

Демократизація

УДК 327.7+341.215.2

Батрименко О. В.

Доктор політичних наук, доцент кафедри політології Київського національного університету імені Тараса Шевченка

БЮРОКРАТІЯ В ДЕРЖАВАХ РОЗВИНУТОЇ ДЕМОКРАТІЇ

У статті проаналізовано роль бюрократії у країнах розвинутої демократії та виокремлено основні моделі серед існуючих систем бюрократії. Відзначено, що побудова ефективних моделей бюрократії в сучасному світі важко собі уявити без урахування існуючого рівня розвитку науки і управління. Розкрито головне призначення бюрократії в системі сучасної демократії як ефективного механізму реалізації політичної влади в суспільстві.

Ключові слова: *бюрократія, бюрократизм, демократія, модель бюрократії, політична влада, політика, держава.*

Дослідники завжди значну увагу приділяли вивченню ролі бюрократії в умовах становлення, розвитку та функціонування демократії. Бюрократія в контексті демократії ґрунтовно розглядалася такими зарубіжними вченими як М. Вебер, Д. Белл, Дж. Гелбрейт, Р. Міхельс, Дж. Міль, В. Моммзен, Е. Кілкер, С. Ліпсет, Ф. Рігс, А. де Токвіль, М. Елброу, які в своїх працях намагалися з'ясувати проблему співвідношення бюрократії і демократії, можливості обмеження влади бюрократії в умовах сучасної демократії, її ефективного функціонування в політичних партіях і профспілках.

Згадані автори стверджували, що в умовах демократичного режиму негативні прояви бюрократії повинні бути максимально мінімізовані. Однак, при цьому не виключається позитивна роль і місце професійної ефективної «раціональної» бюрократії в умовах сучасного демократичного суспільства. Необхідність управління суспільством не викликає сумнівів, оскільки воно є передумовою виживання, свого роду онто-

логічним імперативом для будь-якої політичної системи. Існування управління обумовлене абсолютною потребою суспільства в організації, яка сама по собі є позаісторичною, але практичне втілення управлінської діяльності, її конкретно-історичні форми, залежать від стану конкретної політичної системи суспільства зокрема.

Реалії нинішнього світового устрою, заснованого на хиткій рівновазі різних за своїм рівнем розвитку країн і регіонів, обумовлюють стан бюрократії як форми організації суспільного життя. З одного боку, виділяється група розвинутих держав, у яких вже відбувся перехід до постіндустріального суспільства, вибудувались мережеві децентралізовані форми управління з високоорганізованим громадянським суспільством. З іншого боку — група країн, що розвиваються, в яких переважають традиційні форми управління, патримоніальний, за своїм характером, управлінський апарат, збережено багато звичаїв і традицій, не властивих раціональному типу бюрократії. А між цими державами знаходиться проміжна група країн, які переходять або від традиційного до індустріального, або від індустріального до постіндустріального типу суспільства. Структура системи управління в цих державах нестійка і носить змішаний характер. Таке різноманіття систем управління, не може не вплинути на дослідження бюрократії.

За основу моделювання часто береться досвід розвинутих демократій, так як в них уже пройшли апробацію «ідеальні моделі» раціональної бюрократії М. Вебера [1].

Модель в широкому сенсі — це образ (у тому числі умовний або уявний) або прообраз (зразок) якого-небудь об'єкта або системи об'єктів, що використовується при певних умовах в якості їх «замінника» або «представника» [2, с. 493]. У вузькому сенсі слова, в теорії управління модель — це така подумки уявлена або матеріально реалізована система, яка, відображаючи або відтворюючи об'єкт дослідження, здатна замінити його так, що її вивчення дає нам нову інформацію про цей об'єкт. Доповнено, що головною якістю моделі є її відповідність, подібність системі-оригіналу, але вона не може бути повною, оскільки в цьому випадку втрачається специфіка моделі. Підкреслено, що модель не може бути повністю подібна системі організації, так як представляє спрощене, схематизоване відображення оригіналу. Нерідко модель схожа з оригіналом лише в кінцевому ефекті, що характерно для моделі «раціональної бюрократії» М. Вебера [1,3].

З утворенням держави паралельно відбувалось і виникнення державної бюрократії, що, в свою чергу, супроводжувалось процесом, який має соціологічний і соціально-психологічний зміст, — формування професійної бюрократії як соціальної групи, що має власні статусні характеристики й власне становище в соціальній системі, і в результаті цього, поява нового психотипу — державного службовця.

Сучасні демократії не можуть існувати без допомоги бюрократії, яка, незважаючи на схожі умови формування, в різних країнах має свої характерні ознаки, які, в свою чергу, впливають на функціонування держави і життя громадянського суспільства. Таким чином, історичні, соціокультурні, географічні та інші чинники обумовили розмаїття сучасних моделей бюрократії та особливості їх функціонування в межах національних політичних систем. Тобто, бюрократія в багатьох країнах має свою власну специфіку в системі владних відносин, що обумовлено оригінальною соціально-політичною традицією.

Моделі бюрократії, властиві сучасним демократіям, склалися у результаті розвитку держав під впливом процесів урбанізації, демократизації, глобалізації, інтернаціоналізації та у відповідь на виклики суспільства. Бюрократії в країнах розвинутої демократії, які стали для більшості дослідників та політичних діячів взірцем для наслідування, постають як основні моделі бюрократії в системі сучасної демократії.

На сьогодні основними моделями, які демонструють оригінальність інституціоналізації, науково-теоретичну та політико-правову обґрунтованість, є моделі бюрократії Великобританії, США, Франції та Німеччини. Вони і є основою для моделювання та виокремлення умовно двох типів моделей бюрократії: «англо-американської» та «континентально-європейської».

Модель бюрократії, яка існує в США та Великобританії доцільно іменувати «англо-американською», а не «англосаксонською». Обґрунтовано, що термін, який вживається для характеристики моделі бюрократії Великобританії, США, Канади, Австралії, інших країнах зі схожими моделями, повинен або носити нейтральний характер (за аналогією з терміном «континентально-європейська» модель), або містити в собі вказівки на держави, бюрократія в яких є найбільш типовою для аналізованої групи країн. Включення до найменування лише однієї з історичних частин Великобританії є недостатнім у зв'язку з посиленням в XX столітті впливу адміністративного права США, у першу чергу, на адміністративне право Великобританії, Канади та Австралії.

Основні ознаки англо-американської моделі: конкурсний відбір при заміщенні посад і просуванні по службі; значна мобільність; здійснення своєї професійної кар'єри не лише в рамках державних органів, здатність переміщатися між публічним і приватним секторами; контрактна форма наймання, як в приватному секторі; певна нестабільність в кар'єрі; високий рівень надання адміністративних послуг; цілеспрямоване вивчення управління людськими ресурсами; значна деполітизація бюрократії.

Для континентально-європейської моделі характерні — складання конкурсних іспитів лише на нижчі посади державної служби; позитивне призначення на посади (крім політичних); консервативність; відносна закритість системи, кар'єрне зростання всередині служби; високий рівень професіоналізму; цілеспрямоване навчання кадрів; жорстка бюрократична ієрархія; незначна політизація бюрократії.

Якщо взяти до уваги постсоціалістичні країни, які перебувають на етапі демократизації суспільно-політичного життя та відповідно трансформації бюрократії в сучасних умовах, то окремо можна згадати та виокремити радянську модель бюрократії («номенклатури»), яка майже протягом століття функціонувала в цих державах. Дану модель вирізняє цілковите перетворення бюрократії з інструменту реалізації політичної влади в «політичний клас», який фактично уособлює політичну владу в державі. Його могутність спирається на феномен колективної власності, що полягає в монополії бюрократії на розподіл національного доходу. За цієї моделі відбувається вивищення державних службовців над суспільством і громадянами, абсолютизація ними власних інтересів під виглядом державних. Для характеристики радянської моделі бюрократії можна використовувати поняття М. Джиласа «партийна держава» [4,5], суть якої полягає в особливому виді політичного панування, коли влада фактично незаконно сконцентрована в руках партійних комітетів і таємної поліції.

На сьогодні, у більшості держав світу бюрократія функціонує на основі поєднання особливостей, притаманних різним моделям, а запозичення елементів іншої моделі у власну національну призводить до гібридизації системи та виокремлення окремої — «змішаної» моделі. Деякі країни, обравши змішану модель, спромоглися при цьому зберегти власні національні традиції бюрократії.

Специфіка моделей бюрократії у різних державах залежить від історичного досвіду, традицій, звичаїв, національного менталітету. Через

різні причини, не кожна країна змогла інституціоналізувати власну оригінальну модель бюрократії. Такі держави змушені спиратися на іноземний досвід, запозичуючи елементи вже створених моделей бюрократії розвинутих демократій, та поєднувати його з власними суспільно-політичними традиціями.

Сама теорія бюрократії веде свій початок від спроби розв'язати проблему політичної практики: чи володіє бюрократія окремою від держави владою, чи є вона незалежною від держави правовою корпорацією чи включена в державний організм і виконує тільки функції органу держави? Таку проблему можна пояснити лише змішанням оригінальних моделей бюрократії з різними національними політичними системами, адже будь-яка модель у окремій країні претендує на виключність, оскільки має давати цілісне уявлення про закономірності та істотні зв'язки дійсності. Виступаючи як інструмент реалізації публічної влади, раціональна бюрократія є однією з підвалин сучасної демократичної системи суспільства, вагомим засобом оптимізації державного управління, забезпечуючи можливість ефективного функціонування органів державної влади, спираючись на чітку організацію і високу професійність та відповідальність.

Соціальне управління включає в себе поняття бюрократії, що є лише одним із проявів соціальної організації. Управління, в свою чергу, не є зовнішнім процесом по відношенню до бюрократії, а є проявом соціальної самоорганізації людей. Бюрократію можна кваліфікувати як адміністративне управління, здійснюване в процесі взаємодії суб'єкта і об'єкта управління.

Держава є всеохоплюючою формою самоорганізації суспільства, і не є зовнішнім інститутом для суспільства, а бюрократія є фундаментальною властивістю суспільства, способом його функціонування. У широкому сенсі поняття «бюрократія» включає в себе будь-які прояви адміністративного управління (в тому числі недержавного), яке здійснюється на всіх рівнях соціальної організації, хоча й управління є результатом самоорганізації суспільства, а не нав'язаним йому зовні явищем [6].

У сучасних умовах бюрократія як посередник в управлінні соціальною спільнотою можлива у всіх (як малих так і великих) колективах людей, де існує поділ людей на керуючих і керованих. У соціальних спільнотах відбувається звичайне управління, що поєднується з окремими елементами саморегуляції та самоорганізації. Ширшим за поняття

»управління» є поняття »соціального саморегулювання». Йдеться про співпадіння і неспівпадіння керуючої і керованої сторін. Суспільство як соціальна організація — це складна самокерована система, що самоуправляється і постійно перебуває в русі, не може існувати без наявності безперервного управління. Звідси, управління є методом функціонування соціальної організації, внутрішньо притаманною і властивою їй складовою. Зазначено, що державу можна розуміти як внутрішню, сталу сутність суспільства, єдність буття суспільства та його самосвідомості, в межах якої розвиваються всі інші форми суспільної організації. Сприйняття держави як владно-організованого суспільства задля реалізації певних спільних для його членів завдань, сприяє більш повному осмисленню функціонально-ціннісного призначення, а отже й природи бюрократії, її місця в системі організації політичного життя суспільства.

Сучасна демократія не може існувати без допомоги бюрократії, яка останнім часом, фактично стає суб'єктом прийняття політичних рішень, не маючи на те легітимних прав. Прихильники деполітизації бюрократії вважають, що в політичній сфері вона не повинна перебирати на себе політичну роль, виконувати політичні функції, а бути лише інструментом, механізмом реалізації політичних рішень. Декларація демократичних цінностей хоча і передбачає здійснення управління державою всенародно обраними представниками, бюрократія в системі сучасної демократії може домогтися можливості впливати на процес прийняття політичних рішень за допомогою використання службової інформації і кар'єрного зростання.

Дотепер в сучасних демократіях не існує чітких єдиних правил визначення професійної компетенції бюрократів (від вимоги вузькоспеціалізованих знань до судження про необхідність володіння широкою гуманітарною підготовкою і наявність загальної культури кандидата) [6]. Звідси можливість бюрократії самій вирішувати, чи є компетентними її співробітники, і зловживати своїм правом кар'єрного просування кандидатів.

На сучасному етапі розвитку демократії бюрократія являє собою найефективніший механізм реалізації як державних управлінських рішень, так і політичних рішень загалом. А сучасні можливості роботи з інформацією, освіченість і професіоналізм бюрократії дають їй, зазвичай, значну перевагу перед демократично обраними представниками публічної влади.

Методологічна обмеженість аналізу бюрократії як інструменту реалізації державної влади полягає в тому, що він спрямований виключно на державні інтереси і не завжди враховує самостійне значення особи в системі громадянського суспільства. Людині відводиться роль пасивного «учасника» управлінського процесу, в якого у громадянському суспільстві загалом значно менший потенціал арсеналу засобів впливу, в основному через інститути прямої демократії.

Аналіз ролі бюрократії як механізму реалізації політичної влади в демократичному суспільстві, дає підстави для розгляду бюрократії перш за все як об'єктивного феномену політики, який органічно притаманний сучасним демократіям і закономірно виникає у процесі розвитку держави, розширення і ускладнення її владних функцій, що з необхідністю актуалізує потребу у соціальній групі з специфічними професійно управлінськими функціями і знаннями. Характер бюрократії (позитивний чи негативний) обумовлюється, в першу чергу, характером політичної влади, її можливостями організувати дієвий контроль за діяльністю бюрократії, створити умови, які б унеможливили «абсолютизацію бюрократії». Тобто, для зменшення рівня «абсолютизації бюрократії» потрібне зростання демократії.

На практиці, жодна «формація» не призвела до зникнення бюрократії. Це явище притаманне будь-якому суспільству, за будь-якої форми державного правління, за будь-якого типу політичного режиму та політичної системи. Бюрократія, пристосовуючись до конкретно-історичних умов, досить легко адаптується, вона є певною соціальною системою, і сьогодні її роль помітно зростає у всіх сферах життєдіяльності демократичного суспільства. У сучасних демократичних країнах система управління в самому загальному вигляді містить у собі ланки «держава — парламент — уряд — адміністративний апарат». Таким чином, бюрократія є необхідним елементом системи управління, на сьогоднішній момент єдиною можливим механізмом реалізації державних управлінських рішень.

У самому загальному вигляді бюрократію охарактеризовано як: організацію, — особливим чином організований спосіб здійснення управлінських рішень (насамперед, на рівні держави); соціально-професійну спільноту людей, пов'язану з функцією здійснення управлінських рішень (тобто організовану групу). В системі сучасної демократії вона ефективно здійснює реалізацію політичних рішень публічної влади

на професійній основі і відповідно до формалізованих норм, правил, процедур [6].

Розвиток бюрократичних структур у системі сучасної демократії постійно супроводжується становленням професійного чиновництва як соціальної групи, що має власні статусні характеристики в соціальній системі. А одним з головних результатів розвитку феномену державної бюрократії в сучасну добу стало отримання нею відносної автономії щодо інших джерел влади. Природно, що такий розвиток супроводжується як кількісним зростанням, так і збільшенням інтенсивності впливу апарату управління на сфери суспільного буття. У основі цього розвитку лежать як внутрішні, так і зовнішні фактори. До останніх можна віднести, саме ускладнення суспільної організації, поява нових підсистем, нових сфер суспільного інтересу, що змушувало державу, як єдиного легального носія загальносоціальних функцій, у свою чергу, ускладнювати механізм державного управління [6].

У сучасних демократіях особлива увага приділяється впровадженню системи вимірювання ефективності бюрократії. Останнім часом, у розвинутих демократіях, ефективність бюрократії визначається шляхом співвіднесення результатів, яких вона досягає у процесі своєї професійної діяльності, із понесеними затратами, реалізується лозунг А. Гора: «уряд має працювати краще, а коштувати менше». Вимірювання ефективності бюрократії через співвіднесення результатів із понесеними затратами, на сьогодні, є важливим способом підвищення продуктивності праці бюрократії, забезпечення якісного «продукту» за помірну ціну.

Причини бюрократизму як надмірного формалізму (домінування букви інструкції над суттю справи) та не виправданої заорганізованості у вирішенні в адміністративних органах управління тих чи інших важливих для громадян питань — авторитарність, ієрархічність владних відносин, зловживання службовим становищем, підміна загальних інтересів власними, нерациональна побудова бюрократичного апарату, наявність дублюючих паралельних структур, недостатня професійна підготовка державних службовців, низький рівень контролю — криються як усередині бюрократичної організації, так і в зовнішньому середовищі.

Можна виокремити найбільш ефективні, серед існуючих у розвинутих демократіях, методи контролю над бюрократією — парламентський контроль і контроль з боку громадянського суспільства, що припускає

загальнодоступність повної інформації щодо діяльності бюрократичних структур. Лише парламент, у якому існує опозиція діючому уряду, може гарантувати, хоч якийсь, контроль над державною бюрократією.

В умовах становлення демократії дієвість методів контролю над бюрократією є слабкою. І як свідчить зарубіжний досвід, у даному випадку загальне підвищення політичної культури й економічного добробуту сприяють прийняттю демократичних цінностей представниками бюрократичного апарату.

Таким чином, основні положення викладені у даній статті свідчать про безумовну значимість бюрократії для функціонування сучасного демократичного суспільства і те, що у системі сучасної демократії не передбачається кардинальних змін у діяльності адміністративної підсистеми управління.

Список використаних джерел:

1. Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем./М. Вебер; Сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; Предисл П. П. Гайденко. — М.: Прогресс, 1990. — 808 с.
2. Словарь иностранных слов. — М.: Г. И. И. Н. С., 1955. — С. 493.
3. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения. М. — С. 644–706//www.humanities.edu.ru/db/msg/31400–171k.
4. Джилас М. Лицо тоталитаризма/М. Джилас/Переводы с сербохорватского: П. А. Щегинин, Е. А. Полак, О. А. Кириллова. — М.: Новости, 1992. — 324 с. — Режим доступа: www.lib.kiev.ua/getbook.cgi?uid=376&t=1
5. Джилас М. Новый класс: анализ коммунистической системы / М. Джилас. — С. 197–298.
6. Батрименко О. В. Бюрократія в сучасному суспільстві: сутність, роль та тенденції розвитку. Монографія. / О. В. Батрименко — К.: Академвидав, 2012. — 304 с.

Стаття надійшла до редакції 04.08.2013 р.

Батрименко О. В. Бюрократия в государствах развитой демократии

В статье проанализирована роль бюрократии в странах развитой демократии и выделены основные модели среди существующих систем бюрократии. Отмечено, что построение эффективных моделей бюрократии в современном мире трудно себе представить без учета существующего уровня развития науки и управления. Раскрыто главное назначение бюрократии в системе современной демократии как эффективного механизма реализации политической власти в обществе.

Ключевые слова: *бюрократия, бюрократизм, демократия, модель бюрократии, политическая власть, политика, государство.*

Batrymenko O. V. Bureaucracy is in the states of the developed democracy.

In the article the role of bureaucracy is analysed in the countries of the developed democracy and basic models are selected among the existent systems of bureaucracy. It is marked that construction of effective models of bureaucracy in the modern world hardness to imagine without the account of existent level of development of science and management. The main setting of bureaucracy is exposed in the system of modern democracy as an effective mechanism of realization of political power in society.

Key words: *bureaucracy, bureaucratism, democracy, model of bureaucracy, political power, policy, state.*