
МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 315.08

DOI [https://doi.org/ 10.32840/pdu.2019.4.21](https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.21)

Л. В. Литвинова

кандидат психологічних наук, доцент,
докторант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління при Президентові України

ФЕНОМЕН БЮРОКРАТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ТА ВИКЛИКИ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ СОЦІАЛЬНО-ОРІЄНТОВАНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано феномен бюрократичної культури в контексті розвитку наукових уявлень про бюрократію. Зазначено, що вивчення бюрократичного феномена зазнало змін і пройшло декілька етапів еволюції наукової думки, актуальним моментом є формування соціально-орієнтованої моделі публічного управління в Україні та соціально-орієнтованої комунікативної культури публічного управління.

З метою наукового аналізу було проведено дослідження за методикою Ч. Хенді «Визначення типу організаційної культури», адаптованою до тематики дослідження публічної сфери. Результати опитування свідчать про присутність культури Ролі та відповідність характеристикам бюрократії, визначеної М. Вебером. Організації з таким типом культури успішно діють у стабільному і контрольованому оточенні, проте мало пристосовані до роботи в умовах інформаційно мінливого середовища, не відповідають вимогам сьогодення, вимагають трансформації та адаптації до сучасних цивілізаційних викликів. Доведено, що професійна комунікативна культура публічних службовців орієнтована на бюрократичні цінності, керівники в роботі використовують авторитарний стиль управління, присутня жорстка субординація, яка компенсується імітацією демократичного стилю поведінки та визнання необхідності особистої відповідальності. Поведінку та комунікації публічних службовців супроводжує емоційна ригідність і несприйняття ситуації змін.

Констатовано необхідність перебудови культури комунікацій у напрямі набуття соціально-орієнтованих компетентностей та формування цінностей відкритості, співробітництва, згуртованості, демократизму. Поступова ціннісна та культурна трансформація має ґрунтуватись на особистісних переконаннях публічних службовців у формуванні адаптивної комунікативної стратегії взаємостосунків у контексті становлення сучасної соціально-орієнтованої культури публічного управління в Україні.

Ключові слова: *теорії бюрократії, соціально-орієнтоване публічне управління, суспільство модерну, бюрократична культура, ціннісна та культурна трансформація, адаптивна комунікативна стратегія взаємодії.*

Постановка проблеми. Сучасна парадигма соціально-орієнтованого публічного управління актуалізує принципово нові

цінності та вимоги до комунікативного дискурсу в публічному просторі України. Стосунки влади і суспільства зазнали суттєвих змін. У цьому контексті сучасний період формування публічно-управлін-

ської моделі в Україні характеризується становленням соціально-орієнтованої культури управління. Підґрунтям такого управління є підхід до вирішення соціальних проблем із позиції «культури гідності», самоцінності людини для суспільства.

Вивчення бюрократії як соціокультурного явища завжди було пов'язане з численними труднощами: складністю об'єкта дослідження, що зумовлений недостатністю інформації про внутрішні процеси, статусом публічних службовців у різних країнах, їхньої ролі у функціонуванні державної влади. Особливо це стосується аналізу культури взаємостосунків і комунікацій, які іманентно присутні в діяльності органів публічної влади. Феномен бюрократичної культури цікавий переплетенням ціннісних і культурних взаємозв'язків як необхідний компонент впливу в соціальних явищах і процесах, що забезпечує відтворення соціально адаптованої та суспільно інтегрованої системи публічного управління. Аналіз феномена бюрократичної культури має велике теоретичне і практичне значення: культура взаємодії детермінує рівень розвитку демократії та плюралізму думок, є тим ціннісним орієнтиром, що визначає зміст публічної управлінської діяльності. Саме тому тривалий час феномен бюрократії та бюрократичної субкультури залишався поза увагою науковців. Зважаючи на вищезазначене, питання трансформації сучасної бюрократичної культури є надзвичайно актуальними, оскільки становлення та розвиток суспільних цінностей сучасної України вимагає поглибленого вивчення рівня бюрократичної культури органів публічного управління з метою перебудови їхньої діяльності у напрямі запитів суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Феномен бюрократії був розглянутий у класичних роботах Г.Ф. Гегеля, М. Вебера та їхніх послідовників, прихильників неокласичної моделі розвитку управління (Т. Парсонс, Р. Мертон, Р. Міхельс, М. Крозьє та інші). Аналізуючи явище бюрократії в сучасному суспільстві, науковці зазначали як позитивні, так і негативні риси становлення та розвитку бюрократичного класу та цінностей,

пов'язаних із нею. Подальший розвиток наукової думки, зокрема неовеберівської концепції (Р. Міхельс), дають підстави розглядати цей феномен під кутом зору теорії управління організацією. Згодом концепція соціально-орієнтованого публічного управління акцентує увагу на відповідальності та взаємодії посадових осіб і громадськості (D. Osborne, J. Bourgon).

Мета статті – на основі теоретичного аналізу провести дослідження типу організаційної культури за методикою «Визначення типу організаційної культури» Ч. Хенді, адаптованою до тематики дослідження публічної сфери, та проаналізувати його результати в контексті формування сучасної соціально-орієнтованої культури публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Протягом ХХ століття увага науковців у багатьох країнах була прикута до стрімкого розвитку суспільних процесів і, як наслідок, утворення полікультурних феноменів і субкультур, що вимагали детального наукового осмислення. Перший ґрунтовний аналіз феномена бюрократії на початку ХІХ ст. зробив німецький філософ Г.Ф. Гегель у роботі «Філософія права». Державна бюрократія характеризується Г.Ф. Гегелем як головний панівний складник суспільства, де зосереджені національна свідомість, освіта і професіоналізм. Водночас Гегель виділяє низку умов, які гарантують обмеженість влади чиновників: наявність верховної влади, встановлення ієрархії всередині чиновницького апарату, з метою обмеження свавілля; моральна і розумова культура чиновника. Формуванню управлінської культури Гегель надавав особливого значення, оскільки вона повинна бути, на його думку, інтелектуальною протиположністю механістичній спрямованості державного апарату [2].

Макс Вебер, один із видатних науковців класичного етапу розвитку соціологічної науки, у своїй роботі «Господарство і суспільство» наводить характеристики бюрократії як ідеального типу організації інституту соціального управління. Бюрократія ґрунтується на системі формальних принципів і правил, що представлені в безособових формах. Науковцем

визнана найбільш життєздатною легітимність раціонального характеру, що ґрунтується на значущості взаємозалежних уявлень, а саме:

- бюрократія функціонує як набір правил та адміністративних законів, діяльність регулюється набором правил і має деперсоніфікований характер;

- переважає ієрархічна система розподілу владних повноважень усередині системи та регламентація обміну інформацією між щаблями влади;

- організаційно чиновники перебувають у державній установі, що має унеможливити перетин особистих і робочих інтересів;

- у зв'язку зі специфічними вимогами діяльність чиновника стає професією, що вимагає систематичного підвищення кваліфікації;

- еволюція традиційного суспільства до суспільства модерну супроводжується формуванням нового соціального класу чиновників;

- для реалізації завдань і правил необхідно здійснювати підготовку чиновників на основах юриспруденції та адміністративного менеджменту [1, с. 56–70].

Отже, бюрократія – це не тільки формалізована система, але й безперервний процес, що вимагає безпосередньої участі підготовлених професіоналів для функціонування управління, що характеризується стійкими структурно-функціональними зв'язками, які утворюють бюрократичну систему. М. Вебер аналізує місце чиновників у соціальній системі, джерела унікальності соціального статусу чиновників у взаємозв'язку з іншими соціальними групами. М. Вебер вказує, що характер праці чиновника є найманим, постійний характер управлінської діяльності та зобов'язання виконувати управлінські функції зумовлюють отримання регулярної винагороди. Водночас професія чиновника – це «покликання», що ґрунтується на усвідомленні обов'язку і відповідальності перед суспільством, формує ціннісні орієнтири діяльності чиновника-бюрократа. Соціальне становище посадової особи засновано, за М. Вебером, на потребі суспільства у кваліфікованих управлінцях, найманих із привілейованих соціальних верств унаслідок

обмеженості доступу до освіти як джерела отримання необхідних в управлінській роботі компетенцій. Бюрократична система зберігає жорсткість ієрархічної підпорядкованості та забезпечує більш ефективне і раціональне функціонування бюрократичного апарату порівняно з виборними посадами, оскільки рішення чиновників визначаються їхніми професійними якостями і компетентністю, а не популістськими вподобаннями. У процесі еволюції суспільних процесів формується окремий «клас чиновників», що обслуговує потреби суспільства в єдиному і централізованому регулюванні діяльності соціальних сфер та інститутів. Бюрократична діяльність у суспільстві модерну, за М. Вебером, заснована на вірності обов'язку управління, а стати чиновником можливо на підставі відповідної освіти і складання іспитів. Зміна принципів традиційного суспільства процесами капіталізму дала змогу перейти до формування класу чиновників, актуалізувати механізми соціальної мобільності, відповідно, сформувала специфічну бюрократичну культуру, що є однією з ознак суспільства модерну. Високий соціальний статус чиновника підтримується правовою системою суспільства, яка передбачає низку формальних вимог до чиновника і систему взаємостосунків на рівні неформальних взаємозв'язків. Загалом, бюрократія постає регламентованою ієрархічною системою, де становище чиновника визначається його компетенціями та досвідом роботи, підтвердженими кваліфікаційними іспитами і проходженням курсів на вакантні посади.

Не менш докладно М. Вебер досліджує взаємозв'язок розвитку бюрократичної організації соціального управління з прогресом демократизації економічних і соціальних відмінностей у суспільстві модерну, розглядаючи, насамперед, політичну систему. «Бюрократія неминуче супроводжує сучасну масову демократію», – пише М. Вебер [11, с. 983]. Це пов'язано з характерною для бюрократичної системи управління абстрактною регулярністю здійснення повноважень, що є результатом попиту на «рівність перед законом» усіх суб'єктів політичної і економічної сфери. Це, у свою чергу,

сприяє запобіганню розвитку закритого статусу бюрократичних груп шляхом забезпечення доступу різних соціальних прошарків у сферу управління та розширює сфери впливу «громадської думки». Відповідно, бюрократія пов'язана з демократизацією сфери управління, перетворенням бюрократа в одну з багатьох професій, принципним вирівнюванням соціальних статусів громадян і бюрократичної адміністрації, підвищенням соціальної мобільності членів суспільства і зростанням демократії як засобу контролю за бюрократичним апаратом, що характерно для суспільства модерну.

Подальший розвиток теорії М. Вебера знаходимо у працях багатьох науковців ХХ століття. Праці М. Вебера відіграли важливу роль в осмисленні явища бюрократії та бюрократичного порядку і знайшли розвиток у наукових роботах Т. Парсонса, Р. Мертонна, Р. Міхельса, М. Крозье та інших. Наприклад, Р. Міхельс описує механізм неминучої бюрократизації для будь-якої організації. Бюрократія трактується як соціальна технологія, властива будь-якому суспільству, значимість якої зростає відповідно до раціоналізації всіх галузей людського життя. На його думку, бюрократія залишиться найбільш ефективною системою управління суспільством. При цьому він розглядає бюрократію як особливий соціальний прошарок із притаманною «корпоративною етикою», системою знань і цінностей [5]. Т. Парсонс, застосовуючи системний підхід, досліджує зв'язок бюрократії з різними соціальними та управлінськими процесами. Згідно з дослідженнями Т. Парсонса, бюрократична організація є політичним феноменом, оскільки завжди спрямована на досягнення загальних, колективних цілей [6]. Дослідження проблеми підзвітності й відповідальності бюрократії перед суспільством знаходимо у праці Р. Мертонна «Бюрократична структура і індивідуальність». На думку науковця, бюрократія не здатна змінюватися відповідно до трансформацій суспільства, наявні вміння і навички чиновників у нових умовах можуть привести до їхньої нездатності виконувати суспільно значущі функції [4, с. 199]. Отже, постає необхідність

формування нової моделі управління, яка відповідає ринковим умовам.

Починаючи із середини 1980-х рр. теорія бюрократії зазнала критики в роботах численних науковців і визначила потребу в еволюції наукової думки щодо трактування теорії бюрократії та управління. Бюрократична модель державного управління почала демонструвати свої проблеми і неефективність. Нове публічне управління базується на теорії публічного вибору та теорії принципала-агента, за якою діяльність публічних службовців вимагає нагляду та контролю з метою обмеження їхньої поведінки у власних інтересах і запобігання неефективності та корупції. Зазнали критики неефективність і велика кількість державних органів і державних службовців, діяльність яких мала формальний, бюрократизований характер. Серед основних вимог було зменшення апарату державних органів, раціоналізація та оптимізація структури управління. На тлі такої критики протягом першого десятиліття 2000-х рр. почали з'являтися нові моделі державного управління, спрямовані на вирішення проблем узгодженості «загальнодержавних» підходів. В основу таких моделей ставили громадянина і суспільства як основних чинників реформування публічної служби. Такі моделі становлять нову парадигму, яка підкреслює роль громадян у розробленні політики та спільному виробництві державних послуг. Цими моделями є нове публічне урядування (New public governance, Good Governance) і соціально-орієнтоване управління або постнове публічне управління (New public service). Соціально-орієнтоване управління, витоки якого знаходимо в теоріях демократії, на перше місце виводить відповідальність посадових осіб перед громадянами, завдяки якій публічні управлінці відповідають на запити і реагують на потреби громадян, а не здійснюють управління суспільством у загальному розумінні. За цим підходом передбачається, що основою мотивації державних службовців є прихильність до суспільних інтересів і реалізація очікувань громадян про ефективну і відповідальну державну службу [9; 10].

Нове публічне урядування базується на аспекті багатовекторності під час

формування управлінських рішень. Цей підхід підкреслює міжорганізаційні відносини та управління процесами, в яких довіра та реляційний капітал слугують основними механізмами управління, а не організаційною формою та функцією. Сутність підходу полягає у формуванні державної політики, центральну роль у якій відіграють громадяни, громада та громадянське суспільство. У вищезазначеному контексті основною роллю публічних службовців стає взаємодія з громадянами під час формулювання та задоволення суспільних інтересів і потреб, а не здійснення безпосередньо управління суспільством. Характерною ознакою нового підходу до публічного адміністрування є множинність і взаємодія акторів публічного простору. Філософською передумовою підходу нового публічного управління є потреба у взаєморозумінні, комунікації та формуванні культури постмодерну з метою реалізації індивідуальних інтересів громадян на основі поліцентричних принципів взаємодії [8].

Культура постмодерну передбачає принципове визнання неповноти будь-якої інтерпретації дійсності, що робить її відкритою для інших інтерпретацій, спонукає до комунікативного обміну з метою більш повного відображення реальності. Спроби універсалізації картини світу терплять поразку, філософія постмодернізму спирається на установку, що орієнтація на абсолют і незмінну ієрархію цінностей продукує тоталітарні структури та тоталітарну свідомість і може призвести до догматизму або фанатизму [7]. Гомогенізація культурного контексту сприяє зростанню обмежень у суспільному розвитку, натомість децентралізація суспільства передбачає відмову від теорії універсального розвитку, а моделі розвитку суспільства стають множинними, доповнюючи одна одну. У зв'язку з вищезазначеним, постмодернізм у загальному смислі трактується як плюралізм думок, основною орієнтацією якого є філософія частини як складника цілого.

Отже, потреба у змінах стосувалась не тільки системи публічного управління, але й змісту діяльності та цінностей управлінського виміру. Зважаючи на надзвичайну

актуальність проблематики формування соціально-орієнтованої моделі публічного управління в Україні, необхідно сформувати і соціально-орієнтовану комунікативну культуру публічного управління. З метою наукового аналізу цього питання у 2017–2019 р. нами було проведено дослідження, у якому брали участь публічні службовці категорій Б (віком від 29 до 48 років) і В (віком до 35 років), загальною кількістю 376 осіб, працівники центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування України. Для аналізу типу організаційної культури було проведено опитування за методикою «Визначення типу організаційної культури» Ч. Хенді, адаптованою до тематики дослідження публічної сфери.

Згідно з результатами дослідження, присутність культури Ролі, що відповідає бюрократії, за визначенням Макса Вебера, констатовано у 85% опитаних. Роль тут розуміється, найімовірніше, як жорстко закріплена функція, що забезпечує роботу організації як єдиного організму. Культура Ролі складається з постулату про раціональну сутність людини, що дає їй змогу ефективно діяти, спираючись на аналіз і логіку. Побудована на таких засадах організація подібна стрункій архітектурі: верхні шаблі управління спираються за допомогою жорстко регламентованих процедур на функціональні підрозділи органів публічного управління. Організації з таким типом культури, як правило, успішно діють у стабільному або передбачуваному і контрольованому оточенні. Водночас вони мало пристосовані до роботи в умовах інформаційно-мінливого середовища, що відповідає вимогам сьогодення. Безумовно, структура за формою має залишатись бюрократичною, проте за змістом вимагає трансформації та адаптації до сучасних цивілізаційних викликів.

Як показують дослідження [3], професійна комунікативна культура службовців орієнтована на бюрократичні цінності, керівники використовують у процесі роботи авторитарний стиль управління, присутня жорстка субординація, яка компенсується імітацією демократичного стилю поведінки та визнання необхідності особистої відповідальності. Це накла-

дає певний відбиток на особистість службовця, на його поведінку та комунікації, які супроводжують емоційна ригідність і несприйняття ситуації змін. На присутність демократичних тенденцій і цінностей культури співробітництва вказали лише 15% опитаних, що свідчить про необхідність перебудови культури комунікацій у напрямі набуття соціально-орієнтованих компетентностей і формування цінностей відкритості, співробітництва, згуртованості, демократизму. Неготовність працівників державного апарату України до формування і розвитку реальних демократичних практик виражається в декларації специфічних форм стосунків, у яких змінюватись має «хтось інший», зокрема суспільство, громадяни, а не система внутрішніх авторитарних взаємостосунків у публічній службі. Переважаючими тенденціями в царині публічного управління є консервативні, активно відтворюються ідеї бюрократизму.

Водночас під тиском суспільних процесів, комунікативні взаємостосунки зазнали певної еволюції, проте за характером більше схожі на імітацію демократичних комунікативних взаємообмінів, ніж на глибинні ціннісні та структурні перебудови в бік демократизації взаємостосунків як усередині структур, так і назовні, з громадськістю. Складається парадоксальна ситуація, яку можна характеризувати як мотиваційну та ціннісну амбівалентність, яка зумовлює культурну стагнацію та кризу ідентичності, що перешкоджає реалізації комунітарних запитів суспільства та гальмує суспільний розвиток у бік реалізації суспільної «волі до взаєморозуміння» (J. Habermas). Поступова ціннісна та культурна трансформація має ґрунтуватись на особистісних переконаннях публічних службовців, що співробітництво є вигідною адаптивною комунікативною стратегією взаємостосунків і буде створювати підставу для довіри до влади, утворенню нового іміджу службовця.

Висновки і пропозиції.

1. Трансформація сучасної бюрократичної культури є надзвичайно актуальною та вимагає поглибленого вивчення рівня бюрократичної культури органів публічного управління, оскільки становлення

та розвиток суспільних цінностей сучасної України актуалізує потребу в перебудові діяльності органів публічного управління у напрямі запитів суспільства.

2. Згідно з результатами дослідження, присутність культури Ролі, що відповідає бюрократії, за визначенням Макса Вебера, констатовано у 85% опитаних, на присутність демократичних тенденцій і цінностей культури співробітництва вказали лише 15% опитаних, що свідчить про необхідність перебудови культури комунікацій у напрямі набуття соціально-орієнтованих компетентностей і формування цінностей відкритості, співробітництва, згуртованості, демократизму.

3. Позитивні внутрішні трансформації дають змогу змінити дистанцію суспільства і влади, зробити їх партнерами з позиції побудови сервісно-орієнтованої держави, сформувати позитивний імідж інститутів публічної влади та забезпечити ефективність роботи працівників публічної сфери, орієнтованої на співпрацю із суспільством.

Список використаної літератури:

1. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии : в 4 т. / Макс Вебер; пер. с нем. ; сост., общ. ред. и пред. Л.Г. Ионина. Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. Т. I. Социология. 445 с.
2. Гегель Г.Ф. Философия права / пер. с нем. Москва : Мысль, 1990. 524 с.
3. Литвинова Л.В. Управлінська компетентність керівника в парадигмі соціально-орієнтованого публічного управління. *Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. Серія : Державне управління*. Запоріжжя : КПУ, 2018. № 4 (64). С. 10–16. ISSN 1813-3401.
4. Мертон Р.К. Бюрократична структура і індивідуальність. Москва : АСТ, 2006. 873 с.
5. Михельс Р. Необходимость организации. *Диалог*. 1990. № 3. С. 55–61.
6. Парсонс Т. О социальных системах / пер. с англ. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. Москва : Акад. проект, 2002. 831 с.
7. Фуко М. Дискурс и истина. Минск : ПроPILEI, 2006. 152 с.
8. Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне / пер. с нем. Москва : Весь мир, 2003. 416 с.
9. Bourgon, J. (2007). Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New

- Public Administration Theory. International Review of Administrative Sciences, vol. 73, No. 1, pp. 7-26.
10. Osborne D. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, G. Gaebler. – New York [et al.]: A Plume Book, 1993. – 432 p.
11. Weber, M. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology / M. Weber. – Berkeley: University of California Press, 1978. – 1469 p.
-

Lytvynova L. The phenomenon of bureaucratic culture: theoretical analysis and challenges in the conditions of formation of modern socially oriented culture of public administration in Ukraine

The article analyzes the phenomenon of bureaucratic culture in the context of developing scientific ideas about bureaucracy. It is noted that the study of the bureaucratic phenomenon has undergone changes and several stages of the evolution of scientific thought have undergone the development of a socially oriented model of public administration in Ukraine and a socially oriented communicative culture of public administration.

For the purpose of scientific analysis, a research was conducted according to the method of Ch. Hendy, "Determining the type of organizational culture", adapted to the subject of public sphere research. The survey results indicate the presence of Raleigh culture and compliance with the characteristics of bureaucracy identified by M. Weber. Organizations with this type of culture successfully operate in a stable and controlled environment, but are little adapted to work in information and changing environment, do not meet the requirements of today, and require transformation and adaptation to modern civilization challenges. It is proved that professional communication culture of public servants is oriented on bureaucratic values, leaders use authoritarian management style, rigid subordination is present, which is compensated by imitation of democratic style of behavior and recognition of the need for personal responsibility. The behavior and communication of public servants is accompanied by emotional rigidity and aversion to the changing situation.

The necessity of restructuring the culture of communication in the direction of acquiring socially – oriented competencies and shaping the values of openness, cooperation, cohesion, democracy was stated. The gradual value and cultural transformation must be based on the personal beliefs of public servants in the formation of an adaptive communicative relationship strategy in the context of the development of a modern socially oriented public administration culture in Ukraine.

Key words: *bureaucracy theories, socially-oriented public administration, modern society, bureaucratic culture, value and cultural transformation, adaptive communicative strategy of interaction.*