

11. **Харитонов Е. О.** Гражданское право. Частное право. Цивилистика. Физические лица. Юридические лица. Вещное право. Обязательство. Виды договоров. Авторское право. Представительство / Е. О. Харитонов. – К. : А.С.К., 2001. – 830 с.
12. Советское гражданское право : в 10 т. / под ред. О. А. Красавчикова. – М. : Высш. шк., 1972. – Т. 1. – 447 с.
13. **Гелецька І. О.** Правове регулювання відносин представництва у цивільному праві : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Гелецька Ірина Олександрівна. – К., 2005. – 205 с.

Надійшла до редколегії 09.05.2012 р.

УДК 321.01

О. В. Забродіна

*Дніпропетровський національний університет
імені Олеся Гончара*

КОНЦЕПЦІЇ БЮРОКРАТІЇ ПОСТВЕБЕРІВСЬКОЇ ДОБИ ТА ЇХНЯ РОЛЬ В ОСМИСЛЕННІ СУЧАСНОГО ПОЛІТИЧНОГО ПРОЦЕСУ

Визначаються особливості теоретичного осмислення феномену бюрократії в поствеберівській період; розглядаються концепції бюрократії Р. К. Мертонна, М. Крозьє, О. Гоулднера, Е. Тоффлера, Н. Смелзера.

Ключові слова: бюрократія, дисфункція, дискреційна політика, соціальні патології в бюрократичних структурах, бюрократична корпоративність.

Определяются особенности теоретического осмысления феномена бюрократии в поствеберовский период; рассматриваются концепции бюрократии Р. К. Мертонна, М. Крозьє, О. Гоулднера, Э. Тоффлера, Н. Смелзера.

Ключевые слова: бюрократия, дисфункция, дискреционная политика, социальные патологии в бюрократических структурах, бюрократическая корпоративность.

Determined by the particular theoretical understanding of the phenomenon of bureaucracy in the post-Weber's period; considered the concept

of bureaucracy of R. K. Merton, M. Crozier, O. Gouldner, A. Toffler, N. Smelser.

Key words: bureaucracy, disfunction, discretionary policy, social pathology in the bureaucratic structures, bureaucratic corporatism.

Основоположник сучасної теорії бюрократії Макс Вебер у своїх працях писав про соціальну формальну оцінку бюрократичної системи управління. Незважаючи на високу оцінку ефективності бюрократії, він прогнозував негативні наслідки зростання і розгалуження бюрократичних структур. Зокрема, звертав увагу на те, що бюрократизація суспільного життя може призвести до уніфікації культури, дегуманізації соціальних відносин. М. Вебер вважав, що людина в бюрократизованому суспільстві перетворюється на позбавлену індивідуальності дрібну деталь загального механізму. Сьогоднішні реалії в цілому підтвердили веберівські прогнози щодо зростання бюрократії. Цьому сприяла низка факторів: розвиток сучасних фінансових глобальних систем, раціоналізація права, масовість виробництва товарів і послуг, зростання централізації управління на ґрунті сучасних можливостей комунікацій та інформатики, посилення впливу держави на всі сфери життя суспільства. Що стосується реалій сучасної бюрократії, то вони істотно відрізняються від ідеального типу, розробленого М. Вебером. Саме емпірична практика функціонування бюрократичних структур стимулювала критику веберівського підходу, основний напрям якої був націлений на з'ясування неформальних засад управлінської функції.

Дослідження бюрократії у поствеберівський період пов'язане з пошуками не стільки «раціональної», скільки «природної», реалістичної моделі бюрократії, моделі, яка враховує стихійні тенденції формування соціальних організацій. Ці пошуки найбільш інтенсивно вели американські соціологи Пітер Блау, Олвін Гоулднер, Мішель Крозьє, Роберт Мертон, Філіпп Селзнік, Нейл Смелзер, Елвін Тоффлер та ін. Багато емпіричного матеріалу для цих досліджень дали стрімкий розвиток функцій держави у США і практика традиційних систем централізованого планування та управління в пострадянських країнах.

Метою даної статті є розкриття теоретико-методологічного потенціалу поствеберівських концепцій бюрократії для дослідження впливу бюрократичних структур на політичний процес.

Одним із перших критиків раціональної моделі бюрократії є

представник школи структурно-функціонального аналізу Роберт Кінг Мертон. На його думку, стабільна веберівська система в нестабільному середовищі не може бути ефективною. Безумовно, вона деякою мірою стабілізує таку систему, але одночасно створює багато перешкод для розвитку і гальмує зміни. У зв'язку із цим Р. К. Мертон пише у своїй праці «Бюрократична структура та індивідуальність»: «Суспільство в цілому, тим не менш, підкреслює недосконалість бюрократії, що підтверджує факт перетворення “жахливого гібриду” “бюрократа” в епітети, лайливі слова». Він вважає, що бюрократія нездатна мінатися у відповідності із умовами, що змінилися, а це може спричинити таке, що навички і навченість людей (чиновників) у нових умовах можуть призвести до їх нездатності здійснювати діяльність із керування суспільно значимими функціями. Тобто зміни в суспільстві змінили ситуацію таким чином, що традиційна модель державного управління, описана М. Вебером, вже не є ефективною й нездатна відповідати вимогам часу. Головна проблема, яка становить основу кризи старої моделі, полягає в невідповідності її адаптивних можливостей високому темпу змін у середовищі і нездатності формувати під свої можливості середовище реалізації функцій внутрішнього управління та значного впливу тенденцій глобалізації на середовище виконання функцій зовнішнього характеру» [6, р. 201]. Вирішення цієї кризи передбачає зміну концепції, моделі державного управління.

Р. К. Мертон застосував до поняття «бюрократія» категорію «дисфункція». На його думку, найпоширенішою дисфункцією бюрократичної організації є перенесення її функціонерами наголосу з цілей організації на її засоби, унаслідок чого засоби (наприклад, ієрархізація влади, суворі дисципліна, неухильне слідування правилам, інструкціям тощо) перетворюються на самоціль [6, р. 202]. Сюди ж відноситься виникнення поряд із раціональними цілями ірраціональних, заміщення головних цілей побічними тощо.

Труднощі, які виникають у бюрократичних структурах, на думку Р. К. Мертона, пов'язані головним чином із перебільшенням значимості стандартизованих правил, процедур і норм, що точно визначають, як співробітники повинні вирішувати свої завдання, реалізовувати запити інших підрозділів організації, взаємодіяти з клієнтами і громадськістю. Унаслідок цього організація втрачає гнучкість у відносинах із зовнішнім середовищем: клієнти і громадськість відчувають неадекватність реакцій на їхні запити і ви-

моги, оскільки їхні проблеми вирішуються відповідно до установлених норм без урахування ситуації, що склалася. Якщо ж клієнти або представники громадськості вказують бюрократу на надмірну прихильність до норм, то він посилається на відповідне правило або інструкцію. Коментуючи цю тезу, М. В. Туленков зазначає: «При цьому бюрократ не може бути покараний, адже формально він діє абсолютно правильно. Крім цього для бюрократії характерні такі негативні соціально-психологічні риси: жорсткість та ігнорування людської природи; несумісність із діяльністю розвиненої особистості; пристосовництво; ігнорування неформальної організації та міжособистісних відносин» [3, с. 52].

Суттєвими для осмислення сучасної бюрократії є концептуальні доробки Мішеля Крозьє. У праці «Феномен бюрократії» (1963) він визначає бюрократію як спосіб здійснення діяльності в специфічно організованих установах, підібраний за певних критеріїв шар службовців. Бюрократія – це тип державної організації і стиль життя в суспільстві. Це певний тип динаміки розвитку і пристосування до процесів модернізації суспільства.

Важливою особливістю бюрократичного управління є асиметричний розподіл інформації, у результаті якого члени бюрократичної формальної ієрархії отримують владу, що виходить за межі їх компетенції і яку вони можуть використовувати в своїх приватних інтересах і цілях, задовольняючи власні потреби. Даний феномен створює передумови для виникнення на неформальній основі дискреційної влади (М. Крозьє). Бюрократичний апарат, користуючись цією владою, отримує можливість здійснювати дискреційну політику: посадові особи або державні органи отримують право діяти на свій розсуд. Функціонер, що займає нікчемне місце в офіційній ієрархії, будучи «експертом» у тій чи іншій сфері, «володіє владою через свою персональну здатність контролювати деяке джерело невизначеності» [4, р. 219] і часто може розпоряджатися цією владою згідно із власними перевагами, нав'язуючи свою волю іншим, що знижує ефективність функціонування організації.

На думку М. Крозьє, у будь-якій організації є зони невизначеності для здійснення формальної влади і члени організації починають використовувати цю невизначеність для реалізації власних, корисливих інтересів. До зон невизначеності М. Крозьє відносить: експертне знання і вміння; відносини організації із зовнішнім середовищем; контроль над комунікаційною мережею та інформаці-

єю; наявність загальних та організаційних правил, а також право керівництва їх встановлювати.

М. Крозьє [4, р. 234–235] наводить декілька прикладів дискреційної влади:

– влада секретаря керівника (загально визнаними є високі можливості і статус цієї посади, оскільки є великі можливості впливати на керівника);

– авторитет «маленького» за посадою працівника (він «багато знає і може дати добру пораду»);

– можливість авторитетного вченого вплинути на розвиток ситуації в науковій установі;

– можливість безпосереднього керівника зробити потурання в дисципліні праці одному співробітнику і створити «важкі» умови іншому.

М. Крозьє дає доволі песимістичний прогноз щодо бюрократії. Він стверджує, що дисфункції бюрократії взаємопідсилюються і зміцнюються, створюючи «зачароване коло». Саме тому кожна бюрократична організація намагається дистанціюватися від соціального середовища, знижується її ефективність, нарешті обираються нові цілі. На думку М. Крозьє, бюрократія – це такий тип організації, який не може вчитися на власних помилках. Жорстка структура, недостатній обмін інформацією, занадто централізована процедура прийняття рішень, ізоляція від прямих контактів із дійсністю – усе це наслідки бюрократичної організації [4, р. 241].

Аналізуючи сучасну бюрократію в контексті природних тенденцій виникнення й розвитку організацій, М. Крозьє [4, р. 235–240] дійшов висновку про неможливість уникнути соціальної патології в бюрократичних структурах, а саме – протиріччя між проголошеними цілями організації та її фактичними діями. Показниками цієї патології є:

– метастази неформальних зв'язків, які за певних обставин мають тенденцію до формування в межах організації клік, мафіозних угруповань тощо, та гальмування формальних зв'язків. Справа в тому, що в ефективній роботі організації велику роль відіграють не тільки формальні канали інформування, надання розпоряджень, коригування й узгодження спільної діяльності, а й різноманітні неформальні стосунки між співробітниками. Чим більше ці неформальні зв'язки наближені до цілей організації, тим ефективніше вона діятиме. Однак у разі, коли неформальні зв'язки домінують

над формальними структурами і намагаються використати їх для реалізації позаорганізаційних цілей, вони стають джерелом труднощів, перепон, запізнь, які помітно знижують ефективність діяльності організації, заважають досягненню офіційно проголошених цілей;

– недоліки системи селекції і просування службовими сходами працівників, зокрема випадки браку професійної компетенції керівників. Стандарти роботи організації мають постійно вдосконалюватися. Ефективність цього процесу багато в чому залежить від вирішення проблеми співвідношення між кар'єрою співробітників, їх просуванням службовими сходами і підвищенням фахового рівня. Кадрова політика в організації має заохочувати працівників здібних і продуктивних, тих, хто робить найбільший внесок у досягнення головних цілей організації. Порушення такої стратегії особливо відчутне, якщо керівні посади обіймають спеціалісти з низькою кваліфікацією. Такі особи стають не тільки наочним символом життєвого успіху некомпетентності, а й джерелом мотивації для працівників, які нехтують підвищенням своєї кваліфікації. Розбіжність рівня компетентності й службової кар'єри помітно послаблює мотивацію щодо підвищення рівня свого професіоналізму;

– вади обігу інформації. Недосконалість системи обігу інформації, селекції її та засобів передачі є одним із прикладів патології організації. Приховування або замовчування інформації не лише ускладнює індивідам виконання професійних функцій, а й заважає встановленню єдності й солідарності в колективі, згуртуванню його членів навколо спільних цінностей;

– неадекватність засобів керівництва цілям організації – з одного боку, досить наочна, а з іншого – часто неправильно інтерпретована. Якщо все розмаїття стилів керівництва розкласти на континууми від демократичного до так званого авторитарного стилю, то неможливо заздалегідь визначити, який із них гарний, а який поганий. Недоліки можна виявити, лише зіставляючи їх із соціальною системою – об'єктом керівництва. У певних соціальних системах кращим може бути авторитарний стиль керівництва, в інших, навпаки, – демократичний. Отже, вибір стилю керівництва передбачає урахування типу стосунків як об'єкта керівництва;

– ритуалізм. Його суть полягає в гіпертрофії організаційних засобів: вони перетворюються на самоціль. Інструментальні процедури, запроваджені для досягнення цілей, заради яких організа-

ція створена, набувають самоцінності, виконуються заради них самих;

– формалізм. Він є істотною вадою діяльності організації. Його досить часто ототожнюють із суворим дотриманням процедурних правил. Тут варто зазначити, що такий погляд на формалізм побічний. Дотримання процедури прийняття організаційних рішень в одних випадках може бути функціональним, в інших – дисфункціональним. Отже, під формалізмом слід розуміти таку дисфункціональну щодо цілей організації побудову приписів, норм, процедурних правил, яка не дає свободи для ризику і новації у незвичних ситуаціях. Організаційна рутинна формає в бюрократа так зване тунельне бачення, що заважає йому розглядати справу в широкому соціальному контексті, адекватно реагувати, коли зміна ситуації робить старі засоби вирішення проблем непридатними;

– непропорційність між винагородою і негативними санкціями. Справа в тому, що для інтеграції працівників в організацію потрібні як неформальні, так і суто формальні стимули у вигляді винагороди за сумлінну і плідну працю. Це стосується не тільки можливості просування по службі, а й різних почесних нагород, привілеїв, грошових премій тощо. Вони стимулюють ініціативу не лише тих, кого нагороджують, а й тих, які завдяки публічності винагород сподіваються, що і вони мають шанс на відзначення. Що стосується негативних санкцій, то треба зважати, що покарання породжує приховану агресію. Жодна з організацій ще не відмовилася від застосування покарань. Вона, скоріше, повинна дбати про відповідну пропорцію між нагородою і покаранням;

– культивування в організації мотивацій, які не збігаються з її цілями, тлумачення організації лише як знаряддя для досягнення приватних цілей. Тут варто відзначити, що організація може ставитися до своїх працівників інструментально, тобто експлуатувати їхні мотивацію, енергію, організаційні зусилля, так само і члени організації ставитимуться до неї суто по-споживацьки. Організація, що культивує таку ситуацію, не може сподіватися на лояльність співробітників; соціально-психологічний клімат у такому колективі не сприятиме інтеграції його членів;

– переконання щодо малої суспільної ваги або навіть шкідливості цілей організації, сумніви з приводу можливості фактичної реалізації мети існування цієї організації. Чим більше уваги приділяється процедурам вирішення справ, методам досягнення ефектів, методиці організаційної поведінки, а меті, заради якої організація

була створена, уваги приділяється дедалі менше, тим вірогідніше переродження її в консервативний, антиінноваційний осередок. Корекція функціонування організації завдяки урахуванню сигналів зворотного зв'язку забезпечить зростання творчої мотивації співробітників. І навпаки, брак наочності реалізації поставленої мети, недостатня корекція діяльності організації заради вчасного усунення недоліків знижують продуктивність працівників, їхня мотивація до плідної роботи вгасає.

Інший критик веберівської моделі бюрократії Олвін Гоулднер дійшов висновку, що існують два типи бюрократії – представницька, для якої, зокрема, притаманна влада, що ґрунтується на знанні й умінні, та авторитарна, яка застосовує різноманітні санкції (покарання) для укріплення своєї влади. На думку цього критика, бюрократія виникає у зв'язку з дисфункціями в бюрократичній організації, коли підпорядкування перетворюється на самоціль, а влада узаконюється самим фактом перебування на посаді. У таких організаціях бюрократія існує як система знеособлених правил, сприяючи тим самим зменшенню напруги в роботі групи. При виведенні системи зі стану рівноваги (гомеостазису) в ній починають діяти спеціальні внутрішні правила, спрямовані на відтворення рівноваги, але при цьому значно зростає суворість контролю за роботою всієї групи. Це, у свою чергу, призводить до збільшення напруги в роботі і, отже, знову викликає порушення рівноваги системи [5, р. 11–12].

Ці правила передбачають такі функції (за О. Гоулднером):

1) *комунікація*. Правила чітко пояснюють вимоги адміністрації, проте деякою мірою дають працівникам можливість відступати від цих вимог;

2) *дистанційоване керування*. Правила дозволяють головним керівникам здійснювати контроль на всіх рівнях організації. Оскільки час прибуття кожного співробітника на роботу реєструється, керівники мають можливість не лише контролювати запізнення, а й слідкувати за тим, як посадовці нижчої ланки підтримують чіткість роботи своїх підлеглих;

3) *правомірність покарання*. Правила є критерієм оцінки якості роботи та дисципліни співробітників. Неприпустиме покарання, яке мотивоване особистими почуттями начальника;

4) *відхід від правил*. Правила дозволяють керівникам робити деякі поступки, що сприяє укріпленню співробітництва серед працівників. За узгодженням із працівниками керівники часто відступа-

ють від правил. Наприклад, не карають за запізнення, якщо співробітники готові час від часу затримуватися на декілька хвилин на роботі у зв'язку з виконанням термінового завдання [5, р. 16–17].

Усі вищенаведені функції сприяють, скоріше, послабленню, а не повному подоланню напруженості, яка виникає при будь-якій формі бюрократії. Зрозуміло, неможливо цілком позбутися невизначеності й напруженості і досягнути ідеального співробітництва. Тому для вирішення цієї проблеми варто всіляко намагатися звести напруженість до мінімуму.

Для успішності управлінського впливу на політичні процеси важливо, щоб здійснювали управління й виробляли політичні рішення професіонали, які пов'язані не лише співробітництвом, взаємозалежністю, а й своєю бюрократичною корпоративністю. Необхідність бюрократії зумовлюється самою природою організації та управління соціальними процесами. Водночас домінуюча роль демократії, на думку Елвіна Тоффлера, можлива лише в індустріальному суспільстві, де вона розробляє і втілює в життя стандартизовані рішення, що їх приймають у вищих ешелонах суспільної ієрархії. У новій «суперіндустріальній цивілізації» (інформаційній цивілізації) функції бюрократії, за Е. Тоффлером, будуть виконувати об'єднання, що створюватимуться лише на час розв'язання певних завдань, а централізована бюрократія повинна буде передати свої функції децентралізованим спільнотам (ці структури він запропонував назвати адхократією) [2]. Формування бюрократії стало наслідком дедалі зростаючої політичної централізації суспільства, тоді як демократичний розвиток передбачає децентралізацію всього суспільного життя і, відповідно, втрату домінуючої ролі бюрократії.

Аналізуючи недоліки бюрократії, Нейл Смелзер констатує неминучість її існування. Майбутнє бюрократії він бачить в її подальшому розширенні. У зв'язку із цим Н. Смелзер зазначає: «Чи стане зростання бюрократії нестерпним тягарем для суспільства? Чи стане суспільне життя настільки складним, що виникне потреба знищити бюрократію, а не вдосконалювати її на ґрунті створення нових бюрократій? На всі ці запитання існує одна відповідь – кінця бюрократії поки що не видно... Як і раніше, у нас буде подвійне ставлення до бюрократії, яка асоціюється із знеособленням, втратою всіх надій і вторгненням у наше життя. Відносини між сучасним суспільством і бюрократією деякою мірою нагадують стосунки між подружжям-неврастеніками. Любов навпіл з ненавистю,

однак ми так залежимо одне від одного, що не можемо спромогтися на розлучення» [1, с. 230].

У поствеберівську добу осмислення феномену бюрократії відбувається поступовий відхід від «раціональних» моделей бюрократичних структур та намічається перехід до побудови більш реалістичних моделей, які описують бюрократію як «природну систему», включаючи поряд із раціональними моментами – ірраціональні, з формальними – неформальні, з емоційно нейтральними – особистісні тощо.

Бібліографічні посилання

1. **Смелзер Н.** Социология : пер. с англ. / Н. Смелзер. – М. : Феникс, 1994. – 688 с.
2. **Тоффлер О.** Адаптивная корпорация : пер. с англ. / О. Тоффлер // Новая постиндустриальная волна на Западе : антология / под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Academia, 1999. – С. 448–462.
3. **Туленков М. В.** Концептуалізація дисфункцій сучасної бюрократії / М. В. Туленков // Ринок праці та зайнятість населення. – 2011. – № 3. – С. 51–53.
4. **Crozier M.** Le Phenomena bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel / M. Crozier. – P. : Editions du Seuil, 1963. – 414 p.
5. **Gouldner O.** The future of intellectuals and the rise of the new class: A Frame of Reference, Theses, Conjectures, Arguments, and an Historical Perspective on the Role of Intellectuals and Intelligentsia in the International Class Contest of the Modern Era / O. Gouldner. – NY : Seabury Press, 1979. – 121 p.
6. **Merton R. K.** Bureaucratic Structure and Personality / R. K. Merton // Social Theory and Social Structure / R. K. Merton. – Glencoe, Il. : Free Press, 1957. – P. 195–206.

Надійшла до редколегії 29.05.2012 р.