Тема 2
Государственная служба и теория бюрократии

Трудно представить современное государство без развитой системы бюрократии. Так называемую рациональную бюрократию справедливо относят к числу наиболее важных социальных изобретений цивилизации. В то же время ни один государственный институт не подвергается вполне справедливой критике, как эта самая бюрократия. У данного парадокса много причин — социальных, политических, психологических...

Многое здесь (как и в ряде других случаев) объясняется просто незнанием, непониманием существа предмета. Например, очень часто смешивают близкие, но разные вещи:

- универсальные бюрократические принципы организации управления,
- бюрократию как социальный слой, осуществляющий повседневное управление государственной машиной,
- бюрократизм — присущую управленцам социальную болезнь.

Еще меньше людей знает о том, что бюрократии в различных государствах и в разные времена при всех их общих чертах сильно отличаются одна от другой. Они отличаются по социальному и юридическому статусу, уровню организованности и эффективности, по месту в структуре государственной власти, да хотя бы просто по честности или коррумпированности чиновничества, по уровню административной морали и этики.

Организация веберовского типа предполагает господство общеобязательных регламентированных процедур, исполнение которых не зависит от того, кто именно и по отношению к кому их выполняет. Все равны перед единым порядком. Унификация становится гарантией против недостатков конкретных людей и возможных злоупотреблений.

Такова концепция рациональной бюрократии, как ее сформулировал М. Вебер. Вебер указывал, что этот тип управления, хотя он возник в таких бюрократических государствах, как Пруссия, становился преобладающим во всех политических системах и, более того, во всех организациях, в которых управление осуществлялось в крупном масштабе.

Вебер стремился выделить черты, общие для административных систем. Для удобства они могут быть сведены к четырем главным признакам:

1)компетенция каждого бюрократического уровня зафиксирована нормативно;

2)иерархическая организация бюрократической структуры основана на принципах должностной субординации;

3)вся формальная внутриорганизационная деятельность (распространение информации, принятие решений, подготовка приказов и директив и т.п.) осуществляется в форме письменных документов, подлежащих последующему хранению;

4)все должностные лица должны быть хорошими специалистами в области администрирования, т.е. быть компетентными не только в сфере своих профессиональных должностных обязанностей (например, в качестве юриста, экономиста, инженера, военного и т. п.), но также и в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом.

Макс Вебер высказал предположение: «один из конституционных компонентов современного капиталистического духа, и не только его, но и всей современной культуры - рациональное жизненное поведение на основе идеи профессионального призвания», и, исходя из него, признал бюрократию самым чистым типом легального господства.

Бюрократия определяется им как тип организации, для которой характерны: распределение труда, специализация, четкая управленческая иерархия, правила и стандарты, единые принципы найма и продвижения по службе, основывающиеся на компетенции работника. Таким образом, бюрократия была отождествлена с рационализацией, систематизацией и измеримостью общественных процессов.

Max Weber (21 апреля 1864, Эрфурт, Пруссия — 14 июня 1920, Мюнхен, Германия) — немецкий социолог, философ, историк, политический экономист.

Из его модели бюрократии следует, что эффективность может быть достигнута благодаря рациональному разделению труда и четкому определению сфер компетенции.

Под эффективностью Вебер понимал не одну единственную характеристику, а их совокупность, включавшую производительность, расширение масштабов и снижение затрат. Такие свойства требовались, по его мнению, от административной системы, которая должна была соответствовать сложным задачам по управлению индустриальным обществом, а не локальной экономикой, приспособленной к природным циклам и политическим нуждам немногочисленных элит.

Если рассмотреть элементы веберовской модели бюрократии, то каждый из них соответствует этому критерию эффективности.

Основным признаком бюрократии является систематическое разделение труда, при помощи которого административные проблемы разбиваются на поддающиеся решению задачи, относящиеся к сфере деятельности должностных лиц и координируемых в рамках централизованной иерархии.

Механическая аналогия является здесь довольно точной - разложение сложного движения на ряд элементов и превращение их в управляемый процесс позволяет добиться громадного расширения масштабов, точности и эффективности действия.

Другие признаки бюрократии служат той же цели. Ее безличный характер гарантирует отсутствие фаворитизма в подборе персонала, который назначается в соответствии с индивидуальными достижениями, в самой управленческой деятельности, свободной от непредсказуемости личных связей. Подчиненность правилам позволяет бюрократии вести большое число дел единообразно, тогда как наличие процедур для изменения этих правил освобождает от ограничений традиции.

Отделение чиновника от собственности на средства управления позволяло снять финансовые ограничения частного хозяйства и вело к тому, что получение индивидом средств к существованию зависело от организации, тем самым подчиняя его организационной дисциплине. Эти факторы обеспечивали значительное расширение административных возможностей по сравнению с небюрократическими системами прошлого.

К. Маркс в работе «К критике гегелевской философии права». написал о бюрократии:

- бюрократия есть «государственный формализм» гражданского общества;
- бюрократия составляет особое замкнутое общество в государстве;
- бюрократия есть мнимое государство наряду с реальным государством, она есть спиритуализм государства.

В марксистском подходе главное – связь бюрократии с властью, а бюрократия рассматривается как особый способ осуществления власти. Действительно, бюрократия представляет собой определенную форму осуществления власти (в широком социологическом смысле) и проявляется, как правило, в крупных иерархических организациях.

Имперская (азиатская) модель

Эта модель свое наиболее полное воплощение получила в азиатских империях, ее называют "азиатской" или "восточной" и рассмотреть прежде всего на примере ее классической формы — бюрократии китайской, тем более что о ней у нас ходят легенды, представляющие ее едва ли не образцом государственной службы. На самом деле "китайская модель" несмотря на некоторые формальные совпадения с моделью веберовской (система экзаменов на право получения должности плюс ступенчатая должностная иерархия), по своим фундаментальным принципам и целям ей противоположна.

Как известно, в древнем и средневековом Китае не существовало права частной собственности на землю в европейском смысле. Император — Сын Небес — был единственным собственником всех земель страны.).

Подданные же, согласно конфуцианской традиции, считались как бы членами одной большой семьи во главе с императором. Соответственно чиновники были управляющими императорской собственностью. Человеческая же природа рассматривалась как сочетание света и тьмы, т.е. хорошего и плохого – инь и янь. Отсюда и задача бюрократии понималась не как служение общественным интересам, а как смягчение негативных последствий от действия в принципе неискоренимых пороков людей, дабы обеспечить эффективную власть Сына Небес. Соответственно и вся система экзаменов на возможность занятия должности чиновника была специфичной и имела в виду всего лишь проверку способности кандидатов служить императору и, главное, обеспечивать стабильность, устойчивость, неизменность системы независимо от меняющихся исторических условий и обстоятельств.

Инь и Ян

Две противоположности, создающие целое

Инь

Свойства

- Женская
- Пассивная
- Принимающая
- Темная
- Мягкая

Ян

Свойства

- Мужской
- Активный
- Творческий
- Яркий
- Твердый

Символ Инь-Ян показывает, как с виду противоположные силы взаимосвязаны и взаимозависимы в природе, и как они порождают друг друга

Стабильность системы власти и управления в Китае была беспрецедентной. Она просуществовала почти без изменений больше 2 000 лет — до XX века. Одним из главных секретов этой уникальной стабильности было то, что при всей гигантской роли, которую играло в функционировании системы чиновничество, оно не имело возможности осознать себя самостоятельной политической силой, но оставалось на положении императорских лакеев.

Этому служил тщательно соблюдавшийся принцип "атомизации" бюрократии. Для предотвращения, казалось бы, неизбежного в подобных случаях процесса складывания бюрократической корпорации действовал ряд механизмов разобщения чиновников и их интересов. Изощренности этих механизмов, право, можно позавидовать, а некоторые их аналоги обнаруживаются и в других деспотических системах, опиравшихся на бюрократию (скажем, в сталинской).

К числу механизмов подчинения чиновника лишь милости императора можно отнести:

1)отсутствие у чиновников узкой специализации, делавшее возможным их безболезненную взаимозаменяемость подобно однородным частям механизма;

2)постоянный избыток кандидатов на должности, преследовавший ту же цель (сдача экзаменов отнюдь не гарантировала получение должности, а лишь позволяла войти в число претендентов на нее, само же ожидание могло длиться неограниченно долго, но могло быть сокращено взяткой, что тоже, впрочем, не давало гарантий успеха);

3)крайнюю ограниченность перспектив служебной карьеры (чиновник часто оставался в одной и той же должности весь срок своей службы, нередко составлявший лишь несколько лет), а это лишало смысла создание столь обычной в других бюрократических системах лестницы личных связей;

4)личную зависимость всех чиновников от императора;
5)жесткие меры против неформальных связей в среде чиновников, чтобы предотвратить возникновение в их среде устойчивых коалиций. К числу таких мер относились:

- неукоснительно действовавший в моральном кодексе китайской бюрократии запрет на личную дружбу,
- запрещение чиновникам, принадлежавшим к единому семейному клану, служить в одной провинции,
- запрет на браки с женщинами из числа местных жителей,
- запрет на приобретение собственности, находящейся под юрисдикцией чиновника

Все эти меры приводили к существенным потерям и снижали эффективность работы административной машины в целом, однако предотвращение любой потенциальной возможности возникновения в чиновничьей среде организованной коалиции считалось безусловным приоритетом.

6)финансовую зависимость чиновника не от императорского жалованья (обычно довольно небольшого и далеко не покрывавшего расходы, связанные с получением должности).

Его благополучие зависело от умения выжать из императорских подданных максимум доходов, в том числе и в свою личную пользу, Это неизбежно превращало чиновника в легкоуязвимого нарушителя законов со всеми сопутствующими последствиями — страхом разоблачения, неуверенностью даже в ближайшем своем будущем, возможностью держать его "на крючке" и т.п. Нетрудно представить, как жилось людям под властью такого временщика, которого сами особенности его статуса вынуждали торопливо, форсировано и жестоко грабить податное население.

7)отсутствие у чиновников каких-либо личных либо корпоративных гарантий от произвольных увольнений, понижений в должности и перемещений.

Все законы были сформулированы таким образом, что чиновник просто не мог их не нарушать и потому находился под постоянным страхом разоблачения и наказания, что делало его полностью зависимым и беззащитным перед высшей властью (это одно из ключевых отличий китайских чиновников от "веберовских" бюрократов);

8)особо тщательный контроль за потенциально более опасной для власти высшей и средней бюрократией посредством разветвленной сети секретной полиции (цензоров), практики непосредственной связи императора с низшим эшелоном бюрократии, минуя ее промежуточные уровни, отсутствие должности главы правительства, функции которого исполнял сам император, и, конечно, личной системы всех назначений.

В средневековой Руси в отчасти похожем положении находились назначавшиеся царем воеводы — "кормленщики". Порой они приводили отданные им в "кормление" области в полное разорение, хотя относительно большая стабильность их положения по сравнению с наместниками провинций в Китае все же останавливала их от чересчур уж грабительских поборов, дабы "не резать курицу, несущую золотые яйца«

Что же касается России, то в ней сочетались различные варианты "имперской" модели: до XVIII века доминировала смесь ее византийского и татарского вариантов, причем последний, в свою очередь, использовал в огрубленном виде элементы китайского образца, в частности, в сборе налогов. Таким причудливым образом, преломленный через золотоордынскую "призму", пришел в Россию китайский образец управления.

С петровскими реформами в него добавились элементы, заимствованные из европейского абсолютизма, т.е. у "полуимперского" варианта. С XIX же века, особенно со второй его половины — с времен реформ Александра II, начали развиваться и элементы модели рациональной бюрократии. Однако в целом имперская модель "государевой службы" преобладала до 1917г., а в советский период она получила новый мощный импульс.

Задача любого управляющего - быть эффективным. Чем бы он ни занимался, от него требуется правильное выполнение задач, проявления эффективности. Тем не менее, руководящие должности подчас занимают работники, не обладающие высокой эффективностью, хотя среди них немало тех, кто имеет высокий интеллектуальный уровень и творческое воображение. Эти люди обычно хорошо информированы и обладают большими знаниями.

Однако прямой связи между качествами руководителя и его эффективностью как работника не наблюдается. Даже самые одаренные люди могут быть на удивление неэффективными; они порой не понимают, что благодаря одним способностям нельзя добиться сколько-нибудь значительных успехов в работе. Они не осознают, что талант может способствовать эффективности только посредством целенаправленного труда.

Интеллект, воображение и информированность, существенные качества, но только в сочетании с эффективностью они воплотятся в результатах. Взятые сами по себе, они лишь устанавливают планку возможных достижений.

Эффективность – это степень достижения поставленных в программе целей и задач. Эффективность либо сама по себе, либо, как правило, в совокупности с продуктивностью длительное время провозглашалась целью государственного менеджмента.

Согласно традиционной модели государственного управления, эффективность относится к достижению формальных целей, т. е. ориентирована на то, чтобы «делать правильные вещи». В 1980-90-х гг. эффективность стала ассоциироваться преимущественно с качеством достигнутых результатов

Эффективность - это особая технология, применяемая работником умственного труда в рамках организации.

До недавнего времени в мире существовало немного таких организаций. Как очевидно, от физического труда требуется результативность, производительность, иными словами, работник физического труда должен правильно выполнять поставленные перед ним задачи. Деятельность же работника физического труда всегда можно оценить по количеству и качеству легко поддающейся определению и учету продукции, например, обуви. За последнее столетие человечество отлично научилось определять результативность и качество физического труда, что помогло увеличить производительность труда во много раз.

Работник физического труда превалировал во всех организациях. Руководители составляли ничтожную долю трудоспособного населения, их эффективность не ставилась под сомнение. Они были теми немногими людьми, природные качества которых позволяли им видеть то, что остальные постигали с большим трудом. Поэтому сравнительно недавно основной проблемой в любой организации была результативность работника физического труда, выполнявшего порученные ему задания.

Эффективность или отсутствие интеллектуального труда затрагивало только самих управленцев.

Работник физического труда превалировал во всех организациях. Руководители составляли ничтожную долю трудоспособного населения, их эффективность не ставилась под сомнение. Они были теми немногими людьми, природные качества которых позволяли им видеть то, что остальные постигали с большим трудом. Поэтому сравнительно недавно основной проблемой в любой организации была результативность работника физического труда, выполнявшего порученные ему задания.

Эффективность или ее отсутствие затрагивало только самих управленцев, занимавшихся интеллектуальным трудом

В настоящее время учреждения, в основе деятельности которых лежит интеллектуальный труд, занимают ведущее место в жизни общества. В каждом из них, включая армию, главенствующую роль играет человек умственного труда, полагающийся на свою голову, а не на мускулы и ловкость рук. Растет удельный вес работников, которые специально учились использовать свои теоретические знания, а не физическую силу.

К интеллектуальной, творческой деятельности не подходят никакие мерки, применяемые по отношению к физическому труду, творческому работнику чужда мелочная опека. Ему можно только помогать. Вместе с тем, он должен направлять самого себя на выполнение поставленных задач, то есть на эффективность.

Самая блестящая идея, если ее не применить на практике, останется бессмысленной. Таким образом, работник, занимающийся интеллектуальной, творческой деятельностью, должен делать что-то такое, чего работнику физического труда делать не нужно - он обязан придавать работе эффективность.

В отличие от сапожника его не должна волновать потребительская полезность результатов его деятельности.

Именно думающий работник является тем самым "фактором производства", который позволяет высокоразвитым зонам мира - Соединенным Штатам, Западной Европе, Японии становиться и оставаться конкурентоспособными.

Образование можно считать наиболее дорогим капиталовложением из всех известных.

Общественные затраты, связанные с подготовкой Philosophy Doctor (PhD = российскому кандидату наук), оцениваются, в Соединенных Штатах, от 100 до 200 тысяч долларов.

Даже молодой человек, окончивший колледж и не имеющий никаких специальных профессиональных навыков, оценивается в 50 и более тысяч долларов. Только очень богатое общество может себе это позволить.

Именно поэтому образование - как раз та самая область, в которой богатейшая страна мира имеет неоспоримое преимущество при условии высокой отдачи интеллектуального труда.

Отдача или производительность представителя этого труда выражается в его способности решать актуальные задачи. Это и называется эффективностью.

Для более детального анализа статуса государственного управления были разработаны показатели эффективности «второго поколения». Система данных показателей основана на предположении о том, что исполнительная власть функционирует в системе внешних и внутренних ограничений и обладает возможностями для осуществления своей деятельности, характеризуемыми показателями процесса и показателями результативности.

Примеры показателей «второго поколения»

Ограничения для исполнительной власти:

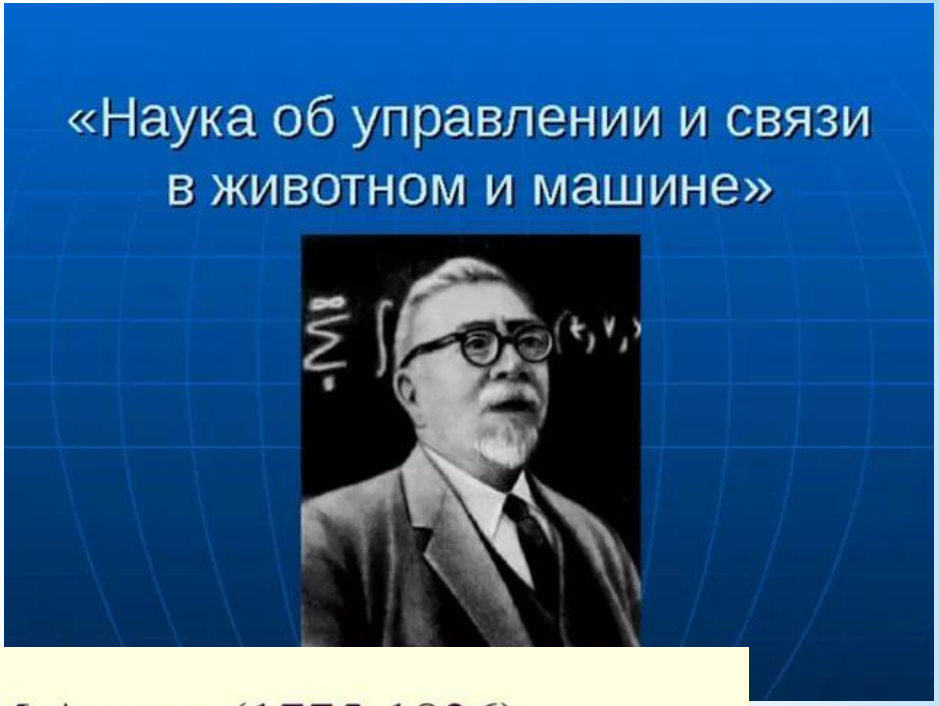
- формальные горизонтальные (время представления внешнего аудита исполнения бюджета, время рассмотрения в суде исков, возбужденных гражданами против действий органов исполнительной власти);
- неформальные горизонтальные (количество «политических назначенцев» на руководящих должностях государственной службы);
- внутренние вертикальные (доходы региональных и местных бюджетов в % к ВВП и др.);
- внешние вертикальные (уровень грамотности населения).

На уровне конкретных стран показатели эффективности государственного управления, как правило, носят «целевой характер» и привязаны к достижению национальных приоритетов в сфере совершенствования процессов деятельности государственных органов.

В Великобритании достижение таких приоритетов выражено в перечне целевых показателей, ответственность за выполнение которых, например, в секретариате Кабинета, несет отдел по обеспечению эффективности деятельности. Из всех показателей эффективности (свыше 100) отбираются 30-40 наиболее значимых.

Ведомства, отвечающие за достижение приоритетных показателей, разрабатывают план достижения поставленных целей. Отдел по обеспечению эффективности деятельности осуществляет мониторинг выполнения данного плана.

Подход Вебера стал фундаментальной основой теории управления в индустриальном обществе. И по необходимости пунктирный набросок эволюции, произошедшей в науке об управлении, имеет цель показать движение именно в этом направлении.



А.-М.Ампер (1775-1836)

- Кибернетика – наука о текущем управлении государством (народом).

MyShared

Во-первых, в дополнении к веберовской модели теорией неформальной организации, в рамках которой субъективный фактор выступает уже не как источник "помех", подлежащих уменьшению (в идеале устранению), но как неотъемлемый и существенный, в известном смысле главный компонент любой реальной организации.

С этим фактором нужно не бороться (такая борьба в принципе бесперспективна и бессмысленна), а стремиться глубже понять его. Соединив его с компонентами веберовской модели, можно получить единую модель организации. Такая модель позволяет использовать как объективные, так и субъективные элементы для достижения более высокого уровня организационной эффективности.

Наиболее яркий представитель этого подхода — Г. Саймон . В 1978 г. Герберт Саймон получил Нобелевскую премию "for his pioneering research into the decision-making process within economic organizations".

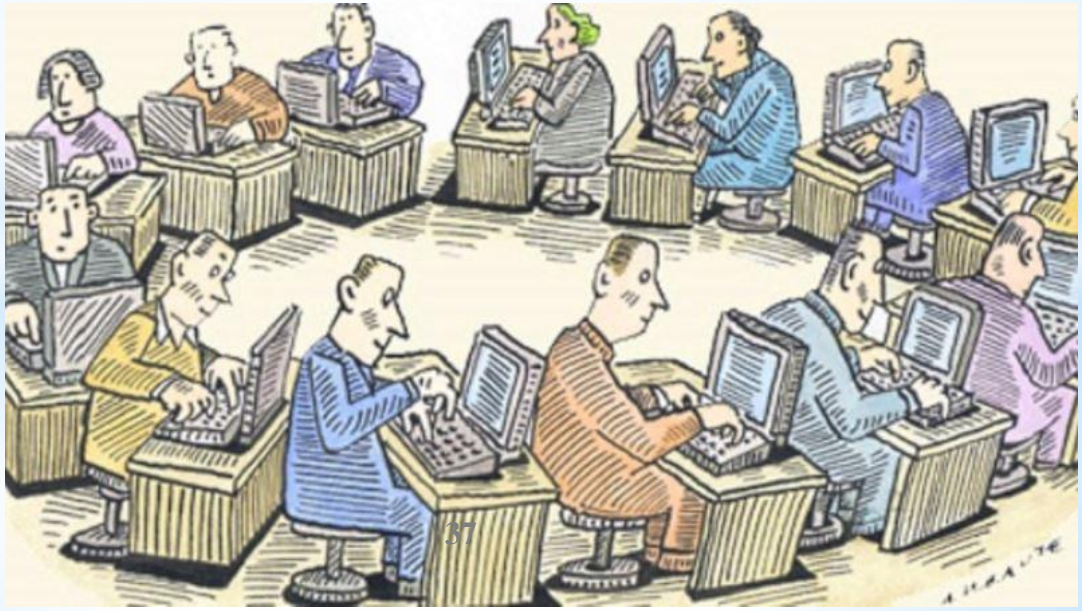
Во-вторых, в уже сделанном следующем, еще более принципиальном шаге: подвергнуты сомнению притязания представить модель бюрократической организации как наилучший для всех случаев механизм решения проблем современного общества. В нашей отечественной науке о государственном управлении происходили, в общем, сходные процессы, только с некоторым опозданием.

После многолетнего явного акцента на формальные, нормативные, информационные аспекты администрирования, а затем обращения к "человеческому фактору" лишь в его сугубо прагматическом, функциональном аспекте, в 80-е годы началось рассмотрение управления с позиций более широкого — человеческо-гуманистического — подхода, т.е. произошла переоценка субъективного компонента управления.

Вообще с какого-то момента психология в управлении перестала довольствоваться вспомогательной ролью "советника" по эффективному использованию "человеческого материала" и сделала заявку на переосмысление проблем взаимоотношений человека и организации с позиций общей теории личности.

Любопытны аспекты борьбы с бюрократией. Традиционно те, кто находится за пределами власти, с удовольствие разоблачают и критикуют бюрократические извращения в формировании и реализации власти. Каждый уважающий себя оппозиционер считал и считает своим долгом обвинять действующую власть в бюрократизме.

Однако стоит тем самым лицам, движениям прийти к власти, овладеть государственным аппаратом, как тут же они воспроизводят бюрократию, причем не меньшую, чем свергнутая.



Заключение

В историко-географическом плане можно выделить восточную традицию с ее многоступенчатой, склонной к произволу и неэффективной администрацией и два варианта традиции западной — континентальную и англо-американскую.

Разумеется, это лишь первичное деление. Принципиальное различие двух названных западных подтипов состоит в том, что на европейском континенте демократизация политической системы произошла намного позднее возникновения бюрократии. Традиция достаточно разветвленного и обладающего немалыми полномочиями государственного аппарата исполнительной власти сохранилась и была безболезненно инкорпорирована в политические системы демократии.

В Америке процесс был обратным: государственным идеалом американской революции было самоуправление свободных людей на свободной земле. Кроме того, американцам было присуще сильное недоверие к любой исполнительной власти, ассоциировавшейся с колониальной администрацией Британской Короны. Поэтому бюрократия, возникшая в Америке позже демократии, должна была приспосабливаться к условиям и политическим ориентациям общества.

XX век многое изменил в статусе американской бюрократии, приблизив ее к европейским стандартам. И все же самоуправленческая, федералистская традиция настороженности и неприязни к "чиновникам из Вашингтона", стремящимся ограничить право людей самим решать свои дела, сохранилась. Более того, в последние десятилетия с развитием идеологии, о которой мы говорили в связи с "реалистической" трактовкой бюрократии, эта тенденция даже усилилась.

Российской бюрократии в этой классификации занимает промежуточное положение между восточной и континентальной традициями.

Сопоставляя ее с бюрократией американской, можно сказать, что они отправлялись от противоположных исходных пунктов. В США - это федералистская традиция слабого, существенно ограниченного в своих возможностях и полномочиях правительства, лишь постепенно несколько усиливавшегося. В России же, как известно, автократическая традиция отправлялась от понимания государства как царевой вотчины, укрепилась деспотическим абсолютизмом и лишь с середины XIX века начала медленно, с попятными движениями размягчаться под воздействием либерально-демократических веяний.

Однако после 1917 г. авторитаризм возродился в новом обличье.

В целом пересмотр основных принципов госслужбы можно свести к направлениям:

1. анализ и институционализация политической роли бюрократии и механизмов реализации ею своих корпоративных интересов;
2. поиск оптимального соотношения политических и профессиональных начал в администрации;
3. уменьшение роли вертикальной административной иерархии, развитие функциональных органов, "плоских" структур и т.п.;
4. децентрализация, удешевление, сокращение администрации;
5. ограничение роли традиционной административной "лестницы чинов";
6. "менеджеризация" и даже "маркетизация" значительной части госслужбы;
7. максимально возможная открытость - "отзывчивость" бюрократии на потребности и ожидания граждан;
8. значительное повышение внимания к культурным и морально-этическим аспектам госслужбы.