

## **ВЗАЄМОДІЯ ПОЛІТИКИ І БЮРОКРАТІЇ ЯК ПРОБЛЕМА ПОЛІТИЧНОЇ НАУКИ І ПРАКТИКИ**

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 2(29), с. 37–39

*Одним з найважливіших аспектів політичної діяльності, – в теоретичному і практичному плані, – є взаємодія політиків, тобто осіб, які обіймають політичні посади, і бюрократії, – соціальної групи, що обслуговує сферу політики, у тому числі процес розробки і реалізації політичних рішень.*

Трансформаційні, перебудовчі процеси, що притаманні сучасній Україні, актуалізують пошук оптимальної моделі взаємодії зазначених суб'єктів політичної діяльності. Тим більше до цього спонукає адміністративна реформа в сучасній Україні, мета якої перетворити державу на ефективний апарат, спроможний надати суспільству різноманітні якісні послуги.

З даної проблематики найперше відзначимо праці вітчизняних авторів: В. Авер'янова [6], Б. Гаєвського [4], І. Каліушко [7], В. Лугового [9], В. Ребкало [4], С. Телешуна [13], М. Туленкова [4], В. Цветкова [14], російських учених – Г. Атаманчука [2], В. Білолипецького [12], В. Ігнатова [12], О. Крижановської [12], А. Понеділкової [12], Ю. Чернявської [12] та ін. Розгляду національних особливостей взаємодії політиків і бюрократії в європейських країнах присвятили свої роботи Г. Алмонд [1], Д. Гуляш, Р. Дантон [1], Дж. Пауэлл [1], О. Оболюнський [10], К. Строма [1], Д. Йенен [5] та ін.

І все ж проблеми розмежування політиків і бюрократів у їх практичній діяльності залишаються малодослідженими. Тут існує ряд таких проблем:

а) політик за своїм призначенням має займатися політичним конструюванням і впливом на суспільні відносини, тоді як бюрократ – це передусім представник корпусу державних службовців, який реалізує політичні рішення. Найочевиднішою ознакою бюрократичної організації, як відомо, є її цільова раціональність [3, 142];

б) існує багато різних течій і шкіл, за допомогою яких створено чимало моделей інтеракції суб'єктів політичної діяльності, зокрема модель С. Ейзенштадта (творець теорії модернізації взає-

мин політиків і бюрократів в умовах традиційного і перехідного суспільств) [11, 144].

Окремо розглянемо моделі, запропоновані Ф. Ріггсом, Д. Ебербахом, Р. Патнем, Б. Романом та іншими вченими і практиками.

Ф. Ріггс розрізняє два основних типи бюрократії, залежно від можливостей останньої впливати на уряд: “партійно орієнтовану” і “власне політизовану”.

Д. Ебербах, Р. Патнем і Б. Роман виокремлюють три моделі відносин політиків і чиновників: “ідеальну” (збігається з концепцією М. Вебера); політики правлять, а чиновники управляють; перші приймають рішення, другі їх виконують. Більшість фахівців з цих питань вважають, що такий поділ моделей є логічним реальним. Більше того, ці вчені вважають, що нині спостерігається конвергенція політиків і бюрократів, що зумовлює появу четвертої моделі – “гібридної”, у якій розчиняється веберіанська формула і зникає суттєва різниця між ролями політика і бюрократа. Щодо С. Ейзенштадта, то він звертає увагу на ту особливість, що часто апарат управління шляхом участі в розробці політичних рішень стає майже окремою політичною силою, перевищуючи свої адміністративні повноваження [11, 147].

Як зазначають Д. Гуляш та Д. Йенен, сучасна бюрократія – це єдина непохитна і постійно зростаюча індустрія ХХ ст. У ході історії докорінно змінився розподіл праці і ролей між державною службою і політиками, а незалежність і нейтральність держслужби набуває все нових і нових інтерпретацій і практичної реалізації [5, 84];

в) політизація демократії передусім пов'язана з її можливістю брати участь у розподілі і розмі-

ценні ресурсів, що суттєво впливає на життєдіяльність суспільства в цілому, регіону, міста, селища тощо. Бюрократія має пряме відношення до багатьох послуг, і відтак, ставить в залежність від себе все більшу кількість людей, їх добробут, реалізацію і захист конституційних прав і свобод громадян. Таку ситуацію істотно зумовлює також зростаючий професіоналізм бюрократії. “Накопичення бюрократією запасу професійних знань, – пише В. Брудер, – відкриває перед нею можливість у перспективі використовувати ці знання як засіб владарювання. При цьому, на думку вченого, “виникає загроза перетворення апарату управління в політично самостійну силу, що протистоїть, наприклад, владі і контролю обраних (народом) парламентів і їх депутатів” [3, 144].

На думку російської дослідниці Ю. В. Чернявської, державна бюрократія в країнах, де відсутні демократичні основи для здійснення реформ, змушена виконувати роль суб'єкта модернізації, що зумовлює необхідність її участі в політичному управлінні, тобто бюрократія за своїми функціями нині фактично наближається до функцій суб'єкта політичної діяльності [15, 284].

Вважаємо, що нині за багатьох обставин політизація бюрократії є об'єктивним, закономірним процесом, оскільки чиновники автоматично в багатьох країнах є включеними в політичний процес. Інша річ, коли бюрократія нелегально надає послуги будь-якій політичній силі в її діяльності, порушуючи принципи й обов'язки державних службовців. Йдеться про так звану нелегальну політизацію державних службовців.

Так чи інакше, однак багато зарубіжних дослідників стверджують, що має місце криза легітимності держслужби, ерозія довіри громадян до неї, підкреслюючи, що мова йде про рівень адміністративної моралі в цілому [10, 15].

Щодо України, то за останні двадцять років тут утвердилася так звана транзитрна модель взаємовідносин політиків і демократів. Отже, можна стверджувати, що чиновницький клас в Україні поки що не трансформувався у повноцінну бюрократію, а відносини між політиками і чиновниками (державними службовцями) характеризуються непослідовністю, неузгодженістю, достатньо низьким рівнем громадської ефективності.

Однією з безпосередніх причин неефективності роботи державної бюрократії в Україні, та й в інших країнах, є “вимивання кваліфікацій”, яке відбувається, зокрема, внаслідок перетряски апарату після змін влади. Так, після президентських виборів 2004 р. в Україні з посад було звільнено

майже 20 тис. державних службовців. Суттєві кадрові зміни мали місце і після парламентських виборів 2006 р. [8].

Зазначимо, що на початок 2011 р. кількість бюрократії в Україні, з врахуванням місцевих органів влади, становила близько 400 тис. осіб. Це майже стільки, скільки було в останні роки існування СРСР. За кількістю чиновників Україна нині займає одне з провідних місць у світі – на тисячу мешканців у нас приблизно 8,4 чиновника, тоді як у Польщі ця цифра становить 3,5, у США – 4,4 [16]. Йдеться про проблему не стільки скорочення апарату управління, скільки про поліпшення політико-адміністративного управління, про його цілісне, комплексне й обґрунтоване реформування.

Отже, можна зробити такі висновки:

1. Політична практика свідчить про існування різних моделей взаємодії політиків і бюрократії, що зумовлені багатьма факторами, пов'язаними з конкретною країною.

2. Ефективність взаємодії політиків і бюрократії в Україні багато в чому в умовах перехідного періоду залежить від взаємин зазначених суб'єктів, узгодженості дій між ними, потребує суттєвого оновлення управлінських практик.

3. Реально є потреба в новому законі України про державну службу, у якому були б об'єктивно й реально закріплені принципи взаємовідносин і взаємодії між політиками й особами, які перебувають на державній службі.



## Література

1. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стом К., Дантон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор: Учеб. пособие / Сокр. пер. с англ. А. С. Богдановского, Д. А. Галкиной. – М.: Аспект Пресс, 2002. – 537 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. – 2-е изд., доп. – М.: Омега – Л, 2004. – 584 с.
3. Брудер В. Бюрократия // Полис. – 1991. – № 5. – С. 142–145.
4. Гаєвський Б. А., Ребкало В. А., Туленков М. В. Політичне управління: Навч. посіб. – К.: УАДУ, 2001. – 160 с.
5. Гуляш Д., Йенэн Д. Природа современной бюрократии (Интерпретации независимой и нейтральной госслужбы) // Коррупция и бюрократия: истоки и пути преодоления. – М., 1998. – 273 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
7. Каліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. – К.: Факт, 2002. – 260 с.

8. Кузьмин П. В. Политическая деятельность: теория и практика в современной Украине: Монография. – Симферополь: Оригинал – М, 2007. – 456 с.
9. Луговий В. І. Державне управління в Україні: реалії та перспективи // 36. наук. праць / В. І. Луговий, В. Князев. – К.: НАДУ, 2005. – С. 21–29.
10. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века. Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австрия. – М.: Дело, 2002. – 168 с.
11. Политология: Учебник / Отв. ред. В. С. Комаровский. – М.: РАГС, 2002. – 520 с.
12. Игнатов В. Г., Белолипецкий В. К., Понеделков А. В. и др. Профессионализм в системе государственной службы – Ростов/нД: СКНЦ ВШ, 1997. – 256 с.
13. Телешун С. Политическая элита в Украине. Новая система власти / С. Телешун, А. Колпаков. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://rus.foz-ua.com/an\\_alit/2002/07/18/132522.html](http://rus.foz-ua.com/an_alit/2002/07/18/132522.html)
14. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: Монографія – К.: Юрид. думка, 2007. – 336 с.
15. Чернявская Ю. В. Бюрократия в постиндустриальном обществе // Актуальные пробл. политики в России / Сб. статей. – М.: РАГС, 2003. – С. 274–286.
16. 2000. – Еженедельник. – 2010. – № 50 (17–23 дек.). – С. 1.

*Рассмотрено ключевое понятие политического процесса – политическая деятельность как система субъектно-объектно-субъектных отношений, анализируются основные модели взаимодействия политической власти и бюрократии, прогнозируются пути преодоления иррациональной модели деятельности.*

*Розглядається ключове поняття політичного процесу – політична діяльність як система суб'єктно-об'єктно-суб'єктних відносин, аналізуються основні моделі взаємодії політичної влади і бюрократії, прогнозуються шляхи подолання ірраціональної моделі діяльності.*

*In this article the key concept of political process – political activity as system relations is analyzed, the basic models of interaction of political authority and bureaucracy is considered, ways of overcoming of irrational model of activity are predicted.*

Надійшла 22 лютого 2011 р.