

БЮРОКРАТИЧНА СИСТЕМА Й ОСОБИСТІТЬ**Радей А.С.***кандидат філософських наук**НТУУ «Київський політехнічний інститут»*

В статті проаналізовано вплив бюрократичного апарату як специфічної форми соціального інституту на особистість. Розглянуто роль і місце привілеїв в формуванні ціннісно-світоглядних орієнтирів бюрократії.

В статье проанализировано влияние бюрократического аппарата как специфической формы социальной организации на личность. Рассмотрена роль и место привилегий в формировании ценностно-мировоззренческих ориентиров бюрократии.

The author analyses the impact made on personality by the bureaucracy as a specific social institution.

A study is made of social privileges and their role in making criteria for bureaucracy's values and outlook orientation.

Ключові слова: бюрократія, бюрократична етика, бюрократичний тип особистості, привілеї.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Низька ефективність функціонування наявних бюрократичних інститутів викликає негативне ставлення до них з боку українського суспільства, що призводить до ототожнення бюрократичного способу управління з його суттєвими недоліками, в першу чергу – з корупцією і бюрократизмом. При цьому саме існування бюрократії під сумнів не ставиться. Суспільство прагне вдосконалення механізмів управління, підвищення їх ефективності.

Важливим аспектом зазначеної проблеми є формування певного типу управлінця, що належить до специфічної адміністративно-управлінської групи з притаманними лише їй особливими соціально-статусними характеристиками.

Завданням статті є аналіз місця особистості в бюрократичній системі і вплив, що зазнає людина з боку бюрократичного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню феномену бюрократії були присвячені праці таких видатних мислителів, як П. Бурд'є, М.Кроз'є, Р. Дарендорфа, С.Н. Паркінсона, Д. Осборна, Т.Гейслера та представників школи елітизму Г. Моска, Р. Міхельса. Також особливу увагу варто приділити концепціям «нового класу» та «менеджеральної революції», соціально-філософським концепціям бюрократії К. Маркса, А. Вебера, Т. Парсонса, Л. Мемфорда й Е. Тоффлера.

Бюрократична проблематика поступово актуалізується у вітчизняній науковій літературі. За останні роки з'явилась низка наукових праць, де здійснено різнобічний аналіз феномену бюрократії з історичних, політологічних, соціологічних позицій, авторами яких є О. Батрименко, О. Вергун, І. Кресіна, А. Кудлай, А. Машков, В. Пугач, В. Ребало, М. Свірін, В. Скрипнюк, Б. Слющинський, Ю. Тишкун, В. Токовенко, В. Храмів, О. Шморгун, В. Цветков, В. Цвих та інші. І це не випадково, адже сучасне українське суспільство характеризується здійсненням демократичних трансформацій, а успішне проведення цих перетворень не в останню чергу залежить від врахування досвіду, помилок, певних негативних ознак бюрократії як важливого соціального інституту.

Виклад основного матеріалу дослідження. За М. Вебером, ідеальний тип бюрократичної організації не тотожний реальному втіленню. Багато його послідовників, зокрема американський соціолог Р. Мертон, вказували, що М. Вебер бачив у бюрократії не проблему, а вихід із становища, тим самим мимоволі задаючи не властиві їй риси досконалості [4, 50]. Реальна бюрократія, що є основним і необхідним елементом раціональної системи управління, крім безумовних переваг, володіє і настільки ж безумовними недоліками. Серед інших гіпотез, покликаних пояснити природу бюрократичних вад, з'являються спроби аналізу феномену через призму розгляду окремої особистості, задіяної в сфері адміністративного управління.

Роберт Мертон, послідовник структурного функціоналізму, сутність якого полягає в розумінні суспільства як системи, що має власну структуру і механізми взаємодії структурних елементів, кожен з яких виконує власну функцію, іще в 1940 році висунув гіпотезу про особливості психології бюрократа – «бюрократичний тип особистості». Вона ґрунтувалася на наступних міркуваннях: якщо бюрократична система вимагає від своїх службовців наявності таких рис характеру, як беззастережна виконавська дисципліна, визнання твердих ієрархічних стосунків «керівник – підлеглий» (тобто рис, що в інших сферах діяльності вважаються свідченням деякої відсталості і негнучкості), то чи не робить система добір людей схильних для роботи в даних умовах з певним психічним укладом? [90, 391]. Розвитку

даної тези Мертона присвячені й дослідження Б. Боумана, Х. Рейні, В. Томпсона, які вивчали типові явища в 147 державних структурах США й дійшли висновку, що «бюрократичні хвороби» – це системні недоліки організацій, що обумовлюють несумлінну службову практику, у якій винні їхні працівники. Ці «хвороби» неможливо виправити шляхом звільнення з організації винних у них чиновників, тому що несумлінна практика і службові порушення будуть тривати незалежно від складу персоналу організації. Система породжує бюрократів, а бюрократи формують конфігурацію системи.

На думку В. Томпсона, зростання спеціалізації в державному управлінні спричинило тверде регламентування службових повноважень, за рамки якого чиновник не може виходити, монотонність виконання службових обов'язків, рутину й шаблон, що, у свою чергу, спричинило, як наслідок, особистісну деградацію працівників апарату.

Причина «бюрократичної хвороби» (за В. Томпсоном - «бюропатології») полягає в особистих недоліках службовців, їхньої залежності від думки керівників, почутті вразливості, непевності в собі й у своїх професійних можливостях. Самі організації, в яких служать чиновники, винні у створенні атмосфери можливості використання чиновником основних аспектів бюрократичної організації як засобу для задоволення особистих потреб службовця [1, 119].

В. Томпсон протиставляє свою точку зору офіційно загальноприйнятному класичному поглядові на бюрократичну організацію як структуру, що забезпечує вищий ступінь соціального захисту своїх членів. Невпевненість у собі, за В. Томпсоном, обумовлюється побоюванням відповідальності і бажанням перекласти її на плечі керівництва, яке водночас здійснює контрольні функції. Але, у міру кар'єрного просування чиновника, зменшується ступінь його підконтрольності (у зв'язку із труднощами, пов'язаними з визначенням рівня ефективності виконуваного ним обсягу робіт), відповідальність все більше стає фактором суб'єктивним, і почуття незахищеності зростає. Невпевненість у собі, таким чином, охоплює усе вище середовище адміністративних працівників.

Ця непевненість проявляється у вимозі збільшення ступеня підконтрольності. Досягнуте перекидання відповідальності почуття захищеності і викликає всі ті ознаки, які прийнято пов'язувати із працівниками сфери управління та визначати терміном «бюрократизм»: відсутність особистої ініціативи, відсталість, тяганина, страх перед найменшим порушенням регулюючих вказівок, байдужість стосовно клієнта, підміна цілей засобами, формалізм. В. Томпсон називає подібні прояви «бюропатологіями». Таким чином веберівські переваги бюрократії представляються як дійсні патології (наприклад, безкорисливість і неупередженість перетворюються на байдужість).

Якщо визнати, що створювана апаратом в такий спосіб атмосфера загальної непевненості з необхідністю спричиняє посилення засобів контролю, то факт перетворення багатьох корисних (раціональних) особливостей бюрократії стає неминучим. Бюрократична організація втрачає ефективність і протистоїть необхідним нововведенням.

Слідуючи традиції пояснення організаційної структури через розуміння окремих особистостей, що її представляють, зупинимось на докладному розгляді феномену «бюрократія-для-себе», способах і методах її утвердження у власних очах.

У західній соціології поширеним є розуміння сучасної особистості в рамках концепції «організаційної людини». У 1956 р. у США з'явилася одноіменна книга Вільяма Уайта, в якій автор декларує занепад веберівської протестантської етики (індивідуалізм, самовпевненість, самообмеження, ощадливість, орієнтація на важку працю) і її заміну на нову соціальну етику, відзначену прихильністю корпоративним принципам. Звідси й виникає питання про певний різновид етики, а саме етики організаційної і бюрократичної. В. Уайт називає нову етику організаційною. Сучасний корпоративно-індустріальний світ, вийшовши за свої генетичні кордони, поширив культурний вплив на всі сфери громадського життя. «Покоління бюрократів», яке щорічно продукують американські вищі навчальні заклади (Уайт провів аналіз навчальних планів значної кількості американських вузів і дійшов висновку, що отримувана студентами в стінах цих закладів освіта сприяє формуванню організаційної етики), поповнює організації сучасного типу, переносючи бюрократичні методи на всі види суспільної діяльності. Бюрократичний тип особистості стає найбільш розповсюдженим і найбільш затребуваним сучасною системою загальної організації праці.

У найбільш чистому вигляді організаційна етика існує, звичайно, у структурах бюрократичного управління. Говорити про бюрократичну етику можна у двох аспектах: існуючому і ідеальному. Перший момент так чи інакше пов'язаний із критикою діяльності адміністративного апарату, з виявленням коренів бюрократизму в етичній атмосфері організації. Уявлення про «ідеальну» етику виходить з міркувань оптимізації ефективності діяльності управлінських структур. Відомо, що чималі надії в боротьбі з різного роду зловживаннями (аж до корупції) покладаються на створення так званих «етичних кодексів»,

що мають визначати поведінку державних службовців. Діяльність бюрократичної системи в сучасних умовах суспільного розвитку більшою мірою визначається критеріями ефективності, ніж факторами моральної користі. Культурне середовище, уражене загальною деградацією ціннісних уявлень, транслює моральну кризу на всі підсистеми суспільства, у тому числі і на структури адміністративно-державного управління.

Професійна ж «виділеність» бюрократичної соціальної верстви, відносна її закритість і захищеність сприяють появі у чиновників відчуття самодостатності, власних етичних норм і правил поведінки, впевненості в їх істинності. Корпоративний дух підноситься вище загальносоціальних моральних вимог, універсальні етичні цінності відступають під натиском вузьких інтересів організації, моральні критерії слабшають. Інтереси зовнішнього середовища, що не збігаються з інтересами організації, сприймаються як зазіхання на єдино вірну лінію поведінки й ігноруються в міру сил і можливостей. Свавілья чиновників і навіть пов'язані з ним зловживання службовим становищем знаходять виправдання з погляду групової етики.

Ще К. Маркс слушно зазначив, що бюрократи мають тенденцію до ототожнення своїх власних інтересів з інтересами держави, здійснюючи, таким чином, підміну цілей. Замість самосвідомості простих «знарядь», «інструментів» на службі суспільства, чиновники переймаються почуттям усвідомлення власної самоцінності і незамінності. Для бюрократів держава – Бог, і, ототожнюючи себе з державою, вони, тим самим, обожають і себе.

На тлі загальної розмитості соціально-психологічних критеріїв у сучасному українському суспільстві подібне почуття етичної самодостатності збільшує традиційне бюрократичне свавілья. Необхідність переосмислення значення морального фактору для оптимізації діяльності бюрократичного апарату і створення нової професійної етики викликана також швидко змінюваними умовами функціонування управлінських структур [6, 20]. Сучасна реальність така, що для ефективної реалізації політичних рішень потрібно не тільки ретельно вивірене виконавське мистецтво, але й особиста участь (через володіння досвідом і компетентністю) задіяних чиновників у процесі визначення мети. «Якщо традиційна професійна етика чиновників виходила з ідеї "служіння" державі, то нова етика повинна орієнтуватися на "роботу" для держави» [3, 32]. Відтак, наприкінці ХХ століття веберівський ідеальний тип уже не в змозі вирішувати складні задачі соціального управління.

Слід зазначити, що роль чиновників у процесі управління неухильно зростає. Бюрократія втрачає визначені М. Вебером винятково інструментальні характеристики і здобуває статус суб'єкта політичної діяльності.

Дослідження взаємовпливу бюрократичної системи й особистості було б неповним, якби не була приділена увага мотиваційним чинникам рекрутованих до управлінських структур неофітів. Серед них неабияку вагу, окрім отримання владних повноважень, лоббістських можливостей (зокрема корупційних), кар'єрних очікувань тощо, має перспектива отримання доступу до певної системи привілеїв. Розглянемо розвиток і генезу цього важливого суспільного інституту детальніше.

Етимологія зазначеного терміну достатньо красномовна: «privilegium» походить від латинських слів «privus», що означає «окремий, особливий», і «lex» - закон. Можна визначити привілеї як «виняткове становище чи стан індивіда чи групи, що виокремлює їх з суспільства і вивисує над ним, пов'язане з особливими можливостями й умовами діяльності й життя» [2, 61].

Система привілеїв має давню історію, іще Платон і Аристотель визначали її як тимократію чи тимархію, тобто такий політичний устрій, яким керували володарі почестей («тіме») й багатства. Отже, привілеї в своїй архаїчній формі існували ще за античних часів і складали систему розподілу й циркуляції суспільних і матеріальних цінностей, що була доступна частині тогочасного суспільства й виділяло цю частину серед інших наявністю певних соціальних атрибутів: одягу, житла, місця в церкві, народному зібранні тощо. В традиційному, становому суспільстві привілеї зумовлювали утворення ізольованої меншини, що за умовами й формами життєдіяльності сильно відрізнялась від решти суспільства, прагнуло до самоізоляції й тяжіло до вирішення власних питань – існування, відтворення, збереження привілейованого становища.

Стара феодальна, патріархальна система привілеїв у вигляді гільдійських, цехових диференціацій, дворянських вотчин була зруйнована буржуазними революціями, розвитком демократичних інститутів і економічним прогресом. Привілеї є несумісними з такими цінностями, як рівність, справедливість, права людини. Відтак, суспільство, де існує розвинена система привілеїв, не може вважатись достатньо розвиненим і демократичним, адже містить в структурі владних відносин елементи соціальної архаїки, релікти віджилих форм.

Структурна диференціація суспільства, коли в межах однієї держави існувало фактично дві різних спільноти – наділені привілеями й позбавлені них, була зруйнована, зокрема,

Великою французькою революцією XVIII ст., яка проходила під гаслом «Геть привілеї!». Але в нових, буржуазних умовах, вони проявилися в іншій якості – майнових привілеїв, капіталу. Соціалізм, в свою чергу, скасував майнову основу соціальних відмінностей, виражену у володінні капіталом, але не самі привілеї. Вони отримали нове, ідеологічне і функціональне обґрунтування. Російський дослідник І.І. Кравченко застосовує влучний термін для позначення їх нової якості: «Привілеї стали свого роду «грошима соціалізму» для оберту в вузькому колі обраних, але з тенденцією виходити за межі закритої системи. Вони відділяють цей ринок від суспільства, розподіляють його, але гуртують рівних і слугують символом їхньої єдності» [2, 63].

Отже, будь-яка суспільно-політична модель тим чи іншим чином застосовує систему привілеїв, трансформуючи її у відповідності до власних потреб. Адже ця система стосується не тільки розподільчих, побутових, а в першу чергу функціональних відмінностей різних соціальних інститутів. Зрештою, влада як така є функціональним привілеєм і жодне суспільство не обійдеться без цього. На думку І.І. Кравченко, найважливішим є масштаб цього явища і принцип його організації в суспільстві. «Головне – не посадові, персональні, а інституціональні привілеї правлячих сил, страт, класів, що виражають їх причетність до здійснення політики і влади і пов'язані з монопольними функціями управління і контролю, освячені звичаєм, реальним чи ілюзорним правом: партії – на владу і майно; держави – на майно і експлуатацію; апарата – на управління; автократії – на командування, на закон, на право, на догму, на теорію, на... прийняття рішень, на винятковість й унікальність; відомств – на окремі види виробництва» - зазначає дослідник. [2, 62].

Таким чином, можна простежити дві системи привілеїв: інституціональна, державна – з одного боку і персоналізована, службово-роподільча. Якщо перша є історично зумовленою і необхідною, а суспільний поступ може лише корегувати її в бік зменшення концентрації і монополізації, то друга може розглядатися як супутна першій і визначається типом культури, традицій, станом розвитку суспільних інститутів, історичними умовами. Співвідношення цих систем (з переважанням якогось одного типу) певним чином характеризує суспільство, рівень його політичної зрілості. Але навіть в розвинених країнах «сталого демократії», що визначаються високим рівнем егалітаризму, соціальної захищеності і прозорості влади, державна бюрократія приділяє велику увагу власним службово-розподільчим благам. Наведемо приклад.

Російська дослідниця В.І. Спиридонова, аналізуючи систему привілеїв французької бюрократії, зазначає, що суть цього явища полягає в наступному: «...певні категорії керівників мають цілу низку гарантій від політичних, економічних і соціальних негараздів. Матеріальне забезпечення складається таких компонентів, як базова заробітна платня, різні надбавки і премії, податкові й митні пільги, гроші на представницькі витрати, службові автомобілі й житло, тощо» [2, 65]. Окрім наведених, використовується низка негрошових факторів добробуту, до яких слід віднести гарантоване робоче місце і стабільне просування по кар'єрних сходинках.

Щодо умов відтворення правлячої еліти, слід зазначити, що задіяні в країні схеми ротації персоналу приватних і державних служб лише імітують принципи легітимності і мерітократії. Насправді ж головним системоутворюючим чинником майбутньої «еліти» виступає складна система отримання середньої і вищої освіти в престижних учбових закладах, яке гарантує в майбутньому престижне робоче місце. Елітарна освіта доповнюється системою виховання через «...привілейовані закриті клуби й салони, де виникають потрібні зв'язки і матримоніальні знайомства... члени номенклатури мають можливість передавати в спадщину й частку своїх привілеїв» [2, 66].

Слід зазначити, що така система формування привілейованої правлячої касти формує певну історико-культурну традицію, яка екстраполює «кастовий дух» на всі прошарки суспільства, отруюючи ним не тільки вище чиновництво, а й середні і нижні його ланки.

Виникнення «закритих зон» з привілейованим статусом в соціальній організації бюрократичного типу може бути пояснена наявністю декількох факторів. Це, насамперед, імперсональність, що втілюється шляхом запровадження низки правил і принципів, які детально регламентують функції індивідів в різних трудових ситуаціях. Важливою ознакою бюрократичної моделі є централізація владних повноважень, що зумовлює віддаленість керівництва від того рівня, на якому їх рішення реалізуються. Ця бюрократична риса тісним образом пов'язана з імперсональністю, задля збереження якої потрібно всі владні рішення приймати на такому рівні, де відповідальні за них гарантовано уникатимуть особистого тиску з боку тих, на кого ці рішення впливають безпосередньо. Наступною важливою ознакою бюрократичної моделі є стратифікація, тобто «...ізоляція ієрархічних категорій одна від одної. Вона витікає з ліквідації можливостей взаємного тиску керівників і підлеглих внаслідок елімінації переговорних відносин влади імперсональністю й централізацією» [2, 66]. Таким

чином, бюрократична організація складається з низки накладених одне на одного прошарків, які розділені бар'єрами й мало взаємодіють між собою. Це, в свою чергу, запобігає виникненню неформальних груп, які б містили членів різних страт, і створює можливості потужного тиску з боку страт на власних членів. Всі ці чинники й створюють «корпоративний дух бюрократів».

Отже, сенс централізації влади полягає не стільки в концентрації владних повноважень в одних руках, скільки в створенні певної дистанції, буферної зони між тими, хто приймає рішення і тими, хто його втілює. Таке дистанціювання породжує фрагментацію бюрократичних страт, що вирізняються великим ступенем внутрішньої згуртованості і тяжіють до ще більшої закритості завдяки протекціонізму. Зазначені фактори формують особливий тип соціальної поведінки, коли індивід, в своєму прагненні зберегти завойоване місце в бюрократичній ієрархії, інстинктивно відвойовує частку соціального простору, оберігаючи його від зовнішніх впливів і намагання контролювати, робить його закритим для чужих. Формується модель поведінки, в якій неостаннє місце займає прагнення до привілеїв як створення собі певних статусних ознак.

Зміна ж такої бюрократичної системи може відбутись тоді, коли сукупність помилок і неефективних чи непрацюючих законів стає загрозливою для життєдіяльності суспільства. І така трансформація відбувається під тиском зовнішніх впливів на бюрократію з боку суспільства, і може нести силовий характер. Сама ж бюрократія, навіть усвідомлюючи загрози для власної системи привілеїв тенденції, вкрай неохоче погоджується на їх скорочення.

Отже, можна зробити висновок про те, що це імманентна якість бюрократії – прагнення наділяти себе винятковим доступом до майнових, матеріальних і владних ресурсів з можливістю подальшої передачі цих прав нащадкам, якщо не формально, то, принаймні, фактично. Таким чином, у впливі бюрократичної системи на особистість, можливість долучення до привілеїв відіграє важливу мотиваційну роль, формує кастову систему ціннісних орієнтацій і, зрештою, є негативною дисфункціональною ознакою. Адже бюрократія починає обслуговувати сама себе і знижує ефективність управлінської діяльності. Тому необхідною умовою підвищення якості сучасного управлінського класу є створення механізмів контролю за привілеями.

Література

1. Боумэн Б. Организация и «личность бюрократического склада» / Б. Боумэн, Х. Рэйни // Коррупция и бюрократизм: истоки и пути преодоления. – М.: Изд-во РАГС, 1998. – С. 116–128.
2. Власть, демократия, привилегии: материалы «круглого стола» [Козырев Н. К., Бестужев-Лада И. В. и др.] // Вопросы философии. – 1991. – № 7. – Москва: «Наука». – С. 46–68.
3. Кох Р. Профессиональная этика госслужащих / Р. Кох // Государственная служба: Проблемы профессиональной этики. Зарубежный опыт. – М.: Изд-во РАГС, 1998. – С. 27–34.
4. Кучеренко В. Пам'яті метра: ідеї Р. Мертон в соціології / В. Кучеренко, В. Танчер // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2003. – № 3. – С. 46–57.
5. Мертон Р. Явные и латентные функции / Р. Мертон // Американская социологическая мысль: тексты; Под ред. В.И. Добренькова. – М.: Изд-во МГУ, 1994. – С. 379–448.
6. Молчанова Ю. О. Соціально-психологічні умови підвищення ефективності управлінської діяльності в системі державної служби: дис. ... кандидата наук з держ. упр.: 25.00.03 / Молчанова Юлія Олександрівна. – К., 2006. – 215 с.
7. Слющинський Б. В. Бюрократія як соціокультурний феномен: дис. ... канд. соціол. наук: 22.00.03 / Слющинський Богдан Васильович. – К., 2002. – 179 с.