

Политиздат, 1967. – 400 с. 7. Матусевич В. Суб'єкт громадської думки: теоретичні та методичні проблеми визначення // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2002. – №1. – С.21–40. 8. Общество и политика: современные исследования / Под ред. В.Ю. Большакова. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 2000. – 515 с. 9. Тощенко Ж.Т. О парадоксах общественного мнения // Социс. – 1995. – №11. – С.10–32. 10. Новий тлумачний словник української мови. – Т.1 / Укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко – К.: «Аконіт», 1998. – 912 с. 11. Енциклопедія політичної думки / За ред. Д. Міллера. – К.: Дух і Літера, 2000. – 472 с. 12. Громадська думка // Соціологія: Короткий енциклопедичний словник / Під заг. ред. В. Воловича. – К.: Український Центр Духовної культури, 1998. – 736 с.

УДК: 328.18:321.01] (470+571) (477)

Ю. Тишкун

Національний університет “Львівська політехніка”

РАЦІОНАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ БЮРОКРАТІЇ: РОСІЙСЬКИЙ ДОСВІД ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

© Тишкун Ю., 2007

Досліджується становлення бюрократії в Росії протягом XIX–XXI ст., відносини бюрократії та громадянського суспільства. Обґрунтовується висновок, що представники суспільної науки досліджують форми контролю інститутів громадянського суспільства над російською бюрократією.

There is the research of interrelation between the state bureaucracy and civil society during the XIX-XXI centuries of Russian history. The conclusion is proved, that the social scientists are researching the forms of civil society control under the Russian bureaucracy.

Актуальність проблеми. Ефективність функціонування політичних інститутів сучасного суспільства значною мірою зумовлюється глибиною і масштабом раціоналізації владних відносин на всіх рівнях державної ієрархії. Зазначений процес супроводжується утвердженням наукових підходів, покликаних теоретично обґрунтувати способи реагування головного політичного інституту на різноманітні запити суспільства, яке динамічно розвивається.

Новітній досвід розвитку руху громад у Російській Федерації ставить на порядок денний проблему реагування традиційно потужної національної бюрократії на суспільні запити громадянського суспільства, яке актуалізує перспективу раціоналізації чинних управлінських структур. Це зумовлює зацікавленість зазначеними процесами у Росії з боку української науки і політичної практики.

Мета роботи – проаналізувати сучасний досвід дослідження проблеми взаємозв'язку бюрократії і громадянського суспільства. **Завдання:** 1) визначити особливості російського досвіду налагодження практичного взаємозв'язку між громадянським суспільством і бюрократією; 2) обґрунтувати чинники впливу громадянського суспільства на бюрократію в світлі теоретичних досягнень сучасних російських науковців; 3) довести теоретичну і практичну цінність цих досліджень для суспільно-політичних обставин України.

Огляд літератури. Дослідження бюрократії розвиваються у Росії протягом XX ст. Радянський досвід аналізу бюрократії як негативного політичного явища обмежувався прикладами

державної служби різних суспільно-політичних систем у рамках марксистської наукової парадигми [10]. Тоді як сучасні дослідження західної і російської бюрократії вже приділяють увагу зв'язкам державної бюрократії з громадянським суспільством [3; 6; 7; 8; 9; 13]. Висвітленню проблеми російської бюрократії в західних суспільних науках присвячено збірник оглядових праць [11].

Виклад основного матеріалу. На думку професора Нью-Йоркського університету Людвіга фон Мізеса (1882–1973 рр.), упродовж XIX–XX ст. Росія засвідчила належність до “країн класичної бюрократії”, у яких бюрократію формували нащадки тих родин, які щиро бажали служити власному народу і які відрізнялися талантом і благородністю походження [14, р. 54–56]. Як наслідок, впродовж двох століть у Росії саме представники ліберальної бюрократії виступали двигуном реформ, спрямованих на нівелювання неадекватних рішень, що приймалися на вершині як царської, так і радянської влади [9, с. 58–59]. На думку професора Гарвардського університету Річарда Пайпса, ліберальні реформи царя Олександра II (1818–1881 рр.) слід розглядати як серйозну спробу “...покласти кінець волюнтаризму бюрократичного апарату і поліції та перетворити Росію у те, що німці називають Rechtsstaat...” [Цит. за: 11, с. 99], тобто побудувати правову державу як важливу передумову громадянського суспільства. Однак суспільно-політичні реалії Росії свідчать про те, що у новітні часи царська бюрократія ніколи (за винятком періоду “великих реформ” 1863–1874 рр.) не зважала на ініціативи чинних структур громадянського суспільства. У цей період у країні визначився антипод громадянського суспільства – так зване “одержавлене суспільство”, співвідносне зі *східним* типом відносин між державою і громадянським суспільством. Оскільки зазначена держава характеризується тим, що усі сфери суспільства розвиваються під її пильним оком і згідно з її директивами [4, с. 113]. Царська влада не допускала представників громадськості до обговорення суспільно-важливих питань (єдиний виняток – підготовка скасування кріпацтва) [11, с. 81, 85, 88]. Навпаки, царська бюрократія намагалася контролювати або загалом знищити середній клас, одночасно обмеживши вплив дворянства як потужного носія ідеї ліберальних прав і свобод людини, уже спроможного створити ефективне місцеве самоврядування у рамках земств, які, на думку Макса Вебера (дослідника російської бюрократії, розробки якого, на думку сучасних російських суспільствознавців, не втрачають актуальності і тепер), могли спричинити конкуренцію бюрократії в Росії [5, с. 120–121, 124]. За таких умов громадськість країни виявилася відокремленою від влади і була позбавлена можливості якимось впливати на державну бюрократію. Навпаки, приклад одного з ключових міністерств царської Росії – міністерства внутрішніх справ свідчить про те, що державні установи, підпорядковані принципу особистої влади, а не ефективності, служили персоналіям (царю, його оточенню і власним начальникам), а не суспільній справі, що суперечило принципам раціональної бюрократії, обґрунтованим Максом Вебером (автором класичної теорії “раціональної бюрократії”) – професійності, постійної діяльності кваліфікованих чиновників згідно з регламентом, відокремленості особистого життя від службової діяльності [2, с. 157–158]. Останнє свідчить про відсутність раціоналізму (як відданості закону, усунення бюрократизму, протекціонізму і корупції) в діяльності царської бюрократії. Також важливо наголосити на тому, що громадянське суспільство навіть не намагалася контактувати з чинною бюрократією і постійно опонувало ліберальним політичним реформам Олександра II [11, с. 81, 99–100].

Все ж певні дії широких мас російського суспільства, яке зважилось на революцію 1905 р., а також тиск фінансових і політичних кіл заходу на царський уряд (відмова від кредитування царської Росії зумовлювалася прийняттям конституції, скликанням Державної Думи і створенням Ради міністрів на чолі із прем'єр-міністром), призвели до того, що до 1917 р., на думку Макса Вебера, у царській Росії відбулася певна “бюрократична раціоналізація” автократії [5, с. 123–125]. Але частково “вдосконалена” бюрократія (керована не безпосередньо царем, а Радою міністрів на чолі із прем'єр-міністром) була знівельована революційними подіями 1917–1920 рр., наслідком яких, на думку завідувача сектором теорії і історії Інституту соціології РАН Юрія Давидова, у радянській Росії стало народження нового типу бюрократії, невідомого Максиму Веберу, – тоталітарної монократичної бюрократії [3, с. 436–465], яка не залишала місця для впливу на неї з

боку суспільства. І лише в Російській Федерації проблема раціоналізації бюрократії і її підконтрольності російському суспільству набула актуальності. Все ж, вважає головний науковий співробітник Інституту держави і права РАН Олександр Оболонський, сучасна російська бюрократія традиційно “не дотягує” до веберівської раціональної унаслідок відсутності у неї безособовості та обов’язку підпорядкування закону, а також наявності у чиновника занадто великого простору для “власного розсуду”. У російських громадян також присутні зневага і недовіра щодо чиновництва, сформовані щонайменше за часів Михайла Салтикова-Щедріна. Зазначені чинники мають ірраціональне походження (закорінене в звичці списувати усі гріхи суспільства на рахунок бюрократії, яка є значно кращою від її стереотипного образу в масовій свідомості росіян) і становлять реальну загрозу формуванню в сучасній Росії громадянського суспільства. Як вихід з цієї ситуації, російськими суспільствознавцями пропонується реформування державної служби, а також створення публічної цивільної служби, яка відповідатиме критеріям ефективності та актуальним потребам громадянського суспільства, що лише формується. У 1996–1998 рр. комісія з державного будівництва Російської Федерації обгрунтувала десять принципів реформування бюрократії, досі не впроваджених повною мірою (як через спротив самої бюрократії, так і через недостатнє висвітлення суті реформи в суспільстві): 1) статусний розподіл політичних і “кар’єрних” посад; 2) пріоритет професійних якостей; 3) компенсовані обмеження; 4) пріоритет прямих грошових виплат над “тіньовими” пільгами; 5) переведення на госпрозрахунок значної частини державної служби; 6) прозорість; 7) орієнтація на клієнта (імператив громадянського суспільства: чиновники прямо чи опосередковано служать громадянам); 8) службова лояльність; 9) увага до етичних регуляторів поведінки; 10) системна підготовка і перепідготовка кадрів [9, с. 61–65; 6, с. 5].

Усе ж оцінки російськими вченими можливості здійснення успішного реформування державного апарату в країні та перспектива підпорядкування його інститутам громадянського суспільства залишаються неоднозначними. Так, на думку професора російської Вищої школи економіки Лева Якобсона, чинні структури громадянського суспільства, а також політичні партії вже настільки розвинуті, що демонструють здатність блокувати збільшення витрат бюджетних коштів на державне управління в Російській Федерації і тим самим обмежувати головний ресурс влади; їм бракує лише сили та консолідованості для того, щоб стати незалежною базою прагматичної програми реформування апарату бюрократії. З огляду на це, дієвим способом раціоналізації державної бюрократії визначається залучення кадрів із тих сфер, яких уже торкнулася раціоналізація: великий бізнес, провідні недержавні некомерційні організації. Цьому сприятиме допомога співробітників з числа вищого керівництва, які вже виявляють зацікавленість у раціоналізації управління і враховують зобов’язання держапарату перед структурами громадянського суспільства, спроможними, зі свого боку, взаємодіяти із державним апаратом [13, с. 6–8, 11, 14, 15, 19–21].

Інший російський вчений, завідувач відділу соціології фонду “ІНДЕМ” Володимир Римський, дає більш песимістичну оцінку такій перспективі. Оскільки структури громадянського суспільства в новітній Росії все ще слабкі і нерозвинені, що має наслідком, по-перше, неспроможність останніх контролювати виконання державною бюрократією рішень, прийнятих на політичному рівні, а по-друге, обумовлено відсутністю інституту чесних, вільних і чистих виборів [12, с. 53–54]. На нашу думку, Україна також характеризується наявністю конкурентних, а з 2004 і 2006 рр., порівняно із Росією, вільних та демократичних виборів, які гарантують чергування при владі політичних партій. А це відкриває широкі перспективи для контролю політичних партій, які представляють народ, за бюрократією і її ж демократичного реформування в інтересах громадянського суспільства. Водночас для нас, як і для Росії, важливо вирішити проблему громадського контролю за процесами прийняття політичних рішень, а також їх виконанням бюрократією.

В контексті зазначеної дискусії, на нашу думку, особливого значення для української науки набуває наявність теоретичного підґрунтя, збудованого з використанням західного досвіду, який уже відомий російським дослідникам, котрі, позитивно оцінюють перспективу контролю з боку громадянського суспільства державної бюрократії. Так, професор Ростовського юридичного

університету МВС Росії Анатолій Окусов відзначає істотну роль американської традиції шанування приватної ініціативи і самоврядування, особливо наголошуючи на виявлених наприкінці ХХ ст. у США та Японії тенденціях до “менеджеризації” державного управління, опори на самоорганізацію працівників управління і комп’ютеризації як чинників удосконалення апарату держави [10, с. 68–70, 72]. Цінність зазначеної тенденції визначається зростанням ефективності діяльності та ініціативності чиновників. Тоді як комп’ютеризація в епоху Інтернету дає змогу зняти перешкоди між чиновниками і громадянами. Цього досягнуто завдяки тому, що пересічний громадянин отримав можливість спілкування з посадовцем в режимі реального часу, йому також забезпечено доступ до усіх нормативних актів, зменшено черги, що дало значну економію часу. Важливий приклад продемонстровано у Росії завдяки можливості подання у відповідні державні органи бухгалтерських, податкових і митних документів, які в електронній формі за посередництвом мережі Інтернет починають замінювати традиційні паперові документи, а також офіційний інтернет-портал президента Російської Федерації (<http://www.kremlin.ru/>). За вказаною адресою розміщено законодавчі і нормативні акти, підписані президентом Росії, офіційну документацію та інформацію про органи влади в центрі і на місцях та їх посадовців.

Інший російський вчений, Олександр Оболонський, чітко розділяє позитивні ознаки раціональної бюрократії як явища, яке набуло поширення в країнах Європи і Америки. Він, зокрема, наголошує, що пріоритети останніх реформ, які торкаються бюрократії, в США та інших англосаксонських країнах Заходу (окрім Франції), полягають у прагненні пересічних громадян зробити державну бюрократію відкритою, прозорою і чутливою до людей, підконтрольною не лише своєму безпосередньому керівництву, але й громадянському суспільству також [9, с. 58–59; 8, с. 53–64]. І тому в Сполучених Штатах Америки чиновники вже тривалий час змушені боротися за клієнтів, оскільки замість них відповідні послуги можуть надати організації громадянського суспільства. Водночас кожен громадянин володіє багатьма засобами впливу, за допомогою яких він реально контролює чиновника [7, с. 48–49].

Інший російський дослідник, Лев Якобсон, наголошує на значенні таких концепцій реформування і раціоналізації державної служби, як: економічна, традиціоналістська і постмодерністська, які існують в західній соціогуманітарній науці. Так, “економічний” підхід насамперед виділяє значення зростання ефективності працівника, який дає вигоду працедавцю. Що передбачає оплату праці працівника як стимул, а не просто справедливу винагороду зусиль, який пов’язується з інтенсивністю, якістю і результативністю праці службовця. Проведені реформи в цьому напрямку, які стали домінуючими в країнах Заходу, були спрямовані на активізацію насамперед фінансових механізмів, орієнтованих на забезпечення конкретних результатів, посилення гнучкості оплати праці і освоєння сферою державного управління позитивного досвіду управління приватних корпорацій. Завдяки цьому в багатьох аспектах організація державного апарату все більше нагадуватиме організацію діяльності структур приватного сектору, і значно менше – організацію діяльності військових і поліції, які забезпечують силовий ресурс влади. Такі новаторські тенденції, які підтримують “підприємницький дух” в державному секторі, схвально оцінює більшість західних експертів, а також пересічних платників податків. На нашу думку, для України вивчення таких способів раціоналізації державної бюрократії активізує вплив на бюрократизм, який ще з радянських часів залишається традиційним для українських чиновників, унаслідок формування такого ставлення до відвідувачів державних установ, основу якого становить сприйняття останніх не як прохачів, а як клієнтів, від яких залежить зарплата і робота чиновника.

“Традиціоналістичний” підхід виходить із примату правової теорії, наголошуючи на збереженні конституційного порядку і, особливо, розподілі влад. У цьому випадку абсолютним і, можливо, єдиним критерієм доцільності власної діяльності державний службовець повинен визначати відповідність своїх дій чинному законодавству. А ефективне використання державних матеріальних ресурсів бюрократами забезпечується виключно за рахунок вдосконалення національного законодавства, що становить прерогативу саме законодавчої гілки влади, а не лише виконавчої влади чи державного апарату. В українському випадку це, зокрема, передбачає раціоналізацію бюрократії через формування сучасної і несуперечливої правової бази діяльності

чиновників, на яку громадянське суспільство спроможне здійснювати вплив насамперед через партії (особливо опозиційні партії), як з'єднувальну ланку між державою і громадянським суспільством.

Прихильники “постмодернізму” схильні підкреслювати, що введення однозначних критеріїв раціональності у державну службу дасть змогу уникнути різноманіття ціннісних орієнтацій, з огляду на які державні чиновники сприйматимуть конфігурацію політичних рішень, виконання яких суспільство покладає саме на них.

Отже, вибір адекватних засобів, а також практичних шляхів раціоналізації державної бюрократії становить проблему для кожної країни. Тоді як значення і масштаби зусиль, спрямованих на підвищення ефективності діяльності державного апарату, можуть обмежувати різні об'єктивні чинники (законодавство, фінанси, наявність інституалізованої корпорації бюрократів), що створюють ті чи інші складнощі на шляху раціоналізації державного апарату [13, с. 6–7, 10–11, 14–21]. На нашу думку, в українських умовах обмежені можливості державного бюджету, недосконалість і суперечливість чинного законодавства, а також безперервні чистки персонального складу державного апарату політичними силами, які перемогли на виборах (звільнення 3–4 тисяч чиновників різних рівнів “помаранчевими” після президентських виборів 2004 р. і звільнення працівників Кабміну “синьо-білими” після парламентських виборів 2006 р.), аналогічні післявиборчим “чисткам” чиновництва у США XIX ст., дають змогу припустити, що раціоналізація нашої бюрократії відбуватиметься через розвиток традиційного підходу. Тим самим буде досягнуто головної мети: зміцнення системи розподілу влад, утвердження правової держави як основи громадянського суспільства за одночасного звернення до економічного підходу.

Іншою сучасною тенденцією, існування якої відзначає старший науковий співробітник Інституту держави і права РАН Ірина Богдановська, є формування “електронної держави” (e-Government), яка уможливорює шляхом використання державою засобів Інтернету та інших інформаційних технологій розширити доступ громадськості та підприємницьких структур до державної інформації і різноманітних служб, що обумовлено необхідністю оперативно приймати рішення в системі постійно ускладнюваних суспільних зв'язків, одним з виявів якого є поняття G2C (Government 2 Citizens: держава – громадянам). Тому процес прийняття державних рішень набуватиме прозорості, державні органи стануть відкритішими і доступнішими для суспільства, орієнтованими на громадян. А взаємін суспільство отримає не лише широкий доступ до політичної інформації, але й можливість впливати на процес прийняття державних рішень, що значною мірою підвищить прозорість роботи державного сектору. В умовах інформаційного суспільства це призведе до якісної зміни взаємовідносин між владою і громадянським суспільством, перерозподілу ролей великого кола учасників управлінського процесу – державних структур, бізнесу, населення. Однак формування такої практики потребує радикальної перебудови державного апарату, перекваліфікації держслужбовців, а також часу. Зокрема, така програма, прийнята англійським урядом, розрахована до 2008 р. [1, с. 105–106, 107].

В Україні зміни аналогічного змісту й спрямування лише починаються. При цьому слід обов'язково враховувати недостатній обсяг охоплення Інтернетом не лише населення країни (доступ до нього мають переважно жителі великих міст та представники середніх і вищих прошарків суспільства), але й державних установ. Водночас події “Помаранчевої революції”, які відіграли свою велику роль у згуртуванні середнього класу як соціальної основи громадянського суспільства, засвідчили великі можливості саме Інтернету для протидії державному контролю і цензурі.

Висновки. Отже, аналіз російського досвіду вирішення державної проблеми підводить нас до висновку, що проблема взаємозв'язку бюрократії і громадянського суспільства залишається актуальною у Росії. Здебільшого громадянське суспільство у цій країні (яке почало формуватися ще в період політичних реформ Олександра II) не лише не мало змоги контролювати і вдосконалювати державну бюрократію, але й само опинилося під її контролем. Спираючись на досвід країн Заходу,

російське суспільствознавство пропонує цікаві способи контролю чиновницького апарату громадянським суспільством.

Зважаючи на присутність в українського чиновництва типових східних реалій: злиття влади і власності, неспроможність громадян захистити свої права перед державою, а також присутність в українських чиновників подібної до російської адміністративної культури, російські теоретичні розробки і набутий практичний досвід зв'язку громадянського суспільства з бюрократією є важливими. Зокрема, значну увагу привертають як принципи побудови публічної служби Росії, якими закладено відповідальність перед громадянським суспільством, так і різноманітні стратегії (економічні, традиційні, постомодерністські) реформи державної служби, чинні в західному світі, які російські дослідники починають брати за основу, розглядаючи реалії своєї країни. При цьому особливої актуальності набувають тенденції формування "електронної держави" в країнах Заходу, а також розвитку ринкової економіки і поширення ринкових відносин на усі сфери суспільства. Що визначає посадовця як особу, яка бореться за власного клієнта, а не як агента, наділеного владою по відношенню до свого прохача-громадянина.

Водночас увагу привертає і суто російський досвід реформування бюрократії в інтересах громадянського суспільства, який наголошує на значенні реформ, які повинні здійснювати адміністратори в межах власне апарату середньої і вищої ланки. Російський досвід свідчить, що такі дії отримують не лише моральне та інтелектуальне сприяння з боку громадянського суспільства, але допомагають одночасному розвитку представницьких органів влади різних рівнів, спроможних здійснювати контроль, зокрема, над формуванням і виконанням бюджету, прийняттям важливих адміністративних рішень бюрократією, призначенням керівного складу її керівництва.

1. Богдановская И. *Электронное государство // Общественные науки и современность*. – 2004. – № 6. – С. 105–111. 2. Вебер М. *Три чисті типи легітимного панування // Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика*. – К.: Основи, 1998. – С. 157–172. 3. Давыдов Ю.Н. *Макс Вебер и современная теоретическая социология: Актуальные проблемы веберовского социологического учения*. – М.: Мартинс, 1998. – 510 с. 4. Колодій А. *На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні: Монографія*. – Львів: Червона Калина. – 2002. – 276 с. 5. Кустарев А. *Начало русской революции: версия Макса Вебера // Вопросы философии*. – 1990. – №8. – С. 119–130. 6. Оболонский А. *Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия // Общественные науки и современность*. – 1998. – № 3. – С. 5–15. 7. Оболонский А. *Кадровая политика в федеральной государственной службе США: история и современность // Общественные науки и современность*. – 2001. – № 3. – С. 41–48. 8. Оболонский А. *Этические аспекты регулирования государственной службы // Общественные науки и современность*. – 2004. – № 5. – С. 53–64. 9. Оболонский А. *Без реформы бюрократии административные реформы бессмысленны // Общественные науки и современность*. – 2005. – № 6. – С. 58–69. 10. Окусов А.П. *Организационный бюрократизм*. – Ростов-на-Дону: Изд-во Ростов. ун-та, 1991. – 144 с. 11. *Политическая культура пореформенной России // Политическая культура России: Реферативный сборник ИНИОН АН СССР*. – Вып. IV. – М., 1990. – С.78–150. 12. Римский В. *Выборы без стратегического выбора // Общественные науки и современность*. – 2003. – № 5. – С. 49–59. 13. Якобсон Л. *Реформа государственной службы: интересы и приоритеты // Общественные науки и современность*. – 2002. – № 3. – С. 5–22. 14. Mises, Ludwig von *Bureaucracy*. – USA. N. Y., New Rochelle, Arlington House, 1969. – 128 p.