонен занимать вовсе не пассивную, а активную позицию по отношению к осуществлению целей организации. Он не просто признает цели организации, решая те вопросы, которые перед ним ставят, или исполняет получаемые распоряжения, но в большей или меньшей степени проявляют инициативу, пытаясь самостоятельно отыскать способы осуществления этих целей. В большинстве случаев лесничий позаботится о том, чтобы заросшая просека была расчищена, гораздо раньше, чем кто-либо даст ему распоряжение так поступить, — часто задолго до того, как кто-нибудь, кроме него самого, узнает, что такая проблема вообще существует.

Активное, а не пассивное участие и сотрудничество почти всегда обязательны, если организация ставит перед собой задачу добиться хотя бы умеренной эффективности. Если же организации приходится направлять своих сотрудников на каждом шагу, если они останавливаются и ждут новых распоряжений всякий раз, когда закончено выполнение какого-либо дела, если они посвящают работе лишь незначительную часть своих мыслей и каждодневных спонтанных усилий, то тогда основная масса организационной энергии растрачивается впустую и уходит на преодоление их инерции. Мощность автомобиля зависит от двигателя, а не от водителя. Так и в организации энергия, обеспечивающая выполнение ее задач, должна исходить от самопроизвольного вклада служащих, активно работающих ради целей организации. Попытки руководителей организации снабдить ее энергией были бы столь же эффективны, как если бы водитель вышел из автомобиля и толкал его вперед вместо того, чтобы завести двигатель.

Желание сотрудников поистине активно участвовать в осуществлении целей организации и отдать ей всю свою энергию — вот что обычно понимают под высоким *моральным духом*¹. Если администратор игровой площадки обладает высоким моральным духом — если он предан целям своего учреждения, охотно и с энтузиазмом отдает свой ум и энергию на их осуществление, — тогда воздействие организации на него послужит тому, чтобы направить эту энергию в русло эффективной деятельности. При отсутствии такого морального духа организация окажется обременена почти непосильной задачей: создавать условия для проявления инициативы и одновременно направлять ее в нужное русло.

Другие характерные черты. В экономической науке постоянно используется мифический персонаж, именуемый "экономическим человеком", — индивидуум, который ведет свое дело ради лишь одного: максимизации своих прибылей. Описанные нами выше поведенческие особенности людей в организации можно было бы собрать в образе столь же мифического персонажа, которого мы назвали бы "административным человеком". Административный человек воспринимает цели организации как ценностные предпосылки для своих решений, он особенно чувствителен и реактивен к воздействиям со стороны других членов его организации, у него формируются устойчивые ожидания относительно своей собственной роли в сравнении с другими и ролей других людей в сравнении с собственной; его отличает высокий моральный дух с точки зрения цели организации. Может быть, самое примечательное и своеобразное в административном человеке — то, что организационные воздействия не просто побуждают его совершать определенные конкретные действия (например, тушить лесной пожар, если такова его работа), но индуцируют в нем привычный стереотип — предпринимать *любые* действия в кооперации с другими служащими, уместные для достижения целей организации. Административный человек вырабатывает в себе привычки кооперативного поведения.

Не следовало бы, однако, полагать, что все воздействия, оказываемые на служащих организации, способствуют кооперации. Например, могут возникнуть противоречия в интерпретации целей организации либо различные ее подразделения могут иметь несогласующиеся цели. Несовместимость между отдельными членами организации может вести к трениям и усиливать, а не уменьшать сопротивление организационному воздействию. Определенные ме-

¹ Термин "моральный дух" определяется в книгах по управлению по-разному. Определение, данное здесь, весьма полезно с точки зрения наших целей.

тоды руководства могут подавлять, а не стимулировать инициативу. Тем не менее первый ряд воздействий — тех, что стимулируют кооперацию, как правило, преобладает в большинстве организаций. Если бы это было не так, организационное поведение не стало бы эффективным методом выполнения задач, члены организации не получили бы никакого стимула к длительному участию в ней, а сама организация прекратила бы свое существование. Следовательно, вызывают сколько-нибудь продолжительное время только те организации, "чистый эффект" воздействия которых на своих членов способствует поддержанию и развитию привычек к сотрудничеству.

ХАРАКТЕР ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ВОЗДЕЙСТВИЙ

Попытаемся глубже проникнуть в природу воздействий, которым подвергается человек, становясь членом организации. Все они проистекают из того факта, что, вступая в организацию, индивидуум начинает часто общаться с другими ее членами. Он разговаривает с ними и смотрит на них, и они разговаривают с ним. В ходе общения они побуждают его вести себя тем или иным образом, убеждая или уговаривая его, сопровождая приятными для него последствиями желательные поступки и неприятными последствиями — нежелательные (поощрения и наказания) и порождая в нем чувства удовлетворенности или неудовлетворенности от нахождения в их обществе. Эти чувства удовлетворенности и неудовлетворенности могут, конечно, рассматриваться и как особый вид поощрения или наказания, но они имеют столь большое значение, что заслуживают специального обсуждения.

Воздействие на людей уговорами и убеждением — это процесс, который, очевидно, не является особым свойством организации. Однако организация, умножая поводы для общения, в значительной степени усиливает его. Еще больше оно усиливается привычками к сотрудничеству (кооперации), которые постепенно приобретает индивидуум.

Поощрение и наказание — важные и очевидные средства воздействия. Угроза увольнения, обещание увеличить жалование или повысить в должности, похвала или выговор — типичные примеры поощрений и наказаний. Менее очевидны, но не менее важны чувства удовлетворенности и неудовлетворенности от пребывания в обществе других членов организации. В частности, большинство людей восприимчиво к одобрению или неодобрению людей, с которыми они самым тесным образом контактируют.

Разделение труда в организации и наделение индивидуумов и групп индивидуумов конкретными обязанностями ставят определенных служащих перед необходимостью тесного общения и взаимодействия с другими служащими. Подобные контакты и связи создают плодородную почву для возникновения внеслужебных отношений и проявления лояльности группе. Проявления лояльности в организации имеют особое значение, потому что многие ценности, служащие для мотивации любого индивидуума, — это ценности, возникающие в наиболее близком рабочем окружении, с которым индивидуум отождествляет себя и которому он верен¹. Взгляды служащего на цели организации и на власть, осуществляемую по отношению к нему, очень сильно зависят от взглядов людей, которые работают вместе с ним. Если коллеги неудовлетворены своей работой или считают начальство несправедливым либо иначе демонстрируют низкий моральный дух, то типичный служащий, каково бы ни было его первоначальное настроение, скорее всего проявит такую же неудовлетворенность.

Иерархия лояльности в типичной организации очень сложна, она включает в себя верность *группам*, равно как и верность *целям*. Из-за восприимчивости индивидуума к социальной группе, в которой он оказывается, воздействие на эти проявления лояльности должно быть в первую очередь воздействием на служащего как на члена коллектива, в котором происходит самое тесное общение, а не как на "атомизированного" индивидуума. Тема лояльности будет детально рассмотрена в следующей главе.

УСИЛЕНИЕ ВОЗДЕЙСТВИЙ

Способность организации развивать у своих членов привычку к кооперации значительно усиливается взглядами и привычками, которые сами эти члены привносят в организацию. Самые важные усиливающие факторы уже были ранее рассмотрены в данной главе. Нравы социального слоя, в котором жил новый член организации, предрасположили его к восприятию власти, к признанию различий в статусе, к пониманию эффективности и лояльности группе как позитивных ценностей. Он приобрел определенные желания — например желание иметь более высокий доход, — которые дают организации средства для его поощрения или наказания. Более того, он мог ранее пройти специальное обучение для выполнения того рода задач, которые потребуются от него в организации.

¹ Рассуждения о человеке как существе социальном см. выше в данной главе.

Конечно, не все привычки, которые он приобрел до прихода в организацию, усилят оказываемые на него воздействия. Во многих случаях приобретенные ранее привычки будут вступать в конфликт с новыми воздействиями. Он может быть привычен к медлительности, небрежности, грубости, либо обучен методам, отличающимся от тех, которые используются в организации. Тем не менее приемы кооперации в организации, как правило, в очень значительной степени совпадают с приемами кооперации, которые составляют элемент норм и методов обучения, свойственных для общества в целом. В ранее усвоенных взглядах организация обретет средство для еще большего усиления воздействия, отбирая в качестве служащих тех людей, которые представляются наиболее восприимчивыми к такому воздействию.

ФОРМАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

Под *формальной организацией* понимается модель поведения и отношений, которая намеренно и на законных основаниях планируется для членов организации. Два момента в определении формальной организации нуждаются в объяснении: "намеренно" и "на законных основаниях". В некоторых простых ситуациях организация может быть совершенно неспланированной. Когда автомобиль застревает в рытвине на проселочной дороге, пассажиры скорее всего выйдут из автомобиля и будут его толкать без какого бы то ни было "намеренного" планирования своего поведения. С другой стороны, в большинстве организаций и, конечно, во всех правительственных организациях существует несколько служащих, которые тратят все свое время или часть его, планируя систему поведения в организации — разделение труда и распределение обязанностей, отношения субординации, каналы обмена информацией и т.п.

Конечно, кто угодно в организации (или вне ее, кстати говоря) может составить такой план. Может быть составлено несколько планов, и они могут вступить в конфликт друг с другом. Формальная организация начинает свое существование тогда, когда появляется согласованная и общепризнанная процедура "узаконивания" одного из таких планов. Для правительственных организаций это узаконивание принадлежит к исключительной компетенции законодательного органа, создающего организацию (или более широкую структуру, частью которой она является) законодательным актом и разрабатывающего процедуру, на основе которой назначается управляющий или правление для руководства организацией. Законно назначенный управляющий в свою очередь утверждает более детализированные структур-

ные планы своей организации и назначает основных подчиненных на официальные властные должности в ней. Этот процесс может быть несколько раз воспроизведен на все более низких уровнях организационной структуры. В результате целого ряда подобных шагов мы можем обнаружить, что господин А был "законно" назначен на должность заведующего отделом и в свою очередь "законно" (т.е. в соответствии с формальным планом организации в целом) распределил обязанности среди сотрудников своего отдела.

Порядок создания и узаконивания планов формальной организации может быть проиллюстрирован на примере Управления экономического сотрудничества (УЭС). 3 апреля 1948 г. Конгресс принял закон об экономическом сотрудничестве. Этим законом было создано Управление экономического сотрудничества (т.е. в нем был сформулирован законный план организации) и определена процедура назначения Директора управления для руководства им. Через несколько дней Президент назначил на эту должность Пола Хоффмана. С этой точки зрения административные приказы и распоряжения П.Хоффмана, сделанные им назначения подчиненных и его программы распределения обязанностей были законными планами — планами формальной организации, так как они представляли собой часть официального организационного плана, заложенного Конгрессом в сам закон, были предусмотрены им, а также президентским назначением П.Хоффмана на должность.

Но этот пример пока еще не дает нам оснований, на которых мы могли бы отделить планы формальной организации от неузаконенных планов. Мы просто нашли источник одного ряда формальных планов (планов П.Хоффмана) в другом ряду формальных планов, служащих основой первому, — в планах Конгресса. Почему мы считаем принятый им законодательный акт легитимным? Ответ кроется в отношении тех людей, к которым обращены эти планы (т.е. служащих УЭС). Единственная причина, по которой важно, чтобы Конгресс дал добро плану, приняв его в качестве закона, заключается в том, что люди в нашей стране по-разному ведут себя по отношению к планам, получившим подобное "благословение", и тем, что его не получили. Признание законности Конгресса и его действий — это признание законности американской системы правления. Оно есть существенная и важная часть нравов общества, в котором живет служащий и которые он воспринял, прежде чем стал членом организации. Оно определяет для него условия, при которых общие нормы отношения к власти вступают в действие, — т.е. ситуации, в которых он, в соответствии с усвоенными им нормами, *обязан* признать чьи-либо властные полномочия.

Мы здесь не можем дальше развивать тему законности и признания властных полномочий, а лишь предостережем против неко-

торых недоразумений. Во-первых, законность в своей основе — не правовой, а психологический вопрос. Правовая или любая другая система власти законна только в той степени, в какой люди, на которых она направлена, чувствуют, что обязаны или вынуждены признать ее. Во-вторых, законность организационного плана редко признается абсолютной теми, кем он призван управлять. Всегда существуют пределы, часто весьма узкие, выход за которые может послужить причиной отказа согласиться с планом и даже отказа признать его законность. В-третьих, законность вовсе не обязана быть иерархичной по своей структуре, т.е. выступать неким итогом последовательных актов делегирования. Хотя примеры, которые мы привели, носили иерархический характер, мы увидим, что узаконивание может осуществляться и многими другими путями.

Законность и признание власти станут основной темой главы 6. Для наших нынешних целей самое важное понять, что планы формальной организации воздействуют на поведение иначе, чем неформальные планы, потому что они образуют более широкую структуру законности и власти, признаваемой служащими.

НЕФОРМАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

Почти всегда реальные стереотипы (модели) поведения и отношений членов организации слегка или весьма далеко отходят от формального плана организации. Действительная модель может отличаться от формального плана по двум причинам: (1) формальный план может быть неполным — он может вообще не включать в себя модели поведения в том виде, как они развиваются; и (2) некоторые компоненты действительной модели поведения могут находиться в противоречии с планом. Под *неформальной организацией* понимается полная модель реального поведения — действительный образ действий членов организации — насколько это реальное поведение не совпадает с формальным планом.

Неполнота формальной организации. Формальное планирование поведения служащих в различных организациях существенно варьирует по степени полноты. В некоторых организациях план очень краток. Он состоит всего лишь из нескольких устных или письменных распоряжений, ставящих перед служащими задачи и, может быть, уточняющих основные линии формальной субординации. Формальные планы небольших организационных единиц, скажем с десятком служащих, редко представляют собой нечто большее. В других организациях план очень детально разработан — например, уставы родов войск или военного флота конкретизируют

обязательный порядок обращения новобранца к офицеру, случаи, когда ему разрешено первым вступить в контакт с офицером, точные поводы и способы приветствия.

Неполнота формального плана создает некую пустоту, а природа не терпит пустоты. Члены организации постепенно вырабатывают модели поведения и отношений друг с другом, и незапланированные аспекты их поведения могут стать столь же структурированными, стабильными и устойчивыми, как и запланированные аспекты. Совершенно отчетливые "привычки" возникнут почти неизбежно, определяя, как следует здороваться с начальником, когда он входит в офис по утрам (что, как мы видели, составляет элемент формальной организации в воинской части), кто с кем ходит на обед и с кем надо посоветоваться, решая задачу какого-то конкретного типа.

Конфликты между формальной и неформальной структурами. Формальный план не только всегда дополняется неформально развивающимися моделями поведения, но, кроме того, реальная модель почти всегда хотя бы отчасти ему противоречит. Такое противодействие осуществлению формального плана может быть намеренным или ненамеренным. Отказ подчиниться законным приказам — как явный отказ, так и отказ со ссылкой на "непонимание" намерений — это распространенное явление почти в каждой организации. Столь же распространены попытки осуществлять властные полномочия сверх тех, что получены на законных основаниях. В экстремальных случаях мы можем обнаружить, что внутри организации существуют *группировки*, пытающиеся перехватить власть у тех, кто ею формально наделен, и использовать эту власть либо для изменения целей организации, либо для содействия членам группировки, либо и для того, и для другого. Такая "нелегальная" деятельность, которая относится к тому же типу, что и "бунтарское" поведение, играет значительную роль, и ей будет уделено немало внимания в этой книге.

Ненамеренное отступление от формального организационного плана происходит, вероятно, даже еще чаще, но имеет то же значение, что и намеренное отступление. Члены организации, обладающие сильными лидерскими качествами, почти неизбежно окажутся, даже не ставя перед собой такой цели, в ситуации, когда их влияние выйдет далеко за рамки, предусмотренные организационным планом. Там, где план вступает в конфликт с глубинными традициями или взглядами, он может быть забыт или проигнорирован, даже без осознанного намерения, и зачастую ценой немалого чувства вины у тех, кто игнорирует его. Такое происходит очень часто, когда формальные планы чрезмерно детализированы, например, там, где приемы и методы канцелярской работы расписаны до

мельчайших деталей, значение и польза которых для служащих неочевидна. Когда служащие обнаруживают, что вести дела по "формальным" каналам слишком сложно, они находят новые и часто явно запрещенные неформальные каналы, дополняющие или даже подменяющие собой формальные.

ВЗАИМОВЛИЯНИЕ ФОРМАЛЬНОЙ И НЕФОРМАЛЬНОЙ СТРУКТУР

Из наших рассуждений о неформальной организации мы можем сделать два вывода: (1) когда человеческие существа сводятся вместе и часто общаются друг с другом, у них развиваются более или менее определенные стереотипы отношений даже при отсутствии формального плана и, конечно, в дополнение к любому провозглашенному формальному плану; (2) воздействие законности и другие воздействия на поведение со стороны тех, кто утверждает формальные планы, — это лишь немногие из многочисленных воздействий, организационных и неорганизационных, определяющих поведение членов организации. В той степени, в какой эти другие воздействия противоречат плану организации, реальная модель поведения скорее всего будет отличаться от запланированной.

Непросто разграничить случаи, где поведение служащего отражает воздействие формальной организации, и случаи, где поведение отражает воздействие неформальной организации, — в большинстве ситуаций эти воздействия параллельны и усиливают друг друга. Лесничий может постоянно заботиться о поддержании в надлежащем порядке противопожарных просек на своем участке, потому что эта работа ему формально поручена. С другой стороны, он может делать это потому, что хочет, чтобы его коллеги относились к нему как к добросовестному лесоустроителю. Весьма вероятно, что обе эти мотивации вместе, равно как и другие, лежат в основе его поведения, и практически невозможно определить значимость каждой из них в отдельности.

Также непросто провести разграничение между формальными и неформальными воздействиями организации и реакциями служащего на воспринятые им воздействия, ставшие частью его личности. Пример — критерий эффективности. Большинство людей соглашается поступить на работу в учреждение с исключительным намерением постараться выполнять свои обязанности эффективно. Машинистка знает, даже до получения конкретных приказов, что от нее ожидают как можно более быстрого и аккуратного печатания, а не как можно более медленного и небрежного.

Таким образом, мы видим, что среда, в которой служащий оказывается, придя в организацию, есть сочетание тесно переплетен-

ных формальных и неформальных воздействий. Во-первых, многие неформальные отношения вырастают непосредственно из формальной структуры. Запланированное расположение офисов, например, может содействовать частым контактам двух служащих друг с другом, и в результате они могут часто беседовать, вместе ходить на обед, вместе проводить неслужебное время. Подобным образом иерархические отношения сводят вместе служащих, занимающих примерно равное по статусу положение, и создают большую социальную дистанцию между теми, кто имеет более высокий статус, и теми, чей статус значительно ниже. В гражданских организациях, где контакты между подчиненными и начальством обычно формально не регулируются, эта социальная дистанция может быть почти так же велика, как и в армии, где она воплощена в формальных инструкциях¹.

Во-вторых, формальная и неформальная структуры тесно переплетены потому, что отношения, первоначально вырастающие на неформальной основе, могут быть "ратифицированы" и включены в формальную структуру последующими распоряжениями. Например, большинство государственных кадровых систем предусматривает формальную должностную классификацию — детализированное описание обязанностей и сфер ответственности для каждой должности. Когда служащий "выбивается" из классификации, т.е. выполняет обязанности, не перечисленные в его должностной инструкции, процедурами обычно предусмотрено, что его функции могут быть описаны и классифицированы заново, чтобы обеспечить соответствие между формальной инструкцией и его реальной деятельностью.

Первые месяцы работы Управления экономического сотрудничества дают разительный пример "ратификации" неформальных отношений. Между апрелем 1948 г., когда это учреждение было создано, и примерно 15 июля, когда в нем уже работало около шестисот служащих, оно действовало без всякого формального плана, определяющего его внутреннюю структуру, даже без такого, как организационная схема, показывающая деление на основные отделы. Конечно, были приняты некоторые формальные организационные решения, включая назначение и наименование ключевых должностей, разработку конкретных процедур для прохождения деловых бумаг (которые зачастую неофициально нарушались) и разрешение спорных вопросов, связанных с самостоятельным определением от-

¹ Наблюдение за группой руководителей, присутствующих на заседании или сидящих за ланчем, т.е. там, где места заранее не распределены, почти всегда выявляет какие-то черты статусной системы группы. За длинным столом лица, обладающие высоким статусом, обычно склонны группироваться в центре или с торца, а лица с самым низким статусом занимают места как можно дальше от них.

делами своих функций. Но реальное ядро этой организации, полным ходом заработавшей к 1 мая 1948 г., составил сложный комплекс поступков и договоренностей, возникший почти стихийно. Формальные планы, которые были наконец обнародованы в июле и позже, оказались в весьма значительной части ратификацией этой неформальной схемы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ИНДИВИДУУМ И ОРГАНИЗАЦИЯ

В этой главе мы рассмотрели сложную схему отношений, которые связывают индивидуума с организацией и делают его поведение частью поведения организации. Положение служащего в организации меняет поведение индивидуума, поскольку одни практические и ценностные предпосылки, лежащие в основе его выбора и его решения, сменяются на другие. В результате своего прихода в организацию он работает во имя иных целей и руководствуется иными представлениями о том, как достичь этих целей, чем если бы он находился в какой-то другой среде.

Но служащий как индивидуум — никоим образом не марионетка в руках организации. Его поведение управляется и управляемо только в довольно узких пределах. Широкий комплекс воздействий в прошлом и настоящем, корнящихся вне организации, и особенно вне ее формальных планов, играет свою важную роль в определении реального поведения.

Организация наталкивается не только на индивидуальное, но и на групповое сопротивление своему воздействию. В той степени, в какой служащие являют собой социальные существа, они очень восприимчивы к своему непосредственному первичному трудовому коллективу, который таким образом становится важным каналом влияния организации. Лишь в последние годы было уделено адекватное внимание роли таких рабочих групп, в которых происходит непосредственное общение, и их значению для управления. Именно к теме лояльности группе и ее роли в управлении мы обратимся далее.

Глава 3

СТРОИТЕЛЬНЫЕ БЛОКИ ОРГАНИЗАЦИИ: ФОРМИРОВАНИЕ ГРУПП

В предыдущей главе мы сфокусировали внимание на служащем как индивидууме. Мы старались выяснить, как он принимает решения в своей каждодневной работе, как организация влияет на его поведение и как на него воздействуют иные факторы, находящиеся вне организации. В этой же главе и в дальнейшем мы рассмотрим служащего как члена социальной группы в рамках организации.

Как во всем обществе в целом, так и в отдельных организациях социально изолированный индивидуум встречается чрезвычайно редко. Когда человек устраивается на работу в правительственную структуру, он сразу же начинает заводить знакомых и друзей обычно из числа тех, с кем он вместе работает большую часть времени, и вскоре оказывается вовлеченным в одну или несколько социальных групп. Как уже указывалось в главе 2, поведение индивидуумов в таких группах обычно претерпевает существенные изменения под влиянием коллектива. Крупные организации состоят из множества подобных групп и все происходящее в организациях по большей части можно изобразить как разного рода взаимодействия между образующими их социальными группами. Как правило, разные члены тесно сплоченных групп разделяют одинаковые ценности, хотят одного и того же и противодействуют одним и тем же факторам, которые представляют угрозу групповым ценностям. Именно эти группы — то, как они влияют на поведение отдельного служащего и что сама организация предпринимает в связи с этим, — составят предмет настоящей главы и главы 4.

СТРУКТУРНЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ

Одна из трудностей, возникающих в связи с изучением этого вопроса, заключается в отсутствии общепринятых наименований для обозначения различных составных частей организаций. Мы бу-

дем пользоваться здесь терминологией, рекомендованной Комитетом Сената США по контролю за расходами исполнительной власти¹.

Самое крупное правительственное подразделение (на федеральном уровне, уровне штата или города) будем называть *министерством (департаментом)* или *управлением*; их подразделение — *комитетом*; подразделение комитета — *отделом*, подразделение отдела — *подотделом*, а подразделение подотдела — *сектором*. Термин *структурное подразделение* будет использоваться как родовое понятие для обозначения любого из вышеназванных подразделений, а также для обозначения самого малочисленного подразделения, которое признается отдельной *структурной единицей* при распределении функций и при формировании структуры руководства. Контекст обычно будет довольно ясно указывать на то, в каком смысле употребляется термин "структурное подразделение".

При использовании примеров из деятельности правительства мы, естественно, будем приводить существующие названия организаций даже в тех случаях, когда они не соответствуют рекомендованному подходу. Среди федеральных министерств (департаментов) есть, например, *Управление* по делам ветеранов и *Пенсионный совет* железнодорожников. В некоторых городах следственный отдел полицейского управления называется *бюро*. *Управление* по делам Европы является управлением государственного департамента, а *Управление* лесного хозяйства — управлением Министерства сельского хозяйства.

Каждое из самых малочисленных подразделений организации состоит из ограниченного числа сотрудников, работающих под началом одного руководителя (которого мы называем *главой подразделения*), причем все они выполняют аналогичные или сходные функции или все работают ради выполнения одной задачи. Несколько подразделений, возглавляемых одним руководителем (*начальником сектора*), образуют сектор. Подобным же образом секторы группируются в подотделы, подотделы — в отделы, отделы образуют комитеты, а комитеты — министерства (департаменты) или управления. Все министерства (департаменты) или управления в совокупности составляют рассматриваемую здесь исполнительную ветвь федерального, штатного, окружного или муниципального правительства.

¹ См. доклады этого комитета и прилагаемые к ним организационные схемы федеральных департаментов и управлений.

Руководители подразделений играют важную роль в такой организационной системе. Основная часть взаимоотношений между широко разбросанными подразделениями организации и между руководителями "высших" уровней и руководителями или сотрудниками, находящимися на "более низких" уровнях, осуществляется опосредованно, при этом главы различных подразделений организации служат связующими звеньями цепи. Значительный объем взаимоотношений осуществляется между: (1) руководителем подразделения организации и руководителями основных структурных единиц этого подразделения (например, между начальником управления и начальниками его отделов или между начальником подотдела и начальниками его секторов), и (2) различными главами структурных единиц данного подразделения организации (например, между начальниками секторов одного и того же подотдела или между начальниками подотделов одного и того же отдела)¹.

Вследствие таких тесных взаимоотношений между руководителем и главами подразделений, непосредственно ему подчиняющихся, целесообразно использовать специальный термин для обозначения этой группы лиц. Мы назовем эту группу *руководящим аппаратом организации*. Так, например, глава городской власти вместе с руководителями городских министерств (департаментов) составляют руководящий аппарат организации, так же как и начальник Метеорологической службы вместе с руководителями отделов, на которые она разделена.]

□ В некоторых случаях целесообразно говорить о "внутреннем" руководстве подразделения организации в отличие от сферы "внешних" взаимоотношений. Эти термины весьма относительны, и их смысл целиком зависит от организационной точки зрения. Так, с точки зрения начальника Метеорологической службы, все взаимоотношения внутри этой службы являются внутренними, в то время как взаимоотношения с другими управлениями Министерства торговли (с Управлением гражданской авиации, например) являются внешними. С другой стороны, с точки зрения министра торговли, внутренними являются и взаимоотношения между Метеорологической службой и Управлением гражданской авиации.

¹ Читатель не должен допускать ошибку, полагая, что абсолютно все взаимоотношения в организациях (или хотя бы большая их часть) осуществляются только по этим конкретным каналам. Другие важные каналы взаимоотношений будут подробно рассмотрены в последующих главах, посвященных вопросам взаимоотношений.

ФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУПП

Поступив в организацию, человек вскоре обнаруживает, что с одними людьми он работает гораздо больше, чем с другими. Если бы он составил схему своих контактов с сослуживцами в своей организации, то увидел бы довольно небольшую и неизменную по составу группу коллег, с которыми он постоянно общается изо дня в день, еще одну, более многочисленную, группу коллег, с которыми он общается от случая к случаю, возможно, один раз в день или один раз в неделю, и, наконец, очень многочисленную группу людей, с кем у него никогда не было контактов и о ком он лишь слышал тем или иным образом.

Немногочисленная группа людей, которые каждодневно работают вместе, составляет настоящую социальную группу (коллектив). Члены ее называют друг друга обычно по имени. Они лучше узнают друг друга в результате тесных личных контактов. Они общаются между собой не как частичные личности — т.е. не просто как *сотрудники*, — а как полноценные личности со своими надеждами и опасениями, честолюбием и притязаниями, склонностями и неприятиями, семейными и социальными проблемами и т.д. Между членами этих небольших, построенных на межличностных отношениях социальных групп часто складываются прочные узы дружбы, которые простираются на всю их социальную жизнь далеко за пределы организации.

ЛОЯЛЬНОСТЬ РАБОЧЕЙ ГРУППЕ

У членов таких рабочих социальных групп обычно складывается восприятие себя как "мы". Лица, не входящие в данную группу, представляются им как "они". Отдельные члены группы обычно *отождествляют* себя со своей группой, так что они исповедуют ценности, принятые в группе, как свои собственные. Группа становится неким продолжением самого индивидуума.

В группе складывается представление о том, что есть правильное поведение ее членов. Официальные проявления власти обычно встречаются такой группой с неодобрением или наталкиваются на реакцию "мы сами по себе"¹. Если глава подразделения, образующего группу, ведет себя без учета коллективных норм, то его могут не принять в качестве члена этого коллектива. Например, но-

¹ Подобные настроения, вероятно, являются отражением нравов каждого конкретного общества. В отличие от Америки XX в. в других странах и в другие времена групповые обиды на своевольное властное поведение главы группы могут быть гораздо слабее.

вый глава группы функционального анализа может обнаружить, что ему следует быть очень осторожным, выражая свое скептическое отношение к имеющимся организационным схемам, поскольку члены группы придают им большое значение и истолковывают его скептицизм как нападки на групповые ценности.

Два важных правила поведения в социальной группе заключаются в том, что отдельные ее члены должны "идти в одной упряжке" с группой и должны вести себя осмотрительно, т.е. избегать любых действий, которые могли бы представлять угрозу ценностям группы. (Природа групповых ценностей будет рассмотрена в следующей главе.)

Когда индивидум приходит в организацию и если он не отождествляет себя с той рабочей группой, в которой оказался, не принимает дисциплину группы, то он так и останется посторонним и будет окружен атмосферой враждебности или, по меньшей мере, безразличия. Его служебные отношения не будут приятными, его, вероятно, будут критиковать и сторониться. Многие в состоянии долго выносить столь неприятное положение и в конце концов, как почти всегда случается, такой человек либо поглощается этой группой, либо находит иное место работы. Отнюдь не редкость, когда сам коллектив предпринимает шаги, чтобы избавиться от такого "неассимилированного" человека — например, критически отзываясь о его работе перед руководством или даже сознательно мешая ему работать и перекладывая вину за это на него самого. С подобным к себе отношением может столкнуться любой член рабочей социальной группы, который нарушил ее кодекс поведения. И он сможет вновь завоевать доброе расположение и доверие своих коллег не раньше, чем все убедятся, что он того заслуживает.

ИЕРАРХИЯ ЛОЯЛЬНОСТИ

В большей или меньшей степени почти все служащие отождествляют себя не только со своими непосредственными первичными трудовыми коллективами, но и с более крупными подразделениями организации, в которые такие рабочие группы входят как составные части. Например, в Управлении экономического сотрудничества (УЭС) служащий отдела управления инженерными работами (достаточно небольшого, какой и бывает настоящая рабочая группа) будет также отождествлять себя и с отделом управления, и с вашингтонской штаб-квартирой УЭС, и с УЭС в целом, и с федеральным правительством. Если эти более крупные подразделения

организации будут подвергаться нападкам посторонних критиков, то такой человек обычно станет на их защиту. Большинство людей неосознанно ощущают, что критика со стороны "чужака" в адрес организации, с которой они связаны, некоторым образом является критикой и в их собственный адрес. У городских пожарных, возможно, имеется масса поводов для недовольства, которое они и не скрывают, общаясь между собой, но когда кто-то, кто не связан с их управлением пожарной охраны, начнет критиковать их, вероятно, за то же самое, о чем они ворчали среди своих, то большинство из них станет на защиту своего управления.

Служащие часто оказываются в ситуациях, когда возникает конфликт между их лояльностью своим непосредственным рабочим группам и лояльностью более крупным подразделениям организации, частью которых являются эти группы. Большинство людей значительно сильнее привержены своей непосредственной рабочей группе, нежели более крупному подразделению, и обычно они решительно не соглашаются признать даже сами себе, что то, что хорошо для их рабочей группы, не всегда хорошо для организации в целом¹. Например, слияние ВМС с другими родами войск в единые Национальные вооруженные силы натолкнулось на почти единодушное сопротивление руководства и офицерского корпуса ВМС. Что бы ни стояло за этим противодействием, но совершенно очевидно, что прежде всего они отождествляли себя с ВМС и лишь вторых — с федеральным правительством в целом. Однако их главный довод в борьбе с изменением их положения заключался в том, что "сильная национальная оборона требует сильного и независимого военного флота".

Нередко члены рабочей группы видят в остальной организации за пределами этой группы нечто враждебное для себя или какие-то препятствия, которые необходимо преодолевать. Только когда само более крупное подразделение подвергается нападкам со стороны, тогда оно становится для членов группы сильным центром притяжения для выражения лояльности или самоотжествления. Так, например, региональное отделение Управления лесного хозяйства может бороться с вашингтонской штаб-квартирой, добиваясь увеличения бюджетных ассигнований для своего региона, но когда речь заходит о бюджетных ассигнованиях для

¹ Сравните энергичные и часто искренние усилия групп особых политических интересов убедить себя и других в том, что групповой интерес тождествен национальному интересу: "Что помогает бизнесу, то помогает и вам", "Сельское хозяйство — опора экономики"; "Сильные профсоюзы — сильная Америка".

всего Управления лесного хозяйства, то региональное отделение быстро забывает о своем противостоянии и встает на защиту всего Управления. Таким образом в каждом человеке заключена вся иерархия, или пирамида, объектов проявления лояльности, причем в случае возникновения конфликта проявления лояльности более мелким, более сплоченным группам, составляющим основание пирамиды, обычно сильнее, чем проявления лояльности более крупным группам.

Хотя большинство людей основную часть времени ведут себя именно таким образом, но некоторые проявляют большую лояльность более крупным, нежели более мелким группам. Во-первых, это те, кого можно назвать "реформаторами", т.е. люди, решительно приверженные некоей широкой цели или программе, ради которой они готовы пожертвовать друзьями или даже своими семьями. Во-вторых, среди лиц, которые в главе 2 характеризовались как относительно "асоциальные" — т.е. невосприимчивые к отношениям в рабочей группе, — есть такие, кто считает, что их личным достижениям и личным целям лучше всего послужит проявление лояльности более крупному подразделению за счет того первичного коллектива, в который они входят¹.

Третья группа лиц, чья лояльность направлена скорее на крупные, нежели на более мелкие подразделения организации, это те, кто занимает руководящие должности. Основной "центр притяжения" лояльности такого человека — это руководящий аппарат организации, куда входит данный руководитель, а не рабочая группа, состоящая из его подчиненных. Его лояльность также может быть довольно равномерно распределена между этими двумя группами. Так, например, начальник подотдела обычно является членом рабочей группы, основу которой составляют сотрудники его подразделения, и одновременно членом другой группы, состоящей из начальника отдела и других руководителей подотделов этого отдела. Как мы увидим далее в этой же главе, такое двойное "членство" в непосредственно соприкасающихся социальных группах играет очень важную роль в поведении руководителя.

¹ В эту категорию попадают "выскочки", упомянутые в главе 2. Принятие ими установленных руководством целей достижения высокой производительности мотивуется скорее удачным совпадением этих целей с их личным желанием добиться высокого заработка, нежели эмоциональной верностью организации в целом. Свидетельства Далтона по этому вопросу достаточно очевидны. См. выше: "The Industrial 'Rate-Buster'".

САМООТЖДЕСТВЛЕНИЕ И МОРАЛЬНЫЙ ДУХ

Еще несколько соображений будут полезными для понимания феномена самоотжествления и той роли, которую он играет в организационном поведении. До настоящего времени мы не проводили различия между лояльностью *группам* и лояльностью *целям*. Лояльность группам в значительной степени основывается на качестве социальности, упомянутом в главе 2. Человек, который хочет, чтобы его коллеги по работе любили его и хорошо о нем думали, воспримет нормы поведения, которые коллектив стремится привить ему, и будет стараться защитить и поддержать группу и ее ценности. Если задачи группы меняются и группа приемлет такие изменения, то он как хороший солдат воспримет новые задачи. Он верен тем целям, которые воспринимает группа. Его лояльность целям — например конкретным организационным задачам, принятым его группой, в значительной мере вторична, и она изменится, если изменится лояльность им самой группы.

Например, очень часто машинистка демонстрирует твердую лояльность своему сектору, нередко работая сверхурочно и отказываясь разглашать информацию, которая может повредить группе, но она может с полнейшим удовлетворением отнестись к тому, что в рабочую программу или политику сектора вносятся важные изменения, при условии, если эти изменения приемлемы для сектора и серьезно не нарушают социальную структуру коллектива.

Если приверженность сотрудников целям сильнее их приверженности рабочим группам, то организация может столкнуться с большими трудностями, добиваясь от них согласия на смену задач. Эта проблема часто возникает в добровольных политических организациях, между членами которых, лишь по несколько часов в месяц участвующих в совместной работе, обычно не складываются крепкие личные связи, и потому они вполне могут покинуть организацию, если она приступает к выполнению программы, с которой они не полностью согласны.

Вместе с тем в организациях, где служащие работают на условиях найма, сопротивление политике организации гораздо чаще принимает формы не индивидуального противостояния, а сопротивления целых трудовых коллективов политике более крупных подразделений этой же организации, которая вступает в противоречие с коллективными целями. Например, однажды во время второй мировой войны большое число служащих — специалистов издательского отдела при Управлении военной информации (УВИ) ушло в отставку, но не захотело согласиться на коренную перемену, вве-

денную в УВИ и затрагивающую сложившуюся в этом отделе издательскую политику. Эти люди, несомненно, были искренно преданы сложившимся направлениям политики, считая их очень важными для поддержания морального духа гражданского населения — что собственно и составляло задачу этого ведомства, — но их преданность цели была сильно подкреплена личной преданностью группе. То есть мы можем заключить, что лояльность целям, которую демонстрируют отдельные люди, в значительной степени проистекает из их лояльности группам, воспринявшим эти цели.

Из этих рассуждений следует также, что между самоотождествлением и моральным духом существует тесная связь. В главе 2 мы определили высокий моральный дух как такое психологическое состояние индивидуума, которое побуждает его активно участвовать в работе организации и направлять всю свою энергию на выполнение ее задач. Для того, чтобы обрести высокий моральный дух, служащий должен отождествлять себя либо с целями организации, либо с группой, цели которой совпадают с целями организации. И наоборот, отсутствие лояльности группе или конфликт между группой и организацией в целом относятся (с точки зрения организации) к числу важнейших причин низкого морального духа.

Несомненно, помимо самоотождествления индивидуумов с коллективом необходимо наличие и других условий для обеспечения высокого морального духа. Хотя лояльность группе укрепляет уверенность в себе ее членов, но в своей деятельности она может столкнуться со столь непреодолимыми препятствиями, что это приведет к потере уверенности, разочарованию и резкому снижению эффективности деятельности группы. Во время сокрушительной германской кампании 1940 г. французская армия была деморализована неверием в собственные силы задолго до того, как большинство ее солдат утратили лояльность Франции или своим боевым подразделениям. Но самоотождествление с группой и устойчивый моральный дух всегда разрушаются в столкновении с жестким и достаточным продолжительным разочарованием.

Отсюда следует, что существует многосторонняя взаимосвязь между самоотождествлением и моральным духом. С одной стороны, отождествление себя с группой выступает обычно одним из условий, существенно важных для установления высокого морального духа коллектива. С другой стороны, низкий моральный дух, вызванный разочарованием группы из-за неспособности, несмотря на усилия, достичь своих целей, обычно разрушает или сильно ослабляет самоотождествление с группой. Более того, стойкое отождествление индивидуумов с группой значительно усиливает сопротив-

ление группы упадочническим настроениям и позволяет ей, не распадаясь, преодолеть более серьезные препятствия и разочарования, чем это возможно при слабой самоидентификации членов группы.

Свидетельством такой взаимосвязи может служить следующий пример. В 1941 г. после ожесточенной политической борьбы законодательная ассамблея штата Калифорния упразднила Комитет социальной защиты штата (КСЗ) и вновь передала его функции округам. Наблюдение за ситуацией в нескольких районных отделениях КСЗ в течение последних недель их существования показало, что: (1) во время развернувшейся борьбы рабочие в том районе, где лояльность группе была очень сильна, проявляли меньше упадочничества, нежели рабочие в одном из ближайших районов, где такая лояльность была ослаблена (стойкое отождествление себя с группой вызывало сопротивляемость упадку духа); (2) служащие работали гораздо напряженнее в тех районах, где лояльность была крепче (лояльность порождала высокий моральный дух), и (3) в конце концов разочарование и безразличие проявились в обоих районах, а вместе с ними и потеря группового интереса и лояльности (продолжительное воздействие разочарования привело к упадку духа, ослаблению морального настроения и разрушению групповой лояльности)¹.

СОЦИАЛЬНЫЕ ГРУППЫ И СТРУКТУРНЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ

Не следует считать, что группа, которую мы назвали первичным трудовым коллективом, непременно и во всех случаях совпадает по составу с соответствующим подразделением организации. В некоторых структурных подразделениях, например небольшом машинописном бюро, это будет именно так. Однако официальный штатный состав подразделений, секторов, подотделов и т.п. не всегда соответствует, или даже обычно не соответствует, реальным рабочим группам, с которыми идентифицируют себя их члены. Часто канцелярские работники какого-либо подразделения — скажем, делопроизводители и машинистки, работающие в одном секторе или подотделе, — составляют одну рабочую группу, в то время как

¹ Эта иллюстрация основывается на личных наблюдениях одного из авторов. Психологические исследования помогли накопить множество свидетельств, подтверждающих эти предположения о взаимосвязи между самоотождествлением и моральным духом. Подробнее о таких свидетельствах см.: Maier. Psychology in Industry (особенно с. 75-107).

работники-специалисты, — например, те, кто в том же секторе или подотделе занимается планированием или экономическим анализом, — образуют еще одну или несколько отличающихся друг от друга рабочих групп. Рабочая группа может состоять из всех плановиков или технических работников в рамках подотдела или рабочую группу могут составлять начальник этого подотдела, начальники его секторов и несколько других лиц, обладающих особой компетенцией в данном подотделе.

Опять же в других случаях несколько человек из одного сектора в силу характера своих обязанностей могут постоянно работать с членами какой-либо рабочей группы в другом секторе и оказаться поглощенными такой группой. Например, сотрудник, занимающийся составлением инструкций по административному руководству, официально может быть приписан к подотделу процедурных вопросов, входящему в отдел управления. Если в течение какого-то периода времени он постоянно занимается составлением инструкций для конкретного отдела данного учреждения, то его ежедневное общение с сотрудниками этого отдела может привести к тому, что он станет отождествлять себя с одной из его рабочих групп и его будут воспринимать как члена такой группы. С другой стороны, если у него будет множество заданий, по которым он будет работать сегодня в одном отделе, а завтра — в другом, то сохранится, вероятно, его первейшая приверженность к группе в подотделе процедурных вопросов. В последнем случае разные составители инструкций будут, вероятно, помогать друг другу выполнять задания, обсуждать общие проблемы своей работы с отделами и вырабатывать тактику усиления влияния подотдела процедурных вопросов при составлении планов для функциональных отделов.

ПРОЧИЕ ФАКТОРЫ САМООТОЖДЕСТВЛЕНИЯ

Для дальнейшего объяснения причин, по которым первичный трудовой коллектив иногда совпадает с подразделением организации, а иногда — нет, и для того чтобы понять, каковы иные возможные основы группового отождествления, мы коротко рассмотрим некоторые психологические основы самоотождествления. Как мы видели, важные условия для формирования социальных групп в общем случае заключаются в том, что люди изо дня в день работают вместе в непосредственных контактах друг с другом и что они работают над решением общих проблем или ради достижения общих целей. Хотя эти два условия выступают, вероятно, наиболее важ-

ными факторами коллективного самоотождествления, существуют и другие факторы, которые усиливают тенденцию к формированию социальной группы. Следующие из них представляются наиболее важными: (1) общее отождествление вне рамок организации; (2) сходный образ мышления; (3) символы и эмблемы; (4) лидерство. Первые три фактора будут кратко рассмотрены здесь, а четвертый фактор — лидерство — более подробно будет проанализирован в следующем разделе данной главы.

Отождествление вне организации. Помимо своего трудового коллектива люди обычно принадлежат к многим другим социальным группам — семейным, религиозным, школьным общностям, политическим партиям, профессиональным, деловым ассоциациям или профсоюзам. Индивидуум склонен испытывать сильную или слабую приверженность (лояльность) к таким группам и защищать свою группу от внешних критиков или "опасности".

Далее, если рабочая группа полностью или в основном состоит из адвокатов или врачей, или экономистов, или представителей демократической партии, или приверженцев методистской церкви, или членов профсоюза, или бизнесменов, то такая группа будет строиться на основе самоотождествления ее членов, что обеспечивает крепкий фундамент для развития солидарности. И наоборот, многие социальные группы в организации, объединяющие людей из разных ее структурных подразделений, — например группа экономистов, которые работают в разных отделах крупного учреждения, но часто вместе обедают, — основываются на этом внеорганизационном отождествлении.

Сходный образ мышления. Если все члены рабочей группы разделяют одни и те же социальные ценности или имеют одни и те же интеллектуальные традиции, то при этом также легче развивается социальная сплоченность и коллективное самоотождествление. Например, если все члены рабочей группы исповедуют либеральную (или, наоборот, консервативную) социальную философию, то это способствует укреплению групповой солидарности. Конечно, этот фактор тесно связан с предыдущим, поскольку лица, отождествляющие себя с некоей общностью вне стен организации, склонны иметь и сходные взгляды — по крайней мере в некоторых вопросах.

Символы и эмблемы. Отождествлению себя с абстрактными явлениями или идеями существенно помогают конкретные звуковые или зрительные символы. Так, например, флаг постоянно напоминает индивидууму о том, что он является представителем опреде-

ленного государства (или отдельного полка) и всегда должен выступать на его стороне, независимо от того, правильно это или неправильно. В организациях важными символами отождествления обычно служат названия или имена. Специальное изучение поведения лесничего в Вашингтонском национальном лесном заповеднике показало, что "Управление лесного хозяйства" и "Вашингтонский национальный лесной заповедник" — символы тех двух организаций, с которыми он себя решительно отождествляет.

Общее название организации помогает людям выработать и общий объект самоотождествления даже тогда, когда они и не работают в непосредственном контакте.

РОЛЬ ЛИДЕРА

Рабочие ситуации, привязанности вне организации, сходство мышления и символы и эмблемы представляют лишь некоторый материал, на котором вырастает или может быть построено самоотождествление. Очень часто важную роль в том, что потенциальные задатки отождествления выкристаллизовываются в крепкие, сплоченные рабочие группы, играют люди, которые берут на себя роль лидера. Лидер — даже обладающий большими природными способностями — не сможет сформировать социальную группу, если для нее нет опоры в общих задачах, в вере во что-то общее, в единых привязанностях или символах, но он часто способен выступать как катализатор и иногда может принимать решение о том, какому из двух очень схожих принципов формирования группы отдать предпочтение. Сильный лидер способен порой выковать из своего подразделения рабочую группу, которая без его влияния не могла бы сохранить цельность из-за различий в профессиональных приверженностях ее членов.

Значение лидера не исчерпывается лишь формированием новых групп. Он также выполняет важную задачу поддержания сплоченности в уже существующих группах. В большинстве организаций лидеры в силу их двойного членства — в первичных трудовых коллективах, состоящих из их подчиненных, и в руководящих группах, состоящих из их коллег и вышестоящих начальников, — вы-

¹ Эти сведения заимствованы из неопубликованного исследования Управления лесного хозяйства, проведенного Гербертом Кауфманом из Института государственного управления.

полняют еще и функцию объединения многочисленных рабочих групп ради достижения целей и выполнения программ организации в целом. Они являют собой элемент соединительной ткани, которая превращает организацию в нечто большее, нежели просто совокупность независимых и замкнутых групп.

ЗНАЧЕНИЕ ЛИДЕРСТВА

Лидера можно определить как личность, способную объединять людей ради достижения какой-либо цели. Лидерство — это всегда вопрос степени, силы влияния, зависящей от соотношения личных качеств лидера с качествами тех, на кого он пытается оказать влияние, и с ситуацией, в которой находится данная группа.

Подходит ли человек для роли лидера, зависит прежде всего от признания за ним другими людьми качеств превосходства — т.е. качеств, которые внушают им веру в него и побуждают их признать его влияние на себя. Более высокий интеллект, подготовка или опыт могут явиться частичным основанием для лидерства. Обычно важное значение имеет склонность к доминированию, о которой упоминается в главе 2, — а именно стремление проявлять инициативу в межличностных отношениях, направлять внимание других, предлагать им решения. Существенно важное значение часто имеет и соответствующий профессиональный статус — инженеры скорее признают лидерство другого инженера, — а также единство мнений и взглядов лидера и его последователей, равно как и его способность "разговаривать на их языке".

В той степени, в которой коллектив признает принятую в данной организации "табель о рангах", лидерство можно завоевать, добившись официальной должности: назначение человека на должность начальника подотдела само по себе может наделить его влиянием на сотрудников этого подотдела. Официальное положение придает человеку дополнительное влияние за счет имеющихся в его распоряжении санкций. Начальник подотдела может блокировать продвижение по службе и повышение заработка своих подчиненных или сделать их работу более приятной или легкой. На этом основании мы можем проводить различие между "формальным" лидерством — когда влияние исходит из официального положения в организации, и "естественным" лидерством — когда влияние исходит из признания другими личного превосходства лидера. В большинстве ситуаций, конеч-

но, эти два вида влияния переплетаются в большей или меньшей степени.

Важно здесь не то, что лидер *обладает* качествами превосходства, а то, что его сторонники *считают*, будто он обладает этими качествами. Лидерство почти всегда окружено неким ореолом. Сторонники редко могут точно оценить все личные качества лидера. Если он способен поддерживать высокую степень доверия к нему членов группы, то они будут вполне готовы поверить, что он умен и хорошо образован. Влияние признанного лидера существенно подкрепляется столь обычным стремлением сторонников идеализировать его. Такие фигуры, как Джиффорд Пинчот из Управления лесного хозяйства США или Дэниэл Холан, бывший мэр города Милуоки, стали символами тех организаций, которые они возглавляли, и достижения их организаций приписываются, вероятно в сильно преувеличенной степени, их личным качествам.

Влияние лидера всегда зависит от ситуации. Вот почему великие кризисы порождают великих президентов (хотя и не все президенты в великих кризисах проявили себя великими лидерами). Редко бывает (если такое вообще возможно), чтобы лидер мог изменить самые глубинные, основополагающие взгляды, ценности и мнения своих сторонников. Как говорилось выше, его роль заключается скорее в том, чтобы претворять эти взгляды и мнения в согласованную программу действий. Он выступает неким посредником на "рынке" идей и ценностей, путем компромисса и убеждения добивается согласия остальных со своей политикой и предложениями. Лидеру трудно добиться успеха, если он не разделяет большинство коллективных ценностей, поскольку в этом случае бремя компромиссов будет для него слишком тяжелым. Руководитель Управления сельского хозяйства, который не верит в общую идею "паритета" или хотя бы проявляет признаки неверия, не сможет долго пользоваться хоть сколько-нибудь значительным влиянием в Министерстве сельского хозяйства. Человек, считающий, что все безработные — это те, кто никогда хорошо не трудился, на группу социальных работников может оказать лишь негативное влияние.

Очень трудно также стать истинным лидером, не обладая острой восприимчивостью к взглядам и позициям своих сторонников; причем не так уж важно, чем объясняется подобная восприимчивость — тем ли, что лидер понимает ее необходимость и сознательно ее проявляет, или тем, что он просто разделяет эти взгляды. При отсутствии такой восприимчивости он не будет знать, в какой мо-

мент необходимо пойти на компромисс, чтобы сохранить свое влияние и сплоченность группы. Он не сможет избежать вопросов, способных вызвать в группе серьезные разногласия и оказать на нее разрушительное воздействие. Именно такая восприимчивость, по общему мнению как друзей, так и недругов Франклина Д. Рузвельта, — то качество, которым он обладал в весьма значительной степени.

Подводя итоги, можно сказать, что лидерство — это скорее двусторонний, нежели односторонний процесс. В какой мере "великий человек" действительно способен изменить курс истории — это спорный вопрос. Однако доподлинно известно, что в очень большой мере лидер должен вести своих сторонников в том направлении, в котором они сами хотят идти.

САМООТЖЕСТВЛЕНИЕ ЛИДЕРА

В любом коллективе почти всегда есть признанный лидер, будь то глава подразделения, руководитель сектора, начальник или "естественный" лидер, не занимающий должности в официальной иерархии. Этот лидер выступает признанным представителем рабочей группы в ее отношениях с остальной организацией или людьми за пределами организации. Он становится центром притяжения, символом неповторимости группы.

Официально назначенный руководитель подразделения обладает преимуществами в завоевании лидирующих позиций в группе и потому чаще, нежели кто-нибудь другой, становится признанным лидером. Однако его статус в организации и тот факт, что он назначен "извне", ставят его в положение, несколько отличное от положения неформальных естественных лидеров. Прежде всего стремление продвигаться выше по служебной лестнице побуждает его отождествлять себя с более крупными подразделениями организации, нежели с группой своих подчиненных. Во-вторых, членство в других рабочих группах, состоящих из руководящих работников, может создать конфликт между его приверженностями разным группам. Каждый из этих факторов заслуживает внимания.

Личные амбиции. Отождествляет ли себя лидер с рабочей группой или с "группой управляющих", часто зависит от его притязаний на более высокий статус. Поскольку в организации продвижение по службе является признанным символом личного успеха, "мобильный" человек с очень сильными личными амбициями обычно пытается подниматься по иерархической лестнице как можно быстрее. Он может считать, что эмоциональная привязан-

ность к какой-либо рабочей группе не должна служить ему тормозом на этом пути, и поэтому отождествлять себя с руководящим звеном организации — источник удовлетворения его личных амбиций¹.

До какой степени его притязания будут противоречить лояльности группе, существенно зависит от того, насколько полно уже удовлетворено личное честолюбие лидера. Часто в подразделениях, занимающихся канцелярской работой, долго проработавший и надежный сотрудник без специального образования, необходимого для профессионального роста, повышается на должность руководителя. Поскольку он знает, что не поднимется выше, да и не особенно стремится к этому, часто такой руководитель решительно отождествляет себя со своими подчиненными и делает все от него зависящее, чтобы защитить их интересы.

С другой стороны, назначенный на ту же руководящую должность молодой честолюбивый выпускник колледжа, который еще только начал удовлетворять свои амбиции, вполне вероятно, будет отождествлять себя с руководством. Но к тому времени, когда этот же самый честолюбивый молодой человек достигнет должности начальника отдела в правительственном учреждении и окажется ответственным за какую-нибудь правительственную программу, он может счесть, что социальные ценности его программы значат для него больше, чем подъем на еще одну ступень в руководящей иерархии. Так, например, он может вступить в борьбу, отстаивая свою программу и интересы подчиненных ему работников перед руководством своего учреждения (комитета или управления) или даже перед президентом или законодательным органом власти. В критической ситуации он может даже решиться скорее уйти в отставку, чем поступиться своей программой или согласиться с ущемлением интересов своих сотрудников.

Личные амбиции — такой фактор, который следует учитывать в большинстве человеческих ситуаций. Фактически все лидеры в то или иное время принимают решения, которые больше соответствуют их собственным притязаниям, нежели благополучию группы, ее программным целям, целям учреждения или даже самым высоким интересам страны. Часто им настолько успешно удается обосновать свои решения ценностями группы, что они сами совершенно не осознают собственные побуждения. Нередко подчиненные обнару-

¹ По вопросу о взаимосвязи между лояльностью лидера своей группе и его продвижением по службе есть отличное прикладное исследование, см.: William F. Whyte. *Street Corner Society*. Chicago: University of Chicago Press, 1943 (особенно гл. 3).

живают, что их предложения блокируются, поскольку их принятие может повредить карьере начальства.

Двойная лояльность. Помимо того, что приверженность руководителя подразделения своей группе может войти в противоречие с его личными амбициями, она может также оказаться в конфликте с его приверженностью руководящему аппарату организации. В действительности такие конфликты, более или менее значительные, случаются в организациях ежедневно. Например, полицейскому сержанту на инструктаже могут сообщить, что в ночную смену его патрульные полицейские слишком много времени проводят в ночном кафе, жуя пироги, и слишком мало патрулируют улицы. Он может признавать обоснованность претензии и все же считать, что для людей, которые (по его мнению) в целом хорошо несут службу, следовало бы делать некоторые послабления. Реакция сержанта на противоположные требования его начальства и его рабочей группы будет зависеть от относительной степени его лояльности тем и другим. В таких ситуациях едва ли возможно найти какое-то общее решение, можно лишь сказать, что в одних случаях верх берет лояльность одним, а в других случаях — другим.

Столкнувшись с подобным конфликтом, лидер, вероятно, приложит все усилия, чтобы убедить одну или другую группу (или обе) изменить свою позицию так, чтобы конфликта можно было избежать или разрешить его. В той степени, в которой он действительно отождествляет себя с обеими группами, он будет ощущать сильное желание сохранить доверие к себе, уважение и дружбу членов обеих групп, а конфликт в организации станет конфликтом внутри его собственной личности. На почве таких конфликтов произрастает одна из наиболее важных функций руководителя — функция примирения ценностей и задач группы, которой он руководит, с целями более крупного подразделения организации.

С одной стороны, если лидер полностью отождествляет себя с рабочей группой, он может оказаться не в состоянии "вливать" эту группу в более широкую систему сотрудничества. (Патрульные полицейские по-прежнему будут поедать привычную порцию пирогов). Его подразделение больше не сможет вносить ожидаемый от него вклад в достижение целей, установленных руководством на высшем уровне иерархической пирамиды. Если подобное положение сохранится, то вся организация может оказаться под угрозой или руководство может предпринять шаги, чтобы снять такого лидера и назначить другого.

С другой стороны, если лидер группы отождествляет себя с руководством — если он не полностью разделяет ценности группы или не отстаивает их, когда они вступают в конфликт с целями учреждения в целом, — то это может совершенно разрушить моральный дух рабочей группы. В том случае, если какое-то самоотождествление внутри группы сохранится, группа начнет отторгать своего руководителя, пытаясь защититься от него и выдвинуть из собственных рядов нового, неформального лидера. (Патрульные полицейские, наверное, постараются скрыть свои действия от сержанта). Поведение в подобных конфликтных ситуациях — основное испытание, по которому группа судит о своем лидере. Члены группы ожидают, что лидер займет их сторону и будет использовать свои авторитет и способности — а если возможно, и возможности вышестоящих начальников — для защиты интересов группы.

ЛИДЕР КАК ПОСРЕДНИК

Когда возникает конфликт между целями управлений или отделов и целями составляющих их подразделов или секторов — а хоть какой-то конфликт возникает обязательно, — то возможности более крупных подразделений организации достичь своих целей попадают в сильную зависимость от успешных действий руководителей ее низовых подразделений, которые в силу внутреннего противоречия между разными самоотождествлениями оказываются в положении посредника в конфликте. В правительственных организациях типичные конфликтные ситуации распадаются приблизительно на две категории. Первая — это конфликты между подчиненным и начальником, т.е. конфликты между индивидуумами, составляющими нижние уровни организации, которые считают себя "рабочими", и теми, кто считает себя "управляющими". Вторая — это конфликты между группами, которые отождествляют себя с конкретными, определенными программами, и более крупными структурами, в которые эти группы входят. Типы групповых ценностей, которые порождают эти две разновидности конфликтов, будут рассмотрены более подробно в следующей главе, а сейчас мы можем сконцентрироваться на роли руководителей подразделений в урегулировании таких конфликтов.

Первая категория конфликтов зачастую возникает тогда, когда организация пытается повысить производительность одного из своих подразделений путем внедрения новых методов работы (как в примере с патрульными полицейскими). Служащие, выведенные

подобными новшествами из привычной рутины, могут истолковать такие перемены как попытку их "пришпорить". Их сопротивление может принять форму недовольства и претензий по вопросам, которые раньше никогда не вызывали подобных реакций. Основное бремя этой неудовлетворенности выпадает на ближайших непосредственных начальников — тех, кто работает в тесном контакте с оперативными сотрудниками.

Если эти начальники в значительной мере отождествляют себя со своими трудовыми коллективами, то они также станут ощущать неудовлетворенность и не смогут приложить должные усилия к внедрению новой системы организации труда. Если же начальники решительно отождествляют себя с руководящим аппаратом организации, то, возможно, их и привлечет новый порядок работы, но они могут встретить сильное сопротивление попыткам внедрить его на практике и ощутить возросшие трудности в налаживании сотрудничества в коллективе.

В любом из этих двух случаев новый порядок работы скорее всего не сможет привести к ожидаемому повышению производительности. В цепи отождествлений, связывающих рабочие группы и группу высшего руководства, образуется разрыв — либо сразу же над уровнем ближайшего непосредственного начальника, либо сразу же под ним, — который ослабляет влияние более крупного подразделения организации на рабочие группы и затрудняет сотрудничество ради достижения целей организации. В прошлом неспособность предугадать такой разрыв и принять предупредительные меры против его появления была общей слабостью "экспертов по вопросам эффективности", чья сосредоточенность на механической стороне трудового процесса иногда мешала им видеть проблемы обеспечения сотрудничества.

В некоторых случаях ближайший непосредственный начальник может отождествлять себя как с рабочей группой, так и с руководящим звеном организации. Подобная ситуация окажется дискомфортной лично для него, поскольку и снизу, и сверху на него будут давить противоположные требования. Даже если он не полностью отдает себе отчет о причинах своего дискомфорта, он, вполне вероятно, попытается устранить его, потакая одной или обеим группам. Он может попытаться убедить членов трудового коллектива в том, что новый производственный процесс призван облегчить, а не усложнить их труд. Он может попытаться убедить их в важности программы, осуществляемой организацией, и необходимости ее эффективного выполнения. Или же он может попытаться убедить вышестоящее руководство, что новый процесс "не работо-

способен" или что его надо изменить тем или иным способом. Если он преуспеет в этом, то до некоторой степени восстановит гармонию между ценностями рабочей группы и целями и требованиями организации в целом.

Подобные ситуации и разнообразные реакции на нее руководителей широко распространены на тех уровнях организации, где работники заняты выполнением довольно рутинной и неквалифицированной работы и где они не сильно заинтересованы в достижении целей, поставленных более крупным структурным подразделением.

Сходный разрыв в цепи самоотжествлений может произойти между сектором или подотделом и отделом или управлением, в которые они входят, — разрыв на более высоком уровне, чем уровень ближайшего непосредственного начальника. В таком случае наиболее распространенная причина заключается в том, что у сектора или подотдела имеется четко определенная программа, с которой работающие здесь специалисты решительно себя отождествляют и которая, как они считают, лишь очень слабо связана с работой остальной организации. Так, например, отдел распределения жидкого топлива Управления регулирования цен полностью отвечал за осуществление программы распределения топлива. Разрабатывая и осуществляя эту программу, отдел был очень слабо связан с остальной организацией. Группа высших руководителей отдела решительно отождествляла себя со своей программой, и совсем не столь же решительно — с департаментом распределения или с управлением в целом. В результате этого высшее руководство управления столкнулось с весьма сильным сопротивлением при попытках разработать для отдела политику или повлиять на осуществление его программы.

Подобный разрыв в цепи отождествлений можно обнаружить между многими федеральными управлениями и их министерствами — например, Метеорологической службой и Министерством торговли или Управлением по электрификации сельского хозяйства и Министерством сельского хозяйства, — а также между региональными и центральными органами на федеральном уровне и на уровне штатов и между городскими управлениями и городским правительством в целом. Такие разрывы трудно ликвидировать, если только не включить руководство мелких подразделений в группу руководителей более высокого уровня и не побудить их тем самым перенести туда часть своей приверженности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В этой главе мы рассмотрели первичные трудовые коллективы (рабочие группы) — самые мелкие структурные подразделения организации. Мы видели, как складываются эти группы, как они формируют приверженность и как эта приверженность сказывается на поведении отдельного человека. Большое значение имеет тот факт, что индивидуумы могут входить в более чем одну рабочую группу и что они могут отождествлять себя не с непосредственной рабочей группой, к которой они относятся, а с иными группами. Фактически мы увидели, что организаторская роль руководителей низшего и высшего уровней во многом зависит от их самоотождествления как с рабочими группами своих подчиненных, так и с руководящей группой своих коллег и вышестоящих начальников. Это двойное отождествление имеет огромное значение для обеспечения определенной целостности крупных организаций.

Наш дальнейший анализ организаций будет прочно опираться на эти концепции самоотождествления и рабочей группы. Мы увидим, что они составляют фундамент реалистичной и подлинно динамичной теории управления.

Глава 4

СТРОИТЕЛЬНЫЕ БЛОКИ ОРГАНИЗАЦИИ: ГРУППОВЫЕ ЦЕННОСТИ

В предыдущей главе мы проанализировали, каким образом индивидуумы вовлекаются в социальные группы и как они усваивают групповые ценности. Мы, однако, не рассматривали, разве что для примера, характер ценностей, вырабатываемых группой, и реакцию групп на угрозу этим ценностям.

Организация существует благодаря вкладу ее членов (или некоторых других лиц, таких, как финансирующие органы, потребители или клиенты и т.д.). Члены организации вносят свой вклад в ее деятельность потому, что взамен получают удовлетворение. Как мы видели, это удовлетворение может быть разного рода, и деньги в форме заработной платы или жалованья — лишь один из его видов.

Изменения в степени удовлетворенности, которую члены организации испытывают от участия в ней, имеют для самой организации несколько важных последствий. Во-первых, если происходит значительное снижение степени удовлетворенности, то член организации может отказаться в дальнейшем вносить свой вклад, т.е. он может уйти с работы. Даже небольшое ослабление чувства удовлетворения может подтолкнуть к уходу некоторых членов организации, находящихся "в пограничном состоянии", т.е. тех, кто и прежде находил в своей организации лишь немногие преимущества по сравнению с другими организациями, где он мог бы работать. Нередко такими маргиналами оказываются наиболее способные члены организации, поскольку у них больше, чем у других, возможностей трудоустроиться где-либо еще.

Во-вторых, снижение степени удовлетворенности может понизить моральный дух и вследствие этого уменьшить тот вклад, который человек готов внести в организацию. Если служащий получает большое удовлетворение от своей работы, то он и много работает; но если банковский чек на сумму жалованья — это единственная форма удовлетворения, которое он получает, то, вероятно, он и не будет трудиться больше, чем необходимо для того, чтобы "отработать" свое жалованье.

В-третьих, то удовлетворение, которое организация приносит служащему, может быть более или менее конкретно обусловлено его вкладом. Простейший пример, хотя и не очень распространенный в правительственных учреждениях — это сдельная оплата. Продвижение по службе и повышение жалования довольно широко используются в качестве вознаграждения за большой вклад служащих, и создание или ликвидация такой системы поощрений обязательно скажется на их вкладе.

Таким образом, мы видим, что изменения степени удовлетворения могут повлиять на вклад, который служащие вносят в достижение официальных целей организации, способствуя: (1) увеличению или уменьшению текучести кадров; (2) улучшению или ухудшению морального климата; (3) изменению качества и темпов работы посредством системы поощрений. Но было бы неверно рассматривать проблему удовлетворения служащих только с точки зрения целей организации. Обычный взрослый человек почти половину дня проводит на рабочем месте, и то удовольствие (или его отсутствие), которое он находит в своей работе, порой столь же важно с точки зрения общества, как и результаты его труда. Лишь в силу того, что именно наше общество придает большое значение созданию товаров и услуг и ценит труд главным образом как средство их производства, мы склонны игнорировать ценности, связанные непосредственно с самим процессом труда. Следовательно, есть все основания уделить внимание тем ценностям, которые служащие ищут собственно в своей работе, совершенно независимо от того воздействия, какое удовлетворение этих стремлений оказывает на их производительность. Можно предположить, что всякому изменению, которое угрожает снижением степени общей удовлетворенности члена организации — независимо от причин такого изменения, — он будет сопротивляться.

Эти замечания относительно поведения человека также применимы и к групповому поведению в организациях. Рабочая группа вырабатывает, так сказать, чувствительные зоны, которые представляют собой те области деятельности, где затрагиваются ее ценности. Такая группа проявляет относительное безразличие к внешним влияниям, не затрагивающим ее чувствительные зоны, а покушающимся только на ее "нейтральные зоны". Однако совсем другое дело — попытка повлиять на поведение группы в границах чувствительных зон. Если требование извне противоречит важным для группы ценностям, ему будет оказано сопротивление. Противодействуя та-

кому требованию, группа по сути противодействует снижению степени своего удовлетворения.

ТИПИЧНЫЕ ГРУППОВЫЕ ЦЕННОСТИ

Теперь давайте рассмотрим некоторые типичные групповые ценности, определяющие те области, в которых трудовой коллектив упорно противостоит руководству организации. Прежде всего нужно отметить, что мы не можем сказать ничего, в равной мере применимого абсолютно ко всем группам. Какие ценности всякий конкретный коллектив будет отстаивать перед лицом организации, можно наверняка узнать лишь наблюдая этот коллектив на протяжении некоторого периода времени. Есть, однако, комплекс коллективных реакций, которые с большой вероятностью можно обнаружить почти во всех рабочих группах.

СОЦИАЛЬНОСТЬ

Источником высокого удовлетворения для членов рабочей группы является такая ценность, как социальность, или неформальное общение в коллективе. Уже просто сам факт принадлежности к реальной социальной группе служит источником удовлетворения. Очень немногие из нас могут долго выдержать физическую оторванность от своих товарищей. Почти такую же неудовлетворенность доставляет и социальная изоляция — когда нет круга общения. Желательное для нас общение это не просто обсуждение общих проблем — т.е. безличный обмен информацией, — а общение по поводу нас самих. Людям нравится рассказывать другим о своих надеждах и опасениях, о своих личных чувствах, о своих переживаниях. Им хочется вызывать сочувствие у других. Работа в группе друзей и единомышленников приносит чрезвычайное удовлетворение, и многие люди откажутся от более высокой оплаты на другом рабочем месте ради того, чтобы остаться в таком коллективе.

Проблема сопротивления снижению удовлетворенности такого рода возникает в основном на работе, связанной с выполнением однообразных механических задач — задач, представляющих мало интереса для работников. В подобных ситуациях начальство, или "менеджмент", порой приходит к выводу, что в целях повышения производительности нужно прекратить разговоры и шуточки. Хотя

существуют и некоторые другие данные, но все же большинство наблюдений указывают на то, что производительность реально повышается, когда посторонние разговоры допускаются. Конечно, если бы работники болтали все время, то немного работы было бы сделано. Такие ограничения на разговоры, которые воспринимаются работниками как разумные, не вступают в противоречие с ценностями группы. Но ограничения, уменьшающие удовольствие от работы, лишают работников значительного источника удовлетворения и поэтому можно предполагать, что они повлекут за собой снижение усердия и желания активно трудиться, Рабочая группа в этом случае выработает собственные правила общения, направленные на установление барьера между ее членами и руководством, который не позволил бы нанести группе какой-либо вред и лишить ее групповых привилегий.

ОГРАНИЧЕНИЕ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ

Группа неквалифицированных или полуквалифицированных работников обычно устанавливает для себя некую *справедливую норму дневной выработки* и противится любым усилиям повысить ее производительность выше этого уровня¹.

Служащие будут утверждать, что попытка какое-то время поддерживать более высокую производительность подорвет их физически и не оставит ни малейших резервов на случай чьей-либо болезни или в других неожиданных обстоятельствах. Более того, служащие обычно убеждены, что если они продемонстрируют способность выполнять больший объем работы, то администрация будет ожидать от них такой производительности без какого-либо дополнительного вознаграждения. Даже на сдельной работе в промышленности рабочие обычно считают, что если они увеличат выработку и таким образом больше заработают, то в конце концов руководство урежет расценки.

Вследствие подобного отношения группы, выполняющие рутинные обязанности, вырабатывают такие нормы поведения, которые ограничивают производительность. Людей, превышающих неофициальные нормы выработки, товарищи по работе подвергают критике, остракизму или же наказывают еще каким-либо способом, считая их "выскачками". В случае если кто-то все же сохраняет высокие личные производственные показатели, а дневная норма коллектива близка к выполнению, работники нередко поддержива-

¹ См.: Gardner B. Human Relations in Industry. Chap. 7.

ют средний "справедливый" уровень производительности путем замедления темпов работы, "одалживая" излишек выработки одного работника другому, который по болезни или другим подобным обстоятельствам не выполняет норму, или же припасая избыточную продукцию для зачисления ее в норму следующего дня. Любые резкие подъемы и спады в выработке могут, как опасается группа, привлечь внимание руководства, побуждая его потребовать увеличения объема работы.

Следует подчеркнуть, что понятие справедливой дневной выработки наряду с "потолком" нормы включает в себя и минимальный уровень, или нижний рубеж. Коллектив будет критиковать и "халтурщика", который постоянно отстает от остальных. Минимум, или нижний рубеж, — это не только средство защиты группы от вмешательства руководства, но и совместно выработанное представление о "честной игре".

Уровень производительности ограничивается не из-за ленности — ведь в сплоченном трудовом коллективе коллеги скорее всего бросятся на выручку товарищу, попавшему в неприятности. Ограничение производительности не нарушает и моральные нормы в том смысле, что не противоречит взглядам работников. Ограничение производительности — это результат реального или воображаемого конфликта между целями или ценностями отдельной рабочей группы и целями или ценностями остальной организации в целом.

Типичные подразделения государственных учреждений, где можно ожидать коллективного ограничения производительности, это архивные отделы, подразделения технической обработки информации, машинописные бюро, экспедиции, отделы сортировки и рассылки почты, копировально-множительные отделы, отделы эксплуатации и технического обслуживания зданий, курьерские отделы и производственные подразделения с использованием ручного труда на государственных предприятиях, такие, как монетный двор, гравировальные бюро и артиллерийско-технические службы.

СИСТЕМА СТАТУСОВ

Еще одна система ценностей, которая в той или иной степени присутствует в любом трудовом коллективе, это принятая в данной группе "табель о рангах"¹. Внутри коллектива каждый чело-

¹ Вопрос о социальной организации малочисленного трудового коллектива в промышленности см.: Roethlisberger and Dickson. Management and the Worker. Part IV.

век занимает какое-то более или менее определенное положение, с которым связаны конкретные привилегии и конкретные обязанности. Положение члена группы определяется отношением к нему остальных, которое в свою очередь отражает коллективные ценности. Группа может придавать большое значение трудовому стажу, и в таком случае те члены группы, которые пробыли в ней дольше всех, получают известные преимущества по сравнению с остальными. Ценности группы могут распространяться на национальность, религиозную принадлежность, образование, наличие "блата" у начальства. В женском коллективе особое значение могут иметь красота, одежда, умение завести кавалеров. Обычно в любом коллективе ценятся профессиональные навыки или знания.

Люди, обладающие теми качествами, которые ценит группа, будут отмечены тем или иным способом. Один из способов — это особое к ним отношение со стороны коллектива. Какой-нибудь человек, обладающий ценными качествами в большей степени, чем любой другой, может стать естественным лидером данной группы. Определенным должностям или функциям может придаваться больший статус, в силу чего будет считаться, что они по праву принадлежат тем членам коллектива, которые в наибольшей степени обладают ценными качествами. С соответствующим распределением обязанностей связано и представление о том, что некоторые индивидуумы имеют право зарабатывать больше, чем другие¹.

В какой-то момент в группе может начать цениться определенное расположение рабочего места, например место у окна, и тогда коллектив признает право на это место за теми его членами, кто обладает наивысшим статусом. Точно так же особое значение может придаваться некоторым предметам офисного оборудования, таким, как канцелярские столы, пишущие машинки, телефонные аппараты и т.д. Тогда коллектив будет считать, что именно этим оборудованием должны по праву распоряжаться его члены, обладающие самым высоким статусом. Распределение привилегий и символов общественного статуса — это как раз одна из тех чувствительных зон, где коллектив отнюдь не автома-

¹ Кауфман (в своем неопубликованном исследовании о лесном хозяйстве) приводит один пример, когда лесничие возражали против увеличения надбавки на свои дорожные расходы, хотя их реальные расходы такой надбавкой не покрывались. Это увеличение уравнило бы их с теми, кто стоит выше них по должности и кто согласно закону получает максимальную надбавку. Следовательно, предложенное увеличение нарушало представление лесничиков о правильном соотношении их статуса со статусом начальства.

тически соглашается с требованиями организации. Поэтому передача оборудования, перемещение рабочих мест, перераспределение обязанностей внутри коллектива, новое штатное расписание и шкала заработной платы, повышение в должности одного из членов группы — все это может вызвать у членов коллектива более или менее сильные эмоции. Например, если новая шкала заработной платы не соответствует представлению группы о том, какие виды работ стоит оплачивать дороже, это может всерьез вывести коллектив из душевного равновесия и как следствие — уменьшить его трудовой вклад; а некоторые служащие даже могут начать искать новую работу.

ТРУДОВЫЕ КРИТЕРИИ

В некоторых рабочих группах чувствительную зону составляют трудовые критерии. Вероятно, в любом трудовом коллективе принят некий минимальный уровень качества выполнения работы или качества продукции, но трудовые критерии имеют повышенную групповую ценность в квалифицированных и профессиональных коллективах, чем в большинстве других. Среди специалистов трудовые критерии вырабатываются помимо и вне какой-либо конкретной организации и внушаются всем представителям данной профессии. Во многих профессиональных кругах идут дальше и предусматривают постоянно действующий дисциплинарный механизм, побуждающий представителей данной профессии соблюдать эти критерии, где бы или на кого бы они ни работали. Примером может служить лишение права адвокатской практики ассоциацией адвокатов. Для многих профессиональных групп, даже для ремесленников, трудовые критерии образуют одну из тех областей, где авторитет организации почти совсем не действует¹. Таким образом, попытки, например, статистического управления побудить своих сотрудников фальсифицировать данные с тем, чтобы составить благоприятный для организации отчет, скорее всего либо потерпят неудачу, либо приведут к увольнению многих из его статистиков. Конечно, можно найти множество противоположных примеров, когда высокий заработок или необходимость работы вынуждает профессионала снижать свои критерии, но это чаще всего случается, если он работает

¹ Конкретный пример трудностей, на которые натолкнулись попытки убедить профессиональных патронажных работников понизить уровень требований к качеству их труда, см.: Herbert A. Simon and William R. Divine. Human Factors in an Administrative Experiment//Public Administration Review. 1941. Autumn. № 1. P. 485 — 492.

самостоятельно, а не принадлежит к крепкой профессиональной рабочей группе.

Профессиональным коллективам нередко трудно привить лояльность организации. Например, адвокаты в правительственных учреждениях часто рассматривают себя как защитников прав отдельных граждан и нередко не желают признавать решения организаций, не совпадающие с их представлениями о должной защите этих прав. Точно так же многие специалисты по работе с кадрами считают, что в первую очередь они должны хранить верность "профессиональным критериям кадровой службы", и с готовностью пренебрегают тем, в чем их организация усматривает свои интересы. Можно привести еще один пример, когда делопроизводитель нередко с неохотой берется за срочную работу, потому что она не будет соответствовать его критерию качества составления документов, — даже если администратор уверяет его, что установленные предельные сроки важнее, чем качество исполнения.

Трудовые критерии как источник групповых ценностей не являются исключительной особенностью профессиональных и ремесленных коллективов. Любая группа, разрабатывающая или осуществляющая правительственную программу, со временем станет, или почувствует себя, экспертом в этой программе — т.е. начнет разбираться, что имеет, а что не имеет смысла с точки зрения этой программы. Так что она возмутится и воспротивится попыткам своей организации или других ведомств (например, Конгресса) внести какие-либо изменения в программу. Более того, подобная группа чрезвычайно легко приобретает столь твердую уверенность в своем понимании программы, что любое исходящее извне предложение считает неразумным. В этом смысле высокая квалификация в своей области часто порождает негибкость и сопротивление переменам.

СОЦИАЛЬНЫЕ ЦЕННОСТИ

Для некоторых групп чрезвычайно ценным источником коллективных ценностей являются социальные ценности, которым, по их мнению, они содействуют своей работой — например, социальная защита, полная занятость, защита прав потребителей или развитие торговли. Соответственно любые попытки изменить ориентацию программы настолько, что это подорвет заложенные в ней социальные ценности или нацелит ее на достижение иного комплекса ценностей, могут встретить с их стороны яростное сопротивление.

Например, отделы распределения Управления регулирования цен, отождествив себя с интересами потребителей, упорно сопротивлялись предложениям, исходящим от высших должностных лиц УРЦ или от кого-либо еще, пожертвовать интересами потребителей в пользу промышленности или сельского хозяйства. Так же и Управление электрификации сельского хозяйства долго и упорно боролось против оппонентов государственного регулирования как внутри, так и за пределами Министерства сельского хозяйства. Длительная и тяжелая борьба происходила между советом управляющих Национальным ссудным банком и Федеральным управлением жилищного строительства из-за несовпадения их представлений о том, какова наилучшая программа финансирования жилищного строительства.

Когда плановая или оперативная группа отождествляет себя с социальными целями своей программы, властные возможности организации в целом необычайно ограничиваются. Правительственная организация существует для того, чтобы проводить в жизнь государственную программу, а не просто управлять служащими. Когда ее способность определять содержание программы ограничивается из-за того, что задачи и ценности программы попадают в чувствительную зону группы планирования, это немедленно затрагивает саму суть целеназначения организации. Те рабочие группы, для которых ценности программы превращаются в коллективные ценности, могут с готовностью соглашаться с приказами или решениями организаций, касающимися условий труда, объема работы и даже жалования. Однако организационные решения по содержанию программ могут послужить сигналом к массовому уходу в отставку — причем именно тех работников, чьим знаниям в этих программах нелегко найти замену.

С другой стороны, когда навязываются непопулярные решения по программе, моральный дух трудовых коллективов нередко снижается. В некоторых правительственных подразделениях, где коллективу не удалось противостоять нежелательным изменениям курса, обнаруживается, что главный интерес, который еще остался у служащих, это заинтересованность в сохранении работы и что никто не станет принимать решения о чем бы то ни было, пока от руководства организации не будут получены все разрешения и разъяснения и не будут соблюдены все принятые в организации бюрократические процедуры.

Группы, сильно заинтересованные в ценностях программы, как правило, образуются в верхах организации. Так, в отделе, занимающемся комплексной программой, ведущие плановики

могут на основе общей заинтересованности в ценностях программы образовать вокруг начальника отдела сплоченную группу. В сущности весь отдел может заразиться энтузиазмом в выполнении программы. В таких случаях вся остальная организация вне этого отдела, т.е. другие отделы или головное управление, обнаружат, что повлиять на этот отдел в вопросах, касающихся программы, очень трудно. Работники отдела, занимающиеся бюджетом или кадрами, могут посчитать, что их обязанность — "обойти" бюджетное или кадровое управление организации всякий раз, когда кажется, что эти управления вмешиваются в программу отдела.

ЦЕННОСТИ, СВЯЗАННЫЕ СО СТРУКТУРОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

В дополнение к уже описанным групповым ценностям люди в процессе социального воспитания приобретают представления о том, как к ним или другим людям должны относиться в организациях. Эти приобретенные под воздействием общественных норм представления тоже ограничивают властные полномочия организации. Такие представления по кадровым вопросам будут описаны в главах, посвященных персоналу организаций. Социальное воспитание отношения к субординации, роли вышестоящего и подчиненного будут описаны в главах, посвященных властным полномочиям. Здесь же мы хотим кратко рассмотреть лишь один такой организационный стереотип, который позднее будет рассмотрен более подробно, — широко распространенную идею о "единоначалии".

В нашем обществе распространено убеждение — передаваемое в повседневных разговорах, от опытных служащих новым служащим и даже в университетских курсах по государственному управлению, — в соответствии с которым в организации с надлежащей системой управления каждый служащий должен подчиняться распоряжениям только одного непосредственного начальника. Несмотря на тот факт, что повседневный опыт почти каждого человека противоречит этому принципу — в действительности люди получают распоряжение от многих начальников, — идея единоначалия служит удобной причиной или обоснованием для отказа соглашаться с нежелательными распоряжениями или указаниями лиц, которым не симпатизируют. Утверждая, что распоряжение поступило не от *его* собственного начальника, служащий тем самым облачает в законную форму свой отказ повиноваться. Сейчас мы не спорим

о том, способствует или не способствует строгое соблюдение принципа единоначалия эффективной деятельности организации в достижении ее целей. Мы просто указываем на то, что каналы реализации властных полномочий и прочие структурные или процедурные аспекты деятельности организации могут представлять собой чувствительную зону для рабочей группы. Например, какой-либо отдел управления может отказаться подчиняться распоряжению, регулирующему рабочее время, если оно выпущено за подписью начальника отдела кадров управления, поскольку "он не наш начальник". То же самое распоряжение, подготовленное тем же начальником отдела кадров, но утвержденное подписью главы управления, может оказаться полностью приемлемым.

КАК ЗАЩИЩАЮТСЯ ЦЕННОСТИ

Выше в нашем исследовании уже затрагивались реакции групп в тех случаях, когда их ценности находятся под угрозой или разрушаются. Здесь было бы целесообразно вкратце повторить эти реакции и познакомиться с особым видом реакции, которую мы назовем поведением группировки.

ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ

Многое в защитной деятельности группы носит спонтанный и незапланированный характер. Примерами служат ограничение производительности и фальсификация показателей выработки. Фальсификация показателей выработки — это просто единичный пример гораздо более общего типа спонтанного защитного поведения в организации: фальсификации информации вообще. Как группы, так и индивидуумы склонны сообщать только ту информацию, которая улучшит их положение и не принесет им неприятностей. Это формирует тенденцию сообщать лишь то, что люди хотят, чтобы от них услышали, а не то, что "должно" быть услышано. В качестве примеров можно привести доклады правительственных ведомств Конгрессу или единодушную готовность общественности "подтвердить" блестящие результаты работы отчитывающихся ведомств. Любые неудачи, о которых необходимо упомянуть, сопровождаются положительными примерами, "доказывающими", что неудачи вызваны внешними причинами, такими, как недостаточный бюджет или нехватка сотрудников. (Тема

обмена информацией в организациях подробно рассматривается в главах 7 и 8.)

СНИЖЕНИЕ МОРАЛЬНОГО ДУХА

В каком-то смысле моральный упадок, которым обычно сопровождается посягательство на групповые ценности, служит защитой от такого посягательства. Те не входящие в группу люди, кто знает, что к групповым ценностям следует относиться с уважением, не станут с пренебрежением оспаривать их; а когда они посчитают необходимым произвести изменения, вызывающие сопротивление, они постараются убедить группу в желательности этих изменений, показав их привлекательные стороны, или же в чем-то компенсировать их последствия.

ГРУППИРОВКИ

Иногда группа, чьи ценности ущемлены или находятся в опасности, может прибегнуть к сговору и разработать план устранения источника этой опасности. Когда защитная реакция принимает форму сознательного заговора, это называется поведением группировки. *Группировка* — это "незаконная" группа внутри организации, цель которой изменить сложившийся в организации порядок таким образом, чтобы восстановить, сохранить или повысить степень удовлетворения членов группировки. Группировка пытается неофициальным путем изменить цели или философию организации либо добиться устранения или ослабления влияния лица или лиц, представляющих препятствие на ее пути. Весьма заметно сходство между поведением группировки в организации и политиканством в обществе в целом. У группировок много общего с политическими партиями и группами давления на широкой политической арене. Однако, с позиций нравов нашего общества, в то время как партии и (в меньшей степени) группы давления считаются вполне законными, группировки в официальных учреждениях почти всегда рассматриваются как "незаконные".

При том, что интриганство, характерное для группировок, противоречит официальной политике организаций, оно весьма распространено. Значительное место в поведении группировок занимает личная борьба за распределение должностей, общественный статус и другие виды удовлетворения, которые может предоставить организация. Когда группировки сильны, люди обнаруживают, что со-

трудничество с группировкой значительно способствует их личному росту. Многие руководящие посты в правительстве и за его пределами обычно заполняются с помощью методов, применяемых такими группировками. Личные знакомства, семейные связи, рекомендации друзей, откровенные сделки, взятки и обмен по принципу "ты мне — я тебе" — это все еще важные средства добиться успеха или повысить свой статус в организационной иерархии.

РАСПАД ГРУПП

Если все защитные меры не помогают и удовлетворенность человека снижается ниже той точки, когда он еще хочет вносить свой вклад, то он уходит с работы. "Точка ухода" для каждого человека и времени своя. Если перед человеком открыто много других привлекательных возможностей, то точка ухода будет весьма низкой. Но в некоторых людях столько гордости и достоинства, что они уйдут, даже если не имеют реальных или хотя бы вероятных перспектив, — для них сам акт ухода с работы, особенно публично объявленный, может стать важным источником удовлетворения.

МЕТОДЫ СОХРАНЕНИЯ ЦЕЛОСТНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ

Руководящие работники организации — "администрация" — обычно испытывают удовлетворение только в том случае, если организация продолжает свое существование как единый организм. Их заинтересованность в существовании организации является следствием их должностного положения и окладов, их престижа руководящих работников и их самоотождествления с общими целями организации. "Руководители среднего звена" стараются примирить требования рабочих групп и мельчайших подразделений организации с требованиями стоящего над ними руководящего аппарата. Подобно этому администраторы высшего уровня какого-либо правительственного органа должны поддерживать достаточно высокий уровень удовлетворения внутри организаций, одновременно обеспечивая себе поддержку бюджетной комиссии законодательного органа и внешних групп давления, чья доброжелательность необходима для того, чтобы организация не прекращала свое существование. Если, например, организации угрожает сокращение финансирования, то администрация может попытаться осуществить такие

внутренние перемены, какие требуются для более сочувственного отношения к ней со стороны бюджетной комиссии. Мы уже приво-дили пример с Управлением военной информации, администрации которого под давлением Конгресса пришлось менять политику своего издательского отдела.

Даже если нужно пожертвовать определенными ценностями организации, отказ от них — если только они не жизненно важны — обычно предпочтительнее ликвидации всего ведомства. Поэтому для тактики администрации характерна известная степень оппортунизма. Гибкая реакция на идущие изнутри и извне требования рассматривается как цена выживания. В заключительных разделах данной главы рассмотрим, каким образом администрация пытается получить поддержку групп *внутри* своей организации.

КОНСУЛЬТАЦИИ С ГРУППАМИ

Обычно индивидуумы и группы лучше реагируют на затрагивающие их решения, если с ними заранее советуется. Это особенно верно применительно к нашему обществу из-за широко распространенной веры в демократические нормы. Консультации с группой вместо попытки навязать ей произвол властей, говорят об уважении к достоинству группы и отдельного человека.

Коллективные обсуждения также способствуют укреплению сотрудничества и в других отношениях. Во-первых, они дают возможность группе и ее членам взять на себя часть заслуг в принятии решения — это неосязаемая ценность, которая порой имеет очень важное значение. Во-вторых, они удовлетворяют желание группы и ее лидеров получить определенный статус. Во многих правительственных организациях сложные процедуры выработки и утверждения инструкций перед их обнародованием ревниво оберегаются структурными подразделениями, которые полагают, что их значение с очевидностью доказывает сам факт обязательных консультаций с ними по основным решениям. На первых этапах существования Управления экономического сотрудничества простая инструкция с перечнем основных его структурных подразделений должна была утверждаться главами примерно 20 отделов, и действительно некоторые из них отказывались ее утверждать, потому что их подразделения перечислялись слишком близко к концу списка!

В-третьих, консультации зачастую улучшают взаимопонимание между первичным трудовым коллективом и высшим руководящим составом организации. Когда решения спускаются сверху, работники могут приписывать указаниям самые разные мотивы и скрытые намерения и весьма неправильно их толковать. С помощью консультаций руководители и рабочие группы имеют возможность убедить друг друга в обоюдных добрых намерениях и это может способствовать разрушению представления о неизбежном между ними конфликте интересов. Конечно, когда реальный конфликт интересов существует — по вопросу о заработной плате, например, — то, может быть, консультация и не поможет его устранить. Но даже в этом случае, получив возможность поставить себя на место руководителя и понять, как данная проблема выглядит с точки зрения его обязанностей, трудовой коллектив может с большей готовностью согласиться с неприятным решением.

Консультации — это важный механизм защиты групповых ценностей, потому что они позволяют группе заранее изложить свои цели и воспрепятствовать решениям, которые в случае принятия были бы затем обязательно отменены, но только уже с ущербом для престижа предложивших их кругов. Подобным же образом консультации, позволяя заранее оценить реакцию участвующей в них группы, помогают избежать непопулярных решений, способных оказать столь разрушительное воздействие на моральный дух, что оно свело бы на нет любые возможные выгоды от этих решений.

В последние годы совещательные методы приобретают все большую популярность, по мере того как все более широкое признание получают участвующие в этом психологические факторы¹. Однако во многих организациях консультативной практики до сих пор избегают как высшие, так и низовые руководители, которые полагают, что она повлечет за собой снижение их статуса, ограничив их "права" в реализации властных полномочий.

¹ Управление долиной реки Теннесси, например, упорно культивировало политику консультаций как со служащими, так и со своими клиентами в регионе. В некоторых организациях, имеющих стабильное ядро сотрудников-специалистов, как, например, в Управлении лесного хозяйства, консультации в течение какого-то времени проводились как нечто само собой разумеющееся и лишь недавно их значение стало предметом исследования. Совещательная практика нередко одновременно и высоко развита и осознана в учреждениях, штат которых составляют патронажные работники, отчасти благодаря восприятию ими идей, вытекающих из самой природы социальной помощи, а отчасти благодаря их профессиональной подготовке в области человеческих отношений.

ОБУЧЕНИЕ И ВНУШЕНИЕ

Часто организации пытаются сформировать у своих служащих лояльность посредством обучения или пропаганды. Для этого цели организации "рекламируются" перед всеми ее членами либо с помощью специальных учебных курсов и общих собраний, либо другими способами. Организации стараются убедить своих сотрудников в том, что все, содействующее целям организации, наилучшим образом содействует и целям отдельного человека, даже если в конкретных случаях это и не очевидно. Устраивая вечеринки, клубы и спортивные соревнования, организация может попытаться создать у своих служащих ощущение принадлежности к "одной большой семье". Некоторые правительственные учреждения стараются информировать всех своих работников обо всех важных решениях и о том, что за ними стоит, а также об отношении к данному ведомству со стороны Конгресса или прессы. Обычно этот прием создает у человека ощущение, что он — часть организации и что ее удачи это и его удачи. На низовом уровне этот прием сводится к объяснению людям причин, по которым осуществляется то или иное назначение на должность, или того, как их скромная работа соотносится с важными целями организации. Использование этого метода бесспорно влияет на позицию многих людей и поэтому служит важным механизмом управления.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЛОЯЛЬНОСТИ РУКОВОДЯЩИХ РАБОТНИКОВ

Высшее руководство обычно старается завоевать преданность руководящего состава — начальников подразделений, секторов, филиалов, отделов и бюро, — или, другими словами, добиться их самоотождествления с организацией. Руководство делает это, поощряя их приверженность организации путем создания клубов руководящих работников, отведенных специально для руководителей столовых в учреждениях, а также посредством официальных обедов и конференций. Усилия тут направлены на создание базовой группы руководителей, с тем чтобы отвоевать лояльность отдельного начальника у коллектива, которым он руководит.

После того как администрация добилась лояльности своих руководящих работников, они становятся защитниками точки зрения организации перед своими коллективами. В главе 3 уже описыва-

лись и этот процесс, и те личные проблемы, которые он создает для руководителей.

В правительственных учреждениях редко бывает легко завоевать лояльность руководящих работников и тем самым добиться их самоотжествления с организацией. На каждом администраторе всегда висит бремя, тянущее его вниз. Он не может быть совершенно невосприимчивым к позициям и требованиям нижестоящих работников. Противовесом его человеческой склонности находить удовлетворение в самоотжествлении со своими подчиненными может служить лишь перспектива большего удовлетворения в качестве компенсации за отождествление с теми, кто занимает более высокое положение. Правительственным ведомствам, не способным предложить такие же привлекательные высокие оклады, как в частном бизнесе, приходится больше полагаться на ценность статуса, связанного с ответственным административным постом, и на самоотжествление с социальной ценностью целей организации. Вообще категория "менеджмент", вероятно, имеет большее значение и отражает более однородную точку зрения в частном бизнесе, нежели в большинстве правительственных учреждений. И помимо этого, вероятно, государственное управление вообще носит более гуманный характер в руководстве служащими, чем менеджмент в бизнесе.

ЗАМЕНА РУКОВОДЯЩЕГО РАБОТНИКА

Если добиться лояльности главы подразделения не удалось, то учреждение может заменить его — и порой заменяет — тем, кто ему предан. Однако применение этого метода имеет свои пределы. Во-первых, если трудовой коллектив оказался способным удержать лояльность прежнего руководителя, он вполне может оказаться способным и завоевать лояльность нового. Пример почти всех членов правительственного кабинета, возглавляющих важнейшие министерства и в Соединенных Штатах, и в Англии, доказывает огромные возможности соответствующих ведомств добиться их лояльности и "сформировать" их в соответствии со своими взглядами. Не знакомый прежде с работой департамента руководитель вынужден в значительной степени опираться на профессиональные советы своих подчиненных. Он подвергается такому же давлению со стороны организации и внешних групп, как и его предшественник. Он сталкивается с теми же явлениями. Он каждый день общается с подчиненными, которых в конце концов начинает

любить и уважать. Вряд ли возможно, чтобы такое множество воздействий не оставило в нем глубокий след.

Во-вторых, в тех случаях, когда новый руководитель сопротивляется самоотождествлению со своим подразделением и сохраняет лояльность учреждению в целом, появляются новые трудности. Прежний разрыв в цепочке отождествлений между подразделением и учреждением может смениться новым пробелом между руководителем и его подразделением. Новый руководитель может не суметь обеспечить сотрудничество и необходимый вклад своих подчиненных, и положение с точки зрения учреждения может оказаться не лучше, чем прежде. Поэтому замена руководителей — это механизм ограниченной пригодности для укрепления лояльности со стороны структурного подразделения по отношению к учреждению, в которое оно входит.

ПЕРЕВОД СОТРУДНИКОВ НА ДРУГОЕ МЕСТО РАБОТЫ

Многообещающим механизмом укрепления лояльности членов организации и усиления их самоотождествления с учреждением в целом служит практика частых переводов сотрудников из группы в группу или из подразделения в подразделение. Подобная практика, если ей строго и разумно следовать, вероятно, приведет к появлению в организации значительного числа людей, обладающих весьма разнообразным опытом, что способствует самоидентификации с более крупными структурными подразделениями, — хотя нет никаких оснований полагать, что такая практика полностью уничтожит преданность работников трудовым коллективам, в которых они периодически оказываются. Подобные индивидуумы, широко отождествляющие себя с организацией, призваны стать своеобразным корпусом мессинеров организации и послужить противовесом разобщающим силам отождествления с узкой группой.

Механизм непрерывного горизонтального перемещения служащих широко используется в армии и на флоте. Однажды в истории армии Соединенных Штатов постоянное прикомандирование офицеров к управлениям штабов (артиллерийско-технического снабжения, кавалерии, административно-строевого управления и т.д.) привело к очень сильному и чреватому весьма опасными последствиями отождествлению части руководящих сотрудников этих управлений со своими соединениями. Важный элемент реформы, связанной с учреждением Генерального штаба, состоял в

ослаблении преданности управлениям путем введения механизма ротации¹.

В американских гражданских государственных учреждениях механизм перевода использовался менее широко и не столь систематически, и заметным исключением здесь является Управление лесного хозяйства. Почти все профессиональные должности в управлении занимают мужчины, имеющие опыт работы в качестве лесничих. Хотя на более поздних этапах своей карьеры эти служащие могут специализироваться в таких областях, как лесопромышленный менеджмент или управление кадрами, но подобная специализация обычно начинается только после того, как они прошли через разнообразные должности в районном, региональном и Вашингтонском отделениях. Этой практике способствует одинаковое профессиональное образование служащих и единый характер программ. Она, несомненно, внесла весомый вклад в свойственную этой службе твердую лояльность всему управлению в целом.

Процедура американской гражданской службы с ее специализированными должностными инструкциями и подробной классификацией должностей серьезно затруднила применение механизма перевода во многих федеральных и местных ведомствах. Согласно концепции американской гражданской государственной службы лицо, пригодное для какой-то должности в одном подразделении, вряд ли подходит для работы во многих других, потому что для них предусмотрены особые строго и конкретно регламентируемые функции и требования. Например, экономисту сельского хозяйства, вероятно, трудно будет перейти на должность специалиста-экономиста в Министерство финансов или Статистическое управление Министерства труда.

В частности, почти непреодолимые барьеры выросли между "оперативными" и "административными" должностями, например между должностью социального работника в Управлении социальной защиты и должностью финансового аналитика в том же управлении. Поэтому перевод на другое место работы, который все же практикуется, это в основном перевод в пределах довольно узкой профессиональной специализации из одного ведомства в другое. Например, специалист по кадрам может служить в муниципальной комиссии государственной

¹ Описание борьбы вокруг этой проблемы см.: Otto L. Nelson. National Security and the General Staff. Washington: Infantry Journal Press, 1946. Chap. 3.

службы в качестве специалиста по аттестации, затем получить аттестационную работу в федеральном агентстве и оттуда перейти на должность директора по аттестации в управление кадров штата. Вероятность того, что он будет переведен с кадровой работы на какую-либо другую работу в том же самом учреждении невелика. Поэтому самоотжествление таких работников, выходящее за пределы их первичного трудового коллектива, скорее всего будет самоотжествлением с профессиональной группой, а не с отделом или ведомством.

РАЗМЕЩЕНИЕ КАБИНЕТОВ

Еще один административный механизм воздействия на самоотжествление заключается в правильном распределении кабинетов. Уже отмечалось, что служащие встречаются и устанавливают неформальные отношения с теми, кто работает рядом с ними, чаще, чем с теми, кто работает в отдалении. Поэтому формированию настоящего руководящего аппарата отдела или управления может способствовать размещение руководителей в одном месте или на одном этаже. Термины "верхний этаж" или "передний кабинет", часто применяемые к высшему руководящему составу, вероятно, происходят от соответствующего расположения кабинетов.

ПРИЗНАНИЕ ЕСТЕСТВЕННЫХ ЛИДЕРОВ

Решающий административный механизм контроля за групповым поведением — это выявление естественных лидеров и управление ими. Если естественный лидер находится вне формальной организационной схемы, он зачастую рассматривается как "возмутитель спокойствия". Он может стать центром коллективного сопротивления влиянию организации, и если в нем сильно развита склонность к доминированию, т.е. если он активно проявляет властолюбие, то он, возможно, начнет сознательно или неосознанно совершать поступки, которые позволят ему возглавить группу в ее сопротивлении администрации. Способный человек на должности много ниже его возможностей может просто отчаяния направить свою энергию на то, чтобы стимулировать недовольство в своем трудовом коллективе. Такие личности

часто становятся организаторами группировок, которые они вовлекают в заговор с целью добиться официального лидерства в организации, на их взгляд, принадлежащего им по праву. Бдительному руководству нередко удастся контролировать и использовать эти разрушительные тенденции путем "поглощения" естественных лидеров и предоставления им официального признания. Часто после того, как лидеры "захвачены", начавшаяся революция терпит поражение.

Поскольку количество руководящих постов в организационной иерархии ограничено, проблему естественного лидера не всегда можно решить повышением. Порой альтернативное решение дает горизонтальное перемещение. Человека, виновного в каком-то проступке (нарушителя с точки зрения организации в целом), можно перевести на такую должность, где он способен принести меньше вреда, или же его можно переводить достаточно часто, чтобы у него не было времени нанести вред. Довольно необычное явление, чтобы офицеров полицейского управления крупного города, в которых усматривают возможную угрозу политике руководства, переводили в удаленные участки. Наоборот, начальник участка, который на месте создал сильное сопротивление ведомственному курсу, может быть переведен в главное полицейское управление, где за ним может быть установлен более тщательный надзор и где легче стимулировать его самоотжествление с организацией в целом.

ПРЕДЕЛЫ ВЛИЯНИЯ РУКОВОДСТВА

Какой бы механизм ни применялся — будь то увеличение оклада и обещание повышения в должности или угроза военного трибунала и увольнения, — никакой организации никогда не удастся полностью добиться ответной лояльности высшему руководящему аппарату или хотя бы приблизиться к такому результату. Этот факт — как и соответствующие пределы воздействия на человека, отмеченные в главе 2, — чрезвычайно важны для реалистичного изучения поведения в организациях. Это означает, что механистические аналогии, изображающие высшего руководителя как пилота, который направляет организацию, манипулируя инструментарием, расположенным на приборной панели перед ним, чрезвычайно обманчивы. Это также означает, что юридические аналогии (такие, как традиционная теория власти, которая будет рассмотрена в главе 6), характеризующие власть

как "право" контролировать организацию, в равной мере ошибочны.

Эти аналогии неверны не потому, что руководителям было бы вредно иметь такую неограниченную власть (хотя ее, вероятно, и осудили бы, исходя из норм нашего плюралистического, демократического, свободлюбивого общества). Они неверны по той основополагающей причине, что не соответствуют реалиям человеческого поведения в организациях. Здесь обнаруживает себя величайшая слабость аргументации традиционных теорий организации. В последние десятилетия наука об управлении начала делать некоторые успехи в исправлении этих недостатков.

Глава 5

РАЗДЕЛЕНИЕ ТРУДА: РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ МЕЖДУ ИНДИВИДУУМАМИ

В главе 2 мы рассматривали индивидуума в организации как отдельную личность, испытывающую определенные воздействия на свои решения и на свое поведение. В главах 3 и 4 мы рассмотрели его как члена группы или нескольких групп в организации. Мы увидели, что организация состоит из большого количества первичных трудовых коллективов; что эти коллективы, или структурные единицы, соединяются друг с другом в качестве взаимодействующих функциональных групп в меньшее количество секторов, секторы — в подотделы, отделы, комитеты и наконец — в единое министерство или управление.

Если мы попытаемся представить эту структуру наглядно, то придем к знакомой организационной схеме в форме пирамиды. В данной и последующих главах наша основная цель состоит в том, чтобы узнать, почему конкретные действия поручаются конкретным индивидуумам и группам в этой пирамиде. Сначала, однако, мы должны определить, почему структура организации имеет форму пирамиды — почему в ней множество "оперативных работников", которые никем не руководят, меньше начальников групп, которые руководят оперативными работниками, еще меньше начальников секторов и т.д., пока мы не обнаружим одного человека (либо правление или комиссию), который руководит всей организацией.

ПРИЧИНЫ СУЩЕСТВОВАНИЯ ПИРАМИДАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ

Выполнение задач организации требует четкой координации, или объединения, действий всех ее членов. Для достижения такой координации каждый член организации, как правило, нуждается в знании того, что делают другие, чтобы увязывать свои действия с их действиями. Испытанный временем метод обеспечения координации состоит в том, чтобы один человек точно знал, что делают все остальные члены групп, и мог связать действия каждого из них

с действиями других. Таким образом, координация обеспечивается нервной системой отдельного индивидуума — наверное, это самый эффективный координационный механизм из всех. Хотя начальник группы не единственный носитель координирующего начала, он — один из самых значимых его носителей почти во всех организациях.

Использование начальника для координации действий группы само по себе еще не объясняет потребности в целой пирамиде таких начальников. Эта пирамида нужна потому, что один человек не может координировать действия большого количества других людей — *сфера контроля* любого индивидуума имеет пределы.

Предпринималось множество попыток точно определить, сколькими людьми может эффективно руководить один человек. Число, которое называют разные авторы, варьирует в пределах от трех до примерно пятнадцати. Из-за огромного разнообразия условий и проблем координации ни одна отдельно указанная величина не может считаться правильным ответом при любых обстоятельствах. То количество машинисток в стенографическом бюро, которым может руководить его заведующий, не равно количеству товароведов, которыми может руководить начальник соответствующего сектора.

Но некоторые выводы относительно эффективной сферы контроля можно сделать уверенно. Максимальный размер эффективного структурного подразделения ограничивается главным образом способностью решать проблемы коммуникации внутри него. Размер структурного подразделения, территориально разбросанного по обширному региону, может быть ограничен тем, что при необходимости частого и регулярного обмена информацией связь в регионе затруднена. Соответственно размер структурного подразделения, требующего частого внутреннего обмена информацией или обсуждения трудных и деликатных вопросов, будет ограничиваться именно этими факторами. Начальник, обладающий более высокой, чем обычно, способностью вникать в суть поставленных перед ним вопросов и общаться с другими людьми, сможет руководить более крупной группой по сравнению с человеком, не столь одаренным в этом смысле. Все эти и многие другие факторы лежат в основе значительного разнообразия норм контроля в различных ситуациях.

Независимо от того, каков реальный предел эффективной сферы контроля в той или иной организационной ситуации, в любом структурном подразделении он в конце концов будет достигнут. По

мере увеличения численности группы качество делового общения (обмена информацией) между начальником и работником снижается, нагрузка начальника становится чрезмерной, координация ухудшается; эти последствия становятся заметными задолго до того, как ситуация достигнет "точки невозврата".

Следовательно, когда организация состоит из большого количества сотрудников (потому что велик объем ее задач), она должна быть разбита на достаточно малые группы, чтобы каждую мог координировать один начальник. И вновь один из главных методов координации действий этих малых групп состоит в том, чтобы ввести второй уровень руководства для координации действий определенного количества малых групп. И если количество групп, требующих координации, превышает норму контроля одного человека, то и на втором уровне должно быть несколько начальников, координируемых в свою очередь введением третьего уровня руководства. Если, например, реальная сфера контроля составляет в среднем 10 человек на одного начальника, то в организации с тысячей служащих мы бы могли ожидать наличия примерно ста начальников первого уровня, десяти — второго и одного — третьего уровня (руководитель организации). Если бы реальная сфера контроля в той же организации составляла в среднем только 5 человек, то на это потребовалось бы 200 начальников первого уровня, 40 — второго, 8 — третьего и, может быть, 2 начальника четвертого уровня, в дополнение к руководителю организации.

Итак, форма пирамиды, типичная для структуры организаций, является следствием: (1) потребности в координации индивидуальных действий; (2) ограниченной эффективности нервной системы индивидуума как координирующего механизма; (3) пределов реальной сферы действия этого механизма¹.

Каждый начальник и все, кто стоят ниже него в пирамиде, образуют группу людей, выполняющую некую работу, — группу, имеющую какую-то задачу или цель, связанную с конечной целью всей организации. Одна из наших основных задач в этой главе состоит в описании хода рассуждений, который приводит к распределению функций между различными группами — министерствами, управлениями, отделами, подотделами, мельчайшими структурны-

¹ Это объяснение следует понимать не как описание временной последовательности шагов, ведущих к развитию организационной структуры, а скорее как описание того, как эта структура функционирует, будучи уже созданной. Большинство организаций развивается сверху вниз — т.е. последовательным делением функций — а не снизу вверх. Этот момент более полно рассмотрен ниже в данной главе.

ми единицами — и между отдельными служащими. Для этого нам придется внимательно проанализировать последствия одного способа разделения труда по сравнению с другим. Поскольку несколько проще обнаружить последствия разделения труда между отдельными служащими, чем между группами служащих, мы в данной главе займемся прежде всего специализацией индивидуумов.

ЗНАЧЕНИЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ТРУДА

Термины "разделение труда" и "специализация" употребляются здесь как взаимозаменяемые. Если у нас есть задача, которую требуется выполнить, и некоторое количество служащих для этой работы, то мы делим задачу на части и поручаем их нескольким служащим. Таким образом, каждый служащий специализируется на выполнении порученной ему части общей задачи.

Для понимания сути процесса разделения труда нам придется рассмотреть следующие вопросы:

(1) Насколько могут различаться схемы разделения труда между служащими при заданном круге задач и заданной группе исполнителей?

(2) Какие последствия может иметь один способ разделения труда по сравнению с другим?

(3) Как мы сможем объяснить и предсказать эти последствия в качестве основы для сравнения альтернативных схем специализации?

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МЕТОДЫ РАЗДЕЛЕНИЯ ТРУДА

Давайте представим себе, что у нас есть группа стенографисток, обрабатывающих 300 писем в неделю. Задачи, которые должны быть выполнены, таковы: записать тексты писем под диктовку лиц, которые их составляют; напечатать письма; дать их на подпись авторам; разложить по конвертам; проштамповать и отправить по почте; подшить копии писем в архивные папки. (Конечно, мы могли бы проанализировать каждую из задач до мельчайших деталей, но сейчас наши цели этого не требуют.)

Можно предложить нашей гипотетической группе стенографисток несколько методов разделения труда. Если группа состоит из трех стенографисток, работающих под диктовку трех человек, то мы могли бы поручить каждой стенографистке последователь-

ное выполнение всех задач, относящихся к корреспонденции одного из этих трех человек. Альтернативный метод состоит в том, чтобы поручить одной стенографистке записывать и печатать письма, другой — обеспечить их отправку по почте, а третьей — подшивать копии писем в архивные папки. Существуют и другие возможные схемы. Каждая из них представляет собой конкретный метод "разделения труда", или "специализации". Хотя в повседневной речи мы, как правило, говорим, что вторая схема являет собой более высокую *степень* специализации, чем первая, но такая характеристика неточна и обманчива. В обоих случаях стенографистки в равной мере специализированны в том смысле, что каждой из них поручается четко определенная треть всей задачи. Таким образом, соответственно сужается общий круг задач каждой из них. Но это сужение во втором случае достигается иным способом, чем в первом. В первом случае каждая стенографистка ограничивает свою задачу корреспонденцией одного человека; во втором случае каждая стенографистка ограничивает свою задачу конкретной частью общего процесса обработки каждой единицы корреспонденции (т.е. каждого письма).

То, что мы описали на этом простом примере, применимо ко всем случаям разделения труда между индивидуумами и между структурными подразделениями организации. Любой случай разделения труда состоит из разделения всего комплекса задач на меньшие по размеру комплексы задач, посильные для одного человека (или структурной единицы), и передачи каждого такого меньшего комплекса каждому служащему. Возможных способов разделения труда существует столько же, сколько найдется способов разделения всего комплекса задач.

Разделение труда, связанного с принятием решений, настолько же возможно, как и разделение ручного труда типа печатания на машинке и делопроизводства. Фактически все организационные решения многосоставны, т.е. включают в себя большое количество отдельных элементов. Во время второй мировой войны, например, в федеральное правительство входила такая структурная единица, которую мы можем назвать Особым отделом лицензирования экспорта. Его задача состояла в том, чтобы решать, следует или не следует предоставлять лицензии на экспорт определенных категорий товаров союзным или нейтральным странам. Решение по каждой лицензии в свою очередь включало в себя решения таких вопросов: (а) насколько остро страна назначения нуждается в данном товаре; (б) имеется ли этот товар в количестве, достаточном для

экспорта; (в) надежны ли грузоотправитель и грузополучатель, т.е. есть ли уверенность в том, что они не попытаются обходным путем направить товар странам-противникам? Если рассматривать решения этих конкретных вопросов как элементарные задачи учреждения, мы снова обнаружим разнообразные возможности для разделения труда. Одна возможность сводится к разделению труда на основе поступающих заявок на получение лицензий — когда на одного человека возложена ответственность за решения по конкретной группе заявок. Другая возможность состоит в разделении труда на основе типа самих решений, когда один человек (или группа) отвечает за решения относительно потребностей страны-получателя, второй — за решения, связанные с наличием товаров, третий — за решения по надежности грузополучателей и грузоотправителей¹.

Еще больше усложняется разделение труда в организации при высокой степени механизации. В этом случае труд должен быть разделен не только между служащими, но и между отдельными единицами оборудования, которые тоже надо загрузить работой. Более того, разделение труда между служащими в какой-то степени будет зависеть от того, как разделена работа между машинами. Например, в правительственном статистическом управлении, где применяется оборудование, работающее с перфокартами, одни задачи должны быть возложены на перфорационные машины, другие — на сортировочные машины, третьи — на табуляторы и т.д. Разделение труда между служащими управления должно в какой-то мере соответствовать специализации машин. Тем не менее и здесь имеются альтернативные способы разделения труда. Каждый служащий может пропускать конкретную пачку карточек через все стадии — сначала наносить на них перфорацию, затем сортировать и т.д. Или, иначе, один служащий может заниматься только перфорацией, другой — только сортировкой и т.д. Поскольку в большинстве правительственных организаций механизация труда играет менее важную роль по сравнению с промышленностью, мы иногда можем пренебречь усложнениями, связанными с применением оборудования.

В этом разделе мы выяснили, что (1) любой комплекс задач, которые необходимо выполнить, может быть разбит на части множеством различных способов; (2) сказанное о комплексе задач,

¹ Пример взят из: U.S. Bureau of Budget, Production planning and Control in office operation. Washington. The Bureau, 1949. P. 13.

связанных с ручным трудом, столь же верно по отношению к комплексу задач, связанных с принятием решений; (3) использование специализированного оборудования до некоторой степени влияет на разделение труда между людьми.

ПОСЛЕДСТВИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ ТРУДА

Последствия каждого конкретного способа разделения труда распадаются на две категории: (1) численность и типы работников (и оборудования), требуемых для выполнения обычных функций в течение нормального рабочего дня, могут варьировать в зависимости от метода разделения труда; (2) если мы меняем способ разделения труда, то на самом деле мы меняем и поставленные цели. Иначе говоря, разделение труда может оказать воздействие как на *эффективность*, с которой выполняется данный круг задач, так и на характер *целей*, которые в итоге реально достигаются.

Воздействие специализации на эффективность совершенно очевидно и уже давно подчеркивается авторами работ по управлению и экономистами. Например, Адам Смит в "Богатстве народов"* указывал, что если бы труд в булавочной мастерской был разделен таким образом, чтобы один человек изготавливал один набор булавок, а другой человек — другой набор, то каждый из них изготовил бы несколько десятков булавок в день. С другой стороны, если бы один человек нарезал проволоку на куски нужного размера для всех булавок, второй — изготавливал бы головки для булавок, а третий — затачивал острие, то мастерская смогла бы ежедневно изготавливать тысячи булавок в расчете на каждого работника. В обоих вариантах выполнялся бы тот же самый круг задач, но во втором варианте данная группа людей смогла бы выполнять эти задачи намного быстрее, чем в первом.

По сравнению с воздействием специализации на эффективность гораздо меньше внимания уделялось тому факту, что конкретный выбор способа разделения труда может в какой-то мере определить, какие цели будут реально достигнуты в итоге. Тем не менее факт есть факт, и это легко проиллюстрировать. В нашем примере со статистическим управлением количество ошибок, совершаемых

* Имеется в виду классический труд одного из основоположников политэкономии Адама Смита (1723 — 1790) "Исследования о природе и причинах богатства народов" (1776; рус. пер., М., 1935). — *Примеч. ред.*

при перфорировании наверняка будет меняться в зависимости от метода специализации служащих. В этом случае разделение труда воздействует на *качество* труда, равно как и на его *количество в расчете на одного работника*. В примере со стенографистками среднее количество дней или часов между временем диктовки и временем отправления письма по почте может (а скорее всего и будет) зависеть от метода специализации. В этом случае он воздействует на скорость подготовки ответов на поступающую корреспонденцию, равно как и на количество писем, обрабатываемых одной стенографисткой.

В нашем примере из опыта контроля над лицензированием экспорта во время войны воздействие метода разделения труда на цель проявляется, наверное, еще очевиднее. Контроль над лицензированием экспорта во время войны предполагает сравнительную оценку относительной значимости нескольких целей, которые часто конфликтуют между собой. Одна цель — сохранить скудные товарные запасы; другая — пойти навстречу потребностям стран-импортеров; третья — предотвратить утечку товаров в страны-противники. Изменение метода разделения труда может очень сильно изменить относительную значимость, которую служащие придают каждой из этих целей. На определенные заявки, на которые при одном методе специализации скорее всего были бы выданы лицензии, при другом совершенно точно последовал бы отказ.

Наконец, выбранный метод специализации может оказывать воздействие и на степень удовлетворенности самих служащих. Например, если девушке, работающей в группе стенографисток, поручено все, что связано с подшиванием копий в архивные папки, монотонность совершаемых ею операций может породить у нее скуку и утомление. А если бы каждая стенографистка тратила часть своего времени на подшивание копий, а остальное время на выполнение других, разных по характеру задач, работа, наверное, доставляла бы ей гораздо большее удовольствие.

ПОЧЕМУ СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ ВЛИЯЕТ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ЦЕЛИ

Почему же все-таки от метода разделения функций зависят характер рабочей силы, требующейся для их выполнения, или достигаемые в итоге цели? Тому существует множество причин, но все они связаны с одним главным моментом — каждый служащий,

каждая машина и каждая группа служащих в организации выполняет не одну функцию, а гораздо больше. Если бы каждая элементарная задача в организации выполнялась бы отдельным служащим, приводящим в действие отдельную машину, если бы каждый служащий и каждая машина использовались бы только один раз и никогда более и если бы не было никакой потребности в коммуникации между служащими, то никакой проблемы специализации не существовало бы.

Факт выполнения каждым служащим множества функций приводит к двум последствиям. Первое — задача, которую он выполняет в один момент времени, влияет на его способность выполнить другую задачу в более поздний момент времени. Например, прежде чем стенографистка, которая занималась перепечатыванием письма, сможет подшивать копию, она должна повернуться от своей машинки к архивной папке. Далее, то, что она помнит фамилию человека, к которому обращено письмо, означает, что она сможет подшить письмо к нужной архивной папке, не проверяя фамилию. С одной стороны, выполнение первой задачи затрудняет выполнение второй; а с другой стороны — помогает.

Второе последствие — способ, которым человек выполняет задачу, зависит от того, что он сам привносит в свою работу, а это в свою очередь зависит от всего предшествующего воспитания. Привычки, которые приобрела стенографистка благодаря предшествующему опыту, определяют, сколь быстро и аккуратно она сможет напечатать письмо. Могут понадобиться немалые затраты, чтобы подвести человека (или машину) к стадии, когда он сумеет выполнить конкретную работу быстро и хорошо.

Похожие взаимосвязи можно проследить и в рабочей группе. Как мы видели в предыдущих главах, коллектив — это нечто большее, чем скопление индивидуумов, которые неожиданно оказались вместе. Членство в группе порождает в индивидууме возможности и тенденции поведения, которых у него не было до вхождения в коллектив. Поручая группе какие-либо задачи, мы должны принять во внимание и то, способствует ли структура группы выполнению задачи или препятствует ему, и то, насколько выполнению данной задачи способствует или препятствует выполнение группой других задач.

Следовательно, доискиваясь до возможных последствий конкретных методов специализации, мы должны учесть, как действия индивидуума, рабочей группы или машины в любой момент времени зависят от того, что произошло с индивидуумом, группой или

машиной в прошлом (включая и то, что мы "вложили" в них); мы должны также продумать, каких действий мы можем ожидать от них в будущем. В данной главе мы дадим ответы на эти вопросы применительно к специализации индивидуумов в организациях; мы рассмотрим связь между специализацией людей и специализацией машин; кроме того, мы рассмотрим связь специализации индивидуумов со специализацией групп.

Мы уже поняли, что способ разделения труда между отдельными служащими обычно воздействует на объем производства и на свойства или качество готового продукта. Сейчас же мы можем рассмотреть конкретные причины, по которым метод специализации воздействует на количество и качество продукта. Среди этих причин — приобретение навыков, знаний и информации; время, требуемое для перехода от выполнения одной функции к другой; полное или неполное использование служащим своего времени; скука или усталость и, вообще, все возможные последствия метода специализации, которые в свою очередь воздействуют на количество и качество продукта.

РАЗВИТИЕ НАВЫКОВ И ЗНАНИЙ

Если мы дадим сотруднику задание подготовить краткий отчет о судебном разбирательстве и обнаружим, что он сделал это очень хорошо, то у нас будет причина считать, что он так же хорошо справится с подготовкой отчета о другом судебном деле. Если мы видим, что другой сотрудник быстро и аккуратно печатает на машинке одно письмо, то мы будем вправе ожидать, что столь же быстро и аккуратно он напечатает второе письмо. Но мы были бы не вправе ожидать, что первый сотрудник хорошо справится с печатанием письма, а второй — с подготовкой судебного отчета. Хорошее выполнение своих функций каждым служащим — это устойчивая черта, приобретаемая в результате значительных затрат времени и усилий; короче говоря, это — навык.

Мы уже отмечали, что если человек приобретает некий опыт (например, посещая юридический колледж или курсы машинописи), то он тем самым получает определенные *навыки*, благодаря которым впоследствии он сможет лучше выполнить конкретный круг задач (например, составление судебных отчетов и печатание писем). Но любой данный навык (или группа навыков) улучшают выполнение лишь ограниченного круга задач. Навыки в юриспруденции, вероятно, не увеличат в заметной степени способность че-

ловека к экономическому анализу. В действительности же навык выполнения одного типа задач может реально помешать выполнению других задач: человек, которому поставили руку для скоростной машинписи, может потерять туше, необходимое для высокохудожественной игры на фортепиано.

Более того, приобретение навыка требует времени. Если организация хочет, чтобы сотрудник обладал конкретным навыком, она должна быть готова либо платить этому сотруднику, пока он приобретает нужный навык, либо предложить жалование, достаточное, чтобы привлечь человека, который ранее уже потратил время и деньги на приобретение навыка, нужного организации. Помимо этого, большинство навыков утрачивается, если они не используются с определенной регулярностью. Следовательно, служащим необходимо давать возможность часто использовать свои навыки, если от них требуется устойчиво высокий уровень владения этими навыками. В силу указанных причин с точки зрения эффективности целесообразно распределять задачи организации таким образом, чтобы каждый служащий имел возможность использовать сразу несколько навыков и притом достаточно часто, чтобы сохранить их.

Но большинство видов работы (кроме, видимо, самых простых операций на сборочном конвейере) реально требуют обладания очень широким набором навыков. Объем работы, требующей лишь какого-то одного навыка, обычно недостаточен, чтобы полностью загрузить ею хотя бы одного служащего. На этой стадии нашего анализа не столь важно, какие именно навыки соединяются при комбинации задач, предполагающих использование двух или более навыков. Однако в реальной жизни это важно. Обычно организация способна — нанимая сотрудников или обучая их — получить служащего с любым *конкретным* навыком, который ей может понадобиться. Но не всегда — даже не как правило — она способна получить служащего с тем *комплексом* конкретных навыков, который ей может понадобиться. Обычно несложно нанять или обучить машинистку, которая умеет также работать под диктовку. И обычно невозможно найти экономиста, который обучен (или хотел бы обучиться) стенографии, или бухгалтера, который обучен (или хотел бы обучиться) навыкам тушения пожаров.

Ниже мы еще вернемся к этому достаточно очевидному факту. Здесь же для наших рассуждений важно следующее: если такое разделение труда в организации, когда выполнение каждой функции требовало бы лишь ограниченного набора навыков, еще и осу-

ществимо, то возможности комбинировать в одной функции различные группы навыков чрезвычайно ограничены (некоторые навыки не комбинируются). Эти ограничения часто ведут к снижению производительности — мы могли бы, например, повысить эффективность, если бы сумели нанять юристов, которые обладали бы также и навыками в стенографии.

Мы должны также иметь в виду, что рост производительности, которого возможно достичь благодаря сужению круга навыков, применяемых в работе, может быть нейтрализован другими факторами. Все, что мы можем сказать в данный момент, сводится к следующему: при прочих равных условиях (а обычно они весьма различны) производительность труда индивидуумов можно увеличить посредством комбинирования задач таким образом, чтобы круг навыков, используемых для выполнения любой единичной функции, был относительно узким.

ВРЕМЯ ПЕРЕХОДА

С воздействием навыков на производительность тесно соприкасается воздействие еще одного фактора — а именно времени перехода. Под "временем перехода" понимается непроизводительное время, затрачиваемое на переход от одной функции к другой и на "разогрев" для выполнения другой функции. Такие непроизводительные затраты времени характерны и для физической, и для умственной работы. Первый случай был проиллюстрирован примером со стенографисткой, переходящей от печатания к подшиванию письма в архивную папку. Второй случай можно проиллюстрировать примером из практики патентоведа, которому приходится затрачивать время на смену системы оценок при переходе от одной патентной заявки к другой и на то, чтобы "освежить" в памяти сведения, необходимые ему для работы над второй заявкой (так называемое "время повторного включения").

Время перехода свойственно также работе, предполагающей выполнение определенной последовательности операций, когда каждый шаг зависит от всех предшествующих шагов. Так, например, в ранее упомянутом статистическом управлении тому, кто отвечает за сортировку перфокарт, нужно знать, какие коды были использованы сотрудником, который их перфорировал; а сотрудник, считывающий данные с перфокарт, должен знать и то, как они закодированы, и то, как они рассортированы. Если эти отдельные операции выполняют различные сотрудники, необходима координация их деятельности: каждый должен знать, что было сделано до него. Неза-

висимо от того, какими мерами обеспечивается такая координация — просто обменом информацией между самими этими сотрудниками или подготовкой полного комплекса инструкций по осуществлению всей последовательности операций, — для нее в любом случае требуются время и усилия.

Здесь мы видим пример ситуации, когда результаты, достигнутые благодаря специализации навыков (отдельный работник для каждого этапа) и определенному способу перехода от одного этапа к другому (позволяющему избежать перемещения работников от машины к машине) могут быть частично или даже полностью нейтрализованы прочими издержками, связанными с переходом (передача инструкций). В рутинной статистической работе, к которой всегда применимы неизменные стандартные инструкции, повышению производительности могла бы способствовать специализация первого типа, в то время как в особых и усложненных статистических операциях, не носящих повторяющегося характера, было бы предпочтительнее сократить коммуникативные издержки специализацией второго типа.

ПОЛНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВРЕМЕНИ

Служащих, как правило, нанимают на полный рабочий день и оплачивают в соответствии с дневной нормой независимо от того, выполнен ли предусмотренный этой нормой объем работы или нет. Поэтому когда объем работы, требующий относительно узкого круга навыков, недостаточен, чтобы целиком загрузить хотя бы одного работника, для обеспечения полной занятости работников необходимо внедрить такой способ разделения труда, который предполагал бы использование более широкого круга навыков. Следовательно, разделение труда между служащими структурной единицы зависит от круга ее задач и объема задач, требующих конкретных навыков.

Там, где колебания в рабочей загрузке — явление типичное, проблема устранения "времени простоя" еще более сложна. Обычно ее решение состоит в диверсификации функций работников, с тем чтобы сбалансировать авралы при выполнении одних операций и простои при выполнении других. В общем, чем меньше объем работы, требующей определенного набора навыков, и чем сильнее он подвержен колебаниям, тем шире круг навыков, которыми должен обладать каждый отдельный работник, — в противном случае часть его рабочего времени будет использоваться совершенно непроизводительно.

СКУКА И УСТАЛОСТЬ

Метод разделения труда может по-разному воздействовать на чувство удовлетворенности служащих. Типы удовлетворенности, которую индивидуумы получают или ожидают получить от работы, уже были рассмотрены в главе 2. В этом разделе мы затронем лишь один аспект из этой области — проблему скуки и усталости.

В результате многочисленных исследований, проведенных в промышленности и в правительственных учреждениях, не осталось никаких сомнений в том, что чрезмерно дробление и монотонность работы есть одна из самых важных причин усталости¹. Следствием утомления или скуки могут стать низкая производительность, частые пропуски работы или большая текучесть кадров. Однако не следует считать, что между специализацией навыков и усталостью от работы существует лишь однозначная зависимость, т.е. что усталость всегда возрастает по мере сужения круга используемых навыков. Требуемый объем внимания, чередование перерывов для отдыха, распределение самих функций — все входит в общую картину. Самая рутинная работа, которая позволяет привыкшему к ней исполнителю буквально "спать с открытыми глазами", может оказаться менее изматывающей, чем более разнообразная работа, но требующая "распыления", а не концентрации внимания. Вывод, который мы хотели бы здесь сделать, состоит в том, что метод разделения труда есть один из факторов, определяющих степень утомления и скуки, но он, безусловно, не единственный.

СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ ПРОТИВ ДИВЕРСИФИКАЦИИ

Мы увидели, что ограниченность общего объема работы, а также другие факторы, могут потребовать такого метода специализации, когда для одной функции или должности необходим некоторый набор знаний и навыков. В подобных случаях специализация функций применительно лишь к некоторым навыкам, которые для них требуются, может привести к реальной диверсификации с точки зрения других навыков. Если в уже знакомом нам отделе лицензирования экспорта мы поручим каждому служащему заниматься одной конкретной страной назначения грузов, ему потребуется специализация навыков применительно к проблемам только

¹ Эта тема превосходно изложена в: Maier. Psychology in Industry. Chap. 15.

этой страны, но он должен будет овладеть знанием экспортных операций по широкому ассортименту товаров. С другой стороны, если мы поручим каждому служащему заниматься конкретной группой товаров, то для него будет легче приобрести навык решения вопросов, связанных с наличием этих товаров, но сложнее овладеть глубокими знаниями о всех потребностях конкретных стран. Конечно, если бы мы смогли отделить аспекты решения, связанные со знанием товаров, от аспектов, связанных со знанием стран, описанная нами специфическая дилемма перестала бы существовать.

СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ ИНДИВИДУУМОВ И СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ ОБОРУДОВАНИЯ

Специализацию машин и оборудования можно проанализировать практически таким же образом, как и специализацию служащих. Поскольку сами машины не способны "приобретать" навыки, конкретные навыки могут быть в них "вложены". Обычно машина, обладающая широким набором навыков, т.е. пригодная для выполнения многих функций, либо дороже стоит, либо менее продуктивна (медленнее действует), чем машина, предназначенная для повторяющегося выполнения конкретной операции. Использование многофункционального оборудования может также потребовать времени для перехода от выполнения одной операции к следующей. С другой стороны, при недостаточном объеме работы неосуществима полная загрузка более быстродействующего, но не столь многофункционального оборудования, и, значит, часть затрат, связанных с его содержанием и эксплуатацией, будет осуществляться даже тогда, когда это оборудование простаивает.

Там, где используются машины и оборудование, возникает также проблема взаимоувязки разделения труда машин с разделением труда людей. Если работник обслуживает только одну машину или только машины одного типа, это приводит к сужению круга требуемых от него навыков, что приносит соответствующие преимущества. При использовании однофункциональных машин возможны потери времени на переход работника от одной такой машины к другой, когда же используются многофункциональные машины, может потребоваться время для их переналадки с одной функции на другую. Если работа с оборудованием требует от исполнителя рассредоточенного внимания и при этом между задачей обслуживания машины и другими функциями работника не установлена тесная связь, то значительную часть своего рабочего времени он будет

тратить непроизводительно. И без дальнейшего рассмотрения этой проблемы можно понять, что те же самые факторы, с которыми мы сталкивались в связи со специализацией работников, действуют — хотя и в более сложной форме — и в ситуациях, связанных со специализацией оборудования.

ИНДИВИДУАЛЬНАЯ СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ И ГРУППОВАЯ СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ

В идеале проблему разделения труда в организации можно было бы рассмотреть в полном объеме снизу доверху. То есть мы могли бы изучить всю совокупность задач, которые организации необходимо выполнить; определить, как, каким образом можно с наибольшей пользой сгруппировать эти задачи в функциях индивидуумов; и затем посмотреть, как могла бы быть построена организационная пирамида посредством группировки функций в структурные единицы, единиц — в сектора, секторов — в подотделы, подотделов — в отделы и т.д. Но круг задач, выполняемых в любой реальной организации, столь велик, а цель предварительного и точного описания содержания всех этих задач столь трудно достижима, что полный анализ снизу доверху, о котором сказано выше, не может быть, разумеется, осуществлен на практике. Реально организации строятся отнюдь не таким способом. Как мы уже упоминали, они очень часто развиваются на основе "дробления". Первоначально вырабатывается общая цель организации; определяется, какие основные действия следует осуществить, чтобы добиться этой цели; эти основные действия в свою очередь разделяются на составные действия и т.д. Анализ, предшествующий развитию организационной структуры — особенно структуры новых организаций, — есть в первую очередь анализ сверху вниз, а не снизу вверх.

Этот факт имеет важные последствия для разделения труда между индивидуумами. Рассмотрим конкретный пример. Предположим, что мы разделили Патентное управление на структурные единицы таким образом, что каждая из них занимается рассмотрением патентных заявок в конкретной области — электродвигатели, нефтехимия и т.п. Каждой из этих единиц для осуществления ее целей потребуется определенный объем стенографирования. Но от того, какой именно объем стенографирования необходим каждому подразделению, может отчасти зависеть разделение труда между стенографистками. Например, если в каждом подразделении работы хватило только для одной стенографистки, то, очевидно, не удастся обеспечить полную загрузку специалистов отдельно по ма-

шинописи и отдельно по делопроизводству. Следовательно, при определенной заданной (неизменной) организационной структуре некоторые формы разделения труда между индивидуумами просто исключены. Напротив, если мы не хотим отказываться от возможности отделить труд машинисток от труда делопроизводителей, мы должны пересмотреть способ специализации структурных единиц, т.е. мы должны принять во внимание возможность группировки стенографисток в отдельную структурную единицу.

Если мы примем во внимание пределы, в которых человеческий разум способен охватывать сложные ситуации во всех деталях, мы поймем, что изучение последствий разделения труда в любой крупной организации должно сочетать взгляды снизу вверх и сверху вниз. Рассматривая специализацию индивидуумов, мы часто упоминали о группировке первичных функций — это взгляд снизу вверх. Обе точки зрения — снизу вверх и сверху вниз — следует понимать как взаимодополняющие. Обе важны для любого тщательного анализа организационной структуры.

ПЛАНЫ РАЗДЕЛЕНИЯ ТРУДА

Почти во всех организациях независимо от их величины планы формальной организации включают в себя планы разделения труда между структурными единицами и обычно между отдельными служащими. Эти планы могут принимать форму приказа типа "Джон Джонс должен делать то-то и то-то", оформленной письменно должностной инструкции Джона Джонса или письменного описания процедуры выполнения конкретных операций с указанием того, кто должен выполнять каждую часть операции. Подобно другим формальным планам планы разделения труда могут найти воплощение, а могут быть проигнорированы и нарушены в реальных моделях организационного поведения. В этом разделе мы изложим некоторые соображения — в дополнение к уже рассмотренным, — которые относятся к планированию разделения труда.

ПРЕДЕЛЫ ПЛАНИРОВАНИЯ

Любой план разделения труда не будет полностью реализован на практике, если в нем не учтены определенные устойчивые факторы, в значительной мере находящиеся вне контроля со стороны формальной организации. К ним относятся: типы разделения труда, уже существующие в обществе; роли, которые индивидуумы

намечают для себя, структура отношений в действующих рабочих группах; наличие других, порой противоречивых организационных планов.

Специализация в обществе. В немалой степени тип разделения труда определяется не тем, кто его планирует, а уже существующей в обществе специализацией. Тот, кто планирует разделение труда в организации, сталкивается с множеством "данностей". Многие люди — вероятно, большинство "белых воротничков" — уже обладают конкретным набором навыков и умений благодаря предшествующему опыту или обучению. Если организации для осуществления своих целей требуется конкретный навык, она должна обратиться к человеку, который специально обучался этому навыку вместе со всеми другими навыками, традиционно прививаемыми "в комплекте". Так, если организация нуждается в принятии решений, требующих тех или иных экономических знаний, ей, как правило, приходится принимать на работу экономиста.

Как только экономист принят на работу, его функция уже почти автоматически определена — он осуществляет работу, связанную с экономическим анализом. Точно так же машинистка печатает, стенографистка записывает текст под диктовку, адвокат дает юридические советы. Когда эти люди объединяются в организации, они привносят с собой свои функции. Большинство действий, которые они совершают в организации, предопределено, по крайней мере в том, что касается используемых ими "комплексов" навыков. Эти действия не подвержены сознательному или рациональному планированию.

Хотя очень многие функции в любой организации полностью или частично определяются обществом, все же многие функции и отдельные элементы большинства функций определяет сама организация. Почти в каждой организации существуют виды работ, которые всецело состоят в выполнении специфических для данной организации процедур. Люди, ответственные за такую работу, ценны для организации именно потому, что хорошо разбираются в этих специфических процедурах. И именно эти функции или элементы функций, которые определяются не столько обществом, сколько самой организацией, играют центральную роль при решении проблемы разделения труда. Именно здесь руководитель или тот, кто занимается планированием разделения труда, получает простор для выбора и должен ставить перед собой трудный вопрос: *как осуществить специализацию.*

Например, в Управлении социальной защиты конкретные функции регулируются обществом в той мере, что для их выполнения

нимаются лица, получившие специальность социального работника. Но в основе некоторых из этих функций лежат проблемы, которые должны быть решены в ходе планирования разделения труда: какому социальному работнику какую группу дел поручить; будет ли помощь распределяться по категориям или по регионам.

Ожидания служащего. Хотя начальник имеет определенный простор для выбора при выявлении функций, не полностью охваченных существующей в обществе моделью специализации, его выбор все же ограничен ожиданиями служащих относительно того, в какую категорию "следует" включить их функцию. Индивидуумы примеривают на себя определенные роли и мнения о самих себе, которые до определенной степени управляют их реакцией на поручаемую работу. Некоторые полагают, что они слишком хороши для выполнения тех или иных задач; другие считают, что они не очень подходят для выполнения этих задач. Стенографистка, как правило, возмутится, если ее попросят помочь лифтеру, когда в учреждении наступают часы пик.

Структура отношений в группах. В предыдущей главе мы подчеркивали, что в трудовых коллективах формируется определенная структура взаимоотношений, которая отчасти проявляется в распределении функций. Какое-либо перераспределение функций вполне может нарушить эту структуру, причем с весьма серьезными последствиями для морального духа группы. Если лифтер будет помогать в делопроизводстве, то это почти наверняка нарушит систему взаимоотношений в группе.

Противоречие между организационными планами. Составитель планов может обнаружить, что его свобода в распределении обязанностей ограничена также существованием других организационных планов, которые он не в силах изменить. Например, в федеральном правительстве классификация большинства должностей гражданской службы должна быть утверждена Комиссией гражданской службы США (или в других случаях центральным отделом кадров учреждения). Начальник отдела, желающий перераспределить обязанности в своем подразделении, не имеет права вводить новую классификацию должностей. Перераспределение обязанностей может изменить классификационную оценку того или иного работника таким образом, что он окажется в более низкой категории. Хотя обычно при переклассификации функций допускается, чтобы служащий, занимающий определенную должность, по-прежнему продолжал получать свое привычное жалованье, понижение классификационной категории, однако, наносит серьезный удар по его честолюбию и степени удовлетворенности. Более того, класси-

фикация налагает ограничения на заработную плату и, следовательно, оценку качеств людей, которые могут быть назначены на ту или иную должность.

КОНФЛИКТУЮЩИЕ ЦЕННОСТИ ПРИ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ

Сейчас мы подошли к последнему фактору, ограничивающему свободу действий должностного лица, планирующего разделение труда. Учитывая, что существует множество различных способов разделения труда или специализации функций, выбор одного из этих способов зависит от административной цели, которую ставит перед собой это должностное лицо. Проблема никоим образом не сводится к выбору такого типа специализации, который обеспечит наивысшую производительность. Любой план, очевидно, обладает и преимуществами, и недостатками с точки зрения той или иной совокупности целей или ценностей. Эти преимущества и недостатки должны быть оценены с точки зрения целей, при этом изменение приоритетов в программе деятельности может потребовать изменения способа разделения труда. Такое утверждение справедливо и применительно к относительно "рутинным" функциям и применительно к сложным программам, о чем свидетельствует приводимый ниже пример¹.

Одной из важных функций Патентного управления США является распространение печатных копий выданных патентов. Большинство заказов на копии приходит по почте. Копии более чем 2 млн различных патентов хранятся в шкафах, занимающих площадь, несколько превышающую 2 акра (примерно 3,2 тыс. м². — *Примеч. ред.*). Каждый заказ содержит требование выслать несколько патентов, в среднем шесть. Как мы разделим труд в отделе, выполняющем эти заказы?

Какие ценности мы преследуем упомянутой процедурой? Цели такого рода мероприятий можно классифицировать следующим образом: (1) качество или тщательность выполнения работы; (2) быстрота исполнения; (3) экономичность. В данном случае тщательность означала бы в первую очередь то, что из шкафов будут брать нужные патенты и отсылаться именно тем самым лицам, которые их заказали. Быстрота означала бы, что промежуток времени между поступлением заказов и отсылкой патентов по почте окажется как можно менее продолжительным. Экономичность оз-

¹ Изложением идей этого раздела мы обязаны Уильяму Р. Дивайну и его коллегам из Бюро бюджета США. См.: *Production Planning and Control in Office Operations*. P. 21-26.

начала бы, что денег будет потрачено не болсе, чем необходимо для осуществления данной операции. Обычно процедура, которая выглядит наилучшим образом с точки зрения быстроты, проигрывает в тщательности или экономичности, и наоборот.

Одно из самоочевидных решений состоит в том, чтобы сотрудник брал каждый поступивший заказ, шел в хранилище, вынимал из шкафов нужные копии, собирал их вместе и отсылал. Этот метод обеспечивает наивысшее качество, но он показал себя крайне неэкономичным из-за потери времени на перемещение из одной части хранилища в другую.

Второе решение таково: сотрудник выписывает из заказа на отдельные бланки номера патентов вместе с номером заказа или фамилией заказчика. Специальным группам сотрудников можно было бы поручить обслуживание каждых 100 тыс. патентов, находящихся в хранилище, и каждый сотрудник такой группы выбирал бы из пачки поступивших в хранилище бланков номера патентов, которые обслуживает именно он. Когда взятые из шкафов копии патентов поступают в отдел приема заказов, их можно было бы рассортировать по номерам заказов. Патенты по каждому заказу собирались бы вместе и отсылались заказчику. При таком решении прибавляются еще две операции на одного сотрудника — выписывать на бланки номера и собирать вместе заказанные патенты, но время перемещения резко сокращается.

Третье решение также включает в себя разбивку патентов по номерам обслуживания, но вместо выписывания номера каждого патента на отдельный бланк заказ последовательно перемещается через различные секции хранилища, где в соответствии с заказом подбираются нужные патенты, хранящиеся в данной секции. Это решение устранило бы дополнительные операции, появившиеся во втором варианте, но, видимо, значительно увеличило бы время выполнения каждого заказа, поскольку ему пришлось бы проходить несколько стадий обработки. Кроме того, уже подобранные копии патентов, случайно отделившись от заказа, могли бы потеряться, что снизило бы качество процедуры.

В любом из этих вариантов к основной процедуре могла бы быть добавлена заключительная стадия — проверка соответствия номеров патентов номерам в заказе. Это сократило бы количество ошибок, но повлекло бы за собой дополнительные затраты средств и времени.

Выбор между этими решениями предполагает ответ на вопрос о том, какие ценности или цели преследуются; он не может быть сделан сам по себе. При выборе методов работы Патентное управ-

ление наверняка почувствует, с одной стороны, давление подкомитета Конгресса по ассигнованиям, стремящегося удерживать расходы на низком уровне, а с другой стороны, давление Коллегии адвокатов по патентным делам, стремящейся добиться быстрого выполнения заказов адвокатов, занимающихся патентными исками. Выбор критерия или ценности и, следовательно, метода специализации может оказать серьезное влияние на будущее организации. Выбор метода может также повлиять на моральный дух структурного подразделения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной главе мы начали анализ одного из жизненно важных элементов организационной структуры — разделения труда. Способ разделения труда способен оказать существенное воздействие как на производительность труда в организации, так и на цели, достижению которых подчинена эта производительность. Мы детально рассмотрели, как это воздействие воплощается в специализации индивидов. Реальное разделение труда в любой организации есть результат и формального планирования, и неформальных процессов. В заключительной части главы мы указали на некоторые ограничители, с которыми сталкивается тот, кто осуществляет планирование разделения труда, а также на способ, которым он приводит разделение труда в соответствие с конкретными целями и ценностями организации.

Глава 6

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ: ВЛАСТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ

Разделение труда, которое мы рассматривали в предыдущей главе, и властные полномочия, составляющие тему данной главы, — это, вероятно, две наиболее характерные черты любой организации. Когда мы рисуем структурную схему организации, то показываем разделение труда, отводя для каждого подразделения отдельный блок в схеме. Затем мы соединяем эти блоки линиями, которые называем "субординацией".

К сожалению, линии субординации, изображенные на схеме, зачастую дают ошибочную картину отправления властных полномочий в реальной организации; ибо эти линии обычно отражают лишь один вид субординации, который связан с официальной организационной "иерархией". На типичной структурной схеме организации видна только соподчиненность властных полномочий сверху вниз. Она дает представление о тех властных полномочиях, которыми руководитель отдела предположительно пользуется по отношению к своим начальникам подделов; но на ней не показаны равные по значению полномочия, которыми этот руководитель отдела может в действительности пользоваться по отношению к своим коллегам — руководителям других отделов, их подчиненным или по отношению к собственному начальнику управления и другим вышестоящим лицам. Многие опытные администраторы настолько убеждены в важности этой внеиерархической субординации, что не верят в какую бы то ни было возможность отразить на структурной схеме подлинные данные о структуре и работе организации.

ЗНАЧЕНИЕ ПОНЯТИЯ "ВЛАСТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ"

Традиционно к термину "властные полномочия" подходят как к правовому понятию, которое надо определять с точки зрения "прав" и "обязанностей". В этом смысле тот, кто обладает властью, имеет *право* требовать подчинения; тогда как на того, кому отдают приказания, налагается *обязанность* подчиняться.

С помощью концепции законности, которую мы ввели в главе 2,

можно дать рабочее определение понятия законной власти. Говоря о том, что человек имеет законное право требовать подчинения, мы имеем в виду, что существует некая правовая система, которую мы признаем законной и в соответствии с положениями которой индивидуумы в известных условиях должны соглашаться с решениями, принимаемыми этим человеком. Обычно эта правовая система вырабатывает и механизм принуждения. То есть она обеспечивает помощь своих судов, полиции и иных подобных институтов, а также людям, желающим пользоваться теми правами, которые эта система им предоставляет, включая право на власть.

Таким образом, всегда можно проследить источники законной власти. В Соединенных Штатах законодательный акт приобретает (законные) полномочия благодаря тому, что восходит к американской Конституции в соответствии с закрепленным в ней механизмом делегирования полномочий. Если сотрудник Пенсионного совета железнодорожников, ответственный за рассмотрение заявлений служащих, удовлетворяет чье-либо требование о выплате пособия по безработице, то его решение основывается (по крайней мере в теории права) на установленных этим советом нормах. Предполагается, что эти нормы в свою очередь вытекают из правовых полномочий, предоставленных совету принятым Конгрессом законом о пенсионном обеспечении железнодорожных служащих. И наконец, Конгресс получил свои законные полномочия принять этот статут на основании статьи Конституции о регулировании торговли в том виде, в каком она трактуется Верховным судом. Таким образом, законные полномочия, которыми статут облекает высшего руководителя или руководителей, делегируются их непосредственным подчиненным, а затем подчиненным этих подчиненных, пока путем последовательных актов делегирования они не доходят до самого низового уровня административной иерархии.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ "ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ" В ТЕРМИНАХ ПСИХОЛОГИИ

В данной главе мы будем рассматривать власть как психологическое, а не правовое явление. То есть нас будет интересовать тот факт, что в каких-то случаях люди *действительно признают* приказы и решения других, а не тот факт, что правовая система вменяет им в *обязанность* вести себя подобным образом. Конечно, законные полномочия тоже имеют психологический аспект. Когда человек признает законность конкретной правовой системы — когда, например, он признает конституционно закрепленные полномо-

чия Конгресса принимать законодательные акты, — то это, вероятно, дает ему стимул для реального признания законных полномочий, признания, которые и без того (при данной правовой системе) составляют его обязанность. Из дальнейшего изложения мы увидим, что законные полномочия это элемент — но всего лишь один элемент — структуры реальной психологической власти в организации.

С психологической точки зрения реализация властных полномочий предполагает взаимоотношения между двумя или более людьми. С одной стороны выступает человек, выдвигающий предложения для действий других. С другой стороны — человек, который принимает эти предложения, который им "подчиняется". Итак, индивидуум может принять предложение другого при трех различных комбинациях условий.

(1) Он может проанализировать достоинства предложения и на этом основании убедиться, что должен его принять. Нам следует исключить подобные случаи согласия из нашей концепции власти, хотя некоторые из авторов работ по управлению называют это "властью идей".

(2) Он может принять предложение, не будучи полностью или хотя бы частично убежденным в его достоинствах. Собственно он, возможно и совсем не рассматривал достоинства предложения.

(3) Он может принять предложение, даже если и убежден, что оно имеет недостатки — либо с точки зрения его личных ценностей, либо ценностей организации, либо того и другого.

Как второй, так и третий случаи мы будем рассматривать как примеры признания власти. Конечно, в реальной жизни все три перечисленные выше "чистые типы" согласия могут в различных пропорциях сочетаться. На практике к проявлению власти почти всегда в немалой доле примешивается убеждение. Из нашей концепции власти мы исключим только те случаи согласия с предложением, которые полностью относятся к первой категории.

Предположим, например, что некий начальник подотдела в правительственном органе хочет включить в свой штат экономиста-аналитика. Возможно, он намерен настаивать, чтобы в качестве кандидатов на эту должность рассматривались только лица со степенью доктора экономических наук. Но обсуждение этой проблемы с руководителем отдела полностью убедило его, что нужно принимать во внимание и лиц, имеющих только степень магистра, но доказавших способность к работе по специальности на желательном уровне. В этом случае власть, властные полномочия не имеют широкого отношения к его согласию с предложением требовать от кандидатов только степень магистра. Предположим, однако, что он не полностью убежден; но его руководи-

тель отдела продолжает настаивать на том, чтобы требования к образованию были снижены. В этом случае, если начальник подотдела соглашается с более низкими требованиями к образованию, значит, он признает властные полномочия первого. С другой стороны, если уступает руководитель отдела, не будучи при этом полностью убежденным, это тоже есть проявление власти — в данном случае власти начальника подотдела над руководителем отдела.

Возможно, для многих такое определение власти звучит странно. В частности, может показаться странным разговор о власти "подчиненного" над "вышестоящим" по отношению к нему. Но, в конечном счете, это лишь вопрос дефиниции — того, как употреблять слова, — и мы воспользуемся авторской прерогативой давать собственное определение слову и затем применять его в соответствии с этим определением. Тем не менее предложенное здесь употребление имеет хороший прецедент в трудах Честера Барнарда и других¹. Оно заимствовано потому, что представляется более пригодным для описания реальных управлений, нежели другие определения. Хотя мы и не ждем, что читатель признает *полномочность* этого предложения, но материал данной главы может помочь *убедить* его в удобстве такого словоупотребления.

ХАРАКТЕР ПРЕДЛОЖЕНИЙ

Предложения, которые одно лицо в организации выдвигает применительно к действиям других, могут принимать разнообразные формы. Они могут быть устными или письменными или даже передаваться выражением лица. Их можно назвать приказами, инструкциями, нормами, предложениями или вообще никак не называть. Главное в предложении это то, что оно предполагает соответствующие действия при возникновении проблемы. Однако пока предложение не принято, оно не носит полномочного (властного) характера.

ПРИЗНАНИЕ ВЛАСТИ

Второй элемент в отношениях власти составляет готовность человека, получающего предложение, принять его, не обязательно будучи убежденным в его достоинствах. Если служащий поступает каким-то особым образом, поскольку принял во внимание альтернативные возможности и пришел к решению, что такое поведение является наилучшим при данных обстоятельствах

¹ См.: The Functions of the Executive. Chap. 12.

или наиболее эффективным, то это не значит, что он признает власть, даже если данный образ действий первоначально был предложен ему другим человеком. В последнем разделе настоящей главы мы проанализируем различные мотивы, побуждающие людей принимать предложения других. А сейчас следует подчеркнуть то обстоятельство, что в организациях люди зачастую действуют по указанию других, даже порой вопреки собственному здравому смыслу.

Исключая из отношений власти моменты *убеждения*, мы имеем в виду те случаи, когда принимающий предложение человек убежден в его правильности, а не те случаи, когда принимающий предложение человек убежден, что он обязан или что ему следовало бы принять его. Конечно, предложение вообще никогда не принимали бы, если бы не было убежденности в этом втором смысле. Даже если руководителю отдела не удастся убедить начальника подотдела, что при приеме на работу экономиста-аналитика не следует требовать от кандидатов более высокой степени, чем степень магистра, начальник подотдела может все же счесть необходимым уступить настоятельным требованиям руководителя отдела. Возможно, он не хочет навлекать на себя недовольство своего начальника; возможно, он полагает, что это такой вопрос, законное "право" решать который имеет его босс, а не он сам; а может быть, он предвидит, что даже если ему удастся убедить своего босса, позднее их "пересилит" заведующий кадровой службой министерства. Из каких бы оснований он ни исходил, но, принимая предложение, не будучи убежденным в его достоинствах, он тем самым признает власть.

ПРЕДЕЛЫ ВЛАСТИ

Всегда есть пределы признанию власти. В определенных границах служащий будет подчиняться приказам и принимать предложения. За этими границами — назовем очерченную ими область областью признания — служащий "забудет" выполнить приказание, или примется выполнять его таким образом, что фактически станет саботировать его, или откажется ему подчиняться, или скорее уйдет в отставку, чем выполнит его.

Человек, признающий власть, должен быть в состоянии понять, что от него требуется. Одно из наиболее жестких ограничений отправлению властных полномочий в организации ставят трудности, связанные с надлежащей передачей предложений. Это верно независимо от того, передается ли информация по каналам субординации сверху вниз, или снизу вверх, или между этими каналами.

Проблемы обмена информацией будут подробно рассмотрены в следующих главах.

Властные указания, которые противоречат основным представлениям принимающей стороны о целях организации, скорее всего будут искажены или сведены к нулю их последующей интерпретацией. Этот процесс уже анализировался в предыдущих главах.

Предложения руководства, которые вступают в противоречие с личными интересами или индивидуальной системой ценностей получателя информации, встретят значительное сопротивление, и, вероятно, добиться принятия этих распоряжений как стимула к действию окажется весьма трудно. Эти трудности мы также довольно подробно исследовали ранее.

Нередко выдвигаются такие предложения, которые невозможно принять в силу того, что у адресата не хватает необходимых для их выполнения интеллектуальных или физических ресурсов. Например, возможна ситуация, когда Конгресс принимает закон, предписывающий правительственному ведомству определенные действия, а затем не предоставляет достаточных средств для их выполнения. Подобные предписания появляются гораздо чаще, чем обычно думают.

В последующем разделе данной главы мы исследуем мотивы, побуждающие служащих в организациях признавать власть. Эти мотивы представляют собой всего лишь часть общего комплекса влияний, определяющих поведение служащего. Только оценивая ситуацию в целом, мы можем предсказать, когда и в какой мере он признает предложение полномочным. Таким образом, в этой главе власть будет интересовать нас не как изолированный феномен, а лишь в сочетании с той ролью, которую властные полномочия играют в единой схеме организационного поведения.

ВЛАСТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ И РАЗДЕЛЕНИЕ ТРУДА

В чем состоит практическая польза власти? Каким образом она облегчает сотрудничество в организациях? Ее главное предназначение — обеспечивать как можно большую гибкость в разделении труда, связанного с принятием решений. Любой служащий в организации имеет бесчисленные варианты выбора поведения. Каждый такой выбор отражает отчасти его собственное убеждение в том, что следует поступать определенным образом, а отчасти его согласие с убеждением других членов организации в том, что следует поступать определенным образом (т.е. признании им власти). Распределив задачу изучения различных об-

стоятельств, связанных с таким выбором, между многими работниками, можно обеспечить более тщательный и квалифицированный анализ этих обстоятельств, чем если бы какой-то работник в одиночку выполнял всю эту задачу в целом. Без признания власти каждый элемент каждого решения обязательно анализировался бы заново всякий раз при передаче от одного человека к другому; и получатель информации вынужден был бы убеждать себя в правильности предложения. И если бы признания власти вообще невозможно было бы добиться, то либо каждый служащий должен был бы всегда принимать самостоятельные решения, т.е. ему пришлось бы принимать их без помощи других членов организации, либо убеждение на каждом этапе обмена информацией превратилось бы в огромную работу.

ВЛАСТЬ В ПОВСЕДНЕВНОЙ ЖИЗНИ

Использование власти для извлечения выгод от специализации присуще не только организациям. То же самое обычно происходит и в нашей повседневной жизни, когда мы соглашаемся с предложением врача принимать такое-то лекарство или с советом адвоката, что в обсуждаемом контракте должен содержаться еще такой-то пункт. Поскольку мы сами не имеем медицинского или юридического образования, то склонны принимать предложения лиц, которые получили такую подготовку или приобрели подобный опыт, даже не пытаясь полностью понять лежащие в их основе резоны или оценить их правильность. Феномен власти в этих ситуациях проявляется точно так же, как и в организациях. Область признания здесь имеет те же пределы, что и в организационных ситуациях; и мы увидим, что даже глубинные психологические мотивы признания власти и в том и в другом случае имеют единую природу.

Единственная существенная особенность принятия власти в организациях по сравнению с внеорганизационными ситуациями заключается в том, что внутри организации власть используется чаще и более систематически в качестве метода специализации процесса принятия решений. Значительная часть работы, которую выполняют члены организации — особенно те, кого мы называем "начальниками", "руководителями" или "администраторами", — состоит в выработке предложений относительно поведения других. Более того, принятие большинства решений в организациях — это сложносоставной процесс: решения принимаются не одним каким-то лицом, а являются результатом комплексного процесса планирования, обсуждения и обмена информацией, в котором зачастую участвует множество людей.

СЛОЖНОСОСТАВНЫЕ РЕШЕНИЯ И ВЛАСТЬ

Рассмотрим конкретный пример таких сложносоставных решений. Основная задача Управления экономического сотрудничества (УЭС) — это предоставление европейским правительствам долларовых субсидий или кредитов для оказания им помощи в импорте товаров, необходимых для экономического роста. Первоначально планируется квартальная программа, определяющая, сколько товаров каждого типа необходимо импортировать каждой стране и какую долю этого импорта следует финансировать из фондов УЭС. Затем страны подают заявки на финансирование конкретных партий товаров в рамках установленной поквартальной разверстки¹.

Предположим теперь, что перед неким служащим УЭС, состоящим в должности "экономиста-аналитика", лежит заявка от британского правительства на закупку 10 тыс. т угля для отправки в Великобританию. Прежде чем поддержать эту заявку, наш экономист-аналитик проверит (наряду с прочим) квартальную разверстку на поставку угля в Великобританию по программе "восстановления Европы" и объем угольных поставок, уже профинансированных в текущем квартале. Если его проверка покажет, что заявка на новую партию товара согласуется с "политикой" Управления, то он примет решение санкционировать ее.

Но что это за "политика", с которой он сверяет заявку? Она состоит из целого комплекса решений (включая решения о разверстке), которые были приняты кем-то еще в УЭС (согласно действующей схеме разделения труда) и затем сообщены аналитику. Таким образом, аналитик признает полномочность этих, принятых кем-то еще, решений, взяв их за основу для своих собственных решений. За исключением особых случаев он сам не решает заново эти вопросы политики всякий раз, когда к нему попадает конкретная заявка на предоставление помощи².

Не следует думать, что политический курс, которым экономист-аналитик руководствуется в своих решениях, обязательно или хотя бы обычно исходит от должностных лиц, стоящих выше него в иерархии. К примеру, однажды перед одним из основных подразделений УЭС была поставлена задача составлять поквар-

¹ Чтобы избежать ненужных подробностей, реальный процесс существенно упрощен в этом изложении и описан лишь в основных чертах.

² Конечно, аналитик может получить искаженную информацию о политике в конкретном вопросе, или неверно применить эту политику в своем решении, или же обстоятельства, связанные с решением, могут заставить его задуматься, не следует ли изменить политику. В крайнем случае он, возможно, даже усомнится, не следует ли ему отказаться рассматривать этот курс как полномочный и применить к своему решению политику, исходящую из других источников. Всем этим ограничениям области применения власти будет уделено внимание в данной главе.

тальную разверстку (так называемый "отдел программирования" при заместителе управляющего). Отдельное подразделение (называемое "отделом снабжения"), находящееся на том же уровне организационной структуры, что и отдел программирования, но не подчиненное в иерархии заместителю управляющего, применило эту разверстку к конкретным заявкам на помощь. Официальная иерархия этого ведомства (в лице управляющего) участвовала в этой схеме властных полномочий только тем, что утвердила принятое разделение труда, т.е. от нее исходило указание подразделению снабженческих операций следовать курсу, воплощенному в разверстке, которую подготовило планирующее подразделение.

Этот пример станет еще более убедительным, если принять во внимание тот факт, что разделение труда между планирующим подразделением и подразделением снабженческих операций сложилось как результат взаимопонимания между служащими, достигнутого за несколько месяцев до оглашения управляющим формального штатного расписания, придавшего этому разделению труда и этой схеме распределения властных полномочий "официальный статус". Незапланированная неформальная субординация такого рода — очень распространенное в организациях явление. Во многих случаях такие не-иерархические каналы реализации власти, (т.е. разделение труда в процессе принятия решений) складываются совершенно неформально, когда часть служащих в организации осознает, что другое подразделение занимает значительно более благоприятные, чем они, позиции в обеспечении необходимых препосылок для принятия решения. Например, главы департаментов в муниципалитете зачастую согласятся с решением департамента по кадрам об организации перерывов для отдыха служащих (не ставя под сомнение источник полномочности этого решения), поскольку они уверены, что кадровый департамент лучше них способен оценить достоинства такого шага.

Коллективные решения — т.е. участие в принятии решения большого числа служащих и структурных подразделений организации — это нормальный процесс в организациях. Многие решения, признаваемые полномочными, так никогда и не были воплощены в официальных распоряжениях, и даже в случае появления официального приказа подпись конкретного лица, принадлежащего к властной иерархии, мало говорит о том сложном процессе принятия решения, который всякий раз предшествует утверждению и даже составлению приказа. Изучать феномен власти только по официальным документам — значит получить весьма обманчивое представление о значении формальной иерархии в единой структуре власти административного ведомства.

На этом закончим общие рассуждения о власти и ее связи с разделением труда. Более глубокое понимание механизма власти в организации опирается на анализ мотивов, побуждающих служащих признавать власть. Именно к этому анализу мы сейчас обратимся.

ПОЧЕМУ ЛЮДИ ПОДЧИНЯЮТСЯ

Поздно вечером мы стоим на обочине у перекрестка, где вывешен знак "остановка обязательна", и наблюдаем за немногочисленными запоздалыми машинами, изредка проезжающими мимо этого знака. Каждая аккуратно останавливается, хотя водителю ясно, что на многие мили вокруг нет ни одной другой машины (как и полицейского). Почему они останавливаются? Клерк обрабатывает огромное количество заявлений, поскольку ему было сказано их обрабатывать, и делает это, не ставя под сомнение ни используемые приемы — хотя они и могут показаться ему нелепыми, — ни конечную цель. Почему он подчиняется?

В другой ситуации служащему даны ясные и конкретные указания сделать что-либо и тем не менее он "забывает" или даже отказывается это делать. В чем причина такого расхождения? Почему некоторых людей легко заставить повиноваться почти любому приказу, тогда как другие агрессивно отказываются подчиняться даже самому простому распоряжению? Почему приказ, данный кем-то, в ком признают "главного", принимается, и тот же самый приказ наталкивается на возмущение и саботаж, если исходит от другого человека? Это как раз те вопросы, на которые мы должны ответить на следующих страницах. В предыдущих главах мы уже рассматривали некоторые факторы, которыми обусловлено подчинение. Остается привести в единую систему причины подчинения и его пределы.

Поскольку человек, принимающий предложения, может делать это, исходя из самых разных побуждений, постольку в любой организации мы обнаружим множество различных типов отношений власти, соответствующих этим различным мотивам подчинения ей. В последующих разделах будут описаны эти различные типы власти, а именно: власть, основанная на доверии; власть, основанная на самоотжествении; власть, основанная на санкциях; и власть закона.

ВЛАСТЬ, ОСНОВАННАЯ НА ДОВЕРИИ

Люди принимают предложения лиц, к которым испытывают большое доверие. В любой организации есть некоторые люди, кото-

рые в силу прежних успехов, репутации в целом и прочих факторов обладают значительным влиянием или властью. Их предложения часто принимаются без какого бы то ни было анализа того, насколько они разумны. Даже когда предложения такого человека не принимаются, их отклоняют неохотно и лишь потому, что им противостоит более сильный авторитет.

Власть, основанная на доверии, может быть ограничена особой сферой компетенции, в которой человек завоевал репутацию. Так, руководитель может подписать требование на конторское оборудование, подготовленное его секретарем, не анализируя его и даже не читая, потому что он уверен в способности секретаря принимать правильные решения в этой области. В подобном случае секретарь имеет власть над своим работодателем. В любой сложной организации высший руководитель по самой природе своей должности вынужден либо принимать предложения снизу на основе доверия, т.е. слепо доверять им без какого бы то ни было основания, либо отказываться принимать их, исходя из собственных предубеждений или ощущений. Думать, что президент Соединенных Штатов или мэр крупного города в состоянии с полным пониманием оценить коллективные предложения целой сложной организации, нелепо.

Во многих ситуациях полномочность решениям придает доверие к людям, которые даже не являются членами данной организации. Взять хотя бы такой потрясший мир пример: полагают, что покойный президент Рузвельт принял решение израсходовать 2 млрд долл. на разработку атомной бомбы, опираясь на рекомендацию Альберта Эйнштейна. Президенту даже не к кому было обратиться за независимой экспертизой этой рекомендации. Конечно, он мог выяснить мнение других физиков, что, вероятно, и сделал. Но даже если и так, он все равно принимал это решение, опираясь на свое доверие к тем физикам, с которыми консультировался. Он даже не мог понять их доводов в пользу данного шага, не имея серьезной подготовки в области физико-математических наук.

Мы уже отмечали, что власть, основанная на доверии, — это широкоизвестное явление повседневной жизни, не относящейся к жизни организаций. В обществе в целом это, вероятно, основной из действующих типов власти. Люди, как правило, уверены, что врачи способны излечить их недуги; что плотники могут построить им дома; что механики могут починить их машины; что юристы способны дать им хороший юридический совет. Этим специалистам обычно подчиняются в пределах предполагаемой

сферы их компетенции. Люди, нуждающиеся в их совете и принимающие его, делают это почти полностью на основе доверия к способности и желанию этих специалистов предложить правильное решение¹.

Функциональный статус. Как внутри, так и вне организаций готовность признавать властные полномочия, опирающаяся на доверие, простирается еще дальше. Неспециалист обычно не только не способен оценить качество совета, который он получает от специалиста, но зачастую не в состоянии оценить и компетентность специалиста, кроме как на основе неких поверхностных и формальных критериев, которые дает специалисту его статус.

Как мы увидим из дальнейшего изложения, существуют по крайней мере два вида статуса, которые можно назвать *функциональным статусом* и *иерархическим статусом*. В данный момент нас интересует именно функциональный статус. Человек имеет функциональный статус в конкретной области знания, когда его решения и рекомендации в этой области принимаются как более или менее авторитетные.

В традиционных профессиях статус обычно дается на основе критериев, выработанных самими представителями этой профессии. Степень доктора медицинских наук молодому врачу присваивают медики-профессионалы (через соответствующий медицинский факультет); точно так же присуждаются степени в области права и технических наук или диплом профессионального независимого бухгалтера. В других случаях функциональный статус в конкретной области дает опыт работы по специальности. Человек с большим стажем работы в качестве специалиста Комиссии по торговле между штатами может приобрести статус отраслевого экономиста по транспорту.

Читатель, несомненно, может привести и другие примеры приобретения функционального статуса. Стоит заметить, что в большинстве случаев сами специалисты, составляя более или менее организованную профессиональную группу, играют важную роль в определении прав того или иного лица на обладание статусом в их профессии. Поскольку существуют официальные "законные" пути приобретения статуса, то полученные таким образом полномочия представляются собой сочетание власти, основанной на доверии, и власти закона.

Власть, основанная на доверии, и иерархия. Не следует полагать, что власть, основанная на доверии, всегда действует вне иерархических линий субординации. Доверие может служить такой

¹ Дальнейшее развитие этого вопроса см.: Talcott Parsons. *The Professions and Social Structure*//Essays in Sociological Theory Pure and Applied. Glencol, Illinois: The Free Press, 1949. P. 189.

же мощной опорой иерархической власти, как и неиерархической. Подчиненный с гораздо большей готовностью следует приказу начальника, если доверяет его уму и здравому смыслу или уверен в том, что начальник гораздо лучше знаком с ситуацией, нежели он сам.

В частности, когда требующая решения проблема затрагивает работу нескольких подразделений организаций, положение руководителя, имеющего в формальной организационной структуре иерархическую власть над всеми этими подразделениями, зачастую считается наилучшим для принятия решения, поскольку он располагает "полной картиной" происходящего. Поэтому координирующие функции, которые обычно исполняют люди, обладающие иерархической властью, опираются, по крайней мере частично, на полномочия, основанные на доверии, — т.е. на убеждении подчиненных в том, что начальник лучше всех информирован о ситуации в целом¹.

Люди, занимающие высокое положение в административной иерархии, часто посвящают больше времени, чем их подчиненные, внешним связям организации — ее отношениям с другими организациями, с законодательным органом, с группами давления и т.п. Когда решения имеют "политические" последствия или способны повлиять на "общественное лицо" организации, полномочия руководителя высшего уровня в иерархии могут быть признаны его подчиненными в силу их уверенности в том, что он лучше разбирается в политических "тонкостях" вопроса.

Один из приемов, применяемых руководством для укрепления морального духа в организации, состоит в том, чтобы внушить служащим доверие к себе и таким образом побудить их следовать приказам с готовностью, а не просто из обязанности это делать или из боязни этого не делать. Военные исторические хроники наполнены описаниями подвигов войск, которые продвигались вперед в крайне трудных ситуациях, потому что верили в способности и мудрость своих командиров. Генерал Паттон являет собой пример офицера, который внушал высочайшее доверие и власть которого признавали с энтузиазмом, несмотря на то, что он не вызывал большой любви и необычно часто применял формальные санкции или наказания.

Харизматические лидеры. История знает множество примеров лидеров — среди них порой, но отнюдь не всегда встречаются и пред-

¹ Конечно, во многих случаях подчиненные предпочитают договариваться непосредственно друг с другом, объединяя специальные знания разных заинтересованных подразделений. В этих случаях руководитель, стоящий на более высокой ступени организационной иерархии, может участвовать, а может и не участвовать в принятии этих решений; или же его могут всего лишь попросить утвердить решение, о котором договорились между собой его подчиненные. В такой ситуации подчиненные как группа проявляют власть над своим начальником, который доверяется решению, совместно выработанному ими.

ставители официальной иерархии, — которые вызывают столь высочайшее доверие у своих сторонников, что в их глазах просто "не могут совершить ошибку". Такой лидер обычно становится также символом самоотождествления группы, и его власть, основанная на доверии, подкрепляется властью, основанной на отождествлении. Фактически это круговой процесс, поскольку группа, отождествляющая себя с лидером, проявляет меньшую критичность к его суждениям и все большую и большую веру в мудрость его руководства.

Таких людей немецкий социолог Макс Вебер назвал "харизматическими лидерами", а власть, которой они пользуются над своими сторонниками, — "харизмой". К сожалению, рассуждения Вебера и других авторов о харизматических лидерах имеют слегка мистический оттенок, и вполне удовлетворительная социально-психологическая теория харизмы нигде не получила полного развития. Как говорилось выше, харизму, наверное, лучше всего трактовать как сочетание власти, основанной на доверии, с властью, основанной на самоотождествлении¹.

ВЛАСТЬ, ОСНОВАННАЯ НА ОТОЖДЕСТВЛЕНИИ

Воздействие групповой лояльности на поведение довольно подробно рассматривалась в главе 3. Сейчас нет необходимости повторно излагать эти рассуждения. Здесь мы покажем зависимость между самоотождествлением и признанием власти.

Эта зависимость двоякая. Во-первых, у большинства людей область признания решений, нашедших благоприятный отклик в группе, с которой себя отождествляют, очень обширна. Зачастую более точно было бы говорить о признании власти *группой отождествления*, чем о признании власти *индивидуумом*. Поскольку существование подобной группы создает у ее членов новые ценности — в частности, ценность выживания самой группы — в дополнение к уже имеющимся у них ценностям, постольку область признания членов группы весьма отличается от области признания людей, не связанных с группой.

Во-вторых, предложения, выдвигаемые членами группы, зачастую принимаются с большей готовностью, чем те же предложения, но исходящие от "посторонних". Этот факт лежит в основе методов давления. Добиться, чтобы член группы поддержал твое предложение, зна-

¹ Н.П. Gerth, C. Wright "Основатель" движения или организации — это зачастую харизматический лидер, например Джордж Вашингтон, Джифорд Пинчот (Управление лесного хозяйства США). Ощущение группы, что она находится в окружении внешних опасностей, несомненно, способствует групповой идентификации и доверию к лидерам (как средству ослабления страха). Поэтому появление харизматических лидеров — характерная черта кризисных ситуаций, что и доказывают Ф.Д. Рузвельт, Джон Л. Люис, Авраам Линкольн и т.д.

чит, значительно повысить шансы на то, что оно будет принято. Специалисты, как правило, гораздо более восприимчивы к предложениям, исходящим от представителей их профессии, нежели к тем, что исходят от других людей, даже если эти предложения совершенно не относятся к сфере их профессиональной компетенции. Член братства скорее всего согласится с предложением товарища по братству; адвокат может быть склонен благосклонно взглянуть на рекомендации других адвокатов, а сотрудник Министерства иностранных дел — с уважением отнестись к суждениям других сотрудников своего министерства. Кроме того, групповое отождествление облегчает "выход" на людей, принимающих решения. Человек, приехавший в Вашингтон, может столкнуться с трудностями в поиске лиц, принимающих решения или способных оказать влияние на них. Ему будет значительно проще "выйти" на таких людей, если он найдет друга, который "знает все входы и выходы".

По этой причине человек, принадлежащий одновременно к двум идентификационным группам, часто становится важным каналом обмена информацией между этими группами и их взаимного влияния. Значение такого двойного отождествления уже рассматривалась в главе 3, когда речь шла о двойном самоотождествлении руководителя с первичным трудовым коллективом, состоящим из его подчиненных, с одной стороны, и с равными ему по положению коллегами и с общим начальством — с другой.

ВЛАСТЬ, ОСНОВАННАЯ НА САНКЦИЯХ

Наиболее широко признанным оружием начальства служит санкция, т.е. способность начальства придать приятные или неприятные последствия действиям подчиненного. А вот что не столь часто признается, так это тот факт, что этот аспект власти — как и другие, упоминавшиеся выше — является прерогативой не только вышестоящих в служебной иерархии должностных лиц. Такой властью порой обладают и подчиненные, а также лица, не принадлежащие к организации¹.

¹ Термин "санкции" здесь употребляется в широком смысле и включает в себя как награды (позитивные санкции), так и наказания (негативные санкции). Разница между наградой и наказанием трудно различима. Не хотелось бы пережить ситуацию, когда ускользает предвкушаемое вознаграждение. Или, например, чем является повышение по службе — наградой или наказанием? Отказ в повышении — это типичная санкция и неприятное переживание. Если человек ожидает вознаграждения или надеется на него, то власть лишить вознаграждения — это власть применить негативные санкции. В утверждении, что человеком движет желание получить награду или, наоборот, желание избежать негативных санкций, отчасти присутствует игра словами.

Внеиерархические санкции. Одна из наиболее очевидных санкций, имеющих в распоряжении тех, кто стоит на нижних ступенях иерархической лестницы, — это забастовка. Очень часто сами по себе забастовки запрещены или не применяются государственными служащими, но подобные массовые санкции все же существуют. Широкое возмущение приказом сверху может привести к организованному или стихийному замедлению темпа работы. Или оно может повлечь за собой "всеобщее непонимание" приказа и т.п. В главе 4 довольно подробно рассматривались имеющиеся в распоряжении недовольной рабочей группы методы обструкции как своих коллег, так и вышестоящих должностных лиц.

Подобным же образом группы, не принадлежащие к структурному подразделению или даже ведомству в целом, очень часто имеют возможность применять санкции. Например, кадровое управление может отказать утвердить желанное повышение. Чтобы добиться повышения, возможно, придется обратиться к перегруженному другими делами руководителю ведомства или даже провести переговоры с каким-либо внешним ведомством вроде Комиссии гражданской службы. Достижение этой цели может потребовать консолидации вышестоящих лиц в ее поддержку; дискуссии (возможно горячей) до обращения к общему начальству; решения, которое реально может привести к разрыву отношений; эмоциональных потрясений, которые, возможно, воплотятся в будущем в натянутой рабочей атмосфере; испытания силы или влияния на общего руководителя, которое в случае проигрыша может повлечь за собой изменение властной структуры организации; и в итоге все может закончиться разочарованием проигравших и их начальников и т.д. Поэтому насколько попытка пересмотреть решение управления кадров обременительна и неприятна, настолько мощная санкция имеется в распоряжении управления.

В определенном смысле любое предложение заключает в себе возможность санкции. Люди обычно не любят говорить "нет", кому-то отказывать; при этом их реакция может носить самый разнообразный характер — от патологической неспособности говорить "нет" до почти полного безразличия к чувствам других людей. Поэтому ответ "нет" связан как минимум с неприятным ощущением, что кого-то расстраивашь. Эксплуатируя это чувство, любой может приобрести власть над другими, научившись делать свои предложения таким образом, чтобы добиться максимальной выгоды от этой "санкции".

Санкции и иерархия. Соотношение власти, опирающейся на санкции, и организационной иерархии можно рассмотреть с более общих позиций. Становясь членом организации, человек принимает систему взаимоотношений, которая ограничивает его индивидуальность или его свободу действий. Он с готовностью делает это, так как считает, что, несмотря на ограничения со стороны организации, участие в ней предпочтительнее любого другого имеющегося у него варианта¹. Чтобы оставаться членом организации, он должен продолжать с определенной степенью твердости придерживаться той совокупности правил, на которой строится организация. Хотя полномочия увольнять служащих все в меньшей мере принадлежат какому-либо одному начальнику (из-за меритократической системы, централизованного управления кадров, профсоюзов и т.д.), тем не менее кто-то в организации все же наделен этими полномочиями, что составляет в сущности одну из ее рабочих процедур. Санкции, рассматриваемые в этом разделе, представляют собой в основном именно санкции *организации*, вводимые в действие через ее рабочие процедуры, а не особые прерогативы или полномочия *отдельных должностных лиц*. Однако в настоящее время отдельные должностные лица обычно оказывают большее влияние на этот процесс, чем непокорные подчиненные, и таким образом иерархическая власть до некоторой степени подкрепляется организационными санкциями.

Правило ожидаемых реакций. В сущности санкция — это хлыст на стене: одно лишь его присутствие обычно порождает уступчивость, хотя реально он может применяться не часто. В значительной степени власть санкций подкрепляется поведенческими реакциями на саму возможность применения этих санкций. Перед членом организации редко ставят ультиматум: "делай то-то и то-то, а не то придется нести ответственность". Скорее он сам предвидит последствия постоянного неподчинения или неспособности угодить лицу или лицам, которые имеют возможность применить к нему санкции, и это опасение действует как постоянный побудительный мотив и без чьих-либо угроз. Если необходимо реальное наказание, значит, не возымела действия санкция — т.е. опасение возможного наказания не предотвратило нежелательное поведение.

Реакция на санкции. Польза негативных санкций (наказаний) как механизма власти ограничена. Люди, даже государственные служащие, не любят, когда ими "помыкают", и угроза наложить санкцию часто ставит под угрозу судьбу предложения, а не наобо-

¹ По этому вопросу см.: Simon. Administrative Behavior. Chap. 6; Barnard. Op. cit. Chap. 11.

рот. Предложение, подкрепленное открытой угрозой наказания, часто имеет множество последствий кроме желательного — принятия. Для организации это обстоятельство может иметь разрушительные последствия, поскольку чревато расколом — делением организации на несколько враждебных лагерей. Кроме того, в результате снижается моральный дух, а это значит, служащие с меньшей готовностью будут вносить свой вклад в организацию.

Позитивные санкции, такие, как прибавка к жалованью или повышение по службе, действуют, как правило, с весьма средней эффективностью, исключение составляют лишь "высокомобильные" служащие (см. главу 2), чьим устойчивым внутренним ценностям соответствует этот тип вознаграждения. Во многих случаях положительные стимулы, основанные на внутренних ценностях служащего (принятие целей организации как своих, стремление к одобрению со стороны рабочей группы, желание участвовать в процессе планирования), могут вызвать энтузиазм сотрудников и тем самым исключить необходимость негативных санкций.

Другие ограничения действенности санкций. Возможности санкций ограничены не только желанием полномочных лиц ограничить их применение. Большинство правительственных функционеров действуют в рамках системы гражданской службы, которая строго ограничивает традиционные санкции руководства — а именно право нанимать и увольнять. Например, в одном из крупнейших городов страны комиссар полиции имеет право уволить начальника полиции только после слушаний в Комиссии гражданской службы и затем апелляции в суд. На практике, за исключением самых крайних ситуаций, он не пользуется правом этой санкции. Подобные же ограничения действуют и на национальном уровне, и во многих штатах.

Но право нанимать и увольнять может быть ограничено и совершенно иными обстоятельствами. В период нехватки свободной рабочей силы применение этой санкции весьма ограничено из-за того, что работодатель не в состоянии нанять работников на место уволенных. И это относится не только к увольнениям. Возможности выговора тоже более ограничены, поскольку работник может более свободнее использовать свое право оставить работу.

Очень часто применению конкретных санкций препятствуют организационные особенности. Например, возможна ситуация, когда на человека возложена обязанность выполнять определенные функции, но при этом в своей работе он поставлен в зависимость от других людей в других подразделениях, к которым он не в состоянии применить никаких действенных санкций. В подобном случае

нужно опираться на иной источник власти, чем санкция. По мере усложнения организаций эта проблема становится острее и своего пика, вероятно, достигает в центральном аппарате федерального правительства.

В государственной администрации санкции могут быть ограничены политическими связями служащего. В ведомствах, принадлежащих к системе гражданской службы, этот тип ограничений, вероятно, играет менее важную роль, чем в других, но тем не менее этот фактор действует на всех уровнях управления. Многие должностные лица будут терпеливо сносить от двоюродного брата влиятельного конгрессмена такое поведение, которое они не потерпели бы ни от кого другого.

Поскольку понятие "власть" в сознании большинства людей так тесно связано с представлением о негативных санкциях — ужасных вещах, которые может сделать начальник, — то важно подчеркнуть: (1) санкции действуют не только строго по иерархическим каналам: подчиненные и "равные по положению" также имеют в своем распоряжении санкции, как и руководители; (2) ведомства могут выполнять и зачастую выполняют свои задачи при том, что руководители не обладают всеми обычными формальными санкциями; (3) очень часто санкции не являются самым эффективным средством обеспечения власти.

ВЛАСТЬ ЗАКОНА

Существует еще одна причина, по которой служащие принимают предложения других членов организации — менее рациональная, но, вероятно, более серьезная причина, чем желание избежать рассмотренных выше организационных санкций. Люди признают "законную" власть, поскольку считают, что *должны* принимать "правила игры".

Законность. Как мы видели в главе 2, в течение всей своей жизни люди усваивают убеждения, ценности и нормы общества. Они узнают, что они должны и чего не должны делать. Одна из ценностей, которые им прививаются, состоит в том, что человек должен соблюдать правила игры. Эту мораль усваивают очень рано. Когда ребенок присоединяется к другим детям, играющим на площадке в мяч, он не ожидает, что правила игры будут меняться для его удобства. Он скорее надеется приспособить свое поведение к этим правилам. Хотя какое-то правило может быть оспорено, но как только этот вопрос прояснен, утверждение, что этому правилу необходимо следовать, сомнению не подвергается.

Точно так же, когда люди вступают в организации, большинство из них считает себя обязанными следовать правилам игры — рабочим процедурам организации. Эти рабочие процедуры определяют: как должна быть сделана работа; как в случае возникновения будут решаться текущие проблемы; каким образом будут урегулированы конфликты. Они предусматривают, что по таким-то вопросам человек примет предложения того или иного лица или организации; обязательно получит консультацию такого-то подразделения; утвердит свою работу у такого-то; будет работать над делами, которые поступят к нему в таком-то порядке, и т.д.

Порядок работы в организации предполагает, что сотрудник будет принимать предложения других сотрудников по вопросам, которые им поручены. Это согласие — одно из тех правил игры, которых он считает себя обязанным твердо придерживаться. Таким образом, люди в организациях признают власть других лиц еще и постольку, поскольку думают, что *должны* признавать ее.

Рассмотрим конкретный, хотя и гипотетический пример. После окончания колледжа студент принимает решение начать профессиональную деятельность в качестве работника управления кадров в федеральной гражданской службе. Как условие поступления на работу он держит соответствующий экзамен. Он успешно сдает экзамен, принимается на службу и получает должность младшего сотрудника по штатному расписанию в центральном управлении кадров Министерства сельского хозяйства Соединенных Штатов. Когда он приступает к работе, ему выделяют рабочее место и знакомят с теми процедурами и методами, которым следуют в этом управлении. Ему предоставляют служебную инструкцию, из которой он может узнать, как поступать в определенных обстоятельствах. Ему объясняют его взаимоотношения с другими лицами в организации: кто его начальник, какой сектор ведомства подпадает под его компетенцию при составлении штатного расписания и т.д. Как правило, ему не придет в голову, что применяемые здесь методы классификации не удовлетворительны, или что он должен отчитываться перед кем-либо, кто не является его начальником. Он подчинится правилам игры, т.е. порядку установленному в организации, в которую он вступил.

Законность и иерархия. Служебные отношения в организации, определяемые термином "иерархия", представляют собой особую организационную процедуру реализации власти закона. Признание членом организации принятого порядка предполагает признание своей обязанности соглашаться с предложениями вышестоящего на служебной лестнице лица, по крайней мере в границах терпимости — "области принятия". Таким образом, независимо от того, наличеств-

вуют ли прочие основания для подчинения или нет (доверие, отождествление или санкции), члены организации будут считать, что должны подчиняться своему руководству. Законность — это один из важнейших источников власти вышестоящего лица в иерархии.

Представление о том, что иерархическая власть законна, существенно подкреплена предшествующей социальной обработкой. Иерархическое поведение — это поведение институциональное, которое привносятся в организацию все ее члены. Как исполнители ролей в мистерии, представляющей страсти господни, которые начинают учить свои роли в раннем детстве, "младшие по должности" подчиняются "старшим", потому что так они были воспитаны с младенчества, начиная с отношений между родителями и ребенком и продолжаясь на протяжении почти всей жизни в социальной и организационной иерархии, пока смерть не завершит это особое социальное образование. При иерархичном поведении люди, знающие свои роли, выбирают роль младшего или старшего. "Младшие" считают, что должны подчиняться "старшим"; "старшие" считают, что им должны подчиняться.

Наше общество чрезвычайно иерархично. На успех обычно смотрят с точки зрения продвижения по службе. Общественное положение и финансовое вознаграждение тесно связаны с продвижением по служебной лестнице, так же как образование и, возможно, даже любовные успехи. Продвижение вверх в иерархии обычно считается признаком нравственности, хорошего характера, хороших руководящих качеств, социальной ответственности и превосходных интеллектуальных способностей.

Иерархии придают особое значение почти во всех организациях. Это потому, что иерархия представляет собой процедуру, выполнение которой не требует никакой подготовки, никакого убеждения, никаких особых стимулов. Почти полностью она опирается на предшествующую подготовку — подготовку настолько тщательную, что мало какие другие организационные процедуры в организации могут вообще с ней сравниться. Более того, иерархия очень все упрощает. Гораздо проще сказать новому члену организации: "Икс это твой начальник", чем: "В этой ситуации сделай это, а в той ситуации сделай то".

ОГРАНИЧЕННОСТЬ ИЕРАРХИИ КАК ИСТОЧНИКА ЗАКОННОЙ ВЛАСТИ

Хотя наше общество проводит очень хорошую предварительную работу по подготовке к иерархическим порядкам, но оно, возможно, делает это не так хорошо, как другие общества или другие эпохи. Поскольку поведение, относящееся к феномену иерархии, это

поведение, которое отражает преобладающие в обществе нравы, то по мере изменения этих нравов меняется и поведение. Западный человек XIX в., вероятно, получал много лучшую подготовку к этой организационной процедуре, чем современный западный человек. Ясно, что дни, когда руководитель мог делать почти все со своей организацией, что хотел, ушли в прошлое. По мере того как человек благодаря образованию и большему разнообразию внеорганизационного опыта приобретает все большее чувство собственного достоинства, он, вероятно, все менее склонен подчиняться тому типу власти, который ассоциируется с иерархическим порядком.

Более того, кажется, что некоторые черты нашей современной цивилизации меняют ожидания людей, связанные с поведением и вообще взаимоотношениями в организациях. Иерархический порядок особенно ослабевает по мере того, как разделение труда в обществе превращает людей в незаменимых и творческих специалистов. С ростом значения специалистов в профессиональной и технической областях наблюдается соответствующая тенденция в рабочих правилах организации — тех правилах, которыми определяется власть закона — придавать все большее значение функциональному статусу и все меньшее иерархии. Служащие все больше привыкают принимать предложения функциональных специалистов — и к самому сознанию того, что они должны принимать эти предложения. Как следствие, руководитель в формальной иерархии имеет в своих руках гораздо меньше законной власти, чем даже поколение назад.

Глава 7

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ: КОММУНИКАТИВНЫЕ ПРОЦЕССЫ

Трагедия, которую пережили американцы в Пирл-Харборе в 1941 г., — это один из драматических примеров возможных последствий сбоя при обмене информацией в организации. Этой трагедии, несомненно, можно было бы избежать, если бы не два серьезных срыва в военной системе передачи информации. Первый — отсутствие у высшего военного руководства должного внимания к перехваченному сообщению "Ветры", которое предупреждало о предстоящем нападении. Второй — невозможность передать военному командованию на Гавайских островах информацию о приближении к Пирл-Харбору неизвестных самолетов, которые один военный служащий случайно заметил на мониторе радарной установки.

Менее драматичную, но такую же важную роль обмен информацией играет в повседневной работе каждой организации. Без него нельзя сделать даже первых шагов к человеческому сотрудничеству, а говорить об организационных проблемах вообще невозможно, не упомянув или по крайней мере не имея в виду обмен информацией. Фактически в предыдущих главах едва ли найдется тема, которая не связана с обменом информацией. В частности, обмен информацией есть основа для осуществления полномочий. Настоящая глава будет посвящена изучению природы обмена информацией и препятствиям на пути ее эффективной передачи.

РОЛЬ ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ В ОРГАНИЗАЦИИ

Выбор модели поведения служащих организации в их каждодневной деятельности можно рассматривать как следствие определенных предпосылок — ценностных и практических. Источники этих предпосылок обозначены как "воздействия" на различные варианты поведения служащего. Когда член организации должен принять конкретное решение, он исходит из предпосылок, данных

ему этой организацией, и принятое им решение, переданное в этой же организации другим лицам, обеспечивает им предпосылки для принятия следующих решений.

Этот процесс — центральный для всех моделей поведения в организации. Его можно проиллюстрировать примером полицейского, патрулирующего в автомобиле какой-либо конкретный район. Он получает общие инструкции по патрулированию и утвержденный регламент. Утром, приступая к работе, он может получить конкретные указания относительно объектов наблюдения в течение дня, список номерных знаков похищенных автомобилей и, скажем, описание беглого преступника. Во время патрулирования может быть получено по радиотелефону задание проверить сигнал о проникновении в магазин преступников.

Патрульный полицейский в этом случае становится источником информации, влияющей на поведение других членов организации. Его докладная о проверке упомянутого магазина передается в следственный отдел, где становится предпосылкой для дальнейших действий следователя. Некоторые данные из его докладной включаются в еженедельную сводку начальнику полиции. Информация, содержащаяся в этой недельной сводке, может привести, скажем, к перераспределению районов патрулирования, чтобы нагрузка на полицейских была более равномерной. Другие данные из этой сводки будут внесены в досье о ломбардах, которые систематически проверяют следователи на предмет появления краденых вещей.

ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ И СТРУКТУРА ОРГАНИЗАЦИИ

Прослеживая путь любой информации от ее источника до пункта назначения, мы обнаруживаем сложную систему каналов, по которым текут команды и информация. Если на процесс передачи информации смотреть из центра принятия решения, то можно видеть, что информация из источника ее происхождения притекает в центр принятия решения, откуда принятое решение направляется далее, чтобы оказать влияние на других членов данной организации, выполняющих это решение.

Наилучшее место принятия конкретного решения в организации в значительной степени будет определяться тем, куда информация эффективно и легко может быть передана из источника ее происхождения и откуда так же эффективно и легко принятое решение может быть передано в пункт совершения действия. Приведем пример. На решение работника социальной службы по

заявлению об оказании материальной помощи должны влиять следующие факторы: (1) экономическое и социальное положение заявителя; (2) принятая практика в данной сфере деятельности и (3) принятые правила и социальная политика данного учреждения. Информацию по первому пункту получают в результате собеседования с заявителем, письменных запросов в соответствующие инстанции и обследования на месте. По второму пункту знания приобретаются в результате обучения и подготовки работника социальной службы, а также учета мнения и опыта вышестоящих начальников. Согласно третьему пункту политика данного учреждения регулируется в основном законодательным органом и руководителями организации.

Если решение по заявлению будет принимать работник социальной службы, то все эти сведения должны быть ему известны. В этом случае издержки передачи информации будут состоять из затрат его собственного времени на проведение обследования, расходов на его обучение общепринятым принципам в данной сфере деятельности и затрат на его ознакомление с политикой этого учреждения посредством формальной подготовки, инструктажа и консультаций с вышестоящим начальником или иным образом. После того как служащий принял решение, оно должно быть сообщено подателю заявления — это относительно простой шаг. Отчет о своих действиях служащий должен направить вышестоящим начальникам для проверки и контроля.

Однако право принятия решения по заявлению может быть передано не рядовому работнику социальной службы, а начальнику учреждения. Это сократит цепочку передачи необходимой для принятия решения информации и цепочку, по которой проходит отчет о проделанной работе. Если бы рядовые работники социальной службы были освобождены от принятия этого решения, то не было бы необходимости так тщательно готовить их к этой деятельности — вместо этого усилия могли бы быть сконцентрированы на подготовке руководящего состава. Однако в этом случае возникнут новые расходы: рядовой работник должен будет направить вышестоящему начальнику информацию о всех обстоятельствах заявителя; работа эта очень объемная, а в некоторых деталях и невозможная — как передать неосознанные впечатления, полученные при собеседовании? Более того, возник бы еще один шаг — передать решение заявителю через рядового работника социальной службы.

Простота или сложность обмена информацией иногда становятся главными при определении того уровня управления, на котором будут приниматься конкретные решения (или, как говорят обычно, "как далеко можно делегировать полномочия"). Делегирование полномочий затрудняет передачу как информации о политике организации, которая определяется "наверху", так и обратных сообщений "наверх" о том, что эта политика принята. Делегирование полномочий может также вызвать дополнительные расходы на подготовку персонала, достаточно компетентного для принятия конкретных решений. Делегирование обычно уменьшает трудности передачи информации о конкретной ситуации в центр принятия решений и информации о принятом решении в место совершения действия. Все это было проиллюстрировано предыдущим примером.

ЭТАПЫ ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ

Обмен информацией состоит обычно из трех этапов.

1. Инициирование обмена информацией. Если, скажем, передается ежемесячный отчет, то кому-то должно быть дано задание подготовить этот отчет. Источники наиболее важной информации зачастую находятся за пределами организации или в ее особых "мозговых" подразделениях. Примерами в первом случае будет сигнал о пожаре, звонок в полицейское управление, заявка на патент или заявление рабочего о выплате ему компенсации. Примерами во втором случае будут донесения военного разведывательного самолета, информационное сообщение какого-либо посольства в Государственный департамент о событиях за рубежом или сводные статистические данные Министерства труда США о занятости.

2. Передача информации из источника ее происхождения в пункт назначения.

3. Воздействие информации на получателя: она "передана" не тогда, когда ложится на стол получателя, а тогда, когда отложится в его мозгу. Здесь существует потенциальный разрыв между "чашкой чая и губами". Внимание этому вопросу будет уделено в следующих разделах данной главы.

С расходами и трудностями обмена информацией можно столкнуться на каждом из этих трех этапов. Однако прежде, чем мы перейдем к детальному анализу этих расходов и трудностей, опишем несколько подробнее элементы, из которых в организации состоит система обмена информацией.

ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ

Процесс обмена информацией в организациях условно можно разделить на две категории: *планируемая, или формальная*, передача информации и *непланируемая, или неформальная*, передача информации. В каждой организации существует некая официальная структура, с помощью которой сведения передаются по назначению. Но эта формальная их передача дополняется большим количеством информации, передача которой происходит от желания и даже нетерпения работников поделиться ею друг с другом даже тогда, когда это официально не разрешено или даже запрещено.

ФОРМАЛЬНАЯ ПЕРЕДАЧА ИНФОРМАЦИИ

В крупной организации административные инструкции обычно оговаривают, кто кому может официально писать бумаги, кто кому должен докладывать и в каких случаях, кто просматривает памятные записки по конкретным вопросам, кто выдает информацию и т.п. В наиболее проработанной форме такое планирование и направление информации в нужный канал можно видеть в вооруженных силах, где сложные схемы передачи информации изложены в строго соблюдаемых официальных правилах.

Там, где работа организации состоит в обработке письменных заявлений или требований, правила процедуры также подробно оговаривают путь прохождения заявления: какая информация должна быть собрана и на каком этапе; что конкретно нужно сделать. Подобным же образом почти всегда формально определяются форма, содержание и ответственность за подготовку финансовых отчетов.

Стандартные формы (бланки). Одним из важных способов формализации передачи сведений является использование стандартизированных форм (бланков), в которые и вносится информация. Во многих организациях в дополнение к формам отчетности имеются бланки закупочных требований, определенные формы личных анкет, бланки заявлений и официальных писем. Главное преимущество любой формы состоит в том, что человеку, заполняющему ее, не нужно задумываться, когда, как и какую информацию требуется сообщить в данном случае. Указания на самом бланке или (в особых случаях) в специальном руководстве по его заполнению обычно оговаривают: 1) случаи, в которых

применяется данная форма; 2) количество экземпляров, которое необходимо заполнить; 3) место, куда рассылаются эти экземпляры; 4) лицо, ответственное за заполнение различных разделов бланка, и 5) определения и другая информация, помогающая лицу, пользующемуся этой формой, правильно ее заполнить.

Эти указания сами являются своего рода информацией и должны быть квалифицированно составлены, чтобы можно было правильно использовать стандартную форму. Кроме того, указания не дадут результатов, если не будут доведены до сведения пользователей. Когда изменения в налоговом законодательстве вызвали чрезмерное увеличение количества налоговых деклараций, Налоговое управление вынуждено было разработать усовершенствованные формы и инструкции, которые были бы понятны налогоплательщикам и сообщали бы управлению сведения, необходимые для контроля за соблюдением закона.

Стандартные формы дают преимущества инициатору передаваемой информации: если человек вновь и вновь пишет постоянно повторяющийся текст, то введение в оборот соответствующего бланка значительно экономит время. Бланки выгодны также получателю информации: используя форму, он может уточнить, какие именно сведения ему нужны в работе. Например, агент по закупкам вынужден вести обширную переписку со своим снабженцем, чтобы достичь полного взаимопонимания. Используя бланк требований, он может существенно сократить эту переписку. Налоговый инспектор подобным же образом может избежать тяжелого бремени, связанного с обменом информацией между ним и огромным числом налогоплательщиков. Кроме того, информацию, необходимую для принятия решения, могут заранее отбирать, используя формы, высококвалифицированные специалисты, а лица с меньшей подготовкой будут затем принимать решения.

Главный недостаток любой стандартной формы заключается в отсутствии у нее гибкости. Поскольку в ней точно определено, какую информацию и каким образом необходимо передать, то она сообщит и ложную информацию, если материал не соответствует форме. Любой человек, когда-либо заполнявший стандартную форму, бывал озадачен "не имеющими ответа" вопросами, которые не соответствуют конкретной ситуации. Какими бы ни были ответы на такие вопросы, они скорее введут в заблуждение, нежели проинформируют. Отсюда разработка и использование форм, хотя это и важно для построения

систем обмена информацией, никоим образом не решают всех проблем обмена информацией в пределах одной организации или во взаимоотношениях с ее клиентами.

Прочие формальные требования. Стандартная форма может рассматриваться как предел формализации обмена информацией, поскольку она не оставляет почти ничего на усмотрение ее инициатора. Другую крайность (т.е. предельную свободу) представляют слухи — незапланированная и непреднамеренная передача информации, которая происходит как некий инцидент социальных контактов членов организации, врожденного любопытства людей. Между этими крайними полюсами есть масса возможностей для преднамеренного замысла и планирования межличностных связей. Среди правил, которыми организации пользуются при внутреннем обмене информацией, особое значение имеют следующие.

1. *Требование периодических отчетов.* От сотрудника могут потребовать представлять ежедневные, еженедельные, ежемесячные или годовые отчеты о работе, не уточняя полностью его формы или содержания. Иногда подходящим случаем для отчетов являются регулярные собрания сотрудников. Многие начальники берут за правило встречаться с каждым подчиненным по меньшей мере каждый день и спрашивать: "Что нового?"

2. *Частичная детализация формы или содержания передаваемой информации.* Даже в тех случаях, когда информация не сводится в некую форму, могут быть введены определенные правила общего расположения материала и его содержания. В армии, например, донесения разбиваются на параграфы, требуется наличие подписей, обоснований и т.п.

3. *Детализация каналов рассылки информации, адресатов рассылки, допуска к информации.* Правила могут также определять, кто должен готовить, проверять и одобрять перед отправкой различные виды информации.

4. *Сортировка входящей информации.* Правила могут вменять в обязанность работникам определенного подразделения организации читать входящую информацию и направлять ее соответствующим лицам в данной организации.

Формальный план обмена информацией и особенно детализация каналов ее распределения обычно тесно связаны с формальной системой властных полномочий в организации. Иерархическая структура властных полномочий может быть усилена, например, правилами, которые ограничивают издание законных приказов лишь иерархическими каналами. Контрольные функции руководителей

облегчаются требованием к подчиненным представлять отчеты, которые направляются вверх по иерархической лестнице. Властные полномочия функциональных специалистов могут быть укреплены наделянием их правом передавать информацию ("информирую", "указываю" или "советую") по своей специализации другим членам организации. И наоборот, полномочия, вытекающие из функционального статуса, могут быть частично урезаны ограничением права данного специалиста направлять информацию помимо каналов иерархической структуры.

Формальный план обмена информацией, как и любой другой план организации, эффективен только тогда, когда члены этой организации принимают его как обязательный, а это зависит от тех же психологических факторов, что и признание любых других властных полномочий. Санкции обнаруживают здесь сильные и слабые стороны так же, как и при проведении в жизнь любых других правил.

Формальная система обмена информацией имеет ограничения. Она не удовлетворяет полностью потребности организации — невозможно формализовать все, что происходит в организации. Установленные каналы не могут вместить все многообразие потребностей в обмене информацией. Кроме того, передача информации по каналам, как правило, не доносит всех смысловых тонкостей того, что предполагается сообщить. Формальный обмен информацией часто не может выразить реальные нужды и потребности организации из-за своей медлительности и негибкости.

Недостатки формальной системы обмена информацией всегда остро ощущает руководитель, назначенный в эту организацию недавно, — помимо официальных каналов у него еще мало контактов, которые позволяли бы ему передавать или получать информацию, необходимую для сотрудничества с другими подразделениями организации.

Чтобы быть эффективным, обмен информацией должен быть шире, чем официальная схема. Со стороны ее участников это требует общего "понимания", т.е. способности интерпретировать, основываясь на знаниях прошлой информации, а также на всем разнообразии информации далеко за пределами формальной структуры организации.

НЕФОРМАЛЬНАЯ ПЕРЕДАЧА ИНФОРМАЦИИ

Перечисленные трудности приводят к росту неформальной системы передачи информации, которая дополняет формальную, предписанную систему. Например, начальник подразделения хочет иметь предварительную информацию о возможностях увеличения

финансирования на следующий год. Он может получить эту информацию от одного из своих друзей — помощника начальника управления — задолго до того, как официальный бюллетень спустится вниз по установленным каналам.

Метод неформальной передачи информации. Существует множество путей неформального распространения информации. Приведем пример. Джоунз, Смит и Гольдберг работают в разных секторах, но обедают вместе. У каждого есть свои связи в подразделениях данной организации и они охотно обмениваются информацией. Г-жа Джонсон входит в тот же женский клуб, что и жена г-на Александера, административного помощника начальника управления. Г-жа Джонсон узнает некую информацию, сообщает ее своему мужу, а тот в свою очередь передает ее сотрудникам своего сектора.

Но неформальная передача информации — это не только неизбежные, и даже в некоторой степени незаконные, внутриучрежденческие разговоры и слухи. Она включает любую информацию вне официальных каналов. Не всегда легко определить, что имеется в виду под "каналами" — обычно это передача информации по линиям формального построения полномочий или линиям, которые были установлены официальной иерархической структурой. Во многих организациях большая часть информации, используемой при принятии директивных решений, передается неофициально.

Неформальная передача информации выстраивает свои главные каналы на основе социальных групп, определяющих структуру организации. Частое общение и общее отождествление себя с организацией, которые, как мы видели, являются одновременно причиной и следствием структуры социальных групп, обеспечивают средства для эффективной передачи информации. Следовательно, неформальная передача информации находится в таком же соотношении с полномочиями отождествляющих себя групп и лиц, как и официальная передача информации в соотношении с иерархической структурой полномочий. Полномочия функционального специалиста могут определяться формальной или неформальной системой передачи информации в зависимости от того, насколько строго формальная передача информации ограничена каналами иерархической структуры.

Последствия неформальной передачи информации. Система неформальной передачи информации является одновременно необходимой, неизбежной и иногда раздражающей. В то время как она часто дает возможность организации быстрее, чем по формальной

процедуре, приспособиться к меняющимся условиям (т.е. минуя формальные структуры), она же вносит разлад в официальные соотношения полномочий и затрудняет координацию. Довольно часто неофициально переданная информация бывает искаженной и неверной, поскольку она не подлежит официальному контролю.

Один из наиболее действенных способов усилить свое влияние в организации (как осознанно, так и неосознанно) заключается в интенсивном развитии каналов неформальных связей. Люди, стремящиеся к этому, общаются с сотрудниками стратегически важных подразделений с тем, чтобы иметь возможность "потрясти плодоносящее древо и его многочисленные ветви". Они могут также старательно строить отношения с лицами, занимающими более высокое положение в организации, чтобы с их помощью "взрачивать" свои идеи и предложения.

Нет никаких сомнений, что таким образом может быть приобретена реальная власть. Ради достижения каких целей она будет использована, зависит от побудительных мотивов приобретшего ее человека. Люди, использующие неофициальные каналы информации, становятся особенно влиятельными, когда формальная система передачи информации перестает отвечать требованиям организации.

Развитая система неформальной передачи информации, которая дополняет формальную, часто дает возможность организации выполнять свои задачи быстро и оперативно. При этом сотрудники могут достичь полноты понимания, что было бы невозможно при наличии лишь формальной системы.

Насколько можно полагаться на неформальную систему передачи информации, в основном зависит от размера организации и восприятия ее целей. На формальную передачу информации крупные организации должны полагаться в гораздо большей степени, нежели мелкие: не так просто в крупной организации "позвать Джона и выяснить, что он имел в виду на самом деле". Деятельность крупных организаций не может зависеть от того понимания информации, которое складывается в результате непосредственных личных взаимоотношений сотрудников. К тому же в большинстве крупных организаций по сравнению с мелкими сложность стоящих перед ними задач и множество разнообразных социальных групп с различными интересами требуют делать больший упор на формальную передачу информации.

ВНУТРЕННИЕ И ВНЕШНИЕ КАНАЛЫ ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ

Правительственные учреждения должны поддерживать постоянный поток информации не только между своими штатными сотрудниками, но и другими учреждениями, Конгрессом и населением. При использовании внутренних и внешних каналов обмена информация иногда накладывается друг на друга, что вызывает ряд административно-управленческих проблем.

Различие требований, предъявляемых к внутренним и внешним каналам обмена информацией, можно проиллюстрировать гипотетической ситуацией с кампанией, которую проводит полицейское управление большого города против нарушений правил уличного движения. После того как принято решение начать кампанию, необходимо проинформировать полицейских об ее характере, месте каждого из них в общей картине кампании. Можно в каждом полицейском участке провести собрания, издать приказы, поставить задачи, вывесить карты движения транспорта с отмеченными на них опасными местами и т.д. Процесс передачи информации здесь облегчается подготовленностью личного состава, занимающегося решением общей задачи, отношениями в рамках одной системы полномочий: если капитан местного полицейского участка попросит своих подчиненных присутствовать на подобном собрании, то они, безусловно, придут.

Однако кампания за безопасность движения будет гораздо более эффективной, если полиция заручится и поддержкой населения. Значит, надо проинформировать автовладельцев об этой кампании и о том, что именно от них требуется. Распространение такой информации становится особой задачей полицейского управления. Сотрудник по связям с общественностью должен проследить за тем, чтобы средства массовой информации — газеты, радио- и телестанции — получили соответствующие сведения; в стратегически выгодных местах можно вывесить плакаты или установить щиты. Другие организации, такие как Национальный совет безопасности и некоторые страховые компании, тоже будут способствовать широкой гласности кампании за безопасность движения. Итак, задача по распространению информации по внешним каналам гораздо труднее и менее определена по результатам, чем задача ее распространения по внутренним каналам, и потребует использования различных административных приемов.

Ниже будут рассматриваться в основном вопросы распространения информации *внутри* организаций. Проблемами информационных связей с *внешним миром* мы займемся довольно подробно в следующих главах.

БАРЬЕРЫ НА ПУТИ ЭФФЕКТИВНОГО ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ

Свойственная людям неспособность объясниться друг с другом вызывает непонимание. О несбывшихся планах и чаяниях люди часто вспоминают с горечью: "если бы это можно было разъяснить" или "если бы я сказала это иначе, он может быть и понял бы".

Препятствия в системе передачи информации являются одной из наиболее серьезных проблем в административном управлении. Они могут возникнуть на любом из трех этапов процесса передачи информации: инициирования, передачи или приема. Те, кто обладает информацией, могут оказаться не в состоянии сообщить ее тем, кому информация нужна как основа для действий; те, кто должен передать информацию, могут оказаться не в состоянии это сделать; те, кто получает информацию, могут не пожелать или оказаться не в состоянии усвоить ее.

ЯЗЫКОВОЙ БАРЬЕР

Наиболее серьезным барьером на пути эффективного обмена информацией является использование языка, не понятного получателю. В обществе с таким разнообразием специальностей, как у нас, существуют сотни различных специализированных языков: то, что понятно любому врачу, является "китайской грамотой" для непосвященных; простые для опытного машиниста слова непонятны тому же врачу. Запас слов, которые повседневно употребляют люди, на самом деле очень скуден. Но главная трудность состоит даже и не в этом.

Часто слова, которыми пользуются все, у разных людей означают разные понятия. Философы Огден, Ричардс и Карнап показали, что многие ловушки в философии коренятся в неправильном использовании языка. Специалисты по семантике также убеждены, что многие так называемые проблемы на самом деле являются

псевдопроблемами, которые исчезают, если правильно пользоваться языком.

В административных структурах письменную информацию правильно воспринимать гораздо труднее, чем устную. При непосредственных контактах, лицом к лицу, люди стараются говорить так, чтобы слушатель их понял, а если этого не происходит, то это легко заметить. Тогда можно повторить сказанное иначе, объяснить, что имелось в виду на самом деле. У автора письменного сообщения нет возможности оценить свою аудиторию и определить, в какой степени поняты его слова.

Определение меры трудности языка. В настоящее время существуют способы измерения уровня трудности понимания письменной информации и определения того, на какую аудиторию она рассчитана. Например, печатное объявление, предназначенное для лиц, ищущих работу, выглядело так:

"Сколько нужно времени, чтобы стать хорошим мотористом? Электрическая швейная машинка, как и пишущая машинка, счетная машинка или калькулятор, является сложным оборудованием. Учащийся, поступающий в бизнес-колледж, проводит шесть месяцев, изучая основы машинописи. Скорость и профессионализм приобретаются только практикой и опытом работы в деловой конторе. Человек с обычными способностями может научиться работать на машинке за 2-3 месяца и стать опытным и умелым мотористом через 4-6 месяцев. От нас требуется понести расходы свыше 300 долл. на подготовку каждого моториста".

Анализ показал, что этот текст будет не понятен человеку без среднего образования и даже тому, кто прошел некоторое обучение в колледже. Тогда объявление было переписано и стало читаться так:

"Как скоро вы можете стать хорошим работником?"

В школе бизнеса люди проводят шесть месяцев, чтобы научиться печатать на машинке или обращаться с электрическим калькулятором. Скорость и хорошая работа достигаются только практикой в школе и на рабочем месте. Большинство тех, кого мы набираем, в состоянии научиться хорошо шить на электрических машинках за 2-3 месяца. Некоторые могут обучиться и за более короткое время. Обычно нужно 4-6 месяцев, чтобы стать высококвалифицированным работником. Обучение стоит нам 300 долл. Вот почему мы тщательно подбираем таких работников, которые нам нужны".

Совершенно очевидно, что переработанный текст стал гораздо

проще. Измерение его по той же шкале трудностей, что и первоначального варианта, показало, что он должен быть понятен и шестикласснику¹.

Абракадабра. Многие официальные материалы имеют любопытное юридическое подобное обрамление и пронизаны словечками "при этом", "вышеупомянутые" и тому подобными канцелярскими "украшениями". Они могут вызвать трепет у того, кто их получает, но едва ли обеспечат понимание. Во время второй мировой войны Мори Маверик, директор Корпорации малых военных предприятий, вел ожесточенную борьбу против такого стиля. Для своих сотрудников он издал приказ: "Держитесь подальше от языка-абракадабры. Он лишь выставляет людей дураками". Хотя борьба против абракадабры не была выиграна — тогда она фактически только началась, потрясший ее удар Маверика, дополненный методикой измерения трудности понимания текста, разработанной Рудольфом Флешем и другими, постепенно дает о себе знать. Флеш пишет об этой проблеме: "Будучи сверхточным, сверхабстрактным и сверхобезличенным, разговорный английский язык превратился в... пониженный, вежливый, краткий до грубости и нелюбезный официальный стиль. Возьмите такое простое предложение, как "Я люблю вас", и оно становится "полным заверением в максимальном расположении, тем самым подразумеваемым"².

Абракадабра создается частично как результат переноса в новую среду устаревших юридических формулировок и неправильно применяемого стремления к точности. При составлении закона, который затем будет истолковываться судами, налагающими наказания за его нарушение, необходима скрупулезная точность текста. При составлении же административного приказа можно пожертвовать абсолютной точностью ради удобочитаемости. Это дает лучшие результаты, чем буквальная точность, не понятная по смыслу. Но на практике составитель инструкции скорее всего попытается передать всевозможные тонкости и детали и включить их все в свою инструкцию³.

¹ О рассказанном здесь эксперименте см.: Donald G. Paterson, James J. Jenkins. "Communications Between Management and Workers"//Journal of Applied Psychology, 32. P. 71-80 (February, 1948). Особая методика измерения трудностей письменного материала описана в работе: Rudolf Flesh. The Art of Plain Talk. N. Y.: Harper and Bros., 1946. P. 210. См. также: E.Horn. A Basic Writing Vocabulary, 10,000 Words Most Commonly Used in Writing. Iowa City, University of Iowa, Colledge of Education, 1926.

² Rudolf Flesh. More About Gobbledygook"//Public Administration Review. 5. P. 240-245 (Summer. 1945).

³ Преподаватели колледжей при написании учебников, конечно же, мучительно думают над той же проблемой: вычеркнуть ли незначительное уточнение ради удобочитаемости. К какому бы варианту они ни склонялись, они все равно не удовлетворяют ни некоторых из своих коллег, ни тем более студентов.

"Собственные" языки. Сознательно или неосознанно в большинстве организаций развиваются своеобразные "собственные" языковые стили. Более того, в специализированных подразделениях организаций вырабатываются новые слова и новые значения старых слов. Очень часто это заходит настолько далеко, что приходится держать штатных переводчиков для общения с посторонними.

Один из таких наиболее трудных, застывших во времени и уважаемых "собственных" языков — язык юристов. Во многих организациях юристов используют почти на каждом служебном уровне, чтобы истолковать неюристам язык даже внутренних документов. Это постоянное растолковывание и перетолковывание не только замедляет передачу информации, но во многих случаях препятствует ее эффективности.

Но не только у юристов существует свой специализированный набор слов. Сотрудники отделов кадров, бухгалтеры, работники социальной сферы и почти все специалисты вырабатывают свой собственный технический жаргон. Такая стенографическая речь, понятная специалистам, но часто не понятная посторонним, может фактически ускорить и сделать более эффективным обмен информацией с посвященными. Однако те, кто бездумно и легко постоянно используют жаргон, часто забывают, что их специализированная речь понятна не каждому.

СФЕРА КОМПЕТЕНЦИИ

Очень часто процесс обмена информацией тормозится, поскольку те, кто ее предоставляет, передает или принимает, имеют определенный психологический склад ума, который мешает точному пониманию проблемы. Раздражители, воздействующие на глаза и уши, просеиваются, фильтруются и модифицируются нервной системой еще до того, как достигнут сознания, а память производит дальнейший отбор понятий, которые она сохранит и которые забудет. Такой же процесс отбора формирует и наши суждения о людях, так часто ошибочные. Если у нас складывается благоприятное впечатление о человеке, то мы скорее всего запоем о нем все хорошее, на что обратили внимание, и забываем, отбрасываем плохое. Только ряд ярких неприятных впечатлений может изменить первоначальную оценку.

Предвзятость. Когда человек или учреждение уже произвели "оценку ситуации", то отдельные факты, которые расходятся с этой оценкой, скорее всего будут отброшены, насколько бы впечат-

ляющими они ни были. Это объясняет многие сбои в военной разведке и это же, очевидно, было и одним из основных факторов внезапного и успешного немецкого наступления, которое привело к почти сокрушительному для союзников поражению в Арденнах в декабре 1944 г. По мнению Дж. Петти, "разведка до уровня "джи-2" дислоцированной там армейской группировки предсказала наступление за несколько дней вперед. Разведка же на более высоких уровнях изменила это заключение и доложила, что немцы скорее всего лишь укрепляли свои оборонительные позиции"¹.

Отказ обращать внимание на факты особенно вероятен тогда, когда предвзятое оптимистическое мнение руководителя уже сложилось, а факты неприятны. Один из распространенных симптомов разочарования, который появляется, когда люди сталкиваются с дилеммой при отказе смотреть фактам в лицо, — это упорное желание продлить состояние иллюзии (фрустрация). Во время Великой депрессии 30-х годов правительство страны до 1933 г. верило своим же заверениям, что "процветание — прямо здесь, за углом", и использовало эти заверения, чтобы ослабить свою же неуверенность и оправдать политику бездействия.

Эта проблема одинаково является как организационной, так и личностной. Организации разрабатывают доктрины и стойко придерживаются их. Решившись на что-то, им чрезвычайно трудно обращать внимание на сведения, которые ставят занятую ими позицию под сомнение. Первая реакция некоторых морских офицеров на сообщение о взрыве атомной бомбы была такой: дать через прессу разъяснение, что новое оружие не подрывает превосходства линкоров и авианосцев. Точно так же ранее заявления Билли Митчела о необходимости иметь превосходство в воздухе были сброшены со счетов и проигнорированы военными стратегами.

Избирательная реакция на поступающую информацию одинаково применима как к указаниям и приказам, так и к фактической информации. Когда в 1916 г. Конгресс ограничил полномочия Генерального штаба сухопутных войск положениями Закона о национальной обороне (1916), военный министр Бейкер выработал и принял такое толкование этого закона, которое свело эти положения практически к нулю. Он был твердо убежден в полезности и необходимости Генерального штаба в том виде, в

¹ Pette George. The Future of American Secret Intelligence. Washington: Infantry Journal Press, 1946. P. 8.

каком он действовал ранее, и не мог поверить, что Конгресс действительно хотел ослабить его функции¹.

Эффект специализации. Специализация служащего и конкретные цели организации, с которыми он себя отождествляет, определяют сферу компетенции, в пределах которой он истолковывает информацию. Специализация часто ведет к искажению перспективы, неспособности точно представить себе другие аспекты какой-либо конкретной проблемы. Такие искажения часто не позволяют специалистам правильно определить, *что* необходимо сообщить и *почему*.

Если в каком-либо городе растет преступность несовершеннолетних, начальник полиции будет склонен увеличить патрульную службу; управление по организации отдыха, основываясь на тех же фактах, будет считать необходимым расширить спортивную программу для подростков, в то время как управление социального попечительства может прийти к выводу, что надо больше уделять заботе о детях из неблагополучных семей. Более того, в полицейском управлении может даже не возникнуть мысли сообщить о росте преступности несовершеннолетних другим заинтересованным организациям.

Подобным же образом каждая группа функциональных специалистов может применять своего рода "принцип наименьших действий" по отношению к получаемой информации, т.е. истолковывать ее в своем понимании наилучшего образа действий или в наименьшей степени нарушать сложившееся положение дел. Во время второй мировой войны начальник штаба сухопутных войск издал приказ, согласно которому служба снабжения должна закупать для военно-воздушных сил все снаряжение, которое обычно использовалось в сухопутных войсках, в то время как военно-воздушные силы должны закупать для себя "специфическое" снаряжение (например, самолеты). Служба снабжения истолковывала термин "специфическое" как можно уже, а военно-воздушные силы — как можно шире, что отнюдь не способствовало разрешению спора о разграничении юрисдикции между двумя родами войск и порождало конфликт между ними².

В этих примерах очевидна склонность каждой группы специалистов видеть лишь те аспекты проблемы, которые затрагивают их специализацию, и заниматься проблемой в рамках средств, находящихся в их распоряжении.

¹ Nelson. National Security and the General Staff. P. 187-210.

² См. Ibid. P. 448.

Совокупное воздействие передачи информации на сферу компетенции. Любая конкретная информация получает у специалиста специфическое толкование. И наоборот, информация, которую он будет получать в течение какого-то времени, изменит сферу его компетенции. Таким путем часто можно расширить сферу компетенции, сообщая получателю информации то, что не является существенно важным для его действий. Если бы у начальника полиции была возможность узнать, чем в то время занимались управление по организации отдыха и управление социального попечительства и как их программы можно было бы увязать с решением проблемы преступности несовершеннолетних, он, вполне вероятно, сообщал бы им важную информацию в этой области и увязывал бы действия своего управления с их программами. Те работники, кого *оперативно информируют об общей цели организации* и о том, каким образом их вклад способствует ее достижению, скорее всего будут менее подвержены "парализующему эгоизму", вызываемому узким пониманием своих функций. Однако до тех пор, пока у нас будет существовать специализация на работе, барьер сферы компетенции будет постоянной и мучительной проблемой. Во многих отношениях те, кто занимается передачей информации в организациях, похожи на трех слепцов в басне Эзопа, которые определяли слона по той конкретной его части, которую им довелось ощупать. Многие так никогда и не смогут увидеть или даже предположить всего слона.

ДИСТАНЦИЯ МЕЖДУ РАБОТНИКАМИ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ИХ СТАТУСА

Во многих организациях непосредственные контакты происходят между людьми, близкими по статусу. Общение между теми, кто отдален друг от друга шкалой статуса, чаще происходит через посредников. Когда в контакт вступают люди различного служебного положения, связь вышестоящего начальника с подчиненным обычно осуществляется легче, чем связь подчиненного с начальником. Если бы связи между различными по служебному статусу людьми не были затруднены, то в организациях не было бы необходимости, как это часто делается, вывешивать ящики для предложений, которые дают возможность работникам низшего звена доводить свои идеи до сведения высших руководителей. Опыт показывает, что это средство часто оказывается недоста-

точным, чтобы снять барьер в общении между людьми, занимающими разные должности.

Различия по статусу оказывают значительное фильтрующее и искажающее влияние на общение как снизу вверх, так и сверху вниз. Общение снизу вверх затруднено из-за желания снисходить расположение тех, кто находится у власти; о хороших новостях рассказывают, о плохих — нет. История Харуна аль-Рашида, халифа, который переоделся нищим и пошел в толпу народа, чтобы узнать их истинные мысли, — это история изоляции любого высокопоставленного руководителя. Многие руководители надежно изолированы от функциональных уровней своей организации. По ряду причин приятные сведения скорее сообщаются наверх, чем информация об ошибках. Подчиненные не хотят привлекать к ним внимание и показаться беспомощными в решении трудных вопросов. Они хотят говорить руководителю то, что он хотел бы услышать. Поэтому наверху состояние дел обычно выглядит более благополучным, чем оно есть на самом деле.

У высших руководителей часто складывается совершенно нереальная картина морального состояния и подлинных взглядов работников. Из-за того, что почти все служащие будут приятными, вежливыми и уважительными в личном общении с ним, руководитель легко забывает, что такое поведение отражает лишь соотношение должностей по статусу и не обязательно реальные чувства работников по отношению к нему или к организации. За спиной они могут называть его "явно напыщенное ничтожество".

Как правило, к предложению, идущему снизу вверх, относятся не с таким же вниманием и серьезностью, как к предложению, идущему сверху вниз. Если бы не новобранец, а генерал Шорт заметил приближение японских самолетов к Пирл-Харбору, можно быть уверенным, что донесение не застряло бы на долгие часы. Главная причина игнорирования сведений, поступающих от низкого по статусу персонала, заключается в психологической незрелости высокопоставленных лиц. Руководители, которые находят удовольствие в своем статусе (в большей или меньшей степени это верно в отношении всех руководителей), находят для себя источник значительного удовлетворения в своем праве не слушать других. Предложение, проистекающее из скромного источника, сознательно или подсознательно может рассматриваться как вызов должностному положению и своей "безупречной мудрости".

Такая реакция часто оправдывается тем, что человек более низкого служебного статуса не в состоянии "видеть всю ситуацию". Он не может внести полезного предложения, поскольку не владеет фактами, известными только высшим руководителям. В этом, конечно, может быть некоторая доля правды. Опыт с "ящичной" системой обычно показывает, что значительная часть предложений ранее уже рассматривалась на более высоких уровнях и они были отвергнуты. Этот довод подчеркивает, что в организациях решения обычно принимаются там, где имеется необходимая информация. И если работник обладает достаточной информацией, чтобы внести полезное предложение, то ему достаточно доверяют и самостоятельности, чтобы осуществить его. На практике во многих организациях это не соответствует действительности, и утверждение о том, что предложение, исходящее от кого-либо на низшем уровне, непременно будет отвергнуто, становится ложным.

Существование барьера на пути потока информации, возникающего на основе статуса, имеет и свои положительные стороны. Время руководителя защищено от лиц, которые могут отнимать его впустую: статус руководителя сохраняет за ним инициативу в выборе общения. Во многих организациях принятие решений связано с участием многих людей, специалистов каждого в своей области. Руководителю высокого уровня дается значительная свобода в выборе таких специалистов, но его решения зависят как от его уверенности в людях и их советах, так и от его собственного анализа и размышлений.

Информация, спускаемая вниз по иерархической лестнице, часто искажается. Известно, как обычные замечания, скажем президента, истолковываются, перетолковываются и из них выжимается любой возможный и невозможный смысл. При принятии решений обычно принимаются как руководящие указания и высказывания тех, кто находится *выше на иерархической лестнице*, в то время как действительно деловое предложение остается без внимания.

ГЕОГРАФИЧЕСКОЕ РАССТОЯНИЕ

Одно из наиболее поразительных явлений нашего времени с далеко идущими последствиями — это огромное расширение технических возможностей связи. Современная технология обмена информацией изменила как структуру, так и проблемы управления организацией. Вероятно, более чем какой-либо другой единичный фактор, усовершенствование средств связи произвело централизующее воздействие на управление — централизующее в том смысле,

что за сотрудником на месте теперь можно осуществлять более пристальный контроль, чем это было возможно раньше.

Широко распространившиеся организации могут теперь ежедневно связываться со своей главной конторой. Это дало возможность центральным органам гораздо строже контролировать деятельность своих представителей на местах. Послы, которые раньше в переговорах с другими странами обладали широкими полномочиями и могли поступать по своему усмотрению, теперь должны постоянно сверять свое мнение с центральным правительством.

Даже когда географический разброс отделений невелик, как в случае с полицейскими управлениями и пожарными частями, эффект немедленной связи изменил весь образ их действий. Это обеспечивает более высокую эффективность и большую специализацию. Радиосвязь с полицейской или пожарной машиной дает возможность быстро вызвать их в район происшествия.

Недостатки технических средств связи. Современная техника не полностью преодолела проблемы связи на расстоянии, а кроме того, добавила и свои проблемы. Передача информации по почте, телеграфом или по телефону, хотя и происходит быстро, но не заменяет прямого личного обмена мнениями. Как указывал Лейэм, "препятствия на пути свободного обмена мыслями довольно трудно преодолеть в одном и том же городе, здании или даже комнате. Они становятся еще более трудно преодолимыми по мере увеличения расстояния между центральным учреждением и отделениями на местах. В одной и той же среде — географической, социальной и профессиональной — *общее окружение* иногда дает множество подсказок к такому пониманию, которое даже точные слова не могли бы выразить. Этого элемента нет в передаче информации на расстояние"¹.

Существует много трудностей при поддержании связи на расстоянии даже при наличии современных средств. Устная связь по телефону, хотя это и ближайший аналог непосредственного общения, никоим образом не является его совершенной заменой. Это дорого, в техническом отношении несовершенно при больших расстояниях, а важные оттенки устной речи, которые обычно передаются выражением лица и жестами, отсутствуют.

Связь в письменной форме еще менее является адекватной заменой беседы. Даже по словесному составу письмо на двух страни-

¹ Latham Earl. The Federal Field Service. Chicago: Public Administration Service, 1947. P. 8-9.

цах, отпечатанное через один интервал, эквивалентно всего десяти минутам разговора. Руководитель отдела может советоваться со своим вышестоящим начальником индивидуально и на совещаниях по полчаса или часу ежедневно. Для передачи такого же объема бесед в письменном виде понадобится за день шесть—двенадцать страниц текста, напечатанного через один интервал. Но никакое письмо не может точно передать идеи, возникающие в непосредственной беседе, когда можно заменить и сразу же поправить непонимание, задать вопрос и т.д.

Недостаточность делового общения. Ежедневный личный контакт стимулирует общение. Человек может в обеденный перерыв за столом передать своему начальнику или подчиненному какую-либо информацию, которую ему и в голову не придет излагать в письменном виде. Когда же в дело вступает фактор географического разделения, то люди на каждом конце линии связи начинают понимать, как трудно зримо представлять и постоянно удерживать в памяти, какая информация нужна на другом конце линии. Работники периферийных отделений из ежедневных газет или от клиентов узнают то, что должны были бы получать из центрального учреждения.

Вот, например, как узнают об изменении в правилах аренды квартир. Центральное руководство объявит о таком изменении для всеобщего сведения на пресс-конференции и сразу же газеты передадут об этом по всей стране. Вашингтонские представители групп, занимающихся недвижимостью, часто по телсграфу или телефону также оповестят своих периферийных клиентов о новых правилах. Чтобы предотвратить их преждевременное разглашение, центральное руководство не будет заранее рассылать новые правила в местные отделения, а в результате квартиросъемщики и домовладельцы будут бомбардировать вопросами местные отделения до того, как из центрального учреждения они получат подробную информацию. Эта картина вновь и вновь повторялась в военное время, что было источником постоянных трений между центральными органами и периферийными отделениями.

Чрезмерный обмен информацией. Как это ни парадоксально, периферийные отделения часто жалуются одновременно и на слишком большой объем информации и на то, что их недостаточно информируют обо всем новом. Попытки центрального учреждения скрупулезно контролировать периферию часто приводят к потоку процедурных правил, инструкций, бюллетеней и т.п., посылаемых на места. Большая часть этого материала три-

виальна, слишком подробна или не соответствует местным условиям, а местные отделения часто считают, что это именно так, он остается непрочитанным, неуслышанным и безрезультатным. Эта проблема связана не только с географическим разделением, она относится вообще к рассылке информации в организации.

САМОЗАЩИТА ИНИЦИАТОРА ИНФОРМАЦИИ

Мы уже указывали на то, что большинству людей трудно рассказывать о делах, которые, как они считают, представят их в плохом свете. Гораздо легче передавать сведения о сверхурочных часах работы, чем докладные о том, сколько раз рабочие опаздывали на работу или тратили на обед больше времени, чем положено. Кроме того, "честь мундира", требующая верности организации, к которой относишься, также не допускает сообщения негативных сведений. Вследствие этого доклады, идущие наверх (Конгрессу, Президенту или для широкой публики), обычно "подслащаются": благоприятные сведения выпячиваются, а ошибки и неудачи — затеваются, приукрашиваются. Информация, спускаемая вниз, в равной степени подозрительна. Чтение любого внутреннего документа показывает, как тщательно руководители "объясняют" служащим свое поведение и действия в свете собственной мудрости и благосклонности по отношению к подчиненным. Частично это сознательный обман, частично — неосознанный. Эти искажения, посылаемые наверх и спускаемые вниз, затрудняют получение реальной и объективной картины дел в организации.

ДАВЛЕНИЕ ДРУГОЙ РАБОТЫ

В обычной рабочей ситуации нормально, когда человеку не хватает времени. Он должен установить приоритеты в отношении предъявляемых к нему требований. В таких обстоятельствах он, вполне вероятно, откликнется на рабочую ситуацию, требующую немедленных действий, отдавая меньшее предпочтение составлению отчетов. Более того, постоянное требование дать подробные сведения о своей работе часто встречает молчаливое недовольство, поскольку это всегда расценивается как сомнение в добросовестности. Если человек не знает, почему его просят сообщить такие сведения, то у него может возникнуть мысль, что руководитель использует эти сведения против

него или что этот запрос бессмыслен, что это просто имитация деятельности.

Подобным же образом центральное учреждение может придерживаться авторитарного взгляда на распространение информации и возмущаться постоянными запросами работников более низких уровней или на периферии. Оно тоже склонно отодвигать в сторону информационную работу и считать ее не столь важной. Таким образом, во многих учреждениях информационная работа считается канцелярским занятием — простой стенографической передачей решений. Информирование в этом случае будет отодвинуто на второй план.

ПРЕДНАМЕРЕННОЕ ОГРАНИЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ

Проблема с большей частью правительственной информации заключается в том, чтобы она попала по назначению и не была использована нежелательным образом. Всегда существуют разногласия между теми, кто считает, что у общественности должна быть полная информация по всем аспектам государственной политики и ее формирования — а это в основном журналисты, чья работа как раз заключается в распространении информации, — и сотрудниками государственной службы, утверждающими, что существенно важные для формирования государственного курса компромиссы были бы невозможны, если бы каждый шаг делался под безжалостным светом гласности.

Предавать или не предавать гласности — проблема не новая. Еще отцы — основатели страны постановили, что единственный возможный способ достичь согласия по новой конституции — это проводить ее обсуждение без освещения в печати. Чтобы не допустить публикации материалов дискуссий, они поставили охрану при стареющем, блестящем, но словоохотливом Бенджамине Франклине; его откровения в ближайших тавернах могли поставить под угрозу цели Конвента.

Довольно часто считается, что для успешной реализации правительственных программ необходимо окружить их определенной долей секретности, по крайней мере на начальных этапах. Перед первой мировой войной у Генерального штаба армии США были большие трудности с планированием мобилизации, поскольку группы несогласных в Конгрессе использовали эту информацию для доказательства стремления Генерального штаба втянуть народ в войну. Во время второй мировой войны шла упорная борьба между теми, кто считал, что американский на-

род должен получать информацию лишь об успехах в войне, и теми, кто считал необходимым предоставление *всей полноты информации*.

Программа ядерной энергетики, вероятно, является наилучшим современным примером этой дилеммы. Нужды безопасности требуют, чтобы были введены строгие правила распространения информации о ядерной энергетике. Но эти же самые ограничения серьезно затрудняют общение между учеными, занятыми научными исследованиями в области ядерной физики. Подобные ограничения мешают и Конгрессу в его попытках определить потребности обороны, ибо до тех пор, пока Конгресс не знает, каков потенциал атомной войны, он не может принять разумное решение о размерах и характере вооруженных сил. Без такой информации он должен принимать законы вслепую.

Один из результатов "гласной" работы большинства ведомств заключается в том, что они часто не в состоянии исправить допущенные ошибки или хотя бы проанализировать их и при этом не дать информации своим противникам в прессе или Конгрессе. А реакция на это — завеса секретности даже внутри самой организации.

Конечно, неограниченное распространение информации в правительственных ведомствах и между ними и общественностью может вызвать административные трудности, позволить "осведомленным лицам" в организации извлекать личную выгоду из предварительных сведений о будущих политических курсах, а в некоторых областях ставить под угрозу и национальную безопасность. С другой стороны, введение ограничений может серьезно угрожать эффективности демократических рычагов. Одним из непредвиденных последствий второй мировой войны и послевоенных международных проблем было беспрецедентное расширение понятия "ограничения по соображениям безопасности", что стало чрезвычайно опасным оружием в руках чиновников, определяющих эти ограничения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В этой главе мы рассмотрели роль информации в организации, характер формального и неформального общения и их соответствующее место в процессе обмена информацией, а также существующие серьезные препятствия на пути адекватной и эффективной информации. Из этого ясно, что система обмена ин-

формацией в организациях представляется не менее жизненно важной, чем нервная система в человеческом организме, а последствия ее несовершенства — не менее дезорганизующие.

Мы можем провести аналогию еще дальше. Нервная система человека — это больше, чем набор каналов связи между клетками. Она содержит и ряд элементов, которые выполняют высокоспециализированные функции: в частности, органы чувств и различные отделы мозга. Подобным же образом система передачи информации в организации тоже может иметь специализированные элементы, которые во многом связаны с эффективностью процесса коммуникации. В следующей главе мы рассмотрим организацию системы обмена информацией и ее специализированных частей.

Глава 8

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ: ОРГАНИЗАЦИЯ КОММУНИКАТИВНЫХ ПРОЦЕССОВ

В любой организации могут быть эффективно переданы большие объемы информации. Часть этого потока формально планируется, а каналы их передачи выбираются сознательно, другая часть носит неформальный характер, возникая из комплекса взаимоотношений в организации.

Сильное воздействие на беспрепятственность и эффективность процесса коммуникации оказывает структура системы обмена информацией. Многие трудности, которые связаны с инициированием, передачей и получением сообщений, могут быть уменьшены благодаря хорошей организации коммуникативной системы. В данной главе мы рассмотрим некоторые аспекты этой темы, в частности обеспечение распространения решений; согласование перед принятием решений; фиксацию предшествующего опыта; организацию сбора информации (информационная функция).

ОРГАНИЗАЦИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ

Распространение информации может регулироваться их инициатором в процессе передачи и даже адресатом. Те, кто иницирует или передает сообщение, могут решить, должно ли оно быть доведено до всех служащих организации или только до конкретных лиц; должно ли оно быть направлено вниз или вверх по иерархической лестнице или передано по другим, неиерархическим каналам. При передаче или получении информации может происходить ее "отсеивание", чтобы оградить руководителей от чрезмерного объема информации и привлечь их внимание к наиболее важным сообщениям.

ДОВЕДЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ ДО КАЖДОГО СЛУЖАЩЕГО

Простой метод обеспечения адекватной передачи информации во все структуры организации — это ее доведение до каждого члена организации. Мы уже называли две очевидные причины, по которым этот метод не используется выборочно. Первая — соблюде-

ние безопасности с тем, чтобы ограничить распространение определенной информации. Вторая — избежать перегрузки информацией тех, к кому она не относится. Однако результатом этого может стать и пренебрежение всеми сообщениями — они могут спокойно перекочевать в корзинку для мусора.

Следовательно, метод "доведения информации до каждого" используется только для распространения информации самого общего характера, например для сообщения о внеочередном выходном дне. Информация, содержащая новости, интересные для всех служащих, может быть передана через еженедельный внутриведомственный печатный орган или через информационное табло.

ИЕРАРХИЧЕСКИЕ КАНАЛЫ

Полной противоположностью методу "доведения информации до каждого" является использование иерархических каналов обмена информацией. Руководители могут передавать информацию только своим непосредственным подчиненным и наоборот. В том случае, если коммуникация осуществляется по иерархической лестнице, каждое звено коммуникативной цепи действует как пункт селекции, на котором принимается решение — какая информация должна передаваться дальше вверх или вниз в каждом конкретном случае. Например, руководитель учреждения может информировать начальника отдела о том, что учреждение собирается запросить меньше средств, чтобы обеспечить себе политическую поддержку в Конгрессе. Начальник отдела, проанализировав эти сведения применительно к своему отделу, может предупредить заведующих подотделами, что скоро им придется работать при меньшей численности персонала. В свою очередь заведующий подотделом проинформирует начальников секторов о необходимости начать перемещение служащих.

Иерархическая лестница представляет собой широко используемый канал передачи официальных приказов и движения информации вверх и вниз. Однако движется она очень медленно из-за неизбежного перекрещивания информационных потоков. Например, если заведующий подотделом Джонс в учреждении А передает сообщение заведующему подотделом Мартину в учреждении Б, то это сообщение сначала поступает к начальнику отдела, чьим подчиненным является Джонс, затем к руководителю учреждения А, затем к руководителю министерства, в чьем подчинении находятся оба учреждения — А и Б, затем к руководителю учреждения Б, затем к начальнику отдела, которому подчинен Мартин, и нако-

нец сообщение поступит к Мартину. Всего сообщение проходит шесть ступеней.

Если бы иерархические каналы были единственным средством обмена информацией между организационными единицами, то этот процесс стал бы крайне замедленным и громоздким, а руководители, занимающие высшие ступени в организационной пирамиде, превратились бы в непреодолимую преграду на пути информационного потока. Поэтому в реальных организациях информационные потоки направляются по многим каналам, как формальным, так и неформальным.

НЕИЕРАРХИЧЕСКИЕ КАНАЛЫ

Каналы, отличающиеся от иерархических, часто используют неформальную основу. Однако и формальная коммуникационная система вполне может включать в себя некоторые из этих других каналов. Наиболее часто встречающиеся случаи их официального использования — это передача требований, например требований о том, чтобы рапортчики о причинах неявки на службу были переданы в центральное управление кадров или чтобы инвентаризационные ведомости были подготовлены по форме и переданы в центральное управление имущества.

Неиерархические каналы могут быть очень важны для обеспечения обмена информацией, связанной с планами и предложениями, до того, как по ним будет принято конкретное решение. Например, если градостроительное управление предлагает расширить улицу, то целесообразно, чтобы это предложение было рассмотрено департаментом общественных работ, городским финансовым управлением и другими службами, прежде чем городскому совету будет дано конкретное указание. В связи с этим либо инициатор (в данном случае — градостроительное управление) должен быть наделен полномочиями определять, кто должен участвовать в подготовке решения, либо должен осуществляться формальный процесс согласования подготовки решения. Подробнее процесс согласования будет рассмотрен ниже.

МЕТОДЫ ОТСЕИВАНИЯ

Если объем передаваемой информации слишком велик, коммуникационная система может дать сбой на стороне адресата. Об этом уже упоминалось как о проблеме, часто возникающей в местных офисах федеральных учреждений, но она может возникнуть и в любой крупной организации. Макмагон, Миллет и Огден приво-

дят шокирующий, но не становящийся от этого менее типичным, пример подобного рода.

"Немногие административные учреждения проявили столь сильную решимость рационализировать организационную структуру и рабочие процедуры, как Управление по трудоустройству (УТ). Ранее в УТ был создан отдел процедур, ответственный за выпуск всех приказов и инструкций. Из этого отдела исходил поток административных приказов, уведомлений, инструкций, форм и организационных схем.

Для того чтобы собрать вместе все эти инструкции с последующими коррективами, сначала потребовалась одна вместительная папка, а затем — две. Не прошло и полутора лет, а сборник документов по служебным процедурам расширился до восемнадцати папок, но даже в них не умещался весь объем материалов, которые были выпущены отделом процедур.

Ежедневно специальные курьеры из отдела процедур совершали обход примерно двадцати пяти зданий в Вашингтоне, в которых размещалась УТ, разнося самые последние добавления или коррективы к Сборнику документов. Различные типы инструкций имели свои ярлыки: административные приказы, административные инструкции, административные уведомления, организационные схемы, инструкции местным отделениям, инструкции отделам в Вашингтоне, диаграммы, указы федеральной администрации, относящиеся к УТ, постановления Генерального контролера, постановления министра юстиции, административная информация, регулирующие документы, рабочие планы, справочники, служебные письма, письма местным отделениям УТ, меморандумы вашингтонским отделам УТ.

Материалы были столь детализированы, а рубрики столь многочисленны, что отделу процедур пришлось нанять двух или трех человек на полную зарплату. Они обходили все отделы и проверяли находятся ли все материалы в нужных местах. В качестве ориентира к Сборнику документов был подготовлен тематический указатель, а позднее издан дайджест "Сборника документов". Летом 1936 г. была предпринята вторая попытка издать вместо дайджеста тематический указатель. Директор одного из региональных отделений признался, что пытался найти смысл в инструкциях, присылаемых из Вашингтона, но для этого не нашлось достаточно времени¹.

Иногда проблемы подобного рода могут быть частично решены внимательным отношением к сообщениям из источника информации и к их распространению. Но меры по исправлению положения могут быть приняты и адресатом. Одна из таких мер — поручить нескольким сотрудникам или подразделению "просеивать" всю входящую информацию и направлять ее соответствующим адресатам. В военном министерстве такое "просеивание" является важной функцией отдела генерал-адъютанта. Во многих организациях вся входящая почта, кому бы она ни была адресована, вскрывается соответствующей службой, прочитывается и направляется в подразделения.

Чтобы уменьшить нагрузку на высших руководителей, информация может прежде просматриваться их помощниками, и из всего потока сообщений отбираться те, которые требуют личного внимания руководителя. В некоторых случаях материалам может быть придана форма дайджеста.

¹ Arthur W. Macmahon, John D. Millet, Gladys Ogden. The Administration of Federal Work Relief. Chicago: Public Administration Service, 1941. P. 218.

“Просеивание” важно для руководителей крупных организаций еще и потому, что позволяет сократить количество посетителей. Помощник руководителя, находящийся в другом кабинете, одним может отказать, просьбы других рассмотреть сам, а третьих направить в соответствующее подразделение. Таким образом, остаются лишь те, кому действительно важно встретиться с руководителем, или те, кто достаточно упорно настаивает на этом.

МЕТОДЫ КОНТРОЛЯ И СОГЛАСОВАНИЯ

Процесс обмена информацией включает организацию, организационную единицу или руководителя в конкретную политику или направление действий. Например, отдел кадров может направить нескольким отделам инструкции по процедуре сокращения штатов либо сотрудник отдела жалоб может составить письмо, в котором уведомляет об удовлетворении или отклонении жалобы на невыплату компенсации по безработице. Если необходимо довести собственную точку зрения по этим решениям прежде, чем о них будет сообщено, то коммуникационная система должна обеспечивать соответствующие процедуры для консультирования и согласования.

Предложения по тому или иному решению могут быть рассмотрены до его принятия по ряду причин: получить экспертную оценку специалистов; обеспечить соответствие законодательству и политике исполнительной власти; обеспечить координацию с действиями других организаций; информировать участника процесса согласования о сути предложения. Если кому-либо предоставляется возможность высказать свое мнение о предложении, то, каково бы ни было это мнение, возникнут самые разные вопросы по поводу выдвигаемых предложений. Следовательно, хотя цели каждого рассмотрения могут быть разными, вполне вероятно, что все его участники будут частично повторять друг друга.

ПРАВИЛА ПОДПИСИ

Одним из методов контроля до принятия окончательного решения является соблюдение правил, определяющих, кто может подписывать сообщения различного характера перед тем, как они передаются. Например, Служба лесного хозяйства определяет несколько общих классов корреспонденции и указывает, кто может подписывать письма, относящиеся к соответствующему классу. Эти классы сообщений таковы: общеминистерские, службы в целом и

главных управлений, региональных управлений, местных отделений, лесных округов и лесничеств. Например, к корреспонденции главных управлений относятся: "сообщения региональным управляющим, директорам экспериментальных станций, лаборатории лесных продуктов или другим местным отделениям; другим главным управлениям службы или другим учреждениям и лицам по вопросам, которые не выходят из компетенции управления, посылающего корреспонденцию, и которые не включены в общеминистерскую классификацию (1) или в классификацию службы в целом (2)".

Общеминистерская корреспонденция должна быть подписана министром сельского хозяйства; корреспонденция службы — директором Службы лесного хозяйства; корреспонденция главных управлений — начальниками соответствующих управлений и т.д. Выполнение этих правил возлагается на лицо, иницилирующее сообщение, — в данном случае предполагается, что оно знает эти правила и готово их выполнять¹.

ПОДРАЗДЕЛЕНИЕ ЭКСПЕРТНОЙ ОЦЕНКИ

Другая процедура, обеспечивающая учет всех точек зрения состоит в согласовании внесенного предложения с авторитетными специалистами до того, как оно будет передано руководителю на утверждение. Поскольку различные предложения нуждаются в согласовании с различными специалистами, сейчас в наиболее крупных федеральных учреждениях стала общепринятой практика создания отдела согласования и контроля (часто называемого "подразделением экспертной оценки"), в который должны поступать предложения, нуждающиеся в таком согласовании. Отдел определяет, какое согласование требуется, прежде чем предложение будет передано соответствующему руководителю для утверждения.

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОГЛАСОВАНИЯ

Чем больше людей участвует в согласовании предложения перед его принятием, тем более вероятно, что по крайней мере один из участников согласования выразит несогласие с теми или иными элементами содержания рассматриваемого предложения. Там, где вводятся процедуры согласования, важным для быстроты и качества коммуникации становится улаживание разногласий.

¹ Более полно этот пример описан в: Comstock Glaser. Administrative Procedure. Washington, D.C., American Council on Public Affairs, 1941. P. 124-127.

Один из методов состоит в том, чтобы позволить каждому участнику процесса согласования вносить поправки в документ, пока не будет выработана версия, с которой согласны все. На деле этот метод дает каждому участнику право свободного вето в отношении рассматриваемого предложения и может породить бесконечные отсрочки. Те, кто стремится достичь результата, могут пойти на компромисс без внутренней убежденности и часто с невысказанными оговорками. Продолжительные переговоры приводят к выработке пустого документа, который удовлетворяет всех потому, что ничего не означает и ничего не меняет. Компромисс в связи с закупкой оборудования между Службой снабжения и ВВС является типичным примером того, что создается в результате подобных переговоров.

Последняя ступень процесса согласования — утверждение предложения руководителем более высокого ранга, чем участнику процесса согласования. Быстрота процесса согласования будет зависеть от того, насколько далеко могут продвинуться его участники в улаживании разногласий между собой перед тем, как предложение будет передано руководителю на утверждение. Когда важна быстрота принятия решения, она может быть обеспечена: (1) передачей предложения для одновременного анализа всеми участниками процесса согласования, а не по очереди; (2) установлением предельных сроков внесения критических замечаний и изменений; (3) просьбой или требованием, чтобы участники процесса согласования передавали свои комментарии руководителю, а не пытались улаживать разногласия между собой. Именно в этом суть системы "сбора мнений", принятой в вооруженных силах, при которой каждый участник процесса согласования имеет право высказать свое мнение о предлагаемом документе и передать это мнение начальнику, принимающему окончательное решение, но не имеет права налагать вето на предложение, отсрочивать его или препятствовать тому, чтобы оно поступило на рабочий стол начальника в первоначальной форме.

Если процесс согласования оценивается лицами, иницирующими процесс коммуникации, как слишком обременительный, они могут обойти его неформальным образом. Мы знакомы с многочисленными примерами, когда документы "проталкивались" в обход отделов согласования и принимались "нелегально", т.е. без должного согласования, из-за полной невозможности удовлетворить и отстоять интересы всех подразделений, участвующих в процедуре согласования.

АЛЬТЕРНАТИВЫ ОБЫЧНЫМ МЕТОДАМ СОГЛАСОВАНИЯ

Процедуры согласования являются немаловажной составной частью "бюрократизма" правительства, иногда крайне необходимого и оправданного. Согласование порождает дилемму: либо документы будут приниматься и передаваться без адекватного анализа, либо неудержимое стремление участников процесса согласования переделывать любой документ, попавший на их рабочий стол, будет приводить к немалым затратам на персонал и нежелательным отсрочкам.

Однако в некоторых случаях существуют пути, чтобы обойти эту дилемму. Один из них — рассматривать только "образцы" решений, а не каждое конкретное решение. Другой путь — анализировать решения после их принятия, а не до него. Каждый из этих путей применим, когда последствия отдельного ошибочного решения не слишком серьезны и основной целью анализа становятся предотвращение новых ошибок, если таковые уже совершены.

Как использование "образцов", так и замена предварительного анализа последующим иллюстрируются подходом к анализу решений, связанных с кадрами, в Администрации по делам фермерского кредита. Это учреждение предоставило своим региональным кадровым отделам широкую свободу действий в отношении должностной и тарифной классификации. Чтобы проверить, как местные отделы кадров проводят общеучрежденческую политику, в них периодически направлялись группы ревизоров, которые анализировали произвольно отобранные образцы решений, принятые служащими на местах. Такой метод обеспечивает значительный уровень децентрализации в принятии решений местными офисами и в то же время позволяет центральному учреждению судить о том, как осуществляется общеучрежденческая политика¹.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СОВЕЩАНИЙ И КОМИТЕТОВ В КОММУНИКАЦИИ

Когда решения требуют согласования нескольких точек зрения, то для эффективного обмена информацией часто оказывается необходимым, чтобы все участвующие в подготовке решения были со-

¹ Описанная здесь процедура по сути идентична понятиям "контроль за качеством" и "проверка по образцам", которые внесли столь важный вклад в методику контроля производственных процессов. Возможности применения теории и методов статистического контроля за качеством к деятельности правительственных учреждений только начинают исследоваться. Можно предсказать с некоторой долей уверенности, что применение этих методов в деятельности правительства будет возрастать (см. William R.Divine, Harvey Sherman. A Technique for Controlling Quality//Public Administration Review. 8. P. 110-113 (Spring, 1948)).

браны вместе для непосредственного обсуждения на совещании или серии совещаний. Когда желательно формализовать процедуру совещаний и в серии совещаний участвует одна и та же группа людей, на определенный срок может быть создан комитет.

Важное преимущество совещаний и комитетов перед согласованием "шаг за шагом" состоит в том, что все участники могут прямо и одновременно общаться друг с другом. Этим создается максимальная возможность для свободного обмена информацией и идеями.

Одним из наиболее известных примеров эффективного использования комитетов в работе федерального правительства стала разработка законодательства и анализ плана Маршалла по оказанию помощи Европе. Государственный департамент, департаменты торговли, сельского хозяйства, внутренних дел, финансов и другие федеральные министерства откомандировали своих сотрудников для работы в комитетах, которые детально изучали предложения, ранее намеченные в Париже Комитетом по европейскому экономическому сотрудничеству. Среди предложений этого множества комитетов были проект Закона об экономическом сотрудничестве, анализ состояния дел в каждой из основных отраслей европейской экономики и предложения по бюджету нового учреждения. Работа по планированию сотрудничества оказалась столь эффективной, что, хотя позднее было внесено много изменений в деталях, Управление экономического сотрудничества начало реальную работу по предоставлению помощи менее чем через 30 дней после того, как Конгресс принял соответствующий закон и был назначен директор управления.

Успех работы на основе создания комитетов в данном случае определялся рядом причин. Две из них проливают свет на те условия, при которых можно ожидать, что совещания и комитеты облегчат общение. Во-первых, в годы войны в Вашингтоне сформировалась большая группа высокопоставленных молодых администраторов, которые находились в частном неформальном общении друг с другом и привыкли совместно обсуждать международные экономические проблемы. Следовательно, комитеты стали средством формализации неформальной системы коммуникации, которая уже в значительной степени действовала.

Во-вторых, проблемы, которые надо было решать при разработке программы экономической помощи, совершенно не уместались в жесткие рамки одного департамента. Почти каждый аспект программы представлял значительный интерес по крайней мере для шести-семи из них. В тех же случаях, когда проблема, обсуждаемая комитетом, интересна лишь немногим участникам, то работа

такого комитета оказывается гораздо менее успешной. Например, многие мэры городов не проявляют интереса к еженедельным рабочим встречам с руководителями муниципальных учреждений и служб, потому что нежелание руководителей муниципальных учреждений говорить о своей деятельности столь велико, что проблемы, поднимаемые на этих встречах, интересны лишь для одного-двух учреждений. Лишь по таким всеохватывающим вопросам, как строительство муниципальных домов, бюджет, кадры, возникает убедительная причина для активного участия всех руководителей муниципальных учреждений и служб. Большинство мэров, которые пытались проводить рабочие встречи периодически, затем полностью отказались от этой практики или организовывали их только по основным проблемам, имеющим общий интерес.

Помимо обеспечения свободного обмена мнениями и, следовательно, принятия более проработанных решений, совещания и комитеты выполняют другие важные коммуникативные функции. Во-первых, они способствуют глубокому пониманию выработанных решений участниками совещаний и комитетов. Более того, чувства сопричастности к процессу выработки решения и ответственности за него сильно повышают мотивацию участников при выработке последующих решений. Не подлежит сомнению, что групповое участие в выработке решений обеспечивает согласие с новыми программами и организационными изменениями.

Только на уровне федерального правительства существует несколько сотен комитетов межминистерского характера. Это свидетельствует о растущей взаимосвязи программ различных федеральных министерств, особенно при воздействии этих программ на внешнюю политику и национальную экономику. Вероятно, почти такое же количество комитетов, связывающих друг с другом отдельные учреждения и отделы, существует внутри каждого из основных федеральных министерств.

Однако отсюда не следует, что комитеты являют собой картину ничем не нарушаемого великолепия, к подобному выводу прийти довольно трудно, имея в виду множество жалоб со стороны федеральных администраторов на обременительный характер работы комитетов. Конечно, по сути дела это жалобы на сложность федеральной администрации — сложность, которая есть скорее причина, чем следствие деятельности комитетов. Тем не менее комитеты могут оказаться крайне дорогостоящими и отнимающими много времени, если они создаются без реальных оснований, если их работа страдает от некомпетентного председателя или неудовлетворительной подготовки материалов и документов, если они продолжа-

ют существовать после выполнения своей задачи (такое нередко случается). Часто комитеты используются для решения несвойственных им задач. Например, комитет может рассмотреть документ, который был составлен предварительно, но почти никогда группа более 2 человек не может выполнить работу по составлению документа. Точно так же комитеты часто увязают в дискуссиях по практическим вопросам, которые могли бы быть гораздо лучше и быстрее решены, минуя комитеты.

Поскольку наши рассуждения относятся к комитетам как средству коммуникации, то в них не затронуты комитеты (которые гораздо чаще называются правлениями или комиссиями), создаваемые как часть административной иерархии и несущие официальную ответственность за руководство учреждением или другим административным подразделением. Для примера можно назвать Морскую комиссию США, Федеральную комиссию по торговле, Комиссию штатов по спиртным напиткам, городские школьные советы и т.п. Такие правления и комиссии правильнее рассматривать как коллективных руководителей, нежели средство межучрежденческой координации в рамках административной структуры.

"ПАМЯТЬ" ОРГАНИЗАЦИИ

Хранить информацию так, чтобы она была доступной, когда в этом возникает потребность, — сложная проблема для любой крупной организации. При небольшом объеме работы может оказаться достаточным положиться на память отдельных служащих или на архивы. Но даже в офисе, где работают три-четыре человека, необходимо использование системных методов регистрации и хранения документов и бумаг, чтобы содержащаяся в них информация была доступна всем членам организации.

При создании любой системы регистрации и хранения надо формировать ее так, чтобы: 1) материал всегда был доступен; 2) материал регистрировался, хранился и выдавался из архива с минимумом затрат. Когда полиция задерживает подозреваемого, первый вопрос, на который должны ответить данные из архива, звучит следующим образом: "Арестовывался ли этот человек ранее?" Ответ на этот вопрос — задача картотеки предыдущих арестов и дактилоскопической картотеки. Поскольку слишком дорого сравнивать вновь сделанные отпечатки пальцев со всеми уже имеющимися в картотеке, была разработана система их классификации. Сформировав картотеку отпечатков в соответствии с принятой классифика-

цией, можно сразу определить, имеются ли в картотеке отпечатки, идентичные вновь сделанным. Именно этой цели служит почти любая система классификации — четкому разделению отпечатков на классы и выделению в каждый класс лишь нескольких образцов.

Управлением социального обеспечения была решена трудная проблема регистрации и хранения всех данных по заработной плате каждого работающего, подпадающего под действие соответствующего закона. Один из методов состоял в том, что каждому работающему присваивался номер, соответствующий его свидетельству о социальном страховании, на который и заносились данные о зарплате. Недостатки такого метода состоят, во-первых, в том, что легко сделать ошибку при переписывании номера и при его внесении в соответствующую архивную папку, а ошибка может обнаружиться лишь через несколько лет, если вообще обнаружится. Во-вторых, служащий, который ошибочно может быть зарегистрирован под двумя номерами, соответственно имел бы право на в два раза более высокие выплаты.

По этим причинам номерная система регистрации была отвергнута в пользу алфавитно-именной. Но этот метод создал трудности иного порядка: имена могут быть произнесены неправильно или несколькими способами, а также нередко люди могут иметь одинаковое имя. Вторую проблему можно решить подклассификацией лиц с одинаковыми именами в соответствии с номерами свидетельств о социальном страховании; первую — использованием фонетической, а не строго алфавитной системы формирования архивной картотеки по именам.

Встречаются трудности и другого порядка, если заранее точно неизвестно, когда и с какой целью архивная информация должна быть использована. Агентства, занимающиеся наймом в государственные учреждения, должны вести картотеки лиц, ищущих работу. Когда в агентство приходит информация об открывшейся вакансии, картотека должна помочь при отборе пригодных людей. Классификация по профессиям лишь частично удовлетворит это требование, но во многих случаях данные о лицах, ищущих работу, и описания специальностей и типов работы не поддаются четкой классификации, сколь бы изощренной она ни была. Следовательно, может оказаться необходимым занести информацию о лицах, ищущих работу, на перфокарты, которые могут быть быстро автоматически рассортированы с целью поиска кандидатов с желательным сочетанием специальностей. В других случаях гибкость системы регистрации и хранения данных может быть увеличена перекрестным дублированием данных и разработкой перекрестного указателя.

Хороший пример решения сложной проблемы регистрации и

хранения дает библиотека. Доступ к фондам библиотеки обеспечивается хранением книг в соответствии с присвоенными им шифрами так, что любая конкретная книга может быть быстро найдена; тематической классификацией, лежащей в основе шифровой классификации и позволяющей группировать книги по темам хотя бы приблизительно; использованием карточек, где указаны тема, название и автор каждой книги вместе с шифром, позволяющим отыскать ее в хранилище.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ

Последним, заслуживающим упоминания элементом в организации систем коммуникации является информационное подразделение, главная цель создания которого — сбор информации из внутренних и внешних источников. Станция наблюдения за погодой могла бы стать примером внешнего информационного подразделения в системе Метсорологического управления США; самолет-разведчик — таким же примером из военной области; бухгалтерия — примером внутреннего информационного подразделения.

Конечно, задача собрать всю информацию, необходимую для принятия решений организацией, слишком обширна, чтобы ее могли выполнить только или в основном специализированные информационные подразделения. Почти каждый член организации в некоторой степени ответствен за сбор информации. Те члены организации, которые часто контактируют с законодательными органами, с общественными группами по интересам или с клиентами организации, могут оказаться особенно важными источниками необходимой информации.

Информационная функция высшего руководства состоит преимущественно в сборе и интерпретации сведений о реакции политически значимых внешних групп на программы деятельности организации. Например, мэр города постоянно контактирует с местными бизнесменами, представителями населения, рабочих, с членами городского совета. Министр сельского хозяйства и его заместители контактируют с Федерацией фермерских бюро и другими фермерскими организациями, с партийными лидерами в Конгрессе, с Президентом и с высшими руководителями других федеральных министерств.

Информационная функция членов организации, часто контактирующих с клиентами, состоит в первую очередь в том, чтобы сообщать наверх информацию, связанную с воздействием программ

на клиентов и их реакцией на эти программы. Местные офисы Администрации по делам ветеранов ежедневно контактируют с тысячами ветеранов; окружные чиновники — с фермерами; местные отделения Управления внешней и внутренней торговли — с бизнесменами и т.д.

ВНЕШНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ

Когда в организации создаются специализированные внешние информационные подразделения, то это обычно делается не с целью замены текущей информационной работы организации, а для обеспечения притока дополнительной информации или для классификации, анализа и распространения информации, которая уже собирается.

Например, когда Департаменту финансов понадобилась детальная информация о существующих и перспективных привычках потребителей для планирования выпуска облигаций и других налоговых мероприятий во время войны, были проведены специальные обследования с использованием интервью, разработанных аналитиками рыночной ситуации. Используя аналогичную методику, Управление военной информации проводило обследования уровня морального духа гражданского населения.

Информационная функция тесно связана с фиксированием информации или ее "запоминанием", о котором говорилось выше. Например, в муниципальном полицейском департаменте центральный пульт связи, на который поступает информация от граждан, полицейских патрульных групп, военных патрулей, других департаментов полиции и иных источников, обычно является частью отдела регистрации и хранения данных, где они классифицируются и распределяются по соответствующим картотекам для дальнейшего использования.

ВНУТРЕННИЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ

В предшествующей главе были перечислены и рассмотрены наиболее важные препятствия в коммуникации. Один из способов преодоления этих препятствий состоит в создании специализированных информационных подразделений, функция которых — сбор и передача информации внутри самой организации. Такие подразделения могут быть полезны, в частности, для преодоления языковых трудностей. Например, статистический отдел Управления социального обеспечения устанавливает единые определения и классифи-

кационные группы для движения информации внутри управления и, следовательно, помогает созданию общего для всех языка коммуникации.

Вторая функция внутренних информационных подразделений — сбор информации, в которой нуждаются высшие руководители с целью контроля. Мы видели, что руководители могут не получать необходимой информации о том, как идут дела, потому что их подчиненные либо не могут выбрать время, чтобы представить подробный доклад, либо хотят скрыть определенную информацию от своего начальства, либо не сообщают необходимую информацию по другим причинам. В большинстве случаев центральные подразделения, специализирующиеся на контроле, берут на себя и сбор информации, которая им необходима. Центральная бухгалтерия — это и контрольное и информационное подразделение в сфере бухгалтерского учета. Центральное управление кадрами — и контрольное и информационное подразделение, собирающее данные о заработной плате, неявках на работу, текучести рабочей силы и другим вопросам, связанным с персоналом.

Определенного интереса заслуживает упоминание о том, что многие внешние информационные подразделения правительства также собирают информацию как дополнение к функции контроля. Чтобы проследить за выполнением законодательства по налогообложению или за распоряжениями, связанными с бизнесом, организации должно быть дано право получать данные от лиц и групп, подпадающих под действие этих законов и распоряжений. Данные, получаемые таким образом, например статистика доходов, составляемая Налоговым управлением США, полезны и для других административных целей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной главе мы рассмотрели некоторые формальные приемы, используемые для облегчения обмена информацией, а также для того, чтобы удостовериться, что принимаемые в организации решения основаны на достоверных данных. В формальном организационном плане может быть уточнено, какие каналы следует использовать для обеспечения соответствующих коммуникативных потребностей. Формальные процедуры могут вводиться для анализа предложений перед тем, как они будут утверждены и сообщены, либо для анализа решений после их утверждения. Специализиро-

ванные подразделения должны заниматься сбором информации вне и внутри организации и передавать ее тем, кто в ней нуждается.

Проблема коммуникации находится в центре исследований, особенно в психологии и социологии. Уже стало многое известно о динамике совещаний и о тех воздействиях, которые стимулируют или препятствуют обмену информацией. Проводятся многообещающие эксперименты с использованием методики "контроля по образцам". В ближайшие несколько лет можно ожидать существенного прогресса в области коммуникации.

В предыдущих главах мы сделали обзор основных элементов структуры организации: социальные группы, разделение труда, система власти и система коммуникации. Теперь мы должны связать эти элементы воедино, чтобы понять механизм деятельности крупной и сложной организации.

Глава 9

КРУПНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: ТЕНДЕНЦИЯ К ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Как мы видели в предыдущих главах, организации состоят из людей, принимающих решения и выполняющих действия, которые определенным образом связаны с целями или задачами организации. Мы также поняли, что получение соответствующих предпосылок принятия решения в нужное время — ключевая проблема для членов организации. Она решается различными средствами и наиболее распространенные среди них следующие: использование иерархии власти; отбор людей, уже имеющих подготовку или проявляющих желание принимать решения в соответствии с целями организации; обучение действующих членов организации основам принятия решений, наиболее способствующих реализации целей организации; установление рабочих взаимоотношений, необходимых каналов или процедур коммуникации среди членов организации; обеспечение служащих специализированной информацией и консультациями, необходимыми для принятия наилучших решений, а также другие, более тонкие и не планируемые сознательно методы, например изменение системы неформальных взаимоотношений.

Если в предыдущих главах мы рассматривали один какой-либо фактор или элемент в организации, то в этой и двух последующих главах мы соединим все эти факторы и элементы в единое целое и таким образом получим картину поведения людей в крупных организациях. Конечно, одного словесного описания явно недостаточно; необходимо пожить какое-то время в этой среде, прежде чем начнешь чувствовать "целое". Однако когда уже реально станешь членом такой организации, словесное описание основных типов поведения в сложных организациях поможет процессу обучения.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ РЕШЕНИЯ КАК СОСТАВНЫЕ (ГРУППОВЫЕ) РЕШЕНИЯ

Выше уже излагались причины специализации. Когда несколько человек совместно работают ради одной цели, они должны выполнять разные функции и обычно каждый становится профессионалом, или "экспертом", в каком-то одном конкретном деле. Таким

образом, любая организация, независимо от ее структуры, состоит из специалистов, каждый из которых вносит свою долю в целое, но ни один не "просчитывает" это целое. Большая часть организационных решений — групповые, или составные, решения, а не решения отдельного человека. Даже в небольшой организации, скажем из пяти или шести человек, большая часть решений предполагает участие нескольких членов организации с их специальными знаниями или навыками.

РОЛЬ СПЕЦИАЛИСТОВ

В крупных организациях существует много специализированных групп, и каждая из них вносит свой вклад в подготовку совместного решения. Это подразделения экономического анализа, статистические, юридические подразделения, подразделения по связям с общественностью, с отдельными организациями на местах, методические отделы, отделы кадров, проектные, связи, медицинские подразделения и бесконечное множество других. Подразделение экономического анализа должно следить за тем, чтобы решения организации были экономически обоснованными; юридический отдел — за тем, чтобы эти решения были законными; отдел кадров — за тем, чтобы не нарушались принятые или предписанные нормы и т.д. Ни одно из этих подразделений не отвечает за решение в целом. Каждое решение — это соединение специализированных знаний или точек зрения многих подразделений.

Часто уже сами организационные цели указывают на то, какого рода специализированные знания необходимы. Например, в Министерстве сельского хозяйства понадобятся знания о сельском хозяйстве: болезнях растений и животных, маркетинге в области сельского хозяйства. В этом министерстве среди множества подразделений будут отделы животноводства, растениеводства, энтомологии и карантина растений, а также управление по вопросам производства и маркетинга. Точно так же в Федеральной комиссии по энергетике понадобятся специальные знания о технологиях в области энергетики, методике расчета тарифов за пользование электроэнергией и в области права. Поэтому не удивительно, что в этой комиссии мы обнаружим отделы энергетики, бухгалтерского учета, финансов и тарифов, а также юридический отдел.

Некоторые специализации, включая большинство упомянутых выше, основываются на традиционных теоретических знаниях и бесспорно принимаются всеми, другие же не в такой степени признаны научными и солидными. К этой категории относятся большинство специальностей в управленческой работе, например управление персоналом, финансовая проверка баланса, бухгалтерское дело, закупки, связи с общественностью, с Конгрессом, проверка

анкет и процедурные вопросы, обеспечение взаимодействия, проверка документации и т.д. Различия между такими специализациями — это различия по степени признания, а не по существу, они стираются по мере того, как новые знания приобретают респектабельность. Как мы увидим дальше в этой главе, эти различия важны в объяснении межгрупповых взаимоотношений в организациях.

ВЗАИМОЗАВИСИМОСТЬ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ

Поскольку решения организации — это групповые решения, то и все подразделения, даже самые малочисленные, взаимосвязаны с другими подразделениями; ни одно из них не работает само по себе. Во многих исследованиях по управлению делаются попытки выделить определенные типы административных единиц, скажем, такие, как отдел кадров, подразделение по закупкам, в качестве "вспомогательных" и отличать их от остальных, "оперативных", подразделений. Предполагается, что подобные подразделения — "вспомогательные" по отношению к "оперативным" подразделениям, занимающимся "настоящим делом".

Мы же стоим на точке зрения, согласно которой *все* подразделения в организации можно считать "вспомогательными" — каждое помогает остальным принимать организационные решения: отдел экономики помогает юридическому отделу избежать экономических ошибок в организационных решениях; юридический отдел помогает отделу экономики избежать правовых ошибок; отдел информации помогает тому и другому избежать ошибок в отношениях с общественностью.

Более того, каждое подразделение устанавливает критерии, которые должны признаваться остальными подразделениями. Если вообще правомерно существование специализированного подразделения, то оно должно оказывать влияние на решения организации, и не просто однажды или случайно, но всегда, когда затрагиваются вопросы его компетенции. Медицинское подразделение следит за тем, чтобы в решениях организации учитывались соответствующие медицинские рекомендации; точно так же и статистическое подразделение в отношении статистических данных, а отдел кадров — кадровых перемещений. Каждое подразделение старается добиться, чтобы предложения, находящиеся в сфере его компетенции, присутствовали в организационных решениях. Таким образом, каждое подразделение, независимо от того, занимается ли оно бюджетной политикой или химией, занято подготовкой и внедрением стандартов или приемлемых посылок для принятия решений в области своей специализации.

Если термином "вспомогательный" пользоваться в обыденном смысле, то мы должны сделать вывод, что нет специальных адми-

нистративных единиц, которые были бы более "вспомогательными", чем другие. Термин "вспомогательные" нужно либо отбросить вообще, либо употреблять его в каком-то более ограниченном смысле. В следующем разделе этой главы мы определим отличительные черты так называемых вспомогательных подразделений и увидим, какое отношение эти характеристики имеют к межгрупповым взаимоотношениям в организации.

РАЗДЕЛЕНИЕ ТРУДА В КРУПНЫХ (КОМПЛЕКСНЫХ) ОРГАНИЗАЦИЯХ

Как мы уже ранее видели, не существует какого-то одного наилучшего способа объединения в группы разного рода специалистов крупной организации. Любой конкретный метод объединения имеет свои преимущества и недостатки. Это положение мы проиллюстрировали на примере специального отделения экспортных лицензий, задачей которого во время войны было контролировать экспорт дефицитных товаров нашим союзникам и в нейтральные страны. Оно входило в состав Внешнеэкономического управления. Теперь рассмотрим проблемы этого ведомства, чтобы показать некоторые последствия разделения труда в комплексных организациях.

Напомним, что этому ведомству требовались следующие специальные знания: 1) о потребностях в товарах каждого географического района и 2) о наличии каждого товара. В таком крупном учреждении, как Внешнеэкономическое управление, объем работы достаточно велик, чтобы каждый конкретный служащий или небольшая их группа могли специализироваться *одновременно* и по районам, и по товарам. Иначе говоря, каждая группа занималась определением объема конкретного товара (или узкого ассортимента товаров), который нужно было отправить в конкретную страну (или несколько стран). В рамках такого разделения труда достаточно сужается круг навыков, требуемых от каждого служащего или небольшого подразделения. Но остается открытым вопрос, как объединить эти организационные единицы в секторы, отделения и отделы.

Для того чтобы понять, какие управленческие проблемы породила структура Внешнеэкономического управления (идентичные проблемы возникали и в других подобным же образом организованных учреждениях), нужно ясно представлять себе конечный результат процесса принятия решений в этом ведомстве. Учитывая только введение экспортных квот, этот результат можно представить в форме цифровой таблицы, где показано, какое количество каждого товара получит лицензию на экспорт в определенную страну в данный период. Каждый столбец этой табли-

цы будет относиться к конкретной стране, а каждый ряд — к конкретному товару.

Сначала проанализируем две возможные схемы организации этого ведомства: в первой схеме объединение решений осуществляется на базе географических районов; во второй — на базе товаров.

Схема I. Основные рабочие подразделения должны быть объединены в отделы по наиболее важным географическим районам. Каждый отдел будет состоять из отделений, работающих с основной группой товаров в порученном ему географическом районе. Таким образом, в отделе Латинской Америки будут одновременно отделения продовольственного зерна, чугуна и стали, точно так же как в отделе Дальнего Востока. Отдел Латинской Америки будет отвечать за экспортные квоты по своему району, и дальневосточный отдел — по своему. Очевидная трудность этой схемы заключается в том, что все квоты товаров по всем районам, взятые вместе, можно соотнести с общим имеющимся в наличии количеством товаров только на уровне ведомства — или же путем неформальной кооперации специалистов, работающих с конкретными группами товаров в различных подразделениях.

Схема II. Основные рабочие подразделения должны быть объединены в отделы, соответствующие главным группам товаров. Каждый отдел будет состоять из отделений, соответствующих основным географическим районам. Таким образом в отделе продовольственного зерна будут отделение Латинской Америки и отделение Дальнего Востока. Отдел продовольственного зерна отвечает за распределение этого товара между районами точно так же, как и остальные товарные отделы. Явная трудность этой схемы заключается в том, что общие потребности какого-либо конкретного района могут быть соотнесены с потребностями других районов только на уровне ведомства или же путем неформальной кооперации сотрудников, специализирующихся по конкретным географическим районам.

Признавая, что каждая из этих схем имеет свои трудности, ведомство стремилось найти альтернативу, которая позволила бы одновременно воспользоваться преимуществами общей разверстки по товарам и по районам. Эту реальную альтернативу обозначим Схемой III (в значительно упрощенном виде).

Схема III. Созданы два главных административных подразделения: зональный отдел и отдел поставок. Зональный отдел состоит из отделений и каждое отделение занимается конкретной страной или группой стран, в которые поставляются товары. Отделения отдела поставок занимаются конкретными товарами или группами товаров, подлежащих экспортному контролю.

Возвращаясь к нашей гипотетической таблице экспортных квот, мы видим, что испанское отделение отвечает за квоты всех товаров в столбце "Испания", в то время как отделение продовольственного зерна в отделе поставок отвечает за квоты всем районам в строке "продовольственное зерно". Такой порядок предполагает двойную ответственность: торговую квоту конкретной страны проверило сверху донизу соответствующее зональное отделение, а конкретный товар по горизонтальной строке — соответствующее товарное отделение.

Итак, можно сказать, что зональный отдел специализируется в "кивании головой вверх-вниз", а отдел поставок — в "покачивании головой слева направо".

В этой ситуации легко увидеть зерно межгруппового конфликта в позициях двух отделов относительно размещения товаров по странам: зональные отделения солидаризировались с конкретной страной и представляли ее интересы; товарные отделения беспокоились об ограниченности товаров и выступали за уменьшение товарных квот. Между ними возникла острая борьба за власть в принятии окончательного решения. По причинам, которые в данном случае не относятся к делу, в основном, но никак не полностью, верх одержал отдел поставок.

Мы не собираемся утверждать, что схемы I или II были бы лучше, чем схема III. Возникшие трудности присущи программе этого ведомства, а не его организационной структуре. Дело в том, что квоты должны тщательно проверяться с позиций как потребностей региона, так и наличия товара, и эта необходимость двойной проверки в основном и создала сложности. Схема I могла бы усложнить товарную, схема II — зональную проверку. Схема III упростила обе проверки, но за счет возникновения разногласий между отделами, которые надо было разрешать на уровне ведомства. Тот факт, что ведомство действовало по схеме II, вероятно, указывает на условия крайнего дефицита, когда сохранить строгие товарные квоты было важнее, чем полностью удовлетворить все потребности регионов.

Решение одной и той же задачи силами различных специалистов подразделений становится основой межгрупповых контактов и возникновения серьезных проблем в межгрупповых отношениях. На практике часто создаются параллельно действующие подразделения с различной специализацией, такие, как зональный отдел и отдел поставок во Внешнеэкономическом управлении. Они становятся причиной возникновения по крайней мере двух проблем в отношениях между группами, которые обычно рассматриваются как не связанные друг с другом: проблемы отношений между "штабными" и "оперативными" подразделениями и проблемы отно-

шений между "штаб-квартирами" и "периферийными офисами". Более подробно они будут рассмотрены в следующих главах. Чтобы понять природу этих проблем, мы должны сначала проанализировать понятие "самодостаточной организации".

САМОДОСТАТОЧНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Самодостаточная организация (т.е. не нуждающаяся в помощи других учреждений) — это организация, имеющая внутри себя все необходимые для выполнения работы ресурсы. Правительственные учреждения не зависят от других в средствах и подчиняются только предписываемым извне стандартам в области персонала, бюджета, бухгалтерского учета и обычно закупок.

Хотя не существует *абсолютно* независимых организаций, но они могут быть *относительно* независимыми, поскольку подчиняются определенным стандартам, разработанным другими организациями, используют технических специалистов, знания которых необходимы для принятия решений. Например, служба лесного хозяйства в Министерстве сельского хозяйства иногда должна обращаться в управление по работе с персоналом и финансовое управление министерства, но в основном она имеет все необходимые знания и средства для управления лесами США и сохранения их. Служба лесного хозяйства — *относительно независимая* организация.

Уровень организации, на котором она достигает относительной независимости, может быть уровнем министерства, отдела, отделения или еще более низким уровнем. В городском правительстве относительно самостоятельными можно считать уровень департамента пожарной охраны и полицейского управления. Они обладают той независимостью от других организаций или подразделений, которая не предоставлена ни одной из их составных частей. Многие отделы Министерства внутренних дел США, например отдел по делам индейского населения и отдел мелиорации, относительно самостоятельны. Хотя у этих отделов существуют многочисленные связи с другими отделами и управлениями министерства — в сфере юридического обеспечения, связей с общественностью, финансов, административных служб, работы с персоналом, — внутри себя они располагают большинством нужных для своей работы ресурсов.

Министерство внутренних дел демонстрирует примеры сравнительной самостоятельности и на более низком, чем отдел, уровне. Например, в Геологической инспекции (уровень отдела) избыточная работа распределена между четырьмя отделениями: геологическим (разведка полезных ископаемых), топографическим (под-

готовка стандартных топографических карт Соединенных Штатов и *подмандатных* территорий); водных ресурсов (инспекция и оценка водных ресурсов) и охраны природных ресурсов (надзор за исполнением федеральных законов об охране полезных ископаемых и водных ресурсов на землях общегосударственного пользования). В каждом из них объединяются основные технические знания, необходимые для создания их "продукта". Однако они *не полностью самостоятельны*. В определенной мере все они зависят от других отделений или служб отдела (Геологической инспекции) в получении консультаций или инструкций, связанных с печатанием и распространением текстов докладов, иллюстрационного материала. Они связаны с отделом кадров, с бюджетом, с бухгалтерским обеспечением и отчетностью, архивами и делопроизводством, библиотекой. Следовательно, отделения намного менее самостоятельны, чем отдел, в который они входят. Независимость организации — это всегда проблема ее уровня.

УНИТАРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ: УРОВЕНЬ ИНТЕГРАЦИИ

Степень независимости организационного подразделения является объективным фактом, состоящим в том, может ли подразделение принимать и выполнять решения без контакта с другими подразделениями. Очень часто подразделения с высоким уровнем самостоятельности обладают еще одной отличительной особенностью — у них есть организационная цель, значимая сама по себе, а не как средство достижения более общих целей. Организации, имеющие такую социально значимую цель, мы назовем *унитарными организациями*¹.

Уровень организационной структуры, на котором обнаруживаются унитарные элементы, — это *самый низкий уровень*, на котором усилия специалистов или групп специалистов могут быть объединены общей социально значимой целью. Например, деятельность всех специалистов городского департамента пожарной охраны можно объединить желательной для всех социальной целью — снизить ущерб от пожаров до минимума. С другой стороны, отделение профессиональной подготовки в этом департаменте находится ниже уровня интеграции и не является унитарной организацией, потому что его деятельность лишь средство достижения целей всего департамента. Однако если унитарные организации не являются само-

¹ Нужно подчеркнуть, что унитарная организация весьма отличается от самодостаточной организации. Унитарной организации не обязательно быть самодостаточной, и наоборот. Однако опыт показывает, что в большинстве случаев унитарная организация оказывается и относительно самостоятельной.

стоятельными, уровень, на котором реально происходит интеграция, обычно будет *выше* того уровня, на котором обнаруживаются социально значимые цели.

Некоторые люди с хорошими способностями к абстрактному мышлению могут оценить деятельность как социально значимую, единственную цель деятельности Геологической инспекции — разведку, оценку и разработку минеральных и водных ресурсов. Для таких людей — это унитарная организация, и уровень ее отдела как раз и может быть тем уровнем, на котором происходит интеграция. Однако для многих людей реальное значение в деятельности инспекции имеет лишь разведка запасов нефти. Они считают, что такая разведка должна продолжаться, даже если будет прекращена вся остальная деятельность Геологической инспекции. Они не оценивают разведку нефти в связи с какими-либо другими целями правительственной деятельности, а только как социально значимую задачу саму по себе (результаты разведки нефти следовало бы, по их мнению, публиковать вне зависимости от какой бы то ни было другой деятельности Геологической инспекции). С точки зрения таких людей, геологическое отделение Геологической инспекции — это тот уровень правительственной деятельности, который имеет самостоятельное значение. С того момента, когда к нему будут приравнены и другие перечисленные выше отделения, можно утверждать, что в Геологической инспекции относительная интеграция происходит на уровне отделения.

По мнению других людей, с более широкими интересами и высокой способностью к абстрактному мышлению, сама Геологическая инспекция есть лишь часть более широкой правительственной программы по разработке и охране природных ресурсов. В настоящее время эта программа интегрирована на уровне Президента (и Конгресса), поскольку в ее реализации участвует несколько министерств. Интерес к этой более широкой цели может вылиться в создание Министерства природных ресурсов, что будет представлять собой интеграцию уже на министерском уровне.

"Наша собственная точка зрения заключается в том, что сохранение, разработка и использование наших государственных ресурсов — это единая неделимая задача. Ее можно разумно решить, только наделив руководящей функцией одно правительственное учреждение, которое свяжет каждый компонент задачи — леса, водоемы, земли общегосударственного пользования, полезные ископаемые, животный мир, рыболовство, отдых, энергетику — со всеми остальными и будет развивать наши природные ресурсы во всей их совокупности. Поэтому мы рекомендуем создать Министерство природных ресурсов"¹.

¹ См. Hoover Commission. Report on the Department of the Interior. P. 5.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ И УНИТАРНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Итак, является ли организация унитарной или нет, зависит от определения ее цели. Если цель имеет осязаемое, конкретное, широкомасштабное социальное значение, (такое, как охрана природных ресурсов); можно назвать организацию унитарной (как, скажем, Министерство природных ресурсов). Однако можно обнаружить, что такая цель слишком абстрактна, она не дает никакого критерия для сопоставления задач разведки полезных ископаемых и охраны лесов. Тогда общая абстрактная цель министерства перестает служить основой любого значимого объединения компонентов его деятельности, и каждый из них сам становится основой деятельности унитарной организации, социально значимой сама по себе.

Определение федеральной организации. Хорошей иллюстрацией такой организации может служить Федеральное управление обеспечения (ФУО). Оно было создано в 1939 г. для объединения в одном департаменте всей работы федерального правительства, направленной на помощь неимущим. Время от времени из разных министерств ему передавались и другие виды деятельности. В 1948 г. структура ФУО состояла из следующих основных элементов: отдела пособий, апелляционной комиссии по пособиям, управления по качеству пищевых продуктов и лекарств, управления образования, управления профессиональной реабилитации, общественной службы здравоохранения, больницы Св. Елизаветы, управления социального обеспечения (с приданным ему бывшим детским отделом Министерства труда), американского издательства литературы для слепых, Колумбийского института для глухих, Говардского университета.

В случае с ФУО ясно, что общая цель — помощь неимущим — слишком расплывчата, чтобы обеспечить значимую интеграцию перечисленных выше составных элементов. У каждого из основных подразделений есть собственная социально определенная цель, которая не зависит от целей других подразделений. Например, служащим управления по качеству пищевых продуктов и лекарств нет необходимости интересоваться решениями управления социального обеспечения; из этих управлений не исходит специализированной информации, которую можно было бы интегрировать на уровне министерства или ведомства в качестве основы для общего решения ФУО. Деятельность составных элементов ФУО не является средством достижения некой общей цели, если не считать того, что вся работа правительства есть средство достижения общей цели — улучшения жизни. Каждый вид деятельности ФУО является самостоятельной социальной целью, а не средством. В ФУО относи-

тельной интеграции можно добиться на уровне, более низком, чем ведомство, а в большинстве случаев — более низком, чем отдел (бюро).

Крупные правительственные организации — министерства, а иногда управления или даже отделения, которые представляют собой совокупность унитарных организаций без какой-либо общей цели, мы будем называть организациями *федерального, или холдингового, типа*. ФУО — это, несомненно федеральная организация, состоящая из таких унитарных организаций, как отдел пособий и общественная служба здравоохранения.

Координация внутри федеральных организаций. Составные элементы унитарной организации (например, отделения отдела пособий) не могут быть самостоятельными, потому что деятельность их направлена на общую, объединяющую всех цель. Унитарная организация в целом может быть относительно самостоятельной, когда ей поручены все виды деятельности, необходимые для достижения ее социально значимой цели. Однако на практике унитарная организация может обладать лишь частью средств, нужных ей для достижения своих целей. Фактически самым обычным следствием объединения унитарных организаций в одну, более крупную федеральную организацию является снижение самостоятельности унитарных организаций. Почти всегда, когда создается учреждение холдингового типа, многие виды деятельности централизуются на уровне учреждения и, следовательно, оно должно гарантировать определенную интеграцию этих централизованных видов деятельности с деятельностью составных элементов учреждения. Например, ФУО должно гарантировать определенную интеграцию на уровне ведомства между всеми перечисленными выше составными унитарными элементами своей структуры и всеми общеучрежденческими службами: управлением делами, канцелярией главного юрисконсульта, исследовательским отделом, отделом публикаций и отчетов, отделом по связям федерального правительства и штатов, отделом межведомственных и международных связей.

Хотя различие между унитарными и федеральными организациями представляет собой различие только "по уровню", его все же нужно проводить, потому что проблема координации составных элементов различна в этих двух типах организаций. В унитарной организации координация действий ее составных элементов может осуществляться привязкой к цели организации: если каждое действие служит достижению этой цели, то они не могут вступать в конфликт друг с другом. Когда приходит время определять, кому пойдут бюджетные ассигнования, то ограниченные ресурсы унитар-

ной организации можно рационально распределить между всеми составляющими ее элементами: если их деятельность слабо способствует достижению цели, то они получают меньше средств, чем те, чья деятельность больше способствует достижению цели. Конечно, в реальной практике часто трудно определить, насколько способствует цели та или иная деятельность, но все равно каждый составной элемент унитарной организации должен защищать себя, ссылаясь на свой вклад в достижение общей цели.

В организации холдингового, или федерального, типа интеграция на высшем уровне уже в гораздо меньшей степени связана с целью, поскольку не существует какой-либо общей цели для составных элементов организации. Если управление по качеству пищевых продуктов и лекарств и управление образования конфликтуют в связи с распределением средств бюджета ФУО, то у последнего нет такой цели, руководствуясь которой можно было бы рационально отрегулировать этот конфликт. Здесь невозможно следовать принципу, согласно которому на деятельность, вносящую больший вклад в общую цель, выделяется больше средств, поскольку у ФУО нет единой, поддающейся измерению цели. Это — учреждение холдингового типа — федеральная организация.

Упомянутый выше гипотетический конфликт между управлением по качеству пищевых продуктов и лекарств и управлением образования почти наверняка мог бы быть отрегулирован политическим путем в пользу того, кто имеет наиболее сильную политическую поддержку. Мы делаем вывод, что координация между специализированными подразделениями в унитарной организации может быть обеспечена более рациональными средствами, чем координация в федеральной организации.

ТЕНДЕНЦИЯ К ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В предыдущем разделе мы упомянули, что ни одна организация, даже унитарного типа, не является полностью независимой. В данном разделе мы рассмотрим одну из наиболее характерных тенденций в управлении — тенденцию к снижению самостоятельности организаций. Поскольку эта тенденция — результат возрастающей централизации, остановимся на этом вопросе, чтобы пояснить, как именно употребляется термин "централизация" в дальнейшем тексте этого раздела¹.

¹ Обзор и анализ тенденции к централизации см.: Waldo. The Administrative State. Chap. 8.

ЗНАЧЕНИЕ ТЕРМИНА "ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ"

В широком смысле слова любая *специализация* деятельности представляет собой ее *централизацию*. Представим себе время, когда малочисленное подразделение организации осуществляло все функции, связанные с персоналом. Затем представим себе, что по той или иной причине эти функции у подразделения были изъяты и переданы новым подразделениям по работе с персоналом, созданным в каждом секторе. В первой ситуации конфликты по вопросам, связанным с персоналом, разрешал бы начальник подразделения, предложив решение, взаимосвязанное с другими решениями подразделений. Во второй ситуации (после создания новых подразделений по работе с персоналом) конфликты по проблемам персонала должен урегулировать начальник сектора; он будет обеспечивать интеграцию решений сектора всякий раз, когда это необходимо (например, когда начальник какого-либо подразделения не согласен с начальником отдела кадров по поводу чьего-либо продвижения по службе). В этом случае мы говорим, что работа с персоналом *централизована на уровне сектора*.

Если бы в отделениях нашей гипотетической организации были бы созданы сектора по работе с персоналом, то эти функции были бы *централизованы на уровне отделений*. Аналогичным образом, если министерство создало отдел по работе с персоналом, то эти функции *централизованы на уровне министерства*. С созданием в 1883 г. Комиссии по гражданской службе США некоторые функции по работе с персоналом в центральном аппарате правительства были централизованы на уровне Президента. Аналогичным образом создание в 1933 г. отдела государственных закупок в Министерстве финансов повлекло за собой централизацию на уровне Президента многих видов закупочной деятельности федеральных административных учреждений.

Здесь мы будем рассматривать только один особый вид централизации — централизацию на уровне, более высоком, чем тот, на котором обнаруживаются унитарные организации. Нас интересует тенденция, когда у унитарных организаций определенные виды деятельности, которые ей были бы необходимы для самостоятельности, отбираются и передаются отдельным подразделениям более крупной федеральной организации или руководителю исполнительной власти (Президенту). Примерами первой являются упомянутые выше отделы ФУО: управление делами, канцелярия главного юрисконсульта, исследовательский отдел, отдел публикаций и отчетов, отдел по связям федерального правительства и штатов и отдел межведомственных и международных связей. Подобные же присоединенные друг к другу подразделения с централизующими

функциями существуют и в других министерствах холдингового типа: (внутренних дел, торговли и т.д.).

Виды деятельности, централизуемые на уровне главы исполнительной власти — Президента, губернатора или городского управляющего, включают финансы, предоставление административных помещений, проверку анкет, издательскую деятельность, работу с персоналом, организационное планирование и исследовательскую работу.

Весьма яркой иллюстрацией сильной тенденции централизации на уровне Президента, существующей в правительстве страны, служит доклад Комиссии Гувера за 1949 г. Эта комиссия рекомендовала на президентском или федеральном уровне централизовать: а) медицинскую деятельность (создав новое объединенное медицинское управление; б) анализ структуры организаций и методов их работы (расширив полномочия отдела административного менеджмента в Бюро бюджета); в) издательскую деятельность (предоставив Бюро бюджета право надзора за всеми публикациями); г) статистическую деятельность (резко увеличив полномочия отдела статистических стандартов Бюро бюджета); д) использование целевых субсидий штатов и городов (создав отдельное ведомство по связям федерального правительства и штатов); е) международную деятельность, кроме дипломатической и консульской (создав новое управление международных связей); ж) бухгалтерский учет (учредив пост главного бухгалтера в Министерстве финансов); з) надзор за программами общественных работ (создав при Президенте комиссию объективного анализа строительных и архитектурных проектов)¹; и) некоторые аспекты внутрисударственной кредитной деятельности (создав при помощнике министра финансов национальный валютно-кредитный совет)²; к) изучение заработной платы и потребительских цен (создав в Министерстве труда бюро по изучению "существующей заработной платы"); л) фундаментальные научные исследования (создав национальный фонд координации научно-исследовательских программ правительства)³; м) решение спорных вопросов в отношениях между центром и периферией (назначив в правительстве ответственного за изучение, упрощение и координацию работы периферийных офисов министерств)⁴.

¹ Hoover Commission. Report on the Department of the Interior. P. 5.

² Report on the Treasury Department. P. 20.

³ Concluding Report. P. 72.

⁴ Report on General Management of the Executive Branch. P. 42.

Для организационных подразделений более низкого уровня каждый шаг к централизации означает, что у них отбирается и передается в центральное подразделение возможность принимать решения. Унитарные организации становятся все менее самостоятельными, и их способность интегрировать все виды деятельности для осуществления своих целей соответственно уменьшается. Предположим, что городской Департамент пожарной охраны зависит от центрального управления кадрами, от центрального закупочного управления (закупка техники, оборудования и т.д.). Тогда интеграция всех видов деятельности по защите города от пожаров уже осуществляется не только в Департаменте пожарной охраны, а централизована соответственно на уровне мэра или городского управляющего.

Следовательно, по мере развития централизации интеграция происходит на том уровне, на котором централизуются различные виды деятельности. Раньше городское правительство обычно состояло из относительно самостоятельных унитарных организаций, каждая из которых заботилась о своей социально значимой цели. С ростом централизации образуется новая федеральная структура, в которой все виды деятельности, направленные на достижение какой-либо конкретной совокупности целей, распределяются между одной из прежних унитарных организаций и новыми подразделениями с централизующими функциями. Следовательно, интеграция всех этих видов деятельности происходит теперь на уровне главы исполнительной власти.

Вероятно, если бы были выполнены все рекомендации Комиссии Гувера, то задача Президента оказалась бы невыполнимой¹. Во всяком случае, интеграция осуществлялась бы по холдинговому типу.

ПРИЧИНЫ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В том, что касается сил, стоящих за тенденцией к централизации, наши знания крайне ограничены. Очевидно, что централиза-

¹ В действительности новые централизованные подразделения практически получили бы право вето в отношении других правительственных учреждений. Конфликт между этими учреждениями и централизованными подразделениями в конкретной ситуации (или в силу сложившейся практики) не передавался бы Президенту для разрешения. Например, вето Бюро бюджета на издательский план в большинстве случаев было бы окончательным. Однако произойдет ли такое и будут ли конфликты с централизованными ведомствами доводиться до сведения Президента, в значительной степени будет зависеть от политической ситуации, особенно от отношений руководителей ведомств с Президентом и комитетами Конгресса. Тип достигнутой интеграции будет в большой степени определяться способностями руководителей ведомств добиваться расположения к ним Президента.

цию сделало возможным улучшение коммуникаций. Когда правительственные чиновники в любое время могут говорить по телефону со своими представителями по всему миру, то нет необходимости предоставлять им право принятия решений. Однако почему некоторые виды деятельности "подталкиваются" на все более и более высокие уровни управления, часто остается неясным. Изложим некоторые умозрительные гипотезы о природе сил, стоящих за централизацией.

Влияние государственных расходов. Этот фактор достаточно очевиден. Совокупные правительственные расходы постоянно растут и составляют уже значительный процент национального дохода, поэтому решения о распределении ресурсов страны поднимаются на более высокий уровень. С ростом правительственных расходов возникла необходимость централизованного рассмотрения проекта ассигнований. Эта тенденция особенно усилилась, когда правительство взялось адаптировать свою политику расходов, исходя из циклов деловой активности.

Всеобщая вера в действенность закона. Вполне возможно, что централизации способствует и этот фактор. Если надо, чтобы все должностные лица придерживались определенных стандартов для принятия решений в какой-то области, то будет предложено принять законы, предписывающие эти стандарты, или создать соответствующее учреждение. Так, широкое одобрение "более этических стандартов" в работе с персоналом вылилось в создание Комиссии по гражданской службе США с целью разработки и внедрения стандартов работы с персоналом среди федеральной бюрократии.

Особое внимание к определенным видам деятельности. Всеобщая вера в эффективность предписанного должностного поведения сама по себе не объясняет, почему для централизации отбираются именно те, а не иные виды деятельности, именно определенные области из всего совокупного поведения административных организаций¹. Когда многие знают о существовании какого-то конкретного вида административной деятельности, то почти наверняка она станет объектом централизации. За ростом интереса к какому-либо виду деятельности или какой-либо программе часто, а может быть и постоянно, следует придание этой программе более высокого административного статуса, скажем, ее выполнение переходит от отделения к отделу. Возникает вопрос, почему определенные виды деятельности привлекают внимание?

¹ Здесь мы говорим о централизации уже имеющихся видов деятельности, а не о появлении новых правительственных программ.

Даже если какая-либо деятельность сама по себе не рассматривается как важная социальная задача, а лишь как средство достижения важной цели, она все равно может привлекать немалое внимание. Причина в том, что средства достижения целей никогда не бывают нейтральными. Они всегда порождают последствия, дополняющие цели, которых хотели добиться, и люди оценивают эти последствия как хорошие или плохие. Таким образом, средства достижения административных целей — технологии и методы управления — в любой момент могут стать объектом нападков со стороны общественности. Например, выполняя требования военного времени, все административные учреждения использовали анкеты. Заполнение различных анкет стало столь тяжелым бременем для мелких предпринимателей, что сенатский Комитет по малому бизнесу внес законопроект и добился принятия федерального закона об отчетности. По этому закону Бюро бюджета стало централизованно решать вопрос о необходимости распространения той или иной анкеты среди населения: ни от кого нельзя было потребовать заполнить какой бы то ни было бланк, если он не утвержден Бюро бюджета. Таким образом, конкретное административное средство — заполнение анкет — вызвало сопротивление со стороны мелких предпринимателей и в конечном счете было "централизовано", а его использование стало регулироваться централизованно утвержденными стандартами¹.

Систематизированное изучение административного управления помогло предать гласности некоторые виды административной деятельности. Исследователи сосредоточились на тех ее видах, которые не были объектом существующих научных и практических специализаций: отношения между центром и периферией, целевые субсидии штатам и городам, работа с персоналом, финансовое планирование, бухгалтерия, отчетность, закупки, связь с общественностью, с Конгрессом.

Резкий рост расходов на ту или иную деятельность тоже может привлечь к ней внимание влиятельных кругов, скажем членов Конгресса или уполномоченных по реорганизации, и за этим нередко следует ее централизация. Кажется вполне вероятным, что

¹ Фактически этот процесс начался раньше: созданием по распоряжению Президента межминистерского комитета статистических стандартов, позднее переданного в Бюро бюджета. В определенный период тоже началось активное давление, и комитет статистических стандартов способствовал "воспитанию" Конгресса, осознавшего необходимость закона об отчетности.

значительный рост расходов на государственное медицинское обслуживание отчасти был причиной того, что Комиссия Гувера рекомендовала создать объединенное медицинское управление. В разделе отчета "Медицинская деятельность" комиссия указывала: "Более 40 правительственных учреждений предоставляют федеральные медицинские услуги. В этом финансовом году (1948 г.) они планируют израсходовать почти 2 млрд долл., т.е. почти в 10 раз больше, чем в 1940 г."

Борьба за власть подразделений с централизующими функциями. Когда из всей совокупности видов деятельности независимой унитарной организационной единицы централизуются какие-то конкретные ее виды деятельности или области принятия решений, то создаваемые в результате этого новые подразделения с руководящими функциями часто хотят получить еще больше власти и еще более широкую юрисдикцию. Они нередко настаивают на том, чтобы им передавались все новые и новые области принятия решений.

Этот процесс иллюстрирует история ФУО. Оно было создано согласно первому реорганизационному плану Президента в 1939 г. как учреждение холдингового типа, объединившее несколько правительственных учреждений, включая управление образования, комиссию социального обеспечения и государственную службу здравоохранения. За некоторый период времени были созданы подразделения с функциями принятия централизованных решений или их проверки в таких областях, как организация и методика, персонал, финансы, поставки, юридическое обеспечение, информирование общественности, некоторые аспекты отношений федерального правительства и штатов, межведомственные и международные связи. Ясно, что к настоящему времени ведомства, ставшие первоначальными составными элементами ФУО, могут принимать лишь очень малое количество решений, если вообще могут это делать, без участия одного или нескольких организационных подразделений ФУО, обладающих централизующими функциями.

Стремление к единообразию. Это одно из серьезных оснований для централизации. Сотрудники подразделений с руководящими функциями стремятся к единообразию деятельности. Для этого может быть предложено, (1) чтобы все виды деятельности были централизованы в новом организационном подразделении на самом высоком уровне либо (2) чтобы новым подразделением с руководящими функциями (например, отделом статистических стандартов в Бюро бюджета) были введены единообразные стан-

дарты. Стремление к единообразию может возникнуть из соображений организационной стройности или оно может дать подразделению с централизующими функциями возможную замену реальной цели. В любом случае стремление к единообразию — это мощная сила, способствующая повышению уровня административной интеграции. Конечно, единообразие иногда может служить целям управления, равно как организационной стройности или целям власти. Например, желание людей за одинаковую работу получать одинаковую зарплату может быть достаточным основанием для единообразной должностной классификации и единообразных тарифов заработной платы. Однако можно указать на многие случаи единообразия, которые не могут быть объяснены подобным образом.

Имитация. Вполне вероятно, что в каких-то случаях централизация связана с неосознаваемой мимикрией. Когда какая-то деятельность выбирается для централизации на определенном уровне, то нередко за этим следует предложение либо провести централизацию этой деятельности всем учреждениям, либо осуществить централизацию на более высоком уровне. Хотя это трудно доказать, но возможно, что централизация некоторых аспектов отношений федерального правительства со штатами в соответствующем отделе ФУО в какой-то мере имеет нечто общее с рекомендацией Комиссии Гувера создать федеральное агентство по связям правительства со штатами. В области нормирования существование "секторов планирования" и "контрольно-аудиторских секторов" в местных отделениях нормирования привело к созданию "отделений планирования" на уровне ведомства (бюро) и к постоянной агитации за создание ведомственного отделения контроля и аудита со стороны некоторых сотрудников подразделений с руководящими функциями¹.

Подытожим наши размышления относительно факторов, стоящих за процессом централизации. Во-первых, совершенствование коммуникаций сделало возможной гораздо более высокую степень централизации. Во-вторых, централизация может быть вызвана: 1) желанием подчеркнуть значение какой-то конкретной деятельности; 2) верой в эффективность нормированного поведения; 3) стремлением к единообразию; 4) желанием большей власти со стороны подразделений с руководящими функциями;

¹ См. Thompson. The Regulatory Process in OPA Rationing. Chap. 10.

5) тем, что применяемые в управлении средства достижения цели никогда не бывают нейтральными. В-третьих, выделение конкретных видов деятельности из всех возможных может являться результатом: 1) резкого роста затрачиваемых на нее финансовых средств; 2) рекламы, созданной исследователями управления, или 3) влияния, которое этот вид деятельности оказывает на интересы и ценности больших групп населения.

В следующей главе мы увидим, какие выводы могут быть сделаны из этого анализа применительно к проблемам, возникающим в крупных организациях.

Глава 10

КРУПНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: МЕЖГРУППОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Анализ крупных организаций показывает, что независимо от специфических мнений эти организации испытывают те же трудности в межгрупповых отношениях, что и унитарные организации. Во многом проблемы взаимоотношений между главным (центральным) управлением по работе с персоналом и линейным подразделением те же самые, что и проблемы отношений между региональным отделом и отделом поставок, скажем, в Управлении внешней торговли. В обоих случаях возникает необходимость сотрудничества между этими подразделениями для того, чтобы можно было принять обоснованное решение.

Различие в отношениях между центральными организациями и их линейными подразделениями и в отношениях между составными элементами унитарных организаций заключается в том, что в унитарной организации эти взаимоотношения смягчаются общностью задачи и идентификацией с ней персонала.

В данном разделе мы опишем типичные отношения, которые существуют между подразделениями организации, в том числе и оба названных выше типа отношений. Рассуждение будет общим, за исключением тех случаев, когда оно относится именно к взаимоотношениям центральных организаций и линейных подразделений.

КОНФЛИКТ И СОТРУДНИЧЕСТВО

В наших рассуждениях о межгрупповых отношениях мы уделим больше внимания причинам конфликтов в межгрупповых отношениях, чем условиям согласия в них.

Мы не хотим тем самым сказать, что конфликт — это правило, а согласие — исключение. Несомненно, между некоторыми административными группами существует *большое* согласие, а между всеми группами — *некоторое* согласие. Когда внешняя опасность угрожает всей организации, особенно хорошо видно, как все группы в ней сплачиваются для отражения угрозы (осо-

бенно в военное время, когда конфликты внутри страны стихают).

Конечно, согласие и конфликт — это две стороны одной медали. Понять условия военного времени — значит понять условия мирного времени. Если мы знаем обстоятельства, при которых возможно возникновение конфликта, то мы знаем также и как достичь согласия. Мы сосредоточиваем внимание на конфликтных ситуациях прежде всего потому, что их легче наблюдать и документально подтверждать, чем ситуации, когда царит мир.

ПРИЧИНЫ КОНФЛИКТА: СТРЕМЛЕНИЕ ПОДЧИНЯТЬ

Под "стремлением подчинять" подразумеваются попытки организаций расширить сферу своих полномочий. Обычно это приводит к увеличению размеров организаций — растет количество должностей и, следовательно, повышаются шансы продвижения по службе. Члены подразделений организации обычно отождествляют себя со своим подразделением и его деятельностью. Они рассуждают с позиций максимального достижения целей своего подразделения и не думают о том, какие еще цели можно было бы достичь, если бы они сэкономили дефицитные ресурсы организации. Поэтому, когда составляется смета, каждое подразделение старается добиться максимально возможных средств.

В унитарных организациях заинтересованность в достижении цели особенно сильна. Подразделение обычно старается получить полный набор средств для достижения своей цели, включая дополнительные фонды и власть. И соответственно эти подразделения очень чувствительны к уменьшению фондов или власти. Они противятся любой централизации их деятельности и ревниво следят за работой центральных организаций. Их часто возмущает собственная зависимость от подразделений с руководящими функциями: они же несут ответственность за социально важную деятельность, а не сотрудники головных подразделений, и поэтому смотрят на них несколько свысока.

Со своей стороны подразделения с руководящими функциями тоже стараются увеличить власть и престиж, и происходит это неизбежно за счет линейных подразделений. Персонал головных организаций считает, что его влияние на деятельность оперативных подразделений придает социальный смысл их собственной работе. В результате подразделения с руководящими функциями иногда обладают такими рычагами управления, которые не все в организации считают необходимыми. Это вызывает возмущение линейных подразделений и служит дальнейшему углублению противоречий.

Стремление подчинять вовсе не является особенностью отношений между рассмотренными выше типами организаций. Борьба за власть идет и между составными элементами унитарных организаций, и между унитарными организациями, если их "дороги пересекаются". В предыдущей главе приводился пример такой "стычки" между частями унитарной организации, зональным отделом и отделом поставок в Управлении внешней торговли.

Иногда случается, что две унитарные организации занимают примерно одним и тем же вопросом или что достижение целей одной унитарной организации влияет на достижение целей другой унитарной организации. Нередко Конгресс ставит перед ними в чем-то несовместимые цели, что является лишь отражением противоречивых групповых ценностей в обществе. Одной из таких конфликтных ситуаций в административном аппарате является конфликт между инженерными войсками США и отделом мелиорации Министерства внутренних дел. Уже не раз в прошлом обе организации заявляли права на передачу под их юрисдикцию работ по улучшению условий судоходства на реках страны. Когда в Конгресс была внесена обширная программа работ в бассейне реки Миссури, между этими ведомствами развернулось настоящее сражение, отмеченное атаками, контратаками, перемириями и переговорами. Каждое из ведомств добивалось для себя исключительной или по крайней мере преимущественной роли в предложенной программе.

ПРИЧИНА КОНФЛИКТА: РАЗЛИЧИЕ ИСХОДНЫХ ПОЗИЦИЙ

Две взаимодействующие группы могут вступать в конфликт просто потому, что они находятся на разных исходных позициях. Такие конфликты могут возникать из-за разных жизненных ценностей или трудностей в общении, возникающих из-за разницы в образовании и, следовательно, во взглядах и лексике. В рамках одной унитарной организации, скажем у экономического сектора, есть трудности в общении с юридическим отделом, потому что они плохо понимают друг друга: экономистов обучали чистой науке, а в подготовке юристов упор делался на мораль и традиции. Точно так же у сотрудников оперативного подразделения будут затруднения в общении со специалистами отдела кадров, занимающимися штатным расписанием, или с финансистами-аналитиками.

Кроме того, в одной группе возможно преобладание консерва-

тивных взглядов, а в другой — либеральных. Так, если упомянутый нами юридический отдел был бы консервативным по своим взглядам, а экономический — либеральным, то конфликты между ними были бы неизбежными и почти наверняка острыми.

Разница во взглядах — важный элемент в уже упомянутом конфликте между отделом мелиорации и военными инженерами. Поручение Конгресса и учрежденческая философия ориентируют отдел мелиорации на решение широких социальных и природоохранных задач. Инженерные войска — это гораздо более конъюнктурная организация, которая создала себе прочное положение работой по улучшению условий речного судоходства, реконструкции портов, за что имела изрядную долю "казенного пирога", т.е. средств из федерального бюджета. Хотя в своем конфликте с инженерными войсками отдел мелиорации обычно пользовался поддержкой федеральной администрации, у военных инженеров была почти неуязвимая позиция благодаря непосредственным связям с членами Конгресса¹.

ПРИЧИНЫ КОНФЛИКТА: РАЗЛИЧИЕ В ГРУППОВОЙ ИДЕНТИФИКАЦИИ

Помимо различий в исходных позициях межгрупповой конфликт может возникнуть просто в силу различия групповой идентификации. Каждая группа склонна считать свои функции более важными для организации, чем функции других групп, т.е. члены подразделений организации склонны идентифицировать себя со своим подразделением. Конфликты, вызванные различием идентификации, часто наблюдаются в учреждениях социального обеспечения. Работники, имеющие непосредственные контакты с подопечными, обычно ориентированы на их нужды, в то время как бухгалтерские и аудиторские работники ориентированы на налогоплательщиков.

Головные подразделения работают одновременно с несколькими линейными, и маловероятно, что они станут идентифицировать себя с программой какого-либо из этих подразделений. Напротив, они скорее будут защищать меры, которые с точки зрения персонала оперативных подразделений нанесут вред их программам. Работники оперативных подразделений считают, что сотрудники аппарата делают упор на административные средства, а не на цели. Напри-

¹ Эту ситуацию хорошо иллюстрируют неопубликованные записи, подготовленные для Комитета по делам государственной администрации, который проверял дело, связанное с проектом "Кингс-ривер". Комиссия Гувера рекомендовала передать гражданские должности из военно-инженерных частей в Министерство внутренних дел.

мер, они действуют так, будто организация создана для работы с персоналом, а не наоборот — управление по работе с персоналом создано для того, чтобы содействовать целям организации. Работники подразделений с руководящими функциями, не отождествляющие себя с какой-либо конкретной программой, руководствуются такими понятиями, как "эффективная администрация", "результативность", "наука работы с персоналом". Они обвиняют работников оперативных подразделений в ограниченности, замкнутости, упрямстве и собственническом отношении к программам своих подразделений. Такое различие позиций неизбежно ведет ко множеству конфликтов и взаимной подозрительности в отношениях между двумя типами подразделений.

ПОЛОЖЕНИЕ РАЗНОУРОВНЕВЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОДИНАКОВОГО ПРОФИЛЯ ДВОЙНОЙ СУБОРДИНАЦИИ

Особенно сложно положение организаций двойной субординации, находящихся между "тянущими" сверху головными подразделениями и подталкивающими снизу оперативными. Во-первых, подразделения двойной субординации сталкиваются с соперничающими требованиями в отношении идентификации и лояльности. С одной стороны, эти подразделения обеспечивают специализацию, необходимую для достижения целей унитарной организации точно так же, как и остальные ее подразделения. С другой стороны, они заняты тем же видом работы, что и подразделения того же профиля, но с централизующими руководящими функциями. Профессиональные соображения служащих оперативных подразделений привязывают их к головным подразделениям. Например, свои надежды на продвижение по службе работники отдела кадров унитарной организации обычно возлагают на управление по работе с персоналом в министерстве. Таким образом, есть факторы, которые способствуют отождествлению служащих подразделений двойного подчинения с той унитарной организацией, в которую они входят, но есть и факторы, которые могут способствовать их идентификации с головными подразделениями.

Поэтому сотрудники подразделений таких организаций часто делят свою лояльность, вызывая недоверие к себе остальных членов унитарной организации.

Например, члены этой организации надеются, что их главный экономист добьется для организации того, что ей нужно, не смотря на

центральное бюджетное управление; что начальник отдела кадров добьется желательных штатов, несмотря на возражения отдела кадров центрального управления. Главный экономист унитарной организации стоит перед дилеммой: отстаивать бюджет своей организации и столкнуться с недовольством бюджетных служб более высоких уровней или постараться смягчить бюджетные претензии своей организации, но столкнуться с недовольством своих прямых начальников в ней. В таком же положении окажется и начальник отдела кадров.

Эта борьба за лояльность персонала подразделений двойного подчинения часто сосредоточивается на вопросе: "кому с кем разрешено общаться?" Например, отдел кадров министерства будет настаивать на прямом сотрудничестве с аналогичными отделами унитарных организаций (учреждений). С другой стороны, руководители этих учреждений могут быть заинтересованы в том, чтобы все контакты проходили через них или по крайней мере с их разрешения или по их поручению.

Борьба за контроль над каналами общения еще более усложняется, когда над унитарной организацией есть несколько уровней подразделений с руководящими функциями. Эти осложнения хорошо иллюстрируются опытом работы отделений нормирования Управления по регулированию цен (УРЦ). Эти отделения были унитарными организациями в составе УРЦ, а учреждения, находившиеся выше уровня отделения, рассматривались ими как организации более высокого уровня.

Против прямых контактов между местными отделениями нормирования и издательским отделом УРЦ возражал отдел издательской координации Департамента нормирования, требуя предоставить ему исключительное право на контакты с издательским отделом УРЦ. Еще одно подразделение с руководящими функциями, занимавшееся нормированием, — отдел административных служб тоже боролся за исключительное право контактов с отделами УРЦ (по бюджету, кадрам и административным вопросам) — организациями на уровне ведомства). Участвующий в нормировании статистический отдел (прежде бывший отделением, а еще раньше сектором) настаивал на том, чтобы только у него было право контактов с Управлением статистических стандартов УРЦ, а это управление в свою очередь требовало "исключительного права на контакты с отделом статистических стандартов в Бюро бюджета.

Результатом этих требований стало то, что процесс нормирования осуществлялся все менее и менее опытными людьми, и perso-

налу местных отделений нормирования пришлось консультировать сотрудников нескольких контролирующих уровней. Тот сотрудник отделения, которому было поручено вести согласование, знал все, что касается согласуемого документа (он участвовал в его составлении). Сотрудник, ведущий проверку на первой стадии, объяснял вопрос сотруднику более высокого уровня, и так далее. На каждой стадии объяснение становилось все менее квалифицированным, все более искаженным. Нередко последняя стадия согласования вновь порождала вопросы, которые "спускались" вниз по тем же каналам к специалисту из местного отделения и тем же путем назад шли ответы — на все это затрачивалось немислимое количество времени. Иногда специалист из местного отделения получал разрешение идти прямо к "лицу, обладавшему исключительным правом контакта" и объяснять документ ему персонально. Иногда из более высоких инстанций, участвующих в согласовании, прямо звонили специалисту из местного отделения, чтобы получить ответ. Такая практика не одобрялась промежуточными звеньями, равно как и прямой телефонный разговор специалиста из местного отделения с работником более высокого уровня в цепочке согласования, если только заранее не было получено разрешение от этих промежуточных звеньев.

На практике же невозможно было помешать прямым контактам в обход промежуточных звеньев. Ни на должностных лиц верхних уровней, участвующих в согласовании, ни на сотрудников местных отделений нормирования не оказала воздействия борьба за исключительное право контакта — официальная процедура игнорировалась. Незадолго до окончания осуществления программы нормирования статистический отдел и Управление статистических стандартов УРЦ были упразднены¹.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОВЕРКИ, ВЕДУЩЕЙСЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ С ЦЕНТРАЛИЗУЮЩИМИ ФУНКЦИЯМИ

Мы уже видели, что конфликты существуют между всеми подразделениями в организации, но в отношениях между головными организациями и оперативными подразделениями есть еще и свои особенности, часто приводящие к конфликту.

¹ Этот пример (с некоторыми сокращениями) взят из: Thompson. The Regulatory Process in the GPA Rationing. Chap.10.

НЕПОЛНОЕ ПРИЗНАНИЕ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ С ЦЕНТРАЛИЗУЮЩИМИ ФУНКЦИЯМИ

Специализацию, существующую в подразделениях с руководящими функциями, часто не признают полностью научной, основанной на устоявшихся отраслях знания. Скажем, управление персоналом или финансовое планирование — это менее устоявшиеся науки, чем инженерное дело или медицина. Вследствие этого характер работы и особенно контроль, входящий в функции этих подразделений, не воспринимаются большинством людей всерьез.

Руководителя оперативного подразделения часто трудно убедить в том, что у специалиста по управлению персоналом действительно есть такие знания, какими не обладает руководитель оперативного подразделения: лучше разрабатывать формы документов; больше знать о рекламе; уметь убедить конгрессменов в необходимости принять нужную программу. В этом случае неважно, обоснованы эти сомнения или нет. Важно, что они есть и что они порождают сопротивление контролю со стороны головных подразделений.

ПРОВЕРКА ПО СЛУЖЕБНОЙ ОБЯЗАННОСТИ

Специалисту из подразделения с централизующими функциями, проверяющему решение оперативного подразделения, часто трудно определить, правильно ли решение с точки зрения технической компетентности, и правильно ли оно вообще.

Всякий раз, когда подразделения с централизующими функциями осуществляют проверку работы оперативных подразделений и вторгаются в сферу их общей компетенции, то обязательно следует сильная ответная реакция. Оперативное подразделение обязательно ставит под вопрос возможность таким способом улучшить их работу. Сотрудники оперативного подразделения склонны считать, что если бы проверяющие действительно были более квалифицированными, то их направили бы в другие подразделения, где выполняется первоочередная работа. Если же эти сотрудники *не более квалифицированы*, то чем же обосновывается проводимая ими проверка?

Хорошим примером проверки по служебной обязанности на уровне федерального правительства является проверка всех форм государственной отчетности отделом статистических стандар-

тов Бюро бюджета. Этот отдел не только проверяет формы, чтобы убедиться, не хранится ли уже информация в архивах какого-либо другого учреждения, но также проверяет формы с позиций их "технической адекватности". Говоря словами представителя Бюро бюджета, "пристальное внимание уделяется содержанию и практическому удобству использования форм отчетности. Инструкции по заполнению должны быть краткими и простыми, не вызывающими затруднений респондента. Данные должны быть представлены так, чтобы их легко было обобщить. Они также должны соответствовать привычной практике делопроизводства"¹.

Проверка по служебной обязанности весьма раздражает оперативные подразделения федерального уровня. Если из некоего учреждения выходит форма отчетности, то это продукт целой группы, проверенный соответствующими специализированными подразделениями в учреждении. Согласно обычной практике проверка всех форм отчетности, выходящих из учреждения, поручается как конкретная функция одному человеку из головной организации. Вполне очевидно, что он не будет знать об этих формах больше всех вместе взятых специалистов проверяемого им учреждения². Комиссия Гувера рекомендовала увеличить контрольные полномочия отдела статистических стандартов как в области координации статистической деятельности на федеральном уровне, так и в области совершенствования ее технической адекватности³.

Зачастую создание нового подразделения с централизующими функциями или централизация какого-либо вида деятельности обусловлены не реальными потребностями организации, а скорее стремлением подчинять. И если дело заключается в этом стремлении — а так оно часто и бывает, — то многие подразделения в организации никогда не признают новое подразделение с централизующими функциями.

¹ Two Years of Progress under the Federal Reports Act. Report of the U.S. Budget Bureau to the Senate Committee to Study Problems of American Small Business, 79 th Cong., 1st Sess., Report № 47. Part 2. P.5.

² Нужно подчеркнуть, что здесь мы рассматриваем только проверку по служебной обязанности (проверка "технической адекватности"). Централизованная проверка форм отчетности может также осуществляться с целью избежать дублирования или противоречивости в статистической деятельности, а если нужны стандарты или единообразные методы, то их может разработать и внедрить какая-либо вышестоящая организация с централизующими функциями, например Бюро бюджета.

³ Report on Budgeting and Accounting. P. 30-31, 91-97.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ С ЦЕНТРАЛИЗУЮЩИМИ ФУНКЦИЯМИ

Третий аспект конфликта между оперативными подразделениями и подразделениями с централизующими функциями связан с тем, что последние почти всегда несут "полицейские" функции. Независимо от качества стандартов, проводимых ими в жизнь, вполне естественно противодействие навязыванию этих стандартов со стороны оперативных подразделений. Большинству людей не нравится, когда им приказывают, проверяют их и наказывают. Хотя подразделение двойного подчинения в унитарной организации, такое, например, как управление персоналом, тоже предписывает свои решения другим подразделениям этой организации, на него смотрят как на "члена семьи", в то время как подразделение с централизующими функциями — это "чужак".

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЦЕНТРАЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ И ИХ ПЕРИФЕРИЙНЫМИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ

Отношения между "центром" и "периферией" часто рассматриваются как особая и очень четкая группа административных проблем. Когда же мы анализируем эти отношения в свете наших предыдущих рассуждений, то видим, что их особенность объясняется тем, что "центр" и "периферия" отделены друг от друга территориально. Отсутствие общения "лицом к лицу" создает особые проблемы. В сглаживании разногласий или в согласовании групповых решений телефонный разговор или памятная записка не заменят непосредственной встречи.

Помимо особых проблем, связанных с территориальной разобщенностью и уже рассмотренных ранее, отношения "центра" и "периферии" схожи с отношениями между подразделениями с централизующими функциями и оперативными подразделениями. В данном разделе мы проанализируем параллелизм этих отношений.

Разбросанные географически периферийные офисы, которые оказывают услуги населению, — это существенная часть многих видов деятельности правительства. В больших городах примером этого могут быть пожарные команды и районные полицейские участки. На уровне правительства штата периферийные офисы часто создаются для помощи неимущим. Учреждения правительства штата размещаются по всей его территории, а крупные города часто

обслуживаются отделениями общегородских департаментов. На уровне федерального правительства основная масса гражданских служащих (фактически более 4/5) работает вне Вашингтона. Крупнейшая служба такого рода — почтовая — насчитывает почти 0,5 млн работников, но и у большинства федеральных министерств или учреждений есть группы периферийных офисов, выполняющих все или некоторые виды деятельности этих министерств и учреждений.

ЦЕНТРАЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ КАК КООРДИНАТОР

Каждый периферийный офис или его подразделение, занятое одной социально значимой программой, проявляют немалую склонность считать себя унитарными организациями. У каждого региона есть свои специфические проблемы, и сотрудники регионального офиса гораздо более "чувствительны" к требованиям своей клиентуры и ее интересам, чем сотрудники центрального учреждения. Если подобные связи достаточно прочны, и особенно если проблемы регионов значительно отличаются друг от друга, сотрудники периферийного офиса могут гораздо сильнее идентифицировать себя с региональной, чем с федеральной программой.

Когда у периферийных офисов проявляется сильная самоидентификация с местными условиями, то центральное учреждение может рассматриваться ими скорее как совокупность подразделений с централизующими функциями, чем как совокупность оперативных подразделений. Директор регионального офиса будет чувствовать себя ответственным перед главой центрального учреждения, но не перед его специализированными подразделениями. Периферийный офис будет рассматривать себя важным подотделом центральной организации, *равным* тем, что расположены в штаб-квартире, а не *подчиненным* им. Более того, периферийный офис склонен рассматривать себя *самым важным* подотделом: ведь он осуществляет реальную работу ведомства.

Подобно тому, как появились мифы для объяснения власти подразделений с централизующими функциями, так же появились мифы, объясняющие власть специализированных подразделений штаб-квартир над периферийными офисами и приводящие эту власть в соответствие с доктриной единоначалия. В этих мифах утверждается, что подразделения центрального учреждения осуществляют "технический надзор" над периферийными офисами, тогда как "административное руководство" идет непосредственно от главы центрального уч-

реждения к директорам региональных офисов и затем ниже, к их подчиненным. Рассуждая с учетом реальной ситуации, "технический надзор" как раз и подразумевает столько же реальной власти, сколько ее имеет "консультирование", даваемое подразделениями аппарата, или "услуга", оказываемая вспомогательными подразделениями. Сам факт частого возникновения конфликтов между "техническими" инструкциями и "административными" указаниями доказывает, что у тех и у других есть "власть". Очевидно, что сотрудники на периферии получают команды из многих источников, помимо своих непосредственных "административных" начальников — единоначалие здесь фактически не соблюдается.

ТЕНДЕНЦИИ К ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В той мере, в какой каждый периферийный офис ведет себя как отдельная унитарная организация, мы можем воспринимать аппарат центрального учреждения в том же ракурсе, как любую другую совокупность специализированных подразделений с централизующими функциями. Так же как в отношениях между подразделениями с централизующими функциями и оперативными подразделениями, подразделения центрального учреждения обычно стараются ограничить свободу действий периферийных офисов. Со стороны подразделений центрального учреждения не прекращаются попытки предписывать в форме пространственных инструкций периферийным офисам все больше стандартных норм. В результате периферийным офисам остается все меньше свободы для принятия решений, и административная свобода действий все больше сосредоточивается в центральном учреждении.

Централизация в отношениях между головным учреждением и его периферийными офисами обычно достигает некой точки равновесия. Обычно периферийные офисы получают достаточную политическую поддержку на местах, чтобы помешать полной централизации (фактически рост местных интересов иногда может повернуть этот процесс вспять), а результаты попыток центрального учреждения полностью взять на себя функции руководства порой оказываются столь вопиюще неудовлетворительными, что останавливают весь процесс централизации.

Подразделения центрального учреждения настаивают на усилении контроля над периферийными офисами, чтобы обеспечить "единообразное исполнение законов". Здесь на помощь дальнейшей

централизации приходят правовые институты, предлагая понятие "правительство законов, а не людей". Это понятие и вытекающая из него централизация рычагов контроля в центральном учреждении совершенно не согласуются с одной из главных причин создания периферийных офисов — приобретение опыта и учет местных факторов, воздействующих на решения. Сотрудники периферийных офисов являются, помимо всего прочего, специалистами по местным условиям. Как только основная цель периферийных офисов начинает приносить плоды, т.е. административные решения начинают отражать местные особенности, и, следовательно, перестают отвечать критериям общего единообразия, это становится поводом для требований уменьшить свободу действий периферийных офисов. Мы разрываемся между двумя желаниями: мы хотим, чтобы правительство признавало индивидуальные и региональные различия и особенности, но вместе с тем мы хотим и "беспристрастного суда".

НЕЗАВИСИМЫЕ КАНАЛЫ КОММУНИКАЦИИ

Когда специализированные подразделения в центральном учреждении начинают рассматриваться как подразделения с централизующими функциями, то это ведет к неизбежному увеличению внутри периферийных офисов подразделений, дублирующих функции этих специализированных подразделений. Подразделения с централизующими функциями стараются ввести в каждый периферийный офис сотрудника или подразделение аналогичного профиля. Потом у каждого крупного подразделения центрального учреждения появляется человек или группа в периферийных офисах, работающие исключительно по его программе. Оно может составлять инструкции для этих групп или планировать программы и с помощью такой прямой линии коммуникации воздействовать на их работу.

В качестве противовеса этой центробежной тенденции в центральном учреждении иногда создается отдел региональных операций, претендующий на право исключительного контакта с периферийными офисами и пытающийся ослабить или разрушить независимые линии коммуникации с периферией, созданные другими подразделениями центрального учреждения. Естественно, что эти специализированные подразделения активно сопротивляются отделу региональных операций, так как он ограничивает их власть и создает трудности. У директора регионального офиса создание та-

кого отдела порождает скорее всего смешанные чувства. С одной стороны, ограничивая право подчиненных на коммуникацию с центральным учреждением, он укрепляет собственные позиции. С другой стороны, он ограничивает собственное право связываться непосредственно с главой центрального учреждения или его специализированными подразделениями.

ПЕРИФЕРИЙНЫЕ ОФИСЫ В СОСТАВЕ МИНИСТЕРСТВ ХОЛДИНГОВОГО ТИПА

На характер отношений между центром и периферией в значительной степени влияет также взаимосвязь между периферийной организацией и уровнем, на котором происходит интеграция. Самая распространенная схема — когда у каждой унитарной организации есть своя периферийная сеть. Например, у Службы лесного хозяйства есть определенное количество офисов, под юрисдикцией которых находятся дирекции государственных лесных массивов, в свою очередь подразделяемые на окружные лесничества¹.

Однако в некоторых случаях отдельная периферийная сеть, состоящая из ряда унитарных организаций, создается и в министерстве холдингового типа. Например, единая периферийная сеть федерального управления социального обеспечения включает государственную медицинскую помощь, помощь престарелым, детям, находящимся на иждивении, слепым, пенсионное страхование и выплату пособий по безработице. Еще до того, как эта централизованная периферийная сеть была создана, единая периферийная сеть всегда была у Комиссии по социальному обеспечению. Она включала различные унитарные организации, которые находились под юрисдикцией комиссии.

В том случае, когда периферийная сеть придана федеральной организации, сами периферийные офисы приобретают характер учреждений федерального, или холдингового, типа. Таким образом, каждый региональный офис Комиссии по социальному обеспечению был уменьшенной копией вашингтонской штаб-квартиры, а региональные подразделения, занятые выполнением нескольких

¹ Поучителен тот факт, что идея об объединении центральных и периферийных служб в Министерстве внутренних дел строилась на предположении, что министерство переходит из разряда организаций холдингового типа в разряд унитарных организаций в связи с появлением такой социально значимой цели, как "ресурсное развитие". См.: Alfred C. Wolf. The Blending of Area and Function // Public Administration Review. 9. P. 282-289 (Autumn, 1949).

подведомственных комиссии программ, проявляли те же центробежные тенденции, что и подразделения по реализации программ в вашингтонской штаб-квартире.

В этих условиях у периферийных офисов наблюдается активная тенденция к распадению на части, и каждая такая часть подключается к соответствующей унитарной организации в центральной штаб-квартире. Например, подразделения по страхованию престарелых и наследников-одиночек в периферийных офисах социального обеспечения всегда проявляли склонность рассматривать себя в качестве периферийных подразделений соответствующего отдела в вашингтонской штаб-квартире и сопротивлялись попыткам "координации" на региональном уровне. Подразделения программ относились к подразделениям по управлению персоналом, финансового планирования и административных служб в региональных офисах скорее как к подразделениям с централизующими функциями, а не как к равным партнерам. Даже директора регионального офиса рассматривали региональные подразделения программ скорее как "координатора", обладающего централизующими функциями, чем как звено коммуникативно-субординационной цепи, ведущей вверх, к центральной штаб-квартире.

Реальный опыт работы федеральных организаций с сетью периферийных офисов подтверждает, что конфликты и сложности в административных отношениях возникают тогда, когда периферийные офисы приданы федеральным, а не унитарным организациям. Все неформальные силы в таких организациях объединяются, чтобы разрушить солидарность в периферийном офисе и восстановить прямые связи между подразделениями, работающими над конкретными программами, с унитарными подразделениями в центральной штаб-квартире. Подразделения периферийных офисов, работающие над конкретными программами, ощущают на себе то же давление, что и подразделения двойной субординации.

СОПЕРНИЧЕСТВО В ЗАВОЕВАНИИ ЛОЯЛЬНОСТИ ПЕРСОНАЛА ПЕРИФЕРИЙНЫХ ОФИСОВ

Как мы видели, в тех случаях, когда центральная организация включает в себя унитарные подразделения или подразделения с централизующими функциями, каждое из них будет стремиться установить свой контроль над деятельностью периферийных офи-

сов. Частично борьба сосредоточивается на уровне формальной организационной структуры. Всякое значительное по размеру подразделение в центральной организации в первую очередь будет стремиться создать свою периферийную сеть, ответственную только перед ней. Если это ему не удастся, то оно стремится получить в каждом периферийном офисе по крайней мере подразделение, которое бы работало исключительно по его программе, и установить с этим подразделением прямые связи.

Специализированные подразделения центральных организаций могут использовать и другие средства для усиления своего влияния на периферийные офисы. Если от специализированных подразделений штаб-квартир требуют вести дела через посредство отделов по региональным операциям, то они будут постоянно контролировать этот отдел с централизирующими функциями, чтобы убедиться, что их указания неукоснительно доводятся до сведения периферийных офисов.

Помимо и в дополнение ко всем этим попыткам обеспечить и усилить влияние на периферийные офисы, подразделения штаб-квартир стараются завоевать лояльность периферийных подразделений аналогичного профиля. Сотрудников периферийных подразделений периодически вызывают в центральную штаб-квартиру, отчасти за получением новых инструкций, но еще больше для того, чтобы "обработать" их с целью завоевания лояльности. Когда сотрудники с периферии прибывают в штаб-квартиры, для них устраиваются обеды и дружеские встречи, к ним обращаются высокопоставленные руководители центральной штаб-квартиры, а иногда и сам ее директор.

Подразделения штаб-квартир, имеющие "дублеров" на периферии, обычно либо содержат корпус "разъездных представителей", называемых "специалистами по периферии", которые постоянно выезжают в периферийные офисы, либо их штатные сотрудники сами периодически посещают своих "дублеров" в периферийных офисах¹. Показная цель этих поездок — дать соответствующие указания, но их главная цель — завоевание лояльности "дублеров" на периферии. Когда для поездок используются "специалисты по периферии", то передаче указаний уделяется мало внимания, потому что обычно эти "специалисты" знают о делах центральной штаб-квартиры ненамного больше — если вообще что-то знают, — чем сотрудники периферийных офисов.

¹ См. William D. Carey. Control and Supervision of Field Offices // Public Administration Review. 6. P. 20-24 (Winter, 1946).

Однако "специалисты по периферии" могут оказать колоссальную услугу, создавая и укрепляя лояльность подразделениям центральной штаб-квартиры. Если удастся создать и укрепить такую лояльность, то остальные формальные изменения уже относительно неважны: подразделения центральной штаб-квартиры будут пользоваться преимущественным влиянием на периферийный офис.

Резюмируя, отметим, что когда понятны отношения между оперативными подразделениями и подразделениями с централизующими функциями, то понятна и проблема отношений центра и периферии. Решение этих проблем по сути одинаково. С ним связаны те же надежды и ожидания, те же проявления недовольства или разочарования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Можно повторить замечание, сделанное нами в начале: мы не хотим утверждать — только лишь потому, что сосредоточили внимание на конфликтных ситуациях, — что управление есть не что иное, как непрерывное сражение между соперничающими группами. Но если конфликт занял несоразмерно большую часть нашего внимания, то столь же несоразмерно большую часть внимания он занимает и у администраторов. Дела, которые протекают гладко, без конфликтов, требуют от них — в частности от администраторов самого высшего уровня — гораздо меньше усилий, чем дела, сопровождаемые разногласиями и нескооперированностью.

Всякий, кто работал в крупных организациях, знает, что конфликты и их урегулирование — это главные проблемы каждодневной жизни. Недовольство унитарных организаций, не обладающих властью для реализации программ, за которые они чувствуют себя ответственными; разочарование подразделений с централизующими функциями, отрезанных оперативными подразделениями от социально значимых целей руководства, на которые они стремятся воздействовать, — все эти проявления одинаково приводят к стремлению подчиняться. Каждое подразделение стремится, захватывая и присваивая себе функции и рычаги контроля, получить в свои руки те полномочия, которые оно считает необходимыми для осуществления социально полезных задач.

Мы также должны предупредить читателя, чтобы он не рас-

сма тривал конфликт как обязательно и имманентно вредный. Конфликт может быть средством выражения особых мнений, учитываемых при принятии отдельных решений. Он может быть также средством информирования администраторов высокого ранга, законодателей и общественности о тех проблемах государственной и муниципальной политики, которые требуют решения. Он может помешать анонимному решению проблем на скрытых от всеобщего внимания уровнях бюрократической деятельности и тем самым обеспечить демократический контроль.

Глава 11

ОЦЕНКА УПРАВЛЕНИЯ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ

В предыдущих главах мы описывали собственно организации и то, что в них происходит. В этой и следующих главах проанализируем то, что люди имеют в виду, *сравнивая* организации или процедуры, т.е. проанализируем некоторые из критериев эффективности и ответственности. В этой главе мы рассмотрим эффективность, в двух следующих — ответственность.

ЗНАЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Когда оценивается управление — или любой другой вид человеческой деятельности, — то оценивается разумность того выбора, который люди делают из доступных им альтернативных действий. Высказывая мнения об административных программах, мы разделяем оценку на две части:

(1) каковы цели, в соответствии с которыми будет осуществляться некий план;

(2) насколько эффективным в действительности будет этот план¹.

В качестве примера первого аспекта оценки — мы можем одобрять или не одобрять цели управления процессом экономического сотрудничества, т.е. восстановления европейской экономики и относительно свободной сбалансированной международной торговли. Как пример второго аспекта — наше мнение по поводу того, действительно ли программа управления экономическим сотрудничеством — финансирования европейских закупок в Америке — способствует достижению этих целей и в какой степени.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И РАЦИОНАЛЬНОСТЬ

Для того чтобы определить, согласны ли мы с целями, лежащими в основе управленческого решения или программы администрации, нужно выяснить, *чем* ценности лежат в их основе. Откуда у ведомства эти

¹ На языке логики первый аспект оценки касается нашего согласия или несогласия с ценностной посылкой, на которой основан план; второй — нашей оценки корректности фактических данных, содержащихся в плане. См.: Simon. Administrative//Behavior. Chap. 3.

конкретные цели, которые оно стремится достичь, интересы каких групп оно отстаивает? Почему Управление экономического сотрудничества стремится содействовать восстановлению Европы и международной торговли? Оно при этом следует указаниям Конгресса, выполняет поручение Президента или находится под влиянием определенной группы людей? Или же цели программы формировались как-то иначе? Когда вопрос ставится таким образом, то мы касаемся здесь проблемы *ответственности*. Пока отложим обсуждение этого вопроса до следующей главы.

Второй аспект оценки можно назвать оценкой рациональности программы или плана. *Рациональной* можно назвать программу, в основе которой заложены реальные (действительные) данные, способствующие достижению поставленной цели. Допустим, что программа управления экономического сотрудничества стремится содействовать восстановлению Европы и международной торговли, и она рациональна, если действительно будет содействовать достижению этих целей.

Любое утверждение о том, "рациональна" или "нерациональна" управленческая деятельность, спорно, если мы не уточним, какие именно цели мы преследуем в этой деятельности. Скажем, согласно программе управления процессом экономического сотрудничества мы временно удовлетворим наиболее острые нужды в Европе, но нет возможности долговременно поддерживать оживление или возрождение торговли. Программа считалась бы *рациональной*, если бы оценивалась с точки зрения *временных успехов*, и *нерациональной*, если бы оценивалась в *долгосрочном плане*.

В научной литературе, посвященной проблемам управления, много путаницы из-за отсутствия четкой формулировки критериев, по которым оценивается рациональность конкретных решений или программ. Подчас авторы считают, что оценивают рациональность управления, тогда как в действительности они высказывают согласие или несогласие с отдельными ценностями программы¹. И в таких случаях путаница лишь увеличивается.

РАЦИОНАЛЬНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

В управлении термин "эффективность" не только одно из наиболее часто употребляемых слов, но и слово, которым более всего

¹ Уже приводились многочисленные примеры, особенно в тех главах, где рассматривались широкомасштабные организации, почти полной неспособности Комиссии Гувера признать это важнейшее различие. Широкое подтверждение того факта, что Комиссия Гувера в этом отношении ничуть не хуже, чем авторы, пишущие о государственном управлении, см.: Waldo. *The Administrative State*. Chap. 10.

злоупотребляют. В самом широком смысле оно служит практически синонимом "рациональности"¹.

И, как отмечалось в предыдущем параграфе, об "эффективности" или "неэффективности" зачастую говорится в тех случаях, когда в действительности подразумевается оценка конкретных *ценностей*. Примером подобной путаницы может служить деятельность Комиссии Гувера, уполномоченной изучить эффективность федерального правительства. Она рекомендовала, чтобы "Конгресс ввел ограничения на прямые займы (лицам или предприятиям), чтобы в максимально возможной степени использовались обычные источники кредита, или в качестве альтернативы предусмотрел гарантии ссуд, сделанных частными или другими уже действующими учреждениями"². Три члена этой комиссии указали в особом мнении: "Здесь рекомендации комиссии отступают, как мы полагаем, от организационных вопросов об эффективности и экономии в исполнительной ветви власти и углубляются в связанные с существом дела законодательные программы"³, т.е. как раз в вопросы о том, какие ценности должны реализовываться.

Поэтому нужно заранее предупредить читателя, что когда в книгах по управлению он встречается слово "эффективность", оно может означать экономию (сокращение расходов) или просто использоваться как одобрение. Термин "эффективность" часто применяется и в более специальном смысле, и именно в том, который обычно подразумевают экономисты, когда говорят об эффективности. Это вошедшее в употребление выражение, вероятно, было заимствовано из точных наук, где аналогом может служить, скажем, коэффициент полезного действия паровой турбины — величина, показывающая, какая часть затрачиваемой энергии превращается в полезную работу.

В следующих разделах этой главы мы сформулируем это определение эффективности настолько возможно тщательно и точно. Затем постараемся определить, в какой мере этот критерий эффективности ведет — или не ведет — к тем же управленческим решениям, что и более широкий критерий рациональности. Этот анализ поможет понять, чем действительно занимаются администраторы, когда пытаются максимизировать эффективность, и какое воздействие это оказывает на организацию. Должны ли администраторы применять критерии эффективности и в какой мере — это вопрос ценностей, ответ на который лежит за пределами науки об управлении.

¹ Это то значение, к которому неизбежно тяготеют "апологеты" эффективности, т.е. те, кто убежден, что эффективность — это критерий для оценки управления.

² Report on Federal Business Enterprises. P. 24.

³ Ibid. P. 99.

БОЛЕЕ УЗКОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Люди, столкнувшись с проблемой выбора, не могут справиться с реальностью во всей ее сложности и прибегают к некоей упрощенной ее модели. Например, невозможно проследить все ближайшие и долгосрочные последствия программы управления экономическим сотрудничеством. Назовем лишь одно такое не прослеживаемое последствие из бесконечного их множества: какое влияние эта программа окажет на рождаемость в Европе и как она скажется на положении военнослужащих 20 лет спустя? В любой реальной ситуации мы не можем делать каких-либо абсолютных выводов, а только выводы в пределах предвидимости и предсказуемости последствий. Непредвиденные последствия масштабных правительственных программ вполне могут в ретроспективе показаться такими же важными или даже еще более важными, чем те, которые учитывались при решении.

Но упрощение реальности принятия решений обычно простирается еще дальше. Таким дальнейшим упрощением, которое очень часто делается, является разделение последствий программы на три части: (1) те последствия, которые преследуются или избегаются, — позитивные и негативные ценности, подлежащие сравнению при оценке результатов; (2) те последствия, к которым лица, принимающие решения, относительно безразличны; для них не имеет большого значения, осуществляются эти последствия или нет; (3) альтернативные последствия, от которых, проводя эту программу вместо другой, они вынуждены отказаться, — это то, что экономисты называют вмененные издержки (или издержки выбора).

Мы проиллюстрируем эти различия несколько упрощенным примером. Муниципальный совет предлагает построить водоочистную станцию. (1) Результатом, с точки зрения которого совет будет оценивать это предложение, может быть улучшение качества питьевой воды. (2) Для оценки результата может не иметь большого значения, завозится ли песок для фильтров грузовиками или баржами. (3) Совет может измерять вмененные издержки этого проекта с точки зрения ассигнования фондов, которые иначе могли быть использованы на ремонт улиц или остаться у налогоплательщиков.

Нужно подчеркнуть, что эти различия результата не логические, а психологические. Под какую категорию подпадает результат, будет зависеть от того, какими ценностями руководствуется лицо, принимающее решение. Улучшение питьевой воды муниципальный совет может считать важным, а человеку, который покупает родниковую воду в бутылках, возможно, это все равно. Спо-

соб доставки песка для совета — вопрос второстепенный, но это далеко не безразлично владельцу баржи. Совет может рассматривать поступающие от налогоплательщиков деньги как издержки выбора. Но местный житель, чья доля в этом налоговом бремени невелика, может быть нейтрален к стоимости этого проекта.

Итак, различия между тремя видами результатов плана субъективны; они зависят от человека, принимающего решение. Однако различия существуют в реальном процессе принятия решений в администрации, и этот факт делает их существенными для понимания практики управления и идеологии современной теории управления.

Теперь посмотрим, насколько эффективно решение. Эффективность его можно определить как отношение *чистых положительных результатов* (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. *Решение можно назвать эффективным, если наилучший результат достигнут при заданных вмененных издержках или если заданный результат получен при самых низких издержках выбора.*

С точки зрения этого определения, если бы наш предполагаемый совет рассматривал три альтернативных плана постройки водоочистой станции стоимостью в 1 млн долл. каждый, то эффективным был бы тот вариант, который позволял бы получать воду самого высокого качества. И наоборот, если бы совет рассматривал три варианта, каждый из которых предусматривал строительство станции с одинаковым уровнем очистки воды, то эффективной станцией была бы признана наиболее дешевая из них.

ДОПУЩЕНИЯ, ЛЕЖАЩИЕ В ОСНОВЕ КРИТЕРИЯ

Необходимость сделать выбор фокусирует внимание на определенных желательных и нежелательных результатах. В качестве целей, или задач, рассматривается достижение желательных и избежание нежелательных результатов с использованием различных средств. Однако в отношении оценки этих средств нет критериев предпочтения, кроме одного — в какой степени один набор средств связан с большими допустимыми издержками, чем другой. Этот путь ведет точно к тому же определению эффективности, как и то, что было дано ранее.

При каких обстоятельствах мы будем пользоваться таким образом определенной эффективностью в качестве критерия выбора плана? Для этого необходимы два условия.

Людские и материальные ресурсы (средства), которые предполагается использовать, должны быть ограничены. (Например, "если правительственные фонды используются для проведения в жизнь программы восстановления Европы, то ресурсы, закупленные на эти фонды, не могут использоваться на другие правительственные программы или для потребления в Соединенных Штатах". Вот что подразумевается под термином "вмененные издержки"). Если отвлечься от вмененных издержек, то человек, осуществляющий выбор, нейтрален к способу использования ресурсов. Конечно, при условии, что с их помощью максимизируется результат. (Например, "не имеет значения, тратит ли свое время конкретная группа служащих Управления экономического сотрудничества на подготовку писем или изучение статистических отчетов, если именно это их занятие больше способствует восстановлению Европы, чем их занятие чем-то другим".)

Если бы лицо, принимающее решение, не было ограничено в средствах, то при использовании можно было бы ориентироваться только на максимизацию чистых результатов, не принимая во внимание критерий вмененных издержек. Оно делало бы свой выбор, учитывая уровень достигнутого эффекта, а не уровень результатов по отношению к произведенным затратам.

Если объем используемых средств незначителен, то при оценке альтернативных вариантов учитывалась бы не только общая величина необходимых ресурсов, но и конкретный способ, которым эти ресурсы используются. Если бы человек, принимающий решение, считал, например, что правительственные подрядчики должны платить повышенную заработную плату, то он не занимал бы нейтральной позиции между двумя вариантами, один из которых предполагает контракт с фирмой, выплачивающей заработную плату ниже принятого уровня.

Конечно, если второе условие не соблюдается, если наш принимающий решение не безразличен к используемым средствам, то он всегда может подправить своей критерий эффективности, расширив понятие "результаты". Например, он может включить в "результаты" тот эффект, который осуществляемый план оказал на здоровье и самочувствие его служащих или на заработную плату служащих его подрядчиков, если именно это ему не безразлично. Но тем самым он постепенно соединяет критерий эффективности с более широким критерием рациональности и эти два термина снова становятся синонимичными. Критерий эффективности упрощает процесс принятия решения только в том случае, если действительно имеется широкий спектр последствий, которые он готов рассматривать (по крайней мере приблизительно) как нейтральные средства.

ОСНОВА ПОНЯТИЯ "НЕЙТРАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА"

Отнесение конкретных аспектов процесса принятия решений к категории "нейтральных средств" есть отражение ценностей лица, принимающего решения. Поэтому то, что рассматривается в качестве этих средств, варьируется от одного человека к другому и от одного общества к другому. Соткан ли ковер на ручном ткацком станке или на механическом, для специалиста-ткача не безразлично, даже если по самому ковру невозможно определить, каким способом он был изготовлен. Для человека же, которому просто нужен красивый ковер и он вовсе не интересуется ткачеством, тип ткацкого станка, на котором сделан ковер, не имеет значения. Глава департамента не придает значения формулировкам контракта, который составил юрист, если контракт охватывает все необходимые вопросы. Юрист же может очень гордиться тем, что составил контракт в соответствующих традиционных правовых формулировках, даже если эти формулировки ничего не добавляют к исковой силе контракта и лишь затемняют его смысл для неюристов.

Но существует еще одна трактовка понятия "нейтральных средств", которая широко распространена в нашем обществе и особенно при принятии решений администрацией. Она предполагает определение административного управления как "управления людьми, финансами и материальными средствами для достижения целей государства"¹. Согласно этой трактовке поведение служащих надо рассматривать как "нейтральные средства" для достижения результатов вне самого поведения. Это вытекает именно из тех социальных ценностей, которых придерживаются именно в нашем обществе, и гораздо менее широко признают в других обществах. Они опираются на укоренившееся отношение к труду. (Это, скажем, отношение ткача и упомянутого выше гипотетического покупателя ковра.)

Одна из самых ярких черт западной цивилизации со времен промышленной революции — резкое разделение между производством и потреблением. Производство рассматривается как де-

¹ Это определение употребляется Леонардом Д. Уайтом в первом издании его "Введения в изучение административного управления" (Нью-Йорк, изд. Макмиллан, 1926), с. 2. Во втором издании (1939 г.) эта формулировка отошла на второй план и из третьего (1948 г.) исчезла отчасти как признание ограниченности тех посылок, которые в нем подразумевались. Еще более явно тот же самый критерий эффективности постулируется Гуликом в *Science, Values and Public Administration (Papers on the Science of Administration. P. 192-193)*.

тельность в течение определенных часов дня; потреблением можно заниматься в остальное время. Производство существует не ради него самого, а ради последующего потребления. От почтальона требуется не получать удовольствие от ежедневного труда, а выполнять свои обязанности — доставлять почту. Взамен он получает право на потребление в форме заработной платы.

Если производство или труд имманентно ничего не стоят, то выполнение одного вида работы вместо другого по существу не имеет значения. Индивидуум, который стоит на такой позиции, должен выбирать между одним видом работы и другим, ориентируясь на свои потребности (в потреблении), которые может удовлетворить тот или иной вид работы. Отсюда следует, что должна быть зона безразличия или притяжения, в пределах которой он готов воспринимать указания относительно того, что ему следует сделать взамен на эти права.

Эти утверждения, конечно же, преувеличение, если рассматривать их как реальные установки, которых придерживаются люди в нашем обществе. Таких людей можно представить лишь как "идеальные типы", которым реальные установки только приблизительно соответствуют¹.

Люди неохотно рассматривают свое собственное поведение как "нейтральное средство" достижения результатов, но именно так они склонны оценивать поведение других людей, когда его планируют. Особенно это свойственно руководителям, находящимся на несколько уровней выше служащих, чье поведение планируют; эти "нейтральные средства" нужно использовать "для достижения целей государства" (или тех целей, которые администраторы считают важными и желательными).

Более того, эта установка в нашем обществе имеет строгий этический оттенок. Стенографистке может быть не безразлично, расшифровывает ли она стенограммы или же работает в отделе систематизации и хранения документов. Но ее работодатель считает, что ей должно быть все равно (ее выбор должен быть продиктован "требованиями организации", а не ее личным предпочтением). И если она признает легитимность авторитета организации, то и она также должна считать, что ей все равно (должна соглашаться с решением своего работодателя, даже когда ей это безразлично)².

¹ Они действительно составляют тот "идеальный тип", который, по Макс Веберу, придерживается "протестантской этики". Мы знаем, что протестантская этика играет важную роль в поведении людей в организациях в нашем обществе.

² Вся теория заработной платы в изложении экономистов основана на этой ссылке о нейтральности. Когда же экономист сталкивается с ситуацией, где у средств явно нет индифферентности, то он отделяется поверхностным объяснением, предполагая "психологический фактор", который нужно прибавить к денежной зарплате или вычесть из нее.

Та степень, в какой работники организации и служащие относятся к работе как к "нейтральному средству", имеет важное значение для ее равновесия. Позднее в данной главе мы рассмотрим это подробнее.

ИЗМЕРЕНИЕ ВМЕНЕННЫХ ИЗДЕРЖЕК

До сих пор мы не объяснили, почему издержки выбора выделяются из остальных желательных и нежелательных последствий управленческого решения. Улучшение качества водоснабжения — это желательное последствие строительства водоочистой станции; издержки на ее строительство — нежелательное последствие, но только потому, что если станция не будет построена, эти ресурсы можно использовать на достижение другой желательной цели (например, снижение потерь от пожара). Для того, чтобы решение о строительстве водоочистой станции было рациональным, требуется не только сравнить план А по постройке станции с планом Б, но еще и сравнить эти планы со всеми другими возможностями использования этих ресурсов.

Понятие "вмененные издержки" — это еще один способ (как и понятие "нейтральные средства") упрощения сложной реальности при принятии решений. Администратор (или муниципальный совет) не знает, как будут использованы деньги в случае, если водоочистная станция не будет построена. Но он знает наверняка, что их можно было бы использовать на что-то другое, и понятие вмененных издержек позволяет ему учесть эту альтернативную возможность без детальной оценки. Издержки выбора — это индексный показатель значимости исключенных альтернатив. Он разработан для того, чтобы избежать необходимости одновременного сравнения всех возможностей использования ресурсов.

Для измерения дефицита ресурсов может использоваться рабочая сила, денежные или материальные ресурсы. Рабочей силы, использованной на какую-либо социальную цель, для других желаемых целей уже больше нет. Поэтому вмененные издержки использования рабочей силы на уже имеющейся конкретной работе — это иные возможные употребления этой рабочей силы.

Чаще всего дефицитные ресурсы измеряются с точки зрения общих денежных затрат. Например, если возникает вопрос, устанавливать ли новое оборудование, экономящее рабочую силу, то нужно подсчитать эту экономию относительно стоимости ресурсов, ис-

пользованных при монтаже и эксплуатации этого оборудования в рыночных ценах¹.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ РАВНОВЕСИЕ

Мы упоминали, что применение критерия эффективности к административным решениям тесно связано с выживанием организации. Кратко повторим, что уже говорилось о выживании. Каждый член организации время от времени решает, должен ли он оставаться ее членом. Если он решит, что удовлетворенность от работы в организации превышает потери, то он останется; если нет — уйдет. Он оценивает эти положительные и отрицательные результаты по собственной шкале ценностей, которая может весьма отличаться от шкалы других работников. Если организации не удалось обеспечить своим служащим явное превышение удовлетворенности над неудовлетворенностью, то она потеряет некоторых своих членов. Это может продолжаться до тех пор, пока не будет восстановлено равновесие между положительными и отрицательными оценками служащими своего пребывания в организации. Если обеспечить положительный баланс не удастся, организация прекратит свое существование.

БАЛАНС СТИМУЛА И ВКЛАДА

Организация удовлетворяет потребности или стимулирует своих членов за счет общего трудового вклада, который они делают, работая в этой организации. Доставка почты почтальоном — это удовлетворение потребностей граждан, которые оплачивают почтовые расходы и поддерживают постоянные государственные ассигнования Департаменту связи; оплата почтовых расходов и выделяемые ассигнования идут на оплату почтальонов. Стоимость доставки почты оценивается гражданами и законодателями (по их шкале ценностей), а зарплата, которую Департамент связи выплачивает за конкретный объем работы почтальону, оцениваться им (по его шкале ценностей) как достаточное вознаграждение за его труд. Если почтовые услуги слишком дороги

¹ В административном управлении не всегда используют рыночные цены ресурсов в качестве меры стоимости.

или ставка почтальона слишком низка, участники процесса, не получая желаемого удовлетворения, будут стремиться изменить положение (место работы).

Отмеченное соотношение в действительности является мерой эффективности организации — с точки зрения соответственно граждан и почтальонов. С точки зрения гражданина (и, возможно, с точки зрения руководителей Департамента связи), быстрая доставка почты — желаемый результат; работа почтальона — это нейтральное средство; а затраты на почтовые услуги и ассигнования департаменту — это вмененные издержки. С точки зрения почтальона, его заработная плата и удовлетворение, получаемое от работы, — это те результаты, которые он хочет максимизировать; доставка почты — это нейтральное средство (с важной оговоркой, что, гордясь работой и отождествляя себя с организацией, он может придавать ей позитивное значение); использование своего времени, которое вместо этого он мог бы посвятить другой работе, — это вмененные издержки. Традиционно, обсуждая эффективность, обычно всегда принимают точку зрения гражданина. Но, как уже отмечалось, это есть просто отражение некоторых ценностей нашего общества, а не базовое качество организационной системы.

Итак, мы делаем вывод, что каждый участник или группа участников в организации стремится максимизировать эффективность, оцениваемую по их системам ценностей. Но эти различные типы эффективности не обязательно должны совпадать и действительно обычно не совпадают.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ВЫПЛАТ

Если бы каждый участник получал лишь достаточный стимул для того, чтобы он продолжал работать в организации, то повышение эффективности работы одной группы служащих обычно снижало бы эффективность другой и в результате приводило бы к оттоку из организации. Но такое случается редко. Обычно организация, которая выдерживает испытание на выживание, обеспечивает дополнительное стимулирование большинству участников. Дополнительное стимулирование может быть несколько снижено, но это не заставит их уйти¹. В этих условиях возникает вопрос, какие участники получают дополнительное стимулирование?

¹ Конечно, могут быть какие-то крайние случаи, когда вклад участника едва уравновешивает стимулы, которые он получает.

Руководство организации не может снизить стимулы любой конкретной группе участников ниже определенного уровня, поскольку это поставило бы под угрозу выживаемость всей организации. Но все же остается некая зона выбора, в пределах которой критерий эффективности может привести к различным решениям в зависимости от того, *чьи* ценности определяют коэффициент эффективности, стоящий в числителе, и *чьи* вмененные издержки мы помещаем в знаменатель. Почтальоны, которые хотят более высокой заработной платы, могут утверждать, что те, кто пользуется услугами почты, готовы оплачивать более высокие почтовые тарифы. Пользователи же этой службы, наоборот, считают, что подходящих почтальонов можно было бы нанять или удержать и за меньшее жалованье.

Но служащие возражают против того, чтобы на них смотрели просто как на орудие, не только и даже не главным образом в связи с заработной платой. Многие аспекты трудовой ситуации, которым служащие и рабочие группы в организациях придают положительное или отрицательное значение, уже рассматривались выше. Степень и формы социальности, количественный уровень выхода продукции, статусная структура системы, стандарты качества работы, социальные цели организации и структура самой организации — все эти условия определяют степень удовлетворенности или неудовлетворенности служащих. Там, где будет сделана попытка изменить какос-либо из отмеченных условий с целью повышения эффективности, не разделяемой служащими, ей будет оказано сильное сопротивление.

ВЛИЯНИЕ ГРУППОВЫХ НОРМ НА РАВНОВЕСИЕ

То, каким образом распределяются в организациях дополнительные стимулы, в большой степени зависит от умения различных заинтересованных групп договориться¹. На распределение дополнительных стимулов сильно влияют и нравы нашего общества, и в частности описанное ранее отношение к труду как к "нейтральному средству", что влечет за собой признание морального права организации определять содержание деятельности служащего в течение рабочего времени. Организация оплачивает рабочее время служащего и имеет право определять ис-

¹ Заключение соглашения по условиям договора о найме в правительственном аппарате не менее важно, чем в промышленности, а в основном это точно такой же процесс независимо от того, организованы ли правительственные служащие в профессиональный союз.

пользование этого времени — конечно, в разумных пределах, выражаемых в таких словах, как "обычный дневной труд", "обязанности, соответствующие конкретному виду найма" или "безопасные и здоровые условия труда".

Если сфера, в пределах которой служащий признает власть организации, широка, тогда администрация *может* рассматривать его усилия как "нейтральные средства" относительно тех ценностей, которые она хочет достичь¹. С другой стороны, когда служащий не принимает такой "нейтральный" подход, он может вести переговоры с администрацией по вопросам не только заработной платы, но и трудового ритма, условиям труда и стандартам работы, т.е. он может настаивать на том, чтобы решения принимались не только с позиций целей организации, но и с точки зрения удовлетворенности служащего.

У служащих в правительстве так же, как и у тех, кто работает в бизнесе, есть два основных средства заставить высших менеджеров при принятии решений учитывать их ценности и степень удовлетворенности. Первое — заключение соглашения об условиях найма — уже упоминалось. Второе средство обусловлено тем, что эффективность — даже оцениваемая с точки зрения ценностей высших менеджеров — в определяющей степени зависит от морального состояния организации. Когда принятое решение не удовлетворяет служащих, то даже без всякого организованного или сознательного протеста моральное состояние может снизиться настолько, что сведет на нет любое эффективное решение. Поэтому в интересах самой администрации делать известный допуск на удовлетворение служащих, даже в тех случаях, когда она не включает этот фактор непосредственно в оценку результатов.

Однако это не значит, что среди участников организации существует предопределенное тождество интересов, в силу которого "свокорыстный интерес" высших менеджеров отвечает долгосрочному интересу служащих. Сказать, что для высших менеджеров было бы благоразумно учитывать воздействия их решений на настрой служащих, не означает, что тем самым была бы ликвидирована область возможного соглашения между служащими и руководством относительно раздела дополнительных стимулов.

¹ Здесь намеренно употреблено слово "может" вместо "должна". Этичность подобного отношения администраторов к требованиям, предъявляемым ими служащим, это совсем другой вопрос.

ЗНАЧИМОСТЬ МЕНЕДЖЕРОВ

Теперь мы видим, почему термин "эффективность" широко используется в связи с теми ценностями и альтернативными издержками, которые ассоциируются с высшими менеджерами организации, а не с ценностями и издержками выбора, связанными со служащими или какой-то другой группой в организации. Политические нравы нашего общества возлагают на высших менеджеров задачу максимизации преимуществ демократически определяемых ценностей путем использования ресурсов, которые в основном рассматриваются как "нейтральные средства". При выполнении этой задачи они, естественно, ограничены необходимостью сохранить организацию в состоянии положительного равновесия, и для этого они должны учитывать степень удовлетворенности и ценности различных участвующих групп, включая служащих. Тем не менее в организациях обычно существует некоторое превышение удовлетворенности над неудовлетворенностью, которую менеджеры могут устранять разными способами. Если они хотят избавиться от неудовлетворенности, максимизируя "эффективность" в том смысле, в каком они ее определяют, то это можно сделать путем повышения уровня удовлетворенности служащих.

Чем более полно служащие признают легитимность власти над ними и чем шире область, в которой они позволяют руководству определять ценности, тем вероятнее, что высшие менеджеры в ходе оценки эффективности решений будут квалифицировать служащих в качестве "нейтрального средства".

Однако в реальных условиях не стоит преувеличивать "эксплуатацию" служащих (т.е. степень их удовлетворенности) в целях максимизации эффективности. Сегодня обычна такая ситуация в управлении, когда критерии исполнения обязанностей подчиненными на всех уровнях иерархической пирамиды, включая законодательную власть, достаточно либеральны, и те, кто находится на низших ступенях иерархии, без особых усилий и соответственно с большим удовлетворением соответствуют этим критериям.

Отсутствие строго контроля дает занимающим низовые должности в организации значительную степень самостоятельности в определении социальных целей реализуемой программы и значимости самих целей. Например, сотрудник администрации округа имеет значительную самостоятельность, когда в сотрудничестве с мест-

ными деловыми кругами определяет цели и направления локальной программы в области сельского хозяйства. Тем самым мы снова возвращаемся к вопросу о том, *чем* ценности должны проводиться в жизнь, т.е. к вопросу об ответственности, который будет рассматриваться в следующих главах.

Согласно узко трактуемой авторитарной точке зрения согласование ценностей отдельных людей и групп в организации считалось бы в высшей степени неэффективным, поскольку возникающие дополнительные стимулы будут отчисляться не налогоплательщикам (в форме уменьшения расходов) или гражданам (в форме лучшего обслуживания). Но хотя в нашем обществе протестантская этика играет важную роль, к ней больше не апеллируют, когда речь идет о необходимости игнорирования фактора удовлетворенности работников. Например, в отношении условий труда правительственные ведомства (и в частности федеральное правительство) заняли такую позицию, в соответствии с которой они должны быть образцовыми работодателями. Так, федеральное правительство было первым крупным работодателем, который ввел 40-часовую рабочую неделю; пенсионные программы для служащих были обычным явлением в центральном аппарате задолго до того, как широко появились в промышленности; федеральное правительство старалось оказывать давление на частных работодателей с целью создания приемлемых условий труда посредством закона Уолша-Хили и других подобных законодательств.

Поэтому в рамках доминирующей сегодня в нашей стране морали считается допустимым определение средств, ресурсов, поведения в качестве "нейтральных", если только соблюдены по крайней мере минимальные стандарты относительно компенсации, условий труда и других факторов удовлетворенности служащих и их рабочих групп. Того администратора, который слишком буквально понимает тезис о максимизации эффективности любой ценой, может проинспектировать конфликтная комиссия или представители группы давления, несогласные с его подходами к измерению эффективности.

ИЗМЕРЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ¹

Мы видели, что критерий эффективности — это приближенное выражение критерия рациональности при принятии решений. Суждение о том, какой выбор эффективен, как и суждение о том, ка-

¹ Этот раздел в основном опирается на Clarence E. Ridly and Herbert A. Simon. *Measuring Municipal Activities* (2nd ed., Chicago: International City Managers Association, 1943. Chap. 1.

кой выбор рационален, всегда делается относительно проводимых в жизнь ценностей. Поэтому когда измеряют или оценивают эффективность, надо знать, *какие* или *чьи* ценности максимизируются. Определив их, мы должны определить, *как* измерить степень достижения этих ценностей. Следующая задача — соединение степени достижения ценностей с конкретной практической деятельностью, т.е. прогноз того, какие результаты будут достигнуты, если будет избран именно данный вариант управления. И наконец, мы должны взаимно сопоставить эти результаты с издержками выбора.

На следующих страницах мы рассмотрим, как измерять эффективность с точки зрения ценностей гражданина. Если мы принимаем как данность классификацию последствий административной программы по ценностям, нейтральным средствам и альтернативным издержкам, то как определить, является ли программа эффективной? Если же мы захотим изменить наше распределение результатов, то и система измерения эффективности должна быть соответственно изменена.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЗАДАЧ

Прежде чем измерять результаты, нам нужно определить систему ценностей, или задач, с точки зрения которых должна производиться оценка. Чтобы оценить работу городского пожарного управления, нам нужно решить, какова функция пожарного управления. Выявление задач — самый трудный этап в оценке эффективности. Начать с того, что мало у каких правительственных департаментов задачи так же четко определены и всеми признаны, как задачи пожарного управления. Департамент отдыха и спорта может назвать своими задачами "улучшение здоровья", "обеспечение отдыха", "воспитание хороших граждан". Однако их нужно выразить гораздо четче, чтобы они поддавались измерению. Когда же мы подходим к Государственному департаменту США или к общественной системе школ, то определение задач в осмысленных и поддающихся оценке терминах становится почти невозможным.

Если же считается, что деятельность организации направлена одновременно на две или более задачи, то возникнет следующая трудность: какова приоритетность этих задач? Направит ли Министерство здравоохранения на будущий год свои фонды на снижение детской смертности или же оно предоставит дополнительные помещения для венерологических клиник? Система оценок в

лучшем случае может показать, каковы результаты и того, и другого варианта действий. Однако она не может показать, какой вариант действий предпочтительнее.

Определение задач тесно связано с их согласованием. Предположим, что одна группа считает задачей общественных школ — научить людей зарабатывать себе на жизнь, а другая группа — подготовить людей к правильному выполнению своих гражданских обязанностей и к полноценной гармоничной жизни. Какая из них (если вообще какая-либо) действительно задача школьной системы? Здесь мы вернулись к вопросу об ответственности. Оценка управления имеет смысл только после того, как четко и правильно определены задачи.

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ

Второй и третий этапы оценки — определение того, какой уровень результатов достигнут, как различные варианты управленческих действий повлияют на этот уровень. Если мы оцениваем управление экономическим сотрудничеством и исходим из того, что его задача — восстановление европейской экономики, то в любом случае необходимо определить достигнутую степень восстановления и спрогнозировать, как отразится на восстановлении, скажем, увеличение бюджета этого ведомства на 0,5 млрд долл. Ответы на эти вопросы потребуют широких экономических исследований и при нынешнем состоянии экономического знания будут в лучшем случае приблизительными.

Иногда измерить результаты относительно легко, но соотнести результаты с административными программами чрезвычайно трудно. Муниципалитет может оценить свои потери от пожаров с достаточной степенью точности. Но определить, как отразятся на этом показателе дополнительные ассигнования, весьма затруднительно. Читатель, который изучит научную литературу в этой области, быстро убедится, что даже в такой реальной сфере, как противопожарная работа муниципалитета, возможны только самые приблизительные эмпирические оценки. Ситуация в других административных структурах еще сложнее.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ

К заключительному этапу оценки эффективности — сравнению результатов по их затратам можно приступать только после выполнения предыдущих этапов. Оценка эффективности не мо-

жет быть более обоснованной, чем процесс определения задач. Она не может быть точнее, чем оценка результатов или оценка того, как административные меры сказались на результатах. Поэтому можно не сомневаться, что когда делаются заявления относительно эффективности или неэффективности правительственных действий, они редко когда могут иметь серьезные основания. В целом мы знаем очень мало о том, как измерять эффективность управления. Гораздо легче измерять то, что Вальдо называет "эффективностью различных инструментов и процедур механического и рутинного характера". С достаточной степенью точности мы можем определить, дешевле ли один метод очистки улиц, чем другой, будет ли один тип покрытия дороги держаться лучше, чем другой, и т.п. Именно в таких областях, где связь между средствами и целями легче всего проследить, с наибольшим успехом можно осуществить оценку эффективности¹.

Несмотря на то что с измерением эффективности связаны большие трудности, оставить поиски лучших методов оценки равноценно тому, чтобы оставить попытку использования критериев рациональности при принятии решений. Поведение может быть рациональным только в той мере, в какой возможно предсказать и оценить последствия действия. Единственная точка опоры, на которой основана рациональность, это система поддающихся определению ценностей; единственный рычаг, который можно использовать, — это знание зависимостей между административными решениями и реализацией ценностей.

Более того, совершенствование методов оценки эффективности связано с совершенствованием методов обеспечения ответственности. Многие (но, конечно, не все) разногласия в нашем обществе относительно правительственного курса касаются в действительности не конечных целей, а лишь путей наиболее эффективного их достижения. В наших методах измерения результатов, скажем оценки их эффекта от программы помощи федерального правительства безработным, усовершенствования должны четче обозначить согласие или разногласие по целям. Подобной ясности явно не хватает в нынешних политических дискуссиях.

¹ Многочисленные примеры такого рода оценок эффективности приводятся в других работах Саймона. См. также интересную публикацию: U.S. Budget Bureau. Production Planning and Control in Office Operation. Washington. The Bureau, 1949.

Например, когда в начале века предложили создать систему сберегательных касс при почтовых отделениях, банковскими кругами делались экстравагантные заявления о том, что предлагаемые изменения в законодательстве приведут к практической "социализации" банковского дела и разрушению финансовой системы. Такие же заявления делались и сторонниками преимуществ сберегательных касс при почтовых отделениях для сельских жителей (им коммерческие банки были трудно доступны). Прошедшие годы показали, что последствия введения системы сберегательных касс при почтовых отделениях были гораздо менее значительны, чем предсказывали как их сторонники, так и противники¹. Но даже если бы эти последствия заранее были известны, мнения банкиров и фермеров все равно, возможно, расходились бы. Но каждая группа смогла бы лучше оценить это мероприятие и решить, насколько энергичной поддержки или возражения оно заслуживает. Точно так же и избиратель сталкивается с двойственной проблемой: готов ли он частично отказаться от свободы действий ради экономической безопасности, и наоборот; а также какой частью свободы действий он должен пожертвовать и как много он получит экономической безопасности, если определенные положения включить в действующее законодательство или сохранять в нем (например, в законодательстве о минимальной заработной плате). Даже если он примет решения по первому вопросу — об относительной важности для него этих и других ценностей, он все равно не сможет рационально сделать выбор, если не спрогнозирует последствия конкретных мероприятий. Главная цель исследований по такому предмету, как система административных оценок, — обеспечить базис для подобного прогноза.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ И БЮДЖЕТ

В последние пятьдесят лет эффективность признавалась в качестве центральной задачи правительственной реформы (хотя среди реформаторов нет единства относительно того, какое значение этого слова они имеют в виду). Хотя понятно, что эффективность часто связывалась с эффективностью распределения и контроля над

¹ Например, к услугам этих банков прибегали не столько фермеры южных районов, как это первоначально предполагалось, сколько в первую очередь иммигрантские сообщества, состоящие в основном из городского населения, которые уже имели опыт ведения дел с подобными банками в своих родных краях.

правительственными расходами. Поэтому методы формирования государственного бюджета всегда были важным аспектом борьбы за эффективность.

Обычная процедура составления бюджета в крупных государственных ведомствах следующая:

(1) Каждое крупное подразделение организации готовит смету расходов, которые необходимы на следующий финансовый год. Эти сметы рассматриваются, анализируются и сводятся в смете управления; сметы управлений рассматриваются, сводятся и анализируются департаментами; проекты расходной части бюджета департаментов рассматриваются, сводятся и анализируются высшим менеджером. Конечно, в более крупных организациях расходная часть бюджета может рассматриваться специализированными подразделениями, завершаясь на уровне федерального правительства общим рассмотрением и анализом отдела смет государственного управления.

(2) Сметы доходных статей составляются центральным бюджетным органом, обычно сотрудником финансовой службы. Расходные и доходные статьи сопоставляются и на этой основе составляются планы по финансированию дефицита, если таковой имеется.

(3) Бюджет исполнительной власти, включая проекты расходной и доходной частей, представляется законодательному органу, который его рассматривает, проверяет и принимает для придания ему законной силы.

(4) Устанавливается контрольный механизм отчетности для того, чтобы ограничить расходы административных структур до сумм, разрешенных бюджетом.

СМЕТЫ РАСХОДОВ

Нужно заметить, что сметы, которые лежат в основе формирования бюджета, по своей природе являются и прогнозами, и планами. Фактически, когда обычно формируется бюджет, то редко когда можно четко определить границу между ними. Они являются прогнозами, как бы косвенно говоря: "Если вы хотите осуществить такую-то административную программу, то вы должны ассигновать на нее столько-то".

Планами они являются постольку, поскольку как бы косвенно говорят: "Мы предлагаем провести такую-то административную программу".

Существует тесная связь между рациональным основанием со-

ставления бюджета и теорией эффективности. Принять рациональное решение по бюджету можно в том случае, если одобряются:

- (1) цели правительства и соответственно важность этих целей и
- (2) оптимальный способ ассигнования дефицитных средств с целью максимизировать достижение этих целей.

В наши дни при реальном составлении бюджета эти две разные группы вопросов редко явно разделяются. Административная структура, которая готовит сметные предложения, рассматривает свои заявки как расчеты своих потребностей. Существует поразительно всеобщая неспособность признать, что эти "потребности" ведомства относительно. Если оно приняло расширенную программу, то ему нужно больше денег, а если программа сокращена — меньше. Строить расчеты на понятии "потребности", как обычно делается, — это значит давать спорное обоснование тому, какие цели важны и в какой мере большие или меньшие расходы повлияют на достижение целей.

Некоторые профессиональные объединения, отождествляемые с какими-то правительственными целями, даже уточняют минимальные суммы, которые соответствующие ведомства должны израсходовать. Например, американская ассоциация библиотекарей и национальная ассоциация оздоровительных учреждений заявляют, что муниципалитет должен тратить определенные суммы на душу населения соответственно на библиотеки и оздоровительные учреждения. Неудивительно, что прилагаются также усилия для установления минимальных уровней расходов; мы же хотим, чтобы библиотекари считали важными массовые библиотеки, а руководители оздоровительных учреждений были бы убеждены в ценности отдыха и спорта. Удивляет же именно то, что такие предложения по расходам формулируются как технические оценки при явном непонимании, что в каждом таком предложении заключен ряд оценочных суждений относительно значимости расходования дефицитных ресурсов на достижение определенных целей.

Из-за распространенности такого непонимания и из-за трудностей при объективной оценке результатов и эффективности правительственных работ составление бюджета, как оно на практике проводится, очень сильно отходит от лежащих в его основании разумных суждений. В рациональных терминах составление бюджета — это процедура, направленная на эффективное распределение дефицитных ресурсов для достижения ценностей, относительно которых достигнуто соглашение. На практике составле-

ние бюджета — это процедура, которая порождает некое отношение между расходами и доходами правительства и путем сложного процесса переговоров и заключения соглашений (в какой-то мере наугад) сосредоточивает разнообразные политические и прочие влияния на структуре расходов.

Это не значит, что бюджетные процедуры неважны или должны быть упразднены. Процедурные недостатки в основном обусловлены сложностью и непоследовательностью системы ценностей, заключенной в демократическом процессе, и трудностями оценки эффективности.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ СИМВОЛ

В этой главе мы убедились, что термин "эффективность" употребляется по-разному и зачастую нечетко и двусмысленно. В обычном разговоре сказать, что нечто "эффективно", часто равносильно утверждению, что это "хорошо" или "желательно". Термин двусмыслен, поскольку, что такое "хорошо", зависит от ценностей, которые мы применяем, и этих ценностей будет почти так же много, как людей, которые их придерживаются.

Из-за взглядов, распространенных в нашем обществе, поскольку эффективность в основном рассматривают как нечто желательное, это слово стало весьма действенным политическим символом. Оно обладает способностью организовать общественное мнение в поддержку определенных предложений. Большинство людей считают, что правительство должно быть "эффективным".

Неудивительно поэтому, что в политике многие дискуссии о "эффективности" — это в действительности споры о том, какие ценности правительство должно проводить в жизнь. Несколько примеров этого мы уже приводили. Группы налогоплательщиков связали себя с программой эффективности, отождествляя эффективность с сокращением государственных расходов, обращая внимание на знаменатель коэффициента эффективности — правительственные расходы, и не обращая внимания на числитель — работу правительства. Придерживаясь противоположного мнения, группы, стремящиеся к расширению правительственных программ, говорили о "социальной эффективности", вероятно, имея в виду, что если правительственная программа желательна, то она заслуживает названия эффективной.

Не нужно думать, что лозунг эффективности всегда вызывает положительные эмоции. История этого термина настолько тесно связана с идеей о производстве как о нейтральной, направленной на достижение целей деятельности, что оно режет ухо тем, кто смотрит на организацию с позиций служащего. В частности, у профсоюзных групп эффективность скорее всего ассоциируется с представлениями о безразличии к служащим, потогонной системе и авторитарно-директивных методах руководства¹. Поэтому эффективность — это не тот лозунг, который без разбора можно использовать в политических апелляциях ко всем социальным группам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В тех ситуациях, где мы готовы разделять средства и цели, мы можем определить эффективность как максимизацию достижения наших целей путем использования ограниченных нейтральных средств. Именно это значение термина имеет больше всего отношения к традиционной теории управления. Из-за того нравственного отношения к работе, которое распространено в нашем обществе, поведение служащих организаций часто рассматривается в процессе принятия решений в основном как "нейтральное" средство.

Когда мы посмотрим на решения, принимаемые в организациях, с точки зрения разных участников, то мы увидим, что все группы участников имеют разные системы ценностей, к которым они стремятся, и рассматривают *разные* вещи в качестве "нейтральных средств" и допустимых издержек. Поэтому все группы участников будут оценивать эффективность по-разному. Выживание организации требует того, чтобы она сохраняла достаточный уровень всех этих разных видов эффективностей, чтобы у всех ее членов были основания для непрерывного участия в работе. Когда эффективности превысят минимальный уровень, то некоторые группы участников могут попытаться получить долю созданных тем самым "излишков". Согласно традиционной теории эффективности, ориентированной прежде всего на ценности высших менеджеров, эти излиш-

¹ Это лучше всего иллюстрируют проводимые на местах кампании за программу "муниципалитет — менеджер". Обычно эти кампании проводят во имя "эффективности", и по этой причине довольно часто против них выступают местные профсоюзные организации.

ки должны предназначаться для уменьшения расходов (или успеха), понимаемых с точки зрения политики — целей организации.

Термин "эффективность" приобрел и этический оттенок. Для многих, а может быть и для большинства людей в нашем обществе, — это символ, имеющий положительное значение. В результате его использования в качестве политического символа этот термин дополнительно к уже рассмотренным приобрел еще множество значений и соответственно затруднилось его точное научное употребление. Имея это в виду, читатель должен быть подготовлен к тому, чтобы разобраться в подспудных предпосылках оценки, которые подразумеваются почти в каждой дискуссии об эффективности правительства.

Глава 12

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ:
МЕХАНИЗМЫ ФОРМАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Один из главных вопросов при оценке административных решений — это вопрос о том, какие или чьи ценности лежат в основе решения? Ниже мы рассмотрим методы, которыми определяются ценности, и цели административного выбора, попытаемся установить, перед чем или перед кем ответственна правительственная администрация.

Термин "ответственность" власти употребляется в различных значениях: почти как синоним законной власти — в таких выражениях, как "найм сотрудников лежит на его ответственности"; для выражения согласия с общепринятыми моральными обязательствами — "она безответственная мать: оставила ребенка одного дома на целых шесть часов, а сама пошла на вечеринку". Он употребляется также и для обозначения восприимчивости к ценностям других людей. Именно в таком смысле этот термин будет употребляться здесь. Мы хотим определить степень, в которой администраторы ответственны перед другими людьми или группами внутри бюрократических структур и вне их, и ценности, входящие в административные решения.

Чтобы выяснить, *перед кем* ответствен администратор, мы должны знать, кому он подотчетен. Под *подотчетностью* мы понимаем методы, процедуры и факторы, которые определяют ценности, отражающиеся в административных решениях. Подотчетность есть осуществление ответственности. Процессы подотчетности в демократической и недемократической странах будут различными. Различия существуют даже и между демократическими странами. Нас интересует административная подотчетность в Америке XX в.

Процессы подотчетности включают как запланированные процедуры, так и незапланированное влияние социальных и политических факторов. Хотя то и другое переплетено друг с другом, ради удобства отделим первое от второго и сначала рассмотрим *формальные процедуры*: 1) судебную систему; 2) законодательную власть; 3) исполнительную иерархию.

Все это — процедуры контроля, и каждая из них в отдельности не наделяет администратора полным комплексом ценностных предпосылок, которые входят в его решения. Напротив, мы столкнемся с невероятной запутанной и напоминающей мозаику картиной формальных, неформальных и перекрестных воздействий. Наша задача будет состоять в том, чтобы вычлениить и высветить важные особенности этой картины. Рассматривая каждый механизм контроля в отдельности, можно убедиться, что он страдает серьезными недостатками, оставляя многие проявления свободы действий незатронутыми. Постараемся понять, какую часть этой свободы действий каждый из механизмов контроля отбрасывает, подобно тому как при химическом анализе состав смеси определяется последовательным осаждением ее компонентов. Когда мы закончим наш анализ, то надеемся, что не слишком значительная часть смеси, которую мы называем "свобода действий", останется на дне пробирки в качестве непроанализированного и неопознанного остатка.

МЕХАНИЗМЫ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ

Одним из наиболее популярных методов обеспечения административной подотчетности является признанное право индивидуума обращаться в суды общей юрисдикции в связи с действиями администрации. Система подотчетности судам действует на трех основных уровнях: 1) действие может быть обжаловано потому, что статут, или указ, на котором оно было основано, признано нарушающим Конституцию. Например, с 1933 до 1937 г. ряд агентств в штатах и на федеральном уровне был ликвидирован в связи с тем, что их уставы были неконституционны; 2) суды имеют право определять, соответствует ли закону данное действие или данная категория действий. Судьи, а не администраторы решают, какие полномочия делегированы административным учреждениям законом. Во многих случаях административные должностные лица не могут быть уверены в законности своих действий, пока она не будет подтверждена в суде, действующем по нормам общего права. В этой связи следовало бы заметить, что ни один закон не может придать полномочность действиям, которые суд рассматривает как проявление произвола; 3) суды могут принимать решения о мерах наказания (в виде штрафа или уголовной ответственности) в отношении администраторов, действующих вне рамок закона. В американской правовой системе

правительство как таковое не может быть подвергнуто судебному преследованию без его собственного согласия, но должностное лицо, которое выходит за рамки своих полномочий, может быть сочтено персонально ответственным за свои действия.

РОЛЬ АДВОКАТОВ

Поскольку администраторы, принимая решения, должны постоянно держать в поле зрения суды, роль адвоката в административных учреждениях очень важна. В его советах постоянно нуждаются, и он не был бы обычным человеком, не лишенным некоторых слабостей, если бы в своих советах не шел чуть дальше, чем абсолютно необходимо для защиты действий своего учреждения от судебного преследования. А так как его начальник не знает, насколько много ситуаций охватывает термин "законный", то часть того, что было высказано в ходе консультирования, выходящая за чисто правовые рамки, будет отражена в административных решениях. И поскольку адвокаты, как и все люди, придерживаются политических, социальных и экономических взглядов самых разных оттенков, то эта их невероятная власть никоим образом не должна обеспечивать предпочтение системе ценностей какой бы то ни было экономической, политической или социальной группы в обществе. Предпочтение должно быть отдано ценностям, общим для всех адвокатов, — глубокому уважению к процедурам и ритуалу судебной системы и к методам работы правительства, воплощенным в принятых законах. Как результат, американское государственное и муниципальное управление в высшей степени подчинено закону.

ОГРАНИЧИТЕЛИ МЕХАНИЗМОВ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ

В качестве процедуры осуществления ответственности механизмы судебного контроля страдают серьезными недостатками. Большинство административных решений не рассматриваются судами; и большинство ценностных предпосылок любого конкретного решения никогда не становятся предметом судебного разбирательства. На то есть много причин.

Ответственность за бездействие. Во-первых, судебный надзор относится только к совершенным администраторами действиям; он не относится к их бездействию. "Судебный надзор, как теорети-

чески, так и практически, редко направлен на то, чтобы заставить администраторов на деле соблюдать законы. Он приспособлен в основном для того, чтобы пресекать злоупотребление властью, а не принуждать к ее осуществлению. Конституционные ограничения могут в некоторых случаях воспрепятствовать использованию судебной власти для преодоления бездействия. Но если не принимать во внимание конституционные затруднения, суды и в практическом плане не смогут эффективно использоваться для указанной цели, если не будут включены в административную структуру, потеряв при этом свою независимость. Чтобы обеспечить выполнение законов административными учреждениями в пределах их полномочий, следует опереться на иные, не судебные, механизмы контроля¹.

Замедленность разбирательства. Во-вторых, объем административных действий столь велик, что подвергать судебному рассмотрению даже малую их часть значило бы остановить весь процесс управления. Предназначенная для защиты прав частных лиц, судебная процедура слишком медлительна и дорога, чтобы иметь дело с неформальными решениями, для которых и были созданы административные учреждения. Многие аргументы в пользу передачи определенных вопросов в руки администрации, а не судов строятся именно на потребности в быстрых неформальных действиях. Подчеркивалось, например, что "если бы местные отделения (нормирования) справлялись со своими делами не быстрее судов общей юрисдикции, страна умерла бы от голода в течение первых двух недель с начала нормирования продовольствия"².

Издержки индивидуума. Есть факт еще более важный, чем то, что суды могут рассмотреть лишь очень небольшую часть административных решений. Большинство людей при любых обстоятельствах не могут позволить себе прибегнуть к судебной защите. Судебный процесс невероятно дорог, так что суды рассмотрят только последствия административного действия для отдельного индивидуума или организации по "иску или спору". Судебные издержки и гонорары адвокатов очень велики, и никто не может заранее сказать, как долго будет рассматриваться дело и каким будет его исход. В результате "маленький человек" страдает от унижительных административ-

¹ Attorney General's Committee on Administrative Procedure//Administrative Procedure in Government Agencies, Senate Document № 8, 77th Cong. P. 76.

² Thompson. The Regulatory Process in OPA Kationing. P. 235.

ных действий, а законность в его глазах выглядит жалкой пародией.

Неадекватность средств воздействия. Еще один фактор, который ограничивает пользу от судебного надзора, состоит в том, что он не предусматривает никакого ощутимого средства воздействия. Как подчеркивал Комитет при министре юстиции, "когда Комиссия по биржам и ценным бумагам издает запрещающее распоряжение или отменяет те или иные ценные бумаги, аннулирование судом этих решений лишь констатирует ошибку комиссии, но не может возобновить сделки, перечеркнутые ее решением"¹. Во многих случаях простое сообщение о предполагаемом решении административного учреждения и даже только слух о нем могут нанести ущерб, который никто не сможет возместить.

Ограниченность сферы надзора. Еще одним недостатком судебного контроля является то, что многие виды административных решений вообще не принимаются к рассмотрению судами, а по другим судебное рассмотрение в силу юридического самоограничения или законодательного акта ограничивается сугубо конкретным аспектом решения. Административные решения, которые предусматривают то, что суды считают привилегиями, а не правами, вообще не подлежат рассмотрению или рассматриваются лишь в очень ограниченной сфере. Проверка лояльности служащих федеральной администрации повлекла за собой массу решений, резко повлиявших на судьбы тысяч людей, и не одно из них не было рассмотрено судом. Работа в федеральных учреждениях не есть "право", говорят суды. Решения, касающиеся заключения контрактов с правительством на товары и услуги, не подлежат рассмотрению судами из практических соображений, как и решения, касающиеся допуска в страну иностранцев. Во время второй мировой войны были приняты миллионы решений о выдаче или аннулировании карточек и, насколько известно авторам, ни одно из них не было рассмотрено судом. Можно привести и много других примеров.

Рассмотрение технических вопросов. Еще один фактор, подрывающий силу судебного надзора, — в высшей степени технический характер многих административных решений. Поскольку эти решения в значительной части разрабатываются *специалистами*, от судей-непрофессионалов нельзя ожидать аргументированной критики этих решений. В результате суды часто не могут

¹ Thompson. The Regulatory Process in OPA Kationing. P. 77.

установить, продиктовано ли конкретное решение техническими знаниями или ценностными предпочтениями его разработчиков. Все, что может сделать суд в подобной ситуации, — это вызвать в качестве свидетелей специалистов, которые сообщат нужную информацию. Тогда одна группа специалистов будет говорить одно, а другая — другое, и суд должен решить, какие специалисты разбираются лучше.

Сказанного достаточно, чтобы показать: судебные методы контроля скользят лишь по поверхности процесса подотчетности. Они оставляют администратору достаточно широкий простор для выбора ценностей, которыми он будет руководствоваться в своих решениях. Тем не менее, поскольку администраторам приходится сталкиваться с судебным надзором и учитывать его возможности, а также мощное влияние адвокатов, работающих на правительство, они вынуждены проявлять восприимчивость к определенным ценностям — тем ценностям, которые ассоциируются с нашей правовой системой. Давайте посмотрим, какие же это ценности.

ПОДОТЧЕТНОСТЬ СУДУ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Механизмы судебного контроля создают ситуацию, когда приоритет в административном процессе отдается традиционно правовым формам процедуры. Во многих случаях, когда административные действия предполагают наказание конкретных индивидуумов или группы индивидуумов (административное разбирательство), используемая процедура почти идентична судебной. Такого сходства требуют суды, а адвокаты внутри и вне администрации требуют его еще активнее. Хотя существует много вопросов административного разбирательства, где используются быстрые, недорогие и неформальные процедуры (например, разбор дел, связанных с требованиями выплаты компенсаций рабочим), в тенденции административное разбирательство становится все более и более похожим на судебное.

Закон об административных процедурах (1946 г.). Агитация за административные процедуры, которые бы обладали очень большим сходством с судебными процедурами и обеспечивали более строгое соблюдение законности, стала очень настойчивой в начале 30-х годов, когда рузвельтовской администрацией "Нового курса" было введено в практику много новых административных методов для осуществления реформ. В результате Конгрессом

был принят законопроект Уолтера-Логана об административных процедурах, на который наложил вето Президент Рузвельт. Одновременно Президент дал указание министру юстиции создать Комитет по административным процедурам для более тщательного изучения проблемы. Этот комитет рекомендовал несколько умеренных изменений в существующих нормах, и не увидел никаких признаков широкого распространения административного произвола или тирании. После публикации в 1940 г. доклада комитета ведомства пересмотрели свои процедуры, чтобы привести их в соответствие с рекомендациями комитета.

На волне послевоенного подъема консерватизма пересмотренный вариант законопроекта Уолтера-Логана, под новым названием Закона 1946 г. об административных процедурах, прошел через Конгресс даже без формальных слушаний, был подписан Президентом и стал частью правовой структуры, в рамках которой ныне осуществляются действия федеральной администрации.

Хотя еще слишком рано говорить о влиянии этого закона на федеральную администрацию, исследователи государственного и муниципального управления выразили два главных опасения. Во-первых, в законе предпринята попытка формализовать все правительственные процедуры и сделать их еще более схожими с традиционными судебными, даже если решаемые задачи настолько непохожи, что подобная попытка станет причиной невероятной путаницы и волокиты.

В качестве одного примера можно использовать требование публикации. Делая исключение только в вопросах предусмотренной законом секретности и национальной безопасности, Закон 1946 г. требует, чтобы каждое учреждение публиковало в Федеральном реестре описание своей организационной структуры и функций; методов принятия решений, включая служебные процедуры; свои "основные нормы", равно как и общую характеристику своей политики, а также толкования закона, рамками которого оно считает себя связанным. Учреждение также должно публиковать свои решения по делам, которые поступают в него для разбирательства. Поскольку каждый выпуск Федерального реестра может содержать 500 000 слов (а это гораздо больше, чем в этой книге!) и поскольку один выпуск выходит в течение пяти дней еженедельно, то очевидно, что публикация в Федеральном реестре не служит источником информации ни для малого бизнеса, ни для рядовых граждан. В Законе 1946 г. также заложена тенденция к дальнейшему усилению позиций юри-

стов, работающих на правительство, поскольку учреждения ставят-ся в жесткие рамки правовых норм.

Второе опасение, которое было выражено в связи с этим законом, основано на явном расширении юридического надзора над административными действиями: совершенно не увеличивая свободу основной массы людей, это лишит свободы многих в интересах тех, кто выиграет от неизбежных правовых оттяжек.

Вероятные последствия Закона 1946 г. были резюмированы следующим образом: "Его наиболее отчетливо видимые последствия состоят скорее всего в увеличении сложности административной организации; в разбухании штатов; в значительном умножении бюрократизма, проволочек и в технических возможностях ухода из-под контроля; в усилении роли правовых отделов и адвокатов внутри учреждений; в невероятно быстром росте возможностей для бесконечных споров, оттягивающих каждый неизбежный шаг процесса регулирования"¹.

Защита индивидуума. Хотя в механизмах судебного контроля основной упор делается на традиционно правовые процедуры, было бы несправедливо характеризовать эти механизмы как совокупность процедур ради самих процедур. За фасадом судебной системы скрыты некоторые важные ценности, связанные с защитой индивидуума. Правительственным учреждениям очень легко пренебречь отдельным человеком. Администраторы не могут принимать во внимание последствия своих действий для каждого конкретного человека, они вынуждены добиваться общего, или статистически усредненного, результата. Если их действия идут на пользу большинства людей или направлены на подавление большинства действий, считающихся нежелательными, то они скорее всего будут оцениваться в целом как успешные.

Однако за определением "большинство" стоит много отдельных людей, которые не чувствуют себя облагодетельствованными, — людей, на которых "общие" административные действия не рассчитаны, которых они подавляют и по отношению к которым оказываются несправедливыми. Администраторы могут (большинство из них так и поступает) пытаться свести к минимуму эти случаи нанесения ущерба индивидуумам, но даже при самых искренних усилиях административные дейст-

¹ Vincent M. Barnett Jr. *Judicialization of the Administrative Process*//Public Administration Review. 8. Spring 1948. P. 133. См. также: Frederick F. Blachly. *Sabotage of the Administrative Process*//Public Administration Review. 6. Summer 1946. P. 213-227.

вия будут приводит к "несправедливости" в отношении конкретно человека.

Механизм судебного контроля предоставляет возможность людям воспользоваться независимым разбирательством их дел, обеспечить беспристрастное и взвешенное отношение к точке зрения индивидуума — к точке зрения, которой при административном разбирательстве иногда пренебрегают по невнимательности, нехватке времени или невозможности принять ее во внимание. Административные действия в отношении индивидуумов в результате судебного разбирательства могут быть признаны недействительными. Несомненно, это побуждает администраторов к поиску средств, избавляющих индивидуума от ненужного давления.

Однако судебная защита индивидуума от правительственных действий сведена к ряду традиционных представлений, изложенных в основных документах американского права — Билле о правах и судебных решениях, содержащих их толкование. И хотя было бы неразумно преуменьшать значение этих традиционных механизмов защиты, они используются чрезвычайно редко.

Более того, из-за медлительности, сложности и высокой стоимости правовых процедур судебная защита индивидуумов от административных действий означает в общем и целом защиту интересов корпораций и других крупных организаций от ограничительных мер, принятых правительством для защиты остального населения. Поразительным примером этого являются дела, связанные с государственным регулированием деятельности предприятий коммунального хозяйства. Рассмотрение дел, связанных с тарифами, в судах длится несколько лет¹. Сборы, взимаемые

¹ Судебное разбирательство по делу "Ohio Bell Telephone" длилось 14 лет. Комиссии штата Миссури по государственной службе потребовалось свыше 8 лет, чтобы добиться решения по ее иску против "Union Electric Light and Power Company" и еще 7 лет по ее иску против "Ozark Utilities Company". Комитету уполномоченных по железнодорожному транспорту штата Северная Дакота потребовалось почти 3 года для разбирательства по ее иску против "Northern States Power Company". Комиссия по государственной службе штата Нью-Йорк потратила по крайней мере 5 лет на установление приемлемых тарифов для "Long Island Lighting Company". Рассмотрение комиссией штата Иллинойс по торговле иска в связи с установлением тарифов для "Illinois Bell Telephone Company", начатое в сентябре 1921 г., закончилось не ранее чем через 12 с половиной лет. Более 10 лет из того срока было истрачено на тяжбы в федеральных судах в связи с представленными по делу выводами комиссии. Дело "New York Telephone Company" началось в 1920 г., а в 1924 г. по нему было принято решение Комиссии по государственной службе штата Нью-Йорк, но окончательное дело было улажено не ранее 1934 г. См. совпадающее мнение судьи Брэндейса в "St. Joseph Stockyards Co." v. United States, 298 US 38, 90. Fainsod and Gordon. Government and the American Economy. P. 320.

за оценку имущества (для определения "истинной стоимости" собственности) непомерно велики и составляют, по некоторым данным, от 0,5 до 1 % полной восстановительной стоимости собственности¹. В результате стоимость оценки примерно в 1 млн долл. не столь уж редкое явление. В такой ситуации государственные регулирующие агентства не слишком часто издают тарифные распоряжения, которые могут быть оспорены в суде. Процесс подотчетности, воплощенный в наших механизмах судебного контроля, порождает безответственность (вынуждает руководствоваться ценностными установками) промышленных гигантов, деятельность которых этим агентствам поручено регулировать. "Вследствие трудностей, созданных длительной и дорогостоящей тяжбой, некоторые комиссии, осуществляющие государственное регулирование, фактически отказались от подачи формальных исков как метода, обеспечивающего снижение тарифов. Особенно после начала депрессии в 1929 г. многие из них обратились к методу переговоров, надеясь обеспечить снижение тарифов на основе взаимной договоренности... Но во многих случаях переговоры не увенчались заметным успехом, поскольку компании — владельцы предприятий коммунального хозяйства предпочли настаивать на своих законных правах"².

РЕЗЮМЕ: МЕХАНИЗМЫ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ

Тип ответственности, ассоциируемый с нашей системой механизмов судебного контроля, может быть в обобщенном виде представлен следующим образом: 1) управление в Америке склонно адаптироваться к традиционному правовым формам процедуры; 2) механизмы судебного контроля, несомненно, побуждают администраторов к поиску методов, которые сводят к минимуму подавление прав индивидуума с точки зрения суда; 3) наша система механизмов судебного контроля принуждает к восприимчивости прежде всего по отношению к интересам экономически влиятельных групп. Вне этих рамок механизмы судебного контроля не оказывают большого воздействия на ценностные предпосылки административного выбора.

¹ Harry Booth. General Counsel of the Illinois Commerce Commission// The Government Brief. P. 54.

² Fainsod and Gordon. Government and the American Economy. P. 322.

ПОДОТЧЕТНОСТЬ ПЕРЕД ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТЬЮ

В американской системе управления законодательная власть признана главной организационной структурой, устанавливающей ценности, которыми мы руководствуемся. Согласно норме правовой теории должно существовать несколько типов законодательного санкционирования всех административных действий, которые определяют или предписывают членам общества те или иные обязанности; другие виды административных действий подлежат такому же контролю, основанному на требовании: деньги не могут расходоваться без соответствующего законодательного акта. Принятием статута и утверждением ассигнований законодательная власть устанавливает административные цели — основные ценностные предпосылки административных решений и часто предписывает средства осуществления этих целей или запрещает использовать определенные средства достижения целей.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПЕРЕД ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ

Подчинение ценностям, установленным законодательной властью, обеспечивается в первую очередь судом. Как мы уже видели, он наделен правом признавать недействительными административные действия, которые, по его мнению, не санкционированы законодательно. Сама законодательная власть обеспечивает достижение согласия с ее постановлениями, задавая вопросы администраторам, когда ведется обсуждение новых статутах, рассматриваются новые ассигнования и в других случаях. Законодательные органы обладают законным правом принуждать к представлению им информации по любому вопросу, который может стать предметом законодательства. Если в результате проведенных расследований или сделанных запросов законодательный орган останется неудовлетворенным тем, как администрация ведет дела, у него есть право "наказать" административное учреждение как путем изменения его правового статуса, так и путем сокращения ассигнований. Законодательный орган может предписывать определенные ценностные предпосылки принимаемых административных решений, как вводя в действие законодательство, так и уточняя цели, на которые должны расходоваться сред-

ства, и сколько средств должно быть израсходовано по каждой конкретной статье.

Так, законодательные органы США обладают строго признанным правом предписывать ценности, учитываемые при административных решениях, и немалыми возможностями навязать эти ценности администрации. Эффективно ли осуществляется эта подотчетность? Обеспечивают ли законодательные органы и традиционная правовая система осуществление всех или большинства ценностных предпосылок принятия административных решений или все еще существует простор для свободного административного выбора?

СФЕРА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И ЕГО ОГРАНИЧИТЕЛИ

Подотчетность перед законодательной властью сильно ограничивается целым рядом факторов. Они вытекают как из разделения властей, так и из сложности самого процесса управления. Из-за неполноты методов, которые законодательная власть может использовать для обеспечения подотчетности администраторов, последние играют все более определенную роль в формировании политики, и законодательные органы вынуждены делегировать полномочия администраторам в более широких масштабах, чем это предусмотрено традиционной теорией демократии, которая утверждает, что "законодательная структура выражает волю государства", а администраторы "исполняют волю государства".

Политическая независимость руководителей исполнительной власти. Важным ограничителем законодательного контроля над администрацией служит разделение властей, присущее американской правительственной системе. Руководители исполнительной власти в Америке — Президент, губернаторы, мэры — избираются непосредственно народом, равно как и многие другие руководители исполнительных учреждений более низкого уровня (в штатах, округах и городах). Эти руководители имеют политические программы, и от них ждут, что они будут превращать пункты своих программ в законы или административные действия. Подчиненные обычно лояльны избранным руководителям исполнительной власти и от них в любом случае ожидают подчинение указаниям.

Таким образом, многие ценностные предпосылки административных решений исходят от самой исполнительной власти. Ис-

полнительная власть ни теоретически, ни практически не находится в полной политической зависимости от законодательной власти.

Сложность ведет к беспомощности. Второй ограничитель законодательного контроля связан с растущей сложностью и постоянно увеличивающимся объемом правительственной деятельности. Законодатели, обучавшиеся в основном праву или гуманитарным наукам, связанным с пребыванием в должности, сильно зависимы от тех самых административных учреждений, которые они стремятся контролировать, в получении информации, необходимой для рационального выбора; рекомендаций о методах решения проблем государства и общества и даже выявления и формулировки самих проблем.

В высшей степени невыгодное положение законодателей, которые сталкиваются со сложностями, техническими особенностями и объемом деятельности современного правительства, легко увидеть на примере рассмотрения бюджета. Проект федерального бюджета на 1949 г. представлял собой том, равный по величине двум толстым телефонным справочникам. Даже работая 24 часа в сутки, конгрессмены не смогли бы реально изучить этот документ, не говоря уже о том, чтобы оценить статьи расходов. Какая-то доля их отчаяния по этому поводу была выражена в зале заседаний палаты представителей во время дебатов по ассигнованиям Министерству обороны. Признав, что Комитет по ассигнованиям не смог провести адекватного изучения вопроса, была высказана настоятельная просьба оказать помощь комитету:

"Комитету должна быть оказана адекватная квалифицированная помощь. Я говорю это с полным основанием. Каждый раз, когда какой-нибудь адмирал, возглавляющий одно из управлений военно-морского флота, или какой-нибудь генерал, возглавляющий одно из управлений сухопутных войск или ВВС, приходят в комитет, их всегда окружает целая группа экспертов, которых никогда не бывает меньше пяти, а иногда их количество доходит до пятнадцати.

Чем же комитет может помочь им, кроме как не опорой на их собственный опыт, здравомыслие и знание дел? У комитета есть один очень дельный сотрудник и еще один сотрудник от меньшинства, тоже очень подготовленный. Семь человек, входящих в комитет, высказывали свои суждения, знания, навыки, свою точку зрения всей веренице военных чинов, которые один за другим представляли перед нами"¹.

Хотя Пол Дуглас был признан одним из выдающихся экономистов страны до избрания в Сенат, он выразил немалую растерян-

¹ Congressional Record, 81st Cong. April 12, 1949. P. 4515.

ность в связи с бюджетом на 1949 г. "Я чувствую, что приходится иметь дело с огромным количеством заинтересованных учреждений, — заявил он, — и я, признаю это, не способен вынести квалифицированное суждение по конкретным статьям ассигнований"¹.

Административная законодательная инициатива. Рост объема и сложности правительственной деятельности привел к двум важным результатам с точки зрения административной ответственности. Законодательная инициатива переместилась в администрацию, резко возрос объем конкретной законотворческой работы самой администрации. Сотрудниками исполнительных учреждений составляется все больше и больше законопроектов, которые затем вносятся в Конгресс. Следовательно, немалая часть инициативы по формулированию новых и пересмотру существующих целей принадлежит не Конгрессу, а бюрократии.

Убедительным примером этого стала Чрезвычайная жилищная программа 1946 г. для ветеранов войны. После Дня Победы некоторые сотрудники отдела тарифов Управления регулирования цен (УРЦ) начали осознавать, что в связи с возвращением на родину миллионов ветеранов прежний уровень арендной платы будет невозможно сохранить, если не осуществить крупную жилищную программу. Эти сотрудники убедили руководителя УРЦ публично заявить о необходимости программы муниципального жилья, но, опасаясь непопулярности этой идеи в политических кругах, посоветовали воздержаться от агитации в ее пользу. Тем не менее должностные лица отдела тарифов составили жилищный законопроект и убедили члена палаты представителей от штата Техас внести его на рассмотрение палаты. Когда законопроект поступил на слушания в комитет, руководитель УРЦ был, конечно, приглашен, и таким образом получил возможность выступить перед общественностью с обоснованием своей жилищной программы. Хотя идея действительно была очень непопулярна у домовладельцев и, следовательно, у многих конгрессменов, возвращение на родину участников войны было реальностью. Большинство в Конгрессе, решив, что голосование против законопроекта нанесет им политический ущерб, приняли законопроект.

Делегирование законодательных полномочий. Законодательная инициатива дает администрации осязаемое право выбирать те цели и ценности, на которые должны ориентироваться их соб-

¹ Quoted in the Chicago//Sun-Times. June 5. 1949.

ственные решения. Это право еще более возросло в связи с ростом сложности и объема проблем, стоящих перед правительством, и привело к тому, что законодательные органы стали все шире делегировать свои полномочия административным учреждениям. Характерными для нашей правительственной системы становятся законы общего действия, на основе которых учреждения сами разрабатывают конкретные правила и распоряжения.

Причины принятия законов общего действия, допускающих подчас даже двусмысленное толкование, носят иногда политический характер. Законодательные органы, столкнувшись с "горячей" проблемой, могут предпочесть переложить ответственность на должностное лицо исполнительной власти. Интересным примером этого стал Закон 1949 г. о контроле за арендной платой. Под колоссальным перекрестным нажимом домовладельцев и арендаторов Конгресс постановил, что домовладельцы получают "справедливый чистый доход от использования их собственности, но отклонил все попытки уточнения или замены этой двусмысленной формулировки. С политической точки зрения оказалось проще столкнуть эту неприятную задачу на уполномоченного по муниципальному жилью¹.

Неясность законодательных намерений. Даже там, где у законодательной власти нет никаких политических причин избегать конкретных определений и ясных законов, она *должна* принимать множество таких законов, которые лишь в самом общем виде разъясняют намерения законодателей и оставляют пустоты, которые приходится заполнять административным учреждениям. Во многих случаях законодательная власть не может предугадать проблемы, которые возникнут после принятия закона, и поэтому она оставляет администратору достаточно простора для реагирования на любую возникающую ситуацию.

Степень законной свободы в выборе осуществляемых или признаваемых ценностей и целей, которую предоставляют администрации законы общего действия, может быть убедительно проиллюстрирована вторым Законом о чрезвычайных полномочиях (56, ст. 17). Наверное, более половины гражданских распоряжений военного времени было издано на основе полномочий, предоставленных следующим параграфом указанного закона: "Всякий раз, когда Президент получает доказательства, что выполнение требований, связанных с обороной Соединенных Штатов, приведет к возникно-

¹ По другим случаям подобного законодательства см. Herring. Public Administration and the Public Interest, passim.

вению дефицита любых материалов или средств для обороны, для счетов частных лиц или для экспорта, Президент может выделить материалы и средства таким образом, на таких условиях и в таком количестве, которые он сочтет необходимыми или уместными с точки зрения общественных интересов и обеспечения национальной безопасности”.

ПРИНЦИП ИСКЛЮЧЕНИЙ

Предшествующие рассуждения могли породить впечатление, что большинство управленческих решений принимается администрацией в условиях почти полной свободы от законодательного контроля. Однако это очень далеко от реальности. Действительно, большинство ценностных предпосылок для административных решений не исходит от законодательной власти, но ее влияние постоянно ощущается в действии принципа, который иногда называют *принципом исключений*. Хотя законодательная власть не формулирует все ценности, учитываемые в административных решениях, она может поставить под вопрос любое решение. Потенциальная возможность законодательного расследования, будь то возбуждение судебного дела или назначение специальной комиссии, несомненно, действует как мощное средство контроля. Чтобы избежать неприятных расследований, административные учреждения стараются принимать решения, которые бы не слишком раздражали членов любой возможной комиссии по расследованию.

Тем не менее в пределах ограничений, вызываемых страхом перед расследованием, могут существовать варианты выбора. Кроме того, комиссии по расследованию в основном получают информацию от тех самых учреждений, деятельность которых они расследуют, и страдают от уже упомянутых препятствий, когда им приходится иметь дело с сугубо техническими вопросами, в которых они не разбираются.

Когда руководитель органа исполнительной власти и большинство мест в законодательном органе принадлежат одной и той же партии, комиссии по расследованию не будут зачастую ставить такого руководителя в затруднительное положение разоблачением подозрительных моментов в деятельности его администрации, даже если могли бы это сделать. А когда они принадлежат разным партиям, законодательные расследования то и дело приобретают характер сенсации, рассчитанной прежде всего на то, чтобы скомпрометировать руководителя исполнительной

власти. Конечно, враждебно настроенные комиссии иногда эффективно разоблачали скандальные или преступные действия, например взятки при заключении контракта с правительством. Но хотя это и важно, проблема административной ответственности не состоит в первую очередь в предотвращении коррупции. Большинство людей, в администрации или вне ее, не коррумпированы.

"Принцип исключений" действует не только через законодательные расследования, но также через пересмотр статутов, когда законодательный орган неудовлетворен тем, как используются делегированные полномочия. Уже приводились примеры приостановки статутными ограничениями полномочий УРЦ, когда Конгресс не поддержал методы деятельности этого учреждения. Подобным же образом определенные положения закона Тафта-Хартли могут толковаться как осуществление законодательного контроля, ограничивающего свободу действий, ранее предоставленную законом Вагнера Национальному управлению по трудовым отношениям (НУТО).

Когда антитрестовский отдел Департамента юстиции использовал предоставленную ему законом Шермана свободу действий, чтобы возбудить дело против страховых и железнодорожных компаний, Конгресс немедленно предпринял попытки внесения поправок в закон Шермана, которые освободили бы эти две отрасли от действия данного закона. Таким образом, делегирование расплывчатых, не конкретизированных полномочий административным учреждениям может оказаться лишь временным отказом законодательной власти от своих полномочий, с последующим возвращением себе контрольных функций в том случае, если законодатели не согласны с ценностями, на основе которых действует административное учреждение. Право отказа в ассигнованиях, например настоящий "голодный паек", который выделялся антитрестовскому отделу в 20-е годы, — одно из мощных средств для возвращения себе контрольных функций.

РОЛЬ ОТДЕЛЬНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЕЙ

Законодатели, особенно те, кто занимает крупные должности в стратегически важных законодательных комитетах, приобретают значительное личное влияние. Оно широко используется в ситуациях двух типов.

Во-первых, от законодателей ожидают, что они будут оказывать

особые услуги "своим людям" или важным персонам в своих избирательных округах. Очень часто эти услуги приобретают форму правительственных ассигнований ("казенного пирога") для местных нужд (например, для строительства или содержания ветеранского госпиталя в родном городе) или исключений из общих программ в интересах некоторых местных групп (например, ослабление требований гражданской службы, установленных Управлением социального обеспечения в качестве условия предоставления целевых субсидий на местные социальные нужды). Если законодатель достаточно влиятелен и занимает стратегически важную должность в Комитете по ассигнованиям, он может настаивать на таких услугах в качестве условия дальнейшего существования учреждения. Если же законодатель не представляет угрозы существованию учреждения, его требования особых услуг скорее всего будут отвергнуты.

Второй вид влияния отдельных законодателей на административные решения связан с защитой прав индивидуумов от административных действий. Письмо конгрессмену или члену городского управления часто является намного более эффективным и, разумеется, менее разорительным методом защиты, чем обращение в суд. Когда законодатели сообщают о жалобах в связи с произволом, допущенным по отношению к отдельным лицам, учреждения обычно отводят немало времени на расследование ситуации и ее исправление, если это может быть сделано без ущерба для основной деятельности.

МЕХАНИЗМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Несмотря на серьезные ограничения своей правоспособности по контролю за административными решениями, законодательные органы и отдельные законодатели все-таки предусматривают и обеспечивают осуществление многих ценностей в административных решениях. Следовательно, важно, как и в отношении механизмов судебного контроля, за осуществление *каких* или *чьих* ценностей законодательные механизмы контроля принуждают администраторов к ответственности.

При наших знаниях сферы политических действий такой вопрос очень труден. Изложим некоторые мнения о законодательном процессе, которых придерживаются исследователи проблем общества и политических действий.

Контроль, осуществляемый народом, и группы интересов. Согласно предельно упрощенной теории политических институтов демократии, "народ" управляет собой сам через выбранных им же представителей. "Народ" решает, чего он хочет, выбирает людей, которые обещают добиться этого, а затем доверяет им важные посты на то время, в течение которого они будут выполнять обещанное. Неадекватности этой упрощенной теории столь велики, что мы можем кратко указать лишь на некоторые из них, потребовалась бы целая библиотека, чтобы описать реальности политической жизни в нашей стране.

Что такое (или кто такие) "народ"? Даже просто в количественном отношении "народ" — это меньшинство. Простое большинство от тех, кто голосует на любых выборах, редко превышает 1/5 от количества лиц, голосующих по всему избирательному округу. И тем не менее они проводят своего кандидата.

Основная масса избирателей очень слабо влияет на отбор кандидатов; за них это обычно решают политические партии. Избиратели, как правило, очень мало знакомы с кандидатами и их взглядами. Политические партии ведут отбор кандидатов и определяют направления выборной кампании. Решение этих важных вопросов находится в руках относительно скрытых и секретных олигархий, а не в руках "народа".

Означает ли это, что народу нечего сказать о тех ценностях, во имя которых им управляют? Ответ "нет" был бы, разумеется, ошибочным. Правительство любой страны должно быть в некотором смысле ответственным перед общественным мнением, принимать во внимание общие или широко распространенные взгляды граждан на государственные и общественные проблемы. Однако понятие "правительства, опирающегося на общественное мнение" также требует серьезных оговорок. Во-первых, средства, которыми формируется мнение, — образование и пропаганда — сами находятся под мощным олигархическим давлением групп по интересам и организованных слоев населения. Поэтому общественное мнение находится под сильным воздействием ценностей тех людей и групп, которые контролируют средства массовой информации, образовательные учреждения.

Избиратели обычно не представляют себе конкретно всех аспектов деятельности правительства. Если избиратели являются членами организованных групп, у них есть вполне определенные представления о работе тех учреждений, которые затрагивают интересы этих групп (например, у ветеранов войны — об Управлении по делам ветеранов, у рабочих — о НУТО). Что же касается других

проблем, то здесь обычно сталкиваешься с незнанием или безразличием. В результате, когда избранный представитель приходит в законодательный орган, его мало волнует политически туманное понятие "общественное мнение"; его гораздо больше волнует то, как он будет удовлетворять конкретные требования тех групп, чьи интересы он представляет.

И здесь олигархический характер политического процесса снова заявляет о себе. С точки зрения групп по интересам, избранный представитель должен быть ответствен перед теми, кто может повлиять на его переизбрание: небольшой и слабой группой можно пренебречь, сильной и хорошо организованной — нет. В то время как рядовые избиратели забудут, как их представитель голосовал в законодательном органе по большинству проблем, группа по интересам не забудет, как он голосовал по проблемам, затрагивающим ее интересы. В случае конфликта между двумя группами по интересам в его округе избранный представитель имеет веские основания встать на сторону той группы, которая может повлиять на его шансы быть переизбранным.

Влияние законодательных комитетов. Проблемы современного законодательства, рассмотренные выше, усиливают олигархические тенденции. В силу объема и сложности правительственных проблем, да и возможностей самих законодательных органов законопроекты в Америке рассматриваются главным образом небольшими комитетами. Поскольку каждый член законодательного органа работает в одном или нескольких комитетах, а все законопроекты по определенному кругу вопросов передаются в соответствующий комитет, отдельно взятые законодатели могут приобрести некоторый опыт по ограниченному кругу правительственных проблем и высказать разумные и детальные соображения по каждому законопроекту. Не считая проблем, связанных с широкомасштабными интересами, доклад комитета обычно одобряется законодательным органом полного состава при рассмотрении законопроекта. (Конечно, существует много исключений, и иногда по законопроектам, предлагаемым вашингтонской администрацией, требуется строго партийное голосование.)

Именно на комитетские слушания устремляются лоббисты. Там они выступают в роли "экспертов", помогающих комитетам, предоставляющих им крайне необходимую техническую информацию и дающих советы, редко, впрочем, бескорыстные. Представители групп по интересам также оказывают членам комитетов услуги по составлению законопроектов, предлагая им четко отработанные в интересах своего патрона версии предлагаемых законов. Когда за-

конодательное предложение представляет интерес для влиятельной группы, действующей в избирательном округе члена комитета, его действия в комитете зачастую могут оказаться под ее полным контролем. Поскольку доклад комитета столь весом в глазах законодательного органа полного состава и поскольку он может практически не пропустить законодательное предложение, не представленное всему собранию, все, что нужно группе по интересам для навязывания своих желаний целому штату или всей стране, — это держать под контролем несколько членов комитета.

РЕЗЮМЕ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ

Механизмы законодательного контроля все еще оставляют администратору широкий простор для выбора. Однако ценности, которые через эти механизмы предписываются администрации, являются в значительной степени ценностями политически влиятельных групп по интересам в обществе. Деловые круги, фермеры, организованные рабочие, ветераны — все эти и подобные им группы через свои организации завоевали очень мощные позиции в административной и политической жизни страны.

Природа политических институтов такова, что постоянно конфликтующим друг с другом влиятельным группам давления часто удается успешно проводить противоречивые ценности через структуры управления. В результате законодательный мандат администрации часто оказывается внутренне противоречивым. Одно административное учреждение может энергично осуществлять ценности, которые другое учреждение столь же энергично отвергает. Конфликты в административных решениях отражают конфликты в обществе.

Время от времени общественный интерес может быть столь широкомасштабным (например, интерес в контроле за ценами), что, даже не будучи представленным организованными группами, он через законодательство оказывает влияние на администрацию. Общественное мнение по большинству вопросов отражает конфликты между интересами в обществе. Политическое лидерство и контроль преимущественно носят олигархический характер. Как и следовало ожидать, административная ответственность перед механизмами законодательного контроля просто отражает этот факт.

МЕХАНИЗМЫ ИЕРАРХИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

Природа административных иерархий и отношения внутри них уже неоднократно рассматривались. В данном разделе мы применим наш предшествующий анализ к конкретному вопросу административной ответственности. Традиционная теория иерархического контроля над администрацией коротко была изложена Комиссией Гувера: "Ответственность и подотчетность невозможны без авторитета, выраженного в праве руководить. Осуществление этого права невозможно без идущего сверху вниз канала отдачи команд и обратного канала выражения ответственности и подотчетности, идущего снизу вверх"¹. Если высший руководитель исполнительной власти избран народом, если он может назначать и отстранять своих первых заместителей и так далее, то тогда ценности, содержащиеся в административных решениях, будут идти от народа и пропускать сверху вниз весь канал отдачи команд. Тем, кто "внизу", всегда придется осуществлять эти ценности под угрозой санкций или отставки. Тогда администрация в свою очередь станет ответственной и подотчетной перед каждым более высоким уровнем иерархии и не перед кем иным, а в конечном счете через главу исполнительной власти — перед народом. До какой степени административные решения определяются этой конкретной процедурой подотчетности?

ОГРАНИЧИТЕЛИ ИЕРАРХИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ КОНТРОЛЯ

Изложенная концепция иерархии очень далека от реальностей государственного и муниципального управления в Америке. Право вышестоящих по иерархической лестнице назначать и отстранять подчиненных ограничивается со всех сторон. Его ограничивает система заслуг; во многих юрисдикциях "подчиненные" главы исполнительной власти избираются, а не назначаются; многие руководители федеральных административных учреждений назначаются Президентом "по совету и согласию" Сената и могут быть отстранены от должности Президентом только в особых случаях.

Поскольку традиционная теория далека от реальной ситуации в Америке, ограничим наш анализ идеей, лежащей в ее основе: ценностные предпосылки административного выбора могут контролироваться через организационную иерархию. В какой степени свобо-

¹ Report on "General Management of the Executive Branch". P. 1.

да действий подчиненных применительно к ценностным вопросам ограничивается иерархическим контролем?

Разделение властей. Во-первых, разделение властей в стране между законодателями и исполнителями несколько затушевывает право руководителя исполнительной власти контролировать администрацию. Например, Президент иногда дает Бюро бюджета указание "заморозить" деньги, выделенные Конгрессом на конкретный вид деятельности. Такие указания не остаются без реакции Конгресса, но эта проблема так до конца и не решена.

Точно так же в случае, связанном с отстранением Президентом председателя Федеральной комиссии по торговле, Верховный суд занял достаточно примечательную позицию: независимые регулирующие агентства реально подотчетны только Конгрессу и суду, а не Президенту. На штатном и местном уровнях тоже известны случаи, когда законодательные органы бросали вызов исполнительным учреждениям в том, что касается контроля над подчиненными. Вопросы часто возникают и тогда, когда глава исполнительной власти дает своим подчиненным инструкции исполнять законы таким способом, который, по утверждению законодателей, противоречит их намерениям.

Сложность и объем правительственных проблем. Существует и другая проблема. Может ли руководитель, занимающий более высокую ступень в иерархии, влиять на нечто большее, чем свобода действий своих подчиненных? Те же самые факторы, которые снижают эффективность механизмов законодательного контроля, уменьшают и силу механизмов иерархического контроля — рост разнообразия, сложности и количества правительственных проблем. Чем выше руководитель исполнительного учреждения поднимается по иерархической лестнице, тем меньше времени у него остается хотя бы на беглый просмотр решений своих подчиненных. Невероятный объем работы технических сотрудников будет сведен к одной единственной рекомендации к тому моменту, когда проблема достигнет уровня руководителя, не так уж далеко от них отстоящего. Современная организация зависит от специализации. Руководитель всегда до некоторой степени вынужден обобщать и тем больше, чем выше он в иерархии. Таким образом, руководитель исполнительного учреждения не обладает знанием проблемы, достаточным, чтобы подвергнуть разумной критике работу специалистов, даже если бы у него было на это время.

По тем же самым причинам многие административные решения иницируются более низкими звеньями. В значительной степени и особенно на высоких иерархических уровнях приняты руководите-

лем рекомендаций своих сотрудников почти полностью основано на доверии к подчиненным. Слова о "канале доверия" сверху вниз описывают административное поведение гораздо ближе к реальности, чем слова о "канале отдачи команд". Конечно, как мы подчеркивали выше, когда начальникам, входящим в иерархию, дают противоречивые рекомендации, эти начальники воздействуют на результат, выбирая одну из них. Но даже в таких случаях те конкретные рекомендации, которые достигают руководителя, определяются на более низких уровнях организации. Немалая часть функций руководителя состоит в том, чтобы придавать официальный статус решениям подчиненных.

Мы не хотим создавать впечатления, что сверху вниз не передаются никакие ценности или цели. Иерархия, как мы видели выше, это канал, по которому ценности влиятельных внешних групп проникают в административные решения. Далее мы полнее рассмотрим источники этих ценностей. Сейчас важный момент, который следует подчеркнуть, состоит в том, что основная часть морального выбора в администрации принадлежит иным, не иерархическим, источникам.

Дополнительные звенья. Желание избавиться от этих ограничений иерархического контроля часто ведет к развитию дополнительных звеньев контроля внутри самих административных учреждений. По мнению Комиссии Гувера, "мудрое осуществление власти невозможно без той помощи, которую контрольные звенья внутри учреждений могут оказать при сборе информации и выработке рекомендаций в качестве основы для оценок, при надзоре за выполнением решений и отчете о нем"¹. Как мы убедились ранее, эта помощь понимается как "часть исполнительной власти", а не как независимые и спорадические источники контроля.

Конечно, такие контрольные звенья могут принести ценности, учитываемые при административных решениях, более эффективно, чем один руководитель. Правильной организацией и специализацией своих сотрудников дополнительные контрольные звенья могут в определенной степени решить проблему недостатка времени и информации, так ограничивающего контроль руководителей.

Однако дополнительные звенья контроля тоже сталкиваются с нехваткой времени и информации. Пока дополнительные звенья контроля не будут столь же разветвленными и специализированными

¹ Report on "General Management of the Executive Branch". P. 1.

ми, как контролируемые ими организации, эти звенья будут очень слабо разбираться в административных решениях, которые они пытаются контролировать, а права инициативы в большинстве случаев у них вообще не будет. Но если дополнительные звенья контроля будут иметь такую же разветвленную организационную структуру, неизбежно дублирование и рост расходов на управление. Но здесь неизбежно возникает и еще более важный вопрос: кто будет контролировать контролеров? Если дополнительные звенья контроля обеспечат ответственность более низких звеньев иерархии, кому или чему сами эти звенья будут реально подотчетны?

Идентификация. Еще одним ограничителем механизмов иерархического контроля как средства обеспечения ответственности является отождествление руководителя со своей организационной единицей. Он встает на ее точку зрения и, как правило, пытается защитить от критики извне. Как только он становится членом организационной единицы (путем назначения или по принципу заслуг), он более не может играть роль внешнего критика: это уже "его" организационная единица, ее сотрудники — "его" сотрудники. Действительно, иерархический контроль ставит серьезную дилемму. Если руководитель не отождествляет себя со своими подчиненными, если он стоит на совершенно независимой точке зрения, то он не сможет обеспечить подчинение себе, он не сумеет добиться от подчиненных согласия с ценностями, учитываемыми при принятии решений. Если же он отождествляет себя с подчиненными, то он в значительной степени разделит административные или программные ценности, свойственные подчиненным, и, следовательно, не захочет навязывать им другие ценности.

Ограничения, связанные с коммуникацией. Последним ограничителем иерархического контроля являются частые коммуникативные сбои. Эта тема была подробно рассмотрена выше. Здесь можно только повторить: если о предпосылках принятия решения вовремя не сообщается или если сообщения фильтруются или искажаются в процессе передачи, то в такой же степени перестают действовать механизмы иерархического контроля. Если человек "наверху" мало знает о том, что думают "внизу", то верно и обратное: люди "внизу" так же мало знают о том, что думает человек "наверху". Насколько нам известно, никто не проводил систематического изучения того, в какой степени коммуникация не выполняет свои функции в процессе управления, но повседневный опыт свидетельствует о том, что такое невыполнение значительно.

В заключение скажем, что хотя механизмы иерархического контроля все-таки влияют на административные решения, т. е. хотя

многие ценности, учитываемые при принятии решений, могут быть отнесены на их счет, почти для каждого служащего на всех организационных уровнях еще остается много свободного пространства для морального выбора.

ИЕРАРХИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ КОНТРОЛЯ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Сейчас мы подошли к третьему этапу анализа компонентов, входящих в административную подотчетность. К частичным и ограниченным механизмам контроля, осуществляемого судами и законодательными органами, мы добавили механизмы контроля, тоже частично и ограниченно осуществляемого административной иерархией. Чтобы понять значение этой третьей совокупности механизмов контроля, поставим перед собой вопрос: подотчетность чему? Чьи или какие ценности воплощает иерархия?

Мы уже рассмотрели традиционную теорию, согласно которой иерархия есть всего лишь промежуточное звено в крепкой цепи, связывающей законодательную власть с каждым правительственным служащим; иерархия просто следит за выполнением "воли государства" в том виде, как она определена законодательной властью. Мы поняли, что эта теория мало что может объяснить в реальной ситуации. Механизмы контроля, связанные с исполнительной властью, приносят ценности, которые во многих случаях дополняют ценности законодательной власти или отличаются от них.

Более того, исполнительная иерархия сама не выступает как единая, монолитная структура. На каждой ступени административной пирамиды снизу доверху ответственность может быть направлена как вовне, так и вверх. Многие механизмы иерархического контроля берут начало на уровне глав исполнительной власти — Президента, губернатора или мэра, другие — на уровне департаментов или меньших организационных единиц, особенно организаций, тесно связанных с группами заинтересованных лиц. Наконец, есть механизмы контроля, берущие начало в дополнительных контрольных звеньях. Рассмотрим последовательно природу факторов, действующих на уровне глав исполнительной власти, непосредственно организационных единиц и, наконец, на уровне дополнительных контрольных звеньев.

Глава исполнительной власти. В американской системе управления глава исполнительной власти — избираемый большинством голосов партийный лидер. Следовательно, программа главы испол-

нительной власти должна быть обращена к самым различным, в том числе и конфликтующим, группам по интересам.

Уровень давления на главу исполнительной власти, конечно, намного выше, чем на отдельного законодателя. Поэтому политическое лидерство Президента или губернатора будет менее обособленным, разобщенным, чем законодателя или законодательного блока. Когда мы говорим о руководителе исполнительной власти как о лице, подотчетном контролю со стороны населения, то имеем в виду прежде всего контроль, осуществляемый организованными группами, обладающими реальным политическим влиянием.

Иногда высказывается мнение, что, поскольку руководитель исполнительной власти — это один человек, а не группа людей, он может вырабатывать единую, внутренне согласованную программу. Хотя в этой идее и есть доля истины, ее не следует воспринимать буквально. Руководитель исполнительной власти, если он хочет продолжать осуществление своих полномочий, должен в достаточной степени удовлетворять требованиям групп, хотя это приведет к непоследовательности в его программе. Конечно, большинство на выборах формируется на основе компромисса между различными интересами, но "компромисс" не означает "последовательность". Компромисс между потребителями в городах и фермерами может иногда обеспечиваться тем, что первые получают антимонопольный закон, снижающий цены введением конкуренции, а вторые — меры по контролю за производством продукции, направленные на рост сельскохозяйственных цен.

Это самый типичный вид компромисса в нашей политической жизни. Лицо, отстаивающее интересы влиятельных слоев, или группа по интересам пытаются выделить ту сферу правительственной деятельности, в которой они могут воплотить свои ценности. С точки зрения руководителя исполнительной власти, этот вид компромисса приводит к делегированию иерархической ответственности конкретным самостоятельным организациям, с которыми группы по интересам имеют дело.

Подотчетность департаментов. Руководители административных учреждений в стране, штате или городе, глава исполнительной власти становятся средоточием внешнего давления на администрацию. Зачастую глава исполнительной власти должен назначать своих подчиненных на основе их приемлемости для влиятельных групп по интересам. Президент, который назначил бы министра сельского хозяйства, неприемлемого для Национальной ассоциации фермеров, был бы близок к политическому самоубийству.

Будучи назначенным, руководитель департамента берет на себя политическое обязательство перед главой исполнительной власти

удовлетворять интересы влиятельных групп, чтобы они в будущем оказали политическую поддержку. И вновь это привязывает подотчетность к группам по интересам и к законодательным комитетам как главным каналам влияния.

Ранее мы подчеркивали, что выживание административной организации зависит от ее способности изменять свои ценности в ответ на изменение интересов внешних групп. Мы также отмечали, что соглашательский взгляд на вещи, необходимый для этого изменения, обнаруживается главным образом в иерархии. Руководители исполнительных учреждений по многим причинам склонны быть оппортунистами. Мы подчеркивали, что одной из основных функций руководителей исполнительных учреждений является наблюдение за внешней средой, улавливание момента, когда для выживания требуется изменение направления административной деятельности, и затем попытки убедить остальную часть организации в необходимости соответственного изменения ее решений. Исполнительная иерархия — это тот канал, по которому новые политически инспирированные ценности или цели оказывают свое влияние на административные решения. Поскольку главной заботой руководителя является выживание, ценности, вносимые в административные решения, — это ценности групп, от которых может зависеть выживание. Следовательно, основное влияние, которое руководители департаментов оказывают на административные решения, во многом такое же, как влияние законодательной власти или главы исполнительной власти. Деятельность административной иерархии является частью политического процесса, а иначе к демократическому управлению было бы невозможно прийти или хотя бы приблизиться.

Подотчетность дополнительных звеньев контроля. Контроль, осуществляемый дополнительными звеньями внутри учреждений, ставит иную проблему. Широко распространено мнение, что контрольные звенья не имеют права управлять администрацией, а только давать советы руководителю исполнительного учреждения и помогать ему руководить, поэтому их реальное влияние на административные решения сильно недооценивается. На самом деле эти дополнительные звенья могут требовать каких угодно изменений в административных решениях, Откуда приходят ценности, которые они вносят в эти решения?

Хотя имеется мало свидетельств о том, как осуществляется свобода действий дополнительных звеньев контроля, наша теория позволяет сделать несколько относительно определенных предсказаний на этот счет. Во-первых, дополнительные звенья контроля могут реально считаться "частью исполнительной власти" только в той мере, в какой глава исполнительной власти имеет четко опре-

деленную программу, и только в той мере, в какой совокупность факторов, влияющих на руководителя исполнительной власти, отличается от той, которая влияет на отдельный законодательный комитет и административные учреждения.

Программа Президента, по крайней мере на уровне федерального правительства, в значительной степени мифическое понятие. Когда экономист-аналитик в отделе смет Бюро бюджета решает урезать бюджетную смету для одного из подразделений Управления по делам ветеранов, это действие не подкрепляется правительственной философией, целью или программой Президента, а отражает чье-то личное отношение или любую другую ценность.

Осуществляя реальную подотчетность, дополнительные звенья контроля просто становятся новой мишенью для атаки со стороны представителей политических интересов, что может непосредственно ударить по этим звеньям и по связанным с ними законодательным комитетам. Например, если бы была принята рекомендация Комиссии Гувера о создании постоянного агентства по отношениям между федеральной властью и штатами, то, как нетрудно предсказать, это новое агентство стало бы мишенью для давления местных и штатных органов управления на федеральное правительство. Помимо этих соображений, если механизмы формального контроля, которые мы описали в этой главе, оставляют широкий простор для свободы действий служащих самостоятельных организаций, они оставляют такой же простор для свободы действий дополнительных звеньев контроля. Тогда сам аргумент выливается в вопрос о том, чью свободу действий следует контролировать. Раз свобода действий специалистов по сельскому хозяйству или инженеров-строителей должна осуществляться как-то иначе, чем свобода действий специалистов по управлению персоналом или бухгалтеров, то вопрос этот приобретает немаловажное значение.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: МЕХАНИЗМЫ ФОРМАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Из того, что мы сказали о механизмах формального контроля, осуществляемого судом, законодательными органами и административными иерархиями, напрашиваются два весьма отчетливых вывода. Первый вывод заключается в том, что они накладывают определенные границы на свободу действий правительственных служащих за пределами ценностных предпосылок, входящих в их решения, но никоим образом не лишают их этой свободы. Администраторы и служащие все еще обладают немалой свободой решать вопросы на основе своих собственных моральных мотиваций.

Конечно, реальное согласие с ценностями, выраженными в судебных решениях, статусах и административных распоряжениях, выходит далеко за рамки прав формальных механизмов подотчетности подчиненных. "Надлежащие нормы" могут соблюдаться, даже если известно, что никакого обращения в суд не будет. "Намерения законодателей" могут быть объектом тщательного выискивания и поддержки, даже если мало что говорит о возможности законодательного расследования или проверки. Исполнительные распоряжения могут строго выполняться даже в географически отдаленном подразделении, где подотчетность ослаблена расстоянием в три тысячи миль. Но восприимчивость к ценностям в подобных обстоятельствах едва ли может рассматриваться как подотчетность механизмам формального контроля. Ее лучше рассматривать как аспект неформального контроля, как восприимчивость в силу моральных убеждений подчиненного к системе легитимной власти. Под таким углом зрения она и будет рассмотрена в следующей главе.

Второй вывод заключается в том, что ценности, вносимые в управление процедурами формальной подотчетности, особенно законодательными и иерархическими процедурами, — это прежде всего ценности политически влиятельных групп общества. Иерархическая подотчетность есть подотчетность перед политически восприимчивым законодательным органом, в значительной мере действующим через политически восприимчивые комитеты. Следовательно, в американском процессе управления формальная подотчетность становится почти синонимом приспособления с целью выжить. Процедуры формальной подотчетности устанавливают правила игры, в рамках которых происходит борьба административных учреждений за свое существование. Эти процедуры не изолируют управление от политических процессов и даже не ограничивают влияние политиков на администрацию традиционными каналами: выборами, законодательством, иерархией и судебным надзором.

Кроме того, как результат обособленности групп по интересам и соответствующей структуры законодательных органов и исполнительной власти модель деятельности администрации полна непоследовательностей. В одно и то же время различными учреждениями и иногда даже одним учреждением преследуются разные цели. Эти административные непоследовательности являются всего-навсего отражением непоследовательностей и ценностных конфликтов в нашем сложном плюралистическом обществе.

Глава 13

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: МЕХАНИЗМЫ НЕФОРМАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Проанализируем механизмы неформального контроля над администрацией. Совокупность механизмов формального контроля — судебных, законодательных и иерархических оставляет немалый простор для свободы действий. Даже под воздействием всех перечисленных механизмов контроля люди, работающие в административных организациях, не превращаются в марионеток, которых кто-то дергает за ниточки. Сотрудник, к которому вы обратились за информацией, остается человеком: он может улыбаться вам, а может смотреть с недовольством и раздражением; может помочь вам заполнить нужную форму документа, а может предложить сделать это самому; он может попытаться объяснить вам причины какого-то обременительного требования, а может сказать: "Выполните его, иначе ничего не получится".

Полицейский-регулировщик все время совершает моральный выбор: кому сделать предупреждение, а кого вызвать в суд за нарушение правил уличного движения. Составитель конкретных программ обладает (в пределах процедур и факторов подотчетности) немалым пространством для выбора: перекладывать бремя ее выполнения на клиентов или на служащих учреждения. Составитель анкет может иметь значительный простор для выбора: какую информацию запрашивать и какой объем сообщений требовать от респондентов.

ТИПЫ НЕФОРМАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Рассмотрим механизмы неформального контроля. Для этого зададимся вопросом: откуда администратор или служащий черпает ценностные предпосылки своих решений, если они не привносятся процедурами формальной подотчетности. В каком-то смысле мы будем возвращаться к нашему отправному пункту, когда впервые был поставлен вопрос о том, как индивидуумы ведут себя в организациях. В данной главе мы попытаемся вспомнить весь ход наших рассуждений о воздействиях на поведение, но сосредоточим внима-

ние на тех из них, которые представляются наиболее важными для привнесения ценностных предпосылок в решения.

ВНЕШНЯЯ ПОДДЕРЖКА И ВЫЖИВАНИЕ

В предыдущей главе мы уже наметили ту линию, которая отделяет механизмы формального контроля от механизмов неформального контроля, показав, что реальности формальной административной подотчетности тесно связаны с борьбой за выживание организации. Механизмы формального контроля имеют первостепенное значение как каналы, по которым распространяется политическое влияние на администрацию и установлением условий выживания обеспечивается адаптация политических программ к соответствующим ценностям. Там, где каналы формального контроля отвечают структуре влиятельных и значительных политических групп, они становятся существенным элементом механизма подотчетности. В противном случае они скорее всего атрофируются. Следовательно, самые важные формальные каналы в системе подотчетности — это те, которые соединяют учреждения, управляющие выполнением конкретных программ, с соответствующими законодательными комитетами и организованными группами, представляющими интересы клиентов.

Но не только "внешние" группы — руководители исполнительных учреждений, законодательные органы, суды и группы по интересам — могут повлиять на шансы и условия выживания. До тех пор, пока ожидания служащих не будут признаны и удовлетворены, все планы руководителей встретят их серьезное сопротивление. Мнение служащих о том, как к ним следует относиться, в значительной степени вытекает из нравов общества, в котором они живут. Эти установки служащих на надлежащее отношение к себе внутри организации существенно ограничивают ее возможности формировать поведение своих членов. Таким способом институциональные стереотипы, характерные для данного общества, — общепринятые взгляды на то, что правильно и уместно, становятся важными ценностями, учитываемыми в административных решениях.

Какие же ценностные предпосылки войдут в административное решение? Даже принцип выживания не объясняет этого в полной мере. Организация, удовлетворяющая требованиям внутренних и внешних групп, достигает "избыточной удовлетворенности", превышающей вклад ее членов. Лица, принимающие решения, могут, не нанося ущерба выживанию организации, иметь в своем распоряжении избыток удовлетворенности, созданный самыми различными

путями. Чем выше этот избыток удовлетворенности, которую пропорционально участию в ее деятельности получают все члены организации, тем шире свобода действий.

ФИЛОСОФИЯ ОРГАНИЗАЦИИ

Немалая часть этой свободы действий поглощается "философией организации". Под ней мы понимаем всю совокупность групповых ценностей, принятых способов ведения дел, с которыми ее члены себя отождествляют. Учреждение, работающее по стабильной программе в течение длительного времени, развивает в себе определенную философию. Согласно этой философии развивается комплекс рационализирующих принципов, которые примиряют прошлое и настоящее: нынешние решения согласуются с прошлыми, а прошлые и нынешние — с будущими.

Действуют мощные психологические факторы, обеспечивающие соответствие принимаемых решений "философии организации". Если решения выпадают из этой философии и ставят под сомнение все принятые учреждением в прошлом решения, то они требуют трудных и болезненных объяснений. Философия организации развивается таким же путем, как обычное право. Изменение условий требует разработки и приспособления принципов так, чтобы новые решения могли быть приведены в соответствие с предыдущими и последовательность восстановлена.

Философия организации делает возможными групповые решения там, где иначе преобладала бы анархия, каждый член группы старался бы навязать свое собственное "неоспоримое и важное решение" остальным. Связывая конкретные решения с внутренне последовательным кругом принципов, она облегчает их защиту. Устанавливая правило, она проникает в те бреши в свободе действий, которые оставлены механизмами формального контроля, и предоставляет членам организации возможность принятия решений.

Философия организации склонна к самосохранению. Учреждение стремится набирать и удерживать персонал, согласный с его философией, и постоянно приучает новых сотрудников к ценностям этой философии. В той мере, в какой позволяют процедуры гражданской службы, организация экзаменует новых работников и потенциальных кандидатов, чтобы удостовериться, "подходят" они ей или нет. Отождествление себя с группой усиливает согласие с философией организации в целом, поэтому индивидуум, чтобы быть полностью принятым в группу, должен идентифици-

ровать свои ценности с ценностями группы. Для тех, кто не разделяет эти ценности, пребывание в организации порождает неудобства, и через некоторое время такие люди обычно уходят из нее. Лишь в исключительных ситуациях в организациях остается относительно большое количество несогласных индивидуумов на длительное время, неся в себе угрозу изменения ее философии.

Когда философия организации институционализована, организация может упорно сопротивляться требованиям, не согласующимся с ее философией, которые ей навязываются через формальные процедуры подотчетности. Конечно, это сопротивление ограничено требованиями выживаемости, но часто эти требования могут быть смягчены или стать предметом компромисса без угрозы существованию организации.

ПОТРЕБНОСТИ ЛИЧНОСТИ

Разграничение между поведением, выражающим "потребности ситуации", и поведением, выражающим "потребности личности", приблизительно соответствует разграничению в повседневной речи между словами "объективное" и "эмоциональное" поведение. На страницах этой книги мы приводили примеры эмоционального поведения: участник заседания, который хочет "сказать свое слово"; полицейский-регулирующий, который получает удовлетворение, обругав водителя, и др. Описание подобного эмоционального поведения остается делом психологов. Однако уже известно достаточно много, чтобы доказать, потребности личности оказывают значительное воздействие на административное поведение¹. Ограничимся одним примером.

Лассвелл и Эмонд изучали поведение группы сотрудников, ведущих прием посетителей в одном из отделений муниципального агентства общественных работ. Цель состояла в том, чтобы определить, при каких обстоятельствах служащие будут, а при каких не будут делать исключение из правил агентства в пользу клиента. Лассвелл и Эмонд выявили весьма дифференцированные типы реакции сотрудников, ведущих прием посетителей. Один сотрудник давал благоприятные ответы посетителям, которые подходили к нему с покорным видом, но, как правило, отклонял просьбы тех, кто обращался к нему агрессивным тоном. У другого сотрудника тип

¹ См., например, Harold D. Lasswell. *Psychopathology and Politics*. Chicago: University of Chicago Press. 1930; Robert K. Merton. *Bureaucratic Structure and Personality*, Social Forces. 18. P. 560-568 (1940).

реакции был совершенно противоположным. Исследователи смогли найти связь между этими типами реакции и другими компонентами личности и биографии сотрудников¹.

Некоторые наблюдатели, особенно критики бюрократии, выдвинули гипотезу, что государственные и муниципальные должности привлекают индивидуумов, имеющих "авторитарные" склонности. Под авторитаризмом понимается властолюбие выше остального независимо от того, сопровождается ли оно той или иной рационализирующей философией. Властолюбие может вытекать как из садистских, так и из параноидальных наклонностей. К первой категории относятся люди, которые ищут работу в тюрьмах и психиатрических клиниках, чтобы иметь возможность издеваться над заключенными и больными. Нацистский режим в Германии систематически использовал людей с садистскими наклонностями для управления концентрационными лагерями и тюрьмами.

Параноидальные склонности могут присутствовать у индивидуумов, которые получают удовольствие, чувствуя, что их высокая должность дает им власть над целыми отраслями промышленности или даже страной. Параноидальные индивидуумы, потерпевшие неудачу на работе у частного нанимателя, могут искать значительности и престижа, связанных с должностями правительственного уровня. Отождествление себя с властью государства становится для параноидальной личности источником глубокого удовлетворения.

Авторитарные взгляды, какова бы ни была их психологическая основа, становятся причиной большинства случаев мелочной тирании администраторов на периферии — наглый секретарь в приемной или злобный полицейский. При выработке программ деятельности такие взгляды препятствуют осуществлению целей, ведущих к меньшим издержкам и волнениям клиентов. Авторитаризм приводит к чрезмерному использованию судебного наказания и к безразличию к судьбам людей, не согласных с осуществляемой программой. Во внутриорганизационном управлении авторитаризм ведет к пренебрежению чувствами подчиненных и чрезмерному упору на "нейтральные средства". Когда авторитаризм склонен разделять людей на управляющих и управляемых, он становится основой для большинства проявлений страха перед бюрократией и недоверия к ней.

¹ Harold D. Lasswell. The Analysis of Political Behavior. L.: Kegan Paul, 1948. Part III. Chap. 3.

ПРОФЕССИОНАЛИЗМ И МНЕНИЕ СПЕЦИАЛИСТОВ

Профессиональная группа отличается от непрофессиональной тем, что она обладает: 1) этическим кодексом; 2) методами реализации этого кодекса (например, исключение из профессиональной ассоциации). *Профессиональный кодекс* ограничивает количество целей, во имя которых могут быть использованы профессиональные навыки. Так, профессиональные кодексы часто вступают в конфликт с целями и ценностями организации. В таких случаях механизмы иерархического и даже законодательного контроля могут оказаться совершенно бессильными. Профессионализм мог бы отлично вписаться в формальные механизмы подотчетности, потому что профессиональная этика иногда навязывается формальными средствами. Многие профессии обеспечили себе законное право определять, кому разрешить работать в данной профессии, а у кого такое разрешение изъять. Адвокатура и врачебная деятельность — вот знакомые всем примеры.

Кроме профессиональных этических кодексов, существует и другой способ, при котором технический опыт влияет на ответственность, говорим ли мы о врачебной деятельности или слесарном деле. Человек, который овладел общественно признанными навыками, умениями или ремеслами, одновременно овладел и набором *стандартных* решений сходных между собой проблем. Эти стандартные решения рассматриваются как корректные. Человек, который овладел ими, приобретает функциональный авторитет в обществе, т.е. его признают как человека, имеющего правильные ответы в своей сфере специализации, и с мнением которого в этой сфере следует считаться. Но любое стандартное решение содержит в себе неявно выраженные ценностные обязательства: если данное решение конкретного типа проблем признано всеми как наилучшее, то тем самым подразумевается приоритет соответствующих конкретных ценностей над другими.

Реальные возможности специалистов решать ценностные проблемы ясно видны на примере градостроителей и архитекторов. Люди этих профессий часто совершенно четко говорят нам, что мы обязаны иметь массивы зеленых насаждений между нашими жилищами или что мы обязаны строить общественные здания в современном стиле, а не в стиле, подражающем готике или ренессансу. Представители многих профессий и специальностей менее открыто заявляют о своих ценностях. Инженерные нормы и технические присмы проектирования автодорожных мостов содержат не выска-

зываемые в прямой форме обязательства надежности, удобства, экономичности и т.д. Считается, и совершенно ошибочно, что инженер принимает лишь технические решения и у него нет реальной свободы выбора ценностей.

Рекомендации специалистов воспринимаются с большим уважением, и в завуалированной форме они привносятся в административные решения ценности, о которых не подозревают даже сами специалисты. Из-за того, что неспециалисты не решаются им возражать, в административные решения попадают ценностные предпочтения, о которых специалисты совершенно определенно *знают*. Но часто они заучивают свои стандартные решения, плохо или совсем не понимая лежащих в их основе причин, отчего становятся невосприимчивыми к новым идеям и нередко сопротивляются им.

Все эти трудности в отношениях между специалистами и неспециалистами ясно видны в дискуссии об обязательном медицинском страховании. Оставляя в стороне существо вопроса, отметим следующее: 1) специалисты-медики рассматривают этот вопрос как узкоспециальный, который они, как специалисты, компетентны решать; 2) непрофессионалы никогда не чувствуют себя вполне уверенными, когда сталкиваются с профессиональными медиками и их суждениями по социальным вопросам; 3) большинство врачей не сталкиваются с проблемами организации медицинской деятельности и придерживаются традиционного пути решения проблемы.

Высокая степень специализации, присущая нашей эпохе, и высокий статус специалиста усиливают плюралистический характер общества и способствуют развитию независимых центров административной власти. Если специалисты по работе с персоналом говорят, что коллективные методы их работы требуют решений определенного типа, кто будет возражать им? Если специалисты по проблемам военной авиации говорят, что оборона страны требует бомбардировщиков В-36, кто противопоставит их суждениям свои? Наряду с группами, отстаивающими конкретные экономические, социальные или религиозные интересы, растет количество политических групп, образованных для сохранения права специалистов принимать безапелляционные решения в сфере своей компетенции (которую они сами и определяют)¹.

¹ Ученые-атомщики являются отличным примером такой группы, которая благодаря своему опыту в физике требует особого права быть услышанной по социальным и политическим проблемам, более или менее связанным с атомной бомбой.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ ФИЛОСОФИЯ

Разграничение между ценностными предпосылками "потребностей личности" и "политической и социальной философии" произвольно. Авторитарная личность может в философских терминах обосновывать свой авторитаризм. Напротив, последователи фрейдовской психологии считают, что любая политическая или социальная философия есть просто обоснование некоторых потребностей личности.

Не принимая чью-либо сторону в этом споре, мы хотим обсудить определенные взгляды, будь то философские или рационализирующие, которые имеют серьезное отношение к ценностным суждениям. Под "философией" мы понимаем общие воззрения индивидуума, его мнение о роли правительства и о взаимоотношениях с ним, об обязательствах индивидуума по отношению к людям, работающим в правительстве.

Существуют некие общие этические взгляды, которые разделяют все. Большинство согласно с такими присущими обществу в целом этическими нормами, как честность, справедливая игра, достоинство личности и т.д. Без таких норм демократия была бы невозможна, потому что многие люди не проявляли бы желания принимать политический вызов, победа на выборах была бы более важной, чем соблюдение норм избирательного процесса.

Вокруг сферы действия этих общих взглядов есть другие сферы, где существует некоторая степень согласия, но никоим образом нет единодушия, и есть еще сферы, где люди придерживаются широчайшего спектра взглядов. Особенно важны для поведения администрации этические взгляды 1) на ответственность и 2) на роль правительства в экономике.

Взгляды на ответственность. В предыдущей главе мы определили ответственность как восприимчивость к ценностям, а подотчетность как реализацию этой ответственности. Но восприимчивость может быть более широкой, чем подотчетность. Люди могут воспринимать конкретные ценности, даже если никто их к этому не принуждает. В частности, в стране, где демократические ценности преобладают, большинство людей, занимающих государственные должности, чувствуют, что в своих решениях они обязаны быть восприимчивы к демократическим ценностям. Они могут использовать их как основу своих решений, совершенно не испытывая воздействия законодательной власти, суда или своих начальников. Трудность состоит в том, что даже если администратор иск-

ренне желает подчиниться "воле народа", ему придется испытать много тревог и сомнений, чтобы узнать эту волю; и то, где он ее обнаружит, будет зависеть от его собственного понимания демократии, т.е. от его собственных ценностей.

1) *Законодательные намерения.* Возьмем администратора, который твердо верит в право большинства принимать любой закон. Этот администратор стал бы искать "волю народа" в действиях его представителя — законодательной власти, скажем, во время комитетских слушаний и дебатов в зале заседаний, надеясь таким образом "заполнить разрывы" и преодолеть двусмысленности статута, в соответствии с которым он работает. Нет ничего необычного в том, что много времени и сил федеральные учреждения посвящают изучению материалов комитетских слушаний, чтобы узнать законодательное намерение, которое привело к включению конкретных пунктов в закон.

Выявление намерений законодательной власти в значительной степени оказывается химерой. Во-первых, слушания часто столь же двусмысленны, сколь и сами законы. Например, Закон 1948 г. об экономическом сотрудничестве предусматривал, что выбор между прямыми дотациями странам—участницам плана Маршалла и кредитами, которые должны быть возвращены, "будет зависеть от характера и цели помощи и от того, существует ли привлекаемая гарантия возврата на основе способности страны осуществить подобные выплаты..." Здесь в одной фразе присутствуют два разных критерия, которые могут привести к сильно отличающимся друг от друга решениям относительно того, когда нужно требовать возврата кредитов. Но на комитетских слушаниях и в докладах комитета по законопроекту те же самые два критерия упоминаются без какого бы то ни было четкого указания, когда должен применяться один критерий, а когда — другой.

Вторая трудность при выявлении намерений законодательной власти состоит в том, что на слушаниях четко формулируются только мнения конкретных приглашенных или конгрессменов, а в докладах комитета — только взгляды комитета. Крайне опасно полагать, что эти мнения и взгляды представляют "коллективный" взгляд законодательной власти. В конечном итоге законопроект сам по себе есть только средство, с помощью которого намерения всей законодательной власти могут быть выражены как нечто отличающееся от индивидуальных намерений комитетов и их членов.

2) *Воля народа.* Возьмем другого администратора, столь же при-

верженного демократии, который не доверяет законодательной власти, подозревая ее в том, что она контролируется влиятельными частными лицами, и пытается выявлять волю народа в каком-то ином направлении. В случае с фальсификацией протоколов РЕА, рассмотренном в одной из предыдущих глав, должностные лица РЕА, ответственные за сокрытие фактов, полагали, что защищают общественную волю от нападок одного из законодателей.

Здесь трудность, как и при выявлении законодательного намерения, вытекает из неосязаемого характера "воли народа". В рамках демократии существуют определенные процедуры осуществления партийной деятельности, выборов, законодательства, действий исполнительной власти, а иногда — осуществления инициатив, референдумов и права отзыва. Посредством этих процедур граждане воздействуют на направление действий своего правительства. Сложно понять, какое реальное значение может быть придано словам "воля народа", кроме как значения итога (каким бы он ни был) этих политических процессов.

Проведение неофициальных опросов общественного мнения, наподобие опросов Гэллапа, привело к идее о том, что может существовать воля народа, которую администраторам следует воспринимать отдельно от решений законодательной власти. Когда законодательные действия вступают в конфликт с общественным мнением, полученным в результате опроса, некоторые администраторы считают, что они вправе не принимать во внимание законодательную власть (если это можно сделать безопасно) и следовать "общественному мнению".

Администрация строительства в долине реки Теннесси (АСТ) также основывала свои мнения на выявлении воли народа отдельно от законодательного выражения этой воли. Идея АСТ состояла в том, что "простые люди", т.е. те, кто охватывается той или иной программой, должны непосредственно участвовать в формулировании политики, в частности, когда клиенты могут передать некоторые из своих ценностей административному учреждению. Процедуры АСТ на деле и привели к такому результату. Но следует ли рассматривать взгляды столь влиятельных клиентов как выражение "воли народа" — трудный вопрос, как со смысловой, так и с этической точки зрения.

3) *Социальный интерес.* Другие администраторы могут не согласиться с тем, что вообще существует какой-либо политический процесс, который реально отражает волю народа, и станут искать в своем собственном сознании ориентиры, указывающие на "соци-

альный интерес". Если допустить, что воля народа должна определять действия правительства, в качестве средства для выявления этой воли такие люди будут доверять главным образом самоанализу.

Работник муниципальной библиотеки, принимающий решение об ассортименте книг для нее; социальный работник, дающий рекомендации о воспитании ребенка; директор арендного бюро, рассматривающий заявление об увеличении квартплаты, — все они выносят ценностные суждения в пределах, которые установлены расплывчатыми общими законодательными и административными инструкциями. В той мере, в какой эти люди отождествляют себя с конкретными социальными ценностями, они будут черпать из них понимание социального интереса, которое привнесут в свои решения.

Конечно, когда смотришь в зеркало, видишь свое отражение. Восприимчивость к социальному интересу — это восприимчивость к своим собственным ценностям и взглядам на социальные проблемы. Тем не менее эта восприимчивость создает немаловажный канал, посредством которого ценности, разделяемые всем обществом или значительной его частью (либо теми кругами общества, из которых набраны конкретные группы администраторов), входят в административные решения.

4) *"Естественный закон"*. Несколько в стороне от понятия "воля народа" лежит суждение о том, что желания народа несущественны для определения целей правительства. Здесь мы сталкиваемся с понятиями "естественного закона" о правильном и справедливом.

Понятия "естественного закона", даже утверждаемые как ограничители превосходства "воли народа", представляют собой важный компонент политической традиции нашей страны. Самое значительное из них — вера в естественные права индивидуумов, которые не могут быть нарушены даже большинством: право использовать свою собственность и право на свободу слова, вероисповедания и собраний.

Администраторы и правительственные служащие, подобно другим людям, живущим в нашем обществе, имеют определенные понятия о демократии и, следовательно, подготовлены к восприятию тех ценностей, которые, по их мнению, узаконены демократическим процессом. В той мере, в какой для администратора демократия означает формальные процедуры судопроизводства, законодательства и иерархии, его демократические взгляды сделают его восприимчивым к этим процессам даже за пределами их воздействия

на него с целью добиться формальной подотчетности. Если администратор придерживается определенного представления о воле народа, о всеобщем интересе или естественных правах, которые выходят за рамки формальных политических процессов, его демократические взгляды могут сделать его менее восприимчивым к судебной, законодательной и иерархической подотчетности и способным оказать ей сопротивление. Любая политическая мера, которая предписывается администратору, будет им истолкована и осуществлена в его понимании законности. Если администратор относится к статуту как конечному выражению воли народа, он приложит все усилия, чтобы точно ему следовать. Если он считает, что есть иные средства выражения воли народа, он будет отказываться от выполнения некоторых законов (например, законов, регулирующих режим воскресного дня). Исповедуя понятия "естественного закона" (например, право на свободу слова), он, вероятно, откажется признавать авторитет устава, который, по его мнению, посягает на этот высший закон.

Роль правительства. Другим примером способа, каким политическая и социальная философия входят в решения, могут служить взгляды на роль правительства, и особенно на его отношения с экономическими институтами. Основное соперничество ведут между собой "консерватизм" и "либерализм". Под "консерватизмом" мы понимаем следующие взгляды: сохранение как можно более широкой свободы частной собственности и сделок; преобладание в производстве и распределении товаров частного бизнеса; необходимость для индивидуумов "стоять на собственных ногах" при минимуме помощи от правительства; работа правительства "в манере бизнеса", обеспечение экономичности и эффективной организации. Под "либерализмом" мы понимаем следующие взгляды: необходимость значительного правительственного вмешательства в экономический механизм, чтобы предотвратить преобладание своскорыстных интересов над общественными и обеспечить экономическую демократию и справедливое распределение доходов; оказание помощи со стороны правительства слабым и неимущим, их защита; работа правительства во имя гуманных целей, уважение к личности.

Конечно, в американской политике никогда не было ясно очерченного противостояния этих двух противоположных точек зрения. И концепция "Нового курса" демократов, и "твердый индивидуализм" республиканцев равным образом вытекают и из консервативных, и из либеральных ценностей. Вопросом практической политики всегда был вопрос приоритета. Но проблема, чему отдавать приоритет — консерватизму за счет либерализма или наоборот,

всегда оставалась доминирующей в американской политике на протяжении всей истории наших институтов.

Если бы борьба вокруг этой проблемы велась только на выборах или заседаниях законодателей, у нас не было бы необходимости упоминать о ней здесь. В действительности же она возникает на каждой стадии административного процесса в связи с решениями людей, которые выполняют и истолковывают закон. Администратор, работающий в консервативной политической атмосфере и заходящий слишком далеко в своих либеральных ценностях, чувствует политическое давление, равно как и консервативный администратор там, где доминирует либерализм. Но и здесь мы обнаруживаем "углы и закоулки", а иногда весьма значительный простор, для свободы действий, которые могут использоваться для реализации своих ценностей.

Можно назвать целые учреждения, где относительно доминирующей становится одна или другая точка зрения. Реконструктивная финансовая корпорация РФК и АСТ представляют собой примеры федеральных учреждений, созданных примерно в одном политическом климате. Однако они осуществляли политику, в которой приоритеты в отношении консерватизма и либерализма отдавались совершенно по-разному. РФК в целом находилась под сильным влиянием консервативной точки зрения, с упором на процедуры и политические шаги "в манере бизнеса". АСТ, особенно в первый период, в гораздо большей степени отражала либеральную точку зрения.

Частично это различие между доминирующими ценностями было всего лишь отражением различий в политическом давлении, которому подвергались учреждения. Но немалое значение имели также ценности, которых придерживались их главные администраторы. Не было никакой надобности осуществлять политическое давление на Джесси Джонса из РФК, чтобы заставить его смотреть на проблемы под консервативным углом зрения — он и так сопротивлялся мощному политическому давлению противоположного толка. Точно так же, не может быть никакого сомнения в том, насколько глубоко Дэвид Лилисенталь был привержен философии либерализма.

Для Конгресса очень важно быть осведомленным о взглядах вышших административных лиц, поэтому он уделяет пристальное внимание назначениям на ключевые административные должности, например оппозиция консервативного Конгресса назначению Генри Уоллеса на пост министра торговли; настойчивое стремление Конгресса к тому, чтобы высшие должности в ОПА занимали бизнесмены.

Но в целом процедуры назначения на посты в американском правительстве (за исключением высших постов) не ориентированы на отбор в соответствии с взглядами. Согласно теории "системы за-слуг" никого нельзя даже спрашивать о его личных политических и социальных взглядах, не говоря уж об отборе на их основе. Достаточно много известно о тестировании мнений, так что через какое-то время характер бюрократии в целом, вероятно, может быть определен. Однако любые сознательные официальные усилия в выборе были бы политически неосуществимы, они вошли бы в слишком острый конфликт с общим мнением (каким бы нереалистичным оно ни было) об обязательной нейтральности государственной службы.

Тем не менее конкретные учреждения или организационные единицы могут проявлять склонность или даже пытаться концентрировать у себя служащих, придерживающихся одной из этих точек зрения. То, что мы назвали "философией организации, отражает в большей или меньшей степени взгляды ее служащих на консерватизм и либерализм. Конкретные профессиональные группы, из которых учреждение отбирает свой персонал, могут быть активно привержены социальным взглядам того или иного типа. В одних организациях индивидуумы найдут более подходящую для себя философию, чем в других, и, следовательно, в значительной степени происходит самоотбор.

Не следует преувеличивать степень единообразия социальных позиций в правительственных учреждениях. Однако нельзя и пренебрегать значением социальных взглядов в ценностных предпосылках принятия решений и тем, в какой степени социальные взгляды индивидуума модифицируются атмосферой в организации.

ОТВЕТСТВЕННА ЛИ БЮРОКРАТИЯ?

Мы проанализировали и попытались оценить существующие в Америке процедуры и факторы подотчетности, которые обеспечивают восприимчивость бюрократии и таким образом определяют ценности и цели, отражаемые в административных решениях. Что касается механизмов контроля, то можно с уверенностью сказать, что бюрократия до определенной степени всегда свободна от них, и чем она крупнее и сложнее, тем более свободна. Администратор всегда в определенной мере является инициатором ценностей как представитель какой-то группы (или групп) по интересам и само-

стоятельно, действуя по собственному праву. Другие не могут управлять им, у него есть значительная амплитуда выбора, прежде чем последствия его решений вызовут реакцию, угрожающую выживанию.

Вероятно, осознавая неизбежность определенной административной свободы, различные авторы предупреждают об опасности "разветвленной бюрократии". Растущее признание политической роли и реального политического влияния администраторов привело к идее о том, что менеджеры (государственные и частные) постепенно принимают на себя руководство обществом, происходит своего рода "революция менеджеров". Может быть, это и так, но вряд ли об этом стоит беспокоиться. "Менеджеры" — это слово в немалой степени сбивает с толка. Мы видели, что администраторы не составляют слоя населения с единообразной точкой зрения: они отражают все точки зрения и конфликты интересов в обществе. В конкретной правительственной организации может доминировать то одна точка зрения, то другая. Никогда одна точка зрения или однородность интересов не доминируют над бюрократией в целом. "Революция менеджеров" представляет собой метафору, относящуюся к тому факту, что большая часть инициативы в решении проблем правительственной сферы переходит к исполнительной ветви управления¹. Но администраторы не изолированы от общества подобно стражам Платона. Они связаны с обществом всей совокупностью формальных процедур подотчетности, потребностью в политической удовлетворенности влиятельных групп, своим собственным социальным формированием и самоидентификацией.

УСИЛЕНИЕ ПРОЦЕДУР ПОДОТЧЕТНОСТИ

Степень ответственности правительства вызывает известную обеспокоенность в обществе. По этому поводу существует масса предложений. Полное рассмотрение таких предложений увело бы нас слишком далеко от темы книги, поэтому здесь мы уделим внимание общей структуре демократических институтов — политиче-

¹ Понятие предложено Джеймсом Бэрнхэмом. См.: *The Managerial Revolution*. New York: John Day, 1941). Бэрнхэм имел в виду не только правительство. На самом деле самое сильное утверждение в предсказанной "революции менеджеров" связано с растущим отрывом собственности от управления в частных корпорациях и с ростом организационного влияния иерархии во все более организованном обществе.

ских и административных. Нельзя говорить о повышении ответственности администраторов, не рассматривая организацию политических интересов; механизмы, которые определяют и сохраняют волю общества; процедуры законодательных органов и роль исполнительной власти. Когда мы говорим об ответственности, мы говорим о включении управления в целостный политический и социальный процесс.

Ограничим себя кратким упоминанием некоторых из основных предложений, выдвинутых с целью улучшения процедур подотчетности, и немного порассуждаем о тех предложениях, в которых в первую очередь предполагаются перемены в административной организации в отличие от реорганизации всей правительственной структуры.

ПАРЛАМЕНТСКАЯ ДЕМОКРАТИЯ

Некоторые предлагают уйти от разделения властей, и особенно от относительной самостоятельности законодательной и исполнительной ветвей, и принять парламентскую систему (или систему с Кабинетом министров), подобную той, что существует в Англии и большинстве стран Европы. При этой системе руководитель исполнительной власти и его Кабинет являются лидерами партии, господствующей в законодательном органе, и, следовательно, ответственность перед Кабинетом и законодателями в значительной мере слиты.

Насколько серьезные последствия такое изменение имело бы для осуществления ответственности, зависит от того, как оценивается роль групп по интересам в американском политическом процессе, а здесь единодушия во мнениях нет. Если плюралистическая структура интересов есть в первую очередь результат структуры наших социальных и экономических институтов, тогда эти интересы будут действовать при парламентской демократии во многом так же, как и при президентской демократии, хотя формальные каналы, которые в этих интересах используются, могут быть изменены. Если, как считают некоторые, фрагментация интересов частично есть результат разделения властей и разделения законодательных органов на комитеты, изменение в структуре имело бы важные последствия для политики правительства. К сожалению, свидетельства по этому ключевому вопросу выглядят крайне неубедительными¹.

¹ По этой теме имеется обширная литература. Читатель, который желает продолжить исследование вопроса, может начать с: Don K. Price. *The Parliamentary and Presidential Systems* // *Public Administration Review*. 3. P. 317-334 (Autumn 1943); *A Response to Mr. Laski* // *Ibid.* 4. P. 360-363 (Autumn 1944); Harold J. Laski. *The Parliamentary and Presidential Systems* // *Ibid.* 4. P. 347-359 (Autumn 1944).

УСИЛЕНИЕ РОЛИ РУКОВОДИТЕЛЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Исследователи, придерживающиеся променеджерской ориентации, давно высказывали мнение, что бюрократическая ответственность может быть достигнута только через усиление механизмов исполнительного контроля. Эту точку зрения иллюстрируют доклады Комиссии Гувера, так же как и все движение по реорганизации администрации штатов, и доклад президентской комиссии (1937 г.) по административному менеджменту. В предыдущей главе мы уже рассматривали некоторые трудности, связанные с этой точкой зрения, — как ограничители иерархических механизмов контроля, так и степень восприимчивости руководителя исполнительной власти к тому же самому политическому давлению, каков оказывается на законодательную власть. Проблемы возникают и тогда, когда мы спрашиваем не только о том, может ли быть усилена роль руководителя исполнительной власти, но и о том, следует ли это делать, например в связи с последствиями сильной независимой исполнительной власти для ее подотчетности законодательной власти и суду¹.

НЕЗАВИСИМЫЕ РЕГУЛИРУЮЩИЕ АГЕНТСТВА

Почти диаметрально противоположное предложение — сократить ответственность некоторых административных учреждений перед руководителем исполнительной власти, "вывести их из политики". Одним из часто предлагаемых методов изоляции правительственных программ от политики является передача этих программ регулирующим агентствам.

Независимое регулирующее агентство — это учреждение с "коллективным" руководителем, т.е. оно возглавляется комитетом или комиссией. Члены комиссии должны представлять обе крупнейшие политические партии. Сроки нахождения руководителей в должности обычно длиннее, чем у руководителя исполнительной власти, и эти сроки распределены так, что руководитель исполнительной власти не может назначить большинство руководителей агентства только в течение одного срока своего нахождения в должности. Назначения руководителей в агентства федерального уровня должны быть утверждены Сенатом, а отстранение от должности

¹ См. Waldo. Administrative State. Chap. 8.

осуществляется только в силу точно изложенных причин. Подобные положения действуют и в отношении назначений и отстранений в большинстве агентств штатов и местных независимых агентств. Такими средствами снижается исполнительный контроль над агентством и, следовательно, его восприимчивость к ценностям руководителя исполнительной власти. Примерами независимых регулирующих агентств являются федеральная торговая комиссия, Национальное управление по трудовым отношениям, агентства на уровне штатов по предприятиям общественного пользования и городские плановые советы.

Независимые агентства часто создаются для регулирования новой сферы деятельности в экономике, исходя из следующих предпосылок: новый орган должен почувствовать свой путь и разработать новые стандарты и методы, он не должен подпадать ни под какую подотчетность, свойственную политической демократии ("оставьте его в покое"), и, особенно, новый орган должен быть ответствен перед законодательной политикой, провозглашенной в его уставе, а не перед исполнительными директивами. Как отмечалось ранее, Верховный суд США в связи с одним из дел заявил, что эти агентства являются представителями законодательной, а не исполнительной власти, и что они ответственны только перед законом в том виде, каким его определил Конгресс и истолковал суд.

Мы уже видели, что подотчетность Конгрессу и суду по необходимости очень ограничена. Поэтому, если независимые агентства не нуждаются в ответственности перед руководителем исполнительной власти, не следует ли из этого, что они ответственны только перед ценностями, которых придерживаются их руководители? Опыт свидетельствует об ином. Чтобы выжить, эти организации даже больше, чем другие, должны быть восприимчивы к своим клиентам, и особенно к группам, деятельность которых они регулируют. Тогда проблема "независимости" регулирующих агентств — это очень часто проблема обеспечения независимости от регулируемых групп. У кого такая независимость может найти поддержку? Это законодательная власть и тот глава исполнительной власти, который назначает руководителей агентств, а это возвращает их обратно на ту же самую политическую арену, с которой, как предполагалось, формальная независимость должна была их вывести.

Независимые агентства часто нужны для программ "социальных услуг", равно как и для регулирующих программ. В частности, многие муниципальные библиотеки, департаменты отдыха и раз-

влечений и даже департаменты полиции и пожарной охраны возглавляются независимыми комиссиями. Здесь давление на руководящий орган исходит из групп, заинтересованных в программе учреждения. Так, Американская ассоциация библиотек была самым активным сторонником создания библиотечных советов, Национальная ассоциация противопожарной защиты — комитетов уполномоченных по защите от пожаров и т.д. С точки зрения этих групп, "вывести учреждение из политики" — значит передать его в руки специалистов, которые идентифицируют себя с ценностями программы. Настаивая на таком направлении действий, заинтересованные профессиональные группы, без сомнения, искренни и, без сомнения, наивны в том, что касается природы политических процессов.

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ

Другим часто предлагаемым решением вопроса о том, как вывести учреждения из-под политического контроля, является придание им формы корпорации. Аргументы в пользу правительственных корпораций (таких, как ТВА, РФК и Корпорация внутренних водных путей) несколько отличаются от аргументов в пользу независимых комиссий, хотя корпорация обычно возглавляется комитетом или правлением, а не одним человеком. В случае с корпорациями высказывается мнение, что правительственная деятельность похожа на деятельность частной предпринимательской корпорации, и она должна быть так же организована. Форма корпорации чаще всего придавалась правительственным "предпринимательским компаниям", занимающимся такими видами деятельности, как разработка и распределение электроэнергии, речные перевозки, выдача ссуд и т.п.

Однако суть правительственной корпорации вовсе не в названии. Чтобы вести деятельность "на предпринимательский манер" и быть как можно более похожей на экономическую корпорацию, необходимо снять с правительственной корпорации некоторые механизмы контроля, действующие в отношении обычных учреждений, и предоставить ей больше независимости и свободы. Так, правительственная корпорация обычно освобождается от большинства или многих видов контроля за персоналом, бюджетом, бухгалтерской отчетностью и расходами, которые обязательны для других правительственных учреждений. Форма корпорации освобождает учреждение от таких видов контроля без ущерба для их разумности в целом. Например, если решить, что Управление сельскохо-

зяйственного маркетинга будет впредь правительственной корпорацией, то оно автоматически не будет подлежать контролю со стороны Комиссии гражданской службы США.

Некоторые люди считают, что присвоение правительственному учреждению названия корпорации изменит отношение к нему суда: суд будет относиться к этим учреждениям как к частным корпорациям, разрешая им возбуждать дело и проходить по делу и приравнивая правовой статус этих организаций к конкурирующим или ассоциированным частным фирмам. Но суды показали, что мало расположены входить в такие тонкости и в целом относятся к ним так же, как к любым другим правительственным организациям.

Законодательная власть может законным путем освободить любое учреждение от контроля за персоналом, бюджетом и другими сторонами его деятельности простым законодательным постановлением. Чтобы это сделать, не нужно называть учреждение корпорацией. Законодательная власть может разрешить департаменту почт возбуждать дела и проходить по делу, расходовать свои денежные поступления без их распределения по статьям расходов или занимать деньги под свои ценные бумаги, не называя его корпорацией. Однако, учитывая общественное мнение, все такие действия были бы политически более осуществимы, если бы Департамент почти назывался корпорацией. Может быть, оппозиция новым направлениям правительственной деятельности была бы намного меньше, если бы учреждению, которому эта деятельность поручена, был придан статус корпорации с обычной для нее независимостью от исполнительных и дополнительных механизмов контроля, ассоциируемой с этим статусом.

ДРУГИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Были высказаны и другие предложения по повышению ответственности. Одно из них — более широкое использование группами общих интересов консультативных мер уже в какой-то мере обсуждалось. Консультативные меры формализуют воздействия со стороны групп клиентов. Они требуют от администраторов продумывать вопрос о том, кто должен быть представлен, и таким образом как-то обосновывать представительство заинтересованных сторон. Многие люди чувствуют, что формальные консультативные меры полезны, потому что они превращают воздействие групп по интересам в открытое воздействие. Не говоря о том факте, что воздействие, которое группы сумели оказать на уп-

равление консультативными мерами, реально не является открытым воздействием, данная точка зрения представляется в чем-то слишком оптимистичной, потому что консультативные меры выступают как добавление к менее формальным методам воздействия клиентов, а не как их замена.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ответственна ли система американского административного управления? Один путь ответа на этот вопрос — сказать, что если организации выживают в условиях демократии, они восприимчивы к целям и ценностям политического демократического процесса. Мы представили достаточно свидетельств, чтобы показать, что путь административных организаций к выживанию, конечно, нелегко, что им приходится быть восприимчивыми ко множеству факторов.

Но сказать так — не значит сказать: "Все, что существует — правильно". Сегодняшние процедуры подотчетности не единственно возможные. В предыдущем разделе мы предложили некоторые альтернативы и подняли вопросы практического и ценностного порядка, на которые придется дать ответ прежде, чем сделать разумный выбор. Конечно, наш анализ показал, что проблема гораздо глубже, чем просто перестановка квадратиков, символизирующих организации, на схеме или чем пересмотр формальных процедур. В реальности фундаментальные изменения в ответственности влекут за собой фундаментальные изменения во всей политической структуре.

Но даже если мы согласимся с существующими процедурами подотчетности как данностью, у нас, как у индивидуумов, еще остается возможность участвовать в этих процедурах. Как люди, живущие в демократическом обществе, мы можем критиковать административные организации. Наша критика, если она становится достаточно весомой, входит в систему выживания организаций, становится частью политического процесса и вызывает изменения в управлении.

Мы подчеркивали, что у администратора остается много альтернативных способов вести дела в границах, установленных требованиями выживания. У него есть власть, чтобы удовлетворять нас или вызывать раздражение и фрустрацию. Если нам не нравится то, что делает администратор, если нам не нравится невежливый полицейский, мы можем что-то пред-

принять. Может быть, мы не справимся в одиночку, но мы можем объединить свои усилия с усилиями других людей, чувствующих так же, как мы. Тогда то, что было вопросом свободы действий администратора, может оказаться включенным в политический процесс — администратору придется изменить свои пути к выживанию.

Если люди находятся в состоянии латаргического сна, то администратор может иметь большую свободу действий. Если люди активны и желают оказать какую-то помощь своему правительству, то они могут поставить более значительную часть решений администраторов под контроль политического процесса. Если выживание есть тест на ответственность, то активные граждане могут изменить условия выживания. Сегодня, как и всегда, настоящая бдительность — это цена свободы.

ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

- "Автократическое" управление (Autocratic administration) 41, 280, 307
- Адвокат (Lawyer)
- как пример лояльности своей профессии 110
 - роль — в административных учреждениях 275
- Административное (государственное) управление (Public administration) 21, 25-26
- изучение — 227
 - и управление в законотворческой сфере 26
 - и управление в судебной сфере 26
 - и неправительственное управление 26-30
 - теория — 37-40, 250
- См. также Обучение в административном управлении, Управление
- "Административный человек" ("Administrative man") 71
- Бюджет (Budget)
- бюджетные ассигнования правительственным учреждениям 226
 - бюджетные ассигнования и самоотжествление 86-87
 - зависимость бюджетных ассигнований от целей и предпосылок 47
 - сложность — 285-286
 - увеличение федерального — 34
 - и цель организации 48
 - и эффективность 267-270
- Бюджетная комиссия (Budget committee)
- роль — в сохранении целостности организации 115-116
- Бюрократия (Bureacrasy) 30, 307, 316-317
- Властные полномочия, власть (Authority) 147-168
- в иерархии 161, 163, 166-168
 - закона 75, 165-167
 - и групповые ценности 88, 104-123
 - и сложносоставные решения 154-155
 - и эффективность 258, 262-263
 - людей, занимающих высокое положение в административной иерархии 159
 - мотивы признания — 150-152
 - как неформальная субординация 155
 - нормы отношения к — 58-59
 - основанная на доверии 156-160, 188
 - основанная на санкциях 161-165
 - основанная на отождествлении 160-161
 - и учет местных особенностей 65
 - ограничения действенности — 163-165

Воздействия (влияния) (Ufluences)
 внешние — 56-68
 — из "внешних" организаций 65-66
 — индивидуальных различий 62-65
 — лидера 94-96
 — на поведение 54-80
 — неформальной организации 78
 — общественных норм 57-60
 — организации 72-80
 — при отборе служащих 67-68
 — предшествующего обучения 66-67
 усиление — 73-74
 — формальной организации 74-76
 характер — 72-74
Вознаграждение (Compensation) 49-51
Вспомогательные административные единицы (Auxiliary units) 213-214

Гражданская служба (Civil service) 35, 166
 процедуры — по переводу сотрудников на другое место работы 121
Групповые ценности (Group values) 89-91, 103-124
 защита — 113-115
 методы примирения — с ценностями организации 115-123
 конфликт — 233-235
 связь — с организационной структурой 113-123

система статусов как — 107-109
 социальность как — 105-106
 социальные ценности как — 110-112
 ограничение производительности как — 106-107
 трудовые критерии как — 109-110
 — и властные намерения 228-229
Группы по интересам (группы давления) (Interest groups)
 — и подотчетность законодательной власти 291-293
 — и иерархическая власть 159
 — и независимые регулирующие агентства 320
 сходство — с группировками 114-115
 влияние — на иерархию 299-300

Делегирование полномочий (Delegation of powers) 171-172, 274, 286-287
Демократическое управление (Democratic administration) 41, 116-117
Дистанция как барьер на пути обмена информацией (Distance as barrier to communication) 186-190
Дополнительные звенья (контроля) (Overhead units)
 — и возможность применения санкций 162
 — и подотчетность 296-297, 300-301
 — и правительственные корпорации 321-322

Закон об административных процедурах (1946 г.)

(Administrative Procedures Act of 1946) 278-280

Законность, легитимность (Legitimacy) 69, 165-168

власть — 311

— и формальная организация 75-76

— и иерархия 166-167

— и функциональный статус 158

Законодательная сфера (Legislature)

причина исключения — из тематики государственного управления 26

Защита групповых ценностей (Protection of group values) 113-115

— группировками 114-115

— обменом информацией 113-114

— снижением морального духа 114

— уходом с работы 115

См. также Групповые ценности, Рабочие (социальные) группы

Иерархический статус (Hierarchical status) 158

Иерархия (Hierarchy)

— и власть, основанная на доверии 158-159

— и каналы передачи информации 196-197

— и неформальная организация 78-79

— как процедура 166-168

Измерение (Measurement)

— результатов 265

— эффективности 265-267

Каналы коммуникации (обмена информацией) (Channels of communication) 196-197

детализация — 175

— и подразделения двойного подчинения 236-237

— с периферийными подразделениями 240

См. также Коммуникация (обмен информацией)

Комитеты и комиссии (Boards and commissions) 202-205, 319-320

Коммуникация (обмен информацией) (Communication) 169-210

барьеры на пути — 180-293, 233-234

внешние каналы — 179

внутренние каналы — 179

— в письменной форме 189-190

издержки — 171

— и принятие решений 170-172

— и подотчетность 297-298

— и распространение информации 195-199

— и разделение труда 133

— и размер организации 178

— и социальность 105

— и сфера контроля 126

инициирование — 172, 174

— и централизация 225-226

неформальная — 176-178

недостаточность — 190

— и методы контроля и согласования 199-205

— и "память" организации 205-207

— и структура организации 170-172

системы — 173-180

— снизу вверх 187

информационные подразделения в — 207-209

- роль руководителей структурных единиц в — 83
 роль — в формировании групп 84
 роль — в защите групповых ценностей 113-114
 этапы — 172
 чрезмерная — 190-191, 197-199
 формальная — 173-176
 влияние — на поведение 53
Контроль (Control)
 См. также Подотчетность
Конфликт(ы) (Conglicts) 86-87, 99-100, 107, 144-146, 261
 — и сотрудничество 231-235
 — и разделение труда 216
 — в организационных планах 144-146
 лидер как посредник в улаживании — 99-101
Кооперация (соединение усилий) (Cooperation) 21-23, 93-94
 — и манипулирование 40
Координация (Coordination)
 — внутри федеральных организаций 221-222
 — и информация 53
 — и специализация 132-133
 — через иерархию 125-128
Критерии управления (Criteria of administration) 36, 38-40
 См. также Административное (государственное) управление, Цели организации
- Лидер (Leader, Leadership)** 93-101
 — и отождествление 96-101
 харизматический — 159-160
 определение — 93
 роль и значение — 93-96
 — как символ самоотождествления с группой 160
- Лояльность (проявление лояльности) (Loyalties)** 73
 — и власть 160-161
 — группам 88
 — группам вне организации 91-92
 иерархия — 85-87
 конфликт между — 86-87
 конфликтное воздействие на — 65, 85-87
 — как элемент норм 60
 — и моральный дух 88-90
 — лидеру 97-102
 — профессии 66-67
 — рабочей (социальной) группе 84-85
 — целям 88
- Манипулирование как часть процесса управления (Manipulation as part of administration process)** 40-42
Мобильный индивидуум (Mobil individual) 63-64, 96-97, 164
Мораль (Morale) 40
Моральный выбор администратора (Moral choice of administrator) 42
Моральный дух (моральное состояние) (Morale) 71
 — и власть, основанная на доверии 159
 — и метод специализации 146
 — и организационное равновесие 261
 — и фрустрация 63
 — и защита групповых ценностей 114
 — и удовлетворенность 103

Навыки (Skills)

соединение — 135-141

— и разделение труда 134-136

— как воздействие на поведение 45

использование — в управлении 27-28, 34-35

развитие — при обучении управлению 38-39

Надзор (Review)

См. также Подотчетность

Наем (на работу) (Recruitment)

— и воздействие организации 43

Наука об управлении (Science of administration) 37-42

Начальник (Supervisor)

— как координатор 126-128

непосредственный — 100-101

ограничения на санкции — 164-165

роль — 51

Непосредственное общение (Face-to-face relations)

— и самоотождествление 91

— и обмен информацией 186-188

— и формирование групп 84

Неправительственное управление (Non-governmental administration)

См. также Управление в государственном секторе и управление в частном секторе

Неформальная организация (Informal organization) 76-80

Обоснование (Rationalization)

— мотиваций 45-46, 62

социальная философия как — действий 310

Обучение (Training) 44

— в административном управлении 38-39

влияние — на предпосылки поведения 55

— как метод сохранения целостности организации 118

— как фактор воздействия организации 44

Ожидания (Expectations)

— как фактор влияния на поведение 70

— по отношению к власти 166-167

Опросы (обследования) общественного мнения (Polls of public opinion) 312

Организации и поведение индивидуума (Organizations and individual behavior)

См. также Поведение в организациях

Организационное равновесие (Equilibrium of organization) 258-263

— и эффективность 262-263

— в независимых регулирующих агентствах 319-320

Отбор служащих (Selection of employees)

— как метод воздействия на поведение 67-68

Ответственность административная (Responsibility) 273-324

взгляды на — 310-311

— и рациональность 249-250

— и механизмы формального контроля 273-302

— и механизмы неформального контроля 303-324

См. также Подотчетность

Отношения с коллегами по организации как индивидуальная ценность (Attitudes of fellow workers) 50, 51

Отношения (связи) с общественностью (Public relations) 29-30

Отчетность (Accountability) — и контроль за расходами 268-270

— как метод информирования 175, 209

См. также Дополнительные звенья (контроля)

Оценка управления (Evaluation of administration) 249-323

— и эффективность 249-272

— и административная ответственность 273-323

"Память" организации (Organization memory) 205-207

Периферийные офисы (отделения на местах, местные филиалы) (Field offices) 244

— и обмен информацией 189-191

— и централизация 274

информационная функция — 208

давление на местах на — 65

лояльность сотрудников — 245-247

отношения — с центральным офисом 244-245

Пирамидальная структура организации (Organizational pyramid) 125-128

См. также Иерархия

Планирование (Planning)

См. также Планирование в организациях

Планирование в организациях (Organization planning) 74-76, 141-144, 203

Поведение в организациях (Behavior in organizations) 43-80
предпосылки — 45-54

характерные черты — 43-45

воздействия на — 54-67

влияние формальной и неформальной организации на — 68-80

Подотчетность (Accountability) 273-324

— группам по интересам

См. также Группы по интересам — законодательной власти 283-294

— главе исполнительной власти 294-301

— иерархии 294-301

— судам 278-282

— и организационное равновесие 304, 305-306, 315-316, 322-323

— и обеспечение безопасности 192-193

ограничители — 275-278, 284-288, 294-298

усиление процедур — 317-323

Политика (Politics) 35

"выведение" административных учреждений из — 319-320

См. также Организационное равновесие, Политика и управление

Политика и управление (Policy and administration) 39 (прим. 2), 284-288, 299

Потребность в действиях правительственных органов (Need for government action) 31-33

Правила "честной игры"
(Standards of "fair play") 49

Предпосылки поведения
(Premises of behavior) 45-54

ценностные — 47-53

См. также Подотчетность
практические — 53-54

См. также Обучение

Примирение групповых ценностей
(Integration of group values)

— с ценностями организации 115-123

— с лидером 99-101

— с заменой руководящих работников 119-120

— с обучением и внушением 118

— с обеспечением лояльности руководящих работников 118-119

— с размещением кабинетов 122

— с консультациями с группами 116-117

— с переводом сотрудников на другое место работы 120-122

— с признанием естественных лидеров 122-123

Принцип исключений (The Exceptions Principle) 288-289

Принципы управления
(Principles of administration) 38

См. также Теория административного (государственного) управления

Профессионализм
(Professionalism) 34-35

— и подотчетность 308-309

— и функциональный статус 158

— и лояльность организации 110

— и перевод сотрудников на другое место работы 110

— и языковой барьер 180-183

влияние — на поведение 66

Проявление личности администратора (Personality of administrator) 62-65

См. также Руководители, Начальник

Публикация информации
(Public information) 279

См. также Отношения (связи) с общественностью

Рабочие (социальные) группы
(Working (social) groups) 81-101

лояльность — 84-87, 90-93

разделение труда в — 133-134

формирование — 84

значение лидера в — 93-101

самоотождествление и моральный дух в — 88-90

— и неформальное общение 177-178

отношения — со структурными подразделениями в организации 90-91

См. также Групповые ценности

Разделение труда (Division of work) 23, 125-146

альтернативные методы — 128-131

— и властные полномочия 166-167, 152-153

последствия — 131-141

— в крупных организациях 214-217

— и влияние организации 43

— между индивидуумами 125-146

— между индивидуумами и группами 140-141

- как символ статуса 108-109
 — в зависимости от цели 142
 См. также Дополнительные звенья (контроля), Специализация Район (географический) (Area) специализация по — 214-215
 Рациональность (Rationality)
 — и ответственность 249-250
 — и эффективность 48, 250-251
 Реорганизация (Reorganization) роль личных мотиваций в — 52-53
 Рост функций правительства (Growth of government) 30-35
 — и разнообразие задач 32-33, 34-35
 — и занятость и расходы 33-34 причины — 31-33
 См. также Расширение масштабов управления
 Ротация при назначении на должности (Rotation in office) 34
 Руководители (Executive)
 — и эффективность 262-263
 — и информационная функция 207
 — как посредники 99-101
 — и информирование об ошибках 187
 замена — 119-120
 роль — 54
 обеспечение лояльности — 118-119
 общение с — в зависимости от статуса 187-188
 Руководящий аппарат организации (Executive unit organization) 83, 87
- Самодостаточная организация (Self-Contained Organization) 217-218
- Самоотбор служащих (Self-selection of employees) 67-68
 Санкции (Sanctions) власть, основанная на — 161-165
 внеиерархические — 162
 — и вознаграждение 161 (прим.)
 ограничения действенности — 163-165
 реакция на — 163-164
 — как основа влияния лидера 94
 связь — с индивидуальными ценностями 50
 См. также Удовлетворенность членов организации (служащих)
 Сложносоставные решения (Composite decisions) 154-156, 211-212
 Сложность деятельности правительства (Complexity of government) 285-286, 295-296
 Сметы расходов (Budget estimates) 268-270
 Сопричастность (Participation) 204
 чувство — 51
 Социальность (Sociability)
 — и лояльность группе 87
 — как групповая ценность 105-106
 — как индивидуальная черта 64-65
 Социальный микроклимат в организации (Social climat of organization) 61
 Социальные ценности как групповые (коллективные) ценности (Social velues as group values) 110-112
 Социальный интерес как ориентир для действий администратора (Public interest as guide to discretion) 312-313

Специализация (Specialization)
— как барьер обмену информацией 185
— и перевод сотрудников на другое место работы 120-122
— и судебный контроль 277-278
— и подотчетность 308-309
— и централизация 223
степень — 129
— оборудования 130, 139-140
профессиональная — см. Профессионализм
См. также Разделение труда
Специалисты (Specialists)
использование — в правительстве 34-35
власть — 158
— и процесс принятия решений 212-213
См. также Навыки, Профессионализм
Стандарты (нормы) (Standarts)
профессиональные — 109-110, 308
— в рабочей группе 84-85
См. также Групповые ценности, Рабочие (социальные) группы
Статус (Status) 158-159
— и общественные нормы 59
— как индивидуальная ценность 49-51
символы— 108-109
Стимулы (Inducements)
103-104
— для руководителей 119
— и эффективность 258-259
Структура организации как групповая ценность (Organization structure as group value)
112-113

Структурное подразделение (Unit of organization)
определение — 81-82
Судебная сфера (Courts)
причины исключения — из тематики государственного управления 26
Сфера (норма) контроля (Span of control) 126-127
Сфера (пределы) признания (Area of acceptance) 151, 157
Теория поведения в организации (Theory of organization behavior) 37-38
См. также Поведение в организациях
Удовлетворенность членов организации (служащих) (Satisfactions of employees)
103-124
См. также Групповые ценности, Стимулы
Унитарные организации (Unitary organizations)
218-222
подотчетность — группам по интересам 299-300
— и централизация 223
Управление (Administration)
определение — 21-22
расширение масштабов — 30-35
— как предмет изучения 35-37
универсальность — 24
См. также Административное (государственное) управление

Управление в государственном секторе и управление в частном секторе (Public and private administration) 26-30
 различия между — 28-29
 различия в отношении общественности к — 29-30
 черты сходства — 27-28
 Участие (Participation) 41
 См. также Сопричастность

Фальсификация информации (Falsification of information) 113

Федеральные организации (Federal organizations) 220-222

Формальная организация (Formal organization) 23-24, 76-80
 планы — для разделения труда 141-142

Фрустрация (Frustration) 62-63, 89-90, 122-123, 184

Цели (Goals)

— и ценностные предпосылки 46-46

См. также Групповые ценности, Цели организации

Цели организации (Organizational goals) 46, 47-48

— и разделение труда 133

— и манипулирование

40-41

— и обмен информацией

186

См. также Лояльность

Ценности (ценностные установки) (Values) 249-250

— практических организаторов 39

См. также Групповые ценности
 Ценностные предпосылки (поведения) (Value prencises) 49-53, 249 (прим.)

взаимодействие — 51-53

влияние целей организации на — 69

индивидуальные ценности как — 49-51

эффективность как — 48-49

честная игра как — 49

цели организации как — 47-48

См. также Подотчетность

Централизация

(Centralization) 211-230

причины — 225-230

тенденция к — 222-230

значенис термина — 223-225

— и коммуникация 189

— на федеральном уровне

223-224

Цепь отождествлений (Chain of identifications) 100-101, 120

Честолюбие (Amdition)

— и лидер 96-98

— как проявление личности

63-64

См. также Мобильный индивидуум

Этический кодекс администратора (Administrator's code of ethics) 42

Эффективность (Efficiency)

45, 249-272

— как ценностная предпосылка 48-49

- и изучение управления 36-37
- и рациональность 250-251
- и бюджет 267-270
- и разделение труда 131-132, 136-137
- и ценностные установки 39, 48-49
- допущения, лежащие в основе критерия — 253-254
- нормы отношения к — 59-60
- оценка — 265-267
- как цель 36-37
- как политический символ 270-271
- как источник конфликта между "рабочими" и "управляющими" 99-100

Язык (Language)

- как барьер на пути обмена информацией 180-183
- определение меры трудности — 181-182

Саймон Г. и др.

- C15 Менеджмент в организациях: Сокр. пер. с англ. с 15-го изд. / Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.: Общ. ред. и вступ. ст. А.М.Емельянова и В.В.Петрова. — М.: Экономика, 1995. — 335 с. — (Государственное и административное управление). — ISBN 5—282—01840—3

В книге лауреата Нобелевской премии, профессора Г.Саймона и его коллег дается полное описание механизма управления в организациях сферы бизнеса и правительства. Детально рассмотрены вопросы организационной культуры, природы власти и делегирования полномочий, организационного развития и принятия решений. Шестнадцать изданий этой классической книги помогли десяткам тысяч американцев освоиться в сфере организационного менеджмента и административного управления.

Для руководителей различного уровня, преподавателей и студентов.

C $\frac{0607000000 - 028}{011(01)-95}$

ББК 65.9 (7США

Учебное

Саймон Герберт А., Смитбург Дональд У., Томпсон Виктор А.

МЕНЕДЖМЕНТ В ОРГАНИЗАЦИЯХ

Зав.редакцией *Т.М.Ершова*
Редакторы *Н.И.Балашова, Н.Н.Барышникова*
Мл.редактор *И.М.Волкова*
Худож.редактор *А.М.Павлов*
Техн.редактор *В.Х.Педро*
Корректор *Г.М.Гапенкова*

ИБ № 4621

ЛР № 010160 от 04.01.92

Подписано в печать с оригинала-макета 26.09.95. Формат 60x90/16.
Бумага кн.-журн. Гарнитура Таймс. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 21,0/21,25 Усл.кр.-отт. Уч.-изд. л. 20,22. Тираж 5000 экз.
Заказ 496 . С-028. Изд.№ 7504.

Издательство "Экономика" 121864, Москва, Г-59, Бережковская наб., 6.

АО "Астра семь" 121019, Москва, Филипповский пер., д. 13.