

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БОЛГАРІЇ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 155–159

Вивчаються актуальні стратегії інформаційного розвитку суспільства щодо питань використання управлінського потенціалу в Болгарії.

Інформаційне забезпечення Болгарії та України обумовлене нагальною потребою формування, визначення та побудови суспільства нового типу, яке у країнах світу впродовж останніх десятиліть все частіше характеризується як інформаційне суспільство. Перехід від індустріального до інформаційного устрою у світі відбувається нерівномірно, що обумовлюється як національною специфікою, так і станом розвитку світового співтовариства. Існують різноманітні підходи до розвитку інформаційного суспільства, які відрізняються навіть у розвинених демократичних країнах світу. Теоретичне обґрунтування такого розвитку значно відстає від практичних потреб, що розвиваються у світі доволі швидкими темпами. Доцільно розглянути такий розвиток із теоретичного боку для того, щоб Республіка Болгарія та Україна усвідомили свою роль та місце в нових умовах і змогли, вибудовуючи стратегію власного розвитку, підійти до системного усвідомлення ідеології цих процесів.

Технологічні зміни, що стосуються інформаційного забезпечення, не могли не торкнутись також і державного управління Болгарії та України. Традиційна адміністративна модель управління розвивалась зі зміною технологій з рукописних на машинописні. Бюрократичні організації пристосовувались до таких змін та успішно функціонували за наявності паперового потоку, що проходив величезний ланцюг стадій створення, обробки, узгоджень та затвердження.

Як зазначає болгарський науковець Стефан Цеков: “Слід погодитись з тим, що бюрократичний тип управлінської організації здатен, з чисто технічної точки зору, досягти найвищого ступеню ефективності... та переважає будь-яку іншу фор-

му за своєю точністю, стабільністю, дисципліною, та надійністю” [1].

Розвинений бюрократичний механізм перебуває в такому ж відношенні до інших форм організації, як машина до немеханічних засобів виробництва [1]. Тому бюрократична організація – не настільки ідеальний механізм управління сучасними суспільними відносинами, як це свого часу здавалося основоположнику теорії бюрократії М. Веберу.

Сучасні західні дослідники зазначають серйозні проблеми, з якими зіштовхуються політичні режими багатьох країн, що розвиваються, які здійснюють спроби обмежити владу та привілеї державних чиновників. Цікавий аналіз державної бюрократії, що існує у країнах третього світу, головним чином, Латинській Америці, було проведено Ф. Риггсом у ході порівняльного дослідження президентської форми правління. За його твердженням, у ряді латиноамериканських країн влада бюрократії нерідко є настільки всеохоплюючою, що державні чиновники стають головними дійовими особами на політичній арені [2]. Ці чиновники виявляють виняткову наполегливість, відстоюючи свої привілеї. Будь-які дії уряду, що зачіпають інтереси бюрократії, “викликають жорсткий спротив, і це, звичайно, змушує уряди якнайшвидше йти на компроміси з посадовими особами, ніж на серйозні витрати, пов’язані з масовими проявами саботажу” [2].

Значний інтерес являє собою також питання про те, наскільки веберівська модель раціональної бюрократії може бути застосована до апарату управління в суспільствах пострадянського типу. Ця проблема розглядалась окремими вітчизняними дослідниками. Так, у працях болгарського ака-

деміка П. Стайнова висловлювалось припущення, що в радянському суспільстві склався принципово новий тип бюрократії, що не вкладається у рамки веберівської теорії [3]. У подальшому Стефан Цеков розвинув цю тезу, характеризуючи даний тип як “тоталітарну” бюрократію. Відмінними рисами такої бюрократії є, на його думку, її “всюдисущність” та репресивно-пригноблююча орієнтація [3]. Головні відмінності між класичною і політичною бюрократією полягають у тому, що бюрократії класичного типу орієнтовані на загальне благо, суспільні інтереси, а політична бюрократія має на меті реалізацію інтересів та цілей політичних груп та кланів.

У цьому зв'язку насамперед потрібно розглянути ту різницю, яку М. Вебер вбачав між “чиновником” та “політиком” як двома багатьма в чому протилежними типами державного діяча. Як пише М. Вебер, “дійсною професією справжнього чиновника не має бути політика. Він повинен передусім управляти безпристрасно — така вимога застосовувана навіть до так званих “політичних” управлінських чиновників... *Sine ira et studio* — без гніву та пристрасті повинен він здійснювати справу. Отже, політичний чиновник не повинен робити саме того, що завжди повинен робити політик — боротись [4].

Деякі фахівці вбачають певні загрози у далі більшому зростанні політизації процесів адміністративного управління. Так, англійський політолог Б. Хідей зазначає: “Чиновники справляють значний вплив на політику міністра. Вони ухвалюють рішення, які міністр лише візує або про яких йому навіть не доповідають. На вищому рівні влади впливові чиновники, діючи індивідуально, планують автономну політичну стратегію і намагаються нав'язати її міністру. Вони можуть навіть влаштувати обструкцію політиці міністра, використовуючи маневри, які призводять до відстрочення ухвалення рішень, або висуваючи технічні аргументи, або покладаючись на союзників в інших міністерствах чи серед груп тиску. Врешті-решт, найбільш песимістична інтерпретація зводиться до того, що не лише окремі чиновники, а й увесь вищий рівень держадміністрації виступає згуртовано за певну політику і намагається її диктувати урядові” [5].

У процесі функціонування державних установ виникає синдром “природної монополії”. Оскільки державні установи мають монопольний статус, споживачі, як правило, не можуть виказати свого незадоволення вибором іншого постачальника [6].

Посиленню позицій чиновників у боротьбі за владу значною мірою сприяє широке використання ними поняття “службової таємниці”, коли доступ до тієї або іншої інформації жорстко обмежується. Як відмічає М. Вебер, поняття службової таємниці являє собою “винахід бюрократії”, який вона відстоює з рідкісною наполегливістю та впевненістю [7]. Одним з характерних прикладів бюрократичної таємності послугувало Веберу використання статистичних даних державними чиновниками в Пруссії, коли надбанням гласності робились лише ті відомості, які відповідали інтересам бюрократичного апарату. За таких умов, чиновники незмінно намагались представити свої маніпуляції із статистичними даними як результат об'єктивного аналізу. “Шляхом ретельного маніпулювання даними та вибіркового надання фактів бюрократи могли під виглядом адміністративної безпристрасності нав'язувати політику або сильно впливати на неї” [8].

Суспільний прогрес у ХХ ст. призвів до радикальних змін. Розширюються наукові уявлення про види власності. Крім власності на речові об'єкти, розрізняють власність на інформацію (знання) та власність на управління. Остання є “власністю на передачу (переміщення інформації), тобто дає право не володіти інформацією, а лише отримувати та передавати її” [9].

Встановлення “власності на управління”, корпоративний капітал і відповідна бюрократизація визначають одну з провідних тенденцій соціальної трансформації. За Вебером, усюди ми зустрічаємось з одним і тим самим: зняряддя всередині фабрики, державної адміністрації, армії та університетських факультетів концентрують шляхом створення бюрократично сконструйованої людської машини, яка перебуває в руках того, хто цю машину контролює. Це відбувається частково з суто технічних міркувань, ...частково просто внаслідок набагато більшої ефективності такого роду кооперації... [169]. Джерелом прибутків бюрократії виступає адміністративна рента. При цьому бюрократизація не є виключною “перевагою” перехідних держав. М. Вебер зазначав, що у демократичній державі є тільки такі альтернативи: або вона управляється дешево, шляхом призначення на посади багатих, або дорого, за допомогою професійних адміністраторів. Цей останній шлях, пов'язаний з розвитком управління професіоналів, був долею усіх демократій [10].

Розвиток новітніх засобів комунікації — телебачення, радіо та ін., їх миттєвість, збільшили загальну інформованість людей і тим самим ще

більше знизили ймовірність їх соціального примусу. Природними наслідками всіх цих змін стало зменшення можливості контролювати актора. “Головна проблема наших західних суспільств — глибока криза наших моделей управління перед лицем зростання складності та людської свободи” [170].

Переживши гостру соціально-політичну кризу 1968 р., яку М. Крозьє розглядає як реакцію інтелектуальних кіл на крайню ступінь бюрократизації французького суспільства, Франція, поряд з іншими розвиненими країнами світу, пройшла через кризи 1974–1975 і початку 1980-х років, які, за одностайним визнанням тодішньої правлячої еліти, можна було порівняти хіба що з “великою депресією” 30-х років ХХ ст. Кризу 1974–1975 рр. господарство Франції перенесло важче, ніж економіки інших держав. Різко погіршились загальні умови відтворення, скоротились темпи зростання промислового виробництва, зменшились виробничі інвестиції, значно виросли ціни, збільшився рівень безробіття. Важливим аспектом цієї кризи і процесів, що були її наслідком у розвитку французького суспільства, стала криза інститутів соціального контролю, державно-адміністративних механізмів регулювання суспільства, і, зокрема, криза інститутів влади. Виникла гостра необхідність в аналізі причин управлінсько-бюрократичної кризи та пошуку шляхів конструктивного реформування соціального організму [11].

З кризою управління Крозьє тісно пов’язує поняття кризи бюрократичної. Власне, ці поняття взаємодоповнюють одне одного. До цих двох криз впритул наближається криза влади, або криза традиційних ієрархічних відносин влади. Подолання такої кризи можливе, вважає Крозьє, якщо суспільний ансамбль матиме конструктивний характер, завдяки якому можливо перебудувати соціальне регулювання відповідно до нових вимог розвитку та влаштування “колективної тканини”. Головним завданням в сучасних умовах є “опанування складності”, яка в кінцевому рахунку перетвориться на “організовану складність”.

Розвиток сучасного болгарського суспільства здійснюється шляхом трансформації, що розглядається у постмодернізмі як поєднання на перший погляд непеєднуваного: консерватизму та лібералізму, соціалізму й капіталізму, модернізації та традиційності, прогресу й регресу” [1]. Вчення про самоорганізацію, яке пояснює механізми розвитку складних систем, як єдина наукова теорія засноване на використанні синергетичного підходу в соціально-гуманітарних науках. Необхід-

ність використання цього підходу до дослідження соціальних систем зумовлена різкою інтенсифікацією у ХХ ст. процесів розподілу праці та відповідно соціальної диференціації.

Синергетичний підхід дав можливість більш глибоко зазирнути в проблеми ефективності того чи іншого виду організації. Стосовно соціальних систем це має такі важливі методологічні установки, згідно з якими “в понятті “організація” фіксуються два аспекти: структурна впорядкованість (взаємоузгодженість взаємодії більш-менш диференційованих та автономних частин цілого, що обумовлена його будовою) та еволюційна спрямованість (сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення та вдосконалення взаємозв’язків між частинами цілого)” [12].

У синергетиці найважливіші змінні, що описують русло, є параметрами порядку. За П. Хаккенем [13], там, де вдається визначити русло, складні системи описуються просто. Проте з часом невизначеності нелінійно накопичуються, колективні стани перегруповуються, попередній порядок деградує, енергія колективного стану розсіюється кількістю змінних, необхідних для описання розподілу енергії та матерії (ресурсів), нелінійно зростає. Результатом є закінчення русла. Правила, за якими починає в таких умовах поводитись система, у синергетиці мають назву джокерів [14]. У завданнях еволюції фізичних та хімічних систем показано, що джокери зазвичай пов’язані зі зміною топології фазового простору: в деяких областях визначальними стають швидкі змінні, а в межах русла розвиток русла визначається повільними змінними [14]. Джокер може бути пов’язаний з точкою біфуркації, коли малі флуктуації, випадковий “шум” можуть визначати перебіг процесу.

Як було зазначено, суспільство як соціальна організація — це складна самокерована система. Управління є способом існування соціальної організації, її іманентним елементом, а також особливою соціальною функцією, яка виникає із потреби самого суспільства як складної самокерованої системи і супроводить всю історію суспільства, набуваючи політичного характеру і відповідних державних форм [3].

Проте, на думку ряду дослідників, у такій ситуації можливе формулювання версій подальшої еволюції, виходячи з існуючих тенденцій. При цьому доцільним є використання методів екстраполяції, імітації, моделювання [3].

А. Гелен у 1950–1960 рр. вважався ідеологом післявоєнного технократичного неоконсерватиз-

му. Говорячи про “свободу”, завжди необхідно ставити запитання: свобода від чого та свобода для чого. Те, що людина вільна від ситуації, означає, що вона незалежна від випадкових обставин. Незалежність ця настільки ж “теоретична”, як і “практична” на будь-якому рівні для обох виразів. Людина бачить та пізнає, крім безпосередньо наявного матеріалу, або, точніше, проходячи його наскрізь, саме наявний у ньому горизонт можливостей та ймовірностей змін. Тому ніяка ситуація не дає можливості передбачати з повною визначеністю, що може робити в ній людина і як вона буде поводитись. Свобода “для” означає, звісно, що існує свобода використання можливостей, зміни ситуації у будь-якому напрямі, залежно від кола об’єктивних можливостей, наявного досвіду і превалюючих інтерпретацій та обґрунтувань [15].

Підсумовуючи висновки М. Вебера, М. Крозьє, А. Гелена, підходи яких у дослідженні бюрократії є загально визначеними, а також застосовуючи теорію самоорганізації складних відкритих систем до вивчення впливів бюрократії на розвиток суспільства, слід визнати, що традиційні бюрократії абсолютно не в змозі пристосуватись до інтенсивного, з огляду знань, суспільства, що швидко змінюється.

Зважаючи на психологію бюрократичного стилю управління, функціональність у бюрократичних ієрархічних структурах найчастіше розуміють як здатність раціонально та повно забезпечувати виконання інструкцій та наказів керівництва щодо реалізації певних програм або врегулювання певних практичних ситуацій з боку як окремих виконавців, так і структурних підрозділів в цілому. Разом з тим, функціональність організації, управлінської структури, суб’єктів діяльності можна розуміти як здатність виконати покладену на структуру функцію так, щоб найефективніше досягнути мети. Хоча при бюрократичній структурі управління з великою ймовірністю виникає стан, коли структури управлінської системи поняття функцій формують таким чином, щоб підтримати та розширити свої можливості домінування над іншими структурами або системами, в процесі чого стартові цілі організації повністю або частково деформуються.

Проте, управлінський ресурс є визначним потенціалом країни. Неповне використання управлінського ресурсу прирікає країну на відставання. Тому навіть за наявності всіх матеріальних та людських ресурсів, необхідних для процвітання, відсутність ефективної системи управління, що

ґрунтується на інтелектуальній стратегії та використанні сучасної інформаційно-аналітичної бази та засобів комунікації, країна приречена на відставання [3].

Використання управлінського потенціалу в Болгарії відбувається неефективно, що є основною причиною незадовільних темпів розвитку та якісних соціальних трансформацій. Особливість управлінської ситуації на сьогодні в Болгарії полягає у тому, що як теоретичні підходи в організації державного управління, так і застарілі управлінські методи не відповідають реальності [6]. Застосування принципів саморозвитку в функціонуванні механізму державного управління є найважливішою умовою забезпечення ефективності державного управління в нових умовах. Адже будь-яка адміністративна одиниця об’єктивно має певний запас саморозвитку. Збільшення такого ресурсу саморозвитку організації — запорука ефективного управління.

Теоретики державного управління Болгарії та України невпинно підкреслюють ту думку, що держава й ринок несумісні речі: держава призначена для задоволення інтересів колективних, ринок — індивідуальних. Через цю причину не можна організовувати виробництво й продаж державних послуг за правилами ринку. Крім того, на їхню думку, не існує ніяких історичних доказів того, що ринок в усіх ситуаціях ефективніше держави. Більше того, саме існування держави — неодмінна умова створення й існування цивілізованої ринкової економіки, проведення значних реформ [6].

Парадоксальною стороною реформ, стимульованих практикою приватного бізнесу, є те, що останній часто намагається захистити свої позиції, жадаючи від держави пільг, протекціонізму, розвиненої суспільної інфраструктури, професійно підготовленої робочої сили. Не менш цікавим парадоксом обертається відхід держави з ряду секторів — у результаті цього збільшується державний інтервенціонізм в інших сферах. Та й саме проведення децентралізації, деконцентрації, дерегуляції та інших заходів ринкового характеру вимагає, як не дивно, потужної політичної волі, законодавчої активності держави.

Таким чином, як зазначає болгарський науковець Любомир Бодуров: “Досить своєчасним для нас є усвідомлення того, що можливості реформування, яке базується тільки на ринкових підставах, обмежені. Ринкове мислення, теорії і технології корисні для забезпечення розумної взаємодії держави та суспільства, яке має бути впевнене:

його братимуть до уваги, інформуватимуть, поважатимуть. У держави не може бути однієї єдиної раціональності — економічної. Йому завжди доведеться примиряти конфліктуючі між собою цінності — демократію, волю, рівність, справедливість, ефективність” [19].



Література

1. *Цеков Стефан Николаев*. Роль информационных технологий в развитии внешнеэкономических связей Болгарии: Дис. ... канд. экон. наук. — М., 2002. — 158 с.
2. *Риггс Ф.* Сравнительная оценка президентской формы правления // Сравнительная социология: Избранные переводы. — М., 1995. — С. 119.
3. *Стайнов П.* О новой организации средств обеспечения законности в деятельности государственного управления Болгарии // Государство и право. — 1964. — № 9. — С. 128–135.
4. *Вебер М.* Избранные произведения. — С. 666.
5. *Headey B.* The civil service as an Elite in Britain and Germany // Rev. intern. des sciences administrative. — Brussels, 1972. — Vol. 38. — № 1. — P. 41.
6. *Цеков С. Н.* Перспективы международного научно-технического сотрудничества в рамках программы Европейского союза — INCO // Сб. “Экономика. Управление.

Культура”. — Вып. 9: Сб. науч. ст. / Под ред. Л. Д. Абрамовой. — М.: ГУУ, 2002.

7. *Weber M.* Wirtschaft und Gesellschaft. — S. 573.
8. *Parkin F.* Max Weber. — L., 1982. — P. 88.
9. *Орехов А.* Бюрократизм и собственность // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 7. Философия. — 1992. — № 1. — С. 52–56.
10. *Вебер М.* Социализм. Речь для общей информации австрийских офицеров в Вене (1918 г.) // <http://www.soc.ru.ru:8101/publications/jssa/1999/3/3weber.html>.
11. *Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосова та ін.; За заг. ред. Г. С. Одінцової.* — Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. — 492 с.
12. *Василькова В.* Порядок и хаос в развитии социальных систем (Синергетика и теория социальной организации). Сер. “Мир культуры, истории и философии”. — СПб.: Лань, 1999. — С. 193–194.
13. *Арнольд В. И.* Теория катастроф.— 3-е изд., доп.— М.: Наука. Гл. ред. физ.-мат. лит., 1990.— С. 128.
14. *Князева Е. Н., Курдюмов С. П.* Законы эволюции и самоорганизации сложных систем.— М.: Наука, 1997.
15. *Гелен. А.* О систематике антропологии // Проблема человека в западной философии / Пер. А. Ф. Филиппова. — М.: Прогресс, 1988. — С. 152–201.
16. *Бодуров Любомир Кирилов.* Совершенствование информационного обеспечения управления холдингом в условиях переходной экономики (На примере промышленности Болгарии): Дис.... канд. экон. наук. — М., 2002. — 199 с.

Теоретичні підходи і методи управління як в Україні, так і в Болгарії потребують серйозного реформування. При цьому реформа має проводитися як на ринкових, так і на державних підставах.

Теоретические подходы и методы управления как в Украине, так и в Болгарии нуждаются в серьезном реформировании. При этом реформа должна проводиться как на рыночных, так и на государственных основаниях.

Theoretical approaches and management methods both in Ukraine, and in Bulgaria require serious reforming. Thus reform should be spent both on market, and on the state bases.

Надійшла 30 серпня 2010 р.