МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

РЕФЕРАТ

Теоретические воззрения Макса Вебера

на бюрократию

**Оглавление**

Введение

Глава I. Теория рациональной бюрократии Макса Вебера

Глава II. Критика теории бюрократии

Заключение

Список использованных источников и литературы

**Введение**

Государственная бюрократия призвана осуществлять функцию посредника между государством и населением. Бюрократия занимает важное место в современном обществе, поэтому важно понять формы бюрократии и степень воздействия бюрократии на общественные процессы. Только сильная власть, принимающая разумные решения и способная обеспечить своевременное и полное их исполнение, в состоянии реализовать свое предназначение и выполнить свои обязанности перед обществом. Бюрократия в современном мире проникает во все сферы жизнедеятельности человека. Это относится не только к России, но и к большинству государств. Поэтому тема бюрократии актуальна для изучения в практическом плане. Это позволит не только разобраться в сущности этого явления, но и поможет уменьшить негативное влияние бюрократии на жизнь общества. Проблема бюрократии рассматривалась в работах многих социологов, политологов. Одними из первых этот вопрос изучили Макс Вебер в своем труде «Хозяйство и общество» и Вудро Вильсон в «Изучение администрации». Они сформулировали парадигмы бюрократии, а их труды стали основой работ социологов на протяжении всего XX века. Для своей работы я выбрал теоретические воззрения Вебера, которые, являются классическими, основополагающими для последующей социологии и политологии.

Объект исследования: теории бюрократии.

Предмет: теоретические воззрения Макса Вебера на бюрократию.

Цель: раскрыть сущность теории рациональной бюрократии Макса Вебера.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

1. Изучить и дать характеристику теории рациональной бюрократии Макса Вебера.
2. Изучить и сделать анализ критики теории бюрократии Вебера.

**Глава I. Теория рациональной бюрократии Макса Вебера**

Основным источником, в котором представлена теория бюрократии Вебера, служит его фундаментальный труд «Хозяйство и общество». Для рассмотрения проблемы власти бюрократии большое значение имеет также статья Вебера «Парламент и правительство в преобразованной Германии». В этой статье и в некоторых других своих работах Макс Вебер описывает систему государственного управления, существовавшую в Германии в начале XX века. В исследованиях современных ученых подчеркивается, что анализ бюрократии в веберовских политических статьях, как и концепция патримониальной бюрократии, служит важным дополнением идеально-типической бюрократии.

В теории бюрократии Макса Вебера важным элементом выступает понятие патримониальной бюрократии. Но для дальнейшего развития социологии наибольшее значение имел другой элемент данной теории – разработанная идеально-типическая модель рациональной бюрократии.

Рациональная бюрократия характеризуется М. Вебером в ходе анализа легального господства. Отличительной чертой данного типа господства служит наличие системы формальных правил, регулирующих деятельность управленческого персонала. Причем эти правила могут быть изменены. В этом заключается одно из важнейших отличий легального господства от традиционного: в традиционном возможность законотворчества ограничена существующими традициями, а в легальном не существует никаких ограничений, кроме соблюдения всех соответствующих формальностей. «Решающим является то, что подчинение теперь основано не на вере и преданности харизматической личности, пророку или герою […] но на лишенном личного характера объективном «служебном долге», который определен посредством установленных норм (законов, предписаний, правил)»[[1]](#footnote-1). Предполагается, что повиноваться следует формальным правилам, а не лицу, обладающему властью. На смену принципу личной преданности, имеющему важнейшее значение при традиционном господстве, приходит ориентация на безликие нормы. М. Вебер считал, что само по себе легальное господство не обладает в глазах подчиненных достаточной легитимностью. Поэтому оно должно быть дополнено традиционными, патермониальными элементами. Впрочем, в реальности легальное господство в чистом виде и не существует, оно неизменно проявляется лишь в сочетании с другим типом. Легальное господство обладает рядом отличительных черт, среди которых М. Вебер особо выделял следующие:

1. Должностные обязанности выполняются на постоянной основе и регулируются установленными правилами.

2. Обязанности разделены между функционально различными сферами.

3. Должности образуют иерархию, в которой определены возможности контроля за исполнением приказаний.

4. Правила, регулирующие деятельность, подразделяются на технические инструкции и правовые нормы, однако для исполнения и тех и других необходим специально подготовленный персонал.

5. Должностное лицо не может присвоить свою должность.

6. Легальное господство может принимать различные формы, но при более чистом типе используется бюрократический управленческий персонал.

При легальном господстве с бюрократическим управленческим аппаратом лишь глава организации занимает свое положение в результате выборов. Бюрократический аппарат состоит из чиновников, которые действуют в соответствии с нижеприведенными принципами.

1. Чиновники лично свободны и подчинены власти только в том, что касается их должностных обязанностей.

2. Чиновники организованы в четко установленную иерархию должностей.

3. Каждая должность обладает определенной сферой полномочий.

4. Чиновник занимает должность на основе добровольного договорного соглашения.

5. Кандидаты отбираются на основании их квалификации и при этом назначаются на должность, а не выбираются.

6. Вознаграждением служит постоянное денежное жалование.

7. Должность рассматривается как единственный или, по крайней мере, основной род занятий чиновника.

8. Существует система карьерного продвижения в соответствии с заслугами.

С точки зрения М. Вебера, рациональная бюрократия не тождественна легальному господству. С одной стороны, легальное господство может осуществляться и небюрократическими органами управления. С другой стороны, бюрократический административный аппарат может использоваться и в тех случаях, когда руководство не следует принципу легальности.[[2]](#footnote-2)

М. Вебер выделил специфические черты рациональной бюрократической администрации, проводя сопоставления современной бюрократии с традиционными формами управления, в которых подобные черты полностью отсутствовали либо были слабо выражены. Некоторые из этих признаков впервые проявились в системе государственного управления в странах Запада. К их числу относится, прежде всего, специализация чиновников и их профессиональная компетентность. М. Вебер писал: «Конечно, «чиновник», даже специализировавшийся в определенной области, издавна известен различным культурам. Однако полной зависимости всей жизни, всех ее политических, технических и экономических предпосылок от организации профессионально подготовленных чиновников не было ни в одной стране, кроме современного Запада».

Наряду со специализацией чиновников, важным отличительным признаком современной бюрократии, не существовавшим в прошлом, выступает отделение чиновника от собственности на средства управления. Такое отделение вело к тому, что получение индивидом средств к существованию зависело от организации, тем самым, подчиняя его организационной дисциплине.

М. Вебер особо подчеркивает контрактно-договорный характер отношений между отдельными чиновниками и организацией в современной бюрократии. Он отмечает также роль образовательной подготовки чиновников, уровень которой должен проверяться экзаменами и удостоверяться соответствующим дипломом, что в значительной мере определяет рациональный характер бюрократии. С точки зрения автора, специфическую рациональность придает бюрократии то, что она действует в соответствии с четко сформулированными правилами и обладает специальными знаниями, которые применяются ею в процессе управления.

Кроме того, следует отметить, что бюрократия представляет собой иерархию чиновников, назначенных на их должности вышестоящими органами. Организация, состоящая из выборных чиновников, не является, согласно М. Веберу, бюрократической в строгом смысле слова. Таких чиновников, имеющих свой собственный источник легитимности вне организации, невозможно подчинить дисциплине, отличающей подлинную бюрократию.

Важной особенностью бюрократического управления является то, что глава организации может быть уверен, что его распоряжения будут переданы по каналам коммуникации и исполнены в соответствии с существующими правилами. Бюрократическую организацию отличает строгая дисциплина. Именно объединение специальных знаний и дисциплины образует основу бюрократической администрации[[3]](#footnote-3).

Как полагал М. Вебер, бюрократические организации, в большей или меньшей степени приближающиеся к чистому типу, можно обнаружить в самых различных сферах жизни современного общества: в аппарате государственного управления и в политических партиях, в учебных заведениях, в армии и на крупном капиталистическом предприятии. Но наибольшее развитие бюрократизация получает в государстве и массовой политической партии.

Повсеместное распространения бюрократии вызвано прежде всего тем, что она оказывается более эффективной, чем любая другая форма управления. Все это делает бюрократию совершенно незаменимой в современном обществе. Развитие современных форм организации, как считает М. Вебер, практически совпадает с распространением бюрократического управления.

Превосходство бюрократии над иными формами управления обусловлено главным образом тем, что она выступает носителем специальных знаний, которые необходимы для нормального функционирования любой крупной организации. Как отмечает Вебер: «Бюрократизация предоставляет прежде всего оптимальную возможность проведения в жизнь принципа специализации административных функций в соответствии с чисто объективными критериями. Управление осуществляется функционерами, которые обладают специальной подготовкой и в ходе непрерывной практики развивают свои навыки».

Утверждение М. Вебера о наивысшей эффективности бюрократии нередко подвергалось критике. По мнению некоторых социологов, Вебер не учел возможности появления в бюрократических организациях разного рода «дисфункций». При этом имелось в виду, что следование бюрократическим нормам могло привести к снижению эффективности управленческой деятельности. Такая точка зрения высказывалась в ряде работ Р. Мертона, который не подвергал сомнению веберовский идеальный тип рациональной бюрократии, но все же указал на то, что функционирование бюрократической организации сопровождается некоторыми побочными последствиями, противоречащими целям данной организации[[4]](#footnote-4).

К числу социальных последствий бюрократизации М. Вебер относит тенденцию к уравниванию статусных различий, которая проявляется в результате устранения чиновников, управляющих в силу статусных привилегий и присвоения административных средств и полномочий.

Следствием бюрократизации является установление в отношениях между людьми «формальной безличности», когда из официального ведения дел устраняются все личностные и эмоциональные элементы. Рациональная бюрократия действует исходя из объективных критериев, а не личных симпатий и предпочтений. Как пишет М. Вебер, «бюрократия получает тем большее развитие, чем более она «дегуманизирована» и чем в большей степени она достигает устранения из официального ведения дел любви, ненависти и всех чисто личных, иррациональных и эмоциональных элементов». Чиновник должен исполнять свои обязанности «без гнева и пристрастия». Он подчинен дисциплине, предполагающей последовательное и методичное выполнение приказаний, в ходе которого не допускается какая-либо критика содержания этих приказаний. Объективность, бесстрастность, формализм – таковы характеристики бюрократии, заложенные в идеальном типе. Государственную службу М. Вебер рассматривает, подобно науке и политике, как «профессию и призвание». Это находит выражение в том, что занятие должности требует длительной специальной подготовки. Не меньшее значение имеет то, что чиновник возлагает на себя определенные обязательства, связанные с исполнением его «служебного долга». Если для патримониального чиновника было естественным рассматривать свою должность прежде всего как источник дохода, то при легальном господстве первостепенное значение для чиновника приобретают те цели, осуществлению которых служит его деятельность.

В легально-рациональной бюрократии верность чиновника служебному долгу не предполагает личной преданности по отношению к главе организации, как это имеет место в патримониальных и феодальных властных структурах. Согласно автору, в условиях легального господства деятельность чиновника подчинена безличным и чисто функциональным задачам. Организация может выступать в некотором роде заменой индивидуального господина в качестве объекта преданности. При этом чиновник полностью зависит от той организации, которой он служит. Как отмечает М. Вебер, профессиональный чиновник «…привязан к своей деятельности во всем своем экономическом и идеологическом существовании. В большинстве случаев он всего лишь винтик непрерывно действующего механизма, который предписывает ему направление движения».

Такова идеально-типическая модель рациональной бюрократии Макса Вебера. Однако веберовский анализ бюрократического феномена не исчерпывается данной моделью. Идеальный тип рациональной бюрократии представляет собой лишь один из элементов более общей концепции бюрократии, содержащейся в работах М. Вебера. Он сознавал, что отклонения от идеального типа являлись неизбежными и носили систематический характер. Связано это с тем, что чиновничество представляло собой особую социальную группу со своими собственными интересами, которую отличало также и стремление к расширению своей власти.

Как считает М. Вебер, современная бюрократия, подобно чиновничеству прошлых эпох, образует особую статусную группу, занимающую привилегированное положение в обществе. Этому нисколько не противоречит тот факт, что бюрократия подчинена в своей деятельности централизованному контролю и дисциплине. М. Вебер пишет: «Осознание чиновником своего высокого статуса не только совместимо с его готовностью подчиняться вышестоящим, но и исполняет функцию компенсации, позволяя ему сохранять самоуважение».

Статусные группы отличает особый образ жизни, в котором находит отражение социальный престиж их членов. В большинстве случаев статусные группы стремятся к монополизации каких-либо ценностей, а также к ограничению доступа в свои ряды. Как отмечал М. Вебер, установление разного рода ограничений на допуск в ряды чиновников особенно характерно для патримониальных бюрократий, но эта тенденция не исчезает и в современных административных структурах.

**Глава II. Критика теории бюрократии Макса Вебера**

При анализе легального господства и бюрократического управления Вебер ставит несколько основных проблем: технико-экономические и культурно-исторические причины бюрократизации, влияние правового рационализма на функционирование бюрократии, материальные интересы и идеалы чиновничества как сословной группы, важнейшие направления воздействия бюрократии на общество. Не все эти моменты разработаны М. Вебером в одинаковой степени, но во всех случаях используется идеально-типическая методология.

Идеальный тип бюрократии включает следующие свойства: управленческая деятельность осуществляется постоянно; установлена сфера власти и компетенции каждого уровня и индивида в аппарате управления; иерархия образует основной принцип контроля за чиновником; последний отделен от собственности на средства управления, а должность отделена от индивида, выполняющего административные функции. Если хотя бы одно из данных свойств отсутствует или заменяется элементами патримониальной и харизматической бюрократии, не может быть речи о легальном господстве. Другими словами, исследователь не только связывает рациональное право и бюрократию с существованием буржуазного государства, но и превращает их в политический идеал[[5]](#footnote-5).

Какие аргументы он приводит для обоснования этой идеи? Главный из них – хозяйственно-экономическая эффективность. Точность, быстрота, знание, единоначалие, субординация, постоянство управленческого процесса – все эти качества ставят бюрократию выше традиционного и харизматического господства. Но отсюда не следует, что бюрократическое управление состоит из одних достоинств. Главный его недостаток – игнорирование специфики конкретных ситуаций.

Макс Вебер конструировал идеальные типы политика и бюрократа и анализировал их взаимодействие на различных этапах политической борьбы. Идеальный тип бюрократа включает следующие свойства: готовность выполнить любой приказ, бесстрастность и безличность, предпочтение чувства долга всем остальным. Идеальный тип политика предполагает такие свойства: право приказа, участие в борьбе за власть, способность к независимым действиям, умение идти на компромисс.

Однако веберовский идеал политика содержит противоречивые характеристики. Политик должен обладать харизматическими качествами, чтобы победить в избирательной борьбе при всеобщем избирательном праве. В этом случае харизматический элемент демократии М. Вебер оценивал положительно. Талантливый политик может принять значимые политические решения и, в силу популярности в массах, противодействовать бюрократизации партий и государственного управления. Но обращение к массам может привести к режиму личной власти, если не контролировать политика с резко выраженными харизматическими наклонностями. Эту функцию должен взять на себя парламент. Он обеспечивает стабильность правового правления для противодействия политикам-харизматикам.

Следовательно, избирательная (харизматическая) и парламентская (правовая) основы политического руководства обязательно необходимы в демократии. Если отсутствует всеобщее избирательное право и парламент, чиновничество господствует над народом, а не подчиняется ему. Поэтому противоречия харизмы и права, вождя и бюрократии Вебер считал неотъемлемыми элементами легального господства.

Критика М. Вебера ведется в трех направлениях. Т. Парсонс, написавший предисловие к американскому изданию работы М. Вебера «Хозяйство и общество», высказал предположение, что идеальный тип бюрократии содержит два противоположных элемента: бюрократический и профессиональный. Затем это положение было развито в работах Селзника, Голднера, Блау, Саймона и других представителей структурно-функционального метода в социологии. Все эти авторы считают, что власть на основе положения в иерархии и профессионального знания противоречат друг другу. Подчинение специалисту связано с признанием его социального и профессионального статуса и потому добровольно. Власть бюрократа базируется на праве приказа, и поэтому подчинение ему не является добровольным. Профессионал и бюрократ – это различные фигуры в организациях и противоположные основания власти.

Отмечается также, что бюрократическое управление эффективно, если условия среды постоянны, а деятельность репродуктивна. В этом случае профессионализм более или менее однороден, цели деятельности просты, а задачи отличаются рутинным содержанием. Но такой тип переживает фазу упадка и все более вытесняется организациями, в которых профессионализм сложен и дифференцирован.

Противоречия между бюрократией и нововведениями, зафиксированное в работах по теории организации и управления, тоже является одной из форм рецепции веберовских взглядов на бюрократию. Бюрократия координирует деятельность низших звеньев с опорой на сложившуюся иерархию служебных зависимостей. Действия подчиненных толкуются как правильные, если они соответствуют уставам и приказам начальства. Однако знание и способность к творчеству не могут передаваться в приказном порядке. Поощрения в бюрократической организации способствуют конформизму поведения и мышления, а не самостоятельности и творчеству. Бюрократия не в состоянии управлять творческими процессами. Поэтому их результаты застают ее, как правило, врасплох.

Любое нововведение (профессиональное или организационное) нарушает сложившийся уклад власти и привилегий и потому вызывает сопротивление бюрократии. Борьба за власть в бюрократической организации отличается недостатком гласности, скрытым характером конфликтов и партикуляризмом интересов. Общие цели организации при этом играют роль ширмы и идейного обоснования материальных интересов отдельных лиц, как правило, руководства различных уровней. Поэтому всякое нововведение означает, что вопросы, прежде находившиеся под запретом, становятся предметом дискуссии для последующих изменений.

Дж. Марч и Г. Саймон выделили и описали четыре способа реакции бюрократии на нововведения: поиск решения; уговоры лиц, предлагающих новшество, снять свои предложения; публичные торги; политиканство.[[6]](#footnote-6) Характерно, что даже при использовании всех этих способов бюрократия не в состоянии осознать противоречие между организационной структурой и новшеством. Ведь его осознание, не говоря о решении, неизбежно затрагивает отношения власти. Крозье, например, показал, что способность организации к новшествам зависит от существования таких норм, которые поощряют конструктивную и творческую деятельность[[7]](#footnote-7). Но бюрократия всегда стремится к консервации или «гармонизации» существующих отношений. И потому ни одна из демократий и систем прав (формальная рациональность в терминологии Вебера) не благоприятствуют новшествам, если не меняются правила политической игры в существующих организациях.

Определенный материал для критики Вебера дает также сопоставление основных элементов его концепции бюрократии со средой деятельности современных организаций. Среда создает множество ситуаций неопределенности. Как функционирует бюрократия в таких условиях? Социологические исследования показали, что чем больше и сложнее организация, тем чаще она сталкивается с трудноразрешимыми проблемами. Если для каждой ситуации вырабатывать предписания, то их число возрастет настолько, что затормозит процессы деятельности. То же самое относится и к иерархии. Если задачи индивидов уникальны, то ни одна из иерархических структур не может быть эффективной для решения организационных задач. Аналогичная ситуация складывается в отношении специализации функций. Если проблемы разнообразны, быстро изменяются и выступают в различных аспектах и взаимосвязях, то использование принципа специализации ведет к преждевременному параличу организационной системы и блокирует оперативность при принятии решений. Критерий безличности как элемент бюрократии также предполагает однородность среды. Если она неоднородна, то в организации создаются неформальные группы для оперативной реакции на изменения среды. Но наличие таких групп способствует такому толкованию целей организации, которое увеличивает власть одной из формальных групп.

В работах британских социологов Т. Бернса, Р. Майера, западногерманских – Х. Трайбера, Штейнкемпера показано, что веберовское различие между идеальными типами политика и бюрократа не имеет смысла, если задачи организации сложны и она действует в неопределенной среде. Отделение политических решений от административных возможно, если общие цели деятельности устанавливаются априорно, а затем на их основе принимаются административные решения. Но если задачи деятельности постоянно меняются, то требуется выработка априорных оснований такой степени сложности, которая практически недостижима. Поэтому политические и административные решения в современных организациях переплетаются настолько, что происходит постепенная политизация административных и бюрократизация политических решений на всех уровнях существующих иерархий.

**Заключение**

Бюрократия – это многозначное, многостороннее явление, которое нельзя оценивать с одной точки зрения. Это подтверждается существованием различного рода концепций. Одна из самых значимых - теория рациональной бюрократии Макса Вебера. Она оказала огромное влияние на развитие социологии в XX веке. Эта теория положила начало целому разделу социологической науки – социологии организаций. Многие ученые, приступившие в середине XX века к изучению формальных организаций, опирались на веберовскую модель бюрократии при проведении собственных исследований. Если социология организаций рассматривает управленческие структуры во всех сферах общественной жизни, то в политической социологии одним из объектов исследования выступают бюрократические организации, к числу которых относятся, прежде всего, аппарат государственного управления и политические партии. Изучая структуру и деятельность таких организаций, политические социологи основное внимание уделяют проблеме власти бюрократии и социальным основам этой власти в различных обществах.

**Список используемых источников и литературы**

1. Dandeker Ch. Surveillance, power and modernity. Cambridge, 1990. P.10
2. Блау П. Исследования формальных организаций // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М., 1972.
3. Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.
4. Крозье. Бюрократический феномен. 1963 г.
5. Макаренко В.П. Вера, власть и бюрократия (Критика социологии М. Вебера). Ростов-на-Дону: издательство Ростовского университета. 1988.
6. Марч Дж., Саймон Г. Организации. 1958 г.
7. Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология: Монография. Н.Новгород: издательство ННГУ. 1997.
8. Оболонский А. Бюрократия и бюрократизм (к теории вопроса) // Государство и право. 1993. №10.
1. Вебер М. Избранные произведения. Образ общества. С.71. [↑](#footnote-ref-1)
2. Albrow M. Op.cit. p.44. [↑](#footnote-ref-2)
3. Dandeker Ch. Surveillance, power and modernity. Cambridge, 1990. P.10 [↑](#footnote-ref-3)
4. Блау П. Исследования формальных организаций // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М., 1972. С.100-102. [↑](#footnote-ref-4)
5. Макаренко В.П. Вера, власть и бюрократия (Критика социологии М. Вебера). Ростов-на-Дону: здательство Ростовского университета. 1988. [↑](#footnote-ref-5)
6. Марч Дж., Саймон Г. Организации. 1958 г. [↑](#footnote-ref-6)
7. Крозье. Бюрократический феномен. 1963 г. [↑](#footnote-ref-7)