

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО УСТРОЙСТВА: ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Проводящиеся во всем мире реформы в области государственного управления привлекают все больше внимания к различным моделям бюрократического устройства. Основным направлением большинства реформ является поиск эффективности и продуктивности бюрократического аппарата, баланса отношений между государством и обществом, которому оно служит. Бюрократическое устройство часто понимается исследователями как модель управления, в которой в некотором сочетании соединены различные представления о способах распределения ресурсов, разрешения конфликтов и координации участников взаимодействий бюрократического аппарата. В данном обзоре в хронологическом порядке отражены характеристики трех основных моделей бюрократического устройства, описанные в литературе. В первую очередь, выделяется иерархическая модель бюрократического устройства. Это традиционная модель бюрократического устройства основана на иерархической форме управления, которая, ограничивая свободу действий чиновников, требует от них беспристрастного исполнения своих обязанностей, строгого подчинения вышестоящему начальству и неукоснительного соблюдения всех правил и предписаний. Иерархическая модель бюрократического устройства просуществовала достаточно долго, и продолжает функционировать и сейчас. Однако в последние десять лет критики и реформаторы в области государственного управления все больше и больше ставят под сомнение традиционный иерархичный идеал. Все больше исследователей приходят к выводу, что, хотя без иерархической формы управления в бюрократическом устройстве не обойтись, она должна занимать сравнительно меньшую долю в его структуре. На смену иерархической модели бюрократического устройства пришла концепция нового государственного управления, в которой рассматриваются рыночная и сетевая модели бюрократического устройства, основанные на горизонтальных, гибридизированных формах управления. Несмотря на широкое распространение рыночных и сетевых моделей бюрократического устройства, ни одну из них нельзя однозначно назвать хорошей или плохой, но этого также нельзя сказать и о иерархической модели бюрократического устройства. Выбор между этими моделями заключается, главным образом, не в выборе идейного содержания модели, а в том, при каких условиях каждая из этих моделей позволяет наиболее эффективно решать поставленные перед бюрократическим аппаратом задачи. Очевидно, что разные типы задач приводят к необходимости формирования разных моделей бюрократического устройства.

Данный обзор литературы дает возможность сформулировать не только основные характеристики всех трех моделей бюрократического устройства, и их преимущества и

недостатки, но и выделить условия эффективности различных форм управления в бюрократических структурах.

Иерархическая модель бюрократического устройства

Трудно представить современное общество, в котором отсутствует иерархическая форма управления. Отметим, что иерархическая модель бюрократического устройства существовала еще в Древнем Египте, когда иерархическую форму управления использовали для координации работ при ирригации обширных полей египетских царей. То, что эта форма управления сохранилась до сих пор, указывает на ее несомненную значимость для теории управления в целом и для государственного управления, в частности.

Однако, несмотря на достаточно долгое существование иерархической модели бюрократического устройства, можно сказать, что наиболее полно ее теоретическая концепция была разработана лишь в начале 20 века немецким социологом Максом Вебером. Вебер, проводя сопоставление современной ему бюрократии с традиционными формами управления, выделил специфические черты рациональной бюрократической администрации, что и было названо «классической моделью бюрократии».

Концепция «классической бюрократии» Вебера оставалась основной концепцией бюрократического устройства весь прошлый век, но стоит сказать, что она все же несколько изменила традиционное для того времени понимание иерархического управления. У Консидина и Льюиса (Considine and Lewis 1999, 2003) эта модель называется процедурной бюрократией (*procedural bureaucracy*).

На практике воплощение иерархической модели бюрократического устройства представляло собой патриархальную систему, в которой хотя и присутствовала строгая иерархичность отношений, отсутствовали правила, регламентирующие эти отношения. Поскольку не существовало четких сроков рассмотрения бюрократическим аппаратом дел, как внутренних, так и обращений граждан, не были определены ни порядок их производства, ни подведомственность, это приводило к тому, что вынесение решений производилось на основе личного усмотрения решающего проблемный вопрос чиновника зачастую без учета объективных обстоятельств рассматриваемого дела. Такая форма иерархического управления провоцировала взятки и вымогательство, и рано или поздно должно было прийти понимание неэффективности ее функционирования.

Концепция «классической формы бюрократии» Вебера развилась как реакция на личное порабощение нижестоящих работников руководителями, nepoтизм при найме и продвижении по службе, жестокость, непостоянство и субъективность суждений, которые сопровождали практики чиновников в первые дни индустриальной революции. Кроме то-

го, как отмечает Вристон (Wriston 1980), моделью «классической бюрократии» Вебер обратил внимание общества на такие пороки бюрократического аппарата как коррупция и своевольное злоупотребление властью.

«Модель классической бюрократии» Вебера как форма иерархического управления предполагала наличие компетентных и беспристрастных исполнителей, решение всех дел в полном соответствии с законодательством и процедурами, упорядоченность делопроизводства, свободу от субъективного влияния лиц, принимающих решения, что принесло в практику бюрократического аппарата такие важные демократические принципы как необходимость представительства интересов различных членов общества, демократическое принятие решений и равенство.

Вообще иерархическую модель бюрократического устройства, а точнее «классическую бюрократию» как ее частное проявление, Айзенштад (Eisenstadt 1959), предлагает рассматривать в двух ракурсах. Согласно первому ракурсу, бюрократию можно воспринимать как инструмент для успешного и эффективного достижения целей, поставленных перед бюрократическим аппаратом. При этом бюрократия рассматривается как рациональное образование, а ее основное предназначение - эффективное предоставление услуг гражданам. Очевидно, что первый ракурс рассмотрения касается теоретического, идеального преломления иерархической модели бюрократического устройства. Согласно второму ракурсу, бюрократия воспринимается как инструмент власти и контроля, который можно устанавливать как над обществом в целом, так и над отдельными сферами жизни. В этой ситуации бюрократия стремится к экспансии своей власти и контроля либо в интересах самой бюрократии, либо в интересах ее вышестоящих членов. И здесь стоит упомянуть процесс бюрократизации, который происходит в тех случаях, когда расширение власти бюрократии распространяется на многие сферы жизни, причем даже на те, власть над которыми изначально не была установлена. Как следствие, происходит не только формализация и регламентация бюрократией подконтрольных ей сфер жизни, но и размывание ее исходной цели. Очевидно, что второй ракурс рассмотрения касается реального преломления иерархической модели бюрократического устройства.

В то же время, несмотря на формальное разделение двух ракурсов рассмотрения бюрократии, можно заметить, что они являются не двумя противоречивыми точками зрениями, а скорее указывают на разные стратегии, которые может использовать бюрократический аппарат. Поэтому важным становится рассмотрение иерархической модели бюрократического устройства не под разными ракурсами, а в контексте тех специфиче-

ских условий, которые приводят к актуализации и доминированию одной из этих стратегий.

Характеристики иерархической модели бюрократического устройства

Характеристики иерархической модели бюрократического устройства рассматривались, как мы уже видели, многими исследователями (Considine and Lewis 1999, 2003; Eisenstadt, 1959; Flemming and Rhodes 2004; Meier 1997; O'Toole and Meier 1999). В целом, все они в той или иной степени повторяют характеристики «классической бюрократии» Вебера (Weber, 1947):

- четкая регламентация компетенции каждого уровня иерархии

Айзенштад (Eisenstadt, 1959) делает акцент на четком распределении ролей и заданий. Он отмечает, что все правила при иерархической модели бюрократического устройства носят автономный, рациональный и неперсонифицированный характер. Айзенштад добавляет, что иерархические модели бюрократического устройства всегда зависимы от внешнего мира в отношении своих ресурсов, что провоцирует конкуренцию за ресурсы. Иерархическая форма управления ориентирует орган государственной власти на рациональную, эффективную реализацию целей. Орган государственной власти в иерархической модели бюрократического устройства находится в состоянии постоянного взаимодействия с внешней средой, поскольку ему постоянно приходится решать вопросы распределения ресурсов между различными группами в обществе. Для поддержания равновесия с внешней средой органу государственной власти с иерархической моделью бюрократического устройства приходится приводить в соответствие свои собственные цели и интересы целям основных социальных сил в ее окружении (политические элиты, группы интересов).

- четко установленные принципы должностной субординации

Консидин и Льюис (Considine and Lewis 1999, 2003) в своих работах обращают внимание на систему универсальных правил и рангов в иерархической модели бюрократического устройства. Они утверждают, что именно посредством этой системы правил, рангов и статусов, а также развитой системой протоколов, в государственной организации поддерживается координация. При такой системе управления очень большое внимание уделяется контролю, протоколированию всех заданий и решений, что может осуществляться с использованием информационных технологий.

- фиксация всей формальной внутриорганизационной деятельности (распространение информации, принятие решений, отдавание приказов и директив и т.п.) в письменных документах, которые подлежат последующему хранению

Все действия в бюрократии подчинены определенным правилам и должны осуществляться только в соответствии с письменными документами: протоколами, распоряжениями, регламентами. На основании этих документов проводится проверка качества исполнения сотрудником своих обязанностей и осуществляется контроль: проверяется, насколько четко чиновник исполнил письменные положения документа.

- высокая компетентность и профессионализм всех должностных лиц

Все назначения проводятся на основе заслуг чиновника, его специализации и технической компетенции. Чиновник должен быть беспристрастным и рациональным.

Флемминг и Роудз (Flemming and Rhodes 2004) обращают внимание на такую характеристику иерархической модели бюрократического устройства как назначение служащих по заслугам, а также отмечают, что чиновники в органе государственной власти должны быть постоянными (то есть не зависеть от политических циклов) и аполитичными. Кроме того, они отмечают, что все процессы коммуникации в модели такого типа, в силу строгих линий подчиненности, происходят в одностороннем порядке и только внутри организации, без взаимодействия с внешним миром.

В дополнение к вышеназванным характеристикам, Мейер (Meier 1997) в своей работе указывает на то, что иерархическая модель бюрократического устройства может быть основана только на стабильной структуре, ориентированной на определенную цель. Ориентированность на цель предполагает исполнение чиновниками только тех заданий, которые непосредственно способствуют достижению целей организации. Цели крайне важны для иерархической модели бюрократического устройства, поскольку они определяют саму причину существования организации с такой моделью, служат основой для социализации организации во внешней среде, и могут быть использованы как часть процесса мотивации персонала. Мейер считает, что постоянство организации в иерархической модели бюрократического устройства, внимание к заслугам, и способность использовать экономию от масштаба, делает такую организацию эффективным исполнителем государственных функций.

О'Толь и Мейер (O'Toole and Meier 1999) в своей работе показывают, что иерархическая модель бюрократического устройства позволяет институционализировать существующие рутины, информационные системы, ценности и другие ключевые элементы, которые влияют на производство услуг. Иерархическая модель бюрократического устройства позволяет осуществлять координацию усилий многих участников для достижения общей цели, при этом не ограничивая индивидуальные возможности каждого. О'Толь и

Мейер отмечают, что цель функционирования иерархической модели заключается в устранении причин неэффективности рынков.

Преимущества иерархической модели бюрократического устройства

Как отмечают Флемминг и Роудз (Flemming and Rhodes 2004), в иерархической модели бюрократического устройства руководители имеют возможность осуществлять более эффективный по сравнению с другими моделями контроль и, таким образом, снижается вероятность оппортунистического поведения. Иерархическая модель бюрократического устройства также позволяет руководителям структурировать стимулы для мотивации подчиненных. Несомненным преимуществом иерархической модели бюрократического устройства является то, что иерархия как институт способна предупредить или сгладить последствия оппортунистического поведения лучше, чем сети или рынки. Однако, здесь надо учитывать специфику заданий, поскольку не все задания можно выполнить наилучшим образом при наличии жестких рамок, которые присущи иерархиям. При иерархичной форме бюрократического устройства ниже, чем при рынках транзакционные издержки измерения и принуждения, так как при такой модели у всех участников сделок всегда есть четкое представление о допустимых вариантах поведения.

Другим преимуществом, по утверждению Вристон (Wriston 1980), можно назвать то, что именно иерархическая модель бюрократического устройства наилучшим образом позволяет государственным организациям справляться со сложными заданиями. Это происходит вследствие того, что при иерархической модели бюрократического устройства высшие уровни иерархии руководствуются принципом разбиения сложных проблем на небольшие, управляемые сегменты. Другими словами, иерархическая модель бюрократического устройства позволяет руководителям четко давать задания подчиненным и быть уверенными, что они их сделают. Помимо всего прочего, снижается проблема неполноты контрактов.

О'Толь и Мейер (O'Toole and Meier 1999), Вристон (Wriston 1980) в качестве основных преимуществ иерархической модели бюрократического устройства выделяют предсказуемость, стабильность и снижение экономической и социальной неопределенности, которые следуют из господства правил и процедур в этой модели.

Наконец, Консидин и Льюис (Considine and Lewis 1999) к преимуществам иерархической модели бюрократического устройства относят то, что модель, за счет существования четких процедур, позволяет чиновникам уделять больше внимания сложным случаям и обращениям клиентов, а не правильности процедур, выполнение которых происходит практически автоматически. Однако, впоследствии это утверждение было подвергнуто

сомнениям, так как чиновники в иерархической модели управления все-таки уделяют процедурам намного больше внимания, чем клиентам государственных органов.

Недостатки иерархической модели бюрократического устройства

Наибольшее количество недостатков иерархической модели бюрократического устройства можно найти в трудах К. Маркса, который был ее самым жестким критиком и считал, что «классической бюрократии» в Веберовском смысле присущи одни только недостатки, что это организм-паразит, неспособный на эффективную работу на благо общества. Несмотря на то, что у иерархической модели бюрократического устройства все же, как было показано выше, есть определенные преимущества, недостатков ее исследователи выделяют гораздо больше.

Прежде всего, к недостаткам иерархической модели бюрократического устройства исследователи, например, Питерс (Peters 1981), относят стремление бюрократического аппарата, действующего в рамках данной модели, максимизировать свою собственную, а не общественную полезность, что выражается в быстром росте персонала и бюджета бюрократического аппарата. Стремление бюрократического аппарата, действующего в рамках иерархической модели бюрократического устройства, максимизировать свою полезность через увеличение бюджета выражается и в том, что бюрократический аппарат пытается предоставить государственные услуги даже там, где они могут быть не очень нужны, не принимая при этом в расчет их стоимость. Качество предоставленных государственных услуг в такой ситуации остается под вопросом. Стремление бюрократов максимизировать свою полезность было отмечено еще У. Нисканеном¹.

Питерс (Peters 1981) и Флемминг и Роудз (Flemming and Rhodes 2004) утверждают, что вследствие жесткости организационной структуры и наличия четко закрепленных процедур и рутин, в иерархической модели бюрократического устройства достаточно низкий инновационный потенциал. При появлении инноваций в организации иерархической модели бюрократического устройства служащие сразу же обращаются к действующим процедурам для определения того, что можно делать в сложившейся ситуации, инновация же – это заведомо нестандартный подход к решению проблемы, и поэтому они не принимаются служащими. Кроме внутренней осторожности чиновников, использованию инновационных подходов к решению проблем препятствует сама жесткость структуры, так как за применение не прописанных методов решения чиновников, как правило, ожидают различные наказания.

¹ Уильям Нисканен – американский экономист, знаменит концепцией максимизирующего бюрократа

Вристон (Wriston 1980) указывает на то, что в иерархической модели бюрократического устройства очень медленно проходит процесс принятия решений, а также что она очень сильно зависит от предыдущего пути развития. Он также считает, что в иерархической модели бюрократического устройства слабо развита система постановки целей. В то же время, цели крайне важны для всех организаций, а для государственных в особенности, поскольку правильно поставленные цели позволяют повысить продуктивность и результативность деятельности организации. В иерархической модели бюрократического устройства проблему постановки целей можно объяснить «классической дихотомией», введенной В. Вильсоном.² «Классическая дихотомия» подразумевает, что управление и политика отделены друг от друга, поэтому цели должны задаваться политиками, а исполняться бюрократическим аппаратом. Агентская теория объясняет сопротивление бюрократического аппарата целям, поставленным политиками, проблемой асимметрии информации. Служащие бюрократического аппарата, как правило, имеют специализированное образование и обладают достаточным профессионализмом в своей области, в то время как политики, в силу их выборности, как правило, имеют образование в областях, отличных от государственного управления, и поэтому не могут быть компетентны в постановке целей для бюрократического аппарата. Политики при возникновении проблем при постановке целей обращаются к чиновникам, которые обладают специальными знаниями. Но чиновники могут предлагать им не лучшие или не все возможные решения проблемы, а только те, в которых они заинтересованы. В результате происходит замещение интересов граждан интересами чиновников. Хотя политики, в свою очередь, при постановке целей стараются ограничить возможности оппортунистического поведения бюрократов.

Вристон (Wriston 1980), О'Толь и Мейер (O'Toole and Meier 1999), Мейер (Meier 1997), отмечают такой недостаток иерархической модели бюрократического устройства как медленная реакция на шоки и требования внешней среды из-за относительной изоляции от внешней оценки и «обратной связи». Это является серьезным недостатком, поскольку известно, ничто не может гарантировать такое быстрое разрушение организации как отсутствие обратной связи.

Консидин и Льюис (Considine and Lewis 1999) отмечают, что хотя в иерархической модели бюрократического устройства все действия служащих подчинены четким правилам, для снижения количества ошибок в такой модели все же требуется введение дополнительных уровней проверок и аудита. В отсутствие проверок и аудита при иерархической форме

² Вудро Вильсон – американский ученый, 28 президент США, одновременно с М. Вебером и независимо от него развивал концепцию «классической бюрократии».

бюрократического устройства происходит смещение ролей принципала и агента в случае, когда агент (орган исполнительной власти) начинает устанавливать правила для клиента и таким образом становится принципалом. Эта же проблема возникает в том случае, когда отдельный чиновник устанавливает приоритет своих частных целей перед целями органа исполнительной власти. (Например, орган исполнительной власти работает только в понедельник с 11 до 13). Данное нарушение агентской теории вызывает транзакционные издержки доступа для клиентов.

Ко всему прочему, Консидин и Льюис, Вристон, О'Толь и Мейер, Флемминг и Роудз к недостаткам иерархической модели бюрократического устройства относят отсутствие системы стимулов, что, как представляется, снижает эффективность модели и провоцирует оппортунистическое поведение.

Условия эффективности иерархической модели бюрократического устройства

Среди исследователей нет единого представления об условиях эффективности иерархической модели бюрократического устройства.

Например, Вристон (Wriston 1980) считает, что условия, определяющие эффективность и продуктивность иерархической модели бюрократического устройства, зависят от трех параметров: от того, как в модели осуществляются процессы отбора, мотивации и принятия решений. Исследователь утверждает, что иерархическая модель бюрократического устройства будет наиболее эффективна, если в процессе отбора, который заключается в найме и продвижении персонала, внимание будет обращаться на тех служащих и кандидатов, навыки, способности и умения которых наилучшим образом подходят данному государственному органу. Однако, как видится, таких кандидатов не достаточно сложно выявить. Позиция Вристана коррелирует с современными российскими исследованиями в области государственной службы, в которых показывается, что, к сожалению, на данный момент государственной службе свойственен неблагоприятный отбор, что приводит к неэффективности бюрократического аппарата.

Вристон также отмечает, что на эффективность иерархической модели бюрократического устройства влияет процесс мотивации, если используемые практики продвижения чиновников по службе будут направлены на сокращение текучести кадров, вовлечение чиновников в процесс принятия решений, и снижение оппортунистического поведения. Процесс принятия решений повышает эффективность иерархической модели бюрократического устройства в том случае, если государственный орган сможет найти баланс между своей открытостью и закрытостью. Орган государственной власти может придерживаться принципа максимальной открытости. В этом случае он будет стремиться исследовать все

значимые идеи и их альтернативы для того, чтобы достичь хороших результатов, поскольку достигаемые органом результаты может посмотреть любое заинтересованное лицо. Хотя принцип открытости и приносит в иерархическую модель бюрократического устройства креативность, позволяя лучше решать возникающие проблемы, все же, поскольку не все результаты органов власти следует открывать заинтересованным лицам, условием эффективности модели является сочетание открытости с закрытостью. Под закрытостью имеется в виду закрытость процесса принятия решений, которому закрытость позволяет быть управляемым и приводить к четким и иногда специфичным решениям, которые невозможно принять в случае открытости.

Вристон также добавляет, что в силу существования в иерархической модели бюрократического устройства принципа личного интереса, реализуются и поддерживаются служащими только те планы, проекты и предложения, которые могут принести им прямые выгоды. Теми же служащими, которым рассматриваемые планы, проекты и предложения не приносят выгод, отвергаются. Следовательно, при рассмотрении условий эффективности модели следует большое внимание уделять различным факторам личной заинтересованности чиновников

Мейер (Meier 1997) считает, что условия эффективности иерархической модели бюрократического устройства включают в себя следующие:

- наличие четких целей от выборных институтов
- наличие ресурсов, на которые никто не заявил права собственности и которые бюрократический аппарат может взять под свое управление (например, открытие месторождений полезных ископаемых)
- наличие особой ситуации в стране, требующей четкого распределения обязанностей (например, в ситуации военного конфликта с другой страной)
- появление нескольких источников политической силы – тогда бюрократический аппарат сможет согласовать программы различных партий и обеспечить стабильность в стране

Представляется, что иерархическая модель бюрократического устройства будет эффективна в том случае, если государственные органы производят блага, которые имеют стандартные характеристики, а производство этих благ можно легко проконтролировать.

При рассмотрении данной модели бюрократического устройства вопроса по поводу ее применения в реальной жизни не возникает. Иерархическая форма управления используется в государственном управлении многих стран и, несмотря на заявления о ее неэффективности, отказываться полностью от нее никто не спешит. Основным примером

иерархической модели бюрократического устройства или координации посредством административного порядка остается бюрократия, посредством которой предоставляются услуги даже в странах, которые первыми начали реформы в области нового государственного управления, поскольку, как было показано выше, при определенных условиях бюрократия может быть достаточно эффективной.

Примерно с конца 1960-х годов, иерархическая модель бюрократического устройства перестала отвечать требованиям времени. Ученые и практики в области государственного управления пришли к выводу о том, что именно внедрение рыночных механизмов в бюрократическое устройство позволит справиться с неэффективностью этой модели. Хотя никто и не говорит об отказе от традиционной «классической бюрократии», но все же происходит существенная модернизация отдельных ее положений.

Рыночная модель бюрократического устройства

Основные постулаты рыночной модели бюрократического устройства были заложены в 1992 году в книге Осборна и Геблера (Osborn and Gaebler, 1992), которую буквально сразу стали называть классической. Авторы сформулировали 10 правил, гарантирующих, по их мнению, успех административной деятельности. Считается, что в случае с рыночной моделью бюрократического устройства практика во многом опередила теорию. В теории управления достаточно подробно анализируется организационная иерархия и авторитарный контроль, то есть иерархическая модель бюрократического устройства, на практике же больше внимания уделяется системе частно-государственного партнерства, хотя иерархия и не забывается.

В данной модели базовая предпосылка весьма похожа на базовую предпосылку иерархической модели, и заключается в необходимости устранения негативных последствий влияния субъективного фактора в деятельности органов государственной власти. Однако, если в иерархической модели устранение субъективности основано на жесткой регламентации, то в рыночной модели – на повышении прозрачности. Имеется в виду то, что в иерархической модели для внешнего по отношению к органу власти субъекту (например, для клиента) кроме отношения чиновника, ничего не меняется, сами процедуры, например, прохождения документов, остаются для него закрытыми, а он получает только результат. Внутри бюрократического аппарата именно субъективность чиновника может повлиять на длительность прохождения документов, хотя с клиентом он может вести себя беспристрастно. Поэтому в рыночной модели бюрократического устройства сделан акцент

на устранении субъективности через увеличение прозрачности и процедур в бюрократическом аппарате для клиентов и других заинтересованных лиц. Традиционная иерархическая модель бюрократического устройства заменяется на горизонтальные отношения партнерства, кооперацию, рыночный обмен, контрактацию государственных органов и частных фирм.

Консидин и Льюис (Considine and Lewis 1999) отмечают, что рыночную модель бюрократического устройства можно рассматривать с позиций нового менеджериализма и новой институциональной экономики. Новый менеджериализм позволяет внедрить в государственные структуры методы менеджмента частного сектора. Согласно этому подходу, государственные менеджеры должны быть профессионалами в менеджменте, что должны быть явные стандарты и измерители результатов деятельности государственных служащих, что государственные служащие должны получать деньги не за фактически проведенное время на работе, а за достигнутый результат, что служащие должны быть максимально приближены к получателям услуг. Новая институциональная экономика позволяет внедрить системы стимулов, такие как рыночная конкуренция, в производство государственных услуг и развитие аутсорсинга посредством этой конкуренции. В новой институциональной экономике также делается ударение на разукрупнении бюрократий, на создание квази-рынков и на внимание к выбору клиентов. В более поздней работе 2003 года (Considine and Lewis 2003) исследователи добавляют, что в рамках рыночной модели бюрократического устройства рассматривается четкое разделение ролей принципала и агента, было введено для того, чтобы чиновники реагировали на финансовые стимулы и давление конкурентной среды, причем конкурентные отношения возникают не только между сотрудниками, но и между отдельными подразделениями.

Флеминг и Роудз (Flemming and Rhodes 2004) также считают, что развитию рыночной модели бюрократического устройства способствовало возникновение концепции нового менеджериализма и нового государственного управления. По их мнению, центральная идея рыночной модели бюрократического устройства заключается в установлении связей между государством и гражданами. Избиратели становятся клиентами, а их права и ожидания фиксируются в таких документах как Хартия граждан или Хартия услуг³, которые являются определенным контрактом между государством и гражданами. Такие контракты принуждают государственные органы предоставлять государственные услуги определенного качества, и специфицируют наказания для тех, кто не исполняет его условия.

³ Хартии граждан и Хартия услуг (Citizens Charter, Service Charter) были приняты в Великобритании, Австралии, Бельгии, Канаде, Франции, Индии, Малайзии, Португалии, Испании и других странах еще в 1990-х годах.

Виллиямс (Williams 2000) замечает, что в рыночной модели бюрократического устройства есть и другие контракты: между государственным органом и частной организацией, которые включают в себя различные варианты соотношений издержек и качества. Посредством контрактов заменяются те функции органов государственной власти, которые могут быть лучше выполнены частным сектором.

Кирчхаймер (Kirchheimer 1989) считает, что рыночная модель бюрократического устройства присуща государственным институтам в исполнении следующих функций:

- открытие и управление новыми организациями, которые предоставляют инновационные услуги
- использование инновационных стратегий при мобилизации ресурсов
- развитие креативных способностей менеджеров
- заключение соглашений между разными уровнями власти
- диверсификация капиталов
- приобретение услуг у частного сектора
- реализация программ сотрудничества разных уровней власти
- приватизация.

Все больше и больше государственных функций передаются на исполнение в частный сектор. В то же время, способность государственных институтов с рыночной моделью бюрократического устройства смягчать риск расширения бюрократического аппарата, например, посредством регуляции и приватизации, предполагает, что эта модель позволяет государственным институтам в некоторых случаях предпринимать шаги в направлении поиска и фиксации новых функций для исполнения. Рыночная модель бюрократического устройства в государственных организациях, как считает Кирчхаймер, может появляться вследствие стечения совокупности благоприятных политических, социальных и экономических условий.

Характеристики рыночной модели бюрократического устройства

Рыночная модель бюрократического устройства основывается на идее о том, что стимулирование, используемое в частном секторе, должно способствовать производительности государственного сектора. В основу этого подхода легли идеи, опирающиеся на «новую экономику», под которой понимается экономика инноваций и знаний.

Одной из основных характеристик рыночной модели бюрократического устройства можно назвать развитие соглашений. Ключевые отношения внутри системы управления при рыночной модели бюрократического устройства могут быть рассмотрены как ряд договорных связей, или соглашений. Отношения в органе государственной власти при этом

рассматриваются как серия соглашений между начальниками, имеющих необходимую для выполнения работу и подчиненными, которые согласны ее выполнить. Таким образом, объясняются не только основные взаимоотношения между начальниками и подчиненными, но и проблема информационной асимметрии. Проблема асимметрии информации возникает в ситуации, когда подчиненные располагают большим объемом информации, чем их начальники, и поэтому начальники сталкиваются с трудностями при осуществлении контроля своих подчиненных. Анализ трансакционных издержек показывает, что наличие дополнительной информации у подчиненных и проблемы с контролем требуют значительных издержек от менеджеров, которые, естественно, стремятся снизить издержки и повысить свои доходы.

Заключение контрактов между начальниками и подчиненными позволяет уменьшить проблему контроля, поскольку в контракте предполагается фиксация четких показателей результативности работы подчиненных. Соглашения, или контракты, основанные на четком определении целей, в свою очередь, позволяют также устанавливать четкие критерии оценки государственных служащих. Определение четких и измеримых показателей результативности, а не просто абстрактных целей, как в иерархической модели бюрократического устройства, можно назвать второй характеристикой рыночной модели бюрократического устройства.

Однако даже имея ясные задачи, менеджеры, предоставленные сами себе, тем не менее, склонны к их невыполнению из-за замены целей организации на досуг или свои личные цели, и таким образом, возникает проблема морального риска. Считается, что именно конкуренция (и между служащими, и между организациями, как за финансы так, и за другие ресурсы) может создать мощные стимулы, которые заменят контроль, основанный на авторитаризме. Стимулирование конкуренции внутри и между органами исполнительной власти – это третья характеристика рыночной модели бюрократического устройства.

Следующей важной характеристикой рыночной модели бюрократического устройства можно назвать ориентацию органов исполнительной власти на клиентов (в отличие от иерархической модели, где органы исполнительной власти ориентированы на процедуры внутри самого органа). Поскольку цели органов исполнительной власти во многом связаны с удовлетворением потребностей граждан, то никто лучше граждан не может оценить достижение целей организации, а управление в рыночной модели бюрократического устройства, нацеленное на клиентов, так называемое управление «снизу-вверх», способно решить проблемы контроля, которые имеют место быть в организации при управлении «сверху-вниз». Однако для того, чтобы органы государственной власти могли следовать этому принципу, они должны предоставить больше полномочий рядовым служащим, со-

средоточиться на нуждах клиентов, использовать клиентов для определения целей, заставить конкуренцию служить этим клиентам, тщательно оценивать результаты и стимулировать предпринимательское поведение служащих.

Преимущества рыночной модели бюрократического устройства

К основным преимуществам рыночной модели бюрократического устройства можно отнести достаточно большую гибкость в исполнении задания, отсутствие четкого детального (пошагового) планирования деятельности, что предоставляет некоторую свободу действий менеджерам, ориентация на результат, а не просто на использование ресурса, и большая по сравнению с иерархической моделью бюрократического устройства возможность получения менеджерами дополнительного вознаграждения.

Джон, Кеттл, Дайер, Лован (John, Kettl, Dyer, Lovan 1994), Питерс (Peters 1981), Питерс и Пьер (Peters and Pierre 1998), Considine and Lewis (Considine and Lewis 1999) в качестве преимущества рыночной модели бюрократического устройства отмечают наличие конкурентных отношений, которые, как они считают, сокращают время принятия решений в органе государственной власти, поскольку позволяют рынку самому определить наилучшее решение. Конкуренция способствует более эффективному использованию ресурсов, так как она позволяет распределять их в пользу тех агентств, которые достигают наилучших результатов. Кроме того, конкуренция посредством рыночных механизмов позволяет лучше контролировать бюрократический аппарат.

Еще к преимуществам рыночной модели бюрократического устройства, по мнению Харта и Шляйфера (Hart and Shleifer, 1997) можно отнести снижение издержек при предоставлении услуг, которое возникает вследствие заключения контрактов с частным сектором.

Недостатки рыночной модели бюрократического устройства

Как отмечают Флемминг и Роудз (Flemming and Rhodes 2004), происходящий переход к контрактации как в области предоставления услуг, так и в области занятости государственных служащих, несет в себе нежелательные последствия для долгосрочных нужд государства. Исследователи предполагают, что вследствие перехода к контрактации возможна утрата институциональной памяти. В государственных органах на данный момент работают служащие, которые не только понимают процедуры, происходящие в государственном органе, но и сформировали свое понимание традиций деятельности органов исполнительной власти. Однако те, кто принимается на государственную службу вновь, уже работают по контракту и не понимают традиций старых государственных служащих. Та-

ким образом, контрактация препятствует сохранению целостности институциональной памяти.

Второе неожиданное последствие введения контрактов – повышение транзакционных издержек. Хотя на первом этапе контрактация снижает издержки, это продолжается недолго. Транзакционные издержки принуждения исполнения контрактов со временем становятся достаточно высокими, и не только из-за того, что в некоторых государственных органах достаточно много времени уходит на развитие необходимых умений и систем. Жесткость контрактов может вызвать непредвиденный рост расходов, в тех случаях, когда при выполнении одного задания требуется разноплановая работа. Кроме того, контрактация приводит к тому, что организация ориентируется на проверку «контрольного перечня» при измерении результатов своей деятельности, что приводит к ориентации на краткосрочные результаты. К тому же, остается открытым вопрос о социальных издержках контрактации.

О стремлении менеджеров максимизировать краткосрочные выгоды, а не следовать долгосрочной стратегии, и о повышении транзакционных издержек говорят также Роудз (Rhodes 1996), Роудз и Бевир (Rhodes and Bevir 2001). Они утверждают, что в результате внедрения механизмов конкуренции происходит подрыв доверия и кооперации между государственными служащими, размываются стандарты государственной службы. Роудз и Бевир добавляют, что недостаток рыночной модели бюрократического устройства заключается в том, что внедряются показатели результативности при отсутствии технологии их определения.

Многие исследователи отрицают идею о том, что государственный и частный сектора могут иметь что-то общее. Критики возражают и против идеи рассмотрения граждан как клиентов, и против доводов в пользу предпринимательства. Считается, что большинство функций государственного аппарата вытекают из необходимости исправления провалов рынка. Но в рыночной модели бюрократического устройства эти функции снова отдаются рынку, что не может не вызывать определенных вопросов. Критики добавляют, что поскольку государственные и частные организации существенно различаются, конкурентные модели частного сектора приносят в бюрократическое устройство больше проблем, чем ясности. Бюрократическим устройством должна управлять не конкуренция, а законодательство. Конкуренция подрывает систему нисходящей подотчетности, что позволяет государственным служащим во многих случаях по своему усмотрению толковать законодательные нормы.

Харт и Шляйфер (Hart and Shleifer, 1997) добавляют, что частные компании, с которыми заключен контракт на предоставление услуг гражданам, очень часто в погоне за минимизацией издержек снижают качество предоставляемых услуг.

Критикуется и чрезмерная децентрализация бюрократического аппарата. Если одним из параметров рыночной модели государственного управления является наделение служащих полномочиями, которые предоставляют большую свободу действий, то возникает проблема «распыления политики» на множество направлений.

Условия эффективности рыночной модели бюрократического устройства

Рыночная модель бюрократического устройства наиболее эффективна в тех случаях, когда деятельность органа государственной власти по своей структуре максимально напоминает деятельность фирм в частном секторе. Таким образом, условия эффективности рыночной модели бюрократического устройства будут соответствовать условиям эффективности фирм в частном секторе.

Поскольку рыночная модель бюрократического устройства во многом основана на контрактации, то условия ее эффективности зависят от некоторых параметров заключения контрактов:

- при обращении к контрактации важно четко разделять заказчика и исполнителя – это позволяет избежать ненужного конфликта интересов
- при заключении контракта обе стороны (орган исполнительной власти, с одной стороны, и частная компания, с другой стороны) должны одинаково стремиться к заключению оптимального контракта
- заказчик и исполнитель (орган исполнительной власти и частная компания) должны иметь противоположные взгляды на распределение прибыли, получаемой в результате контракта – это не позволит сторонам скооперироваться в ущерб общественному благосостоянию
- условия государственной контрактации должны сочетать в себе сочетание элементов торга, оптимальности и владения. Другими словами, условия государственной контрактации должны сочетать в себе модель Эджворта и Коуза. (Lane, 2000)

Для эффективной контрактации, от которой, в конечном счете, зависит эффективность рыночной модели, необходимо также создание адекватной нормативно-правовой базы для функционирования частного сектора, развитие прозрачного регулирования для инвесторов, устранение ненужных барьеров, препятствующих функционированию частного сектора, прекращение дотирования государственных предприятий, создание условий для сохранения рабочих мест чиновников (это очень важно, так как чиновники, знающие, что

в результате контракта они могут потерять рабочее место, будут всячески препятствовать заключению данного контракта), пересмотр роли государства в экономике (необходимо перейти от государства социальных обязательств к контрактному).

Пример функционирования рыночной модели бюрократического устройства, как считает Кирчхаймер, можно обнаружить в США, где существуют частные негосударственные предприятия, которые заключают местные контракты. Администрация Рейгана в свое время предписала местным и региональным властям следовать предпринимательским стратегиям, таким как внешняя контрактация, взимание штрафов, создание частно-государственных партнерств и маркетизация, хотя эта идея и была привязана не к расширению, как в экономической теории, а сокращению государственных расходов.

Флемминг и Роудз (Flemming and Rhodes 2004) говорят о том, что в Австралии и Великобритании новые идеи привели к появлению новой формы государственных организаций, которые работают по принципам рынка. Например, там были сделаны попытки предоставления услуг полиции с использованием контрактов. В частности, местные органы власти заключали контракты с полицией, целью заключения которых было создание более безопасных и охраняемых муниципалитетов. Контракты с полицией отражают такие услуги как мониторинг и предотвращение преступлений, безопасность на дорогах, успешное использование данных, причем каждая из этих услуг имеет определенные показатели результативности.

Таким образом, рыночная модель бюрократического устройства - это организационная структура, основанная на взаимоотношениях принципала и агента, установлении соответствующих стимулов за минимизацию издержек, использование конкуренции, привлечение к управлению потребителей.

Сетевая модель бюрократического устройства

Появление сетевой формы организации в бюрократическом устройстве в практике государственного управления связывают с развитием нового государственного управления. Можно сказать, что развитие сетей является атрибутом рыночной модели бюрократического устройства. Рыночная модель бюрократического устройства приводит к выделению в составе органов исполнительной власти полунеправительственные структуры (quango)⁴, которые, являясь государственными органами и используя в то же время рыночные механизмы в своей деятельности, занимаются предоставлением государственным

⁴ Quango (Qango) – акроним, происходящий из слов Quasi Non Governmental Organisation, Quasi Autonomous Non-Governmental Organisation или Quasi Autonomous National Government Organisation. Используется в основном в Великобритании, но также и в Австралии и других странах, для описания организаций, которым государство передало некоторые свои полномочия.

ных услуг и исполнением государственных функций. В дальнейшем, эти полунеправительственные структуры (или агентства) начинают образовывать сети как между собой, так и вместе с коммерческими организациями. Сетевая модель бюрократического устройства все же выделена в отдельную модель, поскольку отношения, которые возникают в результате формирования сетей, регулируются отличными от рыночных механизмами.

Мейер и О'Толь (Meier and O'Toole 2003) утверждают, что несмотря на всестороннее и растущее внимание к важности сетей в бюрократическом устройстве, в этом вопросе все же остаются серьезные пробелы. В добавление к слабому теоретическому анализу понятия «сеть» в бюрократическом устройстве, у исследователей данной проблемы в частном секторе также не сложилось единого представления. Поэтому сетевую модель бюрократического устройства нельзя рассматривать, не определившись с понятием сети.

Некоторые аналитики используют термин «сеть» как общую метафору для обозначения сложной внешней среды. Другие исследователи описывают сетевые структуры с большей осторожностью, но не предлагают убедительных теоретических объяснений того, в каких случаях следует использовать сети и почему.

Джонс, Хестерли и Боргатти (Jones, Hesterly and Borgatti 1997), анализировавшие сети в частном секторе, считают, что в основе всех определений лежат два подхода к пониманию сетей:

- это схемы взаимодействия при обменах между организациями
- это потоки ресурсов между независимыми организациями

Первый подход основан на построении поперечных или горизонтальных схем обмена, долгосрочных повторяющихся взаимодействиях сторон, создающих взаимозависимость, а также на неформальном межорганизационном сотрудничестве и реципрокных линиях взаимодействия. Второй подход основан на потоках ресурсов между неиерархичными кластерами организаций, которые состоят из юридически отдельных и независимых организаций.

Джонс, Хестерли и Боргатти предлагают свое определение сетей, которое, представляется, наиболее полно и в наибольшей степени может быть применено в сетевой модели бюрократического устройства. Исследователи считают, что *«сеть - это выборочный, постоянный и структурированный набор автономных организаций (или некоммерческих агентств), которые производят товары или услуги, следуя при этом неявным и неограниченным по времени контрактам, которые позволяют адаптироваться к непредвиденным обстоятельствам внешней среды, координировать свою деятельность и гарантировать обмены с другими организациями»*. (Jones, Hesterly and Borgatti 1997) Рас-

смотрим отдельные компоненты этого определения, проверяя их на соответствие сетевой модели бюрократического устройства:

- «выборочный» - подразумевает то, что участники сети составляют не всю отрасль, а скорее формируют некое подмножество, в котором они часто взаимодействуют друг с другом, в то время как с другими организациями в отрасли взаимодействие происходит редко. С позиций сетевой модели бюрократического устройства это означает, что не все органы государственной власти составляют сеть. Сеть составляют только те органы государственной власти, которые имеют пересекающиеся интересы в каких-либо областях. То же касается и образования сетей между государственным органом и частными фирмами.
- «постоянный» - характеризует длительность взаимодействия участников сети, что является следствием серии обменов, которые упрощаются сетевой структурой и, в свою очередь, создающих и воссоздающих эту сетевую структуру. Этот постулат также вполне применим к сетевой модели бюрократического устройства, поскольку сеть государственных органов и частных фирм функционирует, как правило, длительное время.
- «структурированный» - показывает, что обмены внутри сетей не случайны, но и не стандартны, а скорее, они составляют некоторую схему, отражающую разделение труда между организациями.
- «автономные организации» - подчеркивает потенциальную юридическую независимость участников сети.
- «неявных и не ограниченных по времени контрактах» - принимает во внимание те средства адаптации, координации и гарантии обменов, которые не являются следствием властных структур или формальных контрактов (хотя формальные контракты могут существовать между двумя контрагентами в сети).

Очевидно, что и три последних утверждения также применимы к описанию сетей в бюрократическом устройстве. Таким образом, можно сформулировать понятие сети в государственном управлении.

Сеть - это выборочный, постоянный и структурированный набор агентств и частных фирм, которые предоставляют гражданам и организациям государственные услуги, используя при этом неявные и не ограниченные по времени контракты, которые позволяют адаптироваться к непредвиденным обстоятельствам внешней среды, координировать свою деятельность и гарантировать обмены с другими агентствами или частными фирмами.

Джонс, Хестерли и Боргатти также отмечают, что при наличии сетей юридически независимые организации могут действовать как единая организация в тех заданиях, которые

требуют объединения усилий, но они будут сильно конкурировать в других областях деятельности.

Характеристики сетевой модели бюрократического устройства

О’Тооле and Meier (О’Тооле and Meier 1999) считают, что все модели бюрократического устройства можно рассматривать как континуум, на одном конце которого находится иерархическая модель управления, а на другом – сетевая. Следовательно, характеристики сетевой модели являются почти полной противоположностью характеристик иерархической модели. Сетевая модель бюрократического устройства, в отличие от иерархической, характеризуется не строгой иерархической структурой, а неформальными взаимоотношениями, а также размытыми границами между структурой и окружением.

Милвард и Прован (Milward and Provan 1998), Питерс и Пьер (Peters and Pierre 1998), Джонс, Хестерли и Боргатти (Jones, Hesterly and Borgatti 1997), Роудз (Rhodes 1996) отмечают самоорганизующийся характер сетевой модели бюрократического устройства. Другими словами, сеть образуется не вследствие формальных предписаний, а вследствие стремления определенных участников рынка предоставлять услуги совместно. В результате самоорганизации, добавляют Милвард и Прован, в сети отсутствует формальная институционализация взаимодействий и все отношения регулируются неформальными социальными нормами. Участники сети, которые одновременно могут быть подразделениями больших иерархических структур, обладают несовершенной информацией о структуре своей взаимозависимости, что из этого следует, но в их отношениях отсутствует жесткий контроль и четкие правила. Участники сети стремятся выиграть от сотрудничества и наличия между ними отношений доверия и реципрокности, поэтому в сетях очень большое внимание уделяется репутации членов сети, которая позволяет сторонам доверять друг другу, и общим представлениям, которые позволяют быстрее достигать консенсуса. Питерс и Пьер (Peters and Pierre 1998) указывают такую характеристику сетевой модели бюрократического устройства как равенство. Другими словами, в случае принятия нежелательного для органа государственной власти решения, он не использует свои властные полномочия, а руководствуется принципами партнерства.

Джон, Кеттл, Дайер, Лован (John, Kettl, Dyer, Lovan 1994) считают, что сетевая модель бюрократического устройства характеризуется наличием некоторых коалиций, тесным партнерством и взаимозависимостью между участниками, широкими коммуникационными сетями, множественными горизонтальными или вертикальными отношениями между ними, динамизмом заключения сделок и информационных потоков, обменом ресурсами между участниками сети.

В то же время, Миллер (Miller 1994) отмечает, что сетевая модель бюрократического устройства характеризуется наличием некоторого управляющего центра, который хотя и не обладает большими властными полномочиями, может регулировать спорные отношения, возникающие внутри сети.

Милвард и Прован (Milward and Provan 1998) выделяют такие характеристики сетевой модели бюрократического устройства, как размер, сложность, структура и композиция. Эти характеристики ранжируются от простой связи между агентством и его подрядчиком до смешанной, сложной решетки дюжин связанных поставщиков услуг, финансирующих субъектов, бюро управления делами, и основных организаций – как это происходит, например, в структурах по психическому здоровью местных сообществ американских городов. Например, для заботы о душевнобольных необходимо сотрудничество нескольких служб, так как для того, чтобы каждая из них достигла хороших результатов своей деятельности, им необходимо делиться между такими ресурсами как персонал, информация, деньги, инфраструктура, экспертиза.

Мейер и О'Толь (Meier and O'Toole 2003) отмечают, что сетевые, как сложные институциональные механизмы, требуют большой компетенции менеджеров из-за того, что возникает необходимость в координации личных действий менеджера с действиями других субъектов, предоставлении ресурсов в более широкие сети, ограничении потенциально враждебных сил и поддержании продуктивного сотрудничества.

Джонс, Хестерли и Боргатти (Jones, Hesterly and Borgatti 1997) считают, что сетевая модель бюрократического устройства характеризуется особыми социальными механизмами, регламентирующими отношения внутри сети. Эти социальные механизмы включают в себя ограниченный доступ к взаимодействиям, введение коллективных санкций, обращение к репутации и тд. Ограниченный доступ снижает количество участников в сети, а потому снижает издержки координации и гарантии сделок. Использование коллективных санкций предотвращает участников от оппортунистического поведения, а репутация дает информацию о возможных действиях участников, что упрощает гарантию сделок для контрагентов. Чем более согласованы между собой социальные механизмы, тем эффективнее действует каждый из них.

Флемминг и Роудз (Flemming and Rhodes 2004) считают, что в сетевой модели бюрократического устройства важное, но не основное значение имеют деньги и власть, которые, за счет своего веса в обществе, позволяют в ряде случаев создать систему горизонтальных отношений с внешней средой. По мнению исследователей, основными характеристиками сетевой модели бюрократического устройства являются дипломатия, доверие и реципрокность, разделяемые ценности и нормы. Дипломатия относится к способностям менедже-

ров в области ведения переговоров, что очень важно для стимулирования межорганизационных сетей. Если менеджер обладает большими дипломатическими способностями, то он сможет эффективно устанавливать горизонтальные связи с организациями. Но дипломатическим умениям должны сопутствовать понятия доверия и реципрокности. Доверие, как наиболее важный атрибут деятельности сетей, необходимо для кооперативного поведения и позволяет координировать сети также, как ценовая конкуренция и правила координируют рыночные и иерархические модели. Важность доверия повышается в тех случаях, когда вовлеченные участники функционально взаимозависимы и когда провал операций может повлечь за собой серьезные негативные последствия для того или иного участника. Роудз и Бевир (Rhodes and Bevir 2001) также называют доверие в качестве одной из основных характеристик сетевой модели бюрократического устройства.

Разделяемые ценности и нормы, терпимое отношение к различным организационным культурам позволяет удерживать разнородных участников сети в единой структуре. Как добавляет Миллер (Miller 1994), сетевые структуры и динамика взаимоотношений в сетях отражают институциональные нормы, а также процессы ресурсной зависимости и возможности снижения вероятности возникновения непредвиденных обстоятельств.

Преимущества сетевой модели бюрократического устройства

Мейер и О'Толь (Meier and O'Toole 2003) говорят, что при наличии многих участников в сети и частых взаимодействиях между ними сетевая модель бюрократического устройства позволяет улучшить результаты выполнения государственных программ в краткосрочном периоде и заложить основу для улучшения этих результатов в будущем. Кроме того, государственные служащие, работающие в сетях, способны взять больше преимуществ от имеющихся ресурсов, поскольку сетевая структура помогает освободиться от ограничений существующих рутин.

Роудз и Бевир (Rhodes and Bevir 2001) в качестве преимуществ сетевой модели бюрократического устройства отмечают возможность вовлечения граждан в государственное управление.

Недостатки сетевой модели бюрократического устройства

Консидин и Льюис (Considine and Lewis 2003) в качестве недостатка сетевой модели бюрократического устройства выделяют отсутствие четких правил. В результате возникает проблема доверия между участниками сети и необходимость анализа таких условий, которые ведут к надежности и институциональному постоянству сетей. По мере

увеличения важности сделок, участники обменов все больше полагают, что их интересы будут учитываться теми, от кого они зависят. В то же время, участники взаимодействий обладают несовершенной информацией о структуре своей взаимозависимости.

Сети, в отличие от иерархий, плохо сглаживают шоки внешней среды. В сетях менеджеры вынуждены тратить больше времени не только на поддержку самой сети (если этих усилий нет, то сеть быстро распадается), но и на взаимодействие с окружающей средой, так как сетевая организация более подвержена влияниям среды. Поэтому в сетях возрастают издержки на простые, ежедневные операции.

К недостаткам сети относят и то, что по мере роста сетей возможность управления ими из центра снижается. Агентства становятся все более независимыми, у них появляется своя отличительная организационная культура, и они все больше выражают нежелание принимать указания центра, а у центра отсутствуют возможности для продвижения своих предпочтений, что может мешать в таких ситуациях, когда желательна следование всех государственных органов единой политике.

Мейер и О'Толь (Meier and O'Toole 2003) говорят, что в сетевой модели бюрократического устройства возникает проблема подотчетности. Государственные органы имеют тенденцию приравнивать прозрачность и отзывчивость к клиентам к общественной подотчетности. В сети ни один из участников не несет практически никакой ответственности за результат, между участниками может даже не существовать соглашения по поводу того, каким этот результат должен быть и как его измерить. В сетевой модели бюрократического устройства большое внимание следует уделять подотчетности для поддержания общественного доверия и уверенности, поскольку отсутствие подотчетности может привести к ошибкам, ухудшающим благосостояние целых поколений.

Недостатком сетевой модели бюрократического устройства можно считать и то, что общество не может оценить достижения сети на основе знакомых критериев или на основе четко ограниченного во времени результата. Поэтому оно ищет гарантии, что сеть как институт будет исполнять операции наиболее качественно в долгосрочном периоде.

Условия эффективности сетевой модели бюрократического устройства

Джонс, Хестерли и Боргатти (Jones, Hesterly and Borgatti 1997) говорят, что согласно экономике транзакционных издержек, эффективность сетевой модели бюрократического устройства зависит от следующих параметров: неопределенности и специфичности активов, сложности задания и частоты заключения сделок между участниками сети.

Неопределенность внешней среды вынуждает любую организацию искать пути адаптации. Как показывают исследования в области неопределенности внешней среды, даже

весьма скромный уровень неопределенности предложения в совокупности с предсказуемым спросом на продукт, приводит организацию к вертикальной интеграции, поскольку организация заключает контракт на поставку товара, а предложение остается нестабильным, что требует определенной организации деятельности. Аналогично неопределенность спроса делает вертикальную интеграцию рискованной для организации из-за ее излишней консервативности и жесткости. Поэтому в условиях неопределенного спроса, органы государственной власти, принадлежащие некоторой совокупности, стремятся стать автономными, в основном через заключение аутсорсинговых контрактов или субдоговоров. Такое разделение увеличивает способность образовавшихся в результате разделения агентств реагировать на широкий спектр непредвиденных обстоятельств.

Частота заключения сделок упрощает передачу неявного знания в обменах специфичными активами и формирует условия для отношенческой и структурной укорененности. Отношенческая укорененность относится к качеству двойственных обменов - это степень, с которой контрагенты учитывают цели и нужды друг друга. В отличие от отношенческой укорененности, структурная укорененность относится к такой ситуации, когда все двойственные отношения переплетены между собой, то есть в конечном итоге, организация контактирует не только со своим контрагентом, но также с третьим лицом. Поэтому структурная укорененность - это функция от количества взаимодействующих между собой сторон, от вероятности возникновения взаимодействия между сторонами в будущем и от желания сторон говорить об этих взаимодействиях. Чем больше структурная укорененность в сети, тем большей информацией каждый игрок обладает обо всех других игроках и тем больше существует ограничений на поведение каждого игрока. Отношенческая и структурная укорененность повышают эффективность сети, поскольку они позволяют сторонам сформировать модели взаимодействия между собой.

Милвард и Прован (Milward and Provan 1998), в свою очередь, выделяют следующие условия эффективности сетевой модели бюрократического устройства:

- интегрированность сети (при этом интеграция должна быть централизована через определенный центр, который упрощает интеграцию и координацию участников взаимодействия)
- прямой механизм контроля
- наличие большого количества ресурсов
- стабильность отношений внутри сети

Исследователи приводят схему, отражающую условия эффективности сетевой модели бюрократического устройства.

оудз (Rhodes 1996) отмечает, что для эффективности сетевой модели бюрократического устройства руководитель сети не должен искать способов продвижения своих собственных целей. Он может либо определять условия, которые поддерживают совместную деятельность внутри сети, либо заниматься структурированием сети, что включает в себя изменение правил игры. Например, изменение в распределении ресурсов внутри сети может быть использовано для стимулирования некоторых видов поведения, для добавления новых участников в сеть или для ослабления положения других участников.

Примера функционирования сетевой модели бюрократического устройства, как считают Флемминг и Роудз (Flemming and Rhodes 2004), можно обнаружить в Австралии и Великобритании. И в Великобритании, и в Австралии по принципу сети организовано предоставление услуг полиции. Кроме того, в Великобритании услуги в области здравоохранения предоставляются сетью организаций, которая включает в себя центральный департамент, местных властей, властей в области здравоохранения, агентства, частные предприятия и группы благотворительности. В частности, забота о пожилых людях на дому может осуществляться примерно дюжиной людей, привлеченных из более чем 6 агентств, покрывающих каждый сектор. После 1980 годов посредством сетей в Великобритании стали предоставляться все основные услуги в области социального обеспечения.

Заключение

В середине 20 века в моделях бюрократического устройства произошел сдвиг от иерархических моделей сначала к рыночным моделям, а затем к сетевым, что было связано с реформами государственного управления, которые были направлены на повышение качества предоставления государственных услуг, повышение эффективности функционирования государственного аппарата. Иерархическая, рыночная и сетевая модели бюрократического устройства различаются по способам распределения ресурсов, способам осуществления контроля и координации. Хотя иерархическая модель бюрократического устройства достаточно сильно критикуется исследователями, она не исчезла и не устарела. Бюрократии сами по себе являются лишь зависимыми институтами, которые формируются для удовлетворения потребностей общества. Поэтому основная проблема бюрократии – не то, что нужно сделать для контроля ее роста, а то, как оптимизировать ее использование. Как утверждают исследователи, постулаты иерархической модели о четком контроле нуждаются в адаптации к увеличивающейся неорганизованности государственного аппарата, где бюрократические границы только лишь начало, а не конец процесса управления. Более того, возможно, что неизвестные пока непредвиденные обстоятельст-

ва контрактации могут, в конечном счете, внести корректировки в иерархическую модель бюрократического устройства. Но даже если этого не случится, то ориентация на клиентов, конкуренция, и оценка продуктивности, вместе никогда в действительности не смогут заменить вертикальную отчетность государственного аппарата.

В то же время, рыночная модель бюрократического устройства не получила бы широкой поддержки общественности, если бы она не затрагивала бы важные аспекты взаимоотношения государства, бизнеса и общества. К основным характеристикам рыночной модели государственного управления относится наделение полномочиями государственных менеджеров, саморегуляция государственных менеджеров на основе стимулов, передача тех функций государства, которые эффективнее могут быть исполнены в частном секторе, на аутсорсинг, конкуренция между производителями услуг, вовлечение граждан в государственное управление, измерение результатов деятельности органов и служащих, руководство не правилами, а миссиями, стремление предотвратить проблемы до их возникновения.

Как отдельная, но все же вытекающая из рыночной, сетевая модель бюрократического устройства набирает все большую популярность среди практиков и теоретиков в области государственного управления, и основными ее характеристиками можно назвать наличие отношений доверия, реципрокности среди участников взаимодействия, их желание участников работать вместе на достижение общего результата. Считается, что сетевая модель подрывает конкурентные механизмы рыночной модели, несмотря на то, что сети, а затем и сетевая модель бюрократического устройства, возникла вследствие развития рыночной модели. Основная проблема и рыночной, и сетевой моделей бюрократического устройства заключается в обеспечении подотчетности государственных служащих и бюрократического аппарата, эффективном контроле и направлении процесса реализации государственной политики.

Данный обзор позволяет сделать вывод, что однозначного выбора одной из трех моделей не существует. Каждая модель имеет свои преимущества, недостатки и условия эффективности. Возможно, при поиске наиболее эффективной для страны модели бюрократического устройства следует обращаться ко всем трем рассмотренным моделям. Перед современным обществом стоят вопросы адекватности управления государством посредством иерархической модели бюрократического устройства, степени необходимости реформирования этой модели для эффективного управления. Очевидно, что некоторые органы государственной власти не могут основываться на рыночных или сетевых принципах (например, высшие исполнительные органы власти, судебные органы власти), и поэтому им следует остановиться на иерархической модели. Точно также, агентствам

нецелесообразно руководствоваться иерархической моделью, а целесообразно объединяться в сети и использовать в своей работе рыночные принципы, поскольку иерархическая жесткость мешает во взаимодействии с клиентом при предоставлении государственных услуг.

В России на сегодняшний день, до завершения процесса реформирования государственного управления, мы можем наблюдать преимущественно иерархическую модель бюрократического устройства. В то же время, проводимые Административная реформа и Реформа государственной службы внедряют в практику государственного управления рыночную модель бюрократического устройства. Представляется интересным проанализировать различные аспекты этого внедрения, как, например, эффективность распределения прав собственности при заключении частно-государственных партнерств. Кроме того, интересным является выяснение, насколько применима сетевая модель бюрократического устройства в российской практике государственного управления.

Список литературы

1. Considine M., Lewis J. (2003), Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand // *Public Administration Review* Vol. 63 No. 2
2. Considine M., Lewis J. (1999), Governance at Ground Level: the Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks // *Public administration review* Vol. 59 № 6. pp.467-480
3. Eisenstadt S.N. (1959), Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization // *Administrative science quarterly* Vol. 4 № 3. pp.302-320
4. Flemming J., Rhodes R.A.W. (2004), Bureaucracy, Contracts and Networks: the Unholy Trinity and the Police // *Political science association*
5. Hill C. J., Lynn L., Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research // *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol. 15 no. 2
6. John D., Kettl D. F., Dyer B., Lovan R. (1994), What Will New Governance Mean for the Federal Government? // *Public Administration Review* Vol. 54 No. 2. pp. 170-175.
7. Jones C., Hesterly W. S. and Borgatti S. P. (1997), A general theory of network governance: exchange conditions and Social mechanisms // *Academy of Management Review* Vol. 22 № 4 pp. 911-945
8. Kirchheimer D.W.(1989), Public Entrepreneurship and Subnational Government // *Polity* Vol. 22, №.1. pp.119-142
9. Lane J. (2000), *New Public Management* // N.Y.
10. La Porte T. R. (1996), Shifting Vantage and Conceptual Puzzles in Understanding Public Organization Networks // *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol. 6 No. 1. pp. 49-74.
11. Meier K. J. (2003), Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy // *Public Administration Review* Vol. 57 No. 3. pp. 193-199.
12. Meier K. J., O'Toole L. J. Jr. (2003), Public Management and Educational Performance: the Impact of Managerial Networking // *Public Administration review* Vol.63, №6
13. Miller H. T. (1994), Post-Progressive Public Administration: Lessons from Policy Networks // *Public Administration Review* Vol. 54, No. 4. pp. 378-386.
14. Milward H. B., Provan K. G. (1998), Principles for Controlling Agents: The Political Economy of Network Structure // *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol. 8, No. 2. pp. 203-221.
15. Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing Government.*// Univ.of California press.
16. O'Toole L. J. Jr. (1997), Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration // *Public Administration Review* Vol. 57 No. 1. pp. 45-52.
17. O'Toole L. J. Jr., Meier K. J. (1999), Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context // *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol. 9, No. 4. pp. 505-526.
18. Peters B. G. (1981), The problem of bureaucratic government // *The journal of politics* Vol. 43 №1. pp. 56-82
19. Peters B. G., Pierre J. (1998), Governance without Government? Rethinking Public Administration - *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol. 8 No. 2. pp. 223-243.

20. Rhodes R. (1996), *The New Governance: Governing Without Government* // *Political studies* XLIV pp. 652 - 667
21. Rhodes R., Bevir M., *Decentring British Governance: From Bureaucracy Networks* // Revised version of a paper presented to a colloquium at the Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 9 March 2001.
22. Weber M. (1947), *Theory of Social and Economical Organization*. // N.Y.
23. West W. F. (1997), *Searching for a theory of bureaucratic structure* // *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol. 7 No. 4
24. Williams D. W. (2000), *Reinventing the Proverbs of Government* // *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6. pp. 522-534.
25. Wriston M. J. (1980), *In Defense of Bureaucracy* // *Public Administration Review* Vol. 40 No. 2. pp. 179-183

Приложение

Таблица 1: Сравнение моделей бюрократического устройства

Модель бюрократического устройства	Характеристики	Преимущества	Недостатки	Условия эффективности
Иерархическая	<p>Чиновники:</p> <ul style="list-style-type: none"> • компетентные, беспристрастные, постоянные, аполитичные • назначение на должность на основе заслуг • жесткие принципы должностной субординации в соответствии с системой универсальных правил и рангов • жесткий контроль <p>Деятельность:</p> <ul style="list-style-type: none"> • формализация и регламентация всех внутренних процессов • упорядоченность делопроизводства • четкое следование процедурам • четкая регламентация компетенции каждого уровня иерархии • односторонние коммуникации «сверху-вниз» 	<ul style="list-style-type: none"> • эффективное выполнение сложных заданий • предотвращение оппортунистического поведения • низкие транзакционные издержки измерения и принуждения <ul style="list-style-type: none"> • снижение проблемы неполноты контрактов <ul style="list-style-type: none"> • четкое понимание заданий и ответственности чиновниками <ul style="list-style-type: none"> • снижение экономической и социальной неопределенности 	<ul style="list-style-type: none"> • максимизация чиновниками своей собственной, а не общественной полезности • не всегда высокое качество предоставленных государственных услуг • отсутствие системы рыночных стимулов • жесткость организационной структуры препятствует инновациям • медленный процесс принятия решений • проблемы с агентской теорией в случае граждане/гос.орган • чрезмерное расширение бюрократического аппарата • наличие транзакционных издержек доступа к услугам • медленная реакция на шоки и требования внешней среды • отсутствие «обратной связи» 	<ul style="list-style-type: none"> • производство стандартных благ • вовлечение чиновников в процесс принятия решений • сочетание открытости с закрытостью • наличие четких целей от выборных институтов • наличие ресурсов без прав собственности • наличие особой ситуации в стране, требующей четкого распределения обязанностей • появление нескольких источников политической силы

<p>Рыночная</p>	<p>Чиновники:</p> <ul style="list-style-type: none"> • горизонтальные отношения партнерства • оплата по результатам • система рыночных стимулов • показатели результативности деятельности государственных служащих и органов • конкуренция между сотрудниками <p>Деятельность:</p> <ul style="list-style-type: none"> • контрактация государственных органов с фирмами (аутсорсинг и частно-государственное партнерство) • внедрение методов менеджмента частного сектора • стандартизация предоставления государственных услуг • разукрупнении бюрократий • конкуренция между отдельными подразделениями, между органами • ориентация на клиентов 	<ul style="list-style-type: none"> • гибкость в исполнении задания • отсутствие четкого детального (пошагового) планирования деятельности • ориентация на результат, а не просто на использование ресурса • возможность получения чиновниками дополнительного вознаграждения. • снижение издержек при предоставлении услуг • сокращение времени принятия решений • более эффективное использование ресурсов вследствие конкуренции • повышение прозрачности 	<ul style="list-style-type: none"> • подрыв системы нисходящей подотчетности • отсутствие технологии определения показателей результативности • ориентация на проверяемый показатель • ориентации на краткосрочные результаты • подрыв доверия и кооперации между государственными служащими • размывание стандартов государственной службы • повышение транзакционных издержек в долгосрочном плане • минимизация издержек в ущерб качеству услуг • чрезмерная децентрализация бюрократического аппарата. • жесткость контрактов • «распыления политики» на множество направлений. • асимметрия информации • моральный риск 	<ul style="list-style-type: none"> • четкое разделение заказчика и исполнителя • стремление сторон к заключению оптимального контракта • противоположные взгляды на распределение прибыли у заказчика и исполнителя • сочетание в условиях контрактации сочетание элементов торга, оптимальности и владения • создание адекватной нормативно-правовой базы для функционирования частного сектора • развитие прозрачного регулирования для инвесторов • устранение ненужных барьеров, препятствующих функционированию частного сектора • наличие условий для сохранения рабочих мест чиновников
-----------------	--	---	---	--

Сетевая	<p>Чиновники:</p> <ul style="list-style-type: none"> • неформальные взаимоотношения • сотрудничество и наличие отношений доверия и реципрокности • регулирование отношений социальными механизмами • терпимое отношение к различным организационным культурам • разделяемые ценности и нормы <p>Деятельность:</p> <ul style="list-style-type: none"> • размытые границы между сетью и окружением • самоорганизация сети • равенство участников взаимодействия • широкие коммуникационные сети • множество горизонтальных или вертикальных отношений между участниками • взаимообмен ресурсами • наличие управляющего центра • необходимость координации своих действий с действиями других субъектов 	<ul style="list-style-type: none"> • возможности для инноваций • возможность вовлечения граждан в государственное управление • улучшение результатов в краткосрочном периоде • более эффективное использование имеющихся ресурсов 	<ul style="list-style-type: none"> • отсутствие четких правил • проблема надежности • проблема подотчетности. • отсутствие четких критериев оценки результата • неадекватная реакция на шоки внешней среды • непостоянство сетей • издержки на поддержку самой сети, взаимодействие с окружающей средой • несовершенство информации участников о структуре своей взаимозависимости • снижение управляемости из центра 	<ul style="list-style-type: none"> • неопределенность и специфичность активов • сложность задания • обмен специфичными активами с высокой специфичностью человеческого капитала • повторяющиеся обмены • динамизм взаимодействия участников сети • динамизм информационных потоков • наличие отношенческой и структурной укорененности • интегрированность сети • наличие прямого механизма контроля • стабильность отношений внутри сети
---------	---	---	--	---