

Административно-бюрокрастичният код и цивилизационната реалност

Лоретта Парашкевова

The paper is devoted to administrative problems of the building of modern society in the end of industrial world civilization. Trace out relationship between civilisctic-governmental and administrative-bureaucratic order. Make an the supposition that administration development is due to administrative-bureaucratic code.

Key words: civilization, civilization reality, administrative-bureaucracy code.

ВЪВЕДЕНИЕ

Формирането на ефективно работеща администрация е задача на обществото и държавата във всяка локална цивилизация¹. През последните години има индикации, за това, че глобалната цивилизация навлиза в поредния си цикъл на развитие, което предполага поредната трансформация на всички равнища на цивилизационната пирамида в т.ч. и на държавно-политическите и административни отношения². Независимо, че държавата (и респ. бюрокрацията) е една от най-изучените институции на цивилизацията и един от най-популярните обекти на изследване (Г. Хегел (G. Hegel), Ж. дьо Гурне (J. de Gourmay), А. дьо Токвиле (A. Tocqueville), Дж. Мил (J. Mill) и др.), много проблеми, включително и такива като: каква е същността на бюрокрацията и кога възниква тя? какви са релациите между администрацията, държавата и цивилизацията? – остават дискуссионни, а в известен смисъл и нерешени или недостатъчно разработени. В тази статия се прави опит да се набележи общата линия на цикличното развитие на администрацията, чрез своеобразния код на държавната вълна – административно-бюрокрастичния код.

СЪЩНОСТ НА БЮРОКРАЦИЯТА И ЦИВИЛИЗАЦИОННАТА РЕАЛНОСТ

Каква е същността на бюрокрацията [8] през призмата на административния код на цивилизацията? Административно-бюрокрастичният код е отражение на особена реалност – цивилизационната реалност. Административно-бюрокрастичният код дефинирам като набор от правила, които поставят в съответствие последователности от администрации (местни и централни) в мрежата на държавата и властта и влияе на цивилизационния синтез. Кодът е отговорен за организирането на особена система, разкриваща същността на бюрокрацията. Цивилизационната реалност определям като картината на обществото в определена цивилизация, включваща представи за обществото във времето и пространството, за материята и причинността, за идеите, целите и аналозите.

¹ Тази статия продължава опитите за системен, комплексен анализ на различни страни от развитието на обществото. Цивилизацията и държавата се разглеждат в тримерно измерение, в едновременното разгръщане на глобалната цивилизация (обединява цялото човечество), световните цивилизации (големи етапи в развитието на глобалната цивилизация, характеризирани се с определен икономико-политически ред) и локалните цивилизации, обикновено съществуващи чрез държавата като специфична социална система (локалните цивилизации се различават по конфигуриращата ги система от цивилизационни ценности, по условията за обединение на социума). Предходните изследвания позволяват да открия следните световни цивилизации, редуващи се във времето: неолитна; раннокласова; средновековна; ранноиндустриална; индустриална; постиндустриална [6].

² Цивилизацията има йерархична структура, като най-високото равнище на пирамидата организира духовната сфера. Второто равнище е заето от социално-политическия строй. Третото равнище включва икономиката и пазара. Четвъртото равнище се определя от технологичния начин на производство. Петото равнище е населението [6].

Държавата е резултат от продължителното цивилизационно развитие, тя както и цивилизацията се развива циклично, преминавайки етапите – ранна, развита, зряла държава, спад и преход към нов етап на развитие [6]. Пътят е дълъг и труден, защото държавата е резултат от многобройни трансформации, по време, на които се извършва подбор и на най-добрите варианти на релациите между администрацията и цивилизационната реалност.

Главните различия между държавите в различните световни цивилизации са не толкова в размера и в степента им на сложност, колкото в особеностите на политическото устройство и механизмите и начините за управление на обществото. В частност, държавите в различните световни цивилизации се отличават по сложността на управленската си организация, преобразувателната активност на администрацията, степента, в която последната използва формалните, юридическите основания за промяна на отношенията и нормите, в т. ч. изхождайки от собствените си задачи и интереси. Тези различия се дължат на различните конфигурации административните кодове в локалните цивилизации.

Административните кодове на световните и на локалните цивилизации не са тъждествени, те се състоят от сходни елементи, но конфигурирани по различен начин във времето и пространството. Компонентите на административния код на определена световна цивилизация се разглеждат към определен етап на развитие на човешкото общество, което дава възможност по-ясно да се определят качествените и количествените показатели на всеки от тях.

В ранните световни цивилизации държавите често не притежават пълния набор от най-важните черти на държавността или не развиват всички или част от тях до удовлетворяваща степен. На първо място, това се отнася до такива атрибути на държавността, като наличие на професионален апарат за управление, данъци, териториално деление, степента на централизация и писмено право. Това са (част от) задължителните индикатори за съществуването на държавата, а тяхната конфигурация в определена цивилизационна реалност се определя от административно-бюрокрастичния код. De facto кодът определя степента на развитие на администрацията в държавната система.

Администрацията може да бъде конфигурирана по различен начин, тя изпълнява различни функции. Административният код определя преди всичко равнището и степента на развитие на държавната система и влияе върху цивилизационната реалност. Отличителна особеност на администрацията е процесът на достигане на целите. Правителствата инициират, поддържат и структурират процесите за достигане на целите в отношенията с обществото, както и релевантната за изпълнението им администрация. По силата на дискретността и йерархичността на посочените процеси възникват доминиращи ритми, дефинирани от трансформацията на административно-бюрокрастичния код, очертаващ възможностите за достигане на най-важните, приоритетни за дадената държавна система цели.

Трансформациите на правителствата и техните администрации са свързани преди всичко с периодично протичащите социално-икономически и политически промени, предизвикани от развитието на цивилизационната реалност. Промените се инициират от натрупването на множество малки изменения и след достигане на определена критична маса, административно-бюрокрастичната система преминава в ново състояние заедно с локалната цивилизация. При мащабни трансформации обществото преминава от един етап на развитие към друг. Трансформацията изисква разрушаване на предишните условия на живот и адаптация към новите условия, както и усъвършенстване на новите механизми и принципи на действие на цивилизационната респ. и на държавната и на административната система. Но тези процеси изискват много време, през което административният код дефинира сложни

преходни периоди, включващи засилване на противоречиви тенденции. Важните социално-икономически промени водят до модернизация, която предполага последователност от взаимосвързани социални и икономически процеси, съпроводжани с намаляване на ролята на едни елементи на административния код и с (бурното) развитие на други негови съставни части. Респективно измененията административен код влияе на съществуващата политикоикономически и социален ред. При това всяка трансформация изисква от модернизиращото се общество дълбока институционална промяна.

Трансформациите променят административния код, който преконфигурира административната система. А административната система при разрушаването на стария и формирането на новия административен ред и реализиращите го бюрократични структури преминава в ново състояние, като се усложнява. Но генерираният процес на промени не може да тече непрекъснато и много продължително, защото администрацията реагира на усложненията и се „включва“ в действащите в обратна посока тенденции и процеси. В резултат на взаимодействието на противоположно действащите сили и тенденции административната система при всяка голяма промяна преживява колебания на много свои параметри, в това число на преобладаващите политики, настроения и т.н.

И така, всяка цивилизационна реалност има свой административен код – система от правила или принципи, отразяващи се във всички сфери на дейност на държавата и обществото. Административно-бюрократичният код за индустриалната световна цивилизация, смятам, че се състои от система от следните взаимосвързани принципи:

1. Стандартизация. Стандартизацията на процедурите определя всеки вид работа на бюрократа. Единните норми и процеси са основа за стандартизацията на действията, тяхната последователност и етапи. Те предварително се изучават от изпълнителите, задължителни са и предопределят строгия ред и подотчетността в организацията. Стандартизацията включва и „обща правила, закони или административни предписания, закрепващи в нормативните документи официални длъжностни пълномощия“ [2, с. 55]. Правото да се отдават разпореждания, необходими за изпълнение на задълженията, се предоставят в установен ред от ръководителите [3]. Стандартизацията поражда безличностни отношения в административната система.

2. Синхронизация. Продължителността на работата на рационалните бюрократи [1] е разчетена във времето и разделена на последователни етапи. Синхронизацията на административните дейности предполага, че мениджърът на организацията винаги може да бъде сигурен, че неговите разпореждания ще бъдат предадени по каналите на комуникацията и изпълнени на време в съответствие със съществуващите правила. Времевата дисциплина в съчетание със специалните знания образува основата на бюрократичната организация.

3. Специализация. Специализацията предполага строго разделение на задълженията между сътрудниците в организацията. Но всъщност организационната структура е създадена чрез делението на всички задачи на серии от ясно определени длъжностни задължения или функции. На всяка функция съответства отговорността за изпълнение на задачата и необходимия за това инструментариум. Ръководителят издава и разпределя задачите така, че всички те да са ориентирани към постигане целите на организацията. Специализацията води до по-ефективно осъществяване на всяка част от общата задача на организацията.

4. Концентрация. Концентрацията на администрацията, на пълномощията ѝ е един от елементите на бюрократичния код. Това се отнася и до концентрацията на властта на бюрократията. Мишел Крозие я определя като дискреционна власт.

Дискреционната власт е универсален принцип за функциониране на властническите отношения [7].

5. Максимизация. Бюрократът се асоциира с рационален икономически човек, максимизиращ своята полезност, а тя за мнозина предполага повишаване в длъжност. Бюрократичната организация създава условия за професионален ръст. Придвижването в йерархията дава едновременно и власт, и пълномощия, и по-висок статус. Професионалната кариера се основава на своеобразния договор между сътрудника и организацията: сътрудникът посвещава своята дейност на организацията срещу гарантирана работа, често пожизнена, стабилно или повишаващо се заплащане на труда, пенсия и възможност за кариерно израстване. Стремехът на администрацията за гарантиране на професионалната кариера е важен елемент за успеха на бюрократичната система.

6. Централизация. Централизацията предполага съществуването на „йерархична командна верига“ [2]. Бюрократичната организация има пирамидална структура с висш ръководител, който разпределя работата и делегира отговорността за всяка част от общата задача на своите заместници. Последните, делегират отговорността на по-ниските равнища на управление по командната верига, която стига до всеки сътрудник.

В края на индустриалната епоха, бюрократичният код формира особена корпоративна група от бюрократи-интегратори. Те определят ролите и разпределят работата, решават, кой ще получи възнаграждение, съставят планове, разработват критерии, дават или не препоръки. Администрацията определя правилата, по които си взаимодействат организациите в държавния и бизнес сектора. С други думи, администрацията носи голяма част от отговорността за настройване на частите на обществото, така че те да се „напасват“ една към друга. Властта, която притежава администрацията се състои de facto не в притежанието на „средствата за производство“, а в контрола на „средствата за интеграция“.

Интеграторите имат нужда от закони. Преди всичко, те се стремят към регулиране на придвижването на информацията, на социалната сфера и тази на създаване и разпространение на технологиите. Потребността от интеграция в индустриалните цивилизации иницира появата на главния координатор на протичащите икономико-политически процеси, интеграционния двигател на системата – правителството, а чрез него и администрацията, която то формира. Следователно, във всички държави от индустриалната цивилизация има специални обществени групи от интегратори, бюрократи или длъжностни лица, които се обединяват в мрежови образувания. Администрацията се превръща в особена „статусна група“, притежаваща своя корпоративна култура със специфични възгледи и ценностни ориентации, която се стреми към власт в обществото. Както пише Битем: „Бюрократията е не просто технически инструмент; тя е и социална сила притежаваща собствени възгледи и ценности и като такава предизвиква социални последиствия, излизайки извън границите на нейните технически постижения. Като притежаваща власт група, тя е способна да влияе на целите на политическата система; като статусен слой тя оказва (понякога неосъзнато) въздействие на целите на обществото“ [5, с. 15].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Държавите се създават в резултат на дългото развитие на техниката на управление и администриране, на разширяването и професионализацията на административните и други структури. Настройването на правителствения апарат за решаване на определени задачи на локалните цивилизации, дефинирани от етапа им на развитие се осъществява от административно-бюрократичния код.

Държавата е много по-устойчива, ако нейната администрация е органично свързана със социалната структура на обществото, ако тя едновременно се основава на социалния ред, и го поддържа. Административният код определя колко целенасочено и активно държавата влияе на социалните процеси в обществото. Административният код показва доколко държавата е свързана с особеностите на социалната и корпоративната структура на обществото, и подпомага или не конституирането на тези особености в политическите и в юридическите институции.

Характерните признаци на държавата (в т.ч. и степента на развитие на управленския апарат) се дефинират от административния код. Държавата като форма, в която съществува цивилизацията (винаги) зависи от административния код. А той дефинира степента на развитие на администрацията в най-общ вид, естествено като се има предвид, че системата от взаимовръзки между държавата и обществото се дефинира от ограничителите.

Много съществено е, че държавата не само е тясно свързана с особеностите на социалната структура на обществото и проектира тези особености в политическите институции, но и целенасочено влияе на социалните процеси.

И така, държавите, чрез административно-бюрократичния си апарат се опитват да решават възникващите цивилизационни противоречия, като се стремят в т.ч. към повишаване на качеството на администрацията, която усъвършенства вътрешните механизми на своето развитие. Бюрократичният код предполага, че вътрешната административна структура не може да се подобри изведнъж, а само след като реализира потенциала на старите процеси, което стимулира търсенето на нови ресурси и нови механизми за развитие. Така, всяка трансформация на администрацията решава определени обществени проблеми, но след това (почти веднага) иницира нови, понякога още по-остри. Така социалната система неизбежно преживява етапи ту на нарастване, ту на спад. Но трансформациите на цивилизационната реалност са невъзможни без времево съгласуване, без синхронизация на процесите, протичащи както в администрацията, така и извън нея. Именно синхронизацията осигурява необходимата за осъществяване на мащабните трансформации готовност на администрацията за изменения. Именно способността към синхронизация отличават сложните и успешно развиващите се социални системи (цивилизациите и държавите) и администрацията, която те изграждат.

ЛИТЕРАТУРА

- [1]. Вебер М. Бюрократия/ Шафритц, Дж., А. Хайд Классики теории государственного управления: американская школа. М.: МГУ, 2003.
- [2]. Мильнер Б. Теория организаций. – <http://vuzlib.net/beta3/html/1/4344/>.
- [3]. Цветаев В. Управление персоналом / В. Цветаев СПб.: ПИТЕР, 2002.
- [4]. Паркинсон С. Законы Паркинсона / С. Паркинсон М.: Прогресс, 1989.
- [5]. Битем Д. Бюрократия. – <http://www.socjournal.ru/article/358>.
- [6]. Парашкевова, Л. Светът на цивилизациите, том 1. Генезис и динамика на цивилизациите, Варна, Колор-принт, 2010.
- [7]. Посталовский А. Генезис теории бюрократии в социально-философской мысли – http://www.antropotopos.ru/Article/5_May_Sept/contents_may.html
- [8]. Сурин А. Подготовка управленцев нового поколения - http://www.ecsocman.edu.ru/data/652/635/1219/183-192_Surin.pdf.

За контакти:

Доц. д-р Лоретта Парашкевова, Катедра "Администрация и управление", Варненски свободен университет "Черноризец Храбър", тел.: 052-359 598, e-mail: loretta_parashkevva@abv.bg

Докладът е рецензиран.