

УДК 327.7+341.215.2

**Батрименко О. В.**

*Доктор політичних наук, доцент кафедри політології Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО СУТНОСТІ ТЛУМАЧЕННЯ БЮРОКРАТІЇ

Розкрито сутність і зміст бюрократії як феномену суспільно-політичного життя. Розглянуто сукупність пізнавальних підходів дослідження бюрократії та розкрито специфіку розуміння бюрократії при застосуванні кожного конкретного концептуального підходу, зокрема.

Ключові слова: бюрократія, бюрократизм, політична влада, політика, держава.

Хоча бюрократія як явище існувала давно, саме термінологічне оформлення поняття здійснилося у науковій літературі відносно недавно. До сьогодні існує явне розходження у вживанні цього терміну в повсякденній мові й у мові наукового дослідження, а у соціальних науках немає уніфікованого стандарту, що фіксує узгоджене розуміння сутності бюрократії.

Нинішні наукові дискусії та концептуальні розбіжності щодо сутності бюрократії демонструють слабкість загальної теорії бюрократії, а також відображають у собі різні традиції інституціонального оформлення цього феномену в різних країнах.

Спільним для всіх концепцій бюрократії є її розгляд як основоположної засади суспільного ладу, в ролі одного з визначальних принципів організації та здійснення влади в суспільстві й державі, суть якого полягає у встановленні централізованої системи управління, організаційно відокремленої від суспільства.

Довільне трактування бюрократії, постійна підміна понять призводить до невдалого цілепокладання сфер її компетенції, що, в свою чергу, може призвести до становлення заплутаної, корумпованої і безвідповідальної системи управління суспільством. Оскільки, незначні прогалини в теорії спричиняють вагомі негативні наслідки в політичній практиці, то є потреба акцентувати увагу на віднайденні нових методологічних

підходів у дослідженні політичної природи бюрократії, які виходитимуть за рамки усталених і багато в чому вже застарілих.

Бюрократія—це комплексне, багатоаспектне явище, яке ще не має єдиного загальноприйнятого визначення. Натомість, у науковій літературі є різні підходи до його розгляду та характеристики. За системного підходу бюрократія постає як система з певними компонентами, що характеризується властивостями саморегуляції та самовідтворення, має соціокультурне підґрунтя, структурно-функціональну упорядкованість та інституціональне вираження. Бюрократія розглядається як система управління, здійснюваного за допомогою апарату влади, що відокремлений від суспільства, наділений специфічними функціями і привілеями. Для управління потрібні також певні регламентації (закони, норми, правила, процедури), яким повинні підпорядковуватися як управлінські структури у відповідності до ієрархії, так і всі верстви населення, що створюють відповідну систему управління.

Системний підхід відкриває нові можливості для вивчення структурних елементів бюрократії, впливу на неї внутрішнього і зовнішнього середовища, і в поєднанні зі структурно-функціональним допомагає виділити ті складові частини бюрократії, що характеризують її з погляду професіоналізму. Використовуючи ці підходи до вивчення бюрократії М. Вебер, обґрунтовує, що головним критерієм професіоналізму в управлінні слід вважати ефективність бюрократії [4].

Системний аналіз бюрократії проводиться також за допомогою структурного і функціонального підходів. За структурного підходу бюрократія в політичному житті суспільства досліджується як сукупність ієрархічно організованих адміністративних структур, які утворюють адміністративну підсистему управління. Бюрократія є адміністративною підсистемою управління, яка знаходить свою інституціоналізацію на рівні держави в державних органах, організаціях, установах, відомствах, включених до структури виконавчої влади (державна бюрократія) чи на рівні громадянського суспільства в політичних партіях, профспілках, органах місцевого самоврядування тощо.

Значний інтерес для методології дослідження бюрократії в політичному житті суспільства представляє технократична традиція, яка пояснює умови, в яких функціонує і розвивається бюрократична система.

Внесок теоретиків технократичної традиції полягає в тому, що вони акцентували увагу на еволюції системи управління, вокремили якісні характеристики бюрократії і бюрократа, та виявили нові форми та способи управління в умовах конкретних історичних періодів.

Зокрема, Джон Кеннет Гелбрейт дослідив техноструктуру як сукупність людей, котрі володіють здібностями, досвідом і знаннями, та яких потребує сучасна промислова технологія і планування [2].

Деніел Белл розкриває форми переходу до постіндустріального суспільства в різних секторах (економіка, політика, соціальний сектор). У праці «Майбутнє постіндустріальне суспільство: досвід соціального прогнозування» як і Дж. Гелбрейт наголошує на посиленні і підвищенні ролі технократії, але порівняно з Дж. Гелбрейтом цей факт Д. Белл відзначає у сфері політичній [3, с. 104].

Теоретик постіндустріального суспільства Д. Белл зауважує, що «у суспільстві майбутнього, яку б характеристику йому не давали, вчений, професіонал, технічний спеціаліст та технократ покликані грати провідну роль в політичному житті...» [3, С. 105]. Д. Белл, окрім того прогнозував стрімке і потужне зростання числа службовців і розширення їхнього впливу в інших сферах [3, С. 94].

В пізніх роботах постіндустріальної концепції, зокрема у працях засновника концепції суспільства мережевих структур Мануеля Кастельса [4, 244], обґрунтована трансформація в сучасному суспільстві центрів влади та прийняття рішень.

Трансформація відносин влади в суспільстві, яке вибудоване на мережевому принципі, дещо змінює розподіл владних повноважень. Підключення до мереж через, так звані, «рубильники» (зокрема, коли мова йде про перехід під контроль фінансових структур, які впливають на політичні процеси) виступає в якості знарядь здійснення влади, доступних лише обраним [4, с. 196].

Базуючись на даному підході, можна підсумувати той факт, що відбувається зниження ролі бюрократів у державному управлінні і можливе перенесення акценту на інші сфери (зокрема, економіка), хоча разом з тим наявність інтелектуального капіталу підвищує роль організаційної влади в сучасному суспільстві, через що бюрократія є впливовим гравцем як на рівні держави (державна бюрократія, зокрема), так і на рівні громадянського суспільства, зокрема в сучасних гігантських корпораціях, у великих громадських організаціях, профспілках, органах місцевого самоврядування тощо.

Практика сучасного політичного життя суспільства демонструє, що досвід, знання, професійні навички та вміння дають інколи більше, ніж формальні посадові повноваження.

У методології дослідження бюрократії слід відзначити і сучасну тенденцію використання у сфері державного управління маркетингової

концепції та підходів, що намагаються поєднати досягнення менеджменту в сфері економіки з державним адмініструванням.

Методологи сучасного менеджменту активно стараються запропонувати і впровадити свої принципи в сферу бюрократичного управління і зробити бюрократичну систему відкритою до зовнішнього впливу у конкурентному середовищі.

Проте, до застосування принципів і методів маркетингу та менеджменту в бюрократичному управлінні варто ставитися обережно і критично, адже, ринкові підходи можуть перетворити працю бюрократії і надані нею адміністративні послуги на товар, що підриває головну сутність державної служби як публічно-правового інституту.

За функціонального підходу бюрократія аналізується як процес, пов'язаний з реалізацією політико-управлінських цілей, як професійна діяльність посадових осіб щодо виконання адміністративних функцій в межах політичних структур та організацій. Адміністрування, як стверджує засновник адміністративної школи менеджменту А. Файоль [5], — лише одна з шести функцій управління. Адміністративна функція включає в себе передбачення, організацію, розпорядництво, узгодження та контроль: Адміністративні функції управління можна виокремлювати за суб'єктом. Суб'єктом адміністративних функцій є адміністративний орган управління. Стосовно суспільства, функція держави — це надання йому управлінських послуг. Відповідно функція адміністративних органів управління відносно суспільства — це надання адміністративних послуг.

Державне адміністрування, на думку І. Василенко, — це «діяльність професійних державних службовців щодо здійснення суспільної політики» [6, С. 99]. У західній політології це поняття позначається терміном «public administration». Американська енциклопедія визначає державне адміністрування як «всі види діяльності, спрямовані на здійснення рішень уряду». В широкому сенсі слова «public administration» — це не тільки діяльність професійних державних службовців, а і вся система адміністративних інститутів.

У межах функціонального підходу французький політолог Р. Грегорі визначає бюрократію як «особливу соціальну функцію управління, спрямовану на упорядкування розвитку в інтересах всього суспільства, де державний чиновник виступає спеціальним агентом влади» [7]. Американські політологи М. Роскін, Р. Корд і У. Джонс, в свою чергу, виокремлюють шість основних функцій бюрократії: виконання рішень, обслуговування, регулювання, ліцензування, збір інформації і кому-

нальне господарство [8], а автор праці «Американська бюрократія» П. Вулл, стверджує, що урядова бюрократія на будь-якому рівні виконує, як мінімум, дві з цих базових функцій [9].

Існує дискусійна думка професора Єльського університету Д. Йетса, що в наші дні при пануванні «бюрократичної демократії» уже не можна говорити про реальний поділ влади, оскільки бюрократія набуває законодавчі функції, адже є вирішальною силою у формуванні законодавчих ініціатив. Бюрократія також, на його думку, відіграє роль судової влади, особливо в сфері регулювання. При цьому бюрократія зберегла і свої виконавчі функції в сфері реалізації державної політики. Іншими словами, як пише Д. Йетс, бюрократія перетворилась в «законодавця, адміністратора і суддю» [10].

У контексті функціонального підходу можна стверджувати, що в українському суспільстві, згідно вітчизняного законодавства, посадовими особами здійснюються організаційно-розпорядчі, консультативно-дорадчі функції та функції представників влади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків. Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хабарництво» передбачено, що організаційно-розпорядчі обов'язки—це «обов'язки по здійсненню керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності». Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів, їх заступники, особи, які керують ділянками робіт. Адміністративно-господарські обов'язки—це «обов'язки по управлінню або розпорядженню державним, колективним чи приватним майном». Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, завідуючих складами, магазинами, майстернями, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо. На державних службовців в Україні, на сьогодні, згідно Закону «Про державну службу» від 16.12.1993 покладено здійснення виключно організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [11].

Підсумовуючи аналіз функцій бюрократії, варто підкреслити, що їх різноманіття якраз і пов'язане з безліччю підходів до методології вивчення цього явища. Виділяються як загальні підстави, так і специ-

фічні, зумовлюючі залежність бюрократії від влади, держави і традицій в управлінні. Основною функцією державної бюрократії можна вважати державне адміністрування, ефективність якого в сучасному суспільстві може бути досягнута лише тоді, коли будуть враховуватися потреби та інтереси громадянського суспільства.

За аксіологічного підходу бюрократія розглядається крізь призму її відповідності досягнутому суспільством рівню соціального прогресу, що дає можливість дати оцінку її прогресивності. Водночас, бюрократія може сприйматися і як антицінність в суспільстві, як негативна форма прояву службової, посадової діяльності органів влади, яка може свідомо неефективно реалізовувати політику через певний інтерес окремих соціальних верств чи приватні інтереси окремих індивідів, груп.

Під кутом зору економічного підходу бюрократія розглядається як особлива «публічна» організація, що фінансується за рахунок грошей платників податків, не знає «дисципліни прибутку» і не реагує на тиск із боку ринку.

Ще одним підходом у дослідженні бюрократії є механістичний підхід, який дозволяє стверджувати, що вона є тим механізмом, який приводить в дію державну чи будь-яку іншу політичну машину, — це фактично її «приводні ремені» (Л. Мемфорд) [12].

Історичний підхід до розуміння бюрократії, дає змогу охарактеризувати еволюцію, місце та об'єктивні умови її виникнення, вивчити бюрократію в контексті її історичного розвитку на загальному фоні розвитку суспільства. Бюрократія виникла разом із виникненням держави і розподілом суспільства на тих, хто управляє, і тих, ким управляють. Принцип історизму при дослідженні бюрократії ґрунтується на тому, що бюрократичні структури і управлінські знання постійно удосконалюються, а їхній стан у кожний історичний період визначається конкретними історичними факторами, притаманними цим періодам.

Філософський підхід до з'ясування сутності бюрократії забезпечує творче використання досягнень філософських знань і багато в чому обумовив загальнонауковий рівень вчень про бюрократію. Адже відсутність філософського обґрунтування бюрократії робить її приреченою на стихійність розвитку методом спроб і помилок, а звернення до передових досягнень філософії при з'ясуванні сутності бюрократії сприяє правильній постановці нових питань і більш усвідомленому вирішенню споконвічних проблем бюрократії. За філософського підходу бюрократія розглядається як чинник формування людини і суспільства (П. Бурд'є, М. Кроз'є, Л. фон Мізес, М. Фуко) [13,14,15,16]. Філософською

основою розуміння бюрократії слугує діалектичний метод, який відкриває шлях до усвідомлення внутрішньої суперечливості, багатогранності феномену бюрократії, та його багатостороннього впливу на суспільно-політичні процеси.

Завдяки соціологічному підходу бюрократія розглядається і як соціальний феномен у всіх його соціальних проявах, оскільки є породженням соціуму, призначеним для забезпечення його цілісності. Соціологічному підходу характерний розгляд бюрократії, насамперед, як ієрархічно організованої людської спільноти, яка здійснює професійну діяльність відповідно до формалізованих норм, правил і процедур. Цією соціально-професійною спільнотою є службовці.

Службовці є близькою до інтелігенції соціально-професійною групою. Проте до службовців зараховують як представників інтелігенції (спеціалістів), що трудяться за наймом, так і осіб простої розумової праці (в основному торгових й конторських працівників, яких називають ще і службовцями-неспеціалістами). У західній соціології особи розумової праці називаються «білими комірцями», на відміну від «синіх комірців» — осіб ручної праці, робітників.

Інституціоналістський підхід у дослідженні бюрократії започаткували Т. Веблен і К. Ейріс [17,18]. На їхню думку, економічний прогрес має дві сторони: технологічну і ритуальну. Розвиток нової технології неможливий без зміни уявлень і звичаїв, пов'язаних з традиційними способами трудової діяльності, а через це змінюється вся культура вцілому. Сенс «дихотомії Веблена-Ейріса» полягає в тому, що технологія і комплекс культурних традицій являють собою два конкуруючих процеси. Як сім'я, громада або корпорація майстрів бюрократія з цієї точки зору є складна соціальна система, що дозволяє організувати взаємодію між сукупністю ідей і вірувань, що народжуються в культурі, і прикладними технологіями. Однак, якщо технології виробництва підлягають верифікації і фальсифікації, то звичаї і традиційні уявлення не можуть бути спростовані практикою і змінюються з великим відставанням. Так, обростаючи архаїчною системою уявлень, організації перетворюються в соціальні інститути. Цим пояснюється суперечливість поведінки бюрократів, які, з одного боку, покликані гарантувати технологічну раціональність, а з іншого — змушені слідувати вже сформованим традиціям, паралізуючи реформи і знижуючи ефективність. Інституціоналісти показали, що культивовані в кожній організації «теорії діяльності» складаються не тільки з раціональних норм, але й обумовлені неекономічними факторами [17,18].

За психологічного підходу бюрократія досліджується, як така, що має суб'єктивну сторону, без врахування якої вона не може функціонувати. Бюрократія не завжди є неупередженою, прогнозованою і визначеною, як її описав в «ідеальній моделі» М. Вебер— «без гніву і пристрасті» не завжди може управляти чиновник [1]. У системі бюрократії імпровізація, відхилення від форми, прагнення «замилити очі» теж практикується. Бюрократична система виховує в людині пасивність, залежність і керованість. Вихованець такої системи подібний дитині, відповідальність за поведінку якого несуть старші. Результатом залежності від бюрократичного апарату стає заміна соціальних норм (любовь і ненависть, свобода і підпорядкованість, справедливість і насильство) нормами інституціональними (розрахунок, стабільність, контроль, ефективність, анонімність). Відзначено, що управління «багатом і прямиком» стимулює, так звані, self-systems — захисні психологічні механізми, які дозволяють компенсувати «ірраціональний страх бути обійденим ким-небудь або бути обмеженим у інтересах і правах» [19, р. 7, 8]. Саме ці «Я-комплекси», як вважає М. Даймонд [19], є основою «раціональних дій», що підтримують систему формальних правил.

Після того як А. Маслоу запропонував свою ієрархічну теорію потреб, на вершині якої знаходиться прагнення до самоактуалізації, зазначено, що адміністрування пропонувалося вести таким чином, щоб інтереси організації збігалися із задоволенням вищих потреб особистості [20]. Теорія А. Маслоу не підтверджується, коли об'єктами аналізу стають службовці нижчого рівня. Прагнення до самореалізації у них постійно придушується, можливості самовираження незначні. Водночас, ця «картина» розширена ієрархією «трудових» цінностей середньої і вищої адміністративної ланки. Мак-Грегор назвав ці цінності «теорією х» — системою внутрішньо взаємозалежних узагальнень, які значною мірою обумовлюють поведінку бюрократів: 1) люди не люблять працювати; 2) їх потрібно контролювати і направляти за допомогою покарань і заохочень; 3) люди не хочуть брати на себе відповідальність, а віддають перевагу бути краще керованими, ніж керувати, і найбільше цінують власну безпеку [21].

Біхевіоралістський метод доповнює психологічний підхід, розглядаючи неформальні й формальні аспекти поведінки бюрократів та намагається пояснити, чому люди у бюрократичних структурах поведуться саме так, а не інакше, і чому, у підсумку, саме таким чином протікають управлінські процеси у бюрократичних системах («Закони Паркінсона», «Принцип Пітера»).



За політологічного підходу, бюрократія розглядається як посередник між політичною елітою і масами, механізм здійснення політичної влади, державної політики, як суб'єкт реалізації політичних рішень.

Таким чином, на основі вище зазначеного, можна зробити висновок, що сутність багатогранного досліджуваного явища бюрократії може бути розкрита лише за допомогою інтегрування різних підходів до його розуміння. Проте, кожен окремий підхід не лише має право на самостійне існування, але і є необхідним для комплексного уявлення про феномен бюрократії в політичному житті суспільства.

### **Список використаних джерел:**

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: Опыт социального прогнозирования / Д. Белл; [Пер. с англ. В. Л. Иноземцева]—М.: Academia, 1999.—956 с.
2. Бурдьє П. Социология политики /П. Бурдьє; [пер. с фр. Н. А. Шматко]—М.: Socio-Logos, 1993.—336 с.
3. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко.—Изд. 2-е, перераб. и доп.—М.: «Логос», 2000.—167 с.
4. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения; [пер. с нем. М. И. Левина, А. Ф. Филиппов, П. П. Гайдено под ред. Ю. Н. Давыдова].—М.: Прогресс, 1990.—С. 644–706.
5. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен; [Пер. с англ., вступ. ст. С. Г. Сорокиной под ред. В. В. Мотылевой].—М.: Прогресс, 1984.—С. 349.
6. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество / Дж. Гелбрейт; [пер. с англ. Д. Травина]—М.: ООО «Издательство АСТ»: ООО «Транзиткнига»; СПб.: Terra Fantastica, 2004.—602 с.
7. Закон України «Про державну службу»: за станом на 24 січня 2008 року / Верховна Рада України.—Офіц. вид.—К.: Парламентське видавництво, 2008.—22 с.
8. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество, культура / М. Кастельс; [пер. с англ. под ред. О. И. Шкаратана].—М., ГУ ВШЕ, 2000.—606 с.
9. Крозьє М. Феномен бюрократии / М. Крозьє; [пер. с фр. Бахмарова В. Н. ] // Социально-политические науки.—1990.—№9.—С. 31–45.

10. Маслоу А. Г. Мотивация и личность / А. Г. Маслоу; [Перевод с англ. А. М. Таглыбаевой].—СПб.: Евразия, 1999.—478 с.
11. Мемфорд Л. Міф про машину. Техніка і розвиток людини / Л. Мемфорд; [пер. з англ. Я. Любивога] // Сучасна зарубіжна соціально філософія. Хрестоматія.—К.: Либідь, 1996.—С. 58–86.
12. Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность / Л. Мизес; [пер. с англ. Е. Журавской, Б. Пинскера, В. Родионова].—М.: «Дело» при участии изд-ва «Catallaxu».—1993.—240 с.
13. Файоль А. Общее и промышленное управление / Анри Файоль; [пер. с франц. Е. А. Кочергина].—М.: Журнал «Контроллинг», 1992.—112 с.
14. Фуко М. Надзирать и наказывать. Рождение тюрьмы / М. Фуко; [пер. с фр. В. Наумова под ред. И. Борисовой].—М.: Прогресс, 2004.—426 с.
15. Ayres С.Е. Theory of Economic Progress / С. Е. Ayres.—Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1944.—317 p.
16. Diamond M. A. Bureaucracy as Externalized Self-System: A View from the Psychological Interior / M. A. Diamond // Administration and Society.—London: Beverly Hills, 1984. Vol. 16. № 2.—P. 230–249.
17. Gregoire R. The French civil service / R. Gregoire.—Brussels: International Institute of Administrative Services, 1974.—315 p.
18. McGregor D. The Human Side of Enterprise / D. McGregor.—New York: McGraw-Hill, 1960.—246 p.
19. With good cause: Bureaucratic discretion and the politics of child support enforcement // American Journal of Political Science.—Austin: University of Texas at Austin, 1998.—Vol. 42, N 4.—P. 19–22.
20. Wool P. American bureaucracy / P. Wool.—New York: New American Library, 1977.—P. 303.

Стаття надійшла до редакції 05.05.2014 р.

Батрименко О. В. Концептуальные подходы к сущности толкования бюрократии

Раскрыта сущность и содержание бюрократии как феномена общественно-политической жизни. Рассмотрена совокупность познавательных подходов исследования бюрократии и раскрыта

---

специфика понимания бюрократии при применении каждого конкретного концептуального подхода, в частности.

Ключевые слова: бюрократия, бюрократизм, политическая власть, политика, государство.

Batrymenko O.V. Conceptual approaches to the interpretation of the essence of bureaucracy

Deals with the nature and content of the bureaucracy as a phenomenon of social and political life. We consider a set of cognitive approaches to the study of bureaucracy and red tape The specific understanding of the application of each particular conceptual approach in particular.

Key words: bureaucracy, bureaucratism, political power, policy, state.

© Батрименко О. В., 2014