

УДК 35:658:321.7

М. Буник

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ БЮРОКРАТИЧНОГО ГОСПОДАРЮВАННЯ У ПРАЦЯХ ЛЮДВІГА ФОН МІЗЕСА

Розглянуто теорію бюрократії Л. фон Мізеса. Показано відмінності підходів Л. Мізеса та М. Вебера до моделювання бюрократичної взаємодії. Зазначено потенціал чіткого розмежування ринкових та бюрократичних механізмів господарювання для критичного переосмислення нового публічного менеджменту та його актуальність для аналізу та планування адміністративних реформ.

**Ключові слова:** ринкове господарювання, бюрократичне господарювання, бюрократизація, новий публічний менеджмент, ринковий механізм, державне втручання.

Л. фон Мізес (1881 – 1973 рр.) відомий, насамперед, як економіст “австрійської школи”, розробник теорії грошей та засобів обігу, дослідник економічних циклів, ліберальний мислитель, послідовний критик соціалізму та будь-якого державного втручання у господарське життя суспільства. Значно менш відомим на сьогодні залишається його науковий доробок у сфері державного управління, особливо аналіз та критика бюрократичного господарювання.

Недостатню увагу науковців до досліджень бюрократії Л. фон Мізесом можна пояснити багатьма чинниками. Це і його економічні праці, які своїм обсягом і значенням відтіняють усі інші його напрацювання, це і теорія бюрократії М. Вебера (сучасника Л. фон Мізеса), яка незмінно домінувала в управлінській науці ХХ ст., це і час появи його “Бюрократії” у 1944 р., коли війна нівелювала все, що не стосувалося безпосередньо виживання, це і несприйняття Л. фон Мізеса соціалістично настроєними політиками, які переважали на той час у Європі, це і небажання чиновників сприймати критику на свою адресу, і навіть прагнення економістів “монополізувати” наукову спадщину теоретика. Але завдання цієї статті полягає не в поясненні, а виправленні цього недоопрацювання.

Останнім часом ситуація почала змінюватися, а інтерес до досліджень бюрократії Л. фон Мізесом зріс. Такі науковці, як П. Петровський, В. Борщевський, О. Кокорська, В. Кокорський, І. Карівець, Д. Вітер, Р. Тагіцадеган та інші звертаються у своїх працях до окремих положень теорії Л. фон Мізеса, однак системний аналіз цієї теорії як концептуальної основи для розвитку науки державного управління чи можливих адміністративних реформ до цього часу відсутній.

Розробку теорії бюрократії зазвичай пов’язують з ім’ям М. Вебера, який сформулював основні засади бюрократичного управління у своїй праці “Економіка і суспільство” [1]. До цих засад належать: чіткий розподіл регулярних службових обов’язків і владних повноважень, призначення на посади осіб із відповідною фаховою освітою і кваліфікацією, ієрархічна структура, веденняписьмової документації, відмежування “бюро” від приватної сфери, повна самовіддача службовця на робочому місці та чітке визначення правил діяльності службовців. Загалом бюрократія розглядалася як певний раціональний механізм, який без “гніву і

пристрасті” виконує поставлені перед ним завдання. Розвиток бюрократії пов’язувався з загальною модерною тенденцією до раціоналізації суспільного життя. Відповідно до цієї тенденції суспільства стають дедалі більше впорядкованими, держави уподібнюються гігантським підприємствам, які управляються людьми, організованими у бюрократичні структури. Бюрократизація базується на неминучості технологічного розвитку в широкому значенні.

Теорію бюрократії М. Вебера можна, однак, розглядати і як певний підсумок тривалого осмислення феномену бюрократії у німецькомовних країнах, де ще на початку XIX ст. утвердилася тенденція до звеличення ролі держави і, відповідно, бюрократії у суспільному житті, аж до її ідеалізації: “державна – це хода Бога у світі; за її основу править влада розуму, який здійснює себе у вигляді волі” [2]. Державна розглядалася як втілення вищої раціональності, а державний службовець – носієм компетентності, яка не може піддаватися сумніву звичайними громадянами. Бюрократія трактувалася не як виконавець волі народу, а як його провідна, найбільш освічена і прогресивна верства. У 1981 р. ректор Страсбурзького університету і фахівець з державного управління Г. Ф. Кнапп зазначав: “Наші державні службовці... ніколи більше не віддадуть важелі управління, навіть парламентській більшості, з якою ми знаємо як поводитися в майстерний спосіб. Жодна влада не буде такою бажаною і так вдячно сприйнятою, як влада благородних і високоосвічених службовців. Німецька держава є державою службовців – і ми сподіваємось, що вона у цьому сенсі такою й залишиться” [3].

Такі уявлення стали однією з причин дедалі більшої бюрократизації суспільного життя, аж до становлення у першій половині XX ст. у деяких країнах тоталітарних режимів. Власне переосмисленню ролі бюрократії у суспільному житті, її впливу на демократичні та економічні процеси, на світогляд і поведінку окремих індивідів і присвячена написана Л. фон Мізесом “Бюрократія”.

У своїй праці Л. фон Мізес опирається на концептуальну модель суспільства сформульовану його попередниками з австрійської школи політичної економії К. Менгером [4] та О. фон Бьом-Баверком [5], згідно з якою суспільство складається з самодостатніх індивідів, кожен з яких має власні ціннісні пріоритети і прагне досягти певних цілей. Відмінність між цими пріоритетами та цілями створюють основу для взаємовигідного обміну. Обмін здійснюється добровільно за економічними законами, які подібно до природних не залежать від людської волі. Такий обмін служить найкращим механізмом досягнення індивідуальних цілей і загального блага. Владне втручання може порушити цей взаємовигідний обмін, зміщуючи вигоду на користь того чи іншого суб’єкта, але не може відмінити дію економічних законів. Це означає, що зовнішнє втручання може мати тільки короткочасовий ефект, оскільки порушений “природний” обмін буде прагнути до самовідновлення [6].

Виходячи з цієї моделі держава повинна або відмовитися від втручання, або, щоб досягнути своїх цілей, знову і знову втручатися. Необхідність постійного втручання призводить до розвитку бюрократичного апарату. Бюрократія, отже, є не результатом раціоналізації суспільного життя, як вважав М. Вебер, а результатом збільшення втручання держави в життя суспільства.

Для чого втручатися державі в життя суспільства? Відповідь Л. фон Мізеса – політика, бажання політичних партій контролювати все і вся, і в такий спосіб вирішувати всі суспільні проблеми. Йдеться, звичайно ж, про соціалістів, які вважають, що існуючий “природний” обмін (ринок) є несправедливим, що він

породжує експлуатацію людини людиною, прагнення до збагачення, егоїстичне відчуження і моральну деградації. На їхню думку утворення великих монопольних підприємств призводить до бюрократизації і формування прошарку неконтрольованих управлінців-олігархів. Цим олігархам повинна протистояти державна бюрократія, оскільки “існує тільки вибір між пануванням безвідповідальної бюрократії бізнесу і вибраного народом урядом” [7].

На відміну від прихильників державного втручання (соціалістів) Л. фон Мізес вважає вільний ринок і капіталізм загалом справедливим, оскільки за цього домінують інтереси споживача. Індивід сам знає, що йому найбільше потрібно і платити за це гроші. Якщо хтось хоче заробити гроші, він повинен запропонувати якісний товар чи послуги і, відповідно, задовольнити потреби споживача. Справедливість вільного ринку полягає в тому, що на ньому виграють люди, які більше працюють, є більш ініціативними та творчими. Жодне велике підприємство, яке орієнтується на прибуток не буде бюрократизуватися, допоки держава не буде втручатися в його діяльність [8].

Капіталістична система виробництва є “економічною демократією”. Споживачі є “суверенним народом”, який уповноважує капіталістів і підприємців робити те, що він потребує. Якщо вони цього не роблять, то втрачають свої “посади”. За цієї системи споживачі оцінюють роботу підприємців, а не їх особисті якості. Зі свого боку, підприємці, щоб задовольнити потреби споживачів, шукають старанних робітників, а не симпатичних людей.

Окрім цього “перевага капіталістичної системи полягає в тому, що це єдина система суспільної взаємодії і поділу праці, яка уможливує використання методів обрахунку для планування нових проектів і оцінки корисності використання існуючих фабрик, сільських господарств і майстерень” [9]. Обрахунок здійснюється на основі ціни, яка визначається на ринку, а ринок можливий тільки за приватної власності на засоби виробництва. За соціалізму ні першого, ні другого не існує. Жодна бюрократична система не здатна врахувати всі найрізноманітніші потреби громадян і відповідно їх задовольнити. Соціалізм як економічна система є нежиттєздатним [10].

Доцільно зазначити, коли Л. фон Мізес говорить про ринок і про недоцільність державного втручання, то йдеться тільки про економічну систему. У інших сферах участь держави є можливою і навіть обов’язковою. Це стосується насамперед зовнішньої безпеки, внутрішнього правопорядку, і, що особливо важливо в сучасних умовах, культури. Якщо безпека і порядок завжди вважалися першочерговими завданнями держави, то питання культури (у широкому значенні) є не настільки однозначним. В Україні це питання також дискутується: чи повинно бути міністерство культури, має держава втручатися в роботу засобів масової інформації чи це має бути приватний бізнес? Л. фон Мізес виступає у цьому випадку на боці держави. Не йдеться, звичайно, про державну цензуру, йдеться про захист культури від агресії “закордонних ворогів і внутрішніх бандитів” [11].

Отже, виступаючи проти втручання держави в економічне життя, Л. фон Мізес визнає неминучість існування бюрократичної системи, а також те, що “бюрократія сама собі є ні поганою, ні доброю. Вона є методом господарювання, який може застосовуватися у різних галузях людської діяльності” [12]. Важливо розуміти особливості функціонування бюрократії і наслідки, які може мати її розширення для економіки та демократії.

Розширення бюрократії на економіку призводить до *бюрократичного господарювання*, яке принципово відрізняється від ринкового. По-перше, на відміну від ринку з великою кількістю суб'єктів взаємодії (споживачів, виробників, продавців), за цього є тільки один суб'єкт – держава, яка визначає хто, що і як має виробляти і, відповідно, споживати. Прикладом крайньої бюрократизації є соціалістична чи комуністична держава з тотальним плануванням економічного життя. По-друге, залучений до системи загального регулювання індивід втрачає власну волю і “власний розум”. Він стає виконавцем чужої волі і орієнтується виключно на накази, правила і приписи, “спущені згори”. На цю особливість бюрократії вказував також Р. Мертон [13]. По-третє, бюрократична система потребує постійного контролю згори. Якщо на ринку основним критерієм оцінки будь-якої діяльності є прибуток, що забезпечує ефективне функціонування всієї системи без додаткового контролю, то за відсутності цього критерію під час бюрократичного господарювання, на перше місце виступає дотримання правил і приписів. За цих умов постійний контроль стає необхідністю. По-четверте, “бюрократичне господарювання є методом ведення управлінських справ, які не мають ціни на ринку. Зважте, що ми не говоримо, що успішне виконання публічних справ не має жодної вартості, але що їхню вартість не можна побачити через ринкові трансакції, і що вона не може бути виражена у грошовому еквіваленті” [14].

Неможливість грошового вимірювання бюрократичного господарювання є ключовою його відмінністю від ринкового господарювання. “Бюрократ відрізняється від не-бюрократа саме тим, що він працює в сфері, в якій не можна результат зусиль людини оцінити в грошах” [15]. Як приклад таких сфер Л. фон Мізес наводить державне адміністрування, поліцію, армію. Але не тільки. Позаринковими відносинами можуть знаходитися також інтелектуальна, наукова праця, юстиція, політика, які не можуть оцінюватися і вимірюватися механічним способом.

Доцільно зазначити, однак, що розмежування бюрократичного і ринкового господарювання у Л. фон Мізеса не є розмежуванням конкретних сфер суспільного життя, у яких панує той чи інший метод управління. Практично всі сфери можуть регулюватися як одним, так і іншим способом. Йдеться насамперед про принципове розмежування двох різних методів ведення господарських справ, які мають різні цілі, особливості реалізації та наслідки. Ці два методи за визначенням виключають один одного. Взаємодія може бути або ринковою (горизонтальною, рівноправною, добровільною), або бюрократичною (ієрархічною, нерівноправною, недобровільною).

Це теоретичне розмежування є важливим з огляду на різні пропозиції щодо реформування державного управління. Багато теоретиків і практиків, дивлячись на те, що бюрократичне господарювання є більш марнотратним, менш ефективним і повільнішим, пропонують його вдосконалити шляхом впровадження методів приватної економіки. Наприкінці ХХ ст. ці пропозиції були навіть систематизовані під загальною назвою “new public management”. Однак, саме проти такого реформування застерігав Л. фон Мізес. Те, що трактують як недоліки адміністрації є насправді їх невід’ємними властивостями, і їх не можна виправити шляхом змішування методів бюрократії і ринку. Спроби впровадження нового публічного менеджменту в окремих країнах закінчилися у більшості випадків руйнуванням бюрократії, а не її вдосконаленням, і зрештою відмовою від такого реформування [16].

Так само неприпустимими є втручання бюрократії в економіку. Наслідками такого втручання є обмеження ініціативи та інновацій, зменшення прибутковості, переорієнтація на субвенції держави, призначення на управлінські посади в бізнесі колишніх чиновників із добрим зв'язками в уряді, а не підприємливих менеджерів.

Реформи публічного врядування мають полягати не у створенні різних форм поєднання бюрократії і ринку, а в їх чіткому розмежуванні, не в руйнуванні бюрократичних чи ринкових механізмів, а в обмеженні їхнього взаємного, але насамперед бюрократичного, втручання. “Злом є не бюрократія як така, а розширення сфери бюрократичного господарювання” [17].

З огляду на те, що бюрократія є інструментом політики, тобто того, що стосується публічної сфери, то проблема визначення сфер бюрократичного господарювання є певною мірою проблемою розмежування публічного і приватного. Для Л. фон Мізеса, принаймні в теорії, це розмежування є дуже чітким: економіка задовольняє приватні потреби через ринкову взаємодію, політика через бюрократію дбає про спільний інтерес – безпеку і дотримання прав. Приватне підприємство за свою діяльність несе фінансову відповідальність, а публічна адміністрація – політичну і моральну.

Що стосується власне функціонування бюрократії, то Л. фон Мізес, визнаючи загальні принципи М. Вебера, оцінює їх значно критичніше. Так, ієрархічна залежність як основа бюрократичної системи є, на його думку, передусім особистісною (на відміну від ринку), ніж безособовою. За відсутності однозначних об'єктивних критеріїв оцінки роботи державних службовців, важливу роль відіграє суб'єктивне ставлення керівників до своїх підлеглих. Підлеглі стають залежними від керівника і його свавілля, що породжує підлабузництво. Спроби ж правового захисту підлеглих від свавілля начальства ведуть до послаблення дисципліни.

Побудова бюрократичної системи за принципом спеціалізації та розподілу обов'язків і повноважень має, згідно з М. Вебером, призвести до більш професійного і якісного виконання поставлених завдань. На думку Л. фон Мізеса, це призводить до того, що бюрократ орієнтується на вузьку сферу своїх повноважень і не враховує ширші суспільні чи інституційні інтереси. Вимоги дотримання правил і приписів забезпечують дисципліну і порядок, але вбивають ініціативу і мотивацію. “Об'єктивне” визначення фаховості на основі тривалості служби чи відповідного диплому не є надійним критерієм для призначення на посаду. Період перебування на нижчій посаді не є доказом кваліфікації для призначення на вищу. Диплом чи інші формальності перебивають іноді компетентнішим людям зайняття посади і не перешкоджають призначенню повністю непридатних. Службовці орієнтуються на дотримання формальностей, а не на якнайкраще виконання завдань. Це пригнічує честолюбство, ініціативу і стимул. Окрім цього, вислуга років сприяє займанню керівних посад старшими людьми, не здатними до інновацій та змін. Відсутність ринкових відносин у межах бюрократії призводить до того, що вона стає притулком для людей, які відчувають меншовартісність, уникають конкуренції, відповідальності, ефективної творчої праці. Відсутність критеріїв фінансової ефективності призводить в адміністраціях до постійного збільшення видатків, розширення бюрократичного апарату і особистого збагачення керівників.

Служіння вищій суспільній меті як покликання чиновника, на чому наголошував М. Вебер, перетворюється на служіння державі. Держава ж для бюрократа асоціюється насамперед із бюрократичним апаратом, а не законами. Закони функціонер розглядає як перешкоди, що були створені для захисту покидьків

від правомірних претензій суспільства. Нехтування законами призводить до тиранії бюрократії. Як представники держави чиновники вірять у всесильність своїх рішень, що призводить до нехтування не тільки державних, але й економічних, психологічних і суспільних законів.

Бюрократичне втручання виправдовують тим, що воно є інструментом вищої інстанції, за демократії – волі народу. Розширення бюрократичного господарювання призводить, однак, до підміни як волі, так і самого народу. Парламенти як представники народних інтересів, приймаючи будь-яке рішення щодо контролю чи регламентації суспільного життя, змушені створювати відповідні бюрократичні структури, які б ці рішення виконували чи слідували за їх виконанням. Внаслідок множинності завдань парламентарі втрачають контроль за процесами і змушені приймати рішення, які диктуються тепер вже не народом, а керівники окремих адміністративних підрозділів. Таким чином, бюрократія підміняє волю народу своїми інтересами. Парламент створювався як інструмент творення законів для спільноти, яка складається з вільних індивідів і базується на приватній власності на засоби виробництва. Централізоване управління, породжене прагненням політиків керувати суспільним життям, суперечить інтересам такого суспільства і призводить до його руйнування. Поступово народ перетворюється із платників податків на отримувачів зарплат від держави. Це докорінно змінює інтереси суспільства. Якщо раніше виборець прагнув законів, які б захищали його свободу і власність, то тепер він стає елементом великої бюрократичної машини і хоче як можна вищої посади і як можна більше грошей від держави. “Бюрократ як виборець зацікавлений насамперед у підвищенні зарплати” [18]. Представницька демократія не може існувати, якщо велика частина виборців отримує зарплату з публічних коштів.

Досвід багатьох країн, зокрема і демократичних, підтверджує цю закономірність. Як тільки уряди посилюють контроль над суспільством, парламенти перетворюються на “зібрання кнопкодавів”, які ніщо не вирішують.

Загалом можна зазначити, що теорія Л. фон Мізеса є надзвичайно прагматичною. Він не звертається до Арістотеля, Канта чи інших філософів для розбудови теоретичних конструкцій, як це робили багато теоретиків перед цим, а звертається до безпосередніх проблем сучасності.

На відміну від інших теоретиків бюрократії він не розглядає окремо функціонування адміністративного апарату, а наголошує на бюрократичному господарюванні у широкому контексті, про його вплив на економіку, демократію і окремого громадянина. Такий підхід особливо актуальний в контексті планування і проведення адміністративних реформ.

Наголошуючи на залежності розвитку бюрократії від розширення державного втручання Л. фон Мізес намагається не лише розвинути теорію бюрократії, а дати відповідь на проблему, яка виникла перед суспільствами у ХХ ст. і яка продовжує існувати до цього часу. З одного боку, вони вимагають дедалі більше послуг від держави, з іншого – зменшення бюрократизації. Такі вимоги є несумісними, а це є ключовою ідеєю Л. фон Мізеса. Зрештою, Л. фон Мізес виступає за свободу людини, за її право на “ілюзії” і бути чимось більшим, ніж просто “додатком до паспорта”.

### Література

1. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Sociologie [Text] / M. Weber. — Tübingen : Mohr, 1980. — S. 551—579.

2. Гегель Г. В. Ф. Основы философии права, або природне право і державознавство [Текст] / Г. В. Ф. Гегель ; пер. з нім. Р. Осадчука та М. Кушніра. — К. : Юніверс, 2000. — С. 216.
3. Кнапп G. F. Die Landarbeiter in Knechtschaft und Freiheit: Vier Vorträge [Text] / G. F. Knapp. — Leipzig : Duncker & Humblot, 1891. — S. 164.
4. Menger C. Grundsätze der Volkswirtschaftslehre [Text] / C. Menger. — Wien : Braumüller, 1871. — 287 S.
5. Böhm-Bawerk E. von. Macht oder ökonomisches Gesetz? / Böhm-Bawerk E. von // Gesammelte Schriften [Text]. — Wien ; Leipzig : Hölder-Pichler-Tempsky A. G., 1924. — S. 230—300.
6. Ibid. — S. 294.
7. Mises L. von. Die Bürokratie [Text] / L. von Mises. — Sankt Augustin : Academia Verlag, 2004. — S. 28.
8. Ibid. — S. 29.
9. Ibid. — S. 38.
10. Mises L. Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialismus [Text] / L. Mises. — Jena : Verlag von Gustav Fischer, 1932. — 500 S.
11. Mises L. von. Die Bürokratie... — S. 40.
12. Ibid. — S. 58.
13. Мертон Р. Бюрократическая структура и индивидуальность / Р. Мертон // Классики теории государственного управления: американская школа [Текст] / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М. : Изд-во МГУ, 2003. — С. 131—142.
14. Mises L. von Die Bürokratie... — S. 61.
15. Ibid. — S. 65.
16. Буник М. З. Реформування державного управління: демократизація чи комерціалізація / М. З. Буник // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 31 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Липенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 13—19.
17. Mises L. von. Die Bürokratie... — S. 58.
18. Ibid. — S. 88.

## **M. Bunyk**

### **CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF BUREAUCRATIC MANAGEMENT IN THE WORKS OF LUDWIG VON MISES**

**The theory of bureaucracy of Ludwig von Mises is considered. The differences between L. Mises' and M. Weber's approaches to the modelling of bureaucratic interaction are presented. The article demonstrates potential of clear differentiation of market and bureaucratic management mechanisms for critical rethinking of the new public management and its relevance for the analysis and planning of administrative reforms.**

**Key words: profit management, bureaucratic management, bureaucratization, new public management, market mechanism, state intervention.**