

## ПОЛІТОЛОГІЯ

УДК 327.7+341.215.2

О. В. Батрименко, д-р політ. наук, доц., КНУТШ

**ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ БЮРОКРАТІЇ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ  
ТА ЇХНІ СОБЛИВОСТІ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

*Стаття присвячена дослідженню тенденцій розвитку бюрократії в різні періоди суспільної еволюції загалом та на сучасному етапі розвитку демократії, зокрема. Особливу увагу приділено дослідженню специфіки вітчизняної бюрократії в умовах становлення демократії в сучасній Україні, її інституціоналізації на законодавчому рівні.*

**Ключові слова:** бюрократія, бюрократизм, бюрократизація, політизація бюрократії, політична влада, політика, держава.

Розуміння бюрократії як невід'ємного механізму реалізації публічної влади в демократичному суспільстві є необхідною складовою для її ефективного політико-системного втілення в Україні.

Особливу увагу вивченню проблем бюрократії в умовах демократизації українського суспільства приділили такі вітчизняні науковці як В. Бортніков, З. Балабаєва, Н. Бровинська, В. Вакуленко, Ю. Вінтюк, В. Воротін, В. Горбатенко, І. Грицяк, М. Долішний, Ю. Кальниш, Н. Латигіна, О. Лісничук, А. Онупрієнко, О. Парфенюк, С. Романюк, Н. Рудницька, А. Світа, О. Тупиця, В. Телешун, В. Цветков, В. Цвих.

Основні соціально-політичні характеристики бюрократії в українському суспільстві у розробках таких вітчизняних науковців як Р. Войтович, М. Канавець, В. Киричук, І. Кресіна, А. Машков, Н. Мирна, Т. Мотренко, О. Мошенець, Д. Неліпа, П. Окоїн, М. Пірен, І. Попова, О. Попович, М. Примуш, В. Ребало, О. Савчук, О. Сушинський, В. Токовенко, В. Толкованов, І. Федірко, Н. Шелест, М. Шульга. Із дисертаційних робіт, які вийшли останнім часом в Україні і були присвячені розробці проблем бюрократії, варто відзначити праці А. Кудлая, В. Пугач, В. Скрипнюк, М. Свіріна, Б. Слющинського, Ю. Тишкуну.

Деякі теоретичні аспекти визначення системи принципів організації та функціонування державної служби в сучасній Україні, розглядалися в працях учених-адміністративістів, теоретиків права в процесі дослідження окремих проблем державної служби – В. Авер'янов, А. Альохіна, Г. Атаманчук, Ю. Битяк, Л. Біла, А. Бураковська, В. Вікторов, Н. Гринівецька, І. Данильєва, С. Дубенко, Т. Іванова, С. Ківалов, І. Коліушко, В. Колтун, Є. Курасова, Б. Лазарева, О. Лазор, Г. Леліков, В. Малиновський, О. Мельников, Н. Нижник, М. Нинюк, О. Оболенський, В. Олуйко, В. Тимошук, Г. Ткач та ін.

Особливого звучання останнім часом набула проблема трансформації бюрократій соціалістичних суспільств у постсоціалістичну їхню форму у зарубіжних дослідників. Тут помітні дослідження таких закордонних учених як Д. П. Ледон, М. Озерна, С. Холмс, С. Ланцов, У. Гельман, В. Пастухов.

Праці зазначених науковців слугують теоретико-методологічним підґрунтям для досліджень більшості проблем бюрократії в умовах демократизації українського суспільства. Але, віддаючи їм належне, слід зауважити, що пошук ефективної моделі бюрократії в сучасному українському суспільстві передбачає комплексне врахування як досвіду розвинутих демократій, так і специфіки власного політичного розвитку.

Бюрократія має власні напрями розвитку і може, навіть, ставати автономною від політичної влади. Для свого функціонування бюрократія залучає людей певних соціальних верств, характерних для конкретного суспільства, та нівелює їхні станові розходження, створюючи особливу соціально-професійну спільноту – службовців; бюрократія є певною експансією адмініст-

ративних форм управління на всі сфери життєдіяльності суспільства.

Тенденції бюрократії можна розглядати у двох аспектах: усередині бюрократії (вплив на людину, що працює в бюрократичній структурі), і поза бюрократією (вплив бюрократії на широкі верстви населення, і, насамперед, використання населення як ресурсу для досягнення цілей, власне, самої бюрократії). Якщо в першому аспекті бюрократія в цілому виступає як обмежене за впливом управління суспільством, то в другому – вона стає негативним фактором його розвитку, причому ця зміна відбувається завдяки її зростанню і розширенню впливу за рамки адміністративно-правової системи.

Охоплення бюрократією всіх сфер життєдіяльності суспільства, розширення її функцій та розмірів називається "бюрократизацією". Бюрократизація як тенденція бюрократії і певна якість владних структур в різні періоди розвитку суспільства, не завжди розглядається як негативне явище, але за певних умов суспільно-політичного розвитку вона стає епіцентром і механізмом кризових змін, засобом перетворення людського потенціалу в людський ресурс, коли людина з мети стає засобом, що порушує питання про руйнівну спрямованість цієї тенденції взагалі, і про виявлення критеріїв і умов її перетворення в негативний фактор, зокрема.

На початку розвитку суспільства особистість диктувала умови бюрократії, яка тільки лише утримувала створені першою структури й традиції. Ситуація істотно змінюється в епоху капіталістичної індустріалізації, тому що виникнення й реалізація нового прискорюється дуже швидкими темпами. У цих умовах бюрократія стає засобом прискореного розвитку, тобто засобом прогресивних тенденцій. І хоча бюрократія й намагається використовувати новітні раціональні технології, але разом із цим поступово придушує особистісний потенціал.

Бюрократизація у значній більшості випадків призводить до таких наслідків як: відчуження працівника від змісту праці; підміна мети засобами (більша зацікавленість у дотриманні правил, чим у результаті); перекладання відповідальності на "плечі" інших; ворожість до людей "ззовні", прагнення обмежити спілкування з ними; стереотипізація.

Хоча в історії XIX–XX століть відбувається зростання ролі бюрократії в усіх сферах суспільного життя, у кінці XX століття у розвинутих демократіях складається раціональне її використання в контексті нейтралізації її негативних якостей. Якщо "веберівська" бюрократія служить в умовах високостратифікованого авторитарного суспільства, в якому пересічний громадянин "не заперече" бюрократу, то бюрократія в США та розвинутих демократичних країнах Європи в кінці XX століття діє зовсім в інших умовах, за яких і громадяни, і законодавці ефективно протидіють засиллю бюрократії.

Рівень бюрократизації залежить від рівня демократії: "згортання" демократії створює сприятливі умови

для тотальної бюрократизації суспільства, а для зменшення рівня "абсолютизації бюрократії" потрібне "зростання" демократії.

Бюрократія створює бюрократичний тип особистості, якому М. Вебер [4] надавав культурного значення, а В. Уайт [9] і Е. Тоффлер [10; 11] – організаційного й технологічного. Бюрократична система вимагає від службовців виконавчої дисципліни, визнання ієрархічних відносин "начальник – підлеглий" і потребує людей з відповідними рисами характеру. При цьому сучасне соціокультурне середовище характеризується загальною деградацією цінностей і "трансклює" моральну кризу на всі підсистеми суспільства, зокрема, і на структури адміністративного управління. У результаті, "корпоративний дух" завдяки тиску інтересів формалізованої організації вивушується над універсальними етичними цінностями і моральними критеріями діяльності службовців.

Сучасний бюрократичний тип особистості можна охарактеризувати як такий, що відзначається занепадом веберівської "протестантської етики" і її заміною новою "соціальною етикою", яка відзначається прихильністю корпоративним принципам. Діяльність особистості такого типу, в сучасних умовах суспільного розвитку, більшою мірою визначається критеріями ефективності, ніж моральними вимогами. Бюрократичний тип особистості є найбільш розповсюдженим і затребуваним сучасною системою організації праці.

У сучасному світі, навіть, у країнах стабільної демократії, наявна тенденція неухильного зростання кількості службовців у загальній чисельності зайнятого населення, "влада канцелярії" також значно зміцнює і розширює масштаби своєї діяльності, отримуючи контроль над політичними партіями та засобами виробництва.

Хоча бюрократи не мають політичної легітимності, а отже, не несуть політичної відповідальності, разом з тим посилюється тенденція політизації бюрократії, що окремими дослідниками визначається як одна із загроз для системи сучасної демократії. Все частіше бюрократія в політичній сфері перебирає на себе політичну роль, виконує політичні функції, і є не лише інструментом, механізмом реалізації політичних рішень. Державна бюрократія виконує функцію не просто виконавця вироблених політиками рішень, а стає впливовим суб'єктом прийняття рішень і пошуку ефективних моделей їхньої реалізації через більш можливі роботи з інформацією, освіченістю, компетентністю, знання та досвід адміністративного управління.

Для обмеження посилення політизації як тенденції сучасної бюрократії, а також для забезпечення наступництва в управлінні після зміни політичного керівництва потрібен "захист" бюрократії від політичної кон'юнктури. Деполітизації бюрократії в сучасному суспільстві може сприяти досвід країн розвинутої демократії, зокрема правові механізми, які були застосовані у свій час в політичній практиці Німеччини, США та Великобританії [1-3].

Для реалізації цього завдання у Німеччині до другої половини XIX століття чиновникам заборонялося користуватися своїм активним виборчим правом і домагатися обрання в парламент. У США ще у 1887 році був прийнятий Закон Пендлтона, спрямований на демонтаж партійної "системи здобичі", положення якого на сьогодні кодифіковано у параграфах 602, 603, 606, 607 Титулу 18 Зведення законів США і забороняють політично вмотивовані перестановки федеральних службовців, політичну діяльність у федеральних установах, а також у 1939 році – Закон Хетча, що заборонив державним чиновникам брати участь у виборчих кампаніях у будь-якій якості й використовувати службове становище в інтересах політичних партій [1].

Крім того, у країнах розвинутої демократії, як правило, чітко зафіксовано перелік політичних посад в системі державного управління. У Великобританії з часу введення принципу відповідальності уряду перед парламентом існує поділ чиновництва на "політичне" і "неполітичне", посада постійного деполітизованого першого заступника міністра. Відповідно до вимоги розмежування сфер політики й адміністрування всі чиновники, що займають посади в державному апараті, діляться на змінюваних (близько 100 чоловік) і незмінюваних. У випадку перемоги на виборах опозиційної партії бюрократія залишається практично незмінною, змінюється лише її найвищий і найтонший шар, відповідальний за формування державної політики.

Проблема політизації бюрократії, як небезпечної тенденції її сучасного розвитку, посилюється через те, що більші можливості роботи з інформацією, освіченістю і професіоналізм бюрократії дають їй, зазвичай, значну перевагу перед виборними представниками демократії. І тому хоча реалізація принципів демократії передбачає здійснення управління державою всенародно обраними представниками, бюрократія, в сучасному деполітичному суспільстві домагається можливості впливати на процес вироблення і прийняття політичних рішень.

Після розпаду Радянського Союзу та зміни суспільно-політичної системи України відразу почався процес перетворення і створення власної нової системи державної влади та її організаційних структур, але здійснювалося це, як і в соціалістичний період розвитку держави, на основі міркувань вищих посадовців без серйозних наукових обґрунтувань і публічного обговорення. Наука і громадськість, на початковому етапі демократизації сучасного українського суспільства, до вирішення проблем бюрократії не допускалися. У вітчизняній науці в цей період феномен бюрократії тривалий час використовувався у зв'язку з комуністичною перспективою або як вимір недемократичності радянського суспільства.

Безсистемність багатьох перетворень у державній сфері, дискредитація базових цінностей радянського суспільства і, насамперед, інтелектуальної праці самого чиновника були характерними тенденціями у трансформації бюрократії після проголошення Україною незалежності.

Модель професійної бюрократії в сучасному українському суспільстві повинна виходити з орієнтирів, визначених у Конституції України [8] та Законі України "Про державну службу" [7], на побудову демократичної, соціальної, правової держави. Державна бюрократія в Україні повинна характеризуватися як організаційно оформлена спільнота призначуваних посадових осіб, яка здійснює професійну діяльність щодо реалізації державної політики та надання адміністративних послуг відповідно до встановлених норм, правил і процедур. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження, але не мають політичної легітимності, отже, не несуть політичної відповідальності.

Запропонована характеристика державної бюрократії спрямоване акцентувати увагу на її надмірній політизації в умовах демократизації сучасного українського суспільства, і на потребі розмежування понять "політик" та "державний бюрократ", адже перших – підтримують виборці, а других – самі політики призначають на різні посади для реалізації своїх політичних рішень.

У політичній сфері суспільного життя бюрократія в Україні перебирає на себе політичну роль, виконуючи політичні функції, а не є лише механізмом реалізації політичних рішень. Вона виконує функцію не просто виконавця вироблених політиками рішень, а стає активним "гравцем політичного поля" та суб'єктом прийняття політичних рішень.

Оскільки державна бюрократія в сучасному українському суспільстві характеризується надмірною політизацією та бюрократизацією, то не варто було в новому Законі України "Про державну службу"[6], який набирає чинності з 1 січня 2014 року, розширювати її функції, вилучати визначення посадової особи, яке звужувало функції державної бюрократії до організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих, і, навпаки, доречно було б посилити у Статті 13 цього закону вимоги щодо політичної неупередженості державного службовця [6], використавши досвід країн розвинутої демократії, зокрема правові механізми, які були застосовані у свій час в політичній практиці Німеччини, США та Великобританії [1–3]. В цьому контексті прийняття Закону України "Про адміністративні послуги" [5] є безумовним кроком вперед, але це не в повній мірі вирішує дану проблему.

Державну бюрократію, пов'язану між собою не законами та метою служіння громадянському суспільству, а круговою порукою, ціль якої задовольнити особисті інтереси, за аналогією з терміном "суверенна демократія", можна визначити як "суверенну бюрократію", яка не залежить від суспільства, якому належить суверенітет, вийшла з під його контролю і сама стала "суверенною".

Перехідні процеси в пострадянській Україні від тоталітаризму до демократії, синтез різних елементів авторитаризму, бюрократизму й народжених капіталістичних структур, призвели спочатку до виникнення такої специфічної моделі державного управління як бюрократично-фінансова з притаманним їй злиттям інтересів великих фінансово-промислових груп і державної бюрократії, при певному домінуванні останньої. Але, на сьогодні, "суверенна бюрократія" в Україні втрачає свій "суверенітет", адже бюрократично-фінансова модель державного управління перетворилася в крайню свою фазу – олігархічно-бюрократичну, коли переважна маса ресурсів власності концентрується в руках економічної олігархії, а владні повноваження здійснює, контролюється олігархією, державна бюрократія, яка прагне отримання матеріальних благ через канали політичної

ренти, а громадянське суспільство перетворюється на заручника олігархічно-бюрократичної системи.

Сучасне українське суспільство потребує поступової дебюрократизації (обмеження сфери діяльності й функцій бюрократії в суспільстві).

Для України в контексті розвитку та демократизації всіх сфер суспільно-політичного життя необхідний ефективний механізм "виробництва" й "надання" бюрократичних послуг. Без автоматизованих інформаційних технологій у сучасному демократичному суспільстві обійтись практично неможливо. Звідси, з урахуванням вітчизняної специфіки, потрібно ефективно використати досвід інформатизації діяльності бюрократії в розвинутих демократіях, за програмами FirstGov (США), e-Sitizen, e-Business, e-Government (Великобританія), CITYCARD (Італія).

#### Список використаної літератури

1. Батрименко О. В. Деякі аспекти становлення англо-американської моделі бюрократії // Політолог. вісн. : зб. наук. пр. – К. : ІНТАС, 2012. – Вип. 60. – С. 224–232.
2. Батрименко О. В. Особливості становлення та розвитку континентальної моделі бюрократії // Політолог. вісн. : зб. наук. пр. – К. : ІНТАС, 2012. – Вип. 59. – С. 382–391.
3. Батрименко О. В. Бюрократія в сучасному суспільстві: сутність, роль та тенденції розвитку: монографія / О. В. Батрименко. – К. : Академвидав, 2012. – 304 с.
4. Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения / [пер. с нем. М. И. Левина, А. Ф. Филиппов, П. П. Гайдено; под. ред. Ю. Н. Давыдова]. – М. : Прогресс, 1990. – С. 644–706.
5. Закон України "Про адміністративні послуги" від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
6. Закон України "Про державну службу" від 17.11.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
7. Закон України "Про державну службу": за станом на 24 січня 2008 року / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парламентське видавництво, 2008. – 22 с.
8. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Крейнер С. Библиотека избранных трудов о бизнесе. Книги, сотворившие менеджмент / С. Крейнер; [пер. с англ. А. Трактинский]. – М. : ЗАО "Олимп-Бизнес", 2005. – С. 338–341.
10. Тоффлер Э. Третья волна / Э. Тоффлер; [пер. с англ. С. Барабанова, К. Бурмистрова, Л. Бурмистровой, З. Заритовской, Е. Комаровой, Н. Кротовской, В. Кулагинной-Ярцевой, А. Микиши, И. Москвиной-Тархановой, Е. Рудневой, К. Татариновой, Н. Хмелик; под. ред. П. С. Гуревича]. – М. : АСТ, 1999. – 784 с.
11. Тоффлер Э. Шок будущего / Э. Тоффлер; [пер. с англ. Е. Рудневой, Л. Бурмистровой, К. Бурмистрова, И. Москвиной-Тархановой, А. Микиши, А. Мирера, В. Кулагинной-Ярцевой, Н. Хмелик, Е. Комаровой]. – М. : АСТ, 2002. – 557 с.

Надійшла до редколегії 04.10.2013

О. В. Батрименко

#### ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ БЮРОКРАТИИ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ И ИХ ОСОБЕННОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ

*Статья посвящена исследованию тенденций развития бюрократии в разные периоды общественной эволюции в целом и на современном этапе развития демократии, в частности. Особое внимание уделено исследованию специфики отечественной бюрократии в условиях становления демократии в современной Украине, ее институционализации на законодательном уровне.*

**Ключевые слова:** бюрократия, бюрократизм, бюрократизация, политизация бюрократии, политическая власть, политика, государство.

O. V. Batrymenko

#### TENDENCIES OF THE DEVELOPMENT OF BUREAUCRACY IN DEMOCRATIC SOCIETY AND ITS FEATURES IN MODERN UKRAINE

*The article is devoted research of progress of bureaucracy trends in different periods of public evolution on the whole and on the modern stage of development of democracy, in particular. The special attention is spared research of specific of domestic bureaucracy in the conditions of becoming of democracy in modern Ukraine, its institucionalizacii at legislative level.*

**Keywords:** bureaucracy, bureaucratism, bureaucratization, politizaciya of bureaucracy, political power, policy, state.

УДК 327

В. Ю. Калінін, асп., КНУТШ

#### КОНЦЕПЦІЯ УТОПІСТИКИ У СВІТ-СИСТЕМНОМУ ПІДХОДІ

*Аналізується концепція утопістики у світ-системному аналізі через розгляд основних її прикладів. Також пропонується порівняння утопістики із футурологією заради визначення евристичного потенціалу першої.*

**Ключові слова:** утопістика, футурологія, неприбуткові децентралізовані одиниці, зелена утопія.

Будь-яка наукова теорія визначається своїм пізнавальним потенціалом, який можна, умовно, поділити на інтерпретативну та прогностичну здатності. Іншими словами, спроможність надати пояснення певного процесу чи

явища та передбачити його/їх розвиток складає сутність наукового знання, основною формою якого є теорія. Сучасний стан всіх соціальних наук, та політології зокрема, характеризується переважною роллю тлумачення над