

# ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

УДК 327.7+341.215.2

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

## ПРОБЛЕМИ БЮРОКРАТІЇ В СИСТЕМІ СУЧАСНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

*Стаття присвячена дослідженню проблемам розвитку бюрократії в системі сучасної демократії. Особливу увагу приділено дослідженню проблем вітчизняної бюрократії в умовах становлення демократії в сучасній Україні.*

**Ключові слова:** бюрократія, демократія, 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.

Якщо класики бюрократії, досліджуючи питання її ефективності, особливу увагу приділяли проблемі демократії й, відповідно, політичним корінням даної влади, то їхні послідовники змістили акцент у напрямку дослідження організаційної структури, шляхів підвищення ефективності діяльності бюрократії у контексті процесів, що відбуваються у сучасній демократичній системі суспільства.

Разом з тим, значна палітра досліджень з даної проблематики характеризується тим, що розгляд бюрократії і демократії проводиться шляхом протиставлення і констатації їхньої несумісності; у вітчизняній політичній науці, майже, відсутні роботи, в яких раціональна бюрократія вважається механізмом демократизації сучасного суспільства, а сучасна демократія - системою раціоналізації бюрократії.

Нинішні наукові дискусії та концептуальні розбіжності щодо сутності бюрократії демонструють методологічну неопрацьованість і слабкість загальної теорії бюрократії, а також відображають у собі різні традиції інституціонального оформлення цього феномену в різних країнах;

Довільне трактування бюрократії, постійна підміна понять призводить до невдалого цілепокладання сфер її компетенції, що, в свою чергу, може призвести до становлення заплутаної, корумпованої і безвідповідальної системи управління суспільством. Оскільки, незначні прогалини в теорії спричиняють вагомі негативні наслідки в політичній практиці, то є потреба акцентувати увагу на віднайденні нових концептуальних підходів у дослідженні політичної природи бюрократії, які виходитимуть за рамки усталених і багато в чому вже застарілих.

Класичні і сучасні концепції бюрократії допомагають сформулювати певне уявлення про систему аргументів на користь тієї чи іншої позиції з даної проблематики, знання яких є необхідною складовою для наукового дослідження та створення такої моделі бюрократії, яка б відповідала сучасним вимогам демократії.

У історії політичної думки завжди були мислителі, які 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.

Дані автори стверджували, що в умовах демократичного режиму негативні прояви бюрократії повинні бути максимально мінімізовані. Однак, при цьому не виключається позитивна роль і місце професійної ефективною "раціональною" бюрократії в умовах сучасного демократичного суспільства. Необхідність управління суспільством не викликає сумнівів, оскільки воно є передумовою виживання, свого роду онтологічним 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.

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. Зауважено, що, 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.

Особливого звучання, у зарубіжних дослідників, останнім часом набула проблема трансформації бюрократій соціалістичних суспільств у пост-соціалістичну їхню форму в умовах становлення демократичної політичної системи. 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 становлення демократичної політичної системи українського суспільства. Але, віддаючи їм належне, слід зауважити, що пошук ефективної моделі бюрократії в сучасному українському суспільстві передбачає комплексне врахування як досвіду розвинутих демократичних політичних систем, так і специфіки власного політичного розвитку.

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

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 в умовах функціонування певних політичних систем 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 в умовах недемократичних політичних систем у значній більшості випадків призводить до таких наслідків як: відчуження працівника від результатів 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 демократичних системах суспільства складається раціональне її використання в контексті нейтралізації її негативних якостей. Якщо "веберівська" бюрократія служить в умовах високостратифікованого авторитарної системи суспільства, в якій пересічний громадянин "не заперече" бюрократу, то бюрократія в США та розвинутих демократичних політичних системах країн Західної 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 демократизації політичної системи: "згортання" демократії створює сприятливі умови для тотальної бюрократизації суспільства, а для зменшення рівня "абсолютизації бюрократії" потрібне "зростання" демократії.

Бюрократична система створює бюрократичний тип особистості, якому М. Вебер [4] надавав культурного значення, а В. Уайт [9] і Е. Тоффлер [10–12] – 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 "транслює" моральну кризу на всі підсистеми суспільства, зокрема, і на структури адміністративного управління. У результаті, "корпоративний дух" завдяки тиску інтересів формалізованої організації вивисується 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 зі стабільною демократичною політичною системою, 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 політичної 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 більші можливості роботи з інформацією, освіченість, компетентність, 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 службов-

ців, 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, освіченість 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 демократичній політичній системі сучасного суспільстві домагається можливості впливати на процес вироблення і прийняття політичних рішень.

Після розпаду Радянського Союзу та зміни 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 політичної системи 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 політичної системи 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 політичній системі сучасного українського суспільства 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 системі суспільства 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 набрав чинності з 1 січня 2014 року, розширювати її функції, вилучати визначення посадової особи, яке звучувало 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 тоталітарної політичної системи до демократичної, синтез різних елементів авторитаризму, бюрократизму й народжених капіталістичних структур, призвели спочатку до виникнення такої специфічної системи 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 система державного управління перетворилася в крайню свою фазу – олігархічно-бюрократичну, коли переважна маса ресурсів власності концентрується в руках економічної олігархії, а владні повноваження здійснює, контролює 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) та демократизації всіх сфер суспільно-політичного життя на основі оптимізації механізму "виробництва" й "надання" бюрократичних послуг. У цьому контексті без посилення застосування та впровадження, й поширення передових у сучасному світі автоматизованих електронних інформаційних технологій діяльності бюрократії у демократичній політичній системі суспільстві обійтись фактично неможливо, що й повинно стати, як предметом подальших наукових досліджень, так і нагальним завданням сучасної політичної практики.

1. Батрименко О.В. Деякі аспекти становлення англо-американської моделі бюрократії // Політологічний вісник: 36-к наук. праць. – К.: "ІНТАС", 2012. – Вип. 60. – С. 224-232. 2. Батрименко О.В. Особливості становлення та розвитку континентальної моделі бюрократії // Політологічний вісник: 36-к наук. праць. – К.: "ІНТАС", 2012. – Вип. 59. – С. 382-391. 3. Батрименко О. В. Бюрократія в сучасному суспільстві: сутність, роль та тенденції розвитку. Монографія. – 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. Гайденко 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> – Назва з екрану. 6. Закон України "Про державну службу" від 17.11.2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> – Назва з екрану. 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> – Назва з екрану. 9. Стюарт Крейнер: Библиотека избранных трудов о бизнесе. Книги, сотворившие менеджмент / [пер. с англ. А. Трактинский]. – М.: ЗАО "Олимп-Бизнес", 2005. – 368 с. – С. 338-341. 10. Тоффлер Э. Адаптивная корпорация // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология. – М.: Academia, 1999. – С. 448-464. 11. Тоффлер Э. Третья волна. / [пер. с англ. Барабанов С., Бурмистров К., Бурмистрова Л., Заритовская З., Комарова Е., Кротовская Н., Кулагина-Ярцева В., Микиша А., Москвина-Тарханова И., Руднева Е., Татарина К., Хмелик Н. под ред. П.С. Гуревича]. – М.: АСТ, 1999. – 784 с. 12. Тоффлер Э. Шок будущего. / [пер. с англ. Е. Руднева, Л. Бурмистрова, К. Бурмистров, И. Москвина-Тарханова, А. Микиша, А. Мирер, В. Кулагина-Ярцева, Н. Хмелик, Е. Комарова]. – М.: АСТ, 2002. – 557 с.

Надійшла до редколегії 17.02.14

**О. В. Батрименко**

### **ПРОБЛЕМЫ БЮРОКРАТИИ В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ**

*Статья посвящена исследованию проблем развития бюрократии в системе современной демократии. Особое внимание уделено исследованию проблем отечественной бюрократии в условиях становления демократии в современной Украине.*

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

**O. V. Batrymenko**

### **PROBLEMS OF BUREAUCRACY IN THE SYSTEM OF MODERN DEMOCRACY**

*The article investigates the development problems of bureaucracy in the system of modern democracy. Particular attention is given to studying the problems of the national bureaucracy in the conditions of democracy in modern Ukraine.*

**Keywords:** bureaucracy, democracy, bureaucratization, politicization of bureaucracy, political power, policy, state.