

Лекция 2.
**ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
С ПОЗИЦИИ ТЕОРИИ
БЮРОКРАТИИ**

Санкт-Петербург

◆
2016

Понятие «бюрократия»

«**Бюрократия**» (от франц. bureau – конторка, служебный стол и от греч. kratos – власть):

а) рациональная, деперсонализированная и эффективная система государственного управления,

б) госслужащие как социальный слой,

в) канцелярская волокита.

Бюрократия – это организация с пирамидальной структурой власти, использующая силу действия универсальных и безличных правил, чтобы поддерживать эту структуру (М.Вебер).

Понятие «бюрократия» используют и для обозначения государственной службы, и для обозначения госслужащих.

Важно не путать термины «бюрократия» и «бюрократизм».

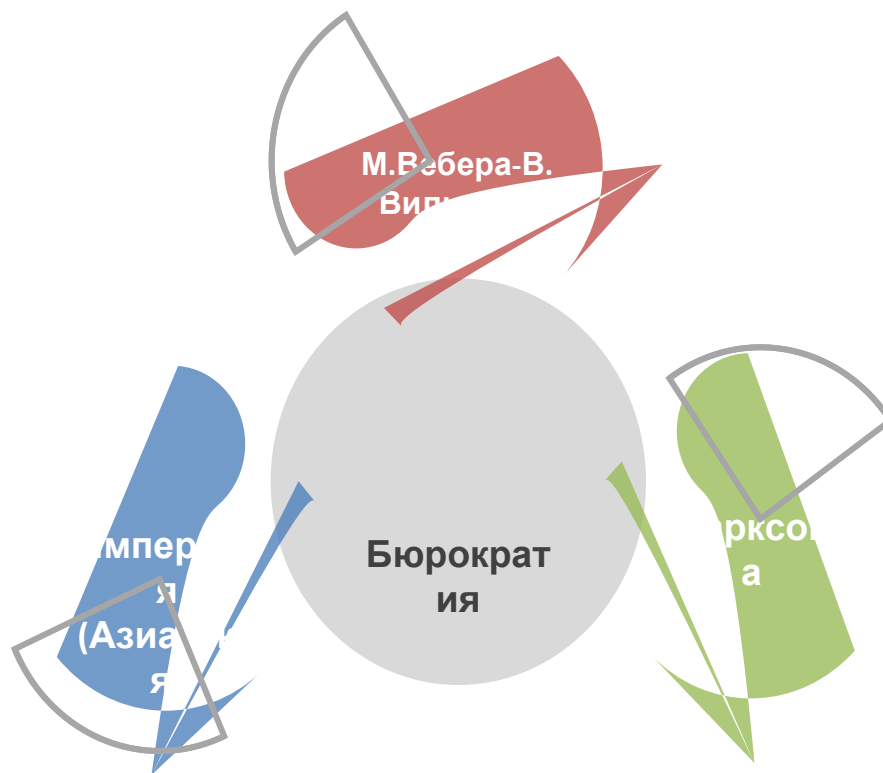
Бюрократизм- это девиация в системе государственного управления выражающаяся в таких явлениях как:

Канцелярская волокита;

Излишний формализм;

Абсентеизм.

Основные концепции бюрократии



Имперская (Азиатская) концепция бюрократии

Основные характеристики

- Отсутствие узкой специализации;
- Избыток кандидатов на должность;
- Крайняя ограниченность перспектив служебной карьеры, что лишало смысла создавать лестницу личных связей для продвижения наверх;
- Личная зависимость всех чиновников от императора;
- Жесткие меры против неформальных связей;
- Финансовая зависимость не от императорского жалования, а от умения выжать из императорских подданных максимум доходов;
- Отсутствие гарантий от увольнения, понижения в должности, перемещений;
- Контроль за высшей и средней бюрократией, прямая связь императора с низшим эшелоном бюрократии, минуя промежуточные уровни (разветвленная сеть «цензоров»).

Концепция М. Вебера-В. Вильсона

«Теория рациональной бюрократии»

М. Вебер

- Компетенция каждого бюрократического уровня четко регламентирована (зафиксирована нормативно);
- Иерархическая организация бюрократической структуры основана на базе твердо установленных принципов должностной субординации;
- Вся формальная внутриорганизационная деятельность (распространение информации, принятие решений, отдавание приказов и директив и т.п.) осуществляется в форме письменных документов, подлежащих последующему хранению;
- Все должностные лица должны быть хорошими специалистами в области администрирования т.е. быть компетентны не только в сфере профессиональных должностных обязанностей (например, юриста, экономиста, инженера, военного и т.п.), но и в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом.

В. Вильсон

- Наличие единого управляющего центра;
- Структурное сходство всех современных правительств;
- Отделение управления от политики (дихотомия государственной власти);
- Профессионализм служащих;
- Организационная иерархия как условие финансовой и административной эффективности;
- Наличие хорошей администрации как необходимое условие модернизации человеческой цивилизации и достижение благоденствия.

Главные «идеологические» постулаты веберовской модели бюрократии

- 1) Бюрократия одинаково эффективно служит любому политическому «хозяину», но не вмешивается при этом в политику;
- 2) это наилучшая из всех форм организации;
- 3) важнейшее ее достоинство-независимость от воздействия субъективных-человеческих-влияний на принятие решений.

Бюрократическая организация-наиболее рациональное институциональное устройство для решения сложных задач управления в современном обществе, и основа рациональности этой организации состоит в обезличенности ее функционирования, что дает гарантии от произвола конкретных исполнителей.

Марксовская концепция бюрократии

Бюрократия – организм паразит

Обозначил негативные черты бюрократии (по сути описал бюрократизм как девиацию)

- Подмена общественного интереса частным, властью конкретного чиновника;
- Органическая неспособность бюрократии решать проблемы;
- Отсутствие государственного разума;
- Предвзятость и произвол, возрастающие по мере продвижения к вершине иерархии;
- Карьеризм как образ жизни;
- Формализм;
- Корпоративность;
- Извращенное восприятие действительности, отрыв от нее.

Новые взгляды на проблему соотношения политики и управления

Теории политического контроля бюрократии
(1950 - е.)

- отказ от существовавшей дихотомии «политика — управление», предложенной М. Вебером и В. Вильсоном
- отказ от идеалистической (Гегель) и классовой (Маркс) трактовки бюрократии
- идея разделения политики и управления пришла в противоречие с состоянием дел, когда правительство все более влияет на процесс формирования политического курса и законотворческую инициативу, расширяя сферу своей компетенции

Теории политического контроля бюрократии

Основополагающий тезис теорий

политика или цели организации рассматриваются как данные, а основное внимание уделяется вопросу о том, как добиться их наиболее эффективного осуществления следовательно аппарат управления расценивается как средство достижения уже заданных целей, однако его роль в постановке этих целей не учитывается.

Хотя между политиками и чиновниками можно провести четкую линию разграничения в том, что касается методов их назначения и их ответственности, но это разграничение не всегда совпадает с различием между выработкой и осуществлением политики. Чиновники, особенно высокопоставленные, часто выступают в роли советников по вопросам выработки политики. А поскольку они обычно обладают перед министром преимуществом в знаниях и опыте в своей сфере деятельности, то их рекомендации могут иметь решающий характер при определении содержания политики. В конечном счете то, что должно быть сделано, зависит от того, что может быть сделано, и от тех последствий, которые может иметь принятое решение. Оценка таких возможностей и последствий входит в круг задач чиновников, являясь одним из источников их влияния.

Теории политического контроля бюрократии

Ч. Линдблом, М. Липски, Р. Элмор: бюрократы являются активными участниками политического процесса, они часто привлекаются к процессу выработки решений в качестве экспертов, а также могут «корректировать» принятые решения в процессе их осуществления.

Ч. Линдблом: «бюрократы выступают в качестве активных участников процесса принятия решений, поскольку административные органы обычно модифицируют и даже устанавливают ту или иную политику в ходе попыток ее внедрения в жизнь, причем нередко бывает, что сами же выборные политики поручают исполнительным органам вырабатывать политический курс». В результате «принятие политических решений в значительной степени находится в руках чиновников, за исключением лишь нескольких сфер, когда решения вырабатываются другими людьми».

М. Липски: политический курс эффективно «вырабатывается» теми людьми, которые его осуществляют в реальности, то есть судьба решения зависит, прежде всего, от его внедрения в жизнь со стороны чиновников – «низовой» или «уличной» бюрократии».

Р. Мертон: чиновники стремятся превратить средства организации (иерархия власти, строгая дисциплина, следование правилам) в цель.

Модели интеракции политической и административной элиты

С. Эйзенштадт (1962) о социальном взаимодействии модернизации, описал три варианта взаимодействия «бюрократов» и «политиков» в условиях традиционного, современного и переходного обществ:

Наименование (модели)

Суть взаимодействия

Традиционная

«бюрократия, ориентированная на правительство» - характеризуется бесправием чиновника перед политической властью (часто компенсируется его же произволом в отношении общества); отсутствием какой бы то ни было корпоративности, внутренней автономии, гарантий карьеры; чиновник выступает в качестве личного слуги правителей и государства, ими персонифицируемого.

Модернизационная

«бюрократия, ориентированная на общество» - характеризуется правовой и социальной защищенностью госслужащих, их организационной автономией (что гарантирует своевременное продвижение по службе), развитостью корпоративного духа; относительная независимость от политики сочетается с подчиненностью правительству (в том числе посредством контроля за бюджетом государственных учреждений), демократическим контролем «снизу».

Транзиторная

«бюрократия, ориентированная на саму себя» - характеризуется политико-правовой бесконтрольностью чиновника, уже вышедшего из-под надзора авторитарного государства, но еще не контролируемого сильным гражданским обществом и демократическим государством; высшие должностные лица действуют в своих личных интересах; рекрутирование носит семейственный характер, государственная служба рассматривается как синекура (необременительная работа); в управлении доминируют формализм и чиновничий ритуал.

Модели интеракции политической и административной элиты

Дж. Эбербах, Р. Патнем и Б. Роккман

Модель

Содержание

«Идеальная»

политики принимают решения, а чиновники их выполняют

«Реальная»

политики и чиновники совместно разрабатывают и принимают решения, выполняя различные функции: политики придают решениям четкую идеологическую направленность, а бюрократы выступают нейтральными экспертами. такая модель реальна для большинства демократических стран, но политика постепенно профессионализируется, а бюрократы часто выступают как выразители определенных групповых интересов;

«Конвергирующая»

политики и чиновники участвуют в принятии решений: политики агрегируют разрозненные общественные интересы, а бюрократы – интересы организованных клиентов.

«Гибридная»

Возможное исчезновение существенной разницы между ролями политика и бюрократа

Модели интеракции политической и административной элиты

К. Сикстон на опыте Великобритании

Модель

Содержание

“формально-конституционная”

высшая исполнительная власть в государстве принадлежит не чиновникам, а политикам, ответственным перед парламентом и обществом; долг чиновника – ввести политика в курс дела, обрисовать проблему, условия и возможные способы ее решения, а затем наилучшим образом реализовать решение, ответственность за которое несет политик. Официальный дискурс подчинен правилам именно этой игры.

Контр-образец формально-конституционной

Неограниченный доступ чиновников к информации и документации, сосредоточение в своих руках экспертно-консультационной функции и т.д. Всевластие бюрократии, подчиняющей себе законно избранных политиков.

политико-административная или “пастораль в Уайтхолле”:

никаких конфликтов, а тем более войны между элитами нет; отношения политиков и чиновников сложны и неоднозначны, однако чаще всего они находят способ договориться. Суть договора в том, что госслужащие предпочитают не “слабых”, а “сильных” министров, добывающих достойное бюджетное финансирование; министры же, в свою очередь предпочитают сильных “замов”, избавляющих их от бюрократической текучки. Одни дают профессиональные советы, другие придают решению определенную политическую “чувствительность”¹³. В результате процесс принятия решений предстает в виде конструктивного взаимодействия политиков и чиновников.

теоретическое построение У. Нисканена,

Существенным элементом бюрократии является детерминированность логики поведенческого алгоритма чиновничества данными законом гарантиями занятости, продвижения по службе и т.д.

Модели интеракции политической и административной элиты

Моделированием взаимоотношений между политической и административной элитами занимаются многие исследователи. Можно выделить еще одну из многих моделей достаточно точно описывающих взаимодействие политиков и управленцев. сторонники позитивистского подхода. Так, Б. Петерс предлагает пять вариантов связей между политиками и бюрократией. На одном полюсе континуума политики действительно командуют, а бюрократы выполняют их требования; на другом – бюрократы все контролируют и управляют в качестве экспертов. Первая модель предоставляет различные варианты политического выбора; последняя – обеспечивает стабильность и преемственность управления. Ни одна демократическая политическая система, считает автор, полностью не совпадает ни с одной из этих моделей, но американская, в принципе, ближе к первой; французская – ко второй. Три другие модели Б. Петерса: две формы кооперации и одна – конфликта между участниками политико-административных интеракций.

Все описанные выше модели очень близки к реальности, все они, в той или иной степени, даже модель Б. Петерс – учитывают институциональные и нормативные ограничения власти бюрократии, сложное взаимодействие бюрократических и политических интересов.

Участие госслужащих в принятии политических решений выражается

Формы влияния административной власти

- в выработке административными учреждениями собственных ведомственных норм;
- в информационно-аналитическом обеспечении процесса принятия политических решений;
- в использовании профессиональных знаний как ресурса власти;
- в использовании власти, делегируемой аппарату «политическими назначенцами»;
- в прямом участии госслужащего высшего эшелона в принятии решений;
- в самостоятельной интерпретации госслужащим законодательных актов и политических решений

Распределение власти между политиками и управленцами

- Нижнее звено управления находится преимущественно в руках общественных учреждений, бюрократия на этом уровне является инструментом, организующим и контролирующим.
- Среднее звено государственного управления сосредотачивается в основном в руках бюрократии, а представительные органы в этом случае выступают как контролирующие структуры.
- Высшее звено государственного управления: исполнительные функции остаются за бюрократией, в то время как законодательные и контрольные функции осуществляются на основе сочетания интересов представительных, судебных и правительственных структур, а также групп давления

Основные источники политической власти бюрократии

1. Воплощение в жизнь принятых решений.
1. Контроль за реализацией.
1. Различные структуры и перспективы карьеры бюрократов и политиков.
1. Отбор информации.
1. Ловушки бюрократического делопроизводства.
1. Использование СМИ для фильтрации информации.
1. Зависимость от ведомства

Решение проблемы бюрократии

Чрезмерное влияние на политическую власть

Два направления:

- 1.попытки не допустить администраторов к принятию решений,
- 2.обеспечении ответственности бюрократов за их деятельность

Социальная ответственность бюрократии:

Концепция «представительной бюрократии», то есть бюрократии, в которой должны быть представлены все социальные, экономические, расовые, национальные и религиозные группы общества, хотя и необязательно в реально существующей пропорции.

Такая бюрократия может в наибольшей степени представить потребности и интересы общества, так как она может оказаться даже более представительной, чем избранные органы и лица, а для этого такая бюрократия должна включать в себя представителей различных электоральных меньшинств.

Формы контроля за деятельностью бюрократии

Классификация Нэйдел и Рурк

Формальные

Политическое руководство бюрократией;
Штат советников министра;
Парламентское расследование;
Судебное расследование;
Омбудсмены; Гражданский контроль и участие (там, где это необходимо по закону)

Неформальные

Внешние:

Средства массовой информации;
Общественное мнение;
Группы интересов

Внутренние:

Стандарты профессионального кодекса;
Ожидаемые реакции;
Давление смежных бюрократических групп

Сравнительная характеристика «идеального бюрократа» с реальным государственным служащим

Идеальный бюрократ

Избегает риска;
Занимается рутинной деятельностью, исполняя только то, что задано;
Концентрирует внимание на самой деятельности;
Не любит изменений;
Избегает допускать ошибки, они административно наказуемы;
Концентрирует внимание на ограничениях;
Выдвигает на первый план безопасность;
Не имеет желаний переучиваться.

Современный чиновник

Идет на риск в необходимых ситуациях;
Постоянно принимает инновации;
Концентрирует внимание на результатах деятельности;
Стремится к изменениям;
Относится к ошибкам с пониманием и учится на них;
Концентрирует внимание на появляющихся возможностях;
Выдвигает на передний план необходимость достижений;
Стремится постоянно повышать квалификацию.

Политическая бюрократия

Государство как аппарат управления обществом есть совокупность должностных лиц, профессионально осуществляющих государственную политику в процессе отправления общественно необходимых функций.

Выделяют:

- политические должности (выборные и ли назначаемые) - государственное правление (government & state governance).

В России-это государственные должности

- должности с «условно пожизненным» назначением или наймом - государственное управление (публично-административная деятельность, public administration).

В Росси –это государственные служащие

Политическая бюрократия

Г. Шмидт и Х. Трайбер идеальный тип современной
«политической бюрократии»

Деятельность «классической бюрократии»

Ориентация на «общее благо», «общественные интересы» и т.д.;

Убеждение в том, что проблемы должны решаться на чисто деловой основе, политически нейтрально;

Плюралистическая политическая полоса обеспечения (парламент, партии, группы интересов и др.) в принципе рассматривается как излишняя и даже опасная;

Отвергается участие масс в политике и управлении;

Равенство как политическая цель;

Слабое взаимодействие между бюрократами и политиками;

Элитная солидарность (убежденность в том, что чиновники госаппарата должны представлять собой элиту в моральном и интеллектуальном отношении);

Ориентация на процедурные способы деятельности.

Деятельность «политической бюрократии»

Ориентация на различные политические группы, интересы и цели;

Убеждение в том, что проблемы должны решаться в процессе политических переговоров путем достижения компромиссов;

Плюралистическая политическая полоса обеспечения признается необходимой для проведения в жизнь политических и государственных решений;

В принципе одобряется политическая активность масс;

В принципе одобряется равенство как политическая цель;

Относительно интенсивное взаимодействие между бюрократами и политиками;

Незначительная элитная солидарность.

Типы бюрократической организации

К.Мейер

- организации, регулирующие конкретные, специализированные виды социальных взаимодействий в обществе (regulatory policy);
- организации, осуществляющие контроль за внешней средой (redistributive policy);
- организации социальной защиты и помощи (distributive policy);
- организации, правомочные регулировать функционирование отдельных секторов общества (constituent policy).

Трансакционные издержки в бюрократических организациях

1. Издержки **асимметрии информации**. Чиновники располагают информацией, недоступной их начальнику и другим лицам:

- Сговор между служащими с целью неполного (ложного) информирования руководства. Создает издержки для организации в целом;
- Сговор между руководителем и подчиненными с целью дезинформировать представительную власть или общественность. Такое поведение может быть оправданно в таких ситуациях, как, например, подготовка к проведению девальвации (когда неожиданность есть важный фактор успеха) или наличие потенциальной опасности для жизни населения (когда массовая паника может усугубить ситуацию);

2. Издержки **оппортунистического поведения**. Возможны в любой организации, не только бюрократической. Предельная производительность труда чиновника, как правило, не измерима. Зная в свой реальный вклад в общий результат, чиновник предпочитает скрывать эту информацию от других, получая возможность работать «спустя рукава». Решение-механизм принуждения и контроля;

3. издержки **доступа**. Возникают, если цели чиновника не совпадают с целями организации. Пример: требование предоставить дополнительные документы при оказании услуг, неудобное расписание работы организации, вымогательство;

4. издержки **контроля**:

- Прямые. Связаны с созданием и содержанием системы контроля
- Трансакционные. Пример: искажение процедуры со стороны контролера с целью облегчить контроль, которое затрудняет исполнение чиновниками своих обязанностей; поведение персонала, ориентированное на контроль (работа сосредоточена на отдельных проверяемых участках); восприятие постоянного контроля как выражение недоверия.

Бюрократическая реальность

- В бюрократической реальности нормативно-правовые акты и другие документы структурируют социальные факты в соответствии с государственным каноном и фиксируют определенные схемы понимания и интерпретации самой действительности.
- Для таких схем характерно существенное упрощение как связей и зависимостей факторов и условий, определяющих возможности решений проблем, так и самих способов их решений.
- Выработка стратегий развития и решений сложных проблем производится, но она вырождается в своего рода ритуал, который многие руководители органов власти стремятся соблюдать, хотя в реальность таких стратегий не верят.

Бюрократическая реальность

Стратегии решений-неадекватны

- Разработанные органами власти стратегии решений проблем описывают скорее сегодняшние представления о желаемом с позиций должностных лиц органов власти, чем то, что реально достижимо.
- В таких стратегиях нет описаний и расчётов рисков и угроз их реализации, а потому даже небольшие изменения внешней среды приводят к невозможности реализации таких стратегий.
- Поэтому на разработку стратегий в соответствии с ритуалом руководители власти разных уровней финансирование выделяют, а на их реализацию – очень редко и чаще всего – недостаточное по объёму.

Бюрократическая реальность

Ориентация на достижение краткосрочной выгоды

- В силу разработки таких стратегий органы власти выполняют краткосрочные и сравнительно простые по методам реализации программы и проекты.
- Органы власти ориентированы сами и ориентируют граждан на максимизацию выгод и доходов в краткосрочном периоде.
- В результате в государственном и муниципальном управлении нашей страны стратегия заменяется тактикой, а граждане приучаются не иметь собственных долгосрочных жизненных стратегий.
- Такие ориентации власти и граждан делают практически невозможным инновационное развитие.

Бюрократическая реальность

- В силу разработки таких стратегий органы власти выполняют краткосрочные и сравнительно простые по методам реализации программы и проекты.
- Органы власти ориентированы сами и ориентируют граждан на максимизацию выгод и доходов в краткосрочном периоде.
- В результате в государственном и муниципальном управлении нашей страны стратегия заменяется тактикой, а граждане приучаются не иметь собственных долгосрочных жизненных стратегий.
- Такие ориентации власти и граждан делают практически невозможным инновационное развитие.

Бюрократическая реальность

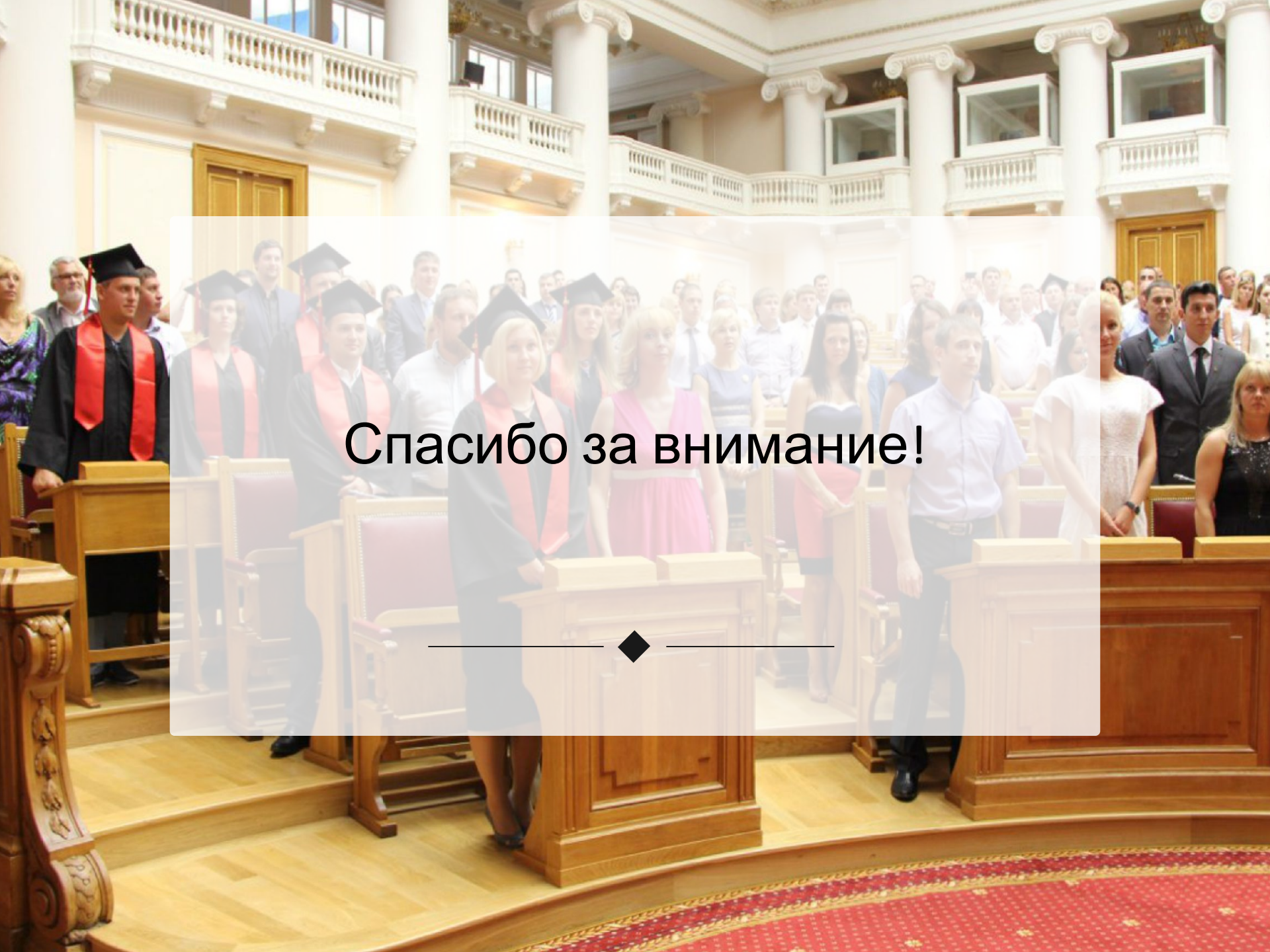
Ориентация на достижение краткосрочной выгоды

- В силу разработки таких стратегий органы власти выполняют краткосрочные и сравнительно простые по методам реализации программы и проекты.
- Органы власти ориентированы сами и ориентируют граждан на максимизацию выгод и доходов в краткосрочном периоде.
- В результате в государственном и муниципальном управлении нашей страны стратегия заменяется тактикой, а граждане приучаются не иметь собственных долгосрочных жизненных стратегий.
- Такие ориентации власти и граждан делают практически невозможным инновационное развитие.

Бюрократическая реальность

В поисках новой модели бюрократии

- Признание неустранимости политической роли бюрократии и, как результат, поиск новых форм контроля над ней, оптимального соотношения политических и профессиональных начал в администрации;
- Уменьшение роли вертикальной иерархии, развитие функциональных органов, «плоских» структур, ad hoc организаций и т.п.;
- Ограничение роли традиционной административной «лестницы чинов»;
- Создание культуры государственного предпринимательства, внедрение принципов менеджмента в деятельность госаппарата, перевод его части на рыночные принципы функционирования;
- Децентрализация, стремление к удешевлению, сокращению госаппарата;
- Стремление сделать бюрократию максимально «прозрачной» и «отзывчивой» на общественные ожидания и требования.



Спасибо за внимание!

