
ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУЦИЙ

АЛЬВИДАС РАЙПА - доктор социальных наук, доцент Каунасского технологического университета,

ВАЙНИУС СМАЛСКИС – аспирант Каунасского технологического университета

THE PROBLEMS OF PUBLIC SECTOR MODERNIZATION

ALVYDAS RAIPA, VAINUYS SMALSKIS

Summary

Democratic government and public administration modernization presumes equality, majority rule, participation, accountability. The meanings of those values have changed over time, and have been significantly expanded in recent decades. Major dimensions of modern democratic administration include management innovations, citizen participation, bureaucratic representatives, administrative effectiveness.

During the past fifteen years, total quality management (TQM) had a serious impact on business management and has begun to spread to public sector structures. TQM requires all structures and members of organization to constantly change standards, methods and procedures of activity, significant improvement organizational culture and modernization organization philosophy.

The essential of TQM must be customer – supplier interfaces. A lot of theoretical concepts and statements of TQM included changes and steps in improvement customer satisfaction.

There are number of arguments about the natural of TQM which limits its application to the public sector. The most frequently advanced are: the public sector is more resistant to change; public sector managers are not ready to change organizational principles, environment and culture; public sector provisions are more complicated than private.

Введение

Термин управление государственных институций проще всего объяснять как средства, предназначенные организовывать, концентрировать человеческие, финансовые, информационные и технологические ресурсы, достигая целей различных социальных групп. Организации государственного сектора, совершенствуя поиски эффективности деятельности, используют различные методы и технику, направленные на изменение структурализации процесса работы, укрепления мотиваций потребностей работающих, совершенствования оценки их деятельности. К самым существенным из них относятся усилия управленческих организаций в достижении эффективности, направленные на совершенствование организационной среды, гарантирование возможностей альтернативных решений в организационных структурах.

Происходящие изменения в основных сферах управления: политике и администрировании – предопределены различиями структурных частей общества,

происходящими трансформациями, процессами глобализации, технологиями формирования государственной политики, принятия и реализации решений, методами и процедурами. Появляются новые системы управления и администрирования, новые формы ответственности, которые выражают модернистские и постмодернистские тенденции государственного управления, а также соответствующие им изменения содержания.

Ключевые слова: управление государственных институций, модернизация государственных институций, всеобщее управление качеством, стратегия модернизации, демократия и управление.

Теоретики отмечают происходящие изменения в системах государственного управления современных государств, трансформации традиционных парадигм управления в стандарты «нового управления», - начавшиеся и получившие ускорение еще во второй половине XX в. Специалисты, исследующие среду организаций и изменения в условиях глобализации, чаще всего идентифицируют изменения в политической, правовой, социокультурной, экономической и технологической сферах [8]. Упомянутые изменения требуют от государственных институций качества новых услуг, эффективного приспособления к формам среды и иного рода политической ответственности при решении группами интересов поднятых проблем.

Зачастую группу таких изменений, напрямую влияющих на эффективность деятельности, целесообразно назвать изменениями моделей менеджмента, техники процедур, которые стремятся сделать государственное управление более современным и системным. Следовало бы выделить развитие техники качественных методов, компьютеризированное управление проектами, информационное обеспечение управлением процедурами и контрактами, процессы приватизации, происходящие в глобальном пространстве, которые С. Hood именует мегацелями [10; 152].

Цель исследования: усилия авторов, руководствующихся возможностями методологии системного исследования, классическими и современными теориями управления и менеджмента, их оценками, направлены на анализ модернизации условий и процессов государственных организаций.

Задача исследования: выделить и обобщить новейшие тенденции, условия деятельности организаций государственного сектора. Научную новизну отражают методологические поиски и попытки выделить параметры стратегии модернизации, обобщить структуру и степень модернизации.

Методы исследования. При выполнении настоящей работы был проведен сравнительный анализ научной литературы, документов и практики, анализ теоретических парадигм, моделей, концепций, институционный и системный анализ управленческих инноваций, с использованием методов теоретической прогностики.

Модернизация государственного управления

Современная литература по государственному управлению чаще всего выделяет и анализирует направления модернизации как только ему присущую черту или необходимый набор методов и мер. Сравнительный анализ этих «прописных» мер показывает их схожесть, позволяет составить представление об их осуществлении [10, 3-5].

Идеи модернизации государственного сектора по существу чаще всего имеют антибюрократические (антывеберские) установки. Согласно с ними модернизация государственного сектора требует глобальных изменений в дефиниции государственных организаций :

- управленческое поведение, ориентированное на результативность деятельности, должно заменить поведение, ориентированное на регулирование и правила;
- новые формы «постбюрократического» контроля должны заменить «бюрократический» контроль. Они ориентированы на децентрализацию, уменьшение финансовых барьеров, бюджетный процесс новых форм, расширение контрактов с менеджерами, а также комплексное руководство и повышение ответственности администраторов и управленческих программ;
- разнородная деятельность, поощряющая эффективность администраторов, прежде всего – мотивационная (развитие конкуренции, обучение персонала);
- поддержка потребителей – граждан, стремящихся к качеству;
- поддержка культуры администрирования, объединяющей названные цели;
- развитие механизма обратной связи: систематический мониторинг деятельности а также оценки результатов [8, 348-349].

В попытках обобщить модернизацию государственного сектора, его стратегические возможности используются разные дефиниции и различные термины. Такие термины, как: "новое управление", поиски его совершенствования, менеджмент качества, организационная эффективность, продуктивность государственного сектора - в западном обществе реализуются различными методами. Но различия эти незначительны, они не отражают различных концепций их реализации, посвященных модернизации государственного сектора. Их авторы не исключают возможности выделить единые концепции модернизации государственного сектора. В этом случае имеется ввиду условно похожие внешние изменения государственного сектора, которые могут быть осуществлены в качестве катализаторов модернизации. В ряде публикаций мы можем обнаружить попытки выделить единые стандартизованные критерии модернизации, которым чаще всего присущи такие качества:

- стремление использовать более строгие критерии оценки – измерения, строже используя государственный бюджет;
- стремление быть более гибкой организацией (политикой, стратегией), так как решение проблем значительно усложняется, то немалая часть проблем государственного сектора прогнозируется лишь частично;
- стремление гарантировать полную легитимизацию деятельности административных институций и систем власти;
- растущее политическое влияние административных институций и систем на деятельность;
- стремление осуществить надежды персонала административных структур, модернизируя государственный сектор.

Разумеется, такое точное перечисление специфических критериев модернизации государственного сектора в определенном смысле противоречит единой концепции модернизации государственных институций. Логичнее всего, когда предлагаемые выдвинутым целям модернизации ответы, парадигмы, концепции – идентичны, соответствуют друг другу, то есть необходимость идеи модернизации тесно связана с процессом модернизации. Для достижения этого взаимодействия необходима стратегия модернизации государственного сектора, как осознанный фактор эффективности деятельности. На теоретическом уровне можно идентифицировать следующие элементы стратегии модернизации государственного сектора:

- прежде всего необходимо отделить «глобальную» стратегию от дифференцированных и специализированных, частичных стратегий;
- стремление глубже детализировать внутреннюю и внешнюю среды стратегии модернизации, как основные направления усилий модернизации;
- стратегия модернизации государственного сектора, в зависимости от различных взглядов на модернизацию, может быть намечена и спланирована как на более продолжительный, так и на условно краткий промежуток времени;
- модернизация государственного сектора может определяться «строгой» стратегией, основанной на точных аспектах организационной структуры и финансов, системах контроля, или «нестрогой» стратегией, чаще всего объединяющей воззрения культуры и аспекты, взгляды персонала;
- стратегии модернизации могут быть организованы на основе «деятельности» или «действия», которые, в свою очередь, в аналитическом смысле могут быть классифицированы как стратегические «предвидения» или «исправления»;
- стратегии, в зависимости от ответственности сферы модернизации, могут быть наименованы как «политическая», «экономическая», «социальная» и т.д.;
- другая потенциальная возможность классификации стратегии модернизации может быть понимаема как количественные и качественные параметры стратегии модернизации;
- разнообразие стратегий модернизации может определить микро-, мезо- и макроуровни систем и организаций [9; 45-48].

Особо значимыми условиями и факторами стратегии модернизации суть организационная культура, расположение ресурсов, стиль руководства, обучение персонала, философия управления, создание и внедрение информационных и коммуникационных систем, создание механизмов контроля и оценки. Мы можем при анализе упомянутых систем и факторов идентифицировать различные, иногда совершенно противоположные виды стратегии модернизации, в зависимости от ранее названных условий и сочетания факторов.

Первым видом стратегии может быть названа стратегия управления контрактами, которая чаще всего используется на локальном уровне государственных институций и предназначена для обоснования распределения обязанностей и функций между политиками и менеджерами, чтобы децентрализовать ответственность, основывая новую культуру управления.

Второй вид стратегии модернизации государственного сектора основывается на неформальной коммуникации (общении). Такой тип организационной культуры может быть использован в небольших и не очень активных организациях, которым свойственна точная ориентация клиентов, частично ориентированная ответственность руководства, совершенствование слабо действующей организационной структуры контроля и коммуникационных соединений.

Самый интересный вид стратегии модернизации – это смешанная стратегия модернизации государственного сектора. Организации, имеющие эту форму стратегии, овладели определенным системным мышлением, т.е. стремятся соединить независимые отдельные сферы, направления, элементы модернизации в системный путь, стремясь сбалансировать стратегические, культурные и процедурные условия, необходимые для деятельности организаций. Такие организации пытаются подготовить хорошо сбалансированную концепцию модернизации, имея в виду, что деятельность одной специфической сферы или направления всегда оказывает влияние на другие сферы или направления организации. В этом случае организации ищут в каждой части процесса модернизации стратегических совпадений, соответствий, тем самым гарантируя гибкость организационной деятельности, возможное продолжение этой деятельности [11, 353-355].

Одно из условий модернизации – это управленческое творчество, которое характеризуется как процесс, когда в организации есть благоприятная среда для генерирования и реализации новых идей. Хотя индивиды (члены организации) и играют важную роль, но управленческое творчество чаще всего представляется групповым процессом, способствующим появлению, оценке, принятию или отбору идей при участии группы членов организации [6, 369-375].

Авторы, исследующие аспекты управленческого творчества, оговаривают соотношение творческого руководства и творческого менеджества, концентрируя внимание на месте административного лидера в процессе творчества. В научной литературе управленческое творчество чаще всего представляется как процесс, а не как результаты или идеи.

Управленческое творчество характеризуется как процесс, состоящий из необходимых отдельных видов деятельности [5, 14-18]. Первый вид деятельности известен в качестве значения информации и знаний при решении проблем организации и принятии решений. Руководители, менеджеры обязаны иметь потоки информации и владеть ими при поиске решений, согласия. Решение проблем, основанное на использовании информации, обеспечивает возможность выбрать альтернативные потенциальные пути решения, учитывая широкий спектр разнообразных факторов, свойственных имеющейся и потенциальной эффективности.

Поиск согласия и оценка различных взглядов могут быть вторым видом деятельности, как следствие управленческого творчества, потому что административное творчество зависит от генерирующих и принимающих новые идеи или от оппонированных им. Но следует подчеркнуть, что особенно важно умение убеждать, потому что люди любят убеждать, быть убеждаемыми и убежденными. Эффективное согласие часто достигается при критике идей, убеждении оппонентов, потому что одни идеи, если не пользуются поддержкой групп разных интересов, часто дают нулевой эффект [7, 47-50].

Начало реализации идей считается третьей формой творчества в управленческой деятельности. Энергичное движение от фазы генерации идей к их практическому осуществлению и объективную оценку полученных первых результатов многие теоретики считают очень важным [2, 30-32]. На фазе осуществления делается попытка мобилизовать усилия членов организации для реализации новых идей, используя методы управления и менеджмента, мотиваторы и т.д.

Планирование, выделяемое многими специалистами, – это четвертый вид деятельности в достижении творческого процесса управления. Оно прямо влияет на творчество управленческих действий [3]. Планирование есть абстрактный процесс, но планирование и стратегические разработки – обязательны: они предусматривают задачи комплексной деятельности, в том числе знания, политику, методы и фазы реализации. Стратегически мыслящие лидеры организации планированием закрепляют будущие результаты деятельности организации, оценивают новые идеи, их пригодность выработанному предназначению организации и готовят новые варианты миссии, видения и философии организации.

Важное место в современном менеджменте занимает применение новейшей теории организации, отделяющей факты от оценки и использующий эмпирические научно-исследовательские методы, объединяющие информацию из разных источников. Современная теория организации взаимодействует с интеграционным процессом, в нее вводятся теории систем, информационная теория, она сочетается с теориями роста организаций, управления всеобщим качеством и общественными организациями.

Разные системы управления и менеджмента: управления ресурсами, мониторинга деятельности, менеджмента информации, всеобщего качества и т.д., – стали особенно важными в государственном секторе, вместе с тем часто подвергаются критике и

противоречивым оценкам. К примеру, разные авторы не очень высоко ценят возможности создания механизмов контроля за деятельностью упомянутых систем менеджмента и управления. Можно спорить, годится ли выражение «контроль – это не менеджмент», но нельзя поддержать мнения, что контроль процессов менеджмента исключительно рутинное и более всего связанное с процессами занятия. Реальный менеджмент и реальное администрирование – это творческая, иногда даже агрессивная деятельность, более всего связанная с конкретными менеджерами, их деятельностью.

В XXI в. управление государственным сектором естественно должно продолжить начавшиеся во второй половине XX в. перманентные реформы, связанные с новыми териями управления и инновациями практики. Авторы, оценивая функционирование государственных институций во второй половине XX в., все чаще отмечают экстенсивный характер изменений, эволюцию традиционных, стандартных методов управления и менеджмента. Вместе с тем, теоретики управления самые большие надежды связывают с возможными изменениями государственных институций в XXI в. и прогнозируют более быстрое расширение теоретического обобщения и концептуализации деятельности государственного сектора.

Теоретические парадигмы "нового менеджмента" отражают современные изменения форм и методов управления в государственном секторе. "Новый менеджмент" есть современное определение, употребляемое для обобщения того, как используемая в частном секторе техника менеджмента трансформируется в практику государственного сектора. "Новый менеджмент", начав складываться в Великобритании, затем появился в США, Австралии и особенно в Новой Зеландии, позднее в Скандинавии и других странах Европы, стал составной частью перестройки менеджмента, известной под названием «революция менеджмента». Она соединила происшедшие в этих странах изменения в управлении ресурсами, структурализацию планирования услуг, распределение, формулирование правил и рычагов регулирования, согласование основных задач управления и администрирования: предоставление услуг, снабжение, посредничество, подготовку и реализацию контрактов [12, 3-4].

Современный новейший менеджмент состоит из нескольких составляющих: государственной власти, исполнительных институций, ресурсов и жителей. "Новый менеджмент", не взирая на критику частью теоретиков и практиков некоторых структурных элементов новейшего менеджмента (например, упрощенный взгляд на контрактное право, роль соединения и переноса популярных идейных положений и законов микроэкономики в государственный сектор), не является «криком моды» или кратковременным увлечением теоретиков менеджмента. Более того, "новый менеджмент" достаточно нейтрален в идеологическом отношении, более гибок в расширении деятельности государственных институций в контрактной сфере, в нем делается попытка объединить традиционные задачи государственного сектора (осуществление, выбор и др.) с современными задачами рынка, приватизации, децентрализации и др. "Новый менеджмент" появился и развивается, обобщая реальные эксперименты, реформы государственного сектора, рекомендуя новые способы управления и эффективности услуг.

Системы управления и менеджмента, разумеется, нельзя воспринимать как панацею, как универсальное средство решения всех проблем общества. Ясно, что системы управления и менеджмента являются лишь одним из основных компонентов в комплексном менеджменте. Творчество и ориентирование людей могут принести успех и результативность лишь тогда, когда системы менеджмента будут направлены на осуществление определенного курса в достижении эффективности и процесса организации, деятельности персонала, решая финансовые, организационные проблемы, планируя, разрабатывая стратегию, прогнозируя задачи будущего организаций.

Применение систем менеджмента управления обуславливает общественный политический строй, когда общество продолжает поддерживать политические партии и их лидеров, обещающих улучшить эффективность управления. Системы менеджмента создают возможность лучше использовать государственный бюджет, отобрать наиболее необходимые обществу программы, улучшить их осуществление, сочетая усилия и ответственность разных уровней власти [16, 351-354].

Путь развития государственного сектора никогда не был простым и легким, но в конце XX в. он стал особенно сложным. Управление ресурсами всех видов, сочетание культурных ценностей и традиций в глобальном пространстве, растущая организационная и межорганизационная комплексность обусловили проблемность деятельности государственных институций, стали основными причинами, определившими эффективность деятельности государственного сектора. Изменения деятельности государственного сектора позволили частично укрепить корпус управленцев, менеджеров, обосновать необходимость их обучения, формирования современного мышления и навыков.

Идеология менеджмента всеобщего качества в государственном секторе

Менеджмент всеобщего качества (далее МВК) в достаточной степени комплексная, полностью интегрированная в организацию система. Проблемы качества в государственной институции проявляются тогда, когда нарушаются системные процессы, а не показатели деятельности отдельных членов организации [4, 38-41].

Применимые в государственном секторе принципы МВК обосновываются следующими идеями:

во-первых, главный ценитель услуг или продукции – клиент, он оценивает качество, цену, неосязаемые свойства. Удовлетворение или неудовлетворение клиента могут быть связаны с политической ориентацией, финансовыми условиями организаций и т.д.;

во-вторых, «качество» есть средство политических лозунгов, - поэтому реализуется через МВК, соответствующий партийным обязательствам на уровнях политики услуг дизайна, планирования, управления ресурсами;

в-третьих, государственный сектор - это карта всяческих организационных изменений, на которой постоянно то возникают, то исчезают целые организации, поэтому на первое место выдвигают недопущение неритмичности, необоснованных перемен и непостоянства;

в-четвертых, результативность МВК зависит от ответственности индивидуальных и групповых усилий всех членов организации;

в-пятых, МВК требует перманентно улучшать качество процессов управления. Качество нестатично, оно отражает степень удовлетворения меняющихся ожиданий клиентов;

в-шестых, движение в направлении качества требует тотальных обязательств организации. Полное удовлетворение клиентов возможно лишь тогда, когда все члены организации достаточно внимания уделяют культуре организации, прониклись философией организации. В частном секторе редкие организации бывают такими же большими, как в государственном секторе; изменения культуры государственных служащих определяются обязательствами государственного уровня и гарантированностью их осуществления.

Применения МВК в деятельности государственных институций соответствует потребностям граждан в лучшем качестве услуг, помогает структурам власти эффективнее решать проблемы, лучше моделировать отношения клиентов и поставщиков услуг.

Сегодня ясно, что традиционные направления деятельности: контроль качества, мотивация зароботком и другие усилия, направленные на увеличение продуктивности - не могут сильно воздействовать на качественные параметры деятельности. Задача государственных институций в своей деятельности состоит в мотивации персонала на изменения и поощрении его мышления о приоритетах качества перед другими возможными организационными ориентирами. МВК в государственном секторе создает возможность руководителям институций оценить индивидуальную деятельность, поощрять коллективные усилия, направленные на перманентное гарантирование развития процессов качества.

В современных странах институции, координирующие вопросы внедрения МВК, выполняют функции методических центров управления качеством, выдают специфические рекомендации, выполняют экспертизы и оценивают деятельность в подготовке решений, степень участия работающих в реализации предоставленных им возможностей, эффективность контроля проектов качества управления.

В отличие от структур частного предпринимательства эффективность деятельности государственного сектора не всегда может быть измерена такими параметрами, как доходность, размер оборота и др. Качественные оценки программ и проектов зачастую выражаемы общесоциологическими категориями, символическими ценностями, моральными императивами, ответственностью перед обществом и другими показателями, которые при формулировании и осуществлении стратегических задач в области менеджмента качества не менее важны, чем численные показатели. В 1999 г. на практике фискальной политики США были начаты исследования, цель которых – создать участникам налоговой системы США – потребителям спектра услуг высокого качества, гарантию выполнения их ожиданий [1, 19-20].

Сравнивая современный МВК с ранними опытами в этой области, было замечено много различий, передовых взглядов и методов при выявлении целей организации, подготовке и принятии решений, оценке индивидуальной деятельности членов организации и программ МВК. Такое совершенствование МВК возможно из-за особенности его организационной философии: для совершенствования средств качества МВК абсорбирует новейшие достижения науки управления, а это, при наличии сегодняшних коммуникаций и возможностей интеллектуальных ресурсов, происходит довольно скоро.

Особенное значение приобретает установление качественных и количественных параметров, таких, как очередность целей менеджмента качества организации, оценка и аудит процедур, участие работающих в процессах совершенствования качества. Сравнительно хорошо раньше использовались возможности мотивации работающих, но явно недооценены были исследования интересов клиентов, возможности и значение результатов командной деятельности и труда, поэтому нельзя было исключить неэффективные услуги, нерациональные расходы управления, закрепить важные показатели ответственности работников государственного сектора.

Один из важнейших барьеров эффективного внедрения МВК в государственном секторе – контрапренерство¹: активное творческое сопротивление происходящим и планированным в организации изменениям. Такое сопротивление очень опасно, потому что контрапренерство чаще бывает активным, нежели пассивным, чаще – процесс творческий, нежели инициативный, неупорядоченный.

Разные области государственного сектора при наличии значительных колебаний и изменений рынка испытывают не очень сильное воздействие. Кроме того, государственному сектору характерен высокий уровень профессионализации, достаточно

¹ Термин «контрапренерство» создан и использован в книге Morgan C., Murgatroyd S. "Total Quality Management in the Public Sector". Philadelphia: Open University Press, 1994.

обкатанные формализованные модели процессов и процедуры с практической структурой управления и контролем деятельности. При достижении изменений, ориентированных на использование элементов клиентизма в государственном секторе, упомянутой структуры и процессов, появляются целые области управления, которые, как бы ни выглядели, становятся «неприкасаемыми», исключительными при осуществлении реформ и изменений.

Работники государственных институций не всегда являются энтузиастами изменений в организациях.

Опыт деятельности государственного сектора многих стран в достижении эффективности связан с процессами приватизации сферы общественных услуг. Теоретики и практики, не акцентируя положительных, иногда кратковременных результатов приватизации, нередко констатируют и недостатки попыток приватизации государственного сектора, связанные с уменьшением эффективности управления, возможностей влиять на общественные процессы. Приватизация, вместе с позитивными явлениями, как правило, создает благоприятные условия для укрепления монополистических тенденций, которые не способствуют росту эффективности государственных институций, снижению цен услуг, ослабляют возможности участия граждан и общества в контроле государства [7, 48-59]. Применение так называемой «модели рынка» в государственном секторе, сочетая его с элементами идеологии участия граждан, часто оправдывается в низких эшелонах уровня организации. Но модели участия и рынка не легко сочетаемы с традиционными, укрепившимися в управлении моделями.

Институции современного государственного управления стремятся сфокусировать свои усилия на укреплении более гибких организационных структур, понимая гибкость организации как умение связывать организационный строй и функциональную деятельность с изменениями государственного сектора и общества. Разумеется, это особенный процесс, связанный с созданием и внедрением новых условий деятельности, с ответственностью и мотивацией, с интересами менеджеров, сотрудников в стратегии и философии организации. Способность организаций более гибко реагировать на внешние и внутренние изменения специалисты оценивают в качестве одной из важнейших признаков постоянно совершенствующейся организации.

В конце века теоретики выделили и так называемую модель «нерегулируемого управления», принципиальная идея которого в том, что нефункциональность чаще всего предрешена некомпетентно подготовленными правилами и регламентами, в определенном смысле подброшенными политическими институциями и таким образом способствующими неэффективной деятельности организаций (особенно на локальном уровне управления). Такая модель может восприниматься частично как стремящаяся разрешить менеджерам и администраторам управлять и администрировать, по сути руководствуясь законами рынка. Вместе с тем она ясно показывает возможность использования функциональных усилий государственного сектора, при условии устранения некомпетентного и иногда необязательного вмешательства политических, законодательных институций и пристрастного контроля.

Сочетание демократии и эффективного администрирования

Влияние демократии на администрирование чаще всего понимается как сочетание возможностей определенных форм контроля демократического развития и эффективного администрирования. Это необходимо понимать как различные законные формы контроля, возможности финансирования, юридический контроль процедур администрирования процессов бюджета, выявление изменений в структуре организаций, административных правил и поведения, укрепление демократических установок в процессах ответственности, утверждение этических ценностей и профессионализма.

Сумма упомянутых возможностей предваряет утверждение норм демократии в деятельности государственных институций. Задача менеджеров, администраторов закрепить трансформацию демократических возможностей из административных процессов работающим гражданам, группам интересов, обществу напрямую.

Таким образом, благодаря администрированию демократия как бы подтверждает видение бюрократии – признавая приоритетные права работающих в осуществлении целей организации, повышать эффективность.

Очень часто нарушаются, с другой стороны, принципы демократии внутри организации при внедрении демократических ценностей. Не всегда остается место ответственности, представительству внутри административных структур. Поэтому нередко утверждается, что усилия по расширению демократии чаще всего означают дальнейшее стеснение прав работающих, так как демократия стремится лишь ограничить действия правящих кругов, институций власти, воздействуя на содержание фундаментальных отношений между правящими слоями и управляемым обществом. Принципы демократии признают иерархические отношения как неизбежное явление. Формальный бюрократический взгляд также означает и распределение работников организации на руководящих и руководимых, т.е. формально обезличенных. Таким образом, бюрократический механизм не всегда соответствует требованиям демократических свобод граждан и их участия в управлении организацией. Возможна и концепция администрирования, допускающая в достижении демократических целей недемократическую трактовку и мышление. В определенном смысле такой взгляд отражает так называемую дихотомию политики - администрирования, суть которой в том, что традиционная теория администрирования государственного сектора при создании эффективного демократического общества выделяет демократическую политическую теорию и менеджмент государственных организаций [16, 17-20].

Пользуясь демократическими принципами и процедурами в организациях сталкиваемся с демократией, понимая, что ценности общества: свободы, независимость, права выбора и пр. - нельзя игнорировать ни во внутренней структуре организации, ни в конкретных сферах деятельности, ни на рабочих местах. Организация любого вида деятельности не может остаться в стороне от ценностей и принципов общества. Более того, деятельность внутри организации обязана укреплять общественные ценности, расширять и углублять демократические принципы, гарантировать права работающих, возможность их участия.

Демократия зачастую понимается как принципы, ценности, процедуры, поэтому при разрешении возникающих в плюралистическом обществе конфликтов, возможно понимание демократии в управлении как нормального процесса. Поэтому управление и администрирование с этой точки зрения не могут получить морального одобрения и поддержки тех, кто не руководствуется упомянутыми принципами и правилами или руководствуется ими частично.

Возможна и популярна двойная концептуализация демократии в государственных институциях. Демократизация рабочего места более известна в менеджерской литературе частного предпринимательства, а демократическое администрирование чаще узнаваемо в государственном секторе.

Демократизация рабочего места – термин, употребляемый для обозначения уровней участия работающих в управлении организациями. Демократизация рабочего места может иметь разные формы, начиная с лимитированного участия работающих в выполнении управленческих функций и заканчивая ситуациями, когда управление и зависимость частных предприятий ограничены, а руководителей организации и их менеджеров избирают сами работающие. Как уже говорилось, это более всего распространено в частном секторе, но идеи об уровнях участия работающих особенно значимы и в деятельности государственных институций.

Демократизация рабочего места, включающая большее участие работающих, правовые, этические ценности, очень часто теоретизируется как альтернатива иерархическим отношениям. Термин демократизация используется чаще, чем демократия, потому что, по мнению большинства авторов, дефиниция демократизации позволяет шире трактовать происходящие на рабочем месте трансформации участия, хотя демократия в решении конфликтов есть нечто большее, нежели сумма правил [13, 124-126].

Вариант «контроль работающих» для характеристики демократизации рабочего места достаточно подходящий, поскольку дает возможность минимально и потенциально отслеживать экономические процессы деятельности организации, сохраняя определенную субординацию прав и возможностей руководителей и менеджеров.

Согласно упомянутым утверждениям, проблема демократизации рабочего места особенно важна для того, чтобы быть проблемой не только частного, но и государственного сектора.

Термин «демократическое администрирование» чаще всего используется в литературе администрирования. Согласно с теоретической аргументацией D.Waldo, демократическое администрирование может иметь различное происхождение, уровень модернизации и мотивации, но это чаще всего лишь конструктивные попытки в приспособлении демократических ценностей в современной деятельности [17, 166-167].

Демократическое администрирование может быть разным. Простейшая его форма – представительная бюрократия, что в начале кажется больше демократией через администрирование, нежели демократией в администрировании. Бюрократия отражает демографические измерения, цели и надежды общества. Концепция представительной бюрократии опирается на модель государственной службы Великобритании, которая особо акцентирует государственное администрирование как возможность выражения надежд и ожиданий общества.

Развитие концепции представительной бюрократии можно понять как реализацию определенных идеалов демократии; с отбором сотрудников государственного сектора, основным критерием которого была бы возможность каждого гражданина исполнять работу, требующую определенной квалификации, способности. Представительная бюрократия может помочь в процессах принятия решений, имеющих важное социальное значение в качестве услуг, в более глубокой и детальной идентификации потребностей услуг, улучшении психологического климата организации, коллектива и т.д.

Вместе с тем нужно отметить, что концепция представительной бюрократии на практике часто приобретает не очень положительные качества. Например, при реализации подобной модели часто встречаются ситуации, когда работники государственных институций больше внимания обращают на «лучшее» представительство интересов своих и приближенных к себе специфических групп. Поэтому концепция представительной бюрократии достаточно искусственна, и сегодня она обсуждается в дихотомном контексте политика – администрирование.

Авторы рекомендуют чаще и более комплексно обращать внимание на задачи реструктуризации всесторонней деятельности организации, тем самым придавая контексту деятельности бюрократии более полицентрический аспект, в противовес моноцентрическому понятию бюрократии (M.Weber). Иерархический моноцентрический порядок в бюрократической структуре уменьшает ответственность за расширение участия граждан и недостаточно влияет на эффективность деятельности. Фрагментация власти и управления, наоборот, позволяет использовать более разнообразные средства для политической стабильности, скорейших изменений и обеспечения благополучия общества. Разумеется, такой взгляд, позволяющий ориентироваться на создание даже альтернативных организационных структур, - дискуссионный, особенно в смысле индивидуализма членов организации, уровня рациональности, с моральной точки зрения и

пр. Поэтому вывод о том, что максимальное расширение демократии возможно лишь при наличии всеобщей децентрализации, не является совершенно приемлемым, хотя постулат роли децентрализации как обязательного условия демократии неоспорим [13, 128-129].

Иногда встречается термин «конституционная бюрократия», акцентирующий ответственность государственных институций, властных структур при реализации демократического администрирования с использованием его потенциальных возможностей.

Такое обилие ценностей демократического администрирования лишь подтверждает, что идея о перманентных институционных реформах, необходимых для укрепления демократии в администрировании, очень популярна и значительна. Скорее всего, не очень существенно, какая модель демократизации процессов администрирования будет выбрана. Гораздо важнее – гарантировать усилия организаций по укреплению в обществе демократических норм, не ограничить организационными структурами процессы расширения демократии, для реализации принципов и норм организационной культуры стремиться использовать институционные возможности демократической этики.

Эти задачи осуществляются трудно и не абсолютно. Организации формируют и изменяют руководители и менеджеры, а организации, в свою очередь, формируют и изменяют руководителей и менеджеров. H.Simon акцентировал воздействие и значение организаций при формировании качества персонала, способностей и навыков персонала, структурализации коммуникаций и информационных систем, совершенствовании специализации организаций, поэтому всегда есть определенное опасение, что определенные интересы организаций, выраженные правилами организации, доминирующими технологиями деятельности и процедурами, может ограничить торжество демократических норм и факторов [14, 150-152].

Выводы :

1. Выполнив анализ проблем модернизации государственных институций можно утверждать, что содержание модернизации нетождественно обычному рейтингу условий эффективной деятельности институций, факторов и процедур, или отношению их взаимозависимости, оно – цель всеохватывающей системной деятельности, мера оценки, стратегическое задание государственных институций.
2. Руководители, администраторы, менеджеры институций, реагируя на глобальные изменения, обязаны свое системное внимание уделять укреплению стратегических возможностей модернизации в организации, устанавливать единые стандартные критерии модернизации, планировать процессы модернизации.
3. Особенно значительными структурными элементами реализации стратегии модернизации становятся культура и философия организаций, рациональное использование технологических, финансовых и человеческих ресурсов, поиск новых управленческих инноваций деятельности.
4. Генерация новых идей в деятельности организации не может быть понята вне контекста расширения демократических процессов и творчества в управленческой деятельности. Контекст этот – разносторонняя деятельность, включающая в себя взаимодействие информации и знаний, сочетание различных взглядов, способность планировать и практически осуществлять теоретические положения, инновации деятельности.

Литература.

1. Andrišiūnaitė A. Nacionaliniai vartotojų pasitenkinimo matavimai. – *Ekonomika ir vadyba* 2000. Aktualijos ir metodologija. Tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga. K., Technologija. 2000.
2. Bryson J., Crosley B. (1992), *Leadership for the Common Good*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
3. Burnside R. (1995), *The Soft Stuff is the Hard Stuff. Emerging Creativity in Times of Turbulence. Compensation and Benefits Management*; Burnside R., Amahile T., Gryskiewicz S. (1988), *Assesing Organizational Climates. Climates for Creativity and Innovation*. N Ijiri Y., KinhnL. *New Directions in Creative and Innovative Management: Bridging Theory and Practice*. Cambridge, Ballinger.
4. Car D., Littman J. (1990), *Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990*. Arlington: VA. Coopers & Lybrand.
5. Cohen St., Eimicke W. (1995), *The New Effective Public Manager*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
6. Epstein P., Greenberg E. (1992), *Improving Productivity of Professionals and Manager*.- In Holzen M. *Public Handbook*. New York: Marcel Dekker.
7. Gartner F., Machler J., Nickolson J. (1997), *Organization Theory: A Public Perspective*. New York: Harcourt Brace.
8. Halachmi A., Bockaert G. (1995), *The Enduring Challenges in Public Management*. San Francisco. Jossey: Bass Publishers.
9. Hill H., Klages H. (1993), *Competition Between Excellent Services: Documentation of the First Speyer Quality*. Baden-Baden.
10. Hood C. *A Public Management for All Seasons? – Public Administration*. 1991, No.69.
11. Klagen H., Haubener O. (1995), *Strategies for Public Sector Modernization*. Halachmi A., Bockaert G. *The Enduring Challenges in Public Sector*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
12. Lane J.E. (2000), *New Public Management*. London: Routledge.
13. Lee D. (1990), *The Basic of Management in Public Organizations*. New York. Longman Publishers.
14. Simon H. (1992), *The Proverbs of Administration: Shafritz J., Hyde A. Classics of Public Administration*. Belmont, Wadsworth Publishing Company.
15. Swiss J.E. (1991), *Public Management Systems*. New Jersey: Prentice Hall.
16. *Viešasis administravimas*. Ats.red. A.Raipa. Kaunas, Technologija. 1999.
17. Waldo D. (1992), *The Administrative State: Conclusion-Shafritz J., Hyde A. Classics of Public Administration*. Belmont, Wadsworth Publishing Company.

Поступила в редколлегию 4 марта 2002 г.

© Альвидас Райпа, Вайнюс Смалскис