

І. А. ЄРЕМЕЄВА

УДК: 321:17.022.1

## ПРОБЛЕМИ БЮРОКРАТІЇ В КОНТЕКСТІ ПОЛІТОЛОГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проаналізовані основні теорії бюрократії, розкриті особливості політологічного підходу до поняття бюрократії, виділені критерії класифікації та особливості бюрократії в умовах різних політичних режимів.

Ключові слова: бюрократія, держава, влада, політика, демократія, тоталітаризм.

Проанализированы основные теории бюрократии, раскрыты особенности политологического подхода к бюрократии, выделены критерии классификации и особенности бюрократии в условиях разных политических режимов.

Ключевые слова: бюрократия, государство, власть, политика, демократия, тоталитаризм.

Analyzed the basic theory of bureaucracy, cleared up the political science approach to bureaucracy, highlighted the classification criteria and characteristics of the bureaucracy under different political regimes.

Key words: bureaucracy, state, power, politics, democracy, totalitarianism.

Сучасні процеси реформування політичної та адміністративної систем в багатьох країнах світу, включаючи і українське суспільство, спрямовуються на формування демократичної правової держави, розвиток політичних інститутів і вимагають уваги до питань державного управління. Інститути багатопартійності, виборча практика, незалежні ЗМІ не можуть виступати єдиними чинниками, що впливають на формування та реалізацію шляхів державного розвитку. Розробка та втілення в життя рішень політичного керівництва, які прийняті легітимним демократичним способом, в значній мірі залежить від бюрократії – особливого прошарку людей, що на професійній основі здійснюють адміністративну діяльність. Зважаючи на специфічну роль бюрократії, як посередника у владних відносинах між державою та громадянами, проблеми вивчення політичної природи бюрократії,

ступеню її впливу на суспільні процеси в державах з різними політичними режимами актуальні при дослідженні механізмів сучасної держави та державного управління.

Розглядаючи політичну бюрократію як одного із суб'єктів сучасного суспільства, насамперед, треба визначити загальне значення поняття бюрократії. Термін бюрократія означає систему управління, що заснована на вертикальній ієрархії та виконує поставлені перед нею завдання у найефективніший спосіб. Бюрократією часто називають не тільки систему управління, що здійснюється спеціальним владним апаратом, але і сам цей апарат. Поняття «бюрократія» та «бюрократизм» використовуються також як негативні для позначення неефективної, надмірно формалізованої системи управління.

Проблеми вивчення бюрократії як явища соціально-політичної сфери обумовлені невизначеністю самого об'єкта



дослідження. На сучасний момент сформовані теоретичні підходи щодо сутності бюрократії, які трактують бюрократію з різних точок зору. Так, за думкою Г. Гегеля, державна бюрократія є основною владною частиною суспільства, в якій зосереджені державні свідомість, освіта та професіоналізм. В XIX ст. термін «бюрократія» трактувався, як правило, для позначення особливого типу політичної системи. Він позначав систему, в якій міністерські посади належали професійним чиновникам, відповідальним перед монархом. Бюрократії при цьому протиставлялась система представницького правління, тобто правління виборних політиків, підзвітних парламенту<sup>1</sup>. В дослідженнях А. Токвілля та Дж. Мілля бюрократія стає об'єктом критики. Мілля протиставляв бюрократію та парламентську демократію як два протилежних типи політичної системи. Незважаючи на переваги досвіду та чітко встановлені правила, бюрократія поступається парламентській демократії в тому, що відноситься до можливостей прояву індивідуальної ініціативи, тому що рутинний характер бюрократичного управління перешкоджав розвитку якостей видатної особи.

Аналізуючи теорії бюрократії більшість дослідників виділяють – імперську (азіатську), веберівську (раціональну), реалістичну та марксистську. Засновниками імперської (азіатської) теорії є давньокитайські мислителі Конфуцій, Шан Ян, Мо-Цзи. Прихильники даної теорії єдині у розумінні того, що по-перше, існує реальна небезпека для монархічної влади в разі недостатнього контролю за бюрократією; по-друге, наголошується на неодмінній залежності чиновництва від політичної влади; по-третє, визнається необхідність забезпечення рівних можливостей для чиновників; по-четверте, бюрократія вибудовується за ієрархічним принципом<sup>2</sup>.

Вперше систематизований аналіз бюрократії був наданий німецьким

соціологом М. Вебером. Вебер сформулював концепцію ідеальних типів влади, або трьох типів легітимної держави: легального (раціонального), традиційного, харизматичного. Кожний тип влади визначається мотивами підпорядкування та характером легітимності, що визнаються керованими індивідами. Раціональне панування засноване на визнанні обов'язковості легальності носія влади та підпорядкованості усіх учасників організації системі безособових абстрактних правил, що можуть змінюватися відповідно до визначених процедур. Класичний тип легального панування здійснюється бюрократичним управлінським апаратом, що наділений наступними ознаками: чиновники обіймають посаду відповідно до добровільної угоди, особисто вільні та підпорядковані владі тільки в тому, що стосується посадових зобов'язань; кандидати на посади відбираються відповідно до їх кваліфікації на конкурсній основі та мають бути компетентними не тільки у сфері своїх професійних посадових обов'язків, але також і у галузі норм, правил і процедур діяльності бюрократичної організації в цілому; ієрархія організації бюрократичної структури засновується на твердо встановлених принципах посадової субординації; чиновник віддалений від володіння засобами управління та не привласнює свою посаду, винагородою є фіксована грошова платня із правом на пенсію<sup>3</sup>.

Вебер зазначав, що поширення бюрократії, зокрема і в політичній сфері, викликано передусім тим, що вона ефективніша ніж інші форми управління. Надійність, швидкість, дисципліна, передбачуваність, знання управлінського процесу та уніфікованість, субординація, спеціалізація, мінімізація конфліктів, економічність – все це, за переконанням М. Вебера, досягає найбільшого розвитку в бюрократичній організації. Також, бюрократична організація є найбільш раціональним інституціональним

утворенням для вирішення складних задач управління сучасним суспільством, основою раціональності є безособовість її функціонування, що є гарантією від свавілля конкретних виконавців<sup>4</sup>. В цілому концепція Вебера втілює ідеальну модель раціональної бюрократії, яка розглядається як технічно найефективніше знаряддя управління, що перевершує своїми якостями управлінські апарати інших типів.

В той же час, Вебер наголошував на тому, що управління сучасною державою не може спиратися на ідеальну бюрократичну модель. В реальній політичній системі бюрократія представляє собою не просто безособовий апарат управління, але і особливу соціальну групу із власними поглядами та ціннісними орієнтаціями, яка досить часто, прикриваючись інтересами держави, відстоює власні інтереси, які включають, передусім, зацікавленість в зменшенні значення парламенту та розширенні сфер впливу самого бюрократичного апарату<sup>5</sup>.

Концепція Вебера була розвинена такими його послідовниками, як А. Гоулднер, М. Кроз'є, Р. Мертон, Ф. Слезнік та ін. Центральними проблемами їх досліджень стали функції та структури бюрократичних організацій, бюрократизація як процес, що характеризується «раціональністю». В цілому послідовники Вебера формують нову «реалістичну» теорію бюрократії, яка містить поряд з раціональними моментами ірраціональні. Основний акцент у дослідженнях зазначених вище вчених робився не стільки на функціях, які виконує бюрократія, скільки на її дисфункціях. Так, у 40-ві роки ХХ ст. американський соціолог Р. Мертон піддав різкій критиці веберівську теорію бюрократії. Він показав, що ті риси бюрократії, які описував М. Вебер, розмиті і дисфункціональні, що бюрократія служить не суспільству, а собі, що орієнтацію на загальні інтереси бюрократія підмінює орієнтацією на власні корпоративні інтереси, що для неї є характерними антиінтелектуалізм, вороже ставлення до

науки, відсутність об'єктивного аналізу, догматизм, секретність, що доцільна ієрархія підміняється культом начальства, корпоративізмом, неформальними зв'язками.<sup>6</sup>

В західних теоріях бюрократії одним із найважливіших є питання про легітимізацію бюрократичної влади. Гоулднер розрізняє два типи бюрократії – представницьку (спирається на знання та вміння) та авторитарну (застосовує для зміцнення своєї влади різноманітні санкції). Американський дослідник Ч. Міллс визначає «правлячу еліту» як союз промислової, політичної та воєнно-бюрократичної еліт<sup>7</sup>.

Принципово протилежні погляди на бюрократію характерні для марксистської теорії. Спростовуючи будь-яку корисність держави, К. Маркс негативно оцінював бюрократію, визначаючи її як ієрархічно організовану, відірвану від народу систему, головним правилом функціонування якої є власне збереження та служба інтересам правлячого класу. Відповідно до марксистської теорії в радянській науці переважала думка про можливість існування бюрократії тільки при капіталізмі, тобто в умовах приватної власності, класових антагонізмів. Щодо бюрократії при соціалізмі мова велася про залишкові прояви бюрократизму, зокрема в стилі управління, характерному для окремих керівників та органів виконавчої влади. Цим і пояснюється відсутність серйозних наукових досліджень з проблем бюрократії в радянській науці.

В сучасній вітчизняній науці проблеми бюрократії набувають актуальності. Особливу увагу розробці цих питань приділяють Оболенський О. Ю., Пугач В. Г., Цветков В. В., В. Горбатенко, Б. Гаєвський та ін. Проблеми функціонування бюрократії включають політичні, правові, організаційні, соціальні, психологічні та інші аспекти. Метою даної статті є розкриття змісту саме політологічного підходу до вивчення бюрократії.



Американський дослідник С. Ліпсет, зазначав, що соціологія політики вивчає групу зворотних зв'язків та механізмів впливу громадянського суспільства на державні інститути, тоді як до предмету політології належить вивчення політичних інститутів та засоби їх прямого впливу на соціальні групи та громадян<sup>8</sup>. В політології вивчаються взаємозв'язки бюрократії (або державної служби) із громадянами, інститутами громадянського суспільства. При цьому бюрократія трактується як самостійний соціально-правовий інститут державної влади. Таким чином, політологія зосереджується переважно на зовнішньому вимірі бюрократії, що знаходиться в певному соціальному оточенні, яке, в свою чергу, впливає на сутність та функції бюрократії.

В сучасній західній політології використовуються п'ять основних теоретико-методологічних напрямків вивчення бюрократії. В межах першої – теорії складних організацій – політологи виявляють вплив особливостей структури політико-державних організацій та їх функціонування на розробку управлінських рішень та політичного курсу. Другий напрямок пов'язаний з намаганням виявити причини провалів реалізації рішень. Особливо при цьому досліджується контроль, критерії оцінки, взаємодія управлінців із громадськістю, а також взаємовідносини між вищестоящими і нижчими органами управління. Третій, інституціональний напрямок вивчає координацію між рівнями та одиницями управлінських організацій, ступінь оптимальної централізації та децентралізації управління, умови ефективного управління. Четвертий – політико-економічний напрямок досліджує курси політики, публічне управління, використовуючи такі показники, як характер пануючої в суспільстві політичної ідеології, цінності правлячих політичних партій, результати виборів, особливості форми управління і т. ін. П'ятий напрямок заснований на вивченні бюрократії та політики бюрократів, місці

бюрократів у мережі політичних сил та інтересів, ступеню незалежності бюрократів від політиків, політичної ролі бюрократів<sup>9</sup>. Навіть стислий виклад сутності політологічних підходів до вивчення феномену бюрократії, дозволяє стверджувати, що переважна частина дослідників пов'язують бюрократію з політикою і намагаються визначити можливість впливу бюрократії на політичний процес.

Розуміння природи бюрократії як політичного явища неможливе без визначення історичних шляхів розвитку бюрократії. Зважаючи на пряму залежність типів бюрократії від соціально-економічного, політичного, культурного розвитку суспільства, існують декілька трактувань історичної еволюції бюрократії. Класичний підхід обґрунтовує три джерела забезпечення потреб суспільства в адміністративному управлінні. Перше – феодална система владних відносин, за якої дворянин, який отримав феодал, повинен безоплатно виконувати управлінські функції на належній йому території. Цей різновид характерний для Англії і США до другої половини XIX ст. У такому разі дворяни здійснювали управління в органах місцевого самоврядування на територіях, власниками яких вони були. Другий тип – патримоніальна бюрократія сформована правителем з його особистих слуг, покликаних вирішувати його господарські справи (характерна для традиційних суспільств), демонструє ефективність, оскільки розраховує на додаткову плату – хабарі<sup>10</sup>. Третій тип – раціональна бюрократія, яка детально була описана М. Вебером і визначається виконанням бюрократією своїх функцій тільки за офіційну заробітну плату характерний для модерних суспільств.

В сучасний період в межах історико-політичного дослідження еволюції бюрократії поширеним є визначення східного та західного типів бюрократії. Аргументами на користь цього поділу є

специфічні цивілізаційні відмінності у характері влади, соціально-економічних та політичних процесах, що склалися у східних та західних суспільствах. Особливість бюрократичної моделі східного зразка пов'язана з тим, що в руках держави зосереджувалась уся повнота економічної та політичної влади, а саме: цілковите підпорядкування людини державі при відсутності визнання індивідуальних свобод, неподільна єдність державної влади та власності на природні і людські ресурси, колективізм виробництва, що уповільнював приватновласницькі процеси<sup>11</sup>. Відповідно до цих рис, бюрократія східного типу вбудована в систему державного управління та є її невід'ємною частиною. За допомогою бюрократії уряд здатний контролювати усі сторони життя суспільства та поступово позиціонує себе понад суспільством. Держава стає набагато сильніша за суспільство, формується бюрократичне панування, яке вище вже було визначене як патримоніальне.

Українська дослідниця В. Пугач виділяє наступні особливості західного шляху розвитку людства, які істотно вплинули на якісні характеристики західної моделі бюрократії: стала тенденція розмежування влади і власності, за якої остання поступово трансформувалась у приватну власність, наявність феномену вільного громадянина, що обумовило можливість кожному громадянину вільно займатись політичною або іншою формою діяльності. Наявність певної кількості приватних власників дозволила оформитись громадянському суспільству, якому були підпорядковані державні інститути<sup>12</sup>. Таким чином, на відміну від східної, західна бюрократія, хоча і пов'язана з урядом, але не є його сутністю. Від самого початку капіталістичного розвитку уряди в країнах західноєвропейського цивілізації перебували під контролем суспільства і саме цей контроль стримував формування потужних бюрократичних систем.

Незважаючи на кардинальні відмінності у статусі східної та західної бюрократії, можна визначити наступне – місце бюрократії в системі управлінських відносин визначається як проміжне між політичною елітою та соціальними спільнотами. Бюрократія своєю діяльністю пов'язує еліту та маси і є основним колективним суб'єктом, що сприяє реалізації керівних настанов еліти. Цю функцію бюрократії можна визначити як прогресивну, але є інші, що проявляються в залежності від політичного режиму, за якого існує бюрократія. Відповідно до цього критерію виділяють тоталітарну, авторитарну та демократичну бюрократію. Зупинимось детальніше на визначені типових ознак тоталітарної та демократичної бюрократії.

Тоталітарна бюрократія функціонує в тоталітарному суспільстві, де реалізується принцип підпорядкування всіх сфер життєдіяльності суспільства інтересам держави. В таких умовах бюрократія характеризується наступними ознаками: видає власні професійні інтереси за загальні, що виражають потреби суспільства в цілому; створює ілюзію своєї незалежності від суспільства та від панівної політичної сили; зрощення партійно-політичного керівництва з державним управлінням; егалітаристська всезагальність як прагнення впливати на всі сфери життєдіяльності суспільства; корумпованість, зрощення тоталітарної бюрократії з кримінальними силами; некомпетентність партійно-державної бюрократії.<sup>13</sup> Прикладом тоталітарної бюрократії може слугувати бюрократична модель СРСР. Розробляючи концепцію тоталітарної бюрократії дослідник Ю. Давидов стверджував, що в радянському суспільстві сформувався принципово новий тип бюрократії, що не може бути описаний теорією М. Вебера без істотних змін деяких положень цієї теорії. Тоталітарний тип бюрократії відрізняється від бюрократії традиційних суспільств та раціональної бюрократії індустріально-капіталістичних суспільств таким ознаками, як її



всюдисущість та репресивно-каральною орієнтацією. Всюдисущість полягала в тому, що бюрократичний апарат претендував на управління не тільки усіма сферами суспільного життя, але і відносинами у родинях або навіть творчістю. Репресивно-каральна орієнтація була пов'язана з надмірним зростанням апарата насильства, що був ідеальною моделлю для усієї іншої бюрократії.<sup>14</sup>

Тоталітарна бюрократія формує нові бюрократичні форми. Югославський дисидент та політичний діяч М. Джилас<sup>15</sup> сформував теорію нового класу, який і є однією із форм тоталітарної бюрократії. За визначенням М. Джиласа «новий клас» є особливим правлячим класом власників, що виник у країнах соціалістичного табору після відповідних революцій. Цей клас представляє собою партійну бюрократію, що монополізує владу в державі. Після націоналізації новий клас привласнює собі всю державну власність і в результаті цього стає класом експлуаторів, що підтримує свою диктатуру методами терору та тотального ідеологічного контролю. Таким чином, колишні революціонери, що вимагали демократичних свобод перетворюються на реакціонерів. Позитивним моментом в діяльності нового класу М. Джилас називає здійснення ним в економічно нерозвинених країнах індустріалізації та пов'язане з цим розповсюдження культури, однак при цьому економіка має екстенсивний характер, а культура - пропагандистський. В цілому бюрократія в тоталітарному суспільстві є самостійним суб'єктом політики, яка виступає і як єдиний суб'єкт влади, від якого залежить вся внутрішня та зовнішня політика держави.

Тоталітарна форма бюрократії постає як загрозна, неефективна сила, яка орієнтується тільки на захист власних інтересів. Але саме бюрократія є тією силою, що здатна ефективно вирішувати складні завдання щодо управління державою в демократичному суспільстві. За

визначенням В.Г. Яковенко особливість статусу бюрократії в демократичному суспільстві зумовлюється суперечливістю вимог до її діяльності: бюрократію хочуть бачити незалежною, відповідальною за свої дії, і водночас — підпорядкованою, залежною від уряду й урядових структур.<sup>16</sup>

Формально-правовий принцип взаємодії політики та бюрократії (державної служби) в демократичному суспільстві передбачає, що президент, уряд, парламент визначають політичні, стратегічні та тактичні задачі держави, контролюють державний апарат та відповідальні перед суспільством за ефективність його роботи. Відповідні ланки державної служби розробляють технології вирішення цих задач, визначають шляхи, методи та засоби їх практичної реалізації, перетворюють політичні обіцянки в конкретні державні програми, що діють в законодавчих та бюджетних межах. Тобто питання про співвідношення політики та бюрократії в демократичному суспільстві треба розглядати в двох площинах — політичній та адміністративній.

Для нормального функціонування демократичної держави важливим є чітке розмежування функцій «політиків» та «адміністраторів». Дослідники Д. Паламбо та С. Мейнард-Муді виділили наступні «ролеві функції» осіб, що працюють в державних установах: політичні виконавці, тобто керівники виконавчих органів влади; кар'єрні державні службовці, що посідають відповідальні посади; спеціалісти; державні службовці низової ланки. Особливо виділена функція, що відповідає поняттю «політичний діяч». Кожна із функцій (крім політичного діяча) відповідає власному ієрархічному рівню організаційної структури. Посади політичних виконавців частково мають політичний характер, але відділяються в спеціальній літературі і називаються «патронажними». Посади службовців низової ланки виділяються в окрему категорію, оскільки вони пов'язані з виконанням технічних та обслуговуючих функцій.<sup>17</sup>

Політичні діячі та політичні виконавці мають як загальні, так і особливі риси. Наприклад, обидві категорії складають політичну еліту, уособлюють вищу державну владу, приймають владні рішення, що мають загальнодержавне значення, визначають політичний курс країни. Провідну роль в елітному прошарку відіграють політичні лідери (політичні діячі), які, завдяки власному авторитету та посаді (що обіймається в результаті перемоги на виборах) мають реальну політичну владу та вплив на різні сфери суспільного життя.

Політичні виконавці призначаються або виборними органами, або виборними посадовими особами із подальшим затвердженням законодавчим органом. Політичні виконавці виступають як радники виборних посадових осіб. Вони можуть бути відповідальними за важливі рішення, керувати великими установами, але останнє слово залишається за виборними посадовими особами. Функції політичних виконавців полягають в здійсненні зв'язку між власне апаратом та політичними суб'єктами, зовнішнім середовищем. Певною мірою саме політичним виконавцям, а не політичним керівникам підпорядковується бюрократичний апарат. Призначення політичних виконавців є головним засобом політичного контролю над державними установами та чиновництвом. Крім того, вони відповідальні за реалізацію політики, основні принципи якої затверджуються виборними посадовими особами. Перебування політичних призначенців на керівних посадах дає можливість ефективніше реагувати на вимоги громадян. Державні установи є стійкими елементами системи державного управління і демократія була б досить обмеженою, якби виборні посадові особи не мали змоги впливати на такі елементи, а цей вплив реалізується саме через призначення та зміщення з посад політичних виконавців. Наприклад, в країнах з президентською формою правління у випадку призначення міністрів на певний термін президент

втратив би можливість контролю над політикою.

Кар'єрні державні службовці, що обіймають відповідальні посади в бюрократичній ієрархії розміщуються нижче політичних виконавців. Як правило, в державних установах вони керують великими підрозділами або курують урядові програми. Головною їх функцією є організаційна робота, завдяки якій забезпечується реалізація політичних директив виборних або призначених посадових осіб. Якщо політики та політичні виконавці живуть керуючись короткостроковою перспективою та намагаються отримати результат до нових виборів, то відповідальні чиновники коректують нереалістичні очікування, приводять їх у відповідність з реальними можливостями, підтримують ефективність діяльності державних служб в умовах обмеженого фінансування тощо. Принцип кар'єрності та довічного найму державних службовців захищає їх від політичного тиску та втручання політиків в оперативну діяльність органів управління. Тільки обрані або призначенні посадові особи не можуть за політичними переконаннями змістити кар'єрного службовця, який працює в одному відомстві, як правило до 20 років, поступово пересуваючись догори службовими сходами. За цей час він набуває досвіду, що в цілому дозволяє формувати міцну державну службу, яка забезпечена корпусом кваліфікованих відповідальних чиновників. Але з іншого боку, на думку американського дослідника Людвіга фон Мізеса, кар'єрні чиновники, що провели більшу частину свого життя як підлегли, позбавлені енергії та ініціативи. Вони уникають нововведень і прихильні до консерватизму, що нівелює всі спроби уряду пристосувати державну службу до нових умов.<sup>18</sup>

В цілому, зазначені вище особливості статусу бюрократичного апарату в демократичному суспільстві дозволяють стверджувати, що вищі та частина середніх представників державної бюрократії мають



достатньо значний владний потенціал і виступають відносно самостійними суб'єктами політики, що створює небезпеку посилення впливу бюрократії на розподіл ресурсів, обмеження функціонування громадянського суспільства. В сучасних демократіях діють певні принципи, що обмежують можливість розгортання таких негативних тенденцій. Зупинимось детальніше на принципі політичного нейтралітету, що включає в себе заборону на участь в самостійній політичній діяльності в якості державного службовця, заборону на створення в державних органах структур політичних партій, суспільних рухів та об'єднань, заборону на матеріальну підтримку політичних партій, на участь в різноманітних політичних акціях, політичну пропаганду та агітацію. Принцип політичного нейтралітету діє в більшості країн сучасної західної демократії. Наприклад, в США в 1939 р. конгрес прийняв закон Хетча, за яким державним службовцям заборонено приймати активну участь в політичних кампаніях та використовувати службове становище для дій на користь будь-якої політичної партії. Однак їм дозволено голосувати, приватно висловлювати свої політичні погляди.<sup>19</sup> Поряд із принципом політичного нейтралітету ефективність бюрократії в демократичному суспільстві визначається вмінням кар'єрних чиновників балансувати між політичним курсом виборної влади, інтересами власного відомства, очікуваннями громадян, тобто перебування поза впливом політичних партій, подібна мета досягається за рахунок запровадження принципу кар'єрності, про який згадувалося вище.

Державна бюрократія виконує різноманітні функції, які за демократичного суспільства спрямовані на забезпечення функціонування політичної системи, демократії, реалізації інтересів народу. Серед основних функцій можна виділити: виконання рішень, обслуговування, регулювання, ліцензування збір інформації, радочна функція та дискреційна діяльність

(створення умов для дії законів).<sup>20</sup> Таким чином, професійна, компетентна та ефективна бюрократія, яка діє в законодавчому полі демократичної держави є важливою умовою функціонування демократичного суспільства.

Особливе місце в сучасній державній типологізації посідають трансформаційні суспільства, які знаходяться в процесі кардинальних змін основ соціально-економічного, політичного, культурно-ідеологічного життя. Для таких країн властива традиційно сильна орієнтація на використання адміністративного ресурсу при пошуку шляхів розвитку та надзвичайно велика роль державної бюрократії. До трансформаційних держав належить і Україна, головним змістом реформ якої є перехід від тоталітарного радянського минулого до демократії. Розробка та втілення в життя цих перетворень значною мірою залежать від бюрократії та успіху адміністративної реформи, яка спрямована на наближення державної служби до умов демократичного суспільства. Наприклад, концепція адміністративної реформи України основними цілями та завданнями державної служби визначає: охорону конституційного устрою; створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства; захист прав і свобод людини і громадянина; забезпечення ефективної діяльності органів державної влади відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів та громадськості.<sup>21</sup>

Українська дослідниця В.Г. Пугач визначає місце бюрократії в трансформаційному суспільстві і стверджує, що адміністративна реформа вносить момент невизначеності у бюрократичне середовище. Перспектива скорочення, ліквідації породжує стресову ситуацію, реакцією на яку є відхилення бюрократичної діяльності від стандартів раціональності, посилення проявів безініціативності, зниження службової відповідальності,



підвищення рівня корупції та інші негативи в бюрократичному функціонуванні, використання яких дозволяє ліквідувати, або пом'якшити стрес. В залежності від тривалості подібної ситуації, згадані вище реакції здатні трансформуватись у окремий «стиль» бюрократичного функціонування

Наступною особливістю функціонування бюрократії в трансформаційному суспільстві є політичне спрямування її діяльності та підпорядкування потребам і завданням, які мають політичний характер. Бюрократія втягується у політичне протистояння, до процесу боротьби за політичну владу. Найбільш поширеною формою такого залучення бюрократичних структур є використання адміністративного ресурсу під час виборчих перегонів, тобто бюрократизація виборчого процесу.

При всій своїй структурній цілісності в трансформаційному суспільстві бюрократія містить в собі потенціал конфліктності, прояви деструктивності. Процес розподілу або перерозподілу ресурсів, впорядкування суспільних процесів, до якого залучена бюрократія, супроводжується значною кількістю організаційно-технічних, адміністративно-господарських, кадрових суперечок і це дає підстави стверджувати, що бюрократія є потенційно конфліктною. Особливо сильно схильність до конфліктної поведінки бюрократії проявляється у тих країнах, де держава та чиновництво розпоряджаються значною часткою національних ресурсів.<sup>22</sup>

В специфічних умовах трансформаційних суспільств бюрократія набуває функцій, які дозволяють стверджувати, що вона виступає інструментом державної влади у справі визначення стратегії національного розвитку, частково виконуючи функції громадянського суспільства. Політична участь державної бюрократії містить ризики, що пов'язані з небезпекою становлення недемократичної політичної системи, а це викликає необхідність вибудовування чіткої

системи ефективного суспільного контролю над діяльністю владних інститутів. Розробка та реалізація ефективних методів управління бюрократією буде сприяти прискоренню становлення демократії та вирішенню питань, що стоять перед трансформаційним суспільством.

Підсумовуючи, треба зазначити, що проблеми вивчення бюрократії як соціально-політичного явища пов'язані з невизначеністю об'єкта дослідження та існуванням великої кількості різноманітних теорій, що надають власні трактування сутності бюрократії. Здійснення аналізу основних теоретичних підходів до вивчення проблем бюрократії дозволяє стверджувати, що проблема вивчення бюрократії має міждисциплінарний характер, основою для створення теорій бюрократії ХХ ст. слугує теорія раціональної бюрократії М. Вебера, більшість наступних теорій являють собою підходи, що поєднують основи веберівського трактування бюрократії з критикою її абсолютизації. В цілому бюрократичні теорії доповнюють одна іншу, що сприяє всебічному розумінню поняття бюрократії.

Політологічний підхід до вивчення бюрократії розкриває її взаємозв'язки з політичною владою як систему державного оперативного управління. Пріоритетним для політичної науки є трактування бюрократії (державної служби) як політико-адміністративного владного інституту та впливово політичного актора.

На всіх етапах історичного розвитку держави суспільна роль бюрократії визначається характером соціально-економічних, політичних та ідеологічних відносин. Класифікація бюрократії за ознакою існуючого політичного режиму дозволяє виділити бюрократію тоталітарного, авторитарного та демократичного суспільства, при цьому кожному типу бюрократії властиві типові характеристики певного політичного режиму.

Для бюрократичного управління в цілому характерним є централізм, ієрархія, призначення на посади, дисципліна.



Державна служба за умов всіх політичних режимів втягується в сферу політичних відносин і має достатній владний потенціал щодо процесів розробки, прийняття та реалізації політичних рішень. Але за умов тоталітарного режиму бюрократія є відокремленою від суспільства особливою групою із власними клановими інтересами. У демократичному суспільстві демократія як суб'єкт політики забезпечує нормальне функціонування держави та дотримання прав людини. Бюрократичний метод управління за умов професійності та дотримання законності забезпечує оперативне та раціональне прийняття рішень. В умовах трансформаційного суспільства бюрократія виступає однією із сил проведення реформ, що актуалізує проблему ефективності бюрократії та вимагає чіткого визначення сфер компетенції, забезпечення відкритості та підзвітності органів державного управління.

## Література.

- Агеев О.В., Устинкин С.В. Бюрократия и политика / О.В. Агеев, С.В. Устинкин. – Нижний Новгород: Изд-во ННГУ им. Н.И.Лобачевского, 2003. – 254 с.
- Битэм Д. Бюрократия // Д. Битэм // Социологический журнал. -1997. - № 4. - С. 165–185.
- Вебер М. Типы господства [Электронный ресурс] / М. Вебер. Режим доступа: [http://www.e-reading.mobi/bookreader.php/10808/Veber\\_-\\_Tipy\\_gospodstva.html](http://www.e-reading.mobi/bookreader.php/10808/Veber_-_Tipy_gospodstva.html)
- Вергун О. Поняття бюрократії в творчості М. Вебера / О. Вергун // Наукові записки. Том 7, Політологія. Соціологія / Національний університет «Києво-Могилянська академія». - 1999. - С. 21-26.
- Гайденок П.П., Давыдов Ю.Н. Проблема бюрократии у Макса Вебера / П.П. Гайденок, Ю.Н. Давыдов // Вопросы философии. - 1991. - № 3. - С. 174-182.
- Давыдов Ю.Н. Макс Вебер и современная теоретическая социология: Актуальные проблемы веберовского социологического учения. / Ю.Н. Давыдов. - М.: Мартис, 1998. - 510 с.
- Джилас М. Лицо тоталитаризма / М. Джилас. – М.: Новости, 1992. – 541 с.
- Липсет С. Политическая социология // Американская социология: Перспективы. Проблемы. Методы. / Пер.: Воронин В.В., Зиньковский Е.В.; Ред.: Осипов Г.В. - М.: Прогресс, 1972–С. 203-220.
- Масловский М.В. Политическая социология бюрократии / М.И. Масловский. - М.: «Tempus», 1997. – 211 с.
- Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность / Л. Мизес. - М.: Дело, 1993. - 238 с.
- Оболонский О.Ю. Державна служба: Навч. посіб. / О.Ю. Оболонський–К.: КНЕУ, 2006. - 472 с.
- Оболонский А.В. Бюрократия и бюрократизм (К теории вопроса) / А.В. Оболонский // Государство и право. - 1993. - № 12. - С. 88-98.
- Политическая социология: Учебник для вузов / Под ред. Ж.Т. Тощенко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 495 с.
- Політологія / Ф.М. Кирилюк, М. І. Обушний, М. І. Хилько та ін.; За ред. Ф.М. Кирилюка. – К.: Здоров'я, 2004. - 776 с.
- Політологія: Підручник / І.С. Дзюбка, К.М. Левківський, В.П. Андрущенко та ін.; За заг. ред. І.С. Дзюбка, К.М. Левківського. – К.: Вища шк., 1998. – 304 с.
- Пугач В. Г. Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві: автореф. дис. ... канд. політичних наук: 23.00.02/В.Г. Пугач; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2006. — 16 с.
- Тишкун Ю. Актуальні проблеми функціонування державної бюрократії в Україні: історико-політологічний аспект / Ю. Тишкун // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку, випуск 20, 2008. - С. 133-139.
- Яковенко Г. В. Функції сучасної державної бюрократії [Електронний ресурс] / Г.В. Яковенко // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – Вип. 3 (22). Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/index.html>
- Битэм Д. Бюрократия // Социологический журнал. 1997. № 4. - С.165.
- Пугач В. Г. Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук. – К., 2006. – С.6.
- Вебер М. Типы господства [Электронный документ]. - Режим доступа: [http://www.e-reading.mobi/bookreader.php/10808/Veber\\_-\\_Tipy\\_gospodstva.html](http://www.e-reading.mobi/bookreader.php/10808/Veber_-_Tipy_gospodstva.html)
- Оболонский А.В. Бюрократия и бюрократизм (К теории вопроса) // Государство и право. 1993. № 12. - С.89
- Масловский М.В. Политическая социология бюрократии. - М., 1997. – С.33-34.
- Політологія: Підручник / І.С. Дзюбка, К.М. Левківський, В.П. Андрущенко та ін.; – К., 1998. – С.127.
- Политическая социология: Учебник для вузов / Под ред. Ж.Т. Тощенко. – М., 2002. – С.319.
- Липсет С. Политическая социология // Американская социология. Перспективы. Проблемы. Методы. - М., 1972. – С. 207.
- Агеев О.В., Устинкин С.В. Бюрократия и политика. – Нижний Новгород, 2003. – С.23.
- Ю. Тишкун. Актуальні проблеми функціонування державної бюрократії в Україні: історико-політологічний аспект // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку, випуск 20. 2008. - С. 134.
- Пугач В. Г. Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві. Автореферат дисертації на здобуття



- наукового ступеня кандидата політичних наук. – К., 2006. – С. 8.
- 12 Пугач В. Г. Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук. – К., 2006. – С. 9.
- 13 Політологія / За ред. Ф. М. Кирилюка. – К., 2004. – С. 361
- 14 Давыдов Ю. Н. Макс Вебер и современная теоретическая социология: Актуальные проблемы веберовского социологического учения. М., 1998. – С. 440.
- 15 Див.: Джилас М. Лицо тоталитаризма. – М., 1992.
- 16 Яковенко Г. В. Функції сучасної державної бюрократії / Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х., 2008. – Вип. 3 (22).- Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/index.html>.
- 17 Агеев О. В., Устинкин С. В. Бюрократия и политика. – Нижний Новгород, 2003. – С. 56.
- 18 Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. - М., 1993. - С. 49
- 19 Агеев О. В., Устинкин С. В. Бюрократия и политика. – Нижний Новгород, 2003. – С. 61.
- <sup>20</sup> Яковенко Г. В. Функції сучасної державної бюрократії / Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х., 2008. – Вип. 3 (22).- Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/index.html>.
- 21 Оболенський О. Ю. Державна служба. – К., 2006. - С. 41.
- 22 Пугач В. Г. Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук. – К., 2006. – С. 10.

