

УДК 316.35.023.6

Бюрократическая организация в условиях информатизации государственного управления



Логина И.В.

Аспирант кафедры государственного, муниципального управления и социологии Казанского национального исследовательского технологического университета

В статье анализируется эволюция представлений о бюрократии, рассматриваются основные концепции реформирования системы государственного управления на основе использования информационно-коммуникационных технологий, а также приводится обоснование важности сохранения бюрократической формы организации для государственного сектора в процессе реинжиниринга административных процедур.

Ключевые слова: бюрократия, информатизация, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), реинжиниринг, новый государственный менеджмент.

Общественные трансформации, переход от индустриального к информационному общественному укладу предъявили новые требования как к системе государственного управления, так и к самой структуре органов власти. В настоящее время стало очевидным, что хваленая рациональность бюрократической организации на практике показывает свою критичность: неповоротливая жесткая структура не позволяет быстро реагировать на возникающие проблемы, успешно адаптироваться к изменяющейся среде и эффективно выполнять свои функции. Прежде чем непосредственно перейти к исследованию бюрократической организации в современных условиях, следует дать краткий экскурс в историю вопроса.

Основоположником «рациональной бюрократии» является представитель немецкой исторической школы политической экономии Макс Вебер. В свое время появление бюрократической структуры было своеобразным прорывом. Она стала альтернативой средневековой административной системы управления, обладавшей чертами патриархальности. В подобной организации не существовало понятия равенства и справедливости в предоставлении государственных услуг. В большинстве простые люди из-за дискриминации по статусному принципу практически были неспособны получить необходимую помощь.

Вскоре на смену устаревшей и неэффективной патриархальной организации пришла бюрократия. Как отмечает М. Вебер, данная структура является

специальной формой социальной организации, характеризующейся строгой иерархией и специализацией государственных служащих в административном механизме, функционирующем на основе формализации управленческой деятельности с помощью специальных правил и стандартных процедур, отличающихся техническим совершенством и направленными на эффективное решение стоящих перед организацией задач. «Точность, скорость, однозначность, знание дела, последовательность, такт, единство, строгая субординация, уменьшение трений, затрат материальных и людских ресурсов: все это достигает максимального развития в бюрократической системе» [1].

Эффективность бюрократии во многом заключается в ее организационной форме. Она спроектирована таким образом, что используемые средства помогают наилучшим образом добиться намеченных целей. Как сама структура, так и механизмы реализации функций не подвержены прихотям как руководителей, так и простых работников.

Однако стоит отметить, что в ситуации разрастания бюрократических организаций возникает опасность во все большем преобладании в обществе таких воспитываемых бюрократией ценностей, как стабильность и порядок. Данные ценности, к сожалению, не всегда способствуют использованию новаторского, инновационного подхода, столь необходимого в условиях быстроменяющейся, конкурентной среды.

Исследованием дисфункциональных проявлений в бюрократической организации занимались такие представители современной управленческой науки, как М. Крозье, Р. Мертон, Ф. Селзник, А. Голднер, К. Клок, Дж. Голдсмит и др. Они подвергли критике веберовскую концепцию бюрократии как идеальной функциональной организационной структуры, рациональность которой способствует формированию эффективной управленческой системы. Несмотря на утверждения некоторых ученых о том, что «эти исследования не могут претендовать на оригинальность, поскольку сам термин “бюрократия” уже несет негативный оттенок и является синонимом формализма и канцелярщины в управлении» [2, с. 88], для нас представляет особый интерес изучение данных дисфункциональных аспектов бюрократии.

Так, например, как верно замечает Р. Мертон, «те самые элементы, которые способствуют эффективности бюрократической организации в целом, начинают воспроизводить неэффективность в определенных обстоятельствах» [3]. Так, с одной стороны, четкое следование правилам способствует эффективности бюрократии, а, с другой – ведет к превращению их в абсолюты. В свою очередь, это мешает быстрой адаптации к особым условиям и обстоятельствам. Таким образом, бюрократия теряет свою гибкость, работники организации ставят следование правилам и должностным инструкциям во главу угла, забывая при этом о важности реализации поставленных целей.

Заслуживает внимания интерпретация дисфункциональных аспектов функционирования бюрократической структуры, представленная М. Крозье. В своей работе «Феномен бюрократии» ученый выдвинул точку зрения о том, что, с одной стороны, эффективность данного типа организации основывается на ее рациональности, а с другой – ее функциональная стандартизация делает труд работников обезличенным, а их самих – лишь инструментами для выполнения обязанностей. Однако, как отмечает французский ученый, именно дисфункции сохраняют и усиливают бюрократическую структуру: «Бюрократическая система организации – это такая, в которой дисфункции стали главным элементом равновесия» [4].

Особый интерес представляет комплексный анализ дисфункциональных особенностей бюрократической системы управления, который предприняли К. Клок и Дж. Голдсмит. Ученые выделяют следующие негативные аспекты бюрократии:

– 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 [5, с. 128-129].

Как видим, выделенные еще М. Вебером положительные свойства бюрократических организаций, делающие данную структуру эффективной и функциональной, могут быть причинами определенных дисфункций и девиаций.

С конца 1980-х – начала 1990-х гг. в развитых странах происходит переосмысление парадигмы государственного управления. Все большее распространение получают новые концептуальные подходы, в основе которых – отказ от традиционных бюрократических методов управления и переход к «новому государственному менеджменту». По мнению Д. Осборна и П. Пластрика, это связано с тем, что «в мире быстрых изменений, технологической революции, глобальной экономической конкуренции, дифференцированных рынков, высокообразованной рабочей силы, требовательных потребителей, а также строгих фискальных правил централизованные вертикальные монополии оказываются слишком медлительными, слишком неоперативными и просто неспособными на изменения и инновации» [6, с. 52]. На фоне этих событий актуализируется концепция «предпринимательского государства», которая предполагает децентрализацию управления внутри правительственных структур и делегирование ответственности на более низкие уровни управления; пересмотр обязанностей правительства в том, что оно должно делать и за что платить, за что оно должно не делать, ни платить за это; сокращение размеров системы государственного управления; поиск более эффективных способов производства услуг, например, заключение контрактов на выполнение услуг, рыночные механизмы и платность услуг для потребителей; ориентацию на потребителя, включая публикуемые стандарты ка-

чества социальных услуг; определение и измерение размера услуг; реформы, ориентированные на то, чтобы упростить перестройку и сократить издержки самих реформ [6, с. 40].

Данные положения во многом легли в основу концепции нового государственного менеджмента (New Public Management). Как утверждают П. дю Гэй и Р. Бхен, фундаментальное положение данной концепции основывается на том, что бюрократическая организационная структура является неполноценной и поэтому необходимо выстроить более плоскую организационную форму, которая координирует и контролирует административный процесс, следуя логике эффективности, нежели чем оставить ту, которая функционирует в соответствии с нормами и правилами, типичными для традиционной веберовской бюрократии [7, с. 655–674; 8, с. 131–164]. Исходя из этого, новые организационные формы видятся наиболее приемлемыми решениями для наилучшего удовлетворения потребностей граждан.

Как отмечает П. Селф, наиболее явная трансформация, предложенная концепцией нового государственного менеджмента, состоит в продвижении управленческой культуры для государственного сектора, которая, как и в случае с частным сектором, ориентирована на результат. В подобной новой культуре эффективность управления вытесняется потребностью в результативности предоставления государственных услуг [9]. По существу, речь идет о реформировании правительства посредством замены устаревших иерархических организационных структур более динамичными сетями небольших организационных единиц; отмены практики авторитарных, спускаемых сверху вниз решений и политических программ на более согласованный подход, в основе которого снизу вверх направленная коммуникация. Такой подход, как отмечают К. Поллит и Дж. Бухарт, предполагает внедрение рыночных механизмов для усиления эффективности и продуктивности, для стимулирования участия всех заинтересованных лиц [10]. Стоит отметить, что на практике главными целями реализации концепции нового государственного менеджмента являются обеспечение большей прозрачности, большей эффективности и лучшего качества при сокращении издержек. Такая схема позиционировалась в качестве идеального процесса создания «изящного государства» с «изящным правительством», проводимым с помощью «изящного управления» [11, с. 267].

Таким образом, механизмы контроля и регулирования, присущие рыночным экономическим системам в сложных условиях политических и экономических изменений были определены в качестве наиболее эффективных регуляторов деятельности государственных учреждений [7]. Следуя этому положению, концепция нового государственного менеджмента предполагала реформирование

деятельности государственных учреждений и их регуляционных механизмов в соответствии с конкурентоспособным рынком. При этом инфокоммуникационные технологии рассматриваются как наиболее действенный инструмент усиления некоторых характеристик административной системы, в частности, прозрачности, измеримости и эффективности деятельности системы государственного управления, а электронное правительство трактуется как следующий шаг в совершенствовании деятельности государства [12; 13]. Так, по мнению Р. Хикса, информационные технологии в государственном управлении должны воздействовать на четыре основных принципа новой концепции: эффективность, подотчетность, децентрализация и рыночные способы функционирования [14].

Как известно, в недалеком прошлом большинство западных стран пыталось активно реконструировать систему государственного управления на основе положений данной концепции, используя при этом значительный арсенал информационно-коммуникационных технологий. Однако, как справедливо отмечают П. Данливи, Х. Марджетс, С. Бастоу, Дж. Тинклер, именно в принципах нового государственного менеджмента, на базе которых было разработано большинство программ реформирования, заложены причины провалов проектов по внедрению электронного правительства [15]. Во многом это связано с недооценкой влияния, оказываемого переходом от бюрократической структуры к рыночной, на соблюдение принципов равенства и беспристрастности, лежащих в основе регулирования демократических институтов [16; 17].

Реализация концепции «нового государственного менеджмента» не принесла значительных результатов ни России, ни другим странам. В настоящее время принципы нового государственного менеджмента начинают терять свои позиции, и все чаще раздаются призывы отказаться от использования преимущественно рыночной идеологии в процессах административного реформирования [18]. Сегодня на первый план выходит новая концепция административных реформ, основанная на понятии «good governance», которое трудно перевести на русский язык [19, с. 188; 20]. В сущности, данный термин предполагает переход системы государственного управления от жесткой, строго регламентированной организационной структуры к горизонтальным связям и способам взаимодействия.

Следующим этапом в развитии новой концепции государственного управления стало появление феномена «good governance». В программных документах ООН «good governance» наделяется следующими основными характеристиками: сотрудничество и совместная работа граждан и власти (Participatory); признание верховенства права (Rule of Law); прозрачность власти и ее решений

(Transparency); отзывчивость реагирования, оперативность (Responsiveness); ориентация на консенсус (Consensus Oriented); равенство и отсутствие дискриминации (Equity and Inclusiveness); результативность, эффективность и экономичность (Effectiveness and Efficiency) подотчетность власти гражданам (Accountability) [21].

Для обеспечения реализации данных принципов недостаточно ограничиваться внедрением и использованием в деятельности государственных органов информационно-коммуникационных технологий, которые во многом лишь автоматизируют сложившиеся механизмы управленческой деятельности. На сегодняшний день остро встает вопрос о преобразовании самих бюрократических государственных структур, поскольку электронное правительство, в частности, и информатизация государственных органов в целом являются лишь проекцией основных свойств политической, экономической, социальной системы на плоскость информационных технологий.

Влияние информационных технологий на организационную структуру можно метафорически сравнить с бетоном, который заливается в существующую форму и намертво скрепляет ее. Именно поэтому внедрению информационных технологий должен предшествовать реинжиниринг административных процедур – их перевод в электронную форму зацементирует организационную структуру и для ее последующего реформирования очень многое придется просто «разбивать» и создавать заново [22, с. 45].

Нельзя не согласиться с Дж. Фонтейном, который отмечает, что главный вызов для правительства заключается не в разработке архитектуры, поддерживающей сетевые транзакции и взаимодействие между виртуальными агентствами, а в реорганизации и реструктурировании институционального устройства сектора Government-to-Government, в котором эти транзакции изначально развивались и остаются до сих пор [23].

При этом встает вопрос: а какая структура будет наиболее полно соответствовать функциям и задачам системы государственного управления? По мнению ученых, в частности А. Корделлы, долгая история рационально-правовых систем, на которой основана деятельность бюрократических организаций, показывает, что они в большинстве своем были наиболее адекватными для организации административного аппарата и гарантом всеобщих ценностей равенства и беспристрастности, несмотря на их ограничения, которые являются предметом частой критики [11, с. 270]. Такая система служит гарантией реализации всеобщего равенства в государственной политике и беспристрастности в административной деятельности.

Справедливо замечание Н. Нория и Дж. Беркли о том, что ИКТ являются не только средством трансформации бюрократии в ориентированную на рынок

организацию, но и инструментом для поддержки бюрократических административных функций [24]. Так, внедрение ИКТ для автоматизации административных процедур может улучшить эффективность административной системы без изменения лежащей в ее основе логики.

А. Корделла предлагает альтернативный комплекс идей для обновления стратегий по электронному правительству в рамках концепции нового государственного менеджмента. Данная концептуальная модель учитывает предоставляемые ИКТ возможности, не нивелируя при этом роли бюрократических организаций как механизма реализации таких фундаментальных демократических ценностей, как равенство и беспристрастность. Так, автор исходит из идеи о необходимости сохранения бюрократической организации там, где она способна лучше, чем другие альтернативные структуры, обеспечивать координацию. Он ставит проблему выработки таких программ электронного правительства, целью которых стало бы совершенствование бюрократических процедур, необходимых для предоставления услуг. На его взгляд, это более важно, чем разрабатывать в соответствии с концепцией нового государственного менеджмента программы изменения природы этих услуг и процесса их предоставления [11, с. 270].

Не бюрократическая структура становится причиной многих проблем системы государственного управления, считает А. Корделла, а возросшая сложность и информационная перегрузка в тех административных процедурах, которые необходимы для предоставления государственных услуг. Он полагает, что ИКТ могут стать инструментом поддержания традиционных бюрократических организационных форм, если будет сохранена исходная миссия системы государственного управления, основанная на демократических принципах беспристрастности, равенства и честности. По мнению А. Корделлы, внедрение ИКТ позволит упростить многие виды деятельности госслужащих по оказанию услуг населению. Более того, ИКТ берут на себя функцию своеобразного надсмотрщика-контролера, который, благодаря превосходной вычислительной мощи, способен лучше контролировать фактическую координацию взаимозависимых бюрократических действий.

Таким образом, бюрократия до сих пор остается самой удачной формой для крупных организаций, и, прежде всего, для госучреждений. Однако современная бюрократическая форма во многом отличается от своей предшествующей структуры: она становится своеобразной «выжимкой» положительных черт веберовской бюрократии, а ее электронная форма позволяет автоматизировать рутинные задачи, сделать систему быстрее и эффективнее, а также обеспечить демократические принципы равенства, беспристрастности и честности в предоставлении государственных услуг.

Литература:

1. Weber M. The Theory of Social and Economic Organization. – New York: The Free Press., 1947.
2. Альпидовская М.Л. Концепция рациональной бюрократии индустриального общества М. Вебера // Вестник Финансовой Академии. – 2007. – № 2. – С. 82-89.
3. Merton R.K. Social Theory and Social Structure. – New York: The Free Press., 1968.
4. Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon. – Chicago: University of Chicago Press, 1964.
5. Клок К., Голдсмит Дж. Конец менеджмента. – СПб: Питер, 2004. – 368 с.
6. Осборн Д., Пластик П. Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства. – М.: ОАО Изд-кая группа «Прогресс», 2001. – 536 с.
7. Gay P. Du. Making up Managers: Bureaucracy, enterprise and the liberal art of separation // The British Journal of Sociology. – 1994. – № 45(4). – С. 665-674.
8. Bhen R.D. The New Public Management Paradigm and the Search for Government Accountability // International Public Management Journal. – 1998. – № 2(1). – С. 131-164.
9. Self P. Rolling Back the State. Economic Dogma & Political Choice. – New York: St. Martin's Press, 2000.
10. Pollit C., Bouchaert G. Public Management Reform. – Oxford: Oxford University Press, 2004.
11. Cordella A. E-government: towards the e-bureaucratic form? // Journal of Information Technology. – 2007. – № 22. – P. 265-274.
12. Bellamy C., Taylor J. Governing in the Information Age. – Buckingham: Open University Press, 1998.
13. Fountain J.E. Theory of Federal Bureaucracy, in J. Nye and E. Kamarck (eds.) Governance.com. Democracy in the Information Age. – Washington, DC: The Brookings Institute, 2002.
14. Heeks R. Reinventing Government in the Information Age // International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform. – London: Routledge, 2002. – P. 9–21.
15. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management Is Dead – Long live digital-era governance // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2006. – № 16.3. – P. 467-494.
16. Chapman R.A. Concepts and Issues in Public Sector Reform: The experience of the United Kingdom in the 1980s // Public Policy and Administration. – 1991. – № 6 (2). – P. 4–19.
17. Willcocks L., Harrow J. Introduction // Rediscovering Public Services Management. – Maidenhead: McGraw Hill, 1992.
18. Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию «governance» // Политические исследования (Полис). – 2003. – № 4. – С. 50-58.
19. Чугунов А.В. Электронное правительство: базовые концепции и российская практика // Интернет и современное общество: Труды IX Всероссийской объединенной конференции. СПб., 14-16 ноября 2006. – СПб.: Филологический ф-т СПбГУ, 2006. – С. 187-192.
20. Павлютенкова М.Ю. Электронная Россия» как инструмент административной реформы. – URL: <http://www.mdi.ru/encycl.php?RubricID=3639>
21. Чугунов А.В. Электронное правительство: эффективность политики внедрения информационно-коммуникационных технологий в государственное управление – URL: <http://www.gosbook.ru/node/19267>
22. Солодов В.В. Электронная бюрократия: постбюрократия или сверхбюрократия? // Власть. – 2007. – № 4. – С. 41-45.
23. Фонтейн Дж. Институциональное развитие в виртуальном государстве: недостающее звено в технологическом видении e-government. – URL: <http://www.gosbook.ru/node/10922>.
24. Nohria N., Berkley J.D. The Virtual Organization (bureaucracy, technology and the implosion of control) // The Post-Bureaucratic Organization. – London: Sage, 1994.

Bureaucratic Organization in the Context of Informatization of Public Administration*I. Loginova**The Kazan National Research Technological University*

The article dwells upon the evolution of ideas of bureaucracy, carefully examines key conceptions of public administration reformation and argues the necessity of preservation of bureaucratic organizational form for public sector in the process of administrative procedures reengineering/

Key words: bureaucracy, informatization, information and computing technologies (ICT), reengineering, new public management.