

УДК 35.08

Г. Б. ЯКОВЕНКО

ФУНКЦІЇ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ БЮРОКРАТІЇ

Проаналізовано функції сучасної державної бюрократії, без оптимізації яких неможливо створити передумови для економічного зростання країни, становлення в ній справжньої демократії.

The analysis of functions of modern state bureaucracy is conducted in the article. Without their optimization it is impossible to create a condition for the economy growing of country, becoming in it of the real democracy.

Загальновідомо, що ставлення членів суспільства до бюрократії є негативним. У нашій уяві бюрократія постає як украй неефективна і, водночас, загрозлива, могутня сила. З одного боку, її відрізняють некомпетентність чиновників, тяганина і турбота лише про власне благополуччя; з іншого – маніпуляції, обструкціонізм та інтриганство. Проте бюрократія демонструє надзвичайну здатність протистояти всім зазіханням на свої права. Найбільший теоретик бюрократії Макс Вебер писав: “Наближається, принаймні на сьогоднішній день, диктатура чиновника, а не робітника” [18]. Причиною цього, на його думку, є те, що бюрократія демонструє готовність упоратися зі складними управлінськими завданнями в індустріальному суспільстві. Які ж функції сучасної державної бюрократії?

Сьогодні саме бюрократія виступає необхідною формою управлінської діяльності, покликаною реалізувати поставлені завдання. Водночас вона сьогодні все більшою мірою орієнтується на захист власних інтересів. Проблеми, пов’язані з дослідженням функцій бюрократії в демократичному суспільстві, набувають усе більшої актуальності. Значний обсяг наукової літератури, присвяченої загальним і спеціальним аспектам бюрократії, посиленню її політичної ролі, не знімає необхідності розгляду цих питань.

Дослідження бюрократії як соціально-політичного явища завжди було пов’язано з труднощами, спричиненими існуванням різних підходів до визначення бюрократії. Бюрократія (від фр. *bureau* – зелене сукно, яким покривали столи посадових осіб державних канцелярій, і давньогрец. *kratos* – сила, влада) буквально означає панування канцелярії та вживається в кількох значеннях: 1) прошарок вищих чиновників у державі; 2) канцелярщина, тяганина, зневага до суті справи заради дотримання формальностей [17].

Французький економіст Вінсент де Гурне в 1745 р. для позначення виконавчої влади ввів термін “бюрократія”, надавши йому принизливого значення. У різних галузях термін “бюрократія” завжди розуміли і трактували по-різному. Наприклад, в енциклопедичному словнику з політології, дається три визначення бюрократії: 1) “соціальний організм, результат соціальних антагонізмів, суперечностей, політичного відчуження”; 2) “система управління, здійснювана за допомогою

апарату влади, відокремленого від суспільства, що стоїть над ним, володіє специфічними функціями і привілеями”; 3) “прошарок людей, пов’язаних із цією системою” [12]. Бюрократія об’єднує в собі цілу низку явищ, які сприймаються негативно багатьма соціальними групами, але в своїй позитивній формі вона є ознакою держави, основаної на праві.

Соціологія визначає бюрократію як особливий тип організації не стільки державного, скільки адміністративного управління: вона властива не тільки демократичним і авторитарним державам, а також корпораціям, профспілкам, політичним партіям [15].

Економічною наукою бюрократія розглядається як особлива організація, що фінансується за рахунок платників податків, не знає “дисципліни прибутків” і не реагує на тиск із боку ринку [14].

Узагальнюючи різні погляди науковців на суть бюрократії, вважаємо, що вона є і системою державних організацій, установ, відомств, включених до структури виконавчої влади, і, водночас, спільнотою людей, що утворюють особливий соціальний прошарок, який функціонує в рамках політичної системи.

Дослідження бюрократії як явища започаткував А. де Токвіль [16], який виявив тенденцію руху бюрократії до панівного становища в суспільстві та державі. Науковий опис бюрократії міститься у працях Г. Гегеля [4], який виходив із принципу розподілу влади між державою і громадянським суспільством. На його думку, тільки держава є носієм загального інтересу, на відміну від приватних, особливих інтересів окремих громадян і всіх соціальних інститутів суспільства. Він обґрунтував переваги бюрократії та бюрократичних методів управління, які базуються на спеціалізації й поділі праці в урядових структурах. Державна бюрократія характеризується Гегелем як головна, панівна складова суспільства, в якій зосереджено державну свідомість, освіту і професіоналізм.

Критичний погляд на бюрократію властивий соціально-політичній доктрині марксизму. Маркс досить точно визначив негативні риси бюрократії, серед яких підміна суспільного інтересу приватним інтересом влади і конкретного чиновника, формалізм, прагнення до монопольної компетентності, нездатність бюрократії вирішувати справжні проблеми розвитку суспільства. У вченні Маркса бюрократія трактується як система управління, що здійснюється за допомогою апарату, відірваного від народу і поставленого над ним. Карл Маркс спробував розкрити внутрішню сутність бюрократії, виявити та охарактеризувати її негативні властивості. Він ототожнював поняття “бюрократія” і “бюрократизм”, підкреслював, що з відмиранням держави зникне необхідність існування бюрократії [10]. Проте погляд Маркса на це явище вважається нам однобічним, оскільки вчений не бачив соціальної користі державної бюрократії.

Німецький дослідник М. Вебер розробив концепцію “раціональної бюрократії” як основи організації сучасного типу, одним із перших висунув загальну теорію організації, яку можна застосувати до всіх сфер життя сучасного суспільства. Він високо оцінював роль бюрократії, розглядав це явище як необхідну форму громадського порядку й ефективної соціальної організації, вважав, що без неї неможливий технічний, технологічний, організаційний прогрес. В ідеальному

вигляді бюрократія, на думку М. Вебера, є найбільш ефективною машиною управління, заснованою на суворій раціоналізації. Основним джерелом, в якому представлено теорію бюрократії, є фундаментальна праця цього німецького соціолога “Господарство і суспільство”. У ній дослідник виділив риси, спільні для всіх сучасних адміністративних систем. Зведемо їх для зручності до чотирьох головних ознак. Бюрократичне управління, за Вебером, відрізняють: 1) ієрархія – кожен чиновник має чітко визначену сферу повноважень в ієрархічній структурі і підзвітний у своїх діях вищому керівництву; 2) наступність – посада є основним видом діяльності, яка дає заробітну плату і перспективу регулярного просування по службі; 3) безособовість – робота виконується відповідно до правил, які виключають свавілля або фаворитизм, про всі дії надається письмовий звіт; 4) спеціальні знання – чиновники відбираються за здібностями, отримують необхідну підготовку і контролюють доступ до службової інформації [19]. М. Вебер писав: “Як показує досвід, бюрократичний тип управлінської організації здатний, з технічної точки зору, досягти найвищого ступеня ефективності... і перевершує будь-яку іншу форму за своєю точністю, стабільністю, дисципліною і надійністю” [20].

В американській політичній науці цю парадигму бюрократії, як технічно бездоганну серед усіх організаційних форм, досліджував В. Вільсон. До основних положень його теорії відносяться: 1) наявність у будь-якій системі управління єдиного керівного центру як необхідної передумови її ефективності й відповідальності; 2) структурна схожість усіх сучасних урядів; 3) відокремлення управління від політики; 4) професіоналізм службовців; 5) організаційна ієрархія як умова фінансової та адміністративної ефективності; 6) наявність ефективної адміністрації як необхідної умови модернізації людської цивілізації й досягнення добробуту [3].

Пізніше також були неодноразові спроби дослідити структуру і функції бюрократії. Наприклад, В. Ленін розглядав її через критичний аналіз недоліків державного апарату. Він визначив бюрократичне правління як повновладдя чиновників, що призначаються без згоди народу [6].

Цінний аналітичний матеріал із досліджуваної проблеми міститься в роботах О. Бузгаліна, В. Борисова [1; 2]. Сучасні моделі бюрократії представлено у працях О. Оболюського [11]. З різних боків розглядала державну бюрократію Г. Пушкарьова [13], запропонувавши аналіз деяких концепцій, що пояснюють феномен державної бюрократії в сучасному суспільстві. Нині бюрократія, на її думку, не є монолітним ієрархічним утворенням, вона складається з безлічі установ, служб, відомств, кожне з яких залежить від ресурсів, що надходять як із держбюджету, так і від зацікавлених груп суспільства. Вивченням чисельності, складу і функцій бюрократії займалися Н. Карагодіна, О. Маленко [5; 9], які відзначали, що на рівні суспільної свідомості відбувається отождолення функцій управління з прошарком людей, що формально не мають відповідних політичних прав. Одним із найяскравіших дослідників бюрократії сьогодні є В. Макаренко [7]. Ним зроблений ґрунтовний і глибокий аналіз концепції державної бюрократії, який дозволив науковцеві творчо осмислити спадщину М. Вебера, можливість її використання в сучасній державі. Також треба виділити працю А. Макаріна “Бюрократія в системі політичної влади” [8], в якій розглянуто коло проблем, пов’язаних з адміністративним управлінням, визначено

місце бюрократії в системі інститутів політичної влади, обґрунтовано відмінності “східного” і “західного” типів бюрократичного управління.

Наше дослідження має на меті, ґрунтуючися на аналізі сучасної наукової літератури і вивченні практичного стану речей, виявити зміни у функціях сучасної державної бюрократії, накреслити шляхи їхньої оптимізації. Без цього неможливо створити передумови для економічного зростання країни, становлення в ній справжньої демократії.

Державна бюрократія в її сучасному вигляді як інститут влади почала формуватися наприкінці ХХ ст. Наразі вона являє собою ієрархічно і соціально організовану групу людей, наділених такими владними повноваженнями щодо здійснення політики держави, які відповідають вимогам сучасного менеджменту. Особливість статусу бюрократії в демократичному суспільстві зумовлюється суперечливістю вимог до її діяльності: бюрократію хочуть бачити незалежною, відповідальною за свої дії, та разом із тим – підпорядкованою, залежною від уряду й урядових структур. У сучасних умовах вона стає чи не єдиним чинником успішних перетворень у країні, важливою і необхідною умовою функціонування громадянського суспільства. На нашу думку, бюрократія є реальним претендентом на обіймання найвищих позицій у суспільстві, бо політична еліта в нашій країні рекрутується переважно з представників чиновницького апарату. Також слід підкреслити, що ефективна й незалежна бюрократія є надійним засобом збереження демократичних засад суспільства, запобігання політичній корупції.

Чи можна надати вичерпну класифікацію бюрократичних функцій? Гадаємо, що ні: кожна функція у процесі детального розгляду може бути поділена на декілька підфункцій, кожна з яких, у свою чергу, — на конкретні завдання. Тому обмежимося найбільш загальною їхнього характеристикою.

Можна виділити сім основних функцій державної бюрократії: виконання рішень, обслуговування, регулювання, ліцензування, збір інформації, дорадча функція та дискреційна діяльність. Державна бюрократія на будь-якому рівні виконує, щонайменше, дві з них (проте є урядові організації, які спеціалізуються тільки на одній функції, а є такі, що виконують їх декілька).

Первинну функцію державної бюрократії визначимо як виконання прийнятих законів і проведення їх у життя й політику держави, проголошену виконавчою владою. Власне, це і є адміністрування. Наприклад, Україна готується провести разом із Польщею в 2012 р. чемпіонат Європи з футболу. Кабінет Міністрів України через Міністерство у справах сім’ї, молоді і спорту України здійснює відповідні заходи, вирішує, скільки грошей необхідно виділити для їхнього виконання, а Рахункова палата України здійснює контроль над тим, щоб державні кошти було використано за призначенням. Міністерство охорони здоров’я України стежить за розподілом коштів для медичних закладів в окремих регіонах і областях, контролює медичну підготовку кадрів, здійснює нагляд за діяльністю установ охорони здоров’я. Адміністрування – втілення суспільної політики, і оскільки за його допомогою виконуються політичні рішення, до переліку функцій державної бюрократії входить і розроблення принципів управління. Разом зі своїми адміністративними обов’язками урядові установи проводять кампанії щодо висвітлення своєї роботи

і переконання громадськості у вигодах реалізації якоїсь програми. Практично в усіх країнах світу є постійні програми в таких сферах, як пожежна профілактика, безпека дорожнього руху й охорона природних багатств.

Що стосується іншої функції державної бюрократії – обслуговування, то багато урядових установ спеціально створено для обслуговування населення (або його окремих груп). Наприклад, метеорологічна служба в будь-якій країні є найкращим прикладом цієї функції. Робота гідрометеоцентру життєво важлива для тисяч людей (аграріїв, рибалок, працівників авіатранспорту тощо). Міністерство агропромислового розвитку проводить дослідження з питань контролю над шкідниками, розвитку племінного тваринництва. Державна служба зайнятості населення надає розширену допомогу у працевлаштуванні, полегшує пошук робочих місць.

Регульовальну функцію державної бюрократії пов'язано з підтримкою добробуту населення. Як приклад, Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку України захищає вкладників, встановивши порядок реєстрації нових емісій разом із купівлею акцій і облігацій; Міністерство праці та соціальної політики України стежить за дотриманням трудового законодавства; Державна служба зайнятості регулює зайнятість працездатного населення в країні. Регульовальна функція влади підтримується потенціалом сили. В Україні, наприклад, державні установи, що займаються питаннями регулювання, можуть видавати накази щодо припинення (призупинення) певних дій. Такими установами є Державний комітет із промислової безпеки, охорони праці і гірничого нагляду України і Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва.

Із регулюванням пов'язано і ліцензійну діяльність. Вона дозволяє державі встановити стандарти і мінімальні обмеження в окремих сферах. Наприклад, якщо ви хочете займатися приватною адвокатською практикою або отримати права на водіння автомобіля, ваші вміння та навички мають відповідати галузевим державним стандартам. В Україні критерії таких стандартів затверджені Урядом; ліцензії також видаються державними установами (наприклад, ліцензія на радіомовлення видається Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення).

Ще однією важливою функцією державної бюрократії є збирання інформації. Це необхідно, по-перше, щоб визначити, чи було порушено закон, по-друге, щоб ухвалити доцільне політичне рішення. Наприклад, якщо громадянин України скаржитися, що порушено його громадянські права, то він може звернутися не тільки до суду, але й до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України повинно знати реальний стан забруднення повітря і води, перш ніж воно зможе ініціювати ухвалення відповідних законів. Таке збирання інформації проводиться всіма сучасними державами.

Деякі державні служби діють у разі наявності скарг. Інші – постійно проводять різні дослідження за власною ініціативою. Так, Державна служба лікарських засобів і виробів медичного призначення України не допускає появи ліків на ринку, незалежно від того, чи надходили скарги, аж поки її чиновники переконаються, що ліки безпечні й ефективні. Іноді виникає проблема посягання на особисті права

громадянина. Тоді органи прокуратури і Міністерства внутрішніх справ України зобов'язані вжити заходів щодо їхнього відновлення.

Крім цих базисних функцій, сьогодні окремо можна виділити й експертизу. Американський політолог Пітер Вул підкреслював: “Складність сучасного життя зумовила те, що органи законодавчої й виконавчої влади все більше покладаються на технічну експертизу бюрократів” [21].

Уряд може ухвалити рішення про закриття небезпечної вугільної шахти лише після того, як експерти Державного комітету з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду точно сформулюють, які саме умови роблять шахту небезпечною. Наразі бюрократи не прагнуть переконати законодавців прийняти їхні поради. Сьогодні представники депутатського корпусу, як правило, з готовністю приймають технічну допомогу фахівців. Отже, можна стверджувати, що експертиза є найважливішим каналом впливу бюрократії на державну політику.

Дорадча функція бюрократії є невід’ємною рисою всіх сучасних високорозвинутих держав. У нашій країні, наприклад, президентські укази виробляються і видаються за активної допомоги бюрократії (Секретаріат Президента України). Професійні виконавці в такий спосіб впливають на формування політики держави. Також бюрократи відіграють важливу роль у структурі законодавчої влади. Експерти і консультанти часто домагаються значних успіхів, переконуючи своїх політичних керівників прийняти пропонувані ними шляхи розв’язання певної проблеми.

Ще однією важливою функцією сучасної державної бюрократії є можливість створювати умови для дії законів (дискреційна діяльність). Якщо закон прийнято, чиновники повинні його виконувати. Коли закон є точним і визначеним, все відносно просто. Проте зазвичай так не буває. Наприклад, Верховна Рада України приймає Закон України “Про благоустрій населених пунктів”. Закон дозволяє відповідним державним службам ухвалювати рішення, необхідні для його виконання. Вони стають обов’язковими для цих служб. Таким чином, якщо державній установі належить прерогатива ухвалення рішення щодо виконання вимог закону (здійснення відповідної політики держави), вона дістає можливість видавати закони для суспільства.

Повноваження державних служб встановлювати певні правила також відносяться до дискреційної діяльності. Наприклад, в Україні підвищення цін на електроенергію має бути схвалене Національною комісією регулювання електроенергетики.

На нашу думку, державна бюрократія в наш час стала величезною владною силою, дуже далекою від “ідеальної моделі”, яку створив Макс Вебер. Вважаємо, що головна причина цього об’єктивна – це ускладнення функцій сучасного державного управління. Разом із функціями щодо виконання рішень, обслуговування, регулювання, ліцензування з’являються принципово нові.

Наразі державна бюрократія досягла високого рівня спеціалізації. Через це чиновники повинні діяти переважно самостійно в межах своєї компетенції. Багато з ухвалених ними рішень мають бути прийняті на основі детального знання своєї галузі державного управління, якого немає в політичних лідерів. Гадаємо, що сьогодні на перше місце у функціонуванні державної бюрократії виходять

експертиза і дискреційна діяльність, можливість розробляти державні програми і відігравати дорадчу роль під час ухвалення важливих політичних рішень.

Завершуючи аналіз основних функцій державної бюрократії в сучасному суспільстві, слід підкреслити, що всі вони тісно взаємопов'язані, і на практиці важко провести чітку межу між ними. Ізольоване існування кожної з функцій окремо неможливе. На нашу думку, не існує універсальної схеми, за якою можна було б раціонально згрупувати їх за спільними ознаками. Відсутній абсолютний критерій, який дозволив би чітко розподілити компетенцію державних інститутів. Усе зазначене відкриває широке поле для діяльності щодо вдосконалення державного управління.

Література:

1. *Борисов В. К.* Демократизация общества и преодоление бюрократизма (социально-политический аспект) / В. К. Борисов. – М., 1990.
2. *Бузгалин А. В.* Анатомия бюрократизма / А. В. Бузгалин, А.И. Колчанов. – М., 1988.
3. *Вильсон В.* Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений / В. Вильсон. – М., 1905.
4. *Гегель Г. В. Ф.* Сочинения / Г. В. Ф. Гегель. – М.; Л., 1934. – Т. VII.
5. *Карагодин Н. И.* Формирование корпуса государственных служащих: зарубежный опыт для России / Н. И. Карагодин, И. Н. Карагодина // *Мировая экон. и междунар. отношения.* – 1993. – № 2.
6. *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. – М.: Политиздат, 1987. – Т. XXV. – С. 266.
7. *Макаренко В. П.* Вера, власть и бюрократия (критика социологии М. Вебера) / В. П. Макаренко. – Ростов н/Д, 1998.
8. *Макарин А. В.* Бюрократия в системе политической власти / А. В. Макарин. – СПб., 2000.
9. *Маленко А. С.* Особенности функционирования бюрократии в политическом процессе / А. С. Маленко // *Вестн. Моск. ун-та.* – 2002. – № 4.
10. *Маркс К.* К критике гегелевской философии права / К. Маркс // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – М.: Политиздат, 1954. – Т. 1.
11. *Оболонский А. В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия / А. В. Оболонский. – М., 2002.
12. *Политология: энцикл. слов.* – М., 2001. – С. 34.
13. *Пушкарева Г. В.* Государственная бюрократия как объект исследования / Г. В. Пушкарева // *Общественные науки и современность.* – 1997. – № 5.
14. *Райзберг Б. А.* Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцев. – М., 2003. – С. 25.
15. *Социология: энциклопедия* / сост. А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. М. Евелькин [и др.]. – М., 2003. – С. 56.
16. *Токвиль А. де.* Старый порядок и революция / А. де Токвиль. – М., 1911.
17. *Гудков Л. Д.* Феномен бюрократии в историко-социологической перспективе / Л. Д. Гудков, Ю. А. Левада, А. Г. Левинсон, Л. А. Седов // *Мировая экон. и междунар. отношения.* – 1989. – № 2. – С. 155.

18. From Max Weber / Ed. by H. Gerth, C. R. Mills. – L., 1948. – P. 214.
19. *Weber M.* Theory of Social and Economical Organization / M. Weber. – N.-Y., 1947.
20. *Weber M.* Theory of social and economic organization / M. Weber. – N.-Y., 1964. – P. 337.
21. *Wool P.* American Bureaucracy / P. Wool. – N.-Y., 1977. – P. 21.

Надійшла до редколегії 15.07.2008 р.