

УДК 321

О.В. ЗАБРОДІНА

**АДХОКРАТІЯ ЯК СПОСІБ ПОДОЛАННЯ БЮРОКРАТИЗМУ В ПОЛІТИЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

**Забродіна Олена Валентинівна** – здобувач кафедри політології Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

Розглядається сутність адхократії як виду бюрократії. Аналізуються концепції адхократії В. Бенніса, Е.Тоффлера, Р. Мертона, Г. Мінцберга та інших. Показано, що в політичному управлінні адхократія є ефективним способом подолання бюрократизму.

**Ключові слова:** політичне управління, апаратна бюрократія, професійна бюрократія, адхократія, матрична структура, бюрократизм.

Рассматривается сущность адхократии как вида бюрократии. Анализируются концепции адхократии У.Бенниса, Э. Тоффлера, Р. Мертона, Г. Минцберга и других. Показано, что в политическом управлении адхократия является эффективным способом преодоления бюрократизма.

**Ключевые слова:** политическое управление, аппаратная бюрократия, профессиональная бюрократия, адхократия, матричная структура, бюрократизм.

The essence of the adhocracy as a form of bureaucracy. Analyzes the concept of adhocracy of W. Bennis, A. Toffler, R. Merton, H. Mintzberg and others. It is shown that in the political management of the adhocracy is the efficiency of a way to overcome the bureaucratism.

**Keywords:** political management, hardware bureaucracy, professional bureaucracy, adhocracy, the matrix structure, bureaucratism.

© О.В. Забродіна, 2013

**Постановка проблеми.** У менеджменті адхократію часто розглядають як систему заходів для подолання бюрократичних тенденцій у господарському житті й підвищення ефективності системи управління. Мова йде про особливу конфігурацію, яка здатна об'єднати фахівців різних професій у злагоджено функціонуючі ad hoc (від лат. – спеціально для цього випадку) проектні команди. Адхократія являє собою стиль керування, що характеризується високим ступенем свободи співробітників, переважно неформальним характером взаємодії персоналу тощо. Найважливішим параметром адхократії є компетентність [1, с. 64].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Незважаючи на те, що багато дослідників вважають адхократію небюрократичною формою управління організацією, вона все ж таки являє собою апарат управління, що складається із працівників, які професійно виконують управлінські функції. Основна відмінність адхократії від інших бюрократичних форм полягає в тому, що ця форма управління має нові якісні відмінності від раціональної бюрократії, описаної Максом Вебером, позбавлена багатьох її недоліків, найбільш ефективна в сучасних умовах і має перспективне майбутнє.

Роберт Мертон розглядає адхократію як одну із видів бюрократії, разом з апаратною або класичною та професійною бюрократіями (див.: [3]). Апаратна або класична бюрократія повністю відповідає концепції М. Вебера. За такого виду бюрократії працівники сфери управління досить рідко використовують професійні знання, оскільки їх основний обов'язок – виконання загальних управлінських функцій. Головним достоїнством апаратної бюрократії є стабільність функціонування

організації і роботи органу її управління. Чіткий розподіл праці, стандартизація та уніфікація усієї діяльності, які притаманні бюрократії, знижують ймовірність помилок і, отже, значно скорочують час рольового навчання працівників сфери управління. Формалізація при цьому забезпечує стабільність і злагодженість роботи, а централізація гарантує надійність функціонування системи управління. Разом із тим апаратній бюрократії притаманні й суттєві недоліки, найголовнішим з яких є загроза проявів елементарного бюрократизму. Апаратна бюрократія є неефективною в умовах, що постійно змінюються, а також при виникненні нестандартних ситуацій, оскільки в цьому разі вона зазвичай приймає неадекватні і несвоечасні управлінські рішення.

Професійна бюрократія передбачає наявність у керівників та управлінського персоналу глибоких теоретичних і практичних знань у вузьких сферах діяльності, що обмежені рольовими вимогами. Характерними ознаками діяльності професійних бюрократів є високий ступінь спеціалізації і компетентності. Як результат професійна бюрократія (порівняно з апаратною) меншою мірою формалізована, а в керівників та менеджерів з'являється більше свободи в ухваленні управлінських рішень у рамках своєї ролі, оскільки вище керівництво не так добре обізнане у вирішенні вузьких і специфічних завдань діяльності організації. До достоїнств професійної бюрократії відноситься можливість вирішення неординарних завдань, що потребують застосування професійних знань, а також досить високу мотивацію працівників на досягнення цілей організації чи групи, а не особистих цілей.

Поряд із цим за такої форми управління знач-

ною мірою послаблюється контроль за діяльністю з боку вищого керівництва, що дає керівникам нижчого рівня значно більшу свободу для творчості при вирішенні управлінських проблем. Проте ефективність професійної бюрократії різко знижується в тих випадках, коли організація функціонує в стабільних або незмінних умовах, тобто коли основні елементи організації не підпадають під постійний вплив з боку зовнішнього середовища. За цієї обставини потрібні додаткові витрати на навчання працівників управління організацій, що функціонують в умовах нестабільного середовища, оскільки від них вимагаються знання, які необхідні в умовах невизначеності, а також уміння мобілізувати свої сили, знання, уміння і навички у залежності від ситуації. За цих умов ускладнюються й форми використання влади, коли окрім влади примусу і винагороди мають активно застосовуватися інформаційна та експертна влада.

Адхократична бюрократія являє собою швидко змінювану адаптивну структуру, яка організована навколо проблем, котрі вирішуються групами спеціалістів з різноманітними професійними знаннями, що підібрані відповідно до ситуації. Така більш гнучка форма бюрократії кардинально відрізняється від моделі раціональної бюрократії М. Вебера. По-перше, у працівників сфери управління з адхократичною формою немає чіткого розподілу функцій та чіткої ієрархії. По-друге, тут відмічається мінімальна формалізація спільної діяльності. По-третє, спостерігається високий рівень вертикальної диференціації адхократії, тобто основні працівники сфери управління – це професіонали в надзвичайно вузьких сферах діяльності. При цьому сама організація, що використовує адхократичну форму бюрократичного управління, характеризується, як правило, низьким рівнем вертикальної диференціації.

Основна відмінність адхократії від інших бюрократичних форм управління полягає в тому, що саме ця форма управління має нові якісні відмінності від моделі раціональної бюрократії М. Вебера. Вона позбавлена багатьох недоліків, притаманних веберівській моделі, і є найбільш ефективною не тільки в сучасних умовах, але й має досить велику перспективу в майбутньому.

У цілому адхократії можуть існувати усередині бюрократичної організації як мобільні тимчасові групи, створені для вирішення спеціальних завдань, які не може вирішувати організація в цілому. Адхократія має характеристики горизонтальної або неієрархічної організації, де, в основному, діють команди працівників, що володіють знаннями, наділені повноваженнями й самоврядні. Тобто адхократія – це організаційна структура, основу якої становлять тимчасові робочі групи, які збираються для вирішення якогось одного завдання або проекту, а після завершення роботи розпускаються й створюються заново для наступного завдання.

Адхократію також часто називають «партисипативною системою», «системою 4», «теорією» і «небюрократичною організацією». Наприклад, адхократія «система 4» – це одна з моделей стилю ке-

рівництва з максимумом участі виконавців у керуванні, розроблена Ренсісом Лайкертом [2, с. 203].

**Мета дослідження.** Виявлення адхократичних тенденцій у політичному управлінні сучасного суспільства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Термін «адхократія» був уведений у науковий обіг в 1960-і рр. Уорреном Беннісом, а потім популяризований Елвіном Тоффлером.

На думку Ворена Бенніса, адхократія являє собою «адаптивну структуру, що швидко змінюється, організовану навколо проблем, які вирішуються групами фахівців з різними професійними знаннями, підібраними відповідно до ситуації» [6, р. 81]. Дана форма бюрократії кардинально відрізняється від моделі раціональної бюрократії М. Вебера. По-перше, у керуючих відсутні суворий поділ праці, чітка ієрархія. По-друге, відзначається мінімальна формалізація діяльності. По-третє, спостерігається високий ступінь вертикальної диференціації адхократії, тобто основні керівники – це професіонали в дуже вузьких сферах; при цьому організація, що використовує цю форму управління, характеризується, як правило, низьким ступенем вертикальної диференціації.

Детально концепція адхократії була описана Е. Тоффлером у книзі «Шок майбутнього» (1970). На його думку, адхократія – це небюрократична, мережна організація. «Така форма вже характерна для юридичних і консалтингових фірм, а також університетів, що здійснюють дослідницьку роботу. Такі організації й установи повинні пристосовуватися до постійно мінливого набору проектів, кожний з яких вимагає кілька інших комбінацій навичок і ресурсів. Ці організації залежать від безлічі спеціально створених для роботи над конкретним проектом груп або команд і горизонтальних зв'язків між цими відносно автономними групами підприємств», – відзначає Е. Тоффлер.

Таким чином, адхократія – це:

- 1) високоорганічна структура з незначною формалізацією поведінки;
- 2) вузька горизонтальна спеціалізація, заснована на відповідній підготовці співробітників;
- 3) тенденція до об'єднання фахівців у функціональні одиниці при одночасній їхній участі в невеликих проектних командах; використання інструментів взаємодії з метою взаємного узгодження, основного механізму координації всередині команд і між ними;
- 4) вибіркова децентралізація усередині команд, що розташовуються на різних ділянках організації і що включають, у різній пропорції, лінійних менеджерів, фахівців допоміжного персоналу й операційного ядра.

Інноваційна діяльність означає відхід від укорінених схем, а виходить, у справі координації інноваторська організація не може покладатися на жодну з форм стандартизації. Інакше кажучи, вона повинна уникати будь-яких пасток бюрократичних структур, і насамперед «капканів» жорсткого поділу праці, диференціювання організаційних одиниць, надмірної формалізації поведінки й акцентування систем планування й контролю. Але

головне – вона повинна залишатися гнучкою. У цьому зв'язку, Е. Тоффлер відзначає, що адхократії «сьогодні часто – і іноді необачно – змінюють свою внутрішню форму... Величезні структури демонтуються, потім збираються в нові форми й знову демонтуються. Відділи й підрозділи виникають зненацька тільки потім, щоб зникнути в наступній і наступній реорганізаціях» [5, с. 148].

Гнучка органічна будова характерна також і для простих структур, які володіють інноваційними здатностями. Але їх стримує просте зовнішнє середовище, тоді як складна інноваційна діяльність має місце в складному середовищі. Тому тут необхідна гнучка структура іншого типу, яка дозволяє ефективно поєднати різноманітні знання й навички співробітників. Адхократія повинна залучати й наділяти повноваженнями експертів – людей, які набули знання й уміння завдяки фаховій освіті й підготовці. Але, на відміну від професійної бюрократії, для досягнення координації адхократії не може опиратися на стандартизовані навички своїх фахівців, оскільки стандартизація не сприяє інноваціям. Скоріше вона повинна використовувати наявні знання й досвід як базу для створення нових знань і умінь.

Крім того, генерування нових знань і досвіду вимагає комбінування вже існуючих. Тому, не ставлячи свою поведінку в залежність від фаху експертів та диференціювання функціональних одиниць, адхократія повинна ламати звичні кордони спеціалізації й диференціювання. Таким чином, якщо кожний фахівець професійної бюрократії може працювати самотужки, то фахівці адхократії повинні об'єднувати свої зусилля. «Традиційні організації вважають, що їм знайомі всі проблеми й методи. Тому вони можуть доручати експертну оцінку окремому фахівцеві або функціональній групі» [5, с. 223]. В адхократії, навпаки, різні фахівці повинні поєднуватися в багатопрофільні команди, кожна з яких формується для реалізації конкретного інноваційного проекту.

Адхократії необхідні менеджери-інтегратори – співробітники, відповідальні за зв'язки й взаємодії. Вони координують діяльність усередині й між функціональними одиницями й проектними командами. Команди являють собою спеціальні групи для рішення конкретних завдань.

У цілому адхократія передбачає швидке реагування на будь-які зміни в усіх компонентах організації та зовнішнього середовища, їй притаманні максимальна гнучкість і адаптивність по відношенню до ситуації, що постійно змінюється. У таких адхократичних організаціях колективи (або команди) утворюються для вирішення конкретних завдань. Саме тому представники адхократії максимально ефективно діють в умовах матричних або адаптивних організаційних структур управління, причому правила і процедура їхньої діяльності є часто неформальними і суворо не фіксованими, оскільки їх діяльність не може здійснюватися за умов жорсткої формалізації.

Матрична структура, характерна для нецентралізованого керування, сприяє групуванню фахівців одночасно по функціональному й ринковому

принципах. Матрична структура є альтернативою централізованим і децентралізованим структурам, які реалізуються в пірамідальній моделі або моделі «центр-периферія».

У матричній моделі, на відміну від пірамідальної моделі чи моделі «центр-периферія», немає і не може бути вищих або нижчих управлінських центрів. Є лише більша чи менша арена ухвалення рішень та діяльності. Під децентралізацією мається на увазі або ієрархія владних структур – піраміда урядів із градацією їхніх владних повноважень зі зменшенням згори донизу, або наявність центру і периферії. Нецентралізація може бути найкраще концептуалізована і зображена як матриця урядів, повноваження яких настільки розосереджені, що ранг цих урядів взагалі не фіксується. Важливо також враховувати, що за термінами «децентралізація», «децентралізований» та «нецентралізація», «нецентралізований» стоять досить різні явища. Децентралізація передбачає існування центральної влади, центрального уряду, який можна децентралізувати або рецентралізувати за чимось бажаним.

Суттєво відрізняється і структура управління в адхократії. Менеджери адхократії не «керують» у звичному значенні цього слова: вони не стільки видають розпорядження підлеглим, скільки налагоджують взаємодії, здійснюють горизонтальну координацію діяльності команд і підрозділів. Менеджери є фахівцями, які безпосередньо працюють над проектом разом з іншими членами команд.

Опираючись на висококваліфікованих експертів, адхократія – слідом за професійною бюрократією – децентралізована, але специфічним чином (тобто тут можна говорити не про децентралізацію, а скоріше – про нецентралізацію). У адхократії фахівці розподілені по всій структурі: їх особливо багато серед допоміжного персоналу й менеджменту, але чимало й в операційному ядрі. Тому для неї характерна не концентрація влади в операційному ядрі, а «вибірковість», коли влада розподіляється по різних ділянках і рівнях. Децентралізація в умовах адхократії відповідає визначенню селективної децентралізації на горизонтальному і вертикальному рівнях. Право ухвалювати рішення розподілено між менеджерами й менеджерами всіх рівнів ієрархії відповідно до вимог вирішення конкретного завдання. В адхократії ніхто не монополізує владу на інновації. Концепція адхократії була розвинена в роботах Генрі Мінцберга (див.: [4]). Адхократія Г. Мінцберга представлена в більш дрібних, непостійних, часто тимчасових структурах. Звичайно група лінійних менеджерів або фахівців гуртується в невелику команду, що займається одним проектом, продуктом або споживачем. Типові характеристики таких адхократії – неформальна поведінка та вузька спеціалізація. Команди опираються на контакти й взаємну адаптацію між своїми членами й іншими командами. У команд є своє коло повноважень (децентралізація), що забезпечується старшим керівництвом, а масштаб дій і членства в команді може суперечити структурі керування іншою організацією (класична бюрократична організація).

Генрі Мінцберг виділяє два види адхократій: оперативна адхократія працює від імені своїх клієнтів (наприклад, консалтингове агентство), а адміністративна адхократія служить самій собі.

Операційна адхократія здійснює інноваційну діяльність і вирішує завдання безпосередньо за дорученням своїх клієнтів. Фактично кожній операційній адхократії відповідає професійна бюрократія, що здійснює аналогічну, але відносно більш вузькоорієнтовану діяльність. Розглядаючи проблему клієнта, операційна адхократія прагне відшукати нове творче рішення, у той час як професійна бюрократія кваліфікує проблему як одну зі стандартних ситуацій, до якої може бути створена якась типова програма. Для першої характерно дивергентне, орієнтоване на інновації мислення, для другої – конвергентними, обмежуваними вдосконаленнями. Місія в них та ж сама, але «випуск продукції» і «виробничі структури» відрізняються радикально. В обох випадках децентралізована влада належить кваліфікованим фахівцям, але оскільки операційна адхократія прагне створювати щось нове, її фахівці повинні взаємодіяти неформально, за допомогою взаємних узгоджень в органічно структурованих проектних командах. У професійній бюрократії, яка надає стандартні послуги, кожний фахівець здатний функціонувати самостійно, їхня діяльність автоматично координується з роботою колег завдяки стандартизації знань і навичок.

Характерною рисою операційної адхократії є переплетення адміністративної й операційної діяльності. У проектній адхократичній діяльності дуже важко відокремити планування й розробки від виконання. І те, і інше вимагає спеціальних навичок, які накопичуються від проекту до проекту. Тому іноді операційна адхократія навіть не замислюється про розмежування середньої лінії та її операційного ядра. Менеджери середньої ланки управління й допоміжний персонал можуть працювати над проектами разом з операторами.

Крім переваг більш гнучкої організаційної форми, як відзначає Г. Мінцберг, існують і деякі потенційні недоліки, оскільки керівники адхократії приділяють занадто мало часу роботі над стратегією; вони можуть просто захопитися вирішенням проблем, а не перспективним аналізом і підготовкою радикальних, коригувальних програм.

Відмінності між оперативним і стратегічним рішеннями легко розмиваються. З оперативної точки зору, керівники адхократій можуть швидко заплутатися у величезній кількості варіантів рішення конфліктів – реагуючи на поточні проблеми, а не шукаючи нових, революційних напрямків. Таким чином, їх рішення є рішеннями у відповідь, а не на попередження. Г. Мінцберг вважає, що реальна адхократія повинна робити і те, і інше: вивчати зовнішні умови, намагаючись визначити нові напрямки, і встигати із продуктами або послугами, які ці умови вимагають. Інакше кажучи, потрібний баланс між потребою в дії в короткостроковій перспективі й необхідністю довгострокового уявлення про зміни, що відбуваються навколо.

Однак, за Г. Мінцбергом, стратегія в адхокра-

тій виникає скоріше з потоку оперативних рішень, спрямованих на дії, а не з усвідомлених формулювань стратегів. Він відзначає, що планування дій може завести стратегів у пастку діяльності. Надмірна увага до дії найчастіше обмежує гнучкість організації й здатність творчо реагувати на вимоги середовища. Це заважає стратегам абстрагуватися від поточної проблеми для виявлення її причини й пошуку рішень або перешкоджає їм скористатися з нової можливості. Образно висловлюючись, швидкі дії зупиняють кровотечу, але при цьому занадто мало уваги приділяється стану пацієнта в довгостроковій перспективі.

В адміністративній адхократії також діють проектні команди, але перед ними стоїть інша мета. Якщо операційна адхократія реалізує проекти з метою обслуговування клієнтів, то адміністративна адхократія реалізує проекти у власних цілях. На відміну від операційної в адміністративній адхократії чітко виокремлюються адміністративний компонент і операційне ядро, яке як би ізолюване від решти організації, тому адміністративний компонент може бути структурований як адхократія.

За Г. Мінцбергом, ця ізоляція може приймати різні форми. По-перше, коли в організації є особлива потреба в інноваційній діяльності (внаслідок загострення конкуренції або у зв'язку з динамічним розвитком технології), але при цьому її операційне ядро повинне залишатися механістично-бюрократичним, останнє може існувати як незалежна організація. По-друге, організація, працюючи по контрактах з іншими компаніями, може повністю відмовитися від операційного ядра. Це дає їй свободу й дозволяє сконцентруватися на дослідницькій діяльності. По-третє, формою ізоляції може бути автоматизація операційного ядра. Самостійне функціонування операційного ядра майже усуває проблеми прямого й іншого контролю з боку адміністративного компонента. Останньому немає потреби приділяти увагу повсякденним виробничим проблемам, тому він може структуруватися як адхократія, орієнтуючись на зміни й інновації, на проекти з освоєння нових технологій тощо.

Виходячи з вищенаведеного, можна стверджувати, що в адхократіях обох типів відносини між операційним ядром і адміністративним компонентом суттєво відрізняються від аналогічних взаємозв'язків в інших бюрократичних структурах. Якщо в адміністративній адхократії операційне ядро ізолюване й відіграє відносно незначну роль, то в операційній адхократії воно утворює єдине ціле з адміністрацією. В обох випадках потреба у традиційному прямому контролі майже відсутня. Менеджери стосовно інших співробітників виступають скоріше як колеги, ніж як контролери; їхній вплив виникає з компетентності й уміння взаємодіяти з людьми, а не є атрибутом посади. Оскільки значення прямого контролю й формальних повноважень знижується, розходження між лінійними й нелінійними функціями стираються. В адхократії право ухвалювати рішення може належати будь-якому компетентному співробітнику незалежно від займаної ним посади.

Ключову роль в адхократії відіграє допоміжний персонал. По суті, це основна частина адміністративної адхократії, оскільки тут зосереджена більшість фахівців, від яких і залежить дана структура. Операційна адхократія також ґрунтується на експертних знаннях, але тут фахівці працюють і в операційному ядрі, і як допоміжний персонал.

Варто визнати, що у випадку, якщо адміністративна адхократія вдається до бюрократизації, то перед нею неминуче постають серйозні проблеми. Її мета – інноваторство для самої себе, у власній галузі. Але такі умови складної інноваційної діяльності, як динамізм і складність звичайно суперечать інтересам інших організацій. На відміну від операційної адхократії адміністративна адхократія найчастіше нездатна відшукати нових клієнтів, залишаючись у рамках однієї галузі. І тому її перетворення в механістичну бюрократію (природне для виснаженої постійними змінами адміністративної адхократії), підриваючи здатності до інноваторства, зрештою руйнує саму організацію.

**Висновки.** Адміністративний компонент адхократії з'являється у вигляді органічної сукупності менеджерів і фахівців допоміжного персоналу. У професійній бюрократії процес формування стратегії регулюється, по-перше, зовнішніми стосовно структури професійними об'єднаннями, по-друге, самими професіоналами операційного ядра й тільки в останню чергу – адміністраторами. Тому про-

цес спрямовується знизу вгору й ззовні усередину, тоді як у всіх інших бюрократичних структурах процес спрямований згори вниз. На відміну від них контроль над процесом формування стратегії в адхократії не має чіткої локалізації.

Крім того, цей процес може бути репрезентований як формування стратегії, оскільки в даній бюрократичній структурі стратегія не формується свідомо працівниками, а створюється як би підспудно, з окремих рішень. Формулювання – дихотомія реалізації в створенні стратегії, оплот механістичної бюрократії – в адхократії втрачає своє значення.

Якщо проста структура або механістична бюрократія були структурами вчорашнього, а професійна бюрократія й дивізіональна форма – конфігураціями сьогодення, то адхократія – це конфігурація майбутнього. Ця конфігурація адекватна суспільству, рівень освіти й рівень спеціалізації членів якого неухильно зростають; до того ж, люди постійно одержують стимули для засвоєння «системних» підходів – погляду на світ як на єдине ціле, а не сукупність слабо зв'язаних між собою частин. Це конфігурація для середовища, що постійно ускладнюється й вимагає інновацій для дедалі все більш витончених і високоавтоматизованих технічних систем. Тобто ця конфігурація відповідає уявленням людей, упевнених, що організації повинні бути більш демократичними й одночасно менш бюрократичними.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Джой-Меттюз Д. Развитие человеческих ресурсов / Д. Джой-Меттюз, Д. Меггинсон, М. Сюрте; пер. с англ. – М.: Эксмо, 2006. – 429 с.
2. Кравченко А.И. Социология: Учебник для студентов вузов / А.И. Кравченко. – М.: «Академический Проект», Изд. корпорация «Лотос», 1999. – 382 с.
3. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура / Р. Мертон; пер. с англ. – М.: Изд-во «АСТ», «Хранитель», 2006. – 874 с.
4. Минцберг Г. Структура в кулаке. Создание эффективной организации / Г. Минцберг; пер. с англ. – М.: Изд-во «Питер», 2012. – 512 с.
5. Тоффлер Э. Шок будущего / Э. Тоффлер; пер. с англ. – М.: Изд-во «АСТ», 2002. – 557 с.
6. Bennis W.G. Organization development: its nature, origins, and prospects / W.G. Bennis. – Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co., 1969. – viii, 87 p.