

ФИЛОСОФСКИЕ ОСНОВЫ НОВЫХ ПОДХОДОВ К ПРОЦЕССУ УПРАВЛЕНИЯ: ЭВОЛЮЦИЯ СОЗНАНИЯ УПРАВЛЕНЦЕВ В XX СТОЛЕТИИ

Работа представлена кафедрой политологии.

Научный руководитель – доктор политических наук, профессор Р. М. Вульфович

В статье рассматривается эволюция сознания управленцев на протяжении XX в. В результате анализа были выявлены различные теоретические обоснования необходимости предоставления управленцу максимальной самостоятельности при принятии решений.

The evolution of managers' consciousness during the 20th century is considered in the article. The author reveals various theoretical substantiations of the necessity of granting maximum independence in decision-making to a manager.

Быстрые изменения, происходящие в мире, во все времена заставляли правительства многих стран реформировать существующую систему государственного управления с целью адаптации ее к динамично меняющейся политической и экономической среде. К факторам, играющим роль внешних стимулов для административных преобразований, можно отнести глобализацию экономических и культурных отношений, растущую потребность населения в получении более качественных услуг от государственного сектора, сохраняющийся дефицит государственных бюджетов, развитие телекоммуникационных технологий, сдвиги в социально-демографической структуре общества и др. Но немаловажными всегда являлись и внутренние факторы, стимулирующие преобразования. В частности, мы говорим об изменении сознания самих управленцев, растущей потребности в самостоятельности, творческой активности, ответственности как в бизнесе, так и в публичном управлении.

Поэтому многие страны активно проводили реформы в системе государственного управления, включающие в себя: изменение методов государственного регулирования,

модернизацию государственной службы, разработку новой концепции составления бюджета, внедрение современных информационных технологий, формирование конкурентной среды, обновление административных процессов, что позволяло повысить эффективность работы органов исполнительной власти и всего публичного сектора в целом. Особенно активно такие реформы стали проводиться с начала XX в.

Безусловно, что такого рода изменения были невозможны без теоретико-методологической базы, той или иной управленческой концепции. Более того, управленческие реформы и нововведения были следствием теоретических концепций, которые обосновывали необходимость тех или иных перемен.

Предметом нашего исследования является эволюция сознания управленцев. В связи с этим нам необходимо выявить существенные теоретические обоснования необходимости предоставления человеку максимальной самостоятельности при принятии решения и вовлечение его в активную публичную деятельность.

Традиционная модель организации государственного управления господствовала на протяжении десятилетий. М. Вебер

считал бюрократию наиболее эффективной организацией для решения сложных задач современной ему экономической и социальной жизни. Он разрабатывал свою концепцию в эпоху Германской империи, в условиях стабильности, так как монархическая форма правления – это стабильность с точки зрения передачи власти по наследству, с точки зрения невозможности радикальных перемен (без изменения всего государственного строя) и отсутствия необходимости в этих переменах. Таким образом, в стабильных условиях монархии бюрократия функционирует достаточно эффективно, как и в любой другой среде с низкой динамикой политического и экономического процесса.

Под рациональностью М. Вебер понимал действия или способ организации, направленные на достижение четко определенных целей. Он считал, что бюрократическая форма организации отличается четкой специализацией, иерархией, правилами, беспристрастностью, штатными чиновниками, нацеленностью на карьеру и четкой границей между личной и общественной деятельностью.

До М. Вебера, как правило, данный тип управления (бюрократический) не находил приверженцев. Например, принципиально иного взгляда на бюрократию придерживался в более ранний период К. Маркс. Он достаточно точно обозначил негативные черты бюрократии в работе «К критике гегелевской философии права»¹: подмену общественного интереса частным интересом власти и конкретного чиновника, формализм, притязания на монопольную компетентность, неспособность бюрократии решать конкретные проблемы общества.

Бюрократия, по мнению К. Маркса, есть «организм-паразит», принципиально неспособный быть ни носителем разума, ни выразителем общих интересов. То есть К. Маркс изначально отрицал полезность бюрократической системы управления, создавая свою концепцию, одним из положений которой был тезис о постепенном от-

мирании государства. Но в период возникновения и процветания бюрократической модели публичного управления сознанию управленцев соответствовала именно эта концепция, доказательством чего является столь долгое следование принципам строгой иерархии, подчиненности, следование правилам и установленным нормам. Сторонниками традиционного управления в бизнесе были Ф. Тейлор, разработавший концепцию «научного менеджмента», и А. Файоль, представляющий административную теорию управления. В основных характеристиках эти концепции схожи с теорией бюрократии М. Вебера.

И, несмотря на существование противников жесткой иерархии, традиционная модель долгое время являлась доминирующей как в публичном управлении, так и в бизнесе. И только начиная с середины XX столетия наиболее развитые демократические общественные системы стали на практике ощущать наличие отрицательных сторон данной модели управления.

Так, во многих исследованиях середины века мы можем встретить критику бюрократии. Р. К. Мертон в своей работе «Бюрократическая структура и индивидуальность» отмечает: «Общество в целом, тем не менее, подчеркивает несовершенство бюрократии, что подтверждает факт превращения “ужасного гибрида”, “бюрократа” в эпитеты, бранные слова»². По его мнению, бюрократия не способна меняться в соответствии с изменяющимися условиями. И это приведет к тому, что навыки и обученность людей (чиновников) в новых условиях могут стать невостребованными. Чиновники станут неспособными осуществлять деятельность по управлению общественно значимыми функциями. Таким образом, в рыночных условиях была необходима соответствующая модель управления.

Параллельно с концептуальными изменениями в публичном управлении в XX в. продолжали развиваться различные теоретические подходы к процессу бизнес-управ-

ления. К примеру, Анджей Хажински выделяет несколько направлений в бизнес управлении. Следует отметить, что, конечно, бизнес-организации обладают большей адаптивностью, чем административные органы, и именно для таких организаций разрабатывались эти концепции, но в данном случае нас больше интересует то, что они, являясь тенденцией, отражали общую эволюцию сознания управленцев. Прежде всего это теория человеческих отношений и семейство идей под названием теории новых человеческих отношений. Представителями первой являются Э. Мэйо, Дж. Браун, Ф. Ротлисбергер и У. Диксон. Теории новых человеческих отношений представлены такими именами, как К. Арджирис, У. Беннис, Р. Блейк и Дж. Моутон, Ф. Герцберг, Р. Лайкерт, Д. Макгрегор, А. Маслоу, Э. Шейн.

Существенными характеристиками теории человеческих отношений можно назвать: концентрацию на человеке, а не на механизмах или экономике; существование людей в условиях организационной среды, а не в рамках неорганизованного общественного контекста; мотивацию работников как ключевую управленческую задачу; командную работу, координацию и кооперацию членов группы; стремление организации и индивидов к достижению максимальных результатов при минимальных затратах

Таким образом, появилось осознание того, что, безусловно, эффективное управление невозможно без определенной четкой системы, но выстраивание жесткой вертикали и определение четких правил и механизмов не всегда дает положительные результаты. Жизнь нельзя подогнать под правила, а инициативу и творчество человека нельзя загнать в рамки. Возможно другое управление, построенное на горизонтальных сетях и связях. И в этой системе приоритетным является человек с его меняющимися потребностями и возможностями, а не свод правил и установок. Также нема-

ловажным является мотивация человека в достижении максимальных результатов при минимальных затратах. Ориентация прежде всего на максимальный результат при минимальных издержках стала новым правилом для любой управленческой структуры или компании.

Приоритет в теории новых человеческих отношений, как считают Н. Маргулис и А. Райя, отдавался следующим ценностям:

«1. Обеспечение возможностей выполнения индивидами своих функций как человеческими существами, а не производственными ресурсами.

2. Предоставление возможностей каждому члену организации, а также самой организации полностью раскрыть свой потенциал.

3. Стремление к повышению эффективности организации в терминах достижения всех ее целей.

4. Попытка создания внешней среды, в которой возможна ответственная и бросающая вызов работа.

5. Предоставление возможности членам организации влиять на отношение к труду, организации и внешней среде.

6. Обращение с отдельными человеческими существами как с людьми, характеризующимися сложным набором потребностей, каждая из которых является значимой»³.

Развиваясь, теории человеческих отношений все более углублялись в изучение человека и его поведения в системе управления. Стали появляться новые теории в рамках общего течения идей под названием «Новые человеческие отношения». Так, к примеру, все более актуальным становилось изменение отношения к сотруднику организации. Теперь управленцы все более чувствительны к каждому индивиду, который не рассматривается просто как человеческий ресурс или винтик в огромной бюрократической машине. Каждому индивиду представлена свобода проявления своей инициативы в достижении целей компа-

нии и представлении ее интересов. Одним из самых важных элементов этих концепций является именно появление возможности проявления себя и раскрытия полностью своего потенциала и творческих возможностей. В сознании управленцев появилось понимание того, что человек является самым главным источником идей и новых возможностей. Поэтому любая организация должна стремиться создать такие условия труда, в которых любому индивиду была бы предоставлена свобода проявления себя для достижения результатом.

Такие перемены произошли в сознании бизнес-управленцев в послевоенный период. И начиная с 50-х гг. XX в. стали появляться новые теории уже в публичном управлении. Они представляли собой некий синтез бизнес и публичного управления.

Среди многочисленных подходов к организации процесса публичного управления «Новый публичный менеджмент» сыграл особую роль в связи с высокой степенью ориентации этой модели на эффективность, т. е. результативность процесса управления. Новая модель государственного управления стала результатом длительного периода поисков его эффективности, который, как считают некоторые исследователи, начался в конце 40-х гг. XX в., когда крупнейшие государства столкнулись с недостатком ресурсов перед лицом глобальных задач. Основные черты новой модели государственного управления заимствованы в негосударственном секторе экономики. Их оформление в организационную модель и идеологию практики государственного аппарата произошло во второй половине 70-х гг. XX в., которые принято связывать с внутригосударственными инициативами премьер-министра Великобритании М. Тэтчер и президента США Р. Рейгана.

Как отмечает Л. В. Сморгунов, «основной причиной модернизации государственного аппарата были бюджетный дефицит и растущее давление на государственные расходы комбинации факторов социально-

го порядка, вызванных увеличением числа пенсионеров при катастрофическом снижении экономически активного населения, ростом безработицы и постоянным ростом потребительских ожиданий населения не только относительно общих стандартов жизни, но и относительно стандартов общественных услуг, оказываемых государством»⁴.

Таким образом, правительства развитых стран (независимо от того, какие политические силы их формировали) пошли на частичную или более радикальную перестройку системы управления публичным сектором, что свидетельствует о наличии общей потребности в административных реформах, хотя и в разное время и с различной интенсивностью. Как пишут Д. Осборн и П. Пластрик, «необходимость породила обновление системы государственного управления»⁵.

В книге «В поисках эффективного управления» Т. Питерс и Р. Уотермен⁶ выявили, что имеется ряд характерных черт, которые могли бы быть заимствованы из сферы негосударственного управления:

1. Приверженность действию.
2. Быть ближе к клиенту.
3. Самостоятельность и предприимчивость.
4. Эффективность через людей.
5. Выполнять работу, несмотря на изменения в системе ценностей.
6. Выбор сферы деятельности.
7. Простота структуры, не раздутые штаты.
8. Сочетание «жесткости» и «мягкости».

«Подобные изменения получили название трех “э” – экономия, энергичность и эффективность – и оказали глубокое воздействие на понимание как роли управления при определении государственной политики, так и статуса государственного служащего»⁷.

Таким образом, для администратора, менеджера, управленца сформировались совсем другие понятия управления в пуб-

личном секторе. Стало ясно, что для эффективности тех или иных реформ в публичном секторе важно прежде всего умение принять правильное решение в наиболее короткие сроки. Для каждой публичной структуры важно стать более гибкой, готовой как можно быстрее вступить на неизведанную почву. Стало необходимо чутко прислушиваться к запросам клиента и реагировать на его требования, осознавать огромную силу стимулирования сотрудников в проявлении ответственности и инициативности, в отказе от рутинных и покорного следования инструкциям.

В сознании современных управленцев появилось четкое убеждение, что публичные организации и менеджеры должны уметь выполнять работу, несмотря на изменения в системе ценностей (смена той или иной партийной идеологии). Главной ценностью должны быть такие ориентиры, как профессионализм, концентрация на конкретных требованиях клиента или местного сообщества. И хотя реализация основных целей должна контролироваться сверху, нижние иерархические уровни должны быть самостоятельны в действиях, способствующих достижению этих целей. Необходим баланс между централизованным управлением и свободой действий на местах.

Традиционные бюрократические методы государственного управления с позиций «Нового государственного менеджмента» были подвергнуты жесточайшей критике как «подавляющие предпринимательскую инициативу, ограничивающие выбор, как предпосылка перепроизводства ненужных услуг и как условие для разбазаривания средств, нерезультативности. А рынок, точнее рынки в различных сферах, рассматривались как нечто противоположное и положительное:

поощряя конкуренцию, они максимизируют свободу выбора, увеличивают результативность в различных формах, создают условия для расцвета предпринимательской инициативы в рамках государства»⁸.

В ходе исследования мы проследили развитие управленческой мысли, которое привело к изменению философского обоснования управленческих концепций с середины XX в. Перемены в обществе оказали влияние на традиционную модель государственного управления, которая перестала быть эффективной и отвечать требованиям времени. Разрешение этого кризиса предполагало именно смену модели государственного управления. И начиная с 50-х гг. XX в. стали появляться новые теории уже в публичном управлении.

Анализ политологической и управленческой литературы позволил выявить новые ценности в сознании современных управленцев. Так, публичные организации и менеджеры должны уметь выполнять работу, несмотря на изменения в системе ценностей (смена той или иной партийной идеологии). Главной ценностью должны быть такие ориентиры, как профессионализм, концентрация на конкретных требованиях клиента или местного сообщества. Несомненно, что реализация основных целей должна контролироваться сверху, но в то же время нижние уровни должны быть самостоятельны в действиях, способствующих достижению этих целей. Необходим баланс между централизованным управлением и свободой действий на местах.

Таким образом, мы видим, что в XX столетии произошли огромные перемены в качестве публичного управления, что прежде всего связано с изменением сознания самих управленцев.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Маркс К. К критике гегелевской философии права. Вильнюс: Минтис, 1985. С. 13.

² Мертон Р. К. Бюрократическая структура и индивидуальность // Классики теории государственного управления: Американская школа / Под ред. Дж. Шафритц. М.: МГУ, 2003. С. 133.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

³ *Хажински А.* Гуру менеджмента / Пер. с англ.; Под ред. Ю. Н. Каптревского. СПб.: Питер, 2002. С. 42.

⁴ *Сморгунов Л. В.* Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2000. № 1. С. 58.

⁵ *Осборн Д., Пластрик П.* Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства / Общ. ред. и вступ. ст. Л. И. Лопатникова. М.: Прогресс, 2001. С. 40–41.

⁶ *Питерс Т., Уотерман Р.* В поисках эффективного управления (опыт лучших компаний) / Общ. ред. Л. И. Евеноко. М.: Прогресс, 1986. С. 230.

⁷ *Питерс Б., Райс В.* Социальная политика и управление: вчера и сегодня // Политическая наука: новые направления / Науч. ред. Е. Б. Шестопап. М.: Вече, 1999. С. 609.

⁸ *Грей Э., Дженкинс Б.* От государственного управления к государственному менеджменту: переоценка поворота? // Государственная служба. Проблемы реформирования. Зарубежный опыт. М., 1995. Вып. 8. С. 8.