

А. В. Комарова
г. Санкт-Петербург, Россия

**Государственная гражданская служба:
наследие Р. Мертона в области функционального анализа**

В статье проведен анализ бюрократической организации, примером которой выступает государственная гражданская служба, с позиций функционального анализа в трактовке идей Р. Мертона. Уделено внимание положительным чертам (оперативность, работоспособность, действенность) и недостаткам бюрократических структур (формализм, конформизм).

Ключевые слова: государственная гражданская служба, бюрократическая организация, функциональный подход, конформизм, дисфункции.

A. V. Komarova
St. Petersburg, Russia

State Civil Service: the Heritage of R. Merton in the Field of the Functional Analysis

The analysis of the bureaucratic organization from the positions of the functional analysis of R. Merton ideas is made in the given article. The example of such organization is the state civil service. The attention is paid to positive lines (efficiency, working capacity, effectiveness) and to lacks of bureaucratic structures (formalism, conformism).

Keywords: state civil service, bureaucratic organization, functional approach, conformism, dysfunctions.

«Государственная гражданская служба» – понятие сложносоставное. Обратимся к анализу его составных частей. Под «службой» понимают вид общественной деятельности людей, работу, профессиональное занятие. Кроме того, служба – это долг, верность, готовность защищать общественный или групповой интерес. Таким образом, соотнесение понятий «служба» и «государство» раскрывает содержание изучаемого понятия, которое означает служение государству, а в современной трактовке – процесс государственного управления.

При изучении государственной службы особый интерес представляет функциональный подход. В логике этого подхода государственная служба представляет собой структурно-фрагментированное образование, где каждый элемент имеет функциональное назначение. Под структурой в этом случае понимается совокуп-

ность элементов, связанных между собой отношениями зависимости или функциональными отношениями.

В российской социологии существует богатая традиция изучения творчества классика американской социологической мысли Роберта Мертона [1; 2; 3; 5].

Государственная гражданская служба относится к типу бюрократических организаций. Основатель функционального подхода Р. Мертон выделил несколько типов бюрократии: частное предпринимательство, государственные службы, политические механизмы, религиозные ордена.

«Формальная, рационально организованная социальная структура предполагает строго установленный образ деятельности, в котором (в идеальном случае) каждый ряд действий функционально связан с целями организации» [4, с. 323]. В таких формальных организациях су-

существует ряд должностей; социальные статусы, расположенные в иерархическом порядке; обязанности; права и привилегии; определяющие всё это правила. К примеру, для государственной гражданской службы такими правилами являются: устав, законы, регламенты и т. п. Каждая из подобных должностей «содержит сферу вменяемой компетенции и ответственности» [4, с. 323].

При этом право руководства (авторитет) является частью должности (происходит из признания статуса должностного лица), а не лица, исполняющего должностные обязанности. Соответственно, если это лицо покинет замещаемую должность, оно уже не будет иметь тот же статус, права, обязанности и привилегии, что и раньше. При уходе должность остаётся как таковая, а люди, занимающие её, меняются.

По замечанию Р. Мертон, в подобных организациях принятый способ поведения предполагает формальность и социальную дистанцию в отношениях между людьми, работающими в данной организации. Отсюда вытекает формальность в отношениях между государственными служащими. Р. Мертон называет это «социальным ритуалом», который обеспечивает поддержание порядка во взаимоотношениях между людьми, занимающими различные должности. В этих правилах существует положительный момент: поддержание дистанции и уважение занимаемых статусных позиций между людьми ведёт к ограничению личных контактов, к уменьшению конфликтов. Следовательно, возникает возможность предсказать поведение других участников организации, или образуется «стабильный ряд взаимных ожиданий» [4, с. 323].

Подобная формализация в отношениях помогает в работе, несмотря на то, что между сотрудниками могут быть негативные отношения. Тем самым «... подчинённый защищён от произвольных действий своего начальника, поскольку взаимно признанный ряд правил сдерживает поступки каждого» [4, с. 324].

Р. Мертон считает, что бюрократия является идеальным примером формальной организации. Для выполнения какого-либо вида деятельности необходимо распределение обязанностей между людьми, которые занимают ту или иную должность. Как же происходит назначение на должность? Р. Мертон считает, что есть два пути: либо через объективную процедуру установления квалификации, либо в соответствии со способностями, то есть посредством экзамена.

Подобная практика существует в современной России. Претенденты на должность обязаны иметь документы, подтверждающие их образование по специальности или сдать квалификационный экзамен. Правда, есть и ещё один путь: назначение на должность производится руководителем, который согласно своему статусу имеет на это право.

Р. Мертон отмечает наличие стабильного положения у лиц, замещающих должности в бюрократических организациях. Как правило, они пребывают там довольно долгое время. Бюрократия стремится обезопасить своих служащих от страха остаться без работы. Служащим гарантируется стабильное пребывание в должности, достойная пенсия, различные премии и денежные пособия, возрастающий денежный оклад, продвижение по службе. Всё это помогает мотивировать работников к добросовестному исполнению служебных обязанностей, согласно сформированным правилам, инструкциям, регламентам. «Именно бюрократическая структура обращается к полной ликвидации личных взаимоотношений и нерациональных соображений (враждебности, страха)», – считает Р. Мертон [4, с. 325].

Инструменты и оборудование, необходимое для работы (средства производства), в современном мире всё в большей степени переходят в распоряжение бюрократических структур: частных или государственных. Поэтому, чтобы зарабатывать на жизнь, человек вынужден наниматься в подобную организацию.

Этим объясняется неуклонный рост численности работников бюрократических структур, что мы можем наблюдать в современной России. С подобным положением дел связана проводимая в стране реформа государственной службы, целью которой является сокращение численности государственных служащих и устранение дублирования выполняемых ими функций. Характерная черта бюрократии – избегание публичного обсуждения своих методов, технологий работы.

Проанализировав позитивные достижения бюрократической организации, Р. Мертон переходит к анализу её недостатков. Он обращает внимание на то, что в общественном сознании «мерзкий гибрид, бюрократ – стал эпитетом, бранным словом» [4, с. 326]. Р. Мертон полагает, что бюрократическая структура оказывает на человека определённое давление, стремясь к тому, чтобы он был дисциплинированным (то есть имел надёжность реакции); исполнительным; предусмотрительным.

Таким образом, дисциплина, призванная изначально служить выполнению целей организации, превращается в самоцель, становится ценностью для человека. Это обеспечивает его конформизм, по отношению к правилам организации. Бюрократ начинает стремиться «... с настойчивостью, не вызывающей сомнений, к педантичному исполнению правил и к формализованным процедурам» [4, с. 329]. Такое поведение может вначале приносить пользу, однако затем оно приводит к нежеланию чиновников быть гибкими и принимать самостоятельные решения. Возникает служебная нетерпимость, волокита. В итоге бюрократ возводит правило, которое уже давно перестало способствовать целям организации, в ранг непререкаемого, а значит, он не способен его перейти и не способен помочь своим клиентам. (Р. Мертон называет людей, пользующихся услугами бюрократических организаций, клиентами. Он описывает структурные источ-

ники такого поведения, называемого им «сверхконформизм». Они же являются источниками дисфункций (нежелательных последствий) в работе бюрократии). Возможно, это и есть те механизмы, посредством которых осуществляются функции и которые пришли в негодность и уже не дают хороших результатов.

Почему же чиновник стремится следовать установленным правилам? Р. Мертон находит ответ на этот вопрос в структуре бюрократической организации и выгодах, которые она даёт своим служащим. Чиновники, понимая положительные стороны, которые даёт им организация, стремятся сохранить своё место и поэтому усердно выполняют предписания. Как следствие проявляется робость, консерватизм, формализм.

Как отмечает Р. Мертон, среди чиновников «конкуренция относительно невелика, поскольку продвижение по службе зависит от старшинства» [4, с. 330]. Однако такое положение дел порождает следствия: бюрократы стремятся защищать существующее положение дел; они пекутся, в первую очередь, о своих интересах и лишь потом о клиентах или вышших должностных лицах.

Другая проблема, которую отмечает Р. Мертон, связана с «нормой обезличенности». «Как эта норма, так и тенденция “разбивать идею по категориям”, которая развивается из доминантной роли общих, абстрактных правил, становится причиной конфликта в контактах бюрократа с обществом или заказчиками» [4, с. 332]. Это происходит потому, что чиновники сводят на нет личные отношения, раскладывают, сортируют частные проблемы по общим категориям и игнорируют исключительные детали какого-либо случая. Поведение чиновника обижает клиента, который уверен в особенности своей проблемы и требует к ней индивидуального подхода. Бюрократа обвиняют в надменности, высокомерии, чёрствости. Протест клиента или попытка его обращения к другому чиновнику не одобряется в

сфере бюрократов. Действует дух корпоративной солидарности. В отличие от дел с частной компанией клиент не имеет возможности выбора, так как большинство государственных услуг производится именно бюрократией. Возникает диссонанс между представлением клиента о чиновнике как «слуге народа» и властными полномочиями, надменностью, которую демонстрирует последний.

Другая причина конфликта между чиновником и клиентом возникает как раз из-за отсутствия формализованных, обезличенных отношений там, где они необходимы. По словам Р. Мертон, «замена безличного рассмотрения на личное внутри структуры сталкивается с широко распространённым неодобрением и характеризуется такими эпитетами, как взяточничество, фаворитизм, семейственность и т. п.» [4, с. 335].

Суть неодобрительной реакции на замену безличных отношений лично окрашенными Р. Мертон объясняет латентной функцией сохранения бюрократии. Поскольку бюрократия организована как «вторичная групповая структура», замена безличных отношений на личные, то есть создание первичной группы, разрушает бюрократическую структуру.

Таким образом, проблема изучения государственной службы всегда вызывала интерес у классиков социологической мысли. Р. Мертон, исследуя природу бюрократии, признавал функциональность чиновничества, которая выражалась в дисциплине, точности, надёжности. В то же время чиновничеству присущи и дисфункциональные характеристики – сверхконформизм, фаворитизм, взяточничество, формализм.

Список литературы

1. Громов И. А., Мацкевич А. Ю., Семенов В. А. Западная теоретическая социология. СПб. : Радуга, 1996. 526 с.
2. История социологии / отв. ред. Г. В. Осипов, В. П. Култыгин М. : Норма, 2009. 1104 с.
3. Зарубин В. Г., Мартыянова Н. А. Концепция структурного функционализма Роберта К. Мертона. СПб. : Легион, 2010. 157 с.
4. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М. : АСТ, 2006. 873 с.
5. XX век. Стабилизационное сознание и социологическая теория в век кризиса. История теоретической социологии / под ред. Ю. Н. Давыдова. М. : Академический проект, 2010. 308 с.

Рукопись поступила в редакцию 10.04.2011