

С. В. КАРПЮК

<https://orcid.org/0000-0002-7669-1624>

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ПОЛІТИЧНА ЕЛІТА І БЮРОКРАТІЯ: СПІЛЬНЕ І ОСОБЛИВЕ У ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Наукові праці МАУП. Серія Політичні науки, 2019, вип. 57(1), с. 54–58

<https://doi.org/10.32689/2523-4625-2019-01/57-54-58>

Суспільно-політичні феномени “політична еліта” і “бюрократія” – неоднозначні і багато в чому суперечливі. Розуміння їх сутності, єства, специфіки не обхідне в багатьох аспектах, здійснення політичних процесів, в тому числі і у сфері державного управління, державотворення в цілому.

Загальновідомо, що політична еліта — це “провідні верстви суспільства, що здійснюють керівництво і економічній, господарській, політичній, духовно-інтелектуальній, військовій тощо галузях суспільного життя” [10, 215]. Таке визначення “політичної еліти” виглядає оптимальним, оскільки: а) політика пронизує усі сфери суспільного життя; б) необ’єктивно називати політичною елітою лише вищу, керівну, державну еліту (часто вживають термін “правляча еліта”, що скоріше, є образним, публіцистичним терміном).

При цьому досить суттєвим є і те, що політична еліта — це достатньо самостійна і відносно привілейована частина суспільства, що певним чином, завдяки своєму статусу, розвитку, здібностям, якостям та ін. знаходиться вище за інших соціальних груп у суспільстві. За окремими видами політичної діяльності політичну еліту найчастіше поділяють на державно-адміністративну і депутатську, муніципальну, партійну, еліту окремих громадських організацій тощо. Класифікацій політичної еліти є немало, вони, загалом добре здійснені, особливо в сучасних політичних науках.

Бюрократія. З усіх сучасних енциклопедичних, словникових видань останніх років, в яких обґрунтовується термін “бюрократія”, вибираємо визначення відомого українського психолога, управлінця Г. В. Щокіна: “Бюрократія (від фр. *Bureaucratie*, букв. — панування канцелярії) — специфічна форма управлінських структур і відносин, що характеризуються: 1) існуванням привілейованого прошарку службовців, покликаною здійснювати владу та панування в організації; 2) відривом виконавчої влади від законодавчої і обох — від волі та рішень більшості членів організації; 3) безособовою системою управління; 4) доручення функцій контролю особам, відповідним за виконання; 5) створення системи службової залежності, що призводить до

верховенства форми над змістом діяльності. Основний компонент свідомості бюрократії — почуття статусу, незалежності до “панівної еліти”; її найважливіші риси — ієрархічність, тверда регламентація, багатоступінчатість у переданні інформації, конформізм та авторитарність свідомості й поведінки” [8, 41].

Для розуміння того, що “розмежує” політичну еліту і бюрократію необхідно взяти до уваги три основні аспекти. Перший: бюрократія — це специфічна і складна управлінська структура, без діяльності якої державна політика практично не може реалізуватися. І друга: маємо принципово розділяти “бюрократію”, як закономірний, обов’язковий, і значною мірою, позитивний феномен для життя країни (держави) і “бюрократизм” як негатив, що найчастіше пов’язують з канцелярщиною, формалізмом, самоуправством і т. ін. І третє: за рахунок, великою мірою, достатньої близькості до правлячої еліти, до ресурсів влади, бюрократія у багатьох випадках набуває рис привілейованого суспільного стану.

Відтак, постає питання не лише “хто є хто?”, але й яким є співвідношення між політичною елітою і бюрократією, зокрема в українському суспільстві. Доречно погодитися з думкою П. Кузьміна, що за останні роки в Україні утворилася так звана транзиторна модель політиків і демократів. “Отже, — пише він, — 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 [4, 3].

Існують різні теорії еліт. Так, українські вчені Л. Мандзій та О. Дацаківська виділяють два основні напрями, що поділяють такі теорії на “елітизм” і “елітаризм”. “Елітизм, — пишуть вони, — це сукупність теорій, які об’єктивно вивчаючи суспільство, визначають поділ суспільства на правлячу меншість — еліту, та керовану більшість, досліджують політичну еліту та її роль і значення в суспільстві. Елітаризм — це теорії, які виправдовують існування політичної еліти в суспільстві, вважають поділ спільноти на еліту та масу природним” [5, 16].

Для того, щоб ще точніше відповісти на питання “хто є хто?”, слід брати до уваги філософію великого Конфуція, згідно з якою є керовані і керуючі. Перших — більшість, других — меншість. А от спробувати зарахувати до елітарної меншості (правлячої політичної еліти) бюрократію досить важко за двох принципових причин. Перша: політична еліта і бюрократія сьогодні надто зближені, дотичні, а друга, бюрократія досить часто стає настільки самодостатньою, що не лише реалізує політику але й навіть виробляє її, пропагує, тобто намагається займатися “автономним плаванням” в політичному річищі. Той же Конфуцій обґрунтував одночасно модель ідеального чиновника (цзюнь цзи), що має чотири основні якості: самоповагу; відповідальність за доручену справу; доброту; справедливість. Важко сказати, як така модель чиновника (бюрократа) спрацьовує в сучасних суспільствах, в тому числі і в українському, однак перелічені риси, якості є достатньо визначальними для

людини, покликаної співпрацювати з людьми, аби в їх інтересах вирішувати політичні проблеми.

Зрозуміло, що у наш час, у політичному житті досить помітним явищем є посилення влади бюрократії. Це результат багатьох факторів, серед яких мабуть, домінуючим є недостатня сила, авторитет, визнання у т. ч. політичної еліти. В такій ситуації бюрократія і перебирає на себе надто великі повноваження, в тому числі і політичної еліти, що задіяна на різних рівнях державного управління. Більше того, бюрократія часто стоїть найближче до реальних потреб і інтересів громадян і тому, як вважає російська дослідниця В. Чернявська, за своїми функціями сучасна бюрократія фактично наближається до функцій суб'єкта політичної діяльності [9, 248]. Визначення влучне і досить характерне. Інша ситуація, коли бюрократія стає замкненою, зосереджується на своїх нібито суто професійних обов'язках, а то і вдається до надання (у своїх інтересах) послуг громадянам, групам, об'єднанням, які не лежать у межах її компетенції. Тоді бюрократія лобіює, висвітлює політичні, класово-корпоративні інтереси, які досить часто знаходяться поза межами навіть від державних інтересів. Це ще раз доводить, що у нестабільних, перехідного характеру суспільствах, існує велика потреба мати чіткі, прозорі законодавчі акти про державну службу, в яких місце і роль державних службовців (бюрократів у хорошому сенсі слова) були б чітко прописані і забезпечувалися.

Тут не слід вбачати якість порушення демократичних засад функціонування державного службовця (бюрократа). Як зазначає відомий американський політолог Л. Даймонд, сутність демократії полягає у постійній боротьбі за владу, а отже, без конкуренції і конфлікту не буде й демократії [3]. Інший американський дослідник, публіцист М. Паренті у праці "Демократія для небагатьох" доречно зазначає також, що "політика здійснюється через протиборство елітарних груп, що об'єднуються заради збереження системи" [6, 402].

У контексті з викладеним, досить оригінальною є думка українського психолога В. Гапоненко, яка зауважує, що у сучасній Україні державне управління "фактично здійснюється через протиборство елітарних груп у формі домовленостей між конкурентами. При цьому, інтереси суспільства не беруться до уваги" [2, 24]. Для уточнення, варто було б зазначити, що йдеться про протиборство кланово-корпоративних груп, оскільки лобіювання не лише політичної еліти, але й органів влади в Україні такими групами здійснюється надто помітно і відчутно.

По суті політичну еліту і бюрократію суттєво розрізняє і те, що вони мають принципово різні, особливі механізми персоналізації. Бюрократія практично формується головним чином шляхом цілеспрямованої практичної підготовки, відбору, призначення на роботу у певних структурах, а політична еліта формується набагато складнішими шляхами. Досить часто домінуючими засадами, своєрідними "стартовими" механізмами дійсно є освіченість, публічність, імідж, ораторські здібності, тобто ті психофізіологічні особливості, що "виводять" людину на верхівку політичної парадигми. Тобто, по відношенню до політичної еліти більше ніж до бюрократії підходять також виміри легітимності і нелегітимності щодо статусу і практичної діяльності.

Якщо спробувати обрати найвагоміший фактор, аргумент на користь відмінностей між політичною елітою і бюрократією, то тут досить влучною є думка В. Брудера стосовно того, що “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” [1, 142]. Чому ж, у такому разі, коли йдеться про відповідний поділ праці, бюрократія часто тяжіє до безпосередньої політичної участі, діяльності, а то і конструювання політики. Існує кілька причин: а) недосконала юридична розведеність професійних функцій політиків і бюрократів; б) брак належної нейтралізації бюрократії в її діяльності та зростання незалежності; в) недосконалість децентралізації влади, зокрема, по вертикалі — державна влада і місцеве самоврядування.

Завершуючи ретроспективний розгляд проблем політичної еліти та бюрократії, можна дійти таких основоположного характеру висновків.

По-перше, і політична еліта, і бюрократія — об’єктивні суб’єкти суспільно-політичних процесів, хоча по суті, функціонально вони значною мірою і різняться між собою.

По-друге, і політична еліта, і бюрократія, взаємовідносини між ними у подальшому розвитку сучасних суспільств, трансформації держав будуть все більше і помітніше трансформуватися і видозмінюватися. Значною мірою це обумовлено тим, що і сама політика, особливо політика державна, набуває найпомітніших ознак феномену, засобу, інструменту, що має не стільки розв’язувати чисельні проблеми соціально-економічного, політичного, духовно-морального чи іншого характеру, скільки працювати на людину, забезпечувати узгодження інтересів громадян, соціальних груп, консолідувати нації, народи, врешті — людство. В таких складних і неоднозначних процесах помітне місце відводиться провідникам народів — політичній еліті та основним реалізаторам державної політики — бюрократії, у хорошому, професійному розумінні цього слова.

По-третє, як будуть змінюватися політична еліта, бюрократія, їх соціальні ролі, функції, взаємини в тому сенсі щоб спільними зусиллями забезпечити позитивний розвиток людини, групи, суспільства, людства в цілому — це широке поле для продовження досліджень філософами, істориками, соціологами, психологами, фахівцями в галузі державного управління та інших наук.

Джерела

1. Брудер В. Бюрократія // Поліс. 1991. № 5. С. 142–145.
2. Гапоненко В. А. Виконавчі органи влади як інститут демократії // Наукові праці Міжрегіональна Академія управління персоналом. 2011. Вип. 3 (30). С. 22–26.
3. Даймонд Л. Три парадокси демократії // Демократія. Антологія / Упоряд. О. Проценко. К.: Смолоскип, 2015. С. 92–104.
4. Кузьмин П. В. Политическая деятельность: теория и практика в современной Украине: монографія. Симферополь: Оригинал–М, 2007. 456 с.
5. Мандзій Л. С., Дащаківська О. Ю. Політична еліта: історія та теорія: навч. посіб. Л., Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2009. 365 с.

6. *Паренти Л. С.* Демократия для избранных: Настольная книга о политических играх США / пер. англ. В. Н. Гобатенко. М.: Поколение, 2006. 413 с.
7. Політичний словник: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / За ред.: М. Ф. Голова-того та О. В. Антонюка. К: МАУП, 2005. 792 с.
8. Управління людськими ресурсами (понятійно-термінологічний словник): навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. Г. В. Щокіна, О. В. Антонюка, М. Ф. Голова-того. К.: МАУП, 2006. 496 с.
9. *Чернявская Ю. В.* Бюрократия в постиндустриальном обществе // Актуальные проблемы политики в России [Сб. статей] М.: РАГС, 2003. С. 274–286.

Karpiuk S. V. Political elite and bureaucracy: common and special in the process of state formation.

The socio-political phenomena of “political elite” and “bureaucracy” are ambiguous and largely contradictory. Understanding their essence, nature, specifics is necessary in many aspects, implementation of political processes, including in the field of public administration, state formation in general. The paper presents a retrospective overview of problems in the activities of the political elite and bureaucracy.

It is widely used the definition that the political elite are the “leading strata of society, leading the economic, economic, political, spiritual, intellectual, military, etc. branches of public life”. Important points can be made to the definition, namely that while politics permeates all spheres of public life, it is not quite correct to call the political elite only the higher, leading, state elite.

It is also significant that the political elite is a sufficiently independent and relatively privileged part of society, which, due to its status, development, abilities, qualities, etc., is higher than other social groups in society. In addition, according to certain types of political activity, the political elite is often divided into state-administrative and deputy, municipal, party, elite of individual public organizations, etc. There are many classifications of the political elite, they are generally well-implemented, especially in the modern political sciences.

The following results follow from consideration.

First, both the political elite and the bureaucracy are objective subjects of socio-political processes, though in essence, functionally, they are largely different from each other.

Secondly, both the political elite and the bureaucracy, the relationship between them in the further development of modern societies, the transformations of states will be more and more markedly transformed and transformed. This is largely due to the fact that the policy itself, especially the state policy, acquires the most visible features of a phenomenon, a tool, an instrument that should not so much solve numerous problems of socio-economic, political, spiritual, moral or other nature, but how to work for a person, to ensure the harmonization of interests of citizens, social groups, consolidate nations, peoples, and ultimately — humanity. In such complex and ambiguous processes, a prominent place is given to the leaders of the peoples — the political elite and the main implementers of state policy — the bureaucracy, in a good, professional sense of the word.

Third, how will the political elite, bureaucracy, their social roles, functions, relationships change in the sense that through joint efforts to ensure the positive development of man, group, society, humanity as a whole is a wide field for the continuation of research by philosophers, historians, sociologists, psychologists, specialists in public administration and other sciences.

<https://10.32689/2523-4625-2019-01/57-54-58>

Надійшла 11 лютого 2019 р.