

Переход к новой модели государственного управления в постиндустриальном обществе

СЕРГЕЙ ЛУГВИН

кандидат философских наук, доцент Гомельского государственного технического университета им. П.О. Сухого (Республика Беларусь)

- *В трансформирующемся обществе организационные перестройки стали постоянным фактором развития компаний*
- *Сфера бизнеса послужила своеобразным испытательным полигоном для реформирования государственно-бюрократических структур*
- *Сегодня государственные учреждения все чаще характеризуются как предприятия по оказанию услуг*

Административные структуры государства формируются и развиваются под воздействием ряда факторов, к числу которых относятся научно-технические достижения, разделение труда, организация управления (в том числе и в частном секторе) и т.п. Их радикальное трансформирование, происходящее в ходе крупномасштабных социальных преобразований, непосредственно сказывается на характере государственного управления, эволюции его бюрократических институтов.

Бюрократия и новые условия развития экономики

Опыт экономически развитых стран свидетельствует о том, что в ходе становления постиндустриального общества промышленное производство, основанное на унифицированных и механизированных процессах, неуклонно замещается наукоемкой индустрией с использованием автоматизированных и роботизиро-

ванных систем, гибких форм мелкосерийного производства, новых материалов и биотехнологии. Услуги, являвшиеся в прошлом вспомогательными по отношению к созданию материальных благ, становятся приоритетными в жизнедеятельности людей. На смену машинной технологии приходит информационная, которая многократно усиливает интеллектуальные возможности человека и меняет его место во всей системе общественного производства.

В таких условиях преодолевается тейлористско-фордистская организация труда, при которой работник являлся лишь обезличенным носителем определенной производственной функции. В период автоматизации и интеллектуализации производства он уже не годится для овладения новой сложной техникой и постоянного применения инноваций. Возникает потребность в представителях гибридных и сквозных профессий, которые могут трудиться во многих отраслях экономики. На

первый план выдвигаются новые измерения трудовой деятельности людей: свободный поиск, риск, маневренность и оперативность в принятии решений. Подобный характер труда не приемлет никакой регламентации и командования сверху. Как следствие, сегодня большая часть унифицированных стандартов предназначается не людям, а машинам. Видный американский специалист по менеджменту Г. Минцберг в этой связи предположил: «По-видимому, автоматизация приводит организацию в постбюрократическое состояние: техническая система полностью регулируется, но не людьми, а машинами; социальная же система... не нуждается в контроле посредством правил...»¹.

Становление постиндустриального общества обуславливает серьезные изменения и в сфере рыночных отношений. Речь идет об активизации мелкого и среднего бизнеса, стремительном развитии инфраструктуры и сферы услуг, повышении роли таких параметров выпускаемой продукции, как новизна, качество, миниатюрность и т.п. В последние десятилетия экономика стала ориентироваться не просто на массовый спрос, а на конкретного потребителя, который, имея возможность выбирать, отдает предпочтение товарам (и услугам), обладающим строго определенными, нужными ему характеристиками.

В настоящее время одним из самых популярных понятий теории управления стала *неопределенность*, которая трактуется как постоянная изменчивость условий, поведения, быстрая и гибкая переориентация производства и сбыта товаров. Это обстоятельство вызвало поиск новых организационных структур, адекватных потребностям становления экономики постиндустриального общества. Организационные перестройки стали постоянным фактором развития компаний. Наиболее продвинутые среди них отказываются от жестких бюрократических форм, сокращают число уровней административной иерархии, создают *плоские структуры*, делегируют значительную часть управленческих полномочий конкретным исполнителям. На этой основе форми-

руется новая система управления, ориентированная не на заранее спроектированные структуры, а на самостоятельно действующих сотрудников. В ходе проведения указанных реорганизаций особое внимание обращается на высвобождение творческого потенциала работающих, совершенствование их знаний и навыков, стимулирование инициативы и предприимчивости, а также усиление ответственности за конечный результат работы. Все это свидетельствует, что человеческий фактор становится более важным ресурсом предприятия, нежели его производственные мощности или финансы.

В последней четверти XX в. рассмотренные выше идеи получили признание у большого числа практиков и были использованы различными компаниями. Анализ результатов многочисленных реорганизаций показывает, что наметился отход многих фирм от идеалов управленческого рационализма в сторону образования динамичных структур, способных успешно приспосабливаться к окружающей среде. Так, широкое распространение получили децентрализованные организационные формы, которые позволили оптимально сочетать стратегическое управление компаниями и автономность их отдельных подразделений. На базе крупных и средних предприятий для решения конкретных творческих задач стали создаваться *самоокупаемые проектные группы*, весьма напоминающие по характеру деятельности небольшие инновационные фирмы. В рамках таких групп преодолеваются функциональная разобщенность специалистов, их должностное неравенство и заформализованность межличностных отношений (последние успешно заменяются общекомандной солидарностью, сотрудничеством и партнерством). По мнению американского футуролога А. Тоффлера, их появление «отражает переход от вертикального иерархического устройства к новой горизонтальной коммуникативной системе»².

Еще одно явление времени — образование многочисленных хозяйственных сетей, которые возникают на основе кооперации и взаимного сотрудничества. Они могут быть связаны с деятельностью крупных корпораций, поручаю-

¹ Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации. — СПб.: Питер. — 2002. — С. 235.

² Тоффлер А. Футуршок. СПб. — 1997. — С. 113.

щих более мелким структурам те или иные задачи, либо создаваться на базе взаимодействия небольших фирм и вышеназванных проектных групп. В отличие от господствовавших ранее иерархических систем при такой организации экономической жизни³ широко используются горизонтальные связи, причем особый акцент делается на неформальных межличностных отношениях.

Прежняя бюрократическая модель эффективна сегодня лишь там, где имеют место рутинные повторяющиеся процедуры, где при постоянных характеристиках внешней среды решаются одни и те же стандартные задачи. Такие ее принципы, как упорядоченность, функциональность, четкость и экономичность, хорошо адаптированные к крупномасштабному и специализированному производству индустриального общества, оказались неэффективными в условиях становления постиндустриального производства, которое отличается высокой гибкостью и маневренностью, систематическим обновлением номенклатуры продукции.

Реформирование государственной бюрократии в контексте становления рыночных методов менеджмента

Сфера бизнеса послужила своеобразным испытательным полигоном для реформирования государственно-бюрократических структур. Отработанные в ее рамках новые методы менеджмента стали предметом самого тщательного анализа теоретиков и практиков управления с целью их применения в деятельности государственной администрации, которая постоянно критиковалась за расточительность и неэффективность. В преддверии XXI в. обнаружилось, что традиционная бюрократическая организация государственного управления реальных перспектив на будущее не имеет. Становление постиндустриального общества потребовало от госслужащих качеств, которых явно недоставало прежней бюрократии: гибкости, адаптивности, инициативности, свободного выбора и ответственности. Поэто-

му задача приспособления государственных учреждений к условиям быстро меняющейся внешней среды стала настоящим императивом общественного развития.

Еще на рубеже 70-80-х годов прошлого века политическое руководство ряда западных стран пришло к выводу, что повышение эффективности функционирования властных органов всех уровней и видов невозможно без перехода от администрирования к менеджменту, что предполагает инкорпорацию в данную сферу рыночных механизмов и развитие конкурентных отношений между государственным и частным секторами. В этой связи признано необходимым внедрить в деятельность государственного аппарата дух предприимчивости, инициативы и заботы о клиенте, а также сделать его более демократичным и доступным для граждан. Считалось, что в результате реализации названных и им подобных мер будет осуществлен поворот в сторону гражданского общества, обеспечены оптимизация и гуманизация государственного управления.

Следствием этого стало широкое распространение в разных странах идеи *административной реформации*, нацеленной на глубокие и качественные преобразования сферы государственного управления. По замыслу ее сторонников проводимые преобразования должны были обеспечить замену бюрократической системы руководства постбюрократической, соответствующей требованиям постиндустриального общества. Такой переход возможен лишь на основе формирования компактного и экономичного государства, свободного от чрезмерного вмешательства в дела гражданского общества. В качестве важнейших средств достижения данной цели рассматривались процессы разгосударствления и приватизации.

Однако решающее значение в становлении постбюрократической системы управления придавалось обновлению и перестройке самого государственного аппарата, отказу от прежних закостенелых, бюрократических структур и формированию гибких административных образований, способных эффективно удовлетворять потребности граждан и адаптироваться к происходящим во внешней среде изменениям. В этой связи в ряде стран (в первую очередь англосаксонских: Великобри-

³ Отмечу, что ее распространение вступает в противоречие с традиционной бюрократической иерархией.

тании, Австралии, Новой Зеландии и др.) уже в 80-х годах стала отрабатываться новая модель администрирования. Она предусматривала деконцентрацию аппарата, отказ от бюрократической централизации и введение автономных государственных структур (агентств), обладающих большой организационной эластичностью, ориентацией на инновации и значительной свободой действий в сфере оказания услуг населению.

Указанные агентства не связаны с правительством узами жесткой субординации. Они по характеру своей деятельности в немалой степени напоминали появившиеся в промышленности проектные группы, способные быстро приспосабливаться к условиям внешней среды. Вставшие во главе агентств исполнительные директора обладали полной свободой действий в распоряжении государственными ресурсами, определении тактических целей, проведении кадровой политики (в том числе в отношении оплаты труда) и т.д. По положению и функциям они напоминали менеджеров частных компаний. Их работа ориентирована не на процесс, а на результат, не на обеспечение каких-то формальных показателей, а на удовлетворение реальных потребностей населения.

Во многом благодаря созданию названных агентств максимально упрощена система бюрократической иерархии, в частности исчезла необходимость в многочисленных промежуточных звеньях, что привело к появлению плоских структур, не совместимых с принудительным административным регулированием. В агентствах (а также в некоторых правительственных ведомствах) упразднены должностные оклады служащих и стала утверждаться новая система оплаты труда, поощряющая результативность и качество управленческой деятельности.

Административные реформы менеджериальной направленности сегодня активно идут не только в англосаксонских странах, но и в ФРГ, Франции, Японии, Швеции, Греции, Испании и др. При этом особое значение придается организационной гибкости государственного аппарата, управлению инновациями, децентрализации, расширению свободы действий административного персонала. Везде и всюду одной из важнейших целей проводимых реформ стали повышение качества государственных услуг и совершенствование меха-

низма их распределения. Сегодня государственные учреждения все чаще характеризуются как предприятия по оказанию услуг.

Повышение эффективности деятельности по оказанию данного вида услуг правительствами разных стран связывают с внедрением в эту сферу принципов рыночной конкуренции, что позволяет коммерческим предприятиям на условиях подряда выполнять те виды работ, которые прежде целиком и полностью осуществлялись государственными учреждениями. В последнее время власти разных уровней стали передавать частным компаниям некоторые чисто административные функции, в числе которых составление и анализ бюджета, сбор налогов, охрана общественного порядка (в том числе содержание тюрем и управление ими). «Под влиянием интенсивных деловых контактов в единой хозяйственной среде, — отмечает Л. Демидова, — заметно сглаживаются различия между государственными и негосударственными структурами в базовых принципах, формах организации и конкретном хозяйственном инструментарии»⁴.

Большое значение в экономически развитых странах придается обмену кадров между органами власти и частным бизнесом, что нацелено на преодоление былой замкнутости государственной администрации, формирование у ее служащих таких предпринимательских качеств, как готовность к риску, способность к инициативе, чувство ответственности и т.д. Это ведет к изменению психологии последних — они сегодня часто считают себя не чиновниками, а государственными менеджерами. Как следствие, упраздняются некоторые весьма существенные различия между государственной администрацией и бизнесом, между государственным управлением и частным менеджментом, еще недавно казавшиеся непреодолимыми.

В ходе активного развития деловых контактов и партнерских взаимодействий в административной сфере наряду с уже имеющимися вертикальными связями (между государственными учреждениями разного уровня управления) сформировались и горизонтальные (между государственными и негосударственными образованиями). В результате возникла сетевая организация управления, в ко-

⁴Демидова Л. Реформы общественного сектора на Западе // Мировая экономика и международные отношения. — 2001. — № 11. — С. 33.

торой автономные агенты государства активно взаимодействуют со структурами гражданского общества на основе договорных отношений, обмена ресурсами и общего интереса. В ее рамках государство не доминирует над институтами гражданского общества, а является одним из участников равноправных партнерских взаимодействий. Таким образом, границы между первым и вторым, прежде достаточно резкие, стали постепенно стираться и отходить на задний план.

Отмечу, что сетевые взаимодействия сегодня развиваются не только на национально-государственном уровне, но и на уровне межгосударственных и межнациональных отношений. Наглядный пример — интеграционные процессы в рамках ЕС, участники которого стремятся поощрять сотрудничество институционально оформленных интересов. «Публичный администратор в таких условиях, — пишет профессор Мангеймского университета Б. Колер-Кох, — это актер, занятый главным образом организацией пространства для политических обменов и соглашений»⁵.

Возрастание роли человеческого фактора в управлении и перспективы эволюции государственной бюрократии

В условиях индустриального общества и порожденной им бюрократической рациональности человеческий фактор в управлении был обезличен и стандартизирован, однако в период становления постиндустриального общества его роль существенно возросла. Более того, он стал важнейшим стратегическим ресурсом государства, обеспечивающим успешность административных реформ. Поэтому любая страна, стремящаяся к большей эффективности государственного управления, не может не уделять сегодня должного внимания развитию человеческого потенциала собственной администрации. Она обязана заботиться об обучении и повышении квалификации управленцев, укреплении их материальной заинтересованности и моральной мотивации, гласности и открытости их деятельности.

В экономически продвинутых державах профессиональное обучение административ-

ных кадров приобрело перманентный характер и распространяется на государственных служащих всех уровней. Большое внимание при этом обращается на развитие инновационного мышления и способности работать в коллективе, умение адаптироваться к различным организационным формам. Образование обычно направлено на усвоение широких, выходящих за рамки узкой специализации знаний и тесно связано с приобретением практических навыков и умения работать с людьми.

При проведении административных реформ, сопровождающихся возрастанием самостоятельности и автономности чиновников, особое значение придается их нравственным качествам, которые являются преградой на пути коррупции и произвола. Поэтому во многих странах активно разрабатываются моральные кодексы государственных служащих, организуется их этическое обучение. Этическая сторона служебной деятельности становится объектом самого жесткого контроля и регулирования, в том числе на правовом уровне. Немалое внимание в данной связи уделяется обеспечению должной прозрачности государственного аппарата, доступности административной информации для рядовых граждан, что закрепляется в соответствующих нормативных актах. В частности, законодательство карает чиновников как за сокрытие информации, так и за ее предоставление в искаженном виде. Естественно, что в подобных условиях возрастает степень открытости государственной администрации, упраздняется былая секретность ее деятельности.

В настоящее время исследователями признается, что в тех странах, где в последние годы проводились радикальные административные реформы, существенно подорваны позиции веберовской модели государственной бюрократии. Об этом свидетельствуют такие моменты, как снижение роли управленческой иерархии, отмена единообразной служебно-правовой регламентации чиновничества, ликвидация его служебных привилегий, отсутствие унифицированных норм прохождения государственной службы, единой тарифной сетки оплаты труда и т.д. В тех же странах, где реформы носили более умеренный характер и не предусматривали массированного применения рыночных технологий, названная модель бюрократии в основном сохранилась.

⁵ Колер-Кох Б. Эволюция и преобразование европейского управления // Мировая экономика и международные отношения. — 2001. — № 7. — С. 51.

* * *

Широкомасштабные административные преобразования, начатые в 70-х годах прошлого века и нацеленные на поиск новых форм организации и деятельности государственного аппарата, еще не завершились. Их общее направление — движение в сторону постбюрократической системы управления, которая, как считается, неизбежно заменит в будущем современную бюрократию. Очевидно, что окончательное решение этой задачи будет возможно лишь на завершающей стадии перехода к постиндустриальному обществу, когда осуществится комплексная автоматизация производства, произойдут кардинальные изменения в характере и содержании труда, знаниях и образовании людей.

Сегодня же человечество находится в самом начале данного перехода. В производстве продолжают доминировать индустриальные технологии, при которых автоматизация носит ограниченный характер, а господствующее положение занимает комплексная механизация. Сохраняются также такие черты индустриализма, как рутинный характер труда, его специализация, наличие жесткой производственной дисциплины, функциональная обезличенность работников, необходимость тщательного контроля не только за результатами их труда, но и за его процессом и т.п. Поэтому, несмотря на то что реформы значительно поколебали основы существования бюрократии, она продолжает оставаться востребованной и сохранять весомые позиции. Не вызывает сомнений, что бюрократическая организация еще долго будет определять административную структуру государств. Достойной замены ей человечество еще не нашло, и сегодня она не утратила свою способность успешно решать многие задачи, стоящие перед обществом.

Более того, я думаю, что и в условиях постиндустриального общества государственное управление не сможет основываться исключительно на гибких, адаптивных и децентрализованных структурах, поскольку в этом случае оно неизбежно будет импульсивным и непостоянным, лишенным должной устойчивости и стабильности. Постбюрократическая система управления неизбежно будет включать в себя некоторые существенные черты современной бюрократии, в частности форма-

лизованные правила, повторяющиеся операции, различные виды специализированной деятельности, служебную дисциплину, техническую подготовку административных кадров, отношения безличности и беспристрастности и т.п. *Вероятно, в перспективе государственное администрирование в тех или иных соотношениях всегда будет содержать в себе как элементы бюрократии, так и элементы тех механизмов, которые формируются в ходе становления постиндустриального общества.*

ГЕРМАНО-РОССИЙСКИЙ ФОРУМ

Окончание. Начало на стр. 12.

Были на форуме и выступления, отражавшие негативный опыт. Например, В. Булатов, предприятие которого продает собственные программные продукты исключительно за границу (50% — в США, 40% — в Японию, 10% — в Австрию), рассказал о поездке в Германию в 2003 г. в составе делегации специалистов по программированию. Они встретили там непонимание желания установить равноправные деловые отношения с немецкими фирмами. Делегация вела переговоры со 140 немецкими фирмами, но результативного контакта достичь не удалось.

В целом приведенные на форуме факты говорят о том, что такие программы как «Трансформ» нужны, чтобы развивать доверие между деловыми кругами наших стран.

Хотя отдел по координации программы «Трансформ» в марте 2004 г. закрылся, программа продолжает существовать в других формах:

в г. Самаре работает немецкий фонд поддержки новых предпринимателей;

Германия (как ведущая страна) участвует в программе ЕС по созданию финансовых кооперативов в рамках регионов России;

Германия (в рамках президентской программы) финансирует обучение и стажировку у себя молодых российских предпринимателей и менеджеров. На конец 2003 г. такую стажировку прошли 2,3 тыс. человек.

Так что сотрудничество в области развития и укрепления МСП в России продолжается.

КУРТ РУДОЛЬФ
профессор, доктор экономических наук
МНИИПУ