

Кошкин П.П.

кандидат социологических наук, доцент,
начальник управления кадров
и воспитательной работы
Краснодарского университета МВД России

**ТРАДИЦИОННО-БЮРОКРАТИЧЕСКАЯ
ИДЕОЛОГИЯ
И НОВЫЙ «МЕНЕДЖЕРИЗМ»
(СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ)**

Аннотация:

В последние годы во многих западных странах не только служащие местных администраций и автономных государственных агентств, но и чиновники центральных органов управления стали получать заработную плату по результатам их труда. В условиях прогрессирующей менеджеризации государственного аппарата ушли в прошлое должностные оклады чиновников, поставленные в прямую зависимость от занимаемого ими места в административной иерархии.

Ключевые слова:

Менеджеризм, бюрократия, административная иерархия, агентство.

Koshkin P.P.

Candidate of Sociology, associate professor,
chief of human resources and educational work,
Krasnodar University of Russian Ministry of
Internal Affairs

**TRADITIONALLY BUREAUCRATIC
IDEOLOGY
AND NEW "MANAGERIALISM"
(COMPARATIVE ANALYSIS)**

The summary:

In recent years, many Western countries not only serve local governments and autonomous government agencies, and officials from central government began to receive their salaries on results of their work. In terms of progressing the state apparatus managerialism gone salaries of bureaucrats-ing set in direct dependence on the places they occupy in the administrative hierarchy.

Keywords:

managerialism, bureaucracy, administrative hierarchy, agency.

Развернувшаяся в последнее десятилетие дискуссия среди социологов об эффективности традиционной бюрократической системы управления и актуальности перехода к идеологии «нового» менеджериализма позволила ряду исследователей утвердиться во мнении, что в той же степени, в какой определенные свойства бюрократической модели делают ее эффективной и функциональной (по М. Веберу), эти же свойства имеют свою обратную — дисфункциональную — сторону, которую детально изучали Р.Мертон, М Крозье, К.Клок, Дж.Голдсмит и др. Так К.Клок и Дж.Голдсмит суммируя различные точки зрения выделяют следующие дисфункциональные особенности бюрократической модели управления негативно влияющие на эффективность в ее бюрократическом истолковании:

- Точное формальное разделение труда, в результате чего затрудняются коммуникации между различными подразделениями.
- Формальное отделение личного и частного от официального и публичного при смешении частного и общественного в неформальной обстановке.
- Отбор соискателей для продвижения по служебной лестнице производится на основании технических навыков, официально подтвержденной квалификацией и дипломами, но может также зависеть от личных предпочтений влиятельного лица.
- Официальная должность, предполагающая безличное функциональное место в организации, может, тем не менее, рассматриваться как личная собственность члена бюрократической организации.
- Заранее определенные цели, критерии, правила организации, чрезмерная концентрация властных полномочий и централизация функций, лишают непосредственных исполнителей свободы действий в случаях требующих гибкого реагирования.
- Постоянство, традиции опыт ценятся значительно выше, чем альтернативы, критическое переосмысление опыта и новации.
- Для сохранения и укрепления личного влияния широкое применение находят использование конфиденциальных сведений и сокрытие информации. [1, С.128-129]

Наконец, отчужденно настроенное по отношению к бюрократии население не может напрямую влиять на работу официальных лиц. Массы способны подтолкнуть власти к определению общих правил, ведь даже при диктатуре действия управленцев не игнорируют взгляды и настроения общественности, если только таковые не противоречат целям высших руководителей. Однако общественность не имеет возможности напрямую влиять на действия и решения низовой бюрократии. Поскольку низовые бюрократы являются лишь простыми исполнителями, для которых задача деятельности заключается в выполнении определенных правил, постольку

никто «со стороны» не может повлиять на их решение. Вследствие этого, бюрократический аппарат образует группу, цели которой независимы от социально значимых целей, и способен прибегать к действиям, не встречающим поддержки в обществе.

Все это напрямую снижает «бюрократическую эффективность» работы государственных организаций и служит основанием для жесткой критики со стороны сторонников менеджерского подхода к государственному управлению.

Самым важным концептуальным вызовом нового менеджизма для традиционно-бюрократической идеологии государственного управления является мнение о том, что государственные организации должны быть ведомы клиентом, и ориентированы на оказываемые услуги. Фактически предлагается пересмотреть взгляды (по иному расставив акценты) на сущность государственного управления. Пластик и Осборн прямо указывают, что «основная продукция любых государственных учреждений – разнообразные гражданские услуги населению, от сугубо бытовых (снабжение энергией или лекарствами) до защиты самой жизни граждан (правоохранительные, пожарные службы, оборона страны и т.п.). Они также с большей или меньшей эффективностью выполняют некоторые регуляторные функции, устанавливая правила игры на рынках, выступая в качестве третейского судьи в спорах между общинами, фирмами. Но тот факт, что правительство не может работать как бизнес не оказывает, что оно не может быть более «предпринимательским». [2, С. 12]

Для этого новый менеджизм выдвигает 10 принципиальных постулатов:

1. Развивать конкуренцию между провайдерами (поставщиками) гражданских услуг.
2. Расширять права граждан, передавая контроль за деятельностью правительственных учреждений из рук чиновников непосредственно общинам.
3. Оценивать работу учреждений не по затратам (выполнению бюджета), а по результатам. Это предполагает инвестирование средств бюджета в достижение целей, а не в статьи затрат.
4. Руководствоваться, прежде всего, целями (миссией), а не законами и правилами. Предлагается рыночная оценка деятельности госструктур, когда они отвечают не за выполнение правил, а за достижение результатов. Системы контроля переориентируются таким образом, чтобы решить проблему, а не наказать тех, кто делает ошибки. Персональная ответственность за качество работы устанавливается через оценку результатов деятельности путем сопоставления с затратами или другими критериями.
5. Превращать клиентов в свободных потребителей, предоставляя им выбор – между школами, учебными программами, вариантами предоставления жилья. Переосмыслить само понятие «клиент государственной организации». Необходимо изучать потребности своих клиентов, выпускать стандарты обслуживания и другие гарантии. Всюду, где возможно предоставлять потребителям право выбирать производителя услуг.
6. Приватизировать, где возможно деятельность государственных агентств, когда государственные функции передаются частным организациям, обычно по контракту.
7. Зарабатывать на предоставлении услуг больше, чем тратить. Собственно ориентация на принцип результат \ затраты и составляет суть «предпринимательского» управления.
8. Децентрализация управления, внесение в работу духа сотрудничества и взаимопомощи. Это предполагает сдвиг властных полномочий на нижние уровни организации, которые имеют дело непосредственно с клиентами и партнерство между работниками и менеджментом. Сокращая штат и наделяя сотрудников низового уровня полномочиями, государственный менеджмент заставляет организации отвечать за достижение результатов.
9. Отдавать предпочтения рыночным механизмам управления перед бюрократическими. Предлагается опора на финансовые стимулы, а не на чисто административный контроль. Финансовые стимулы призваны надежнее административных побуждать частные организации и граждан соблюдать нормы и правила.
10. Сосредоточиться не столько на оказании услуг, сколько на стимулировании решения возникающих в обществе проблем всеми секторами – государственным, частным и некоммерческим.

Помимо переориентации государственного управления посредством идеи «клиентоориентированности в оказании гражданских услуг», идеология нового менеджизма также на первый план выдвинула тезис об эффективности государственного управления. При этом термин «эффективность» используется в иной, чем в традиционно-бюрократической традиции смысле. Смысл менеджерской трактовки эффективности неотделим от тезиса о «предпринимательском управлении». Предприниматель трактуется не просто как бизнесмен, а как субъект деятельности, который использует ресурсы новыми способами, чтобы максимизировать производительность и эффективность. [3, С. 50] При этом следует различать организационную и экономическую эффективность.

Улучшение организационной эффективности, включает в себя:

- поддержку дискуссий по пригодности программ и целей между соответствующими агентствами и министерствами, перед которыми они отчитываются;
 - сравнение в процессе внедрения новых измерительных механизмов для лучшей эффективности, включая основанную на конкретных результатах труда зарплату;
 - обеспечение информации для мониторинга и оценки эффективности и рациональности действий организации и ее программ;
 - изучение затрат и результатов на основе четко определенных бюджетных средств и ожидаемых результатов действий организации (бюджетирование по результатам);
 - сравнение эффективности близких по характеру деятельности организаций или подобных действий в разных организациях и идентификация тех видов деятельности, где можно добиться улучшений.
- Экономическая эффективность предполагает:
- удешевление государственного аппарата за счет его сокращения, приватизации и маркетинга;
 - пересмотр обязанностей правительства в том, что оно должно сделать само и за что платить, за что оно должно платить, но не делать само и что оно не должно ни делать, ни оплачивать;
 - поиск более эффективных с точки зрения соотношения затрат и результатов способов производства услуг, таких, как заключение контрактов, рыночные механизмы и платность услуг для потребителей;
 - реформы, спроектированные так, чтобы упростить регулирование и сократить издержки самих реформ.

Понятие «эффективность» в «менеджеристском» понимании легло в основу проводимых с 1996 года Всемирным банком социологических исследований государственного управления в 199 странах мира. Ведется мониторинг в котором среди прочих индексов присутствуют индексы эффективности правительства и качества законодательства. Индекс эффективности правительства отражает восприятие гражданами качество государственных услуг, компетентность государственных чиновников, уровень независимости госслужбы от политического давления, уровень доверия к политике правительства. Кроме указанного ведется и мониторинг такого индекса как контроль коррупции.

По результатам исследований по индексу оценки качества государственных услуг среди стран ОЭСР лидируют Канада и Франция, Великобритания и США находятся на 8 и 9 месте. Среди стран Центральной и Восточной Европы лидирует Словения. [4, С. 35-53]

В целом, наиболее полная практическая реализация большинства принципов нового менеджизма была предпринята в Великобритании, чей опыт в дальнейшем получил распространение в других странах. Основная цель административных реформ, начатых неоконсервативным правительством М. Тэтчер, заключалась в том, чтобы устранить чрезмерно жесткую грань, разделяющую государственное управление и управление в крупном бизнесе, а также повысить эффективность государственного администрирования до уровня эффективности менеджмента в частном секторе. На этой основе был разработан новый подход к управлению, суть которого в том, чтобы «сократить бюрократию, лишь реагирующую на внешние процессы, и превратить ее в инициативную организацию, способную контролировать эти процессы».

Когда М. Тэтчер в 1979 г. впервые стала премьер-министром, то не имела какой-либо особой концепции реформ госслужбы. Ее взгляды в данном вопросе не выходили за рамки стандартных либеральных представлений о государственной бюрократии как расточительном и неэффективном управляющем делами нации. Поэтому она начала с методичного анализа расходов отдельных ведомств и их постатейного сокращения. Для контроля и координации этой работы была образована группа из шести человек непосредственно при аппарате премьера. Всем ведомствам было поручено в трехмесячный срок проанализировать свои расходы и представить предложения по их сокращению. После утверждения сокращений премьером по представлению руководителя упомянутой группы ответственность за их осуществление возлагалась на постоянных секретарей министерств. Спустя два года проверялось, проведены ли сокращения на самом деле.

К 1986 г., эта акция принесла около 950 миллионов фунтов стерлингов ежегодной экономии (правда, некоторые эксперты подвергают сомнению названную официальную цифру). [5, С.285]

Но Тэтчер не ограничилась этим. Она решила изменить саму административную культуру аппарата, сделав ее более похожей на рыночную культуру отношений. Были использованы принятые в бизнесе методики финансовой оценки тех или иных административных действий, особенно материального поощрения служащих за нововведения. К концу первой половины 80-х годов была создана система стимулов, призванная ориентировать их на поиск новых, пусть даже

рискованных, решений. Таким образом, Тэтчер пыталась сформировать новый тип государственного служащего, сходного по своим деловым ориентациям с бизнесменом. Однако и это не привело к существенным изменениям в сложившейся за столетие административной культуре.

Осознав, что невозможно внедрить рыночную модель поведения в нерыночный по своему базисному типу деятельности государственный аппарат, правительство Тэтчер начало энергичные попытки хотя бы частично изменить структуру и характер функционирования госслужбы в направлении рыночных принципов.

На реализацию этого подхода была направлена программа «Совершенствование управления работой правительства: следующие шаги», выполнение которой началось в 1988 году [6]. Она предусматривала деконцентрацию государственной администрации и создание на основе ее функциональных подразделений самостоятельно действующих агентств, не связанных с правительством узами жесткой иерархической зависимости. В ходе ее практического осуществления значительная часть министерств и ведомств (обороны, внутренних дел, здравоохранения, окружающей среды и др.) была разделена на принимающие политические решения центральные штабные службы и периферийные отделения, обеспечивающие оперативное управление на местах. Последние получили статус полунезависимых агентств, определяющих свои отношения с центром на основе рамочных документов и заданий, в которых фиксировались предельно общие направления их деятельности (цели, задачи, принципы, параметры оценки финансовой эффективности и качества работы, объем и порядок финансирования и т. п.). В 1997 году уже 76% английских государственных служащих входили в состав таких агентств или им подобных полунезависимых учреждений. Новые государственные подразделения (агентства) действуют как единые команды и весьма напоминают появившиеся в промышленности самостоятельные проектные группы. Подобно им они оказываются способны нешаблонно решать поставленные задачи и достаточно быстро адаптироваться к изменяющимся условиям внешней среды [6].

Вставшие во главе агентств исполнительные директора обладают самыми широкими полномочиями в распоряжении государственными ресурсами, определении тактических целей организации, проведении кадровой политики, оплаты труда и т. д. Такие руководители, не испытывая нужды в опеке сверху, самостоятельно принимают ответственные решения и определяют политику вверенных им агентств. Их работа ориентирована не на процесс, а на результат, не на обеспечение каких-то формальных показателей, а на решение вполне конкретных управленческих задач. Поэтому их положение и функции весьма напоминают менеджеров частных компаний.

В процессе создания агентств была максимально упрощена система административной иерархии, исчезла необходимость в многочисленных промежуточных звеньях, что привело к появлению «плоских» структур, несовместимых с жестким административным регулированием и служебным принуждением. Их формированию благоприятствовало широкое распространение информационных технологий, с помощью которых вся необходимая информация из центра направлялась непосредственно исполнителям, минуя промежуточные звенья управления.

В условиях прогрессирующей менеджеризации государственного аппарата ушли в прошлое должностные оклады чиновников, поставленные в прямую зависимость от занимаемого ими места в административной иерархии. Взамен фиксированных окладов утверждается новая система оплаты труда, поощряющая эффективность и результативность управленческой деятельности. В последние годы во многих западных странах не только служащие местных администраций и автономных государственных агентств, но и чиновники центральных органов управления стали получать заработную плату по результатам их труда. Например, в Великобритании система фиксированных должностных окладов, опирающаяся на единую тарифную сетку, в 1990-е годы была почти полностью упразднена, в результате чего оплата даже высших должностных лиц оказалась тесно связана с финансовой отчетностью их ведомств. Аналогичная ситуация сложилась и в США, где оценка работы руководящих кадров, принадлежащих к Службе высших руководителей США, включает в себя такие показатели, как производительность, качество, время выполнения, издержки, результативность и т.п. [7]

Административные реформы менеджеристской направленности активно реализуются не только в Великобритании, но и в таких промышленно развитых странах, как США, ФРГ, Франция, Япония, Швеция, Испания и др. Во всех этих государствах при перестройке административных органов особое значение придается организационной гибкости, управлению инновациями, децентрализации, расширению свободы действий управленческого персонала. При этом везде и всюду одной из важнейших целей проводимых реформ является повышение качества государственных услуг и совершенствование механизма их распределения. В этой связи государственные учреждения сегодня все чаще рассматриваются как «предприятия по оказанию

услуг». В подобных условиях для государственных служащих интересы граждан как «клиентов» государственных учреждений и «потребителей» их услуг становятся все более приоритетными.

Ссылки:

1. К.Клок и Дж. Голдсмит Конец менеджмента. СПб.: Питер, 2004. С.128-129.
2. Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов/Д. Осборн, П. Пластрик. М.: Прогресс, 2001. С.13.
3. Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов/Д. Осборн, П. Пластрик. М.: Прогресс, 2001. С.50.
4. См. Показатели эффективности реформы государственного управления. М.: Алекс, 2004. С.35-53.
5. Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов/Д. Осборн, П. Пластрик. М.: 2001. С.285.
6. Денхарт Р. Вызовы третьего тысячелетия: будущее государственной службы // Государственная служба за рубежом. М: РАГС, 2000. № 3(34).
7. Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность / Под общ. ред. Л.В. Сморгунова. СПб: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2000.

References (transliterated):

1. K.Klok i J. Goldsmit Konets menedzhmenta. SPb: Piter, 2004. P.128-129.
2. Osborn D., Plastrik P. Upravlenie bez byurokratov/D. Osborn, P. Plastrik. M.: Progress, 2001. P.13.
3. Osborn D., Plastrik P. Upravlenie bez byurokratov/D. Osborn, P. Plastrik. M.: Progress, 2001. P.50.
4. Sm. Pokazateli effektivnosti reformy gosudarstvennogo upravleniya. M.: Aleks, 2004. P.35-53.
5. Osborn D., Plastrik P. Upravlenie bez byurokratov/D. Osborn, P. Plastrik. M.: 2001. P.285.
6. Denkhart R. Vyzovy tret'ego tysyacheletiya: budushchee gosudarstvennoy sluzhby // Gosudarstvennaya sluzhba za rubezhom. M: RAGS, 2000. No. 3(34).
7. Sravnitel'noe gosudarstvennoe upravlenie: teoriya, reformy, effektivnost' / Under general ed. L.V. Smorgunova. SPb: Izd-vo S.-Peterb. un-ta, 2000.