

Цапко О. М.,
професор кафедри філософії права
та юридичної логіки Національної
академії внутрішніх справ,
кандидат історичних наук, доцент

НАУКОВІ ТЕОРІЇ ПРО МІСЦЕ БЮРОКРАТІЇ В СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Досліджено сутність і зміст основних наукових теорій щодо оцінки місця та ролі бюрократії в сучасних умовах, а також висвітлено їх актуальність у сучасному процесі проведення реформ в Україні.

Ключові слова: бюрократія; “залізний закон олігархії”; теорія раціональної бюрократії; “дисфункція”; деперсоніфікація відносин; неформальні зв’язки; легітимація.

Исследована сущность и содержание основных научных теорий касательно оценки места и роли бюрократии в современных условиях, а также актуальность в современном процессе проведения реформ в Украине.

Ключевые слова: бюрократия; “железный закон олигархии”; теория рациональной бюрократии; “дисфункция”; деперсонификация отношений; неформальные связи; легитимация.

The essence and contents of the basic scientific theories about the characterization of the place and role of bureaucracy in modern conditions are disclosed in the article; its applicability in the modern process of carrying out the reforms in Ukraine is highlighted.

Keywords: bureaucracy; “iron law of oligarchy”; theory of the rational bureaucracy; “dysfunction”; depersonification of the relations; informal connections; legitimation.

Проблема бюрократії завжди була в епіцентрі досліджень науковців різних спеціальностей, як в Україні так і поза її межами. У ХХ столітті було започатковане всебічне вивчення бюрократії, зокрема її структури і функцій як раціональної системи управління державою і суспільством. Першим, хто сформував концепцію раціональної бюрократії, був німецький соціолог М. Вебер. У своїй праці “Господарство і суспільство” М. Вебер сучасний тип раціональної бюрократії протиставив попередньому патріархальному чи патримоніальному типу. Принциповою відмінністю раціональної бюрократії від її попередників на думку вченого повинні стати:

- встановлення загальнообов’язкових регламентних процедур та формальних правил, які були б обов’язковими для

виконання всіма чиновниками і тим самим захищали більшість громадян від їхнього свавілля;

- відокремлення чиновників від засобів управління, через їхню спеціалізацію в окремих сферах;

- ґрунтовна освітня та професійна підготовка чиновників, постійне підвищення їхнього фахового рівня;

- формування в середовищі бюрократії специфічних цінностей або своєрідного "кодексу честі", який характеризують: почуття службового обов'язку, гордість чиновників за свою неупередженість, високу компетентність, справжнє розуміння державних та національних інтересів, усвідомлення ними свого виняткового статусу в суспільстві;

- створення системи ефективного контролю за діяльністю бюрократії, через наявні альтернативні, незалежні від бюрократичного апарату, джерела інформації [1, с. 46–47].

Згідно з концепцією М. Вебера бюрократія виступає лише інструментом управління, який повністю підпорядковується політичній владі і є простим виконавцем розпоряджень політичного лідера.

Пізніше в середовищі дослідників намітився поступовий відхід від моделі раціональної бюрократії М. Вебера та перехід до побудови більш реалістичної моделі, яка б передбачала наявність, як раціональних та формальних елементів, так й ірраціональних та неформальних її складових.

Зокрема, Р. Мертон при аналізі бюрократії вперше застосував поняття "дисфункція". Під "дисфункцією" даний дослідник розумів перенесення функціонерами бюрократичного апарату акценту з цілей організації на її засоби, в результаті чого дані засоби, а саме ієрархізація влади, дотримання суворої виконавчої дисципліни, непохитне слідування внутрішнім правилам та інструкціям тощо перетворюються у самоціль [2, с. 27].

На думку даного вченого, все це породжує панування командних та адміністративних методів управління, тягачину та консерватизм, безініціативність та безвідповідальність. [2, с. 28] Відповідно бюрократія служить не державі та суспільству а собі, а орієнтацію на загальні цілі вона підмінює орієнтацію на захист власних корпоративних інтересів. В такій ситуації раціональні чинники заміняють фактори ірраціональної поведінки чиновників, зокрема замість доцільної ієрархії управління домінує культ керівництва, замість деперсоніфікації відносин діють неформальні зв'язки та корпоративізм.

Австрійський дослідник Р. Міхельс, теж вважав, що теорія раціональної бюрократії М. Вебера не підтверджується політичною та адміністративною практикою. У своїй роботі

“Соціологія політичних партій в умовах демократії” Р. Міхельс вивчаючи структуру ат принцип прийняття політичних та управлінських рішень в австрійській соціл – демократичній партії вивів т.зв. “залізний закон олігархії”. Розкриваючи сутність даного закону, вчений зазначав, що будь-яка державна, політична чи громадська структура потребує відповідного управлінського апарату, що складається із фахівців-адміністраторів в руках яких зосереджується реальна влада. Як тільки становище лідерів стає стабільним, розпочинається поступовий процес їхнього психологічного переродження, що призводить до виникнення олігархії [3, с. 43].

Багато в чому подібних поглядів дотримувався і С. Ліпсет. На його думку, олігархічно-бюрократичні тенденції найбільш відкрито виражені у тих організаціях, де існує значне розходження у соціальному статусі функціонерів і рядових членів. Поділ влади всередині організації, вважає С. Ліпсет, тісно пов'язаний з розподілом статусних відмінностей в рамках всієї соціальної системи [4, с. 43].

Однією із найбільш впливових сучасних концепцій бюрократії є концепція французького соціолога П. Бурдьє. Даний дослідник проблему бюрократії розглядає в рамках своєї теорії політичного поля. Політичне поле є ареною боротьби, де різні соціальні групи намагаються змінити своє становище, використовуючи ті чи інші форми капіталу. Влада групи у політичному полі встановлюється шляхом делегування її офіційним представникам. При цьому делегування виступає подвійним процесом: спочатку група передає свої повноваження постійному представницькому органу, а згодом цей орган наділяє владою одного індивіда – керівника організації [5, с. 169].

Керівник організації при здійсненні своїх управлінських функцій вступає у взаємовідносини з бюрократичним апаратом, який на думку П. Бурдьє має свої власні інтереси і свою логіку розвитку. При цьому, зміцненню апарату сприяє його здатність маніпулювати ситуаціями, в яких він має взаємодіяти з тими, хто делегував йому владні повноваження. Тобто керівник організації, керуючи бюрократичним апаратом поневолі стає його заручником.

Одним з найбільш актуальних в сучасній науці є питання про легітимацію (узаконення) політичної влади. В цьому відношенні західний дослідник Гоулдер дійшов висновку про існування двох типів бюрократії – представницького і авторитарного. Представницька бюрократія характеризується владою, що спирається на знання та вміння. Авторитарна бюрократія у своїй діяльності опирається на широкому

застосуванні санкцій покарання для зміцнення своєї влади, що в кінцевому варіанті призводить до його замкнутості, закостеніння з усіма витікаючими звідси негативними наслідками, які призводять до бюрократизму [2, с. 45].

Бюрократизм включає в себе наступні компоненти:

- у політичному плані – надмірне розростання і безвідповідальність у виконавчій владі;

- у соціальному – відчуження влади від народу;

- в організаційному – канцелярська підміна змісту формою, що призводить до формалізму у вирішенні складних соціально-економічних та політичних проблем;

- у морально-психологічному – бюрократична деформація свідомості, нездатність сприймати інновації чи будь-яких реформ.

Виходячи з цього, сучасні науковці намагаються вирішити питання не лише розробки рецептів обмеження ролі бюрократії в сучасних умовах демократизації суспільств, але й з'ясувати причини появи вад бюрократії та усунення їх в майбутньому. В цьому відношенні багато хто з сучасних дослідників бюрократії дійшли висновку, що вона вже є анахронізмом. Альтернативу бюрократії вони бачать у появі програмно-цілевих структур, які існують лише на час вирішення того чи іншого завдання. Новий тип такої організації характеризується значною інтенсивністю горизонтальних зв'язків, що значно підвищує ефективність їхньої роботи, в той час як класичним принципом функціонування бюрократії і надалі залишається ієрархічність її побудови.

Сучасні дослідники Е. Етціоні-Хелві та П. Друкер в основу майбутнього реформування бюрократії закладають ціннісний підхід, вказуючи при цьому на необхідність формування принципово нового типу державних службовців, який би поєднував в собі риси менеджера-управлінця, фахівця-інтелектуала, патріота тощо [5, с. 168].

Дослідженнями проблем бюрократії займається також і сучасний американський філософ, політолог та економіст Ф. Фукуяма. У своїй роботі "Сильна держава" даний дослідник намагається вивести теорію ефективності бюрократії. Суть цієї теорії полягає в тому, що сила будь-якої держави, а відповідно і її бюрократичного апарату полягає не в кількості управлінських функцій, які на себе вони беруть, а в перш за все в ефективності виконання даних функцій. Згідно з теорією Ф. Фукуяма сучасна бюрократія повинна брати на себе стільки управлінських функцій скільки вона спроможна їх ефективно виконувати, всі інші функції повинні бути віддані громадянському суспільству і виконуватися ним по лінії горизонтальних зв'язків з мінімальним втручанням владної вертикалі [6].

На сьогоднішній день бюрократія прагне тримати під контролем найважливішу сферу управління-інформаційну. Саме цим пояснюється її всезростаючий вплив на розвиток сучасного суспільства. Тому вивчення теоретичних підходів до розуміння закономірностей, проблем і перспектив розвитку бюрократії має особливе місце для українського суспільства, насамперед з метою забезпечення оптимальних та ефективних управлінських рішень, визначення реальних потреб та характеру змін у суспільстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Современная западная социология : [слов.]. – М. : Политиздат, 1990. – 467 с.
2. Масловский М. Политическая социология бюрократии / Масловский М. ; пер. с англ. – М. : Ин-т социологии РАН, 1997. – 368 с .
3. Брудер В. Бюрократия / В. Брудер // Полис. – 1991. – № 5. – С. 41–53.
4. Lipset S. Political Man: The Social Bases of Politics / Lipset S. – Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1981. – 324 p.
5. Фукуяма Ф. Сильное государство / Фукуяма Ф. – М. : Мысль, 2002. – 245 с.
6. Воронов О. Демократичний транзит : політико-владні трансформації / Воронов О. – К. : Генеза, 2006. – 230 с.