

П. А. Журавель,
аспірант, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ В ПРОЦЕСІ СТАНОВЛЕННЯ КРАЇН "ТРЕТЬОГО СВІТУ"

P. Zhuravel,
graduate student, Taras Shevchenko National University of Kyiv

THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE PROCESS
OF FORMATION THE "THIRD WORLD" COUNTRIES

Стаття аналізує доробки закордонних вчених щодо розвитку та трансформації пост-колоніальних режимів. Було здійснено спробу екстраполювати висновки наукової спільноти щодо розвитку пост-колоніальних країн Азії та Африки на українську дійсність.

Був зроблений акцент на ролі державного апарату в процесі розвитку пост-колоніальних країн та формування ефективного управління економікою держави.

The article analyzes the work of foreign scientists on the development and transformation of post-colonial regimes. The article extrapolate the findings of the scientific community on the development of post-colonial Asian and African countries in Ukrainian reality.

The article focuses on the role of public administration in the development of post-colonial countries and form an effective management of the economy of the state.

Ключові слова: державне управління, правляча (керівна) еліта.
Key words: public administration, the governing (the ruling) elite.

Сучасна політична ситуація у більшості країн світу демонструє там тенденцію до превалювання західної демократії у сферах державного управління та загального розвитку громадянського суспільства. Головними причинами цього є перемога США у "холодній війні" та більш ніж десятилітній період геополітичної монополярності, а також підтримка розвиненими країнами Заходу саме демократичних політичних режимів та загальної демократизації перехідних суспільств. Це тенденція, що має свої сплески активності та періоди затишшя, проте її загальний курс залишається незмінним [3, с. 21].

У даному випадку, важливо зазначити, що парадигма розвитку згаданих держав тісно пов'язана як з етнічними та національними особливостями сприйняття ідеологем, так і з рівнем розвитку суспільства тієї чи іншої країни, що підлягає так званій "демократичній конверсії".

Саме ці особливості і лягли за основу даної статті. Основою даного аналітичного аналізу стали роботи Пітера Еванса та Семюела Заланги, основним об'єктом дослідження яких був економічний, соціальний та політичний розвиток країн так званого "третього світу". Основна увага приділяється роботі Еванса, адже праця Заланги — це, перш за все, сучасне критичне переосмислення ідейного комплексу першого, що була написана у 1989 році.

Обидва автори зосереджують свою увагу на загально-теоретичних особливостях двох полярних квазішляхів, за якими може слідувати держава на шляху до західної демократії, що береться авторами за тенденційний еталон та загальноприйнятний варіант прогресу. Ці диспозиції термінологічно позначаються як "розвиткові" (прогресивні) та "хижацькі" держави (Тут і далі — авторський переклад термінів з англійської), мова про які буде вестися пізніше.

Не важко припустити, що перша група держав розглядаються науковцями як позитивний шлях розвитку держа-

ви, а другі — як управлінська помилка, негатив якої відчує не тільки держава, як інституція, а й державний апарат управління та населення країни, що представлене громадянським суспільством. Найбільш логічним та простим висновком було б звинуватити другу групу держав у неправильній орієнтації державної політики, яка здійснюється начебто демократично призначеним керівним апаратом. Однак саме у цьому криється корінь проблеми та її двоїста природа, яка буде описана в даній праці.

Отже, для того, щоб розібратися у цих питаннях необхідно чітко визначити приведені термінологічні особливості. Як Еванс, так і Заланга обирають економічну домінанту для власних характеристик. Тому, під "розвитковими" (прогресивними) державами мається на увазі наступне [2; 5]:

— сприяння довгостроковій підприємницькій перспективі та її орієнтації саме на формування і розвиток бізнес-спільноти, а не державного сектору економіки;

— забезпечення стимулів для приватних осіб і підприємців (що якраз і підтримується державою), готових робити інвестиції, які стануть основою для необхідних економічних перетворень;

— ефективне використання правил і механізмів соціального контролю, що значно знижує ризики в підприємницької та інвестиційної діяльності (тобто, забезпечуючи передбачуваний і, як наслідок, надійний бізнес-клімат).

— відсутність максимізації ролі бюрократичного апарату в означених пунктах що, в свою чергу, сприяє, а не перешкоджає економічному розвитку.

Таким чином, ми можемо сказати, що за основу "розвиткової" (прогресивної) держави взяття одна з найбільш важливих аксіом західної демократії, а саме економічний лібералізм. Для успіху нової держави важливо не тільки створити ринок, провівши капіталізацію основних фінансових установ та створити міцний приватний сектор економі-

ки, основою якого має стати малий і середній бізнес. Стратегічна мета влади — не робити щось самим, а дати необхідні умови для того, щоб ринок був ерзацом живого організму, здатному не тільки до споживання (найбільш яскравим тут, мабуть, буде приклад кредитного споживання), а й до розвитку, який, у свою чергу, позитивним чином вплине на стан держави завдяки податкам.

Паралельно Еванс та Заланга виділяють інший, діаметрально протилежний тип розвитку — "хижацька" держава або держава-хижак. Їй притаманні наступні риси [2; 5]:

- зосередження державою у власних руках і для особистого використання великого економічного надлишку, який інвестується у державний сектор (здебільшого, фінансування держустанов, силових структур та оборонних підприємств). Це, у свою чергу, викликає диспропорцію не на користь колективних чи суспільних благ;

- економічне рейдерство та експлуатація населення, економічний волюнтаризм, що перетікає у ігнорування навіть мінімального добробуту громадян;

- максимізація ролі бюрократичного апарату в означених пунктах, яка гальмує будь-які економічні перетворення, система прийняття рішень такого апарату економічно невмотивована, а тому буде задовольняти потреби правлячого класу.

Отже, "хижацька" держава — це типовий приклад посттоталітарної олігархії, за якої влада зосереджується в руках одної групи людей, що отримала її у перехідний період, найбільш яскравим прикладом чого буде служити деколонізація держави. Деяка соціальна спільність (силовики, частина колишньої адміністрації, банд-формування) здійснюють процес первинного накопичення капіталу, проте відбувається він не шляхом підприємницьких інновацій чи монополізації на основі споживацьких інтересів, а силовим або маніпулятивним методами. В результаті цього влада формує сильний замкнутий бюрократичний апарат, в якому процвітають корупційні схеми, розкрадання державного майна, зміцнення силових структур з одночасним зменшенням економічних проектів у реальному сегменті бюджету. Також активно використовується адмінресурс та наявні засоби масової інформації для подолання опозиційних настроїв.

Такий шлях досить поширений, і таких країн більшість серед постколоніальних держав, аніж "розвиткових". Приклади Еванса і Заланги, що будуть розглянуті нижче, можна продовжити, і в сучасних реаліях додати до цього списку деякі країни Східної Європи, економіко-політичний устрій яких дозволяє ідентифікувати їх як "хижацькі" держави. Вважаємо, що не буде перебільшенням Україну також занести до таких держав.

Проте повернемося до теоретичних основ. Еванс зазначає, що у "розвитковій" державі можуть бути деякі елементи "хижацької" — що, на наш погляд, є цілком логічним, адже навіть найбільш ліберальні ринки мають бути захищеними від надмірної монополізації чи зрощення представників підприємницьких кіл з колами політичними. Однак, поки держава надає більше суспільних благ для суспільства, аніж забирає ресурсів, шлях розвитку такої держави залишається правильним. Точно так само, "хижацькі" держави можуть надати деякі суспільні блага, але в цілому, вони не забезпечують постійно зростаючі потреби своїх громадян.

"Transformative ruling elite coalition has national development as its main agenda; consequently, it creates effective state bureaucratic organizations that will ensure the realization of such a goal. On the other hand, destructive ruling elite coalition is primarily concerned with using the state to accumulate wealth, power, and prestige for personal uses. In the process it destroys state bureaucratic capacity by negatively interfering in its activities, thereby undermining its efficiency", — саме таким чином можна пояснити подібний розвиток [2; 3].

Як вже зазначалося, "хижацька бюрократія" здійснює свою діяльність на клановій основі. Саме тому "розвиткові" держави у їх спробі створити сильну ринкову економіку, як правило, намагаються максимально інституціоналізувати бюрократичний апарат, тим самим збільшивши його користь і одночасно зменшивши вплив на економічні процеси — одночасне виконання цих двох умов, вважає Заланга, необхідне для успішного розвитку економічного лібералізму та демократизації суспільства [2, с. 20].

З усієї суми проаналізованого матеріалу, можна сказати, що визначальним для формування "розвиткової" чи "хижацької" держави є вільний ринок. Якщо первинним для державного апарату буде саме ринок, а не він сам, то держава піде у правильному напрямі, якщо навпаки — то вона, а також всі громадяни перетворяться з агентів впливу на прямих споживачів та виробників ресурсу для підтримання правлячої еліти.

У якості теоретичного орієнтира автори обирають Максима Вебера та його "Протестантську етику та дух капіталізму". "Weber asserts that Germany became politically united at a time when it began experiencing industrial development. The social origin of the power base that facilitated German unification was the Junker landowners. Yet, he strongly believes that if Germany was to become a powerful nation-state in Europe, this could not be achieved without industrialization" [2, с. 9] — саме там Заланга знаходить відповідну точку, з якої повинна починати розвиток будь-яка сучасна держава. Тим не менше, маємо констатувати, що підмінюючи індустріалізацію економічним лібералізмом, він приходить до висновку, що саме економічні перетворення спонукали до трансформації політичних — зміни реакційної влади політичних еліт на більш прогресивну буржуазну, що, у свою чергу, встановлювала як нові закони економічного, так і державного управління.

"Weber emphasizes the need for a leadership capable of independent initiative, which can thus guide the fortunes of the state. The furtherance of the nation-state must take primacy over all other objectives. The criteria for judging political policies were the interests of the German state. In this respect, he enumerates what he considers the most important qualities of a politician and a leader. These are devotion to a cause, a feeling of responsibility engendered by devotion to a cause, ability to maintain inner concentration and calmness even when reality opposes one." [2, с. 22]. — таким чином і Заланга, і Еванс бачать члена політичної спільноти у нинішніх країнах "третього світу", який, у свою чергу, за якомога більш короткий термін має подолати період кризи та створити оптимальні умови для розвитку ринкової економіки та сприятливий соціально-політичний клімат всередині держави.

Маємо констатувати, що ідеї Вебера стають своєрідною межею розвитку бюрократичного апарату: все, що нижче відведеної межі, показує низький розвиток державного управління, що веде за собою неможливість адекватного співіснування з постійно прогресуючим вільним ринком, в той час, як все, що переважає Веберівську лінію — це зловживання апарату управління власною владою і тенденція до перетворення на "хижацьку" державу [4, с. 67].

Обидва автори застосовують компаративний метод для більш научного доведення власних теоретичних узагальнень. Приклади Еванса надто розгалужені та виглядають як дуже складна система, тому біль продуктивно буде застосувати приклади Заланги. Він порівнює дві деколонізовані — Нігерію та Малайзію — які, до того ж, мали спільні соціально-політичні умови, але пішли різними шляхами.

Це дослідження має дві спільні цілі. Перша мета полягає в тому, щоб визначити ті стратегії, прийняті державними елітами в Малайзії та Нігерії для досягнення своїх соціальних і матеріальних інтересів та шляхів впливу їх послідовників на ефективність їх державної бюрократії. Друга мета дослідження полягає у вивченні, як впливає правляча еліта на державний апарат управління (бюрократію), в свою чергу, впливає на здатність державних бюрократичних організацій розробляти і здійснювати політику в галузі розвитку.

Центральна теза дослідження полягає в тому, що розробка політики ефективного розвитку і провадження залежить від появи перетворюючої правлячої еліти та її приходу до влади, що, у свою чергу, призводить до створення "девелопменталістської" ("розвиткової", прогресивної) державної бюрократії.

Так, Малайзію вирізняє стійке положення політичних еліт, яка фактично зберігалася з колоніальних часів. Саме тому питання розвитку держави засновувалося на збереженні стабільності, а європейський досвід визначив курс на ринкову економіку західного зразка.

Розглянутий авторами період правління прем'єр-міністра Махатхіра Мохамеда відзначається загальним курсом, названим "National Growth Policy" або "New Economic Policy". Його суть полягала повній та цілковитій модернізації країни з її перетворенням на індустріально розвинену державу. Заланга зазначав про це наступне: "First, he introduced reforms that were purely macro economic in nature, and second he introduced reforms in cultural values and organizational management".

Крім економічного розвитку, Махатхір Мохамед розумів важливість створення ефективного системи державного

управління, заснованої не на домінуючому статусі окремої групи людей, а на чіткому та цілеспрямованому лобюванні сферою управління розвитку держави. Фактично, він встановив економічну домінуючість над політичною. І першим кроком на цьому шляху було створення надійного релігійного, і, як наслідок, політичного плюралізму. "With Muslims forming the majority of the population in the country, aspects of the religion, particularly for accelerating economic development, receptiveness and readiness to utilize advancements in knowledge, especially scientific knowledge, and toleration of diversity in religious practices will have to be harnessed for the good of the nation". Це, на думку Залангі, і з ним важко не погодитись, створило необхідний перехід до світської держави і можливості подальших культурних та економічних реформ.

Наступний крок можна назвати уникненням "над-захисності" малайзійців. За уряду Махатхіра було створено цілком нову систему прийняття рішень, яка не тільки давала громадянам права та обов'язки, а й навчала їх ефективному використанню. Прем'єр-міністр казав: "there is nothing more destructive than pampering" [2, с. 36].

Ініціатива реформ Махатхіра була насамперед і в основному продуктом його прихильності до національного розвитку малайзійців зокрема, і Малайзії в цілому. Тим не менш, його реформистами можливим завдяки економічній кризі в Малайзії в середині 1980-х — саме тоді він і прийшов до влади.

У результаті реформ криза була подолана, а економіко-політичну стратифікацію можна описати наступним чином:

- великий капітал (лобіює власні інтереси за рахунок підтримки політиків. Це робить їх залежними від виконання власних політичних програм та розвитку великого капіталу);

- середній і малий капітал (основа бізнесу у містах і складають велику частину зайнятості міського населення);

- бюрократія контрольного типу (виконує функції контролю в системі директив уряду на місцях);

- бюрократія виконавчого типу (є виконавцями та впроваджують згадані директиви).

Можемо констатувати, що Малайзія створила міцну про-реформістську правлячу коаліцію. Вона поставила пріоритет на економічне зростання на далеку перспективу. Таким чином, незважаючи на те, що режим прем'єр-міністра Махатхіра був під сильним контролем з боку опозиційних партій, а економічні, соціально-культурні та організаційні реформи спричинили тимчасовий спад в економіці, він все ще мав сильну підтримку, щоб залишитися при владі.

З іншої сторони, Нігерія отримала незалежність у рік скасування надзвичайного стану в Малайзії. Проте формування політичної еліти там фактично не мало ніякої традиції, і тому, за очевидним сценарієм, зрослося з військовою елітою. Це, як ми можемо припустити, визначило долю Нігерії як "хижацької" держави.

Аналізуючи особливості державного управління, можемо прийти до висновку, що чіткої системи прийняття рішень та контролю виконання за цими рішеннями у країні немає. Це пов'язано з одною цікавою закономірністю: період правління прем'єр-міністра Малайзії, не дивлячись на демократичний режим, тривав більш ніж 20 років, у той час як авторитарні військові режими існували у Нігерії недовго. Саме з цим і пов'язується факт неможливості проведення адекватних реформ як в економіці, так і у суспільстві в цілому.

"In the case of Nigeria, six different programs of socio-cultural change were officially implemented but none was successful. The programs are as follows: Operation Feed the Nation (OFN); Jaji Declaration; Ethical Revolution; War Against Indiscipline (WAI); and Mass Mobilization for Economic Recovery, Self-Reliance and Social Justice (MAMSER). Moreover, the macroeconomic reforms as I indicated above were never genuinely or consistently implemented. The leaders were ambivalent. Therefore, neither the mass mobilization program for socio-cultural and institutional change nor the macro economic reforms succeeded in Nigeria" — дана розлога цитата підтверджує вищенаведену тезу. Нігерійське суспільство залишалося колоніальним, а тому і не змогло виробити власної ефективної системи державного управління [5, с. 49].

Якщо говорити про реформи в Нігерії, то там реалізація як економічних та соціально-культурних перетворень відбулася таким чином, що вона поклала економічне навантаження на більшість населення, тоді як правляча еліта залишилася без змін. Можна сказати, що якщо б у Нігерії була створена

будь-яка коаліція, вона б, за висловом Еванса, могла б ділити "національний пиріг, не виробляючи його".

Наведені приклади говорять самі за себе. Фактично, "хижацька" держава зберігає свій колоніальний статус, адже регресивна влада бере за основу вже знайомий фінансовий принцип придавання. Економіка "хижацької" держави не розвивається, тому що її головна мета — не ринковий розвиток, а забезпечення процвітання окремої групи людей ціною збідніння більшості. Метрополією у даному випадку виступає саме влада.

Як висновок хочеться додати, що дане дослідження забезпечує загальне теоретичне уявлення про вектори розвитку державного управління у пост-колоніальних державах та вплив такої системи на розвиток економіки та ролі суспільства у державній політиці. "Розвиткова" держава, за словами Еванса, володіє поняттям "embedded autonomy" — вбудованої автономії, що і є одночасно умовою та можливістю народу відтворювати конструктивні елементи без залежності від директив "згори". По суті, "розвитковий" держава та, відповідно, і система державного управління, не потребує таких директив, адже сама є їх джерелом.

Підводячи підсумки, можемо констатувати, що питання співвідношення держави та вільного ринку, їх взаємного впливу один на одного все ще залишається і буде залишатися актуальним, адже, як можна було побачити, національні особливості державного управління можуть істотно вплинути на економічний та політичний розвиток держави та визначити її долю.

Література:

1. Державне управління перехідних суспільств в умовах глобалізації: Матеріали засід. Між нар. Круглого столу, м. Київ / Б. Губський, О. Онищенко, Ф. Рудич та ін. — К.: Укр. пропілеї, 2001.
2. Державне управління: Словник-довідник / Уклад. В.Д. Бакуменко. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.
3. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади. — К.: Вид-во УАДУ, 2001.
4. Evans Peter B. Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State. — Sociological Forum, Vol. 4, No. 4, Special Issue: Comparative National Development: Theory and Facts for the 1990 s. (Dec., 1989), pp. 561—587.
5. Zalanga Samuel Ruling Elite Coalitions and State Bureaucratic Capacity: Accounting for Developmental and Predatory States in Malaysia and Nigeria. — Department of Sociology University of Minnesota.
6. Toye John. Dilemmas of Development. Blackwell Publishers. — Cambridge, Massachusetts, 1993
7. Weber Max. From Max Weber: Essays in Sociology. Translated by Gerth and Mills. New York: Oxford University Press, 1958
8. Joseph Richard. Democracy and Prebendal Politics in Nigeria. — New York: Oxford University Press, 1987.

References:

1. Hubs'kyj, B. Onyschenko, O. and Rudych, F. (2001), Derzhavne upravlinnia perekhidnykh suspil'stv v umovakh hlobalizatsii [State Administration of transitional societies under conditions of globalization], Ukr. propilei, Kyiv, Ukraine.
2. Bakumenko, V.D. (2002), Derzhavne upravlinnia: Slovyk-dovidnyk [Public administration: Dictionary], Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine.
3. Krupchan, O.D. (2001), Orhanizatsiia vykonavchoi vlady [Organization the executive branch], Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine.
4. Evans, P. B. (1998), "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State", Sociological Forum Special Issue: Comparative National Development: Theory and Facts for the 1990 s., vol. 4, no. 4, pp. 561—587.
5. Zalanga, S. (1996), Ruling Elite Coalitions and State Bureaucratic Capacity: Accounting for Developmental and Predatory States in Malaysia and Nigeria, Department of Sociology University of Minnesota, USA.
6. Toye, J. (1993), Dilemmas of Development. Blackwell Publishers, Cambridge, Massachusetts, USA.
7. Weber, M. (1958), Essays in Sociology. Translated by Gerth and Mills, Oxford University Press, New York, USA.
8. Joseph, R. (1987), Democracy and Prebendal Politics in Nigeria, Oxford University Press, New York, USA.

Стаття надійшла до редакції 29.01.2014 р.