

Современная бюрократическая организация: управленческий анализ

ВИТАШОВ Дмитрий Сергеевич

Понятие «бюрократия» традиционно неоднозначно используется в научной и публицистической литературе и рассматривается, как правило, с двух точек зрения.

С политологической — Гегелем, Марксом, Троцким, Рицци, Михельсом, Гелбрейтом. Бюрократия понимается ими как субъект политики, социальная группа и описывается в контексте взаимодействия государства и общества¹. Наиболее ярким представителем подхода является К. Маркс, сравнивавший бюрократию с «ужасным организмом-паразитом, обвивающим все тело общества и затыкающим все его поры»².

С социологической — Тейлором, Вебером, Мертоном, Гулднером, Селзником. В рамках этого подхода бюрократия понимается как социальный механизм, независимый от политических отношений в обществе³. Известный немецкий социолог М. Вебер разработал теорию рациональной бюрократии, полагая, что «Чисто бюрократическое, т.е. документально оформленное, бюрократически-монархическое управление по своей точности, стабильности, дисциплине, четкости и надежности... представляет собой наиболее рациональную форму»⁴.

¹ Спиридонова В.И. Западные теории бюрократии и российская действительность // Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни / Рос. акад. наук, Ин-т философии; Отв. ред. В.Н. Шевченко. М.: ИФРАН, 2008. С. 7–62.

² Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т. Т. 1. М.: Политиздат, 1980. С. 418–516.

³ Спиридонова В.И. Указ. соч. С. 7–62.

⁴ Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Цит. по: Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология: Монография. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 1997. С. 81–82.

⁵ Осипова Е.В. Бюрократия: «идеальный тип» и реальность // Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни / Рос. акад. наук, Ин-т философии; Отв. ред. В.Н. Шевченко. М.: ИФРАН, 2008. С. 63–100.

В большинстве работ бюрократия рассматривается как организационно-политическое явление и некая абстракция. Многие авторы, особенно представляющие политологическую точку зрения, сводят это понятие к синониму всех негативных черт в государстве.

При этом бюрократия характеризуется некомпетентностью чиновников, медлительностью, волокитой и перекладыванием ответственности с одного чиновника на другого, противоречивыми инструкциями, стремлением к расширительному толкованию своих полномочий и концентрацией власти в руках немногих⁵. Организационные процессы, лежащие в основе негативных бюрократических тенденций, обычно глубоко не анализируются.

Вместе с тем соответствующие черты наглядно объясняются посредством управленческого подхода, то есть путем анализа организационной структуры и поведения людей в конкретных организациях. Более того, современная теория менеджмента позволяет не только объяснить причины бюрократизации, но и предложить пути их устранения.

За основу исследования взята теория М. Вебера, описывающая бюрократическую организацию через конкретные характеристики. Это позволяет анализировать бюрократию не как абстрактное явление, а как процессы и тенденции в конкретных организациях. Основываясь на данной теории и анализе практики функционирования крупных организаций, автор выделяет следующие принципы бюрократического управления⁶:

— иерархичность, то есть наличие нескольких управленческих уровней, между которыми распределены полномочия и ответственность по вертикали;

⁵ Осипова Е.В. Бюрократия: «идеальный тип» и реальность // Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни / Рос. акад. наук, Ин-т философии; Отв. ред. В.Н. Шевченко. М.: ИФРАН, 2008. С. 63–100.

⁶ Признаки бюрократии изложены М. Вебером в труде «Хозяйство и общество» в несистематическом виде, поэтому в работах его последователей классификация различаются (Осипова Е.В. Бюрократия: «идеальный тип» и реальность // Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни / Рос. акад. наук, Ин-т философии. Отв. ред. В.Н. Шевченко. М.: ИФРАН, 2008. С. 63–100). Авторский подход сформирован на основе анализа следующих работ: Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. 3-е издание: Пер. с англ. М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2012. С. 312; Тысленко А.Г. Менеджмент. Организационные структуры управления: Учебно-практическое пособие. М.: Изд-во «Альфа-Пресс», 2011. С. 56–57; Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология: Монография. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 1997. 88 с.; Осипова Е.В. Указ. соч. С. 63–100 и других.

— специализация, то есть разделение труда по горизонтали, выполнение работниками и подразделениями строго определенных функций;

— формализация, то есть фиксация осуществляемых действий и принимаемых решений в установленной форме, как правило, путем составления документов с заданными реквизитами;

— регламентация, то есть осуществление деятельности в соответствии с установленными правилами, не зависящими от конкретных персоналий.

Как ни парадоксально, но все перечисленные принципы реализуются не только крупными, но и небольшими компаниями. Более того, формализация, специализация и регламентация деятельности рекомендуются современными бизнес-консультантами и практиками⁷, а иерархичность является частью определения любой организации⁸.

Почему же разумные принципы бюрократического управления приводят к возникновению во многих организациях явления, служащего синонимом неэффективности? Представляется, что в основе лежат две тесно взаимосвязанные причины.

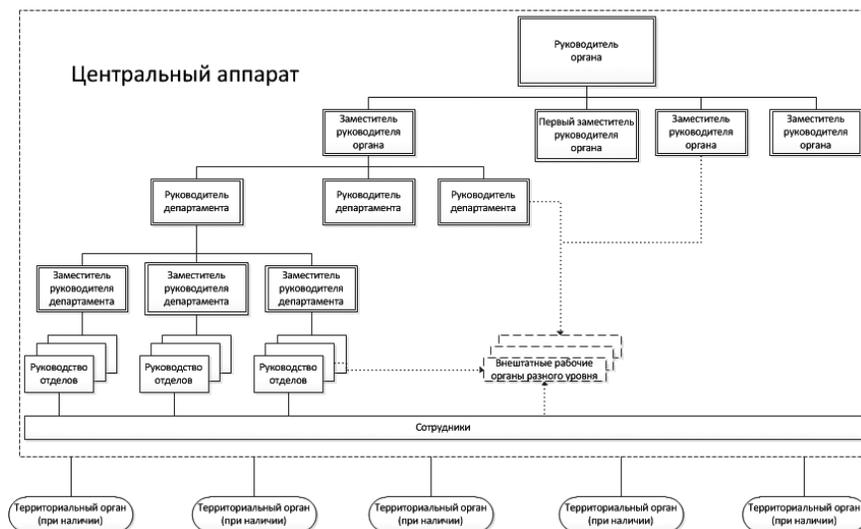
Объективной причиной является возникновение с ростом масштаба организации новых закономерностей, влияющих на управление, прежде всего связанных со сложностью координации усилий большого количества сотрудников (схема 1).

Известные бизнес-консультанты М. Хаммер и Д. Чампи приводят следующий пример: «Если организации нужно изготавливать 100 изделий в час и каждый ее работник может сделать 10 изделий в час, то компании нужно 11 человек: 10 рабочих и 1 инспектор. Но если бы спрос на ее продукцию вырос в 10 раз — до 1000 изделий в час, компании понадобилось бы не 110 человек (в десять раз больше рабочих плюс по одному менеджеру на каждый десяток новых работников), а около 196 человек: 100 рабочих, 10 инспекторов, 3 помощника менедже-

⁷ См.: Гагин Т. Руководитель-эксперт: Руководство по эксплуатации человека чело-веком. М.: Изд-во «Добрая книга», 2012. 440 с.; Шельмин Е.В. Эффективная система на основе процессного управления. Проблемы. Анализ. Решение. М.: Вершина, 2007. 224 с. и др.

⁸ Организация – группа лиц, объединенных в рамках иерархической структуры для достижения общей цели. См.: Кочеткова А.И. Введение в организационное поведение и организационное моделирование: учебное пособие. 5-е изд. М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2011. С. 14.

**Схематичная модель организационной структуры
федерального органа исполнительной власти**



ра, 18 человек в отдел персонала, 19 — в отдел долгосрочного планирования, 22 — в отдел аудита и контроля и 23 — в отдел организации групповой работы и ускорения заказов»⁹.

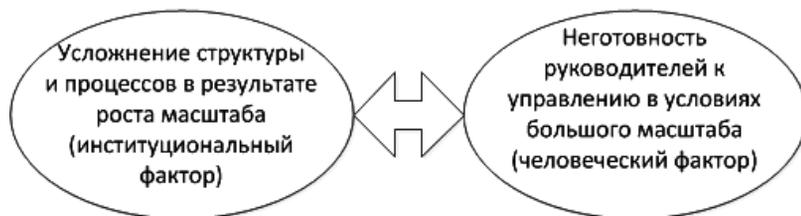
Строго говоря, бюрократические тенденции не возникают вновь, а лишь проявляются под воздействием новых условий. В небольших организациях требуется координировать значительно меньшее количество сотрудников, что предполагает плоскую организационную структуру, незначительное количество функций, минимальные документооборот и регламентацию. В таких условиях взаимодействие обычно осуществляется в неформальном порядке и бюрократизации не происходит.

Субъективной причиной проявления бюрократических тенденций является неготовность руководителей управлять в условиях растущего масштаба.

Если объективная причина связана со структурой организации и по-строением процессов в ней (институциональный фактор), то субъективная — с особенностями и поведением людей, составляющих эту организацию (человеческий фактор) (схема 2).

⁹ См.: Хаммер М., Чампи Д. Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе / пер. с англ. Ю.Е. Корнилович. 4-е изд. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2011. С.49.

Причины бюрократизации организации

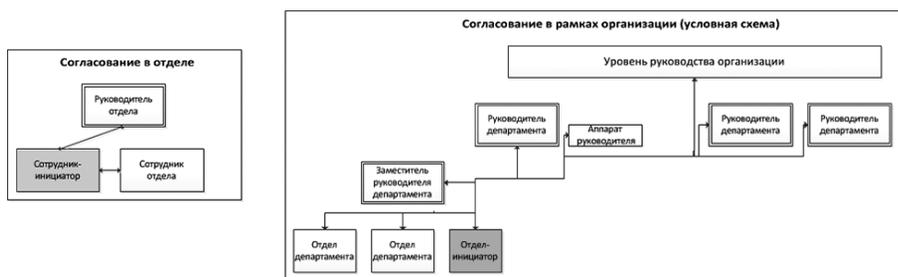


Хорошей иллюстрацией к представленным выводам является характер управления на разных уровнях иерархии. Кажущееся сходство всех позиций создает то, что работа любого руководителя требует согласования работы сотрудников (подразделений) и для этого выполнения одних и тех же функций: планирования, организации, мотивации и контроля¹⁰.

И на уровне небольшого подразделения выполнение руководителем этой задачи не вызывает больших сложностей, так как все сотрудники друг друга знают и решают вопросы в личном общении. Однако при увеличении числа функций и сотрудников обмен информацией между ними становится сложнее. Для обеспечения единообразия и преемственности в работе увеличивается объем формализуемых данных, регламентирующих документов, согласований и т.д.

Причем с каждым уровнем иерархии требования к документам, а также временные затраты на согласование увеличиваются. Внутренний документ отдела, как правило, не требует тщательной литературной обработки и согласуется с коллегами неформально. Требования же к документу для вышестоящего руководителя значительно возрастают. Он должен не только быть идеальным с точки зрения грамматики и стиля изложения, но и иметь письменные согласования всех заинтересованных подразделений.

¹⁰ С учетом многообразия подходов за основу взята классификация, изложенная в: Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. 3-е издание: Пер. с англ. М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2012. С.31.



Соответственно, число участвующих лиц и затраты времени многократно увеличиваются. Например, на схеме 3 видно, что в рамках отдела необходимо всего два устных согласования. В четырехуровневой же структуре количество согласований возрастает минимум до семи. Причем схема включает всего по два взаимодействующих отдела и департамента, и предполагается, что их руководители согласуют документы лично. Если же они предложат предварительно получить визы своих подчиненных, то количество согласований возрастет до 20 и более.

С ростом уровня в иерархии характер управления кардинально меняется. Если на низовом уровне руководитель хорошо знает немногочисленные процессы и сотрудников, то на верхних уровнях о многих процессах он имеет только общее представление и воспринимает их опосредованно через подчиненных руководителей.

Соответственно, возникает проблема удаленности субъекта от объекта управления и закономерный вопрос: как быть уверенным в том, что в организации все работает правильно? На самом деле именно ответ на этот вопрос ведет либо к развитию, либо к бюрократизации организации.

Стандартным решением этой проблемы на практике является использование системы формального контроля, основанной на показателях и отчетах о деятельности. То есть устанавливаются величины тех или иных параметров, которых должны добиваться подразделения, и вводится практика письменного изложения реализованных за определенный период мероприятий и достигнутых результатов.

Для повышения объективности контроля подробно регламентируются все процедуры и письменно фиксируются все действия, что вызывает лавинообразный рост количества распорядительных документов, докладных записок, планов, отчетов, актов, справок и т.д.

Например, вместе с поручением реализовать одно или комплекс мероприятий часто устанавливается требование представить письменный отчет о выполнении. О любом значимом действии требуется составлять документ, подтверждающий, что оно было совершено.

При этом в силу той же удаленности от объекта управления руководитель не оценивает их негативное влияние на основную деятельность.

Поскольку перечисленные документы являются управленческими, в их подготовке обязательно участвуют начальники всех уровней. Тем самым они отвлекаются от других обязанностей и уменьшают внимание к основной деятельности, что в итоге приводит к ее ухудшению.

При длительном сохранении подобной ситуации начинают меняться приоритеты на всех уровнях. Если результат деятельности оценивается по отчетам и докладным запискам, подготовка которых отнимает большую часть рабочего времени, то именно они становятся основным содержанием работы. Складывается ситуация, описанная видным представителем американской школы менеджмента:

«Большинство учреждений, с которыми нам приходилось иметь дело, буквально запутываются в сетях бесконечных отчетов, предоставляемых иногда сотнями сотрудников. Из идей, поначалу казавшихся весьма плодотворными, выжимаются последние жизненные соки. От персональной ответственности не остается почти ничего. Создается впечатление, что крупные компании поглощены бурной лабораторной деятельностью, результатом которой являются не столько новые продукты, сколько тонны бумаг и горы патентов. Эти компании наводнены бесконечным множеством комитетов и рабочих групп, которые нередко

дублируют деятельность друг друга, создают взаимные помехи и подавляют стремление работников к творчеству. В работе сотрудников таких компаний нередко отсутствует чувство реализма, поскольку слишком многие из них никогда не занимались настоящим производством, сбытом или испытанием продуктов, выпускаемых их компанией. Более того, многие из них никогда даже не видели этих продуктов и знакомы с ними лишь по сухим отчетам, составленным другими сотрудниками»¹¹.

Государственные органы традиционно обладают большим размером и централизацией, поскольку регулирование общественных отношений (основное предназначение государства) требует стабильности и единообразия. В силу комплексного характера решаемых ими вопросов многочисленные сложные согласования являются страховкой от принятия непоследовательных решений. Возникающая при этом «волокита» является следствием большого количества подразделений и неоптимальности процессов.

Таким образом, принципы бюрократического управления, лежащие в основе крупных организаций, наряду с достоинствами имеют связанные с ними недостатки.

Иерархичность позволяет организовать деятельность большого количества людей (с учетом нормы управления руководителей), но создает барьеры для скорости и полноты прохождения информации.

Специализация дает возможность распределить большой объем функций по конкретным людям и обеспечить технологичность их работы, но повышает затраты на координацию и взаимодействие.

Формализация обеспечивает преемственность, но отнимает время на документирование деятельности.

Регламентация обеспечивает единство стандартов в работе, но мешает инновационности.

¹¹ Питерс Т., Уотерман-мл. Р. В поисках совершенства: Уроки самых успешных компаний Америки / Пер. с англ. 2-е изд. М.: Альпина Паблицерз, 2011. С. 181.

Более того, при ненадлежащем управлении с годами эти недостатки разрастаются и переходят в иное качественное состояние. Объективные недостатки, обусловленные свойствами организации как системы, трансформируются в субъективные, обусловленные качеством управления.

Следствием иерархичности становится избыток руководителей и уровней управления с размытой ответственностью; формализации — подмена реальной работы бумаготворчеством; специализации — автономия подразделений и формирование у них локальных интересов, противоречащих целям организации; регламентации — лавинообразное увеличение количества распорядительных документов (таблица 1).

По сути, именно перечисленные субъективные недостатки и указываются всеми критиками бюрократии. При этом если объективные недостатки являются неизбежной оборотной стороной достоинств бюрократии, то субъективные могут быть устранены при повышении качества управления.

Отмеченные субъективные недостатки на практике воплощаются в ряд деструктивных тенденций в современном управлении в государственных органах: усложнение системы управления, виртуализация управления, гипертрофирование контроля, нарушение специализации. В силу единства принципов управления они масштабируются и воспроизводятся на всех уровнях иерархии.

Таблица 1. Влияние на организацию принципов бюрократического управления.

Принципы	Достоинства	Недостатки	
		Объективные	Субъективные
Иерархичность	Распределение нагрузки на руководителей	Дополнительные барьеры для скорости и полноты информации	Избыток управленцев и размывание ответственности
Специализация	Технологичность работы	Сложность координации	Формирование противоречивых интересов
Формализация	Преимственность в работе	Затраты времени на документирование	Подмена работы бумаготворчеством
Регламентация	Единство стандартов	Ограничение инновационности	Лавинообразное увеличение числа правовых актов

1. Усложнение системы управления, которое проявляется в двух составляющих:

а) расширение организационной структуры, т.е. увеличение количества подразделений, уровней управления и руководителей. Такой рост неизбежно сопровождается проблемами координации, дублированием функций и размыванием ответственности.

Тенденция проявляется в неуклонном увеличении количества министерств и ведомств, а также подразделений в них. Особенно сильна она в условиях высоких государственных доходов. Так, только в 2013–2015 годах были созданы Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации¹², Министерство Российской Федерации по делам Крыма¹³ (впоследствии расформированное в июле 2015 года¹⁴), Федеральное агентство по делам национальностей¹⁵, Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа¹⁶. Кроме того, периодически обсуждалось создание новых структур: ведомства по развитию малого и среднего бизнеса¹⁷, органа по развитию государственной службы¹⁸, ведомства по технологическому развитию¹⁹ и т.д.

С падением государственных доходов тенденция закономерно изменилась. В 2016 году были упразднены ФМС России и ФСКН России²⁰, Росфиннадзор²¹, однако одновременно

¹² Указ Президента РФ от 1 ноября 2013 г. №819 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.11.2013. № 44. Ст. 5729. Министерство преобразовано из аналогичного федерального агентства, подведомственного Министерству регионального развития Российской Федерации.

¹³ Указ Президента РФ от 31 марта 2014 г. №190 «О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма» // СЗ РФ. 07.04.2014. № 14. Ст. 1608.

¹⁴ Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. №368 «Об упразднении Министерства Российской Федерации по делам Крыма и Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя» // СЗ РФ. 20.07.2015. № 29 (часть II). Ст. 4479.

¹⁵ Указ Президента РФ от 31 марта 2015 г. №168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» // СЗ РФ. 06.04.2015. № 14. Ст. 2106.

¹⁶ Указ Президента РФ от 12 мая 2014 г. № 321 «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа» // СЗ РФ. 19.05.2014. № 20. Ст. 2496.

¹⁷ Милокова Я., Бочарова С. Развитие бизнеса в России могут доверить новому ведомству <http://top.rbc.ru/economics/20/02/2015/54e741049a7947b0807e36a1>

¹⁸ Панов П., Кашеварова А. В России появится федеральный орган по развитию государственной службы [Электронный ресурс] <http://izvestia.ru/news/582949>

¹⁹ Создание такого агентства предусмотрено перечнем поручений по реализации Послания Президента Федеральному собранию Российской Федерации 3 декабря 2015 года <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/50899>

²⁰ Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СЗ РФ. 11.04.2016. №15. Ст. 2071.

²¹ Указ Президента РФ от 2 февраля 2016 №41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» // СЗ РФ. 08.02.2016. №6. Ст. 831.

создана Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации²².

б) увеличение нормативного регулирования, т.е. рост количества и объема распорядительных документов, усложнение заложенных в них алгоритмов. Так, по данным Мінэкономразвития России, в 2003–2013 годах принято свыше 180 тыс. нормативных правовых актов, то есть по 50 в день, включая выходные и праздники²³.

Аналогичный процесс происходит на всех уровнях управления и является самовоспроизводящимся. Увеличившееся количество подразделений требует дополнительных усилий по их координации. Кроме того, созданные подразделения инициируют дополнительные запросы, планы, совещания, рабочие группы, правовые акты и т.д. и тем самым увеличивают нагрузку на уже существующие подразделения. Это, в свою очередь, со временем ставит вопрос о новом расширении штата.

Субъективной причиной, усиливающей данную тенденцию, является стремление руководителей получить более высокий статус вопреки организационной целесообразности.

2. Виртуализация управления представляет собой его превращение в самодостаточный вид деятельности. При этом совещания, нормотворчество, разработка планов и другие формы управления занимают все больше времени и все меньше нацелены на получение результата.

Целями совещаний становится обсуждение вопросов, а не достижение конкретных договоренностей. Выступления на мероприятиях оцениваются по красоте, а не воздействию на собравшихся. Правовые акты разрабатываются для отчета о принятии управленческих мер, а не реального изменения ситуации.

Более того, сами эти формы превращаются из средства в результат управленческого процесса («процесс ради процесса»). Их полезность падает многократно, однако никогда не опускается до нуля, что всегда позволяет отчитываться об

²² Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 11.04.2016. №15. Ст. 2072.

²³ См.: Кувшинова О. Борьба с коррупцией стала причиной остановки роста экономики // Ведомости. № 3690 от 07.10.2014.

определенной результативности работы. Например, отсутствие договоренностей по итогам совещания подменяется установлением контактов или сближением позиций участников.

Усугубляет тенденцию злоупотребление отчетами, которые становятся главным итогом управленческого процесса. При этом подчиненные традиционно избегают негативной реакции руководителей и не склонны докладывать о существующих проблемах и упущениях, особенно письменно. Для этого выработаны различные способы манипулирования информацией: акцентирование выгодных сведений и статистики, использование неконкретных выражений, помещение проблемных данных в нужный контекст и т.д. В результате отчеты не только отвлекают подразделения от основной деятельности, но и искажают представление руководства организации о реальном положении дел.

Как следствие формируются две «реальности» — управленческая и действительная, имеющие слабую корреляцию между собой. Возникающий разрыв заполняется путем инициирования еще большего количества документов и решений сверху и совершенствованием методики докладов снизу. В итоге значительная часть решений не успевает полноценно исполняться, а сотрудники работают на пределе возможностей в интересах управленческой, а не основной деятельности организации.

Главной причиной такой тенденции, безусловно, является человеческий фактор, влияние которого устраняется грамотным подбором и подготовкой руководителей. Если деятельность исполнителей может и во многих случаях должна быть нацелена на формальное соблюдение процедуры (на процесс), то руководители всегда должны быть нацелены на результат.

При правильной настройке процесса выполнение каждым сотрудником требований регламента ведет к достижению общего результата. Но именно руководители должны вести мониторинг эффективности процессов и осуществлять их корректировку, ориентируясь на результат в целом.

3. Гипертрофирование контроля. Управление, как уже было сказано, предполагает осуществление четырех основных функций: планирование, организация, мотивация и контроль. Однако на практике имеется тенденция к сосредоточению на контроле в ущерб остальным функциям, прежде всего организации и мотивации.

В звене отношений «руководитель — подразделение» тенденция проявляется в упрощенной схеме руководства: постановка задачи в общем виде и требование доклада об ее исполнении. Например, ставится задача «разработать предложения по решению проблемы», а потом подготовленные предложения утверждаются в качестве поручения и берутся на контроль. Причем контроль в такой ситуации осуществляется формально, в основном по сроку, поскольку игнорирование функции организации не позволяет оценивать исполнение содержательно.

В звене отношений «подразделение — подразделение» тенденция просматривается в разработке регламентов процессов так, чтобы переложить исполнение задачи и ответственность на другие подразделения, оставив за собой контроль исполнения. Таким путем, например, кадровые подразделения возлагают ответственность за подбор сотрудников на линейных руководителей, оставляя за собой контроль укомплектованности подразделений. Юристы делегируют функцию подготовки правовых актов, оставляя за собой их экспертизу.

Как следствие вместо совместного решения проблемы по принципу «мы делаем общее дело» внедряется установка «Вы делаете работу, а я вас оцениваю», что разрушительно влияет не только на процессы, но и на корпоративную культуру. Иными словами, руководители и контролирующие подразделения выводят себя за рамки управляемой системы, не видят себя частью проблемы, а соответственно, и решения.

В случае возникновения проблем контролирующее подразделение остается в привилегированном положении, поскольку немедленно докладывает об имевших место недостатках в работе или проводит проверку и выявляет новые.

При этом на практике оно часто не отвечает за некачественное осуществление контроля, то есть за проблемы, вызванные не выявленными или не устраненными недостатками.

На уровне системы государственного управления в целом гипертрофирование контроля проявляется в многочисленных примерах борьбы ведомств за контрольные функции. Например, в сентябре 2015 года было предложено возложить на Федеральную антимонопольную службу контроль за реализацией функций в сфере государственных закупок региональными контрольными органами (то есть проверять не сами закупки, а то, как их проконтролировал региональный орган). При этом на тот момент в данной сфере уже было выстроено три вертикали: финансовый контроль (Росфиннадзор), процедурный (ФАС России) и информационный (Федеральное казначейство)²⁴.

Другой негативной стороной тенденции является постоянное увеличение количества контрольных процедур, проистекающее из недоверия к сотрудникам или нежелания глубоко вникать в суть рабочих процессов. Ошибки на этапе подбора кадров, просчеты в области мотивации персонала, упущения в текущей организации работы вызывают естественные сомнения в правильности выполнения сотрудниками своих функций.

Усугубляет ситуацию негласная установка на недопущение ошибок. Как ни парадоксально, но ошибочное решение с незначительными последствиями наказывается сильнее, чем вообще не принятое решение по значимой, создающей постоянные издержки проблеме.

Как и в случае тенденции виртуализации управления, основная причина и решение проблемы гипертрофирования контроля кроются в человеческом факторе. Изменение системы контроля в расчете на доверие к сотрудникам является сложной задачей, но при соблюдении соответствующей технологии вполне решаемой²⁵. В ситуации, когда затраты на

²⁴ Мереминская Е. Госзаказ проверят дважды // Ведомости. №3921 от 21.09.2015.

²⁵ См.: Кови С.-мл., Меррил Р. Скорость доверия: То, что меняет всё/Пер. с англ. 3-е изд. М.: Альпина Паблишер, 2012. 425 с.

контроль превышают положительный эффект, а сама контрольная деятельность блокирует основную, такой путь является единственным системным решением.

При этом необходим дифференцированный подход к различным видам деятельности. Для повторяющейся (конвейерной) работы нужны четкая регламентация и контроль за соблюдением порядка и стандартов, поскольку понятие ошибки здесь напрямую связано с нарушением регламента. Напротив, для творческой деятельности избыточная регламентация губительна, и критерии ошибки должны быть связаны с систематическим недостижением требуемого результата. Попытки формализации такой деятельности обычно приводят к контролю не результата, а правильности составления документов.

Необходимы также признание за сотрудниками права на ошибку (запрет на наказание при условии ее исправления) и, самое главное, совершенствование процессов подбора, мотивации, обучения и аттестации сотрудников с учетом современных технологий менеджмента.

Кроме того, контроль и организация деятельности должны рассматриваться в едином блоке: лицо или подразделение, контролирующее деятельность, должно нести совместную ответственность за ее организацию (хотя ее мера и должна определяться возможностью реального влияния на объект контроля).

4. Нарушение специализации. Формально все подразделения выполняют строго определенные функции, закрепленные в положениях о них. Однако в ходе регламентации процессов, соответствующих этим функциям, зачастую происходит фактическое перераспределение объема их выполнения между подразделениями.

Ярким примером является возложение части работы юридических, кадровых, материально-технических и других обеспечивающих подразделений на линейные. Вместо выполнения своих функций в полном объеме обеспечивающие подразделения передают их осуществление линейным, оставляя за собой общую координацию, разработку методик,

контроль за их соблюдением и осуществление тех работ, которые не могут быть распределены (централизованные закупки, ремонт оргтехники и т.д.).

Например, во многих крупных государственных организациях роль юристов сведена к контролю за правильностью юридической формы документа, соответствием проекта правового акта законодательству. При этом весь процесс подготовки и согласования осуществляется линейными подразделениями. Получается, что не имеющие нужного опыта сотрудники вынуждены каждый раз изучать и реализовывать новую для них процедуру, что вызывает максимальные трудности и временные затраты. При этом юрист обычно не работает совместно, а лишь рекомендует прочесть соответствующие инструкции и многократно правит итоговый документ, требуя его доработки.

Вместе с тем логичнее поручать эту задачу профильному подразделению, которое имеет необходимые знания и навыки, — то есть самим юристам. Оптимально, чтобы линейные подразделения передавали замысел документа (какой алгоритм они хотят закрепить), а потом лишь участвовали в качестве специалистов и визировали итоговый документ на предмет соответствия их замыслу.

Аналогичные требования следует предъявлять при регламентации и других обеспечивающих процессов. Всевозможные уполномоченные на получение и выдачу материально-технических средств, ответственные за пожарную безопасность, заявки на получение оргтехники и т.д. должны исключаться из регламентов. Полный цикл выполнения соответствующей функции должен выполняться самим обеспечивающим подразделением.

Безусловно, речь не идет о полной отмене формализации и переводе взаимодействия исключительно в устную форму. Но составление заявок и иных подобных документов должны осуществлять сотрудники самих обеспечивающих подразделений по устному обращению представителей линейных. При необходимости составленный документ может визироваться у руководства линейного подразделения.

Тенденции в управлении крупными государственными организациями



Таким образом, решение типичных проблем управления бюрократической организацией не предполагает уникальных рецептов. Современная управленческая теория и практика выработали достаточное количество необходимых технологий, а успешный опыт многих российских и зарубежных крупных компаний доказывает их эффективность.

Основная проблема, которую приходится решать в подобных организациях, — адекватное управление в условиях присущего им масштаба, усложняющего координацию усилий большого числа людей. Это, в свою очередь, требует корректировки используемых управленческих технологий применительно к каждому уровню иерархии.

Несмотря на то что управленческие процессы на всех уровнях системы государственного управления принципиально схожи, тем не менее попытки управлять крупным подразделением так же, как небольшим отделом, неизбежно влекут снижение эффективности и результативности.

Руководитель по инерции продолжает собирать на совещания всех, кто причастен к предмету обсуждения, продолжает пытаться лично или через помощников контролировать все аспекты деятельности организации, продолжает по привычке ставить срочные задачи, занимаясь «микроманеджментом». При этом количество и длительность сове-

щений начинают расти в прогрессии, отнимая от основной деятельности все больше человеко-часов; увеличение документооборота требует все больше трудозатрат и все меньше дает представление о содержании и приоритетах работы; авральный режим работы организации начинает изматывать и деморализовывать сотрудников.

Как ни парадоксально, но часто бюрократизация в организациях порождается теми же самыми руководителями, которые нацелены на результат и не приемлют бумажной волокиты («производственниками»). Причина проста: достигнув высот в оперативном управлении небольшими подразделениями, они и на более высоких постах сосредотачиваются на решении конкретных задач, не уделяя внимания вопросам оптимизации системы управления в целом. Обычно это выражается в безразличном отношении к различным планам, регламентам и отчетам, когда участие в их разработке осуществляется формально, без внимания к деталям.

В этом случае проблемы возникают на следующем этапе, когда необходимо реализовывать принятые документы или отчитываться по итогам их реализации. Тогда и оказывается, что большинство поданных в планы формальных предложений хоть и никак не сказались на текущей деятельности, но вызвали необходимость писать большое количество отчетных документов, готовить дополнительные регламенты и планы. Во избежание этого на этапе разработки управленческих документов целесообразно подойти к ним максимально вдумчиво, что позволит избежать еще больших затрат времени в дальнейшем.

Не менее частой причиной бюрократизации становится непрофессиональная деятельность штабных подразделений. Многие их руководители и сотрудники, не обладая необходимыми знаниями и навыками, по инерции сводят свою работу к составлению регламентов, планов и отчетов. Поскольку же штабные подразделения устанавливают политику управления в организации в целом, то вскоре все руководители оказываются нацелены на подготовку документов в ущерб основным функциям.

При этом используемая система формального контроля из-за присущих ей искажений и манипуляций дает только иллюзию управляемости. От коллапса в государственном управлении обычно спасают только большие резервы системы и отсутствие четких критериев оценки. Если коммерческая организация доводится до банкротства, то государственный орган продолжает существовать и потреблять все больше ресурсов.

Альтернативой системе формального контроля, тормозящей развитие организации, является подход, ориентированный на кадровую работу²⁶. По принципу: плохой руководитель работает с документами, хороший — с фактами, отличный — с людьми.

При этом внедрение новых технологий не может быть эффективным без изменения корпоративной культуры, в том числе внедрения в нее права на ошибку, доверия, приоритета профессионализма, предпочтения наименее формализованных процедур и т.д.

Причем, как доказывает опыт успешно реформированных компаний, подобные установки должны стать не пунктом очередной концепции, а реальной позицией и повседневной практикой поведения руководителей верхнего уровня.

Библиография

1. Виташов Д.С. Преодоление бюрократических тенденций в крупных государственных организациях. Монография. М.: Изд-во «Спутник+», 2015. 164 с.
2. Гагин Т. Руководитель-эксперт: Руководство по эксплуатации человека человеком. М.: Изд-во «Добрая книга», 2012. 440 с.
3. Кови С.-мл., Меррил Р. Скорость доверия: То, что меняет всё/Пер. с англ. 3-е изд. М.: Альпина Паблишер, 2012. 425 с.
4. Кочеткова А.И. Введение в организационное поведение и организационное моделирование: учебное пособие. 5-е изд. М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2011. 944 с.
5. Кувшинова О. Борьба с коррупцией стала причиной остановки роста экономики // Ведомости. № 3690 от 07.10.2014.

²⁶ Подробнее см.: Виташов Д.С. Преодоление бюрократических тенденций в крупных государственных организациях. Монография. М.: Изд-во «Спутник+», 2015. 164 с.

6. Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т. Т. 1. М.: Политиздат, 1980. С. 418–516.
7. Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология: Монография. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 1997. 88 с.
8. Мереминская Е. Госзаказ проверят дважды // Ведомости. №3921 от 21.09.2015.
9. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. 3-е издание: Пер. с англ. М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2012. 672 с.
10. Милюкова Я., Бочарова С. Развитие бизнеса в России могут доверить новому ведомству // <http://top.rbc.ru/economics/20/02/2015/54e741049a7947b0807e36a1>
11. Осипова Е.В. Бюрократия: «идеальный тип» и реальность // Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни / Рос. акад. наук, Ин-т философии. Отв. ред. В.Н. Шевченко. М.: ИФРАН, 2008. С. 63–100.
12. Панов П., Кашеварова А. В России появится федеральный орган по развитию государственной службы // <http://izvestia.ru/news/582949>
13. Питерс Т., Уотерман-мл. Р. В поисках совершенства: Уроки самых успешных компаний Америки / Пер. с англ. 2-е изд. М.: Альпина Паблишерз, 2011. 528 с.
14. Послания Президента Федеральному собранию Российской Федерации 3 декабря 2015 года // <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/50899>
15. Спиридонова В.И. Западные теории бюрократии и российская действительность // Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни / Рос. акад. наук, Ин-т философии. Отв. ред. В.Н. Шевченко. М.: ИФРАН, 2008. С. 7–62.
16. Тысленко А.Г. Менеджмент. Организационные структуры управления: Учебно-практическое пособие. М.: Изд-во «Альфа-Пресс», 2011. 320 с.
17. Хаммер М., Хершман Л. Быстрее, лучше, дешевле: Девять методов реинжиниринга бизнес-процессов. М.: Альпина Паблишер, 2012. 356 с.
18. Хаммер М., Чампи Д. Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе / Пер. с англ. Ю.Е. Корнилович. 4-е изд. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2011. 288 с.
19. Шельмин Е.В. Эффективная система на основе процессного управления. Проблемы. Анализ. Решение. М.: Вершина, 2007. 224 с.