

С.Б. ЛУГВИН
КАНДИДАТ ФИЛОСОФСКИХ НАУК (ГОМЕЛЬ)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЮРОКРАТИЯ В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ИНДУСТРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВА В ПОСТИНДУСТРИАЛЬНОЕ

Рассматривается эволюция государственной бюрократии экономически развитых стран в условиях трансформации индустриального общества в постиндустриальное.

Considered is the evolution of state bureaucracy of economically developed countries under transforming an industrial society into a postindustrial one.

Характерной чертой современного производства является постепенное преодоление тейлористско-фордистской системы организации труда, которая характерна для индустриального общества. В условиях автоматизации и интеллектуализации производственных процессов узкоспециализированному работнику трудно овладеть новой сложной техникой и инновациями. Отличительной чертой квалификации современного работника, отмечает

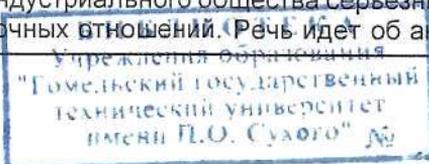
Э. Вильховченко, становится растущая широта его диапазона. Специализация приобретает более широкий профиль. Она меняет свои формы и содержание и понимается как интегрированная профессиональность в интегрированном производстве. Появляются также работники «гибридных профессий» и «специалисты-генералисты», что отражает потребность производства не только в более разнообразных, но и в более синтезированных специальностях¹. Новые задачи сегодня решаются не за счет увеличения количества работников, а за счет их «гибкости» и профессионализма.

Прогрессирующая интеллектуализация труда и возрастание роли духовных ценностей обуславливают повышение творческого потенциала работников, формируют у них способность самостоятельно и нешаблонно решать поставленные проблемы. На этой основе открываются новые измерения их трудовой деятельности: свободный поиск, риск, маневренность и оперативность в принятии решений. Интеллектуальный труд специалистов, тесно связанный с творческими поисками и сложными экспериментами, не приемлет регламентации и командных методов управления. «Новые рабочие, – писал американский футуролог О. Тоффлер, – значительно более похожи на независимых ремесленников, чем на взаимозаменяемых рабочих конвейера. Они ненавидят рутину. Они предпочитают работать бесконтрольно для того, чтобы выполнять свою работу так, как они это считают нужным. Они хотят иметь право слова. Они привыкли к изменению, неясности ситуации, гибкой организации»². Большая часть унифицированных стандартов предназначена сегодня для машин, а не для обслуживающих их специалистов, которые самостоятельно принимают многие ключевые решения. Видный представитель американского менеджмента 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...»³.

В основе процесса трансформации индустриального общества в постиндустриальное лежит научно-технический прогресс, обусловивший интенсивное сближение науки, техники и производства. Наука, играющая решающую роль в этой триаде, на протяжении XX в. пережила поистине революционные изменения, что привело к кардинальным изменениям сложившейся картины мира сначала в рамках неклассической, а позже постнеклассической науки. Окружающий мир стал рассматриваться как исключительно сложный, не сводимый к законам механики феномен, как открытая внешним воздействиям, саморегулирующаяся система. Стало очевидно, что в мире не существует тех универсальных законов, на изучении которых наука базировалась в прошлом. Линейность, стабильность и равновесность оказались лишь моментами нелинейности, нестабильности и неравновесности. В результате подобного переосмысления, по словам одного из создателей синергетики И. Пригожина, стали вырисовываться «контуры новой рациональности, которая кладет конец претензиям на абсолютный контроль над какой-либо сферой реальности, кладет конец любым возможным мечтаниям об абсолютно контролируемом обществе»⁴.

Произошедшие в XX в. революционные изменения в науке обусловили не только кардинальные преобразования материально-технической базы производства, но и принципиальные изменения технической основы управления, связанные с появлением персональных компьютеров, факсимильных аппаратов, ссероксов, сотовой связи, электронной почты, технологий Интернета и т. п. В результате появления «виртуальных офисов» менеджеры получили возможность в режиме реального времени отслеживать любые процессы, где бы они ни происходили, и, не выходя из собственного дома, направлять и координировать их.

В период становления постиндустриального общества серьезные изменения происходят и в сфере рыночных отношений. Речь идет об активизации



мелкого и среднего бизнеса, о стремительном развитии инфраструктуры и сферы услуг, о повышении роли таких параметров выпускаемой продукции, как новизна, качество, миниатюрность и т. п. На рубеже XX–XXI вв. экономика стала ориентироваться не просто на неудовлетворенный массовый спрос, за которым стоит безликий покупатель, а на конкретного потребителя, который, имея возможность выбора, делает его в пользу товаров и услуг, обладающих строго определенными, нужными ему характеристиками.

Можно согласиться с утверждением М. Крозье, что главной задачей в современных условиях является овладение сложностью, которая, в конечном счете, должна превратиться в «организованную сложность»⁵. Однако управленческая теория, основанная на идеях Ф. Тэйлора и М. Вебера, оказалась неспособной выразить эту сложность и стать основой новой административной практики. Стало ясно, что подобно классической науке, прежняя теория бюрократии, а вместе с ней и сама административно-бюрократическая система, эффективны лишь в строго определенных рамках и конкретных областях, а именно там, где имеют место рутинные повторяющиеся процедуры и операции, где при постоянных условиях внешней среды решаются стандартные задачи. Ориентированная на валовые показатели массового производства, бюрократическая система не уделяет должного внимания конечному потребителю, не в состоянии обеспечить эффективное взаимодействие своих структурных компонентов по горизонтали. Такие ее принципы, как упорядоченность, функциональность, четкость и экономичность, хорошо адаптированные к крупномасштабному и специализированному производству индустриального общества, оказываются недостаточно эффективными в условиях становления постиндустриального производства, которое отличается высокой гибкостью и маневренностью, постоянным обновлением номенклатуры продукции.

В настоящее время одним из самых популярных понятий теории управления стала «неопределенность», которая в литературе трактуется не в смысле какого-то незнания, а как постоянная изменчивость условий, поведения, быстрая и гибкая переориентация производства и сбыта товаров. Это обстоятельство обусловило поиск новых организационных структур, наиболее адекватных потребностям экономики постиндустриального общества. В результате организационные перестройки стали постоянным фактором развития предприятий. В современных условиях компании отказываются от жестких бюрократических форм, громоздких управленческих звеньев, сокращают число уровней административной иерархии в направлении создания «плоских» структур, делегируют значительную часть своих полномочий конкретным исполнителям. На этой основе создается новая система управления, ориентированная на самостоятельно действующих членов организации, а не на заранее спроектированные организационные структуры. В ходе проведения таких реорганизаций особое внимание обращается на высвобождение творческого потенциала работников, совершенствование их знаний и навыков, стимулирование инициативы и предприимчивости, а также усиление их ответственности за конечный результат работы. Все это свидетельствует о том, что в современных условиях человеческий фактор становится более важным ресурсом предприятия, нежели его производственные мощности или финансовый капитал.

В последней четверти XX в. подобные идеи получили признание у большого числа практиков, что нашло отражение в соответствующих нововведениях, используемых различными компаниями. В результате многочисленных реорганизаций наметился отход многих фирм от идеалов «управленческого рационализма», усилилась их приспособляемость к изменяющимся условиям, повысилась адаптивность и динамичность организационных структур. Широкое распространение получили децентрализованные организационные формы, которые позволили более оптимально сочетать возможности стратегическо-

го управления компаниями и автономность их функциональных подразделений.

На базе крупных и средних предприятий стали создаваться проектные группы, предназначенные для решения конкретных инновационных задач. В них не предусматривается жестко закрепленная в инструкциях сфера компетенции сотрудников, допускается и даже поощряется частичное пересечение различных сфер деятельности, их наложение друг на друга, что стимулирует инновационный поиск и является важным средством активизации неформального общения между работниками разных функциональных звеньев. Тем самым идущая сверху субординация заменяется горизонтальной координацией, в условиях которой право принимать решения распределяется между менеджерами и другими членами группы. В рамках многопрофильных команд преодолевается функциональная разобщенность специалистов, их должностное неравенство и формализованность межлических отношений, которые успешно заменяются общекомандной солидарностью, сотрудничеством и партнерством.

Наличие многочисленных проектных групп, выступающих в качестве автономных, но тесно взаимодействующих между собой хозяйствующих субъектов, образует совокупность инновационных сетей на основе кооперации и взаимного сотрудничества. По словам французского профессора Р. Патюреля, развитие сетизации приводит либо к сетевой структуре крупной компании, которая собирает вокруг себя фирмы меньшего размера, поручая им выполнение различных специальных задач, либо к совокупности (сети) близких по размеру предприятий, которые, будучи в своем большинстве вполне самостоятельными (юридически), поддерживают друг друга с целью обеспечения взаимной хозяйственной стабильности⁶. По мнению некоторых исследователей, сетевая организация характеризуется заметным акцентом на межличностные отношения. В сложных сетевых коммуникационных процессах особое значение приобретают честность и порядочность, открытые и доверительные отношения.

Сфера бизнеса явилась своеобразным испытательным полигоном для преобразования государственно-бюрократических структур. Отработанные ею новые методы менеджмента в дальнейшем стали предметом самого тщательного анализа теоретиков и практиков управления с целью их распространения на государственную администрацию, которая постоянно критиковалась за свою расточительность и экономическую неэффективность. Задача приспособления государственных учреждений всех видов и уровней к условиям быстро меняющейся внешней среды в последней четверти XX в. стала настоящим императивом общественного развития, своеобразным символом назревших перемен.

На рубеже 1970–1980-х гг. политическое руководство ряда западных стран пришло к выводу, что повышение эффективности государственной администрации невозможно без перехода от администрирования к менеджменту, предусматривающему инкорпорацию в сферу государственного управления рыночных механизмов и развитие конкурентных отношений между государственным и частным сервисом. В этой связи было признано необходимым внедрить в государственный аппарат дух предприимчивости, инициативы, заботы о клиенте, сделать его более демократичным, прозрачным и доступным для граждан. Считалось, что в результате реализации подобных мер будет осуществлен поворот государственной администрации в сторону гражданского общества, обеспечена ее гуманизация и оптимизация.

В подобных условиях в разных странах широко распространились идеи «административной реформации», нацеленные на глубокие и качественные преобразования сферы государственного управления. По замыслу сторонников реформ, проводимые преобразования должны обеспечить замену бюрократической системы управления постбюрократической, которая призвана сформировать у административных работников такие качества, как гибкость

в принятии решений, адаптивность, инициативность, свободный выбор и ответственность.

Считается, что переход к постбюрократической системе управления возможен лишь на основе формирования достаточно компактного и экономичного государства, эффективно реализующего свои основные функции. В качестве важнейших средств достижения данной цели рассматривались процессы разгосударствления и приватизации, которые в 1980-е гг. широко распространились во многих странах. При всей важности подобных процессов решающее значение в формировании постбюрократической системы управления все-таки придавалось внутренней перестройке государственного аппарата, его отходу от прежних бюрократических структур в сторону создания более гибких административных систем, способных эффективно адаптироваться к происходящим изменениям. В результате в некоторых странах, в первую очередь, англосаксонских (Великобритания, Австралия, Новая Зеландия и др.), уже в начале 1980-х гг. стала формироваться новая модель государственной администрации, которая предусматривала отказ от бюрократической централизации, деконцентрацию государственного аппарата и введение автономных государственных структур, ориентирующихся на инновации и обладающих значительной свободой действий в сфере оказания услуг населению. Впервые практическая реализация подобной модели была предпринята в Великобритании, где часть министерств и ведомств была разделена на принимающие политические решения центральные штабные службы и осуществляющие оперативное управление периферийные отделения (агентства), которые получили значительные полномочия и широкую автономию. В процессе создания агентств была максимально упрощена система административной иерархии, исчезла необходимость в многочисленных промежуточных звеньях, что привело к появлению «плоских структур». Агентства весьма напоминали появившиеся в промышленности самостоятельные проектные группы и подобно им были способны достаточно быстро адаптироваться к изменяющимся условиям.

Вставшие во главе агентств исполнительные директора несли прямую ответственность за их деятельность и обладали полной свободой действий в распоряжении государственными ресурсами, определении тактических целей, проведении кадровой политики, оплаты труда и т. д. Их положение и функции во многом аналогичны положению и функциям менеджеров частных компаний. «В наши дни, – отмечает немецкий ученый П. Айххорн, – наблюдается тенденция сближения функций руководящих кадров государственных администраций и частных предприятий, проявляющаяся в параллелизме и даже конвергенции их управленческих действий. По всей вероятности эта тенденция усилится в будущем. Руководители обоих секторов сталкиваются с близкими по своей сути вызовами, которые отражаются в таких понятиях, как дифференциация стратегических и оперативных задач, децентрализация, затратный менеджмент, мобильность, коммуникации на рабочих местах и телекоммуникации, защита окружающей среды, европеизация и шире интернационализация, стратегические союзы»⁷.

Административные реформы менеджеральной направленности сегодня активно осуществляются не только в Великобритании, но и в таких экономически развитых странах, как США, ФРГ, Франции, Японии, Швеции, Испании и др. Во всех этих государствах при перестройке административных органов особое значение придается организационной гибкости, управлению инновациями, децентрализации, расширению свободы действий управленческого персонала. Повсеместно одной из важных целей проводимых реформ является повышение качества государственных услуг и совершенствование механизма их распределения.

Решение этих вопросов правительства разных стран связывают с внедрением принципов рыночной конкуренции. Распределение многих государственных функций на конкурсной основе позволило частным предприятиям

выполнять те виды работ, которые прежде целиком и полностью выполнялись государственными учреждениями. В Великобритании, например, подобные процессы, получившие название «тестирование рынком», стали осуществляться с 1980 г. первоначально на уровне местного самоуправления, а с 1991 г. – и на уровне центральных ведомств. В настоящее время во многих странах частные фирмы удовлетворяют значительную часть потребностей государства в услугах самого различного профиля (содержание и организация работы общественного транспорта, уборка улиц, сбор и вывоз бытовых отходов, консультационные услуги, новые виды коммуникаций и т. п.). В последнее время власти разных уровней нередко стали передавать частным компаниям чисто административные функции, в числе которых – составление и анализ бюджета, сбор налогов, охрана общественного порядка и даже содержание тюрем и управление ими. «Под влиянием интенсивных деловых контактов в единой хозяйственной среде, – пишет Л. Демидова, – заметно сглаживаются различия между государственными и негосударственными структурами в базовых принципах, формах организации и конкретном хозяйственном инструментарии»⁸.

В настоящее время в развитых странах особое значение придается ротации кадров между государственным аппаратом и частным бизнесом, цель которой – преодоление былой замкнутости административных органов, формирование у служащих таких предпринимательских качеств, как готовность к риску, способность к инициативе, чувство ответственности и т. д. Все это приводит к сглаживанию некоторых различий между государственной администрацией и сферой бизнеса, между государственным управлением и частным менеджментом, которые еще недавно казались непреодолимыми. Под влиянием подобных процессов меняется и психология государственных служащих, которые зачастую считают себя не чиновниками, а государственными менеджерами. Их подготовку обеспечивают не только государственные, но и частные образовательные учреждения. В свою очередь, государственные учебные заведения, которые в прошлом были ориентированы на подготовку кадров для государственного аппарата, в настоящее время становятся доступны и представителям бизнеса (например французская Национальная школа администрации).

Сегодня в ходе активного развития деловых контактов и партнерских взаимодействий в административной сфере обозначились два основных вида взаимосвязей: вертикальные – между государственными учреждениями разного уровня управления и горизонтальные – между государственными и негосударственными организациями. На их основе возникает сетевая организация управления, в которой автономные агенты государства взаимодействуют с организациями гражданского общества на основе договорных отношений, обмена ресурсами и общего интереса. В рамках сетевых структур преобладают не вертикальные – иерархические, а горизонтальные связи и отношения; государство не доминирует над институтами гражданского общества, а является одним из участников партнерских отношений. Некоторые западные специалисты в этой связи полагают, что в перспективе государственный аппарат будет основан не на строгой бюрократической иерархии, а на рациональном сочетании централизованного управления с горизонтальными сетями, включающими в себя автономные структуры, имеющие собственные ресурсы и способные самостоятельно принимать решения⁹.

Мощный импульс развитию партнерских взаимодействий дает процесс децентрализации системы государственного управления, характерный для большинства государств, осуществляющих административные реформы. При децентрализации происходит перераспределение прав, обязанностей и ресурсов в пользу нижних звеньев управленческих структур, что активизирует их инициативу, повышает ответственность перед обществом и позволяет устанавливать партнерские отношения с бизнесом, некоммерческими организациями и гражданами.

В условиях деконцентрации и децентрализации государственного аппарата постепенно уходит в прошлое зависимость должностных окладов чиновников от занимаемого ими места в административной иерархии. Постепенно утверждается новая система оплаты труда, поощряющая эффективность и результативность управленческой деятельности. В последние годы во многих западных странах заработную плату по результатам труда стали получать не только служащие местных администраций и автономных государственных агентств, но и чиновники центральных органов управления.

В рамках индустриального общества и порожденной им бюрократической рациональности человеческий фактор традиционно играл роль пассивного начала в управлении, был обезличен и стандартизирован, однако в период становления постиндустриального общества его роль существенно возросла – он стал важнейшим стратегическим ресурсом государства, обеспечивающим успешность административных реформ. Поэтому любая страна, претендующая на результативность таких преобразований, должна уделять сегодня достаточное внимание развитию человеческого потенциала, заботиться об обучении и повышении квалификации государственных служащих, укреплять их материальную заинтересованность и моральную мотивацию, умение в любой нестандартной ситуации делать верный нравственный выбор. При этом современная государственная администрация предъявляет к своим служащим более высокие моральные требования, нежели это было в прошлом, чему в немалой степени способствует ее нацеленность на «клиента» и близость к людям.

В настоящее время исследователями признается, что в тех странах, где в последние годы проводились достаточно радикальные административные реформы (англосаксонские государства), уже не существует той модели государственной бюрократии, характерные черты которой были выявлены М. Вебером. Об этом свидетельствует, в частности, то, что в этих странах была во многом девальвирована административная иерархия, отменена единая служебно-правовая регламентация чиновничества, ликвидированы его служебные привилегии, отменены унифицированные нормы прохождения государственной службы, единая тарифная сетка оплаты труда и т. д. Отношение к этим изменениям среди специалистов в области государственного управления неоднозначное. Одни из них дают положительную оценку подобным реформам и отмечают их весомые результаты (сокращение государственного аппарата, удешевление его содержания, повышение рыночной конкурентоспособности, усиление материальной мотивации чиновников и т. п.). Другие, признавая очевидные достижения проводимых реформ, вместе с тем указывают на их негативные последствия (фрагментация и дезагрегация государственной службы, утрата ею внутренней целостности и согласованности, разрушение корпоративной этики чиновничества и т. п.).

В большинстве европейских государств административные реформы не носят столь радикальный характер и соответственно ими не предусматривается отказ от веберовской модели бюрократии, а также массированное внедрение в государственную администрацию рыночных технологий. Поэтому в таких странах, как Германия, Франция, Австрия и др., и сегодня сохранились многие важнейшие черты рационально-бюрократического управления, в том числе развитая административная иерархия, единая административно-правовая регламентация государственного аппарата, единые нормы прохождения государственной службы, оплаты труда чиновников и т. д.

Реформы, начавшиеся в 1970-е гг., еще далеко не завершились. Степень их интенсивности и напряженности сегодня отнюдь не снижается. Как и прежде, в авангарде проводимых преобразований идет Великобритания. В 1999 г. в этой стране была утверждена новая программа долгосрочного реформирования государственного аппарата, названная модернизацией правительства. Вероятно, можно согласиться с мнением Л.В. Сморгунова о том, что «административные реформы превращаются в постоянный элемент госу-

дарственного управления в условиях нестабильного постиндустриального общества»¹⁰. Их общее направление – движение в сторону постбюрократической системы управления, которая, как считается, неизбежно заменит в будущем современную бюрократию. А. Тоффлер в этой связи писал: «...мы являемся свидетелями краха бюрократии, а отнюдь не ее триумфа. Мы фактически присутствуем при наступлении новой организационной системы, которая, в конечном счете, вытеснит бюрократию»¹¹. Вряд ли можно с этим согласиться. Представляется, что до «краха бюрократии» еще достаточно далеко. В настоящее же время очевидно лишь одно: тот лимит времени, который был выделен ей историей, неуклонно близится к исчерпанию.

В этой связи можно высказать предположение, что окончательное преобразование бюрократической системы управления в постбюрократическую осуществится лишь на завершающей стадии перехода к постиндустриальному обществу, который, вне всякого сомнения, будет иметь свои стадии, периоды или этапы. В настоящее же время человечество находится в самом начале становления такого общества. Сегодня оно существует лишь как тенденция социального развития. Поэтому в современном производстве преобладают не постиндустриальные, а пока еще индустриальные технологии.

Несмотря на то, что проводимые реформы существенно поколебали основы существования государственной бюрократии, она продолжает оставаться востребованной и сохраняет многие важные позиции в обществе. Не вызывает сомнений, что бюрократическая организация еще достаточно долго будет определять административную структуру государств, поскольку достойной замены ее человечество пока еще не нашло. Более того, сегодня, несмотря на ограниченные возможности, она вовсе не утратила свою способность эффективно решать многие задачи, стоящие перед обществом.

Уместно предположить, что в условиях будущего 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. Поэтому и в дальнейшем в системе управления сохранятся такие элементы современной бюрократии, как формализованные правила, повторяющиеся операции, те или иные формы специализированной деятельности, наличие централизованных структур, служебная дисциплина, необходимость соответствующей технической подготовки административных кадров, отношения безличности и беспристрастности и т. п. Вероятно, будущее постбюрократическое государственное управление в тех или иных соотношениях будет включать как элементы бюрократии, так и элементы тех административных механизмов, которые активно формируются сегодня в ходе становления постиндустриального общества.

¹ Вильховченко Э. Социально-профессиональное развитие человека в производстве передовых стран // Мир, экономика и междунар. отношения. 1997. № 8. С. 51–52.

² Тоффлер О. Будущее труда // Новая технократическая волна на Западе. М., 1986. С. 255.

³ Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации. СПб., 2002. С. 235.

⁴ Пригожин И. Философия нестабильности // Вопр. философии. 1991. № 6. С. 51.

⁵ Спиридонова В. И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье). М., 1997. С. 16.

⁶ Патюрель Р. Создание сетевых организационных структур // Пробл. теории и практики управления. 1997. № 3. С. 77.

⁷ Айхорн П. Государственное управление на переломе // Вестн. Мос. ун-та. Сер. 18. Социология и политология. 2000. № 2. С. 157.

⁸ Демидова Л. Реформы общественного сектора на Западе // Мир, экономика и междунар. отношения. 2001. № 11. С. 33.

⁹ Лобанов В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // Пробл. теории и практики управления. 1999. № 1. С. 28.

¹⁰ Сморгунов Л. В. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // Вестн. Мос. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2000. № 1. С. 58.

¹¹ Тоффлер А. Футуршок. СПб., 1997. С. 94.