

# **СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ БЮРОКРАТИИ И ТЕОРИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ**

### **10.1. Социальная природа административных организаций и цели организационного развития**

Природа организаций рассматривается в теории организации в качестве части ее методологической базы. Сама теория организации в социологии и политологии рассматривается как межпредметная теоретическая дисциплина, сформированная в рамках организационно-управленческой проблематики. Теория организации соотносит свои положения и с другой межпредметной дисциплиной — общей теорией управления, а также с ее составной частью — теорией менеджмента. Методологические основания этих научных дисциплин были заложены в XIX—XX вв. представителями классической школы организации и управления.

Разграничение предметов этих дисциплин достаточно условно, между ними нет деления вплоть до сегодняшнего дня, так как проблематики этих дисциплин тесно взаимодействуют друг с другом. Но тем не менее можно выделить и существенные различия. Так, теория управления и, соответственно, менеджмента, рассматривают процессы управления коллективной деятельностью, связанные, прежде всего, с целеполаганием и целедостижением, остальные проблемы управления рассматриваются именно с этой точки зрения. Теория же организации сосредоточивает свое внимание на природе и специфике объекта — то есть, организации как коллективного социального субъекта этого целедостижения. В основе ее методологий изучения организации оказываются условия самовоспроизводства и выживания организации, принципы построения ее структуры, а также закономерности ее функционирования и развития. Управленческая проблематика затрагивается в связи с вышеизложенными параметрами организации. Особенностью теории организации является описание организации как самоорганизующегося социального объекта, имеющего свою особую природу, а также логику функционирования и развития, что сближает ее с методологией синергетики.

Научной базой теории организации стали как общенаучные методологии — философия, системная методология и общая теория систем, так и узкоспециальные методологии отдельных дисциплин — кибернетики, социологии, политологии и психологии. Основной вклад в теорию организации внесла социология. Именно в ней была разработана современная организационная теория, из которой выделилось направление, получившее название социологии организаций, изучающая организацию как социальный институт.

Большой вклад в теорию организации внесла также психологическая наука — в рамках социальной психологии было выделено новое направление — психология организаций и теория организационного поведения (Р. Канн, Д. Кац, Р. Блейк и др.) Среди политологов можно выделить Р. Дарендорфа и Дж. Марча, которые уделяли серьезное внимание этому направлению. Тем не менее, необходимо отметить, что теория организации не характеризуется единством теоретических представлений и моделей, что связано с ее междисциплинарной проблематикой, где специалисты как в области социологии и политологии, так и психологии и экономики находят обширное поле для применения своих концепций и теорий.

Изучение бюрократии как способа и методологии управления начиналось с рассмотрения двойственности самой природы социальной организации. С одной стороны, любая организация в обществе несомненно представляет из себя тип социальной общности людей, то есть организация — это прежде всего коллективный социальный субъект деятельности, который координирует и направляет поведение социальных групп и отдельных индивидов в процессе совместной деятельности. Деятельность людей в организации интегрирована для достижения определенных социальных целей, а действия отдельных элементов организации осознаны и целенаправлены для их реализации (естественная модель организации). Но, с другой стороны, сама организация представляет собой искусственно проектируемую систему или инструмент, сознательно создаваемый людьми для решения определенных задач (основа теории рационального выбора). В последнем случае возникает иллюзия полной рационализации как самой структуры организации, так и организационного поведения людей, что не совсем соответствует действительности. Противоречивая природа социальной организации во многом предопределила принципиальные различия подходов к ее изучению в рамках теорий рационального выбора и естественной модели в теории организации.

Административная организация как особый тип социальной организации рассматривается в виде инстанции, выполняющей функции объединения, регламентации поведения людей и координации их разнонаправленных усилий. Надо отметить, что в неявном виде эти аспекты деятельности присутствуют в любом типе организации, но именно в административных институтах они получают преимущественное развитие. В узком смысле слова, административная организация — это особый тип органов исполнительной власти на государственном, отраслевом (министерства) или региональном уровне (местные региональные органы власти субъектов федерации, местное самоуправление — муниципалитеты), которые отличаются от других типов организации наличием четко определенных и установленных институциональных целей. Такие организации как правило имеют жесткую, зафиксированную в нормативных документах формальную структуру, систему узаконенных правил и стандартов, а также четкое распределение сфер компетенции и властных полномочий своих сотрудников.

По классификации А.И. Пригожина, административные организации отличаются от общественных (клубы, добровольные общества) и ассоциативных (семья), тем, что обладают относительной устойчивостью своих целей и ограниченной возможностью сотрудников таких организаций корректировать институциональные цели. Для этого в административных организациях используются механизмы формальной регуляции деятельности (поведения) человека, они имеют четко зафиксированную систему ролей с ярко выраженными полномочиями. Т. Парсонс называл их «роли статуса», а Р. Дарендорф фиксировал «сгустки ролей» в рамках «императивно координирующих ассоциаций». Таким образом, можно констатировать, что в своей деятельности административные организации руководствуются принципом разделения труда, а также сфер компетенции и властных полномочий.

Примером административных организаций, независимо от форм собственности (частные, государственные, региональные), могут служить как правительственные или региональные учреждения государственной власти, так и производственные, коммерческие организации, банки, страховые компании, медицинские, образовательные и подобные им организации. Крайней формой развития административной организации являются бюрократические организации, в которых формализация и стандартизация деловых отношений достигает высшего уровня, а вся деятельность строится на основе безличных формальных правил. Это крайняя форма административной организации имеет место как в государственном, так и в частном секторе (в крупных корпорациях).

Теоретическая модель (идеальный тип) социальной организации разработана в рамках классической школы организации и управления (А. Файоль и его последователи), причем она целиком построена на принципах формальной организации деятельности. В ней предусматривается жесткое разделение и специализация труда в управлении, четкая регламентация сфер деятельности, их стандартизация (рутинизация) и работа по правилам, разграничение компетенции, нормирование власти, иерархизация и профессионализация управленческой деятельности. Первоначально эта модель представляла вариант так называемой машинной модели организации, в которой человек был лишь «винтиком» в сложной машине управления, а организация представлялась идеальным инструментом для выполнения поставленных целей. Именно эта модель социальной организации стала базой для анализа возможностей рационализации административной деятельности и организационного поведения в организациях формально-управленческого типа, крайней формой которых и была признана бюрократическая форма организации.

Критерием измерения рациональности и эффективности управленческой деятельности стало определение типа изменений в организации, которые дают положительный или отрицательный эффект. Концепции, в которых рассматривались различные критерии таких изменений, получили общее название теорий организационного развития. Причем, если первоначально в рамках теории естествен-

ного развития организации, применялись такие оценочные критерии как повышение способности системы к выживанию, структурное и функциональное усложнение организации, а также возрастные роли функционального взаимодействия и обеспечения интеграции (Т. Парсонс), снижение гибкости и усиление контроля организации (И. Адизес) и повышение уровня закрытости организации (А. Хоули), то в настоящее время выдвигается целый ряд других критериев. Это прежде всего реакция организации на нововведения, которые могут иметь как положительные, так и отрицательные последствия, например, увеличение ее размеров и как следствие — потерю управляемости (А. Кизер, Дж. Чайлд). Другой подход к изменениям, необходимым в организации, иногда понимается как сложная образовательная стратегия, рассчитанная на изменение верований, отношений, ценностей и соответственно структуры организации в целях усиления ее адаптации к новым технологиям и рынкам (У. Беннис).

Таким образом, цели организационного развития в организации выражаются в процессе подготовки и реализации позитивных, качественных изменений, которые затрагивают способы, средства деятельности и взаимодействия, а также отражают трансформации организационной структуры. Основным признаком развития организации считают структурные изменения, которые закрепляются в организационной структуре и становятся устойчивыми и необратимыми, тем самым меняя качество самой структуры организации.

Представители классической школы управления делали акцент на рациональных механизмах проектирования структурных изменений и рассматривали этот процесс как обусловленный факторами внутренней среды; школа человеческих отношений связывала их с процессами групповой динамики, а школа социальных систем пыталась сочетать в себе логику естественной эволюции и рационально спланированной деятельности менеджера, причем целью организационного развития, в данном случае, являлось достижение равновесия внутренней структуры с ее внешней средой. Если в инновационном подходе структурные изменения выступают как полностью спланированные менеджером, и они протекают в связи с изменениями как внешней, так и внутренней среды организации, согласовываясь друг с другом, то в ситуационном подходе организационное развитие описывается в терминах пассивной рациональной адаптации различных сегментов организации к внешней среде. Организационно-экологический подход в теории организационного развития пытается соединить рационально-естественный путь развития организации с методологией естественного отбора и селекции.

Одним из первых классификацию моделей структурных изменений опробовал А. Голднер, который использовал, во-первых — рациональные, обусловленные реализацией проекта изменения, и во вторых — естественные изменения, понимаемые как эволюционный, социокультурный процесс, модели организационных изменений. Впоследствии к этой классификации прибавились более сложные характеристики, такие как: источник структурного изменения (внутренняя и внешняя среды), механизм достижения баланса с

внешней средой или конфликт с ней, степень запрограммированности процесса изменений и др. В современных теориях организационного развития существует несколько классификаций моделей структурных изменений. Так, в классификации М. Ханнона и Дж. Фримена, где за основу взят механизм структурного изменения, выделяется три такие модели: селекционная (организационная экология), балансовая (адаптация к внешней среде организации) и случайностная модель, в которой организационные изменения — результат действия множества слабоконтролируемых факторов, а результаты этого процесса слабо соотносятся как с поставленными целями, так и с требованиями внешней среды. В другой классификации за основу взят способ контроля за поддержанием в организации баланса с внешней средой — это инвайроментальная модель структурных изменений. М. Зей-Феррел, автор этой концепции организационного развития, выделяет два основных типа такой модели: модель адаптивных изменений, где изменения в организации происходят исключительно под влиянием внешней среды, и модель адаптирующих изменений, где достижение баланса связано с воздействием организации на внешнюю среду — модель ресурсной зависимости. Наиболее полной, хотя и не завершенной, в западной организационной науке считается классификация моделей структурных изменений по четырем основаниям: единица анализа (одна или группа организаций), источник изменений (внутренняя или внешняя среда), механизм изменений (селекция или баланс), активность или пассивность организации в достижении баланса с внешней средой. Эта классификация разработана П. Гудменом и Л. Керком.

В заключение необходимо отметить, что цели организационного развития сводятся в основном к повышению эффективности взаимоотношений как внутри организации, так и с внешней средой. В основе построения целей организационных изменений остался принцип рационализации деятельности, заложенный классической школой и теоретическая концепция М. Вебера о «рациональной» бюрократии. Несмотря на их серьезную критику и новые критерии организационных изменений сам принцип подгонки структуры организации к необходимым изменениям, продиктованным внутренними (бюрократизация) и внешними причинами — изменения рынка, конъюнктуры, а также социокультурными основаниями общественной жизни, в целом, остался неизменным.

## **10.2. Теории организационного развития и современные концепции бюрократии**

В современном политико-управленческом дискурсе проблема бюрократизации является одним из сложных и запутанных вопросов. Увеличивающийся рост бюрократического аппарата, вызванный усложнением систем управления во всех сферах общественной жизни, ставит перед исследователями комплекс задач, решение которых в данный момент не имеет однозначных ответов. В политическом управлении это усиление роли исполнительной власти в ущерб законодательной, проблема демократизации политического

управления в связи с усилением манипулирования личностью и ее отчуждением от политической власти и т.д.

Все это ставит задачу выявления сущности и социальной природы современных бюрократических деформаций в условиях индустриального и постиндустриального общества. Политический характер проблемы бюрократизации аппарата управления подтверждается постоянным обращением к этой теме различных политических партий и общественных движений, которые умело используют критику административно-бюрократических структур современного государства в своей агитации и пропаганде.

Необходимо отметить многозначность самого термина «бюрократия». Подчас под этим понимают совершенно различные явления общественной деятельности. Во-первых, под термином «бюрократия» понимается социальный слой служащих государственных учреждений и организаций, иногда его распространяют и на служащих негосударственных и общественных организаций (политические партии, общественные движения, профсоюзы и др.); во-вторых, под этим же термином подразумевается система управления, прежде всего административная, построенная на принципах формализации и обезличивания самого процесса управления; и в-третьих, под термином «бюрократ» скрывается сугубо негативное отношение населения любого государства к бюрократическим патологиям в системе управления. Исходя из вышеизложенного, становится понятным, как постоянный интерес к этой теме, подогреваемый политиками и СМИ, так и постоянные, инициируемые сверху попытки административных реформ. Если первый подход можно назвать социологическим, второй — менеджериальным, а третий подход скорее аксиологическим (ценностным), то такое положение констатирует сложившуюся методологическую мешанину из этих понятий, которая, как правило, применяется в различных исследованиях одновременно, что отнюдь не способствует научному и объективному исследованию этой проблемы. А если вспомнить, что политическая агитация и пропаганда избрала бюрократию своим излюбленным объектом беспримысленной критики, то становится понятным постоянный интерес к этой теме, где происходит манипуляция различными методологическими критериями. Вследствие этого проблема бюрократии превращается в единый и неразрешимый «гордиев узел», который каждый, из обсуждающих эту проблему, и предлагает разрубить одним махом. При этом абсолютно игнорируется тот факт, что бюрократическая форма организации в современном управлении из административно-политической сферы деятельности, как это было два века назад, плавно распространилась, под влиянием научно-технической революции и усложнения самого аппарата управления на все другие сферы общественной жизни, по существу превратившись во всеобщую универсальную форму социальной организации как таковой.

В связи с вышеобозначенной методологической путаницей разноплановых понятий, объединенных в термине «бюрократия», появляются не совпадающие друг с другом оценки процесса бюрократизации в политологии, социологии и общественном мнении. В со-

циологических методиках под бюрократией, прежде всего, понимается рационально организованная структура управления, но это лишь один из многочисленных смыслов бюрократии, но не всегда главный или решающий. Автор книги «Бюрократический феномен» М. Крозье различает, по крайней мере, три употребления слова «бюрократия». Традиционное, когда под этим термином понимается «управление при помощи государственных учреждений, которые укомплектованы назначаемыми, а не избранными чиновниками, организованными иерархически и зависимыми от суверенной власти». Бюрократическая власть в этом смысле означает господство закона и порядка, но в то же время — управление без участия управляемых. Второе употребление введено М. Вебером и чаще всего используется социологами и историками: бюрократия есть рационализация коллективной деятельности. Ее характерными чертами являются иерархичность системы управления, специализация функций и строгое разграничение ответственности служащих, подчинение их строгим правилам и регламенту, а также формализм, безличность и бесстрастность чиновничьего аппарата и т.д. Подобная бюрократизация вызывается к жизни благодаря концентрации производства как следствие усложнения разделения труда в сфере управления, и касается вообще всех организаций и развития в этих организациях безличных правил как для определения функций и разграничения ответственности, так и для упорядочения продвижения по службе. Третье употребление, по М. Крозье, соответствует вульгарному и часто употребляемому значению слова «бюрократ». Здесь под бюрократией подразумевается медлительность, рутинность, усложнение процедур, напыщенность и несоответствие реакций бюрократических организаций нуждам и потребностям их членов и клиентуры.

В научной литературе, с подачи М. Вебера, считается, что в обществе есть два, исторически сложившихся типа бюрократии — традиционная государственная бюрократия, появившаяся в эпоху феодализма, которую Т. Парсонс связывает с «естественной моделью» организации, которой общественное мнение приписывает все негативные качества и «новая», «веберовская бюрократия», оперирующая, главным образом, на уровне производственных предприятий, выросшая на рациональных принципах и лишенная каких-либо негативных черт традиционной бюрократии. По замыслу М. Вебера и его последователей эти две системы управления коренным образом противоположны друг другу, что является лишь отчасти верным. В современной западной социологии существует теория, которую можно было бы назвать «теорией сообщающихся сосудов», по которой нарушение основных принципов «рациональной бюрократии» ведет к возникновению явлений, свойственных традиционной бюрократии. Таким образом, констатируется, что традиционная бюрократия настолько присутствует в современной, насколько последняя отходит от своих рациональных принципов.

Однако серьезное изучение «дисфункций» и «патологий» бюрократического аппарата, проводимое современной западной эмпирической социологией, по существу ставит под сомнение реальное су-

ществование в полном объеме веберовской идеальной рациональной модели бюрократии, даже применительно к промышленному управлению, которая оказалась чреватой все теми же болезнями, но только в несравненно большем масштабе. Техническая неэффективность бюрократического аппарата характеризуется разными авторами в таких понятиях, которые принято считать «дисфункциями»: «обученная неспособность» (А. Веблен), «профессиональный психоз» (Д. Дьюи) и «профессиональная деформация» (Т. Уорнотт) и др. Если первое и второе понятия связаны с профессиональными знаниями и навыками, которые психологически превращаются со временем в недостатки системы управления в формальном смысле, то третье понятие связано с тем фактором, что чрезмерное заострение внимания на одних объектах неизбежно приводит к упущению других, порой весьма важных объектов, т.е., по замечанию Р. Мертон, «способ видения является в то же самое время способом невидения. Фокусирование внимания на объекте А влечет за собой невидение объекта Б».

Большинство западных социологов признают, что все выделенные Вебером черты рациональной модели бюрократии на практике приобретают характеристики прямо противоположные веберовским. Решения и действия должностных лиц в формально установленной системе правил и инструкций, по классической рациональной модели бюрократии, должны были вести к эффективной, бесперебойной деятельности бюрократического аппарата и его служащих. Однако на практике это безоговорочное следование правилам и фиксированным процедурам ведет к превращению формальных процедур в своего рода фетиш, в абсолютное правило, пронизывающую плоть, кровь и мозг бюрократии. Формализм становится идолом, которому поклоняются без раздумий, он становится самореализующейся сущностью бюрократии. Этот процесс отмечал еще Гегель, а Маркс, разбирая гегелевские правовые концепции, поддерживал его идею о том, что бюрократия как по своей сути, так и по целям есть «государственный формализм». Маркс отмечал: «Так как бюрократия делает свои формальные цели своим содержанием, то она вступает в конфликт с реальными целями. Она вынуждена поэтому выдавать формальное за содержание, а содержание — за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи или канцелярские задачи — в государственные». Таким образом, еще Гегель и Маркс видели, что формализм в бюрократии превращается в самоцель, а в результате получается то, что впоследствии будет названо Р. Мертоном «смещением целей». Правило (инструкция) из средства для достижения цели превращается в цель-в-себе, и происходит процесс смещения целей путем которого «промежуточная ценность становится ценностью конечной».

Исследованию этих и других «дисфункций» бюрократии посвящена многочисленная социологическая литература. Исследователи отмечают, например, характерное для современной бюрократии соединение почти военной дисциплины и иерархии чинов и званий с чисто внешними атрибутами «коллективного творчества, что особенно ярко проявляется в многочисленных совещаниях, обсуждени-

ях и т.д., что ведет к широко известному "дискуссионному параличу"» (10).

Одним из самых распространенных недугов бюрократии является абсолютно нерациональный рост, разбухание штатов. Также характерной чертой западного общества является резкий рост бюрократического аппарата не только в структуре правительственных органов, но и в сфере частного предпринимательства. Другой серьезной проблемой, которая беспокоит как теоретиков, так и практиков современного менеджмента, является проблема трений внутри бюрократического чиновничества, отсутствие единства, соперничество, скрытая враждебность, зависть, подсиживание и т.д., что, конечно, имеет не только моральное, но и сугубо прагматическое значение, поскольку «тормозит» плавное движение бюрократической машины. В данном случае, речь идет об отсутствии политической идеологии, которая объединила бы весь управленческий аппарат в «единую команду», заставила бы служить не из страха наказания, а в связи с идейными убеждениями. Таким образом, можно констатировать, что исследователи бюрократического феномена единодушны в том, что веберовская идеальная модель весьма далека от реальностей повседневной жизни, что в современном обществе невозможна «хорошая бюрократия», а возможно лишь минимизировать ее отрицательные черты.

Для объяснения причин возникновения бюрократии современного типа большинство западных политологов и социологов исходят из принципов технологического детерминизма. Теории индустриального и постиндустриального общества наряду с концепцией Вебера представляют методологическую основу большинства современных теорий управления и бюрократии. На этих позициях стоят как рьяные сторонники современного «организованного общества», такие как У. Ростоу, Р. Арон, Дж. Гелбрейт, Д. Белл, а также большинство сторонников так называемого «научного менеджмента», так и его ожесточенные противники в лице Г. Маркузе, Л. Мамфорда, И. Илича, Э. Фромма, П. Гудмена и др. При всем различии их идейных установок, они рассматривают научно-технический прогресс в качестве основной и конечной причины возникновения и развития современных форм бюрократического способа управления. Прогресс в области науки и технологии, по их мысли, неизбежно ведет к централизации и концентрации производства и экономики вообще, к созданию современного бюрократического механизма управления.

Многие западные политологи связывают возникновение современных форм бюрократии с необходимостью разделения труда в огромных по своим размерам организациях, которые якобы не могут вследствие этого быть управляемыми иначе, как бюрократически-иерархическим способом. Предлагаемый ими выход из бюрократического тупика — разукрупнение и децентрализация организаций и институтов современного общества, т.е. создание конкурентной рыночной среды.

Несостоятельность теории Вебера была подвергнута критике в западной эмпирической социологии, решающий удар был ей нане-



сен так называемой «доктриной человеческих отношений» (Э. Мейо). Социологи пришли к выводу о необходимости внедрения отношений сотрудничества и благожелательности как в сфере производства, так и в сфере управления. В дальнейшем была сделана попытка соединить классическую теорию Вебера и доктрину «человеческих отношений» в единую теорию, используя, в частности, вероятностные методы решения проблем управления. В США были попытки создания на этой теоретической базе гибких организационных структур для выполнения отдельных программ. То есть практически это вылилось в реформирование государственных учреждений при помощи временных независимых организаций (бюро). Программный или проектный принцип организации основан на том, что создаются структурные подразделения для достижения определенных целей или осуществления конкретной программы. Таким путем делается попытка укрепить горизонтальные межфункциональные связи и обеспечить приоритет общих задач перед частными. Именно на этой практике основана теория «ад-хократии». Автор концепции, Г. Минцберг, считает, что такой тип структуры характерен для организаций будущего. В современных условиях такой тип организации возникает в условиях неопределенности, например, в научно-исследовательских институтах, рекламных агентствах, где ярко выражена поисковая и инновационная направленность. Характерными чертами таких организаций являются: отсутствие специализированных подразделений, выполнение работы в разнородных временных межпрофессиональных группах, координация по горизонтали путем прямой кооперации, отсутствие внешнего контроля и принятых организационных стандартов. Доминирующей в руководстве становится группа исследователей-разработчиков, основной целью которой является выработка новых идей. Однако на практике, при внедрении этих идей в современном менеджменте, возникли новые трудности и осложнения, выразившиеся в нестабильности структур, отсутствии должной специализации персонала, дублировании в разных управленческих звеньях, трудности долгосрочного планирования и т.д.

### **10.3. Стратегии преодоления организационных и бюрократических патологий в развитии организаций**

Прежде чем выделить различные стратегии преодоления организационных и бюрократических патологий в развитии организации, необходимо рассмотреть сами понятия, в которых они определяются. Дело в том, что понятия «дисфункция» и «патология» организационного развития в различных теоретических моделях организации иногда, или объединяются как близкие по смыслу, или, наоборот, резко разделяются по содержанию, которое в них вкладывается. Так, понятие дисфункция в теории организации, введенное Р. Мертоном, употребляется для обозначения побочных негативных, но неизбежных последствий для выживания системы, возникающих в результате целенаправленных и осознанных действий, оправданных с точки зрения ее выживания в целом или обеспечения

целевой функции. Согласно этому подходу, любое социально воспроизводимое действие, вторгаясь в сложную многоэлементную систему, каковой, в частности, является и организация, вызывает целый ряд прогнозируемых и непрогнозируемых последствий, которые оцениваются в зависимости от выживания организации как способствующие этому процессу (функциональные) или наоборот — имеющие негативные последствия для ее выживания (дисфункциональные). Выделяются также и не влияющие на выживание системы и ее отдельных элементов факторы изменений, т.е. нейтральные.

Различные типы «дисфункций» в организации изучались А. Годднером, Г. Саймоном, Ф. Селзником, А. Этциони, М. Крозье и другими авторами. Дисфункция в организации рассматривалась как незапланированный, отрицательный и непредвиденный (побочный) эффект от сознательно запланированных действий с заданным результатом, который обычно сосуществует с нейтральным и общим позитивным итогом, с точки зрения функционирования системы. Возникновение дисфункций является, по мнению авторов исследований, результатом множественности, неоднозначности последствий любого из предпринимаемых менеджером действий, необходимых для функционирования организационной социальной системы, а также сложности строения организационных систем и их многофункциональности. Примерами таких дисфункций организационного развития являются неизбежные негативные последствия неких оправданных решений, с точки зрения целевых задач или выживания системы в целом. Так к ним относят: как изменения в структуре организации, связанные с формализацией системы деловых отношений, которая ведет к снижению мотивации и активности сотрудников (собственно бюрократизация), так и другие структурные изменения. Такие, например, как внедрение централизованных систем управления, в которых происходит «закупорка» каналов информации и перегрузка линейно-штабной структуры управления и другие. Кроме вышеназванных структурных дисфункций к ним относят и другие — связанные с переводом системы управления на режим работы в модели открытых систем (сетевая система управления), где наряду с повышением гибкости и адаптивности системы, происходит одновременно снижение предсказуемости, определенности и эффективности использования наличных внутренних ресурсов организации. К дисфункциям в организации также относят и другие попытки изменений, такие как внедрение коллективных форм подготовки и принятия управленческих решений (так называемый «дискуссионный паралич»), а также стремление к максимальной реализации принципа делегирования полномочий, порождающее проблему возрастания затрат на координацию и в конечном счете снижение управляемости всей системы.

В методическом отношении понятие «дисфункции» в организации указывает на различие в понимании цели и социальной функции, ориентирует управленца не на устранение любых отклонений от нормативистских предписаний, а на анализ природы их возникновения в системном аспекте и поиск механизмов, смягчающих их негативные последствия.

В нормативистских концепциях организационного развития понятия «дисфункция» и «патология» объединяются — и то и другое рассматривается как определенное отклонение в системе организационного управления. Отличие патологии от дисфункции в том, что патология рассматривается как отклонение от нормы, которое носит не только нежелательный, но и неизбежный характер, эффект от которого можно смягчить, но нельзя устранить. Таким образом, патология рассматривается как фактор или совокупность факторов, вызывающих в организации значительное отклонение от нормы с негативными последствиями для ее выживания, функционирования или развития. Отклонение от нормы определяется на основе сопоставления исходной концептуальной модели построения структуры организации с реальными результатами такого изменения, либо с принятыми в данной организационной культуре ценностными представлениями и идеалами [А.И. Пригожин]. Обычно рациональная логика побуждает управленца к вмешательству в целях устранения причины, вызвавшей отклонение от нормы. Попытки проектирования изменений и переконструирования системы не всегда дают должный эффект, а в случаях их укорененности в ценностях и идеалах самих работников организации, как правило, дают нейтральный или отрицательный результат.

Правомерность рассмотрения любого значительного отклонения от нормы как патологии неоднократно ставилось под сомнение. Понятие «организационная патология» подвергалось критике с различных сторон. Так, противники нормативистских и волюнтаристских концепций считали, что понятие «организационные патологии» базируется на некой универсальной, заданной вне времени и ситуации норме. Р. Мертон критикует это понятие за игнорирование множественности и неоднозначности последствий любого социального действия для социальной системы и ее подсистем. С точки зрения конфликтно-игровой модели организации и особенно модели приращения (социальных норм или образцов организационного поведения) весьма относительно становится само понятие «патология». Так как то, что сегодня воспринимается как организационная патология, завтра может дать новые принципы взаимоотношений в организации, которые позволили бы ей перейти на новый этап организационного развития [М. Крозье].

Критики инновационных методов развития организации указывали на мифологичность принципов, на которых базируется допущение о высокой пластичности и адаптивной способности организационных систем [Т. Бернс]. Механизм сопротивления радикальным изменениям основывается на том, что структурные перестройки затрагивают помимо формальной и другие подсистемы социальной организации: кооперированную, которая обеспечивает нормальный карьерный рост работника, и политическую, где происходит борьба за власть и контроль над организацией. При радикальных изменениях ставятся под сомнение реализация личных и групповых интересов, связанных со сферой контроля, что приводит к активизации борьбы за власть внутри организации, сопротивление

переменам и нововведениям, что в свою очередь может привести к полной дезорганизации системы управления.

Признаками таких организационных патологий в развитии организации являются генерируемые бюрократией типы патологических реакций работников, воспитанных в условиях традиционной системы управления, так как они оказываются в непривычных для себя условиях неопределенности. К первому типу таких реакций относятся нарушения принятой системы формальной иерархии и установление постоянных прямых и неформальных связей между первым руководителем и определенной группой администраторов низшего уровня в обход непосредственных начальников. Такие изменения являются следствием того, что возникающие в условиях постоянной неопределенности проблемы могут быть решены лишь на самом верху. В результате наблюдается излишняя нагрузка у руководителей высшего уровня, недовольство руководителей промежуточных инстанций, подмена формальных отношений неформальными и в результате — дезинтеграция системы.

Второй тип патологической реакции обусловлен стремлением решить проблемы взаимодействия в условиях неопределенности традиционными средствами, т.е. созданием новых ветвей управленческой иерархии. Как правило, бюрократическая реакция на усложнение системы управления заключается в стремлении переложить проблемы взаимодействия подразделений и их интеграции в рамках организации на вновь создаваемые отделы и службы. Метод достаточно простой: если есть новая проблема, то под ее решение создается новая структура, которая обязана ее решить. Такова классическая бюрократическая логика решения управленческих задач. Парадокс этой проблемы в том, что специалисты в новом отделе не очень заинтересованы в том, чтобы решить ее, иначе их деятельность будет меньше финансироваться, они будут иметь меньше влияния в организации и т.д. Решение этой проблемы западными исследователями виделось в создании временных структур — всевозможных бюро, комитетов и т.п. структур, призванных в отведенное для их функционирования время, и в рамках выделенных средств решить проблему и прекратить свою деятельность.

Стратегия преодоления организационных и бюрократических патологий в развитии административных и других видов управленческих организаций разрабатывалась также в рамках антисистемных подходов, которые наравне с неoinституциональным, ситуационным, организационно-экологическим и другими, могут быть отнесены к числу инвайроментальных теорий организации, где используется своеобразное представление о внешней среде организации как о культурной среде. В рамках антисистемного подхода внимание сосредотачивается не на описании организации как социальной целостности, а на изучении сферы индивидуального и коллективного сознания и выявления механизмов, смыслов и мотивов поведения отдельных индивидов и их профессиональных или социальных групп, их сотрудничества или противоборства. В радикальных версиях антисистемного подхода отрицается сама оправданность применения к организации понятия система, а также наличие у нее по-

стоянной структуры и целей. Организационные цели организации как единой структуры подменяются целями индивидов (акторов) и групп, формирующих временные коалиции или противоборствующие друг с другом [Д. Сильверман, К. Вейк]. Согласно этой крайней форме антисистемного подхода, организация вообще не имеет четкой структуры, а цели развития такой организации определяются через равнодействующую целей различных индивидов и групп. Она не может рассматриваться в качестве самостоятельного объекта изучения и представляет собой некий фон, организационно-культурологическую среду, где протекают универсальные социальные процессы.

Таким образом, антисистемный подход соединяется с теорией сетей, которая определяет, что выходом из бюрократического тупика в развитии организации является достижение ею большей открытости и прозрачности для контроля со стороны общественности, что, в свою очередь, невозможно без существования развитых институтов гражданского общества. То есть выход видится не в создании все новых и новых государственных структур, а наоборот в придании им полугосударственного статуса, подконтрольного как политической власти, так и общественному мнению. Конечно, это потребует принципиального изменения самой, обычно закрытой и замкнутой на саму себя, традиционной государственной системы управления. Общность методологического подхода состоит в том, чтобы изменения во внешней среде организации отражались на ее внутренней структуре и соответствующей эффективности ее деятельности. Причем сама организация оказывает влияние на формирование новой социокультурной среды в своей сфере деятельности.

#### **10.4. Роль инновационного потенциала в организационном развитии**

В современной организационной теории инновация трактуется обычно как социокультурный процесс, связанный со сменой последовательных фаз освоения новшества (жизненный цикл инновации). Можно выделить два типа моделей, описывающих этот процесс: индивидуально-ориентированные модели, в которых инновация рассматривается через призму изменения отношения работников организации к новшеству (когнитивная модель), а также организационно-ориентированные модели. Типичная модель первого типа воспроизводит инновационный процесс, состоящий из трех фаз: 1) разработка новшества (формирование концепции) и документальное описание новшества; 2) подготовка и принятие решения о его внедрении (выработка альтернатив, отбор критерия эффективности внедрения, просчет последствий, подготовка решения); 3) реализация решения (преодоление сопротивления и рутинизация нововведения).

В организационно-ориентированной модели инновационный процесс рассматривается как созидательный процесс формирования принципиально новых, ранее не существовавших конфигураций, обеспечивающих распространение (диффузию) новшества, а инновации — как жизненный цикл структурно-функциональных измене-

ний в социальной системе и одновременно изменений в символических структурах ее членов. В качестве типичной может быть названа модель Д. Миллоу, включающая следующие фазы: концептуализация новшества; принципиальное принятие инновации; приобретение ресурсов; реализация инновационной концепции; институционализация результатов. Важное значение в указанных моделях имеют восприятие нововведений работниками, подготовка управленческих решений, касающихся изменений (административных и коллективных). Большое внимание уделяется оценке риска, контролю за процессом нововведения, технологии их реализации, преодолению сопротивления изменениям, формированию инновационной культуры.

Существуют различные мнения относительно источников, стимулирующих планируемые изменения; в рамках инновационных концепций развития по этому поводу можно выделить два основных подхода. В первом и наиболее распространенном подходе, процесс организационного развития рассматривается как эндогенный, т.е. побуждаемый прежде всего внутриорганизационными проблемами — конфликтом, несоответствием ожиданий реальности и др. [М. Киртон, У. Кэммерер, С. Сигел и др.]. Второй подход связан с фиксацией экзогенного характера процесса и совмещает инновационный взгляд на природу организационных изменений с инвайроментальным подходом к проблемам описания функционирования организации. Примером такого подхода является концепция стратегического управления организацией, которую разрабатывали И. Ансофф, К. Арджирис, Р. Данкан и др. Отличительной его чертой является то, что активная инновационная позиция, определяющая разработку и реализацию стратегии организации, побуждается динамикой внешней рыночной среды (рынок, ресурсы) и направлена на внешнюю среду.

В нашей стране инновационные концепции развития организации получили распространение в конце 70-х — начале 80-х годов. Ее основные разработчики — Н.И. Лапин, А.И. Пригожин, Б.З. Сазонов, В.С. Дудченко — основное внимание уделяли проблемам подготовки конвенционального проекта изменений и технологии его реализации, преодоления консерватизма организационной среды. В этом случае проект изменений рассматривался как совокупность идеальных представлений о желательном состоянии организации, как некий «опредмеченный идеал» или некоторый желательный эффект. Суть организационного развития сводилась к процессу создания условий для перевода организации из «реального состояния» в «желаемое» или инструмента для достижения этой цели [А.И. Пригожин]. Процесс целедостижения или создания средств для достижения цели трактуется как организационное развитие. Большое значение имеют здесь оценка ситуации и выработка конвенционально приемлемого коллективного проекта, обеспечение процесса его реализации. Любые качественные изменения в рамках данной концепции понимаются как позитивные и самоценные для организации, даже если они препятствуют режиму ее нормального функционирования. При этом за основу берется принципиальное



противопоставление организационного развития функционированию организации.

В итоге необходимо отметить, что, несмотря на очевидные успехи прикладной инноватики в социально-экономических сферах ее применения в конкретных организациях, нельзя сказать, что проблема бюрократических «дисфункций» и «патологий» решена хотя бы частично. Тем более это трудно представить в политической социологии, как в теории, так и на практике. Однако теоретические и практические направления разработки этой проблемы — бюрократического или административного управления в различных организациях самого разнообразного уровня, на наш взгляд, просматриваются и требуют дальнейшего научного исследования.

## ЛИТЕРАТУРА

Ашин Г.К. Философия мировой политики. Актуальные проблемы. Учеб. пособие. М., 2000.

Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1.

Мертон Р. Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль. М., 1994.

Пригожин А.И. Социология организаций. М., 1980.

Argyris C. Personality and Organizations. N.Y., 1957.

Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon. Chicago, 1964.

Freeman J., Hanna M. Setting the Record Straight on Organization Ecology // A.J.S. 1989. Vol. 95. № 2.

Goodman P.S., Kurke L.B. Studies of Change in Organizations. A Status Report // Change in Organizations: New Perspectives on Theory, Research, and Practice. San Francisco (Cal). 1982.

Merton R. Social Theory and Social Structure. N.Y., 1957.

Mintzberg G.H. Power in and around Organizations. N.Y., 1983.

Parkard V. The Pyramid Climbers. N.Y., 1966.

Parsons T. Structure of Social Action. N.Y., 1938.

Bennis W.G. Organization Development Reading. Addison-Wesley, 1967.

Child J., Kieser A. Development of Organizations over Time // Handbook of Organizational Design. N.Y., Oxford. 1981. Vol. 1.

Weber M. From Max Weber. Essays. N.Y., 1946.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Теория организационного развития, социальная природа организаций, административная и бюрократическая формы организации, основные концепции бюрократии, классическая школа организации и управления (школа научного управления), менеджерализм, инновационный потенциал в организационном развитии, организационное поведение, рациональный выбор в теории организации.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Назовите основные понятия теории организации.
2. Место концепции организационного развития в теории организации.
3. Назовите основные современные концепции бюрократии.

4. Покажите в чем различия между административной (формальной) и бюрократической формами организации.

5. Перечислите основные бюрократические патологии в организациях.

6. Определите роль инновации в развитии организации.

7. Назовите основные методы и стратегии в преодолении бюрократического развития организации.