

Макс Вебер.

Теория

бюрократии

Бюрократия (буквально — господство канцелярии), специфическая форма социальных организаций в обществе (политических, экономических, идеологических и др.), существо которой заключается в :

- отрыве центров исполнительной власти от воли и решений большинства членов этой организации
- в главенстве формы над содержанием деятельности этой организации
- в подчинении правил и задач функционирования организации целям её сохранения и укрепления.

Бюрократия присуща обществу, построенному на социальном неравенстве и эксплуатации, когда власть сосредоточивается в руках той или иной узкой правящей группы. Коренным признаком бюрократии является существование и рост слоя бюрократов — привилегированной и оторванной от народа чиновничье-административной касты.

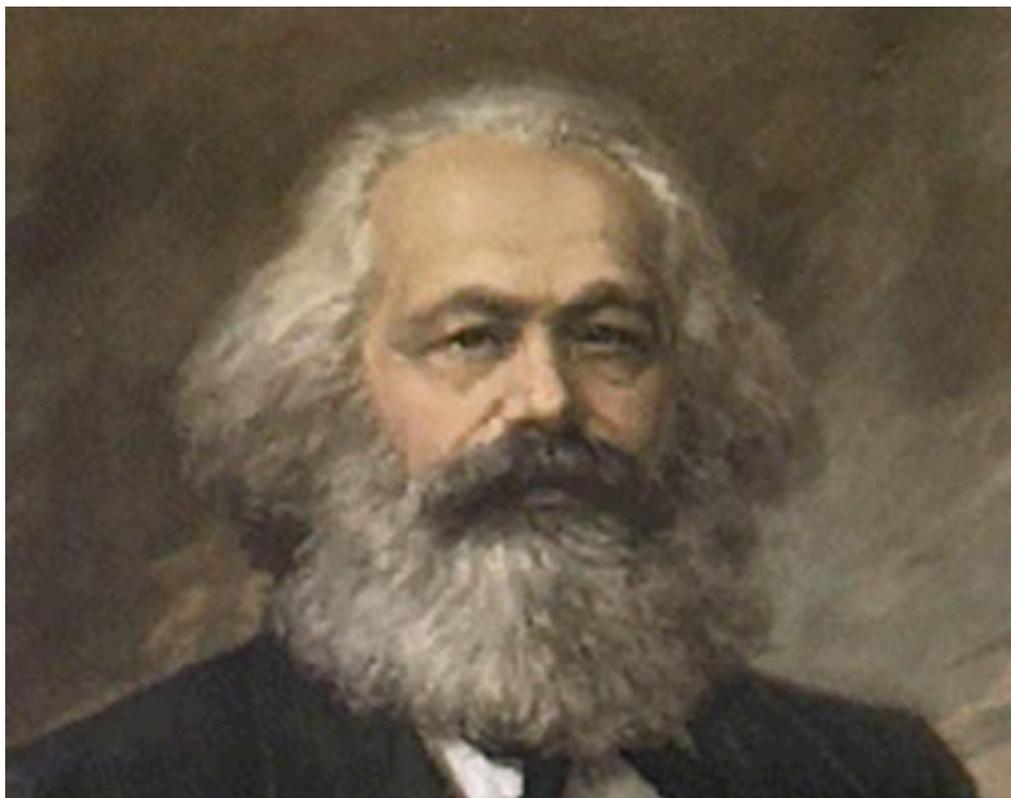
Бюрократия

«Доклассические» теории бюрократии

Н. Макиавелли, Т. Гоббс, Ж-Ж. Руссо, Г.В.Ф. Гегель, А.
Токвиль, Дж. Милль, К. Маркс, В. Вильсон, Ф. Гудноу

- 1. Патримониальная модель
- 2. Азиатская модель
- 3. Рациональная модель
- 4. Партийно-государственная модель
- 5. Современная (реалистическая) модель

Модели бюрократии



Карл Маркс

Впервые научное понимание природы и существа Б. дал К. Маркс. В работе "К критике гегелевской философии права" Маркс показал, что Б. заключается прежде всего в потере организацией содержательной цели своей деятельности, в подчинении правил её функционирования, деловых принципов задаче сохранения и укрепления её как таковой.

К. Маркс впервые в истории вскрыл классовые основы Б. как формы политической жизни. он сформулировал задачу слома бюрократической буржуазной машины как первое условие победы социалистической революции.

Патримониальная модель бюрократии

Присуща феодальным государствам. В основе государственной службы лежат традиции и обычаи в отношениях между политическими руководителями и государственными служащими, между самими гос. служащими, между государственными служащими и гражданами.

М. Вебер определил
формы
патримониализма

Первичный патримониализм

Патримониализм

Султанизм

Общая черта – отсутствие правовых норм регулирующих государственную службу.

В основе обычаи, традиции: - назначение на должности по критерию личной преданности; - государственная должность для назначенного – личная привилегия; - исполнение обязанностей по личному усмотрению; - отсутствие регламентов служебной деятельности и др.

При исполнении должности чиновники опираются на традиционные методы: - личные связи, протекции, вознаграждения, взятки, подкупы, дары и др.

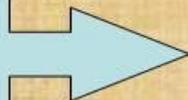
Азиатская («восточная») модель бюрократии

Описана в середине XIX в.
К. Виттфогелем и К. Марксом



Государство – верховный собственник.
Аппарат государства формируется из правящего класса, имеет незначительную свободу действий и жесткую централизацию.

Основные черты
бюрократии



- сдача экзаменов как форма контроля способностей при занятии вакантной должности;
- поддержание разобщённости бюрократии для исключения возможности «узурпации» власти;
- отсутствие специализации служащих;
- ограниченность служебной карьеры;
- личная зависимость служащих от правителя;
- запреты на неформальные отношения;
- финансовая зависимость;
- отсутствие гарантий против увольнений;
- наличие секретной полиции (цензоров) для контроля высшей и средней бюрократии;
- личная система всех назначений..
- и др.

Китай – более 2000 лет.
Россия до XVII века.

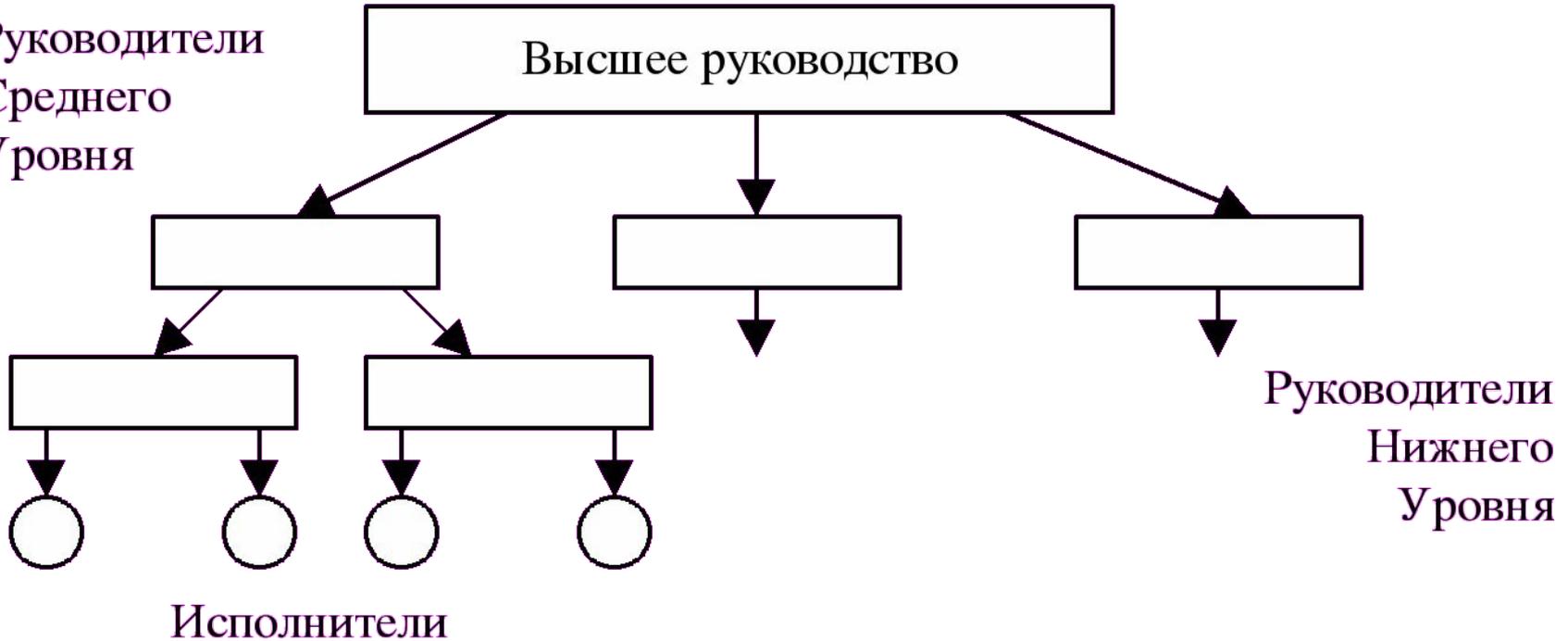


немецкий социолог, историк, экономист и юрист. Профессор в Берлине, Фрейбурге, Гейдельберге, Мюнхене. Диапазон научной деятельности очень широк: аграрная история древнего мира и исследование положения ост-эльбских крестьян в Германии конца 19 в., социология религии и методология общественных наук. Веберу принадлежит также теория бюрократии, авторитета и власти. Он оказал значительное влияние на развитие современной буржуазной социологии.

**Вебер Макс (21.4.1864, Эрфурт,
— 14.6.1920, Мюнхен)**

Он рассматривал бюрократию как "естественную" и "необходимую" форму всякой социальной организации. Сам термин «бюрократия» приобрёл у Вебера позитивный характер и относился к организации вообще. В таком же смысле он употребляется во многих немарксистских социологических работах. **Безличность, рациональность, строжайшую регламентированность, ограниченность ответственности Вебер считал "идеалом" всякой организации.** В капиталистических странах идеи Вебера нашли применение в системе управления коллективами в рамках политики "научного руководства" (особенно в США). С усложнением организаций, ростом квалифицированности работников и умножением числа обслуживающего и инженерно-технического персонала концепция, делающая акцент на безличном характере отношений людей, была дополнена концепцией "человеческих отношений", согласно которой эффективность работы связывается с морально-психологическим климатом, господствующим в организации, личными отношениями, настроениями, симпатиями и антипатиями членов организации. В качестве противоядия против "бюрократизма" выдвигается программа улучшения личных отношений людей. Концепция "человеческих отношений" не учитывает, что упорядочение и "очеловечение" отношений не уничтожает присущего буржуазной организации антидемократизма управления и тем самым не спасает её от превращения в бюрократию.

Руководители
Среднего
Уровня



Концепция бюрократии

В работах Вебера понятие «бюрократия» имеет два смысла, первый относится к определенному способу управления, а второй представляет собой определение особой социальной группы, которая и осуществляет этот процесс управления.

М. Вебер характеризует бюрократическую организацию через эффективность, в основе которой лежит точное разделение обязанностей и уровень квалификации работника, строгую иерархию власти, благодаря которой возможно тщательно контролировать работу нижестоящих рабочих, формальную систему правил, не допускающую неопределенности и двусмысленности толкования распоряжений. Кроме того, из-за подчинения установленным правилам сотрудники независимы от личности, которая выражает эти правила. Еще одной чертой бюрократической организации является безличность деятельности и эмоциональная нейтральность отношений, положительные моменты которых сводятся к формализации отношений и функционированию только в пределах рабочего пространства, возможность осуществлять свои функции только в пределах занимаемой должности и невмешательства в личные дела других сотрудников.

Основной чертой бюрократической организации М. Вебер выделил **рациональность**

Согласно Веберу, рационализация предполагает организацию производства в области экономической организации на основе бюрократии, замену религиозных таинств личной ответственностью в религии, в области права выработку законов на основании универсальных законов и правового мышления, а в обществе в целом распространение бюрократии, государственного контроля и администрирования.

В результате в Европе возник новый, никогда не существовавший прежде и потому не имеющий аналогий в истории тип общества, который современные социологи называют **индустриальным**.

Идея о рациональности бюрократии содержит в себе два несколько различающихся момента: **рациональность бюрократии** максимизирует техническую эффективность, но с другой стороны она представляет собой системы социального контроля и власти.

Понятие "рационализация"

множество взаимосвязанных процессов, в ходе которых каждый аспект человеческого действия становится предметом расчёта, измерения и контроля.

Вебер проводил разграничение между "чиновником" и "политиком" как двумя во многом противоположными типами государственного деятеля. Чиновник должен действовать в строгом соответствии с формальными правилами в своей определенной сфере компетенции, никак не выражая свои личные взгляды и предпочтения. Если чиновник лишь исполняет спущенные сверху распоряжения и инструкции, то политик должен последовательно добиваться осуществления своих собственных целей. При этом он стремится к тому, чтобы в открытой борьбе завоевать сторонников своего политического курса.

Идеальный тип бюрократии М. Вебера

- Четкая иерархия должностей
- Каждая должность – определенная сфера полномочий
- Найм на основе контракта
- Отбор на основе конкурса и профессиональных знаний
- Постоянное вознаграждение
- Должность – единственный вид деятельности
- Система продвижения по службе в соответствии с заслугами
- Жесткая дисциплина и контроль

Хотя рациональная бюрократия неизменно функционирует в соответствии с объективно установленными правовыми нормами, которые определяют пределы компетенции органов управления, внутри этих пределов перед чиновниками открывается некоторая свобода маневра. В конечном счете, высшим принципом, служащим ориентиром всей деятельности государственных чиновников, выступает идея интересов государства. Понятие интересов государства всегда является довольно-таки расплывчатым, что дает возможность руководствующимся этой абстрактной идеей чиновникам во многих случаях действовать по собственному усмотрению.

Вывод:

Партийно-государственная модель бюрократии

Господствовала в советский период в СССР и др. странах строящих Социализм.

Экономической
основой модели
является

Общественная собственность на средства
производства

Политической
основой модели
является

Господство правящей политической
партии

Основные черты

- модификация личной системы назначений номенклатуры;
- рассмотрение гос. службы как узкопрофессиональной деятельности;
- ассимилированный подход к гос. служ., они не выделяются в из массы др. служащих;
- заработная плата не выше средней по стране.

Современная (реалистическая) модель бюрократии

Является результатом модернизации веберовской модели бюрократии в наиболее развитых странах. В РФ с 1993 года.

**Условия
возникновения**

Основные черты
бюрократии

1. Изменение целей ГС, способствует развитию гражданского общества. Изменяется объем и качество государственных услуг населению.
2. Политизация бюрократии.
3. Включение в модель ГС неформальной структуры человеческих отношений позволяющих задействовать творческий потенциал ГГС в интересах повышения эффективности государственного управления.
4. Увеличение роли и значения горизонтальной иерархии.
5. Перевод части государственных услуг на рыночные основы.
6. Привлечение опыта управления в бизнес-среде на гос. управление.
7. Усиление внимания к сохранению социальной ориентированности государства в части исполнения социальных обязательств.

Роберт Мертон (1910—2003) оценивал бюрократию следующим образом:

- в результате неукоснительного следования формальным правилам и конформизма работники управления в конечном счете теряют способность принимать самостоятельные решения;
- постоянная ориентация на правила, реляции и формально разработанные руководства к действию приводит к тому, что данные нормативы становятся всеобщими и окончательными, а их соблюдение — основной задачей и результатом организационной деятельности;
- все это обуславливает отказ представителей бюрократии от творческого, самостоятельного мышления и даже от компетенции;
- следствием становится рождение стереотипного бюрократа, не имеющего воображения и способности к творчеству, негибкого в применении официальных норм и правил;
- итог деятельности такого бюрократа — замкнутость бюрократической касты, возвышение ее над работниками.

Концепция Р. Мертона

Вследствие этого организация утрачивает гибкость в отношениях с внешней средой:

- клиенты и общественность ощущают неадекватность реакции на их запросы и требования, поскольку их проблемы решаются строго в соответствии с установленными нормами без учета сложившейся ситуации;
- если клиенты или представители общественности указывают бюрократу на излишнюю приверженность нормам, он ссылается на соответствующее правило или инструкцию;
- при этом бюрократ не может быть наказан, так как формально он действует абсолютно правильно.

Для бюрократической формы управления характерны следующие негативные социально-психологические черты:

- игнорирование человеческой природы;
- господство духа отчуждения;
- ограниченные возможности высказывания взглядов, особенно тех, которые противоречат общепринятому образу мышления;
- подчиненность личных целей работников целям организации;
- несовместимость с развитой деятельной личностью;
- приспособленчество;
- игнорирование неформальной организации и межличностных отношений.

Концепция Р.Мертонa

- Американский социолог *А. Гоулднер*, развивая идеи Вебера, выделял в современном обществе два типа бюрократии:
- 1) представительную, где власть опирается на знание и умение;
- 2) авторитарную, где власть опирается на негативные санкции, повиновение превращается в самоцель, а власть узаконивается самим фактом пребывания в должности.

Концепция А. Гоулднера

- 1. **Аппаратная (классическая) бюрократия** полностью соответствует модели Вебера. При таком типе бюрократии работники управления весьма мало используют профессиональные знания, поскольку их основная обязанность — выполнение общих управленческих функций. Такому чиновнику-бюрократу все равно, чем руководить, ибо он владеет навыками и знаниями общего управления в очень узкой области, ограниченной рамками своей роли в организации.

НО!!!

- В условиях аппаратной бюрократии отсутствует достаточная мотивация, а умственные способности и психологические особенности работников учитываются и используются не полностью. Наконец, аппаратная бюрократия неэффективна в изменяющихся условиях и при возникновении нестандартных ситуаций, поскольку зачастую принимает неадекватные и несвоевременные управленческие решения.

Виды бюрократии

2. **Профессиональная бюрократия** предполагает наличие у управляющих глубоких теоретических и практических знаний в узких областях деятельности, ограниченных ролевыми требованиями. Основные характеристики деятельности таких бюрократов — высокая степень специализации и уровень компетентности. Как правило, управляющие этого типа обращают внимание не только на процесс управления, но и на условия протекания этого процесса. В результате профессиональная бюрократия (по сравнению с аппаратной) в меньшей степени формализована, у управляющих появляется большая свобода в принятии управленческих решений в рамках своей роли, поскольку высший руководитель не столь осведомлен в решении узких, специфических вопросов деятельности. Как и в аппаратной бюрократии, рабочие места группируются по функциональному и иерархическому принципам, а принятие управленческих решений происходит централизованно.

НО!!!

Эффективность профессиональной бюрократии резко снижается в тех случаях, когда организация функционирует в неизменных условиях, а основные компоненты ее не подвергаются постоянному воздействию внешней среды. так как уровень их профессионализма должен быть достаточно высоким. Это обстоятельство предполагает дополнительные затраты на обучение работников управления. Кроме того, усложняются формы применения власти: помимо власти принуждения и вознаграждения здесь должны активно использоваться экспертная и информационная власть.

Виды бюрократии

3. **Адхократия** как форма бюрократического управления возникла сравнительно недавно. Термин «адхократия» (от лат. ad hoc — специальный и греч. kratos — власть) был введен в научный оборот в 70-е гг. XX в. А. Тоффлером, который использовал его для обозначения организационной структуры, основу которой составляют временные рабочие группы, создаваемые для решения одной задачи или проекта. По мнению известного специалиста в области проблем лидерства У. Бенниса, адхократия представляет собой быстро изменяющуюся адаптивную структуру, организованную вокруг проблем, которые решаются группами специалистов с различными профессиональными знаниями, подобранных в соответствии с ситуацией.