
СТРАТЕГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

© 2013 Елизарова Анна Ильинична
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
E-mail: MBS002580@start.mba.ru

Прослеживается эволюция стратегического контроля, рассматриваются типы контроля, новые подходы в управлении, а также современные способы контроля, производные от исторических типов.

Ключевые слова: стратегический контроль, государственное управление, управленческие функции, бюрократическое управление.

Традиционное понимание контроля в современном государственном управлении основано на базовых линейно-функциональных моделях, представленных в трудах классиков менеджмента и социального управления. Контролирующие системы и технологии основаны на стандартизации и алгоритмизации управленческих действий. В результате создаются хорошо зарекомендовавшие себя стандартные технологии контроля, получающие закрепление в должностных инструкциях, нормативных документах.

На первых этапах становления управленческой науки данная формализация была оправдана, так как на ее основе стало возможным не только выделение контроля из процесса управления, но и обеспечение его развития, появление новых технологий контроля. Контроль перестал быть просто наблюдением за производственным процессом, превратившись в составную специализированную часть управленческого труда.

Большой вклад в обоснование особой управленческой функции контроля внесли Ф. Тейлор и А. Файоль, идеи которых способствовали превращению его в творческий исследовательский процесс. Закономерным итогом эволюции данной модели управленческого контроля стала концепция “рациональной бюрократии” немецкого социолога Макса Вебера. В его теории контроль становится уже не просто функцией и процессом, он превращается в важнейший элемент управленческой системы, построенной на принципах рациональности, обезличенности и иерархии. “В случае легального господства люди подчиняются законно установленному объективному безличному порядку (и установленным этим порядком начальникам) в силу формальной законности его распоряжений и в их рамках”¹. Идеи М. Вебера позволили расширить рамки организационно-экономического подхода к управлению; им была раз-

работана модель исследования управления как административно-политической реальности. Именно веберовская модель и его понимание сущности контроля в управлении на долгие годы стали доминирующими в области осуществления политического господства, государственно-административной, в том числе и исполнительной, власти².

В концепции М. Вебера отчуждение людей от управления достигает наивысшего предела. Управленцы всего лишь винтики, которые крутятся в рамках системы, хорошо отлаженной машины; человеческий фактор нивелируется. Не люди осуществляют управление и контроль, а безличная система посредством людей, расставленных на управленческие должности. Сам М. Вебер очень часто использовал образ машины как своеобразный идеал современного управления, когда описывал систему рациональной бюрократии. Должность чиновника налагает на него обязанности по выполнению четко обозначенных функций и следования инструкциям, все остальное ему неподвластно.

Контроль у М. Вебера, следовательно, есть не что иное, как рационализированная система отношений, вписанная в систему бюрократической иерархии. Собственно, сама чиновничья иерархия и становится системой контроля, согласно веберовскому подходу это одно из ее основных назначений. По М. Веберу, принцип чиновничьей иерархии означает “устройство постоянных органов контроля и надзора за каждым органом власти с правом апелляции или жалобы подчиненных на вышестоящих в иерархической лестнице. Соответственно, особое место при таком управлении в целом и контроле в частности отводится документам - в условиях всеобщей обезличенности документальное обеспечение выходит на ведущие роли и становится ее основой.

Бюрократическая иерархия, по М. Веберу, является жесткой системой вертикального контроля, в которой вышестоящие контролируют нижестоящих. Поэтому для бюрократа главным становится не допустить претензий по отношению к себе и прежде всего угрозы лишения должности. Помимо системных механизмов, контроль в бюрократической организации во многом держится на рациональном и иррациональном страхе потерять место и статус, а с ними - все права, льготы, выплаты и страховки.

В такой системе подавляется инициатива и не приветствуется отступление от правил. Жесткий линейно-функциональный контроль сверху донизу, построенный на субординации и регулировании бумажно-документальных потоков, сопровождает все управленческие процессы. Все должно быть задокументировано, отсутствие соответствующих документов по каждому управленческому решению - уже нарушение, карающееся санкциями. Без документального обеспечения осуществление контролирующей функции невозможно, потому что, если нет документов, ничего нельзя ни доказать, ни определить.

В данном плане современная российская система управления и контроля типично веберовская: все контролирующие органы, особенно в исполнительной власти, работают прежде всего с документами. Если с "бумагами" все в порядке, то никаких претензий к организации предъявить невозможно. Парадокс рациональной модели бюрократии М. Вебера заключается в том, что, последовательно доведенная до логического конца, она вырождается в иррациональную, в которой формализм становится главным мерилем эффективности и подменяет реальные дела. А ведь по замыслу именно формализация и рационализация должны были обеспечить рост эффективного управления и делопроизводства. Впрочем, в веберовской модели налаживание бюрократической системы связывалось с тщательной экспертной проработкой всех основных вопросов, что, как известно, на практике далеко не всегда соблюдалось.

Созданная М. Вебером бюрократическая модель контроля неоднократно подвергалась критике со стороны многих теоретиков управления. Среди ученых, внесших существенный вклад в понимание бюрократической модели, ее дисфункций и проблем, можно назвать П. Блау, П. Бурдье, З. Баумана, А. Гоулднера, М. Крозье, Р. Мертон, П. Селзника и др. Они сосредоточились на

критике организационных процедур бюрократической организации, созданных для контроля за деятельностью ее членов, подчеркнув, что эти процедуры основаны на механистической модели человеческого поведения. Так, Р. Мертон отмечал, что контроль на вершине иерархии обеспечивает надежность поведения членов организации и, с точки зрения верхушки иерархии, контроль имеет своей целью обеспечить предсказуемость поведения. Но сама технология применения контроля базируется на механистической модели человеческого поведения, она предполагает использование стандартных программ деятельности, а сам контроль состоит в основном в проверке фактического исполнения этих процедур. Мертон указывает на последствия применения данной технологии контроля: ограничение конкуренции внутри организации; уменьшение количества персонализированных отношений; увеличение интернализации правил организации; уменьшение значимости поиска альтернатив в процессе принятия управленческого решения. Все это, пишет Р. Мертон, делает поведение членов организации более предсказуемым, обеспечивает жесткость контроля. В то же время Мертон указывает и на такое последствие ужесточения контроля, как трудности в работе с клиентами организации, что, безусловно, оказывает влияние на достижение ближайших универсальных целей организации³.

Интересный подход к трансформации бюрократического управления предложил известный исследователь проблем государственного управления У. Беннис. Он заявляет о "конце бюрократического руководства", связывая его с неспособностью руководителей овладеть сложными и разнообразными технологиями, с которыми сегодня имеют дело многие организации. Руководителям все больше приходится играть роль координаторов или "связующих звеньев" между группами специалистов, работающих в горизонтальной командной цепочке. По мнению Бенниса, это формирует стиль "соучаствующего" руководства, при котором команды направляются по горизонтальной цепочке, а сотрудники не разделяются на старших и подчиненных.

На обновление концепции государственного управления большое влияние оказали идеи дебюрократизации, большей свободы в интерпретации управленческих решений, которые заложили основу для идеологии "нового" менеджизма. Уни-

версальные возможности применения нового подхода в сфере государственного управления блестяще показали в своих трудах такие исследователи, как Д. Осборн, Т. Пластрик, Т. Геблер, а также К. Клок и Дж. Голдсмит. Внедрение в административную культуру чиновников инновационных методик регулирования и контроля, позаимствованных из бизнеса, сделало работу государственного аппарата более эффективной. Новый госслужащий не просто исполнитель приказов, он должен быть еще и человеком предпринимательского склада ума - не в смысле личного обогащения, а в способности эффективного приложения сил и средств.

К. Клок и Дж. Голдсмит подвергли жесточайшей критике теории классического управления, указав, что “иерархия и бюрократия неизбежно ведут к автократии”, под которой они понимают “способ организации и контроля над другими людьми”. То, что часто выдается за организационную демократию, обычно является лишь хорошо или плохо замаскированной автократией. Соответственно, ни о какой подлинно демократической организации при этом не может быть и речи. Автократия - естественное выражение иерархической власти и неизбежное следствие бюрократических формальностей. Это закрепление системы привилегий, право отрицать права других людей, последнее пристанище управленческой власти. Такая система дает возможность приказывать, совершенно не мотивируя свое решение”. Таким образом, в условиях автократической власти право на интерпретацию управленческой ситуации принадлежит только вышестоящим, а те, кто находится внизу, такого права лишены. К. Клок и Дж. Голдсмит обосновывают важность обновления теоретико-методологических основ управления в целом и существующих моделей контроля в частности. Для того чтобы избавиться от наследия иерархии, бюрократии и автократии, пересмотреть сами принципы организации труда, демократическим организациям необходима новая теоретическая база.

В настоящее время идет активный поиск альтернативных подходов к пониманию управленческой функции в современной действительности. И. Василенко отмечает, что среди категорий управленческой науки понятие интерпретации становится ведущим, а понятия заданной функции и определенной структуры - второстепенными. Вероятно, поэтому новый подход, который был

призван в управленческой науке на смену старому системно-функциональному, многие специалисты называют интерпретационным. Суть его в том, что он позволяет структурировать управленческие процессы посредством исследования различных взглядов и позиций и основное внимание уделяет самому процессу осуществления (решения) управленческих задач, понимаемому как непрерывное уточнение и совершенствование целей. Сегодня необходима не только трансформация бюрократического аппарата, но и активизация всего населения, чтобы оно могло взять на себя функции по интерпретационному контролю и самоконтролю.

Какой же должна быть коммуникационная система, которая обеспечит реализацию интерпретационного контроля? Ответ очевиден: массовой. Прежде всего речь идет о средствах массовой информации как готовых коммуникационных сетях, которые обладают большим влиянием и доступ к которым имеет большая часть населения. Стоит отметить, что СМИ и в России начинают осуществлять интерпретационный и дискурсивный контроль управленческих решений, хотя и не всегда эффективный в силу их большой зависимости их власти.

Главное с позиций интерпретационной модели контроля заключается в достижении консенсуса всеми участниками коммуникации по вопросу того или иного проекта управленческого решения на основе обсуждения множества основных и второстепенных интерпретаций. В процессе управленческого взаимодействия, диалога управляемые в состоянии корректировать предлагаемые властью проекты управленческого решения, вносить свои альтернативные проекты на обсуждение и совместно с управляющими на началах консенсуса осуществлять процесс его реализации и контроля.

Важно подчеркнуть, что речь идет о возможности достижения “консенсусного диапазона”, в пределах которого предпочтительный вариант управленческого решения мог бы устроить заинтересованные стороны и стать основой для его реализации.

В целом, на базе предлагаемого нами подхода в управлении и контроле можно конструировать новую управленческую реальность, которая поможет устранить противоречия между управляющими и управляемыми, использовать иные технологии управленческого контроля. В интер-

интерпретационной модели контроля управление утрачивает свой классический смысл: это не односторонний процесс целевого воздействия субъекта управления на объект, хотя и с признанием наличия обратной связи только в виде индикатора эффективности управленческих воздействий. В случае реализации интерпретационного контроля управление трансформируется в процесс согласования целей всех участников коммуникации. То есть, в отличие от прежних моделей управления и контроля, основанных на субъект-объектных отношениях с соответствующими им субординацией, иерархией, императивными распоряжениями и т.д., интерпретационная модель базируется на субъект-субъектных взаимодействиях. В интерпретационной схеме массовой коммуникации все заинтересованные акторы являются равноправными участниками управленческого и контролирующего процесса.

Итак, интерпретационный подход трактует контроль не как механизм подчинения, домини-

рования, подавления, а как поиск консенсуса, согласия между различными интерпретациями управленческой ситуации. Разумеется, интерпретационная модель контроля не претендует на универсальность, всеобщность, стандартность. Но, на наш взгляд, ее применение при обсуждении ряда социальных проектов (например, модернизации системы высшего образования, пенсионной реформы, реформы ЖКХ и др.) позволило бы избежать социальной напряженности и конфликтов, повысить уровень доверия населения к власти, усилить ответственность всего общества за принимаемые решения.

¹ Цит. по: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления : курс лекций. М., 2007.

² Там же.

³ Критерии и показатели эффективности государственного управления // Портал Управление - МГУУ. URL: <http://www.bigmanage.com>.

Поступила в редакцию 01.03.2013 г.