

АНАЛІЗ РОЗВИТКУ ПОНЯТТЯ БЮРОКРАТІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Р.І. Пашов

*аспірант, викладач кафедри філософії
Національного технічного університету України
„Київський політехнічний інститут”*

У статті розглядається сутність та наукове уявлення поняття „бюрократія”. Підкреслюється важливість подолання бюрократизму з метою сталого розвитку суспільства і, як наслідок, покращення ефективності управління.

Ключові слова:

Питання бюрократії в системі державного управління в даний час є особливо важливим як в теоретичному, так і в практично-політичному розумінні. Україна переживає глибокі соціальні перетворення. Політика демократизації поглибила розуміння необхідності корінних змін, розширила соціальну базу і набуває суперечливого характеру.

Задача боротьби з бюрократизмом передбачає принаймні розуміння самого феномену: бюрократії. А це, в свою чергу, підкреслює надзвичайну актуальність лєнінської ідеї про те, що ця боротьба має особливу значимість у переломні моменти, під час переходу від однієї системи управління до іншої, коли потрібно максимум діловитості, швидкості, енергії. Питання боротьби з бюрократизмом стало предметом особливої уваги і в наш час.

Підвищений інтерес до бюрократії, обумовлений тим, що довгий час у вітчизняній науці її розглядали виключно лише з класових позицій. Вважали, що при побудові нового суспільства це явище само по собі зникне. Отже, не враховували те, що феномен бюрократії властивий будь-якому суспільному ладу, охоплює не якийсь один сегмент суспільства, а пронизує всі сфери людського життя. Саме вона породжує парадокси, які виникають в системі соціального управління, сама являючись перетвореною формою влади, індукує утворення перетворених форм систем управління та організації.

Теоретичну та методологічну основу розуміння феномена бюрократії становлять класичні принципи аналізу, які були опрацьовані К. Марксом, М. Вебером, В. Вільсоном, Р. Міхельсом, Людвігом фон Мізесом, М. Кроз'є та сучасними українськими та російськими науковцями (О.В. Оболонський, В.В. Цветков, В.П. Горбатенко, В.Д. Бабкін, В.Н. Селиванов, В.П. Макаренко, Г.В. Атаманчук, Н.Р. Нижник тощо) Бюрократизм – складна і комплексна наукова проблема, що включає безліч самос-

тійних аспектів. Її успішна розробка вимагає спільних міждисциплінарних, скоординованих зусиль представників різних суспільних наук: істориків і економістів, філософів і соціологів, юристів і психологів [3; 5; 21].

Практика перших десяти років незалежності переконливо свідчить, що для досягнення будь-якого серйозного обмеження бюрократизму можна, лише спираючись на глибокі наукові дослідження. Тим часом ці питання довгий час знаходилися в числі тих численних животрепетних проблем, які всіляко оминалися, залишалися без належної теоретичної уваги.

У той же час наростання бюрократичних тенденцій у всіх сферах громадського життя обумовлювало інтерес широкої громадськості до цієї проблематики. Дефіцит наукових досліджень прагнуть хоча б частково заповнити засоби масової інформації, в яких тільки побіжно фіксуються факти бюрократизму в діяльності різних управлінських структур.

Для наукового дослідження бюрократичних тенденцій перш за все необхідно розглянути етимологію слова "бюрократія". Римським легіонерам за рахунок скарбниці шилися плащі з щільного, грубого сукна, пофарбованого в мужній червоний колір. Поступово латинським словом *buggus* (червоний) стали взагалі іменувати цей тип тканини. У новий час аплікації з подібного ж матеріалу широко використовувалися для прикраси меблів різних видів – більйардних і письмових столів, стільців, ліжок, книжкових шаф тощо. Французькі меблярі винайшли невеликий письмовий столик з модними тканевими вставками, призначений для дам вищого світу, і придумали для нього більш витончене слівце – *bureau*, у якому солдатська міцність старого терміна *buggus* явно згладжувалася. Згодом становлення абсолютизму, як точно помітив ще А. де Токвіль, повсюдно супроводжувалося бурхливим ростом числа державних канцелярій і їхніх служ-

бовців. При Людовіку XIV їхня загальна кількість значно перевищувала число офіцерів, і питома вага канцелярій в управлінні всіма суспільними справами стрімко росла, часом викликаючи глухе невдоволення в суспільстві. Наслідуючи вищим класам, світ канцелярій став повсюдно використовувати матерчаті покриття столів. У вищого керівництва вони були червоного кольору, у середнього – зеленого, у чорноробів канцелярії – сірого, так що по цій колірній символіці відразу можна було визначити статус службовців. Наприкінці XVIII ст. у середовищі фізіократів до слова "бюро" додали досить уживане грецьке слово "кратія"; так з'явилось словце "бюрократія", тобто правління, панування канцелярій.

Російські війська, ввійшовши в 1814 р. у Францію, подарували Парижеві термін "бістро", але захопили із собою місцевий термін "бюрократія", що відразу ж вступив у конфронтацію з вітчизняним терміном "чиновництво", яке виникло на початку XIX ст. Слово "чиновник" на староцерковній мові означало не людину, а звід правил, по якому священнослужителі відправляли церковну службу. Світське використання цього терміну, а також похідного від нього терміну "чиновництво", застосовуваного для "позначення всієї цивільно-службової корпорації".

Цивільна служба в класовому імперському суспільстві вважалася менш гідною і престижною, чим військова. Цивільні чиновники, прагнули наслідувати військовим, їх мундирам, дисципліні і навіть званням – у підсумку з'явилися цивільні капітани, майори і генерали. Окрім того, військові, що одержали каліцтво в боях або виведені у відставку (навіть через негідну офіцера поведінку), часто вступали на цивільну службу, вносячи в неї дух відповідної корпоративності і принципи військового підпорядкування та управління. Микола I з його культом військової дисципліни і мундирів багато цивільних відомств і міністерств штучно "поставив на військову ногу", вважаючи чиновництво "цивільною урядовою армією" [8]. Покрій мундирів цивільних чиновників аж до 1913 р. зберігав військовий стиль.

Чиновницька служба давала великі переваги порівняно з іншими суспільними професіями і заняттями — стабільні оклади, премії та пенсії, чини й ордени, після досягнення визначеного рангу — дворянство. Стало ясно, що кар'єра чиновника надавала можливість вертикальної соціальної мобільності і входження в привілейовані групи і навіть у правлячий клас у виді почесного громадянства, особистого і потомственого дворянства тощо. "Неминучим наслідком усього цього був надмірний вплив службовців по цивільному відомству, причому цілі покоління, переважно не з дво-

рян, присвячували себе цілком цивільній службі, вбачаючи в ній ідеал своїх бажань і прагнень, дійсно, утворили із себе особливий клас..." [6]. Цей "клас" володів власною статусною ієрархією, корпоративною соціальною психологією, засобами групового захисту й ідентифікації (чого коштували одні мундири і чини). Соціальна вага цього "класу" постійно росла, і з другої половини XIX ст. Росія, на думку Ключевського, уже точно управлялася не аристократією, а "бюрократією, тобто позбавленою всякого соціального вигляду купкою фізичних осіб різноманітного походження, об'єднаних тільки чиновницьким" [9].

Але історично процес виникнення сучасної бюрократії як самостійного суспільного явища і "класу" збігся з створенням нових великих історичних одиниць — національних держав у Європі, тобто з XVI ст. абсолютизм мав потребу в масі адміністраторів, що займаються особливим видом управлінської діяльності, регульованої правом. Апарат ріс дуже швидко, його робота постійно і складно диференціювалася, виключна монополія дворянства на його наповнення та поповнення поступово зникла, крім того, дворяни часто не хотіли займатися, як їм здавалося, другорядною роботою. І тоді в апарат пішло міське населення, державна служба стала вважатися особливою і престижною професією, з тієї пори її носії об'єктивно об'єднуються в самостійний "клас" [9].

М. Александров, В. Мачинський та інші автори виступили проти трактування бюрократії як "самостійного класу", резонно вказуючи на принципову слабкість прихильників цієї позиції — невміння скільки-небудь задовільно обґрунтувати та аргументувати питання про границі цієї "самостійності". При всій "самостійності" головне в їх діяльності — обслуговування економічно, а відтак — і політично пануючих суспільних класів [1].

Продовжуючи осмислення сутності і природи поняття бюрократії неможливо обійти увагою наукові уявлення про неї, які стали формуватися лише з виникненням марксизму [14]. К. Маркс вже в ранніх своїх роботах критикував зарозумілість і корисливі наміри бюрократичного чиновництва, показав протилежність, ворожість інтересів бюрократії як особливого соціального шару, їх ворожість суспільним інтересам. Він відкриває діючий у бюрократичному світі закон ієрархії, відповідно до якого вищі адміністративні шари влади «усе краще знають», а нижчі шари влади довіряють бюрократичному розумінню вищестоящих. Бюрократія керується поглядами, згідно яких громадяни держави поділяються на дві категорії: активних, свідомих громадян, що управляють і категорію пасивних, несвідомих громадян, якими управляють. Чиновник, за

словами К. Маркса, державний інтерес зводиться до рівня своєї особистої справи, так що всі інші смертні виявляються усунутими від участі в державному житті [15, 119-203]. Як видно, уже тут Марксом намічені загальні контури розуміння сутності бюрократії як розриву і взаємного протиріччя суб'єкта й об'єкта управління.

Для розуміння сутності бюрократії винятково важливе значення має Марксов аналіз взаємозв'язку бюрократії і держави, що міститься в роботі «До критики гегелівської філософії права». Бюрократія, пише він, створює особливу корпорацію, замкнуте суспільство в державі. Саме тому бюрократія по своїй сутності є «державний формалізм», «держава як формалізм», мнима держава поряд з реальною державою. «Бюрократія повинна... захищати *мниму* загальність особливого інтересу, корпоративний дух, щоб врятувати *мниму* особливість загального інтересу, свій власний дух» [15, 270].

В основі бюрократії лежить зумовлене корпоративними бюрократичними інтересами прагнення верхів підкорити функціонування держави зміцненню і збереженню свого пануючого привілейованого положення. У бюрократії тотожність державного інтересу й особистих приватних інтересів виражено в такій формі, що державний інтерес зводиться до особистих приватних інтересів, що протистоїть іншим приватним інтересам. Бюрократія не тільки володіє державою, перетворюючи її у свою приватну власність, але і вважає себе кінцевою метою держави. При цьому фактично держава існує вже лише у виді різних бюрократичних сил, зв'язаних між собою за допомогою субординації і сліпого підпорядкування [15, 272-273]. Виходячи з того, що бюрократія є по своїй сутності «держава як формалізм», К. Маркс відзначає, що вона є такою і по своїй меті, оскільки робить формальні цілі своїм змістом і усюди вступає в конфлікт із реальними цілями. «Вона змушена тому видавати формальне за зміст, а зміст — за щось формальне. Державні задачі перетворюються в канцелярські задачі, а канцелярські в державні» [15, 271]. У силу того, що держава і її основні структури обюрокрачуються, чиновники неминуче перетворюються в бюрократів, для яких державна мета перетворюється в їхню особисту мету, у погоню за чинами, до кар'єризму. Система бюрократичних відносин носить тотальний характер. «Бюрократія є коло, з якого ніхто не може вискочити» [15, 271].

В.І. Ленін як і К. Маркс розглядав бюрократію як систему управління (установа, апарат, орган), для якої характерні повновладдя чиновників, їхня монополія на творення і проведення політики, часткова чи повна відсутність

виборності і назначуваність чиновників зверху, фактична непідзвітність їхнім громадянам. Під бюрократією В.І. Ленін розумів також особливий шар людей, що спеціалізуються на управлінні, відірвані від мас і знаходяться в привілейованому положенні [11; 12].

Марксистсько-ленінські сутнісні характеристики бюрократії знайшли відображення в її загальному визначенні, що стало хрестоматійним і увійшло в усі енциклопедичні видання. У ньому бюрократія розглядається як специфічна форма соціальних організацій у суспільстві (політичних, економічних, ідеологічних і ін.), суть якої полягає у відриві центрів виконавчої влади від волі і рішень більшості членів організації, у верховенстві форми над змістом діяльності організації, у підпорядкуванні правил і задач функціонування організації цілям її збереження і зміцнення [4]. Зі змісту даного визначення, здавалося б, цілком виразно випливає, що в ньому відзначені загальні, універсальні, сутнісні характеристики бюрократії і тому воно відноситься до *бюрократії взагалі*, незалежно від її конкретно-історичних форм. Однак традиційно вважалось, що воно відноситься лише до класово-антагоністичного суспільства і не може бути застосовне до «реального соціалізму». Утверджувалася думка, що бюрократія може існувати тільки в умовах приватної власності й експлуатації одного класу іншим, тільки при наявності класових антагонізмів. Відповідно до подібної логіки, якщо в суспільстві немає експлуататорських класів і класових антагонізмів, то повинна бути відсутня і бюрократія. Іншими словами, думали, що якщо знищуються класові основи існування бюрократії в буржуазному суспільстві, то тим самим ліквідуються не тільки всі умови, але і сама можливість існування якої-небудь бюрократії взагалі.

Такий підхід настільки глибоко укоренився в радянській науковій літературі, що перетворився в незаперечну догму. Так, у словнику «Науковий комунізм» прямо стверджувалось, що бюрократія як специфічна форма організації управління різними сферами громадського життя «з'явилася в класовому суспільстві і зникне з усуненням класово-антагоністичних розходжень» [19]. Якщо погодитися з даною тезою і визнати, що з ліквідацією в нашій країні класових антагонізмів не стало бюрократії, як специфічної форми управління і як особливого соціального шару, то логічно припустити відсутність бюрократів і проявів їх діяльності. Однак факти говорять про інше, що навіть при зникненні класових антагонізмів, бюрократи і бюрократизм продовжують існувати. Можна сказати більше: соціалізм в нашому суспільстві був переможений ... соціалістичною держа-

вою. Соціалістичною бюрократією. (Але про це іншим разом).

Як відомо, теза про відсутність бюрократії при соціалізмі по праву належить до числа важливих і принципових положень марксистсько-ленінської теорії. Вона була всебічно і глибоко обґрунтована К. Марксом у роботі «Громадянська війна у Франції» і В.І. Леніним у роботі «Держава і революція». Отже, якщо визнати наявність бюрократії в реальному радянському суспільстві, то доведеться поставити під сумнів цю марксистську тезу. Але, аналізуючи роботи Маркса і Леніна видно, наскільки чужим було для них примітивно-схематичне розуміння тези про відсутність бюрократії при соціалізмі, які далекі вони були від того, щоб вважати ліквідацію експлуаторських класів і класових антагонізмів достатніми умовами відмирання бюрократії. Як Маркс, так і Ленін пов'язували відсутність бюрократії при соціалізмі з реалізацією цілого комплексу принципових умов. Однак знищення експлуаторських класів і класових антагонізмів вони розглядали лише як перші кроки на шляху до суспільства без бюрократії. К. Маркс прямо вказував, що, коли зникне класове панування, не буде держави в нинішньому політичному сенсі даного слова [17]. Як прообраз соціалістичної держави, тобто, недержави у власному розумінні слова, а напівдержави, К. Маркс розглядав Паризьку Комуну, характеризуючи її як народ, що діє сам і для самого себе [16, 525]. «Саме вже існування Комуни, – писав він, – вело за собою, як щось саме собою розуміється, місцеве самоврядування, але вже не як противагу державної влади, що тепер робиться зайвою» [16, 345]. У Комуні суспільні посади перестали бути власністю ставлеників центрального уряду. Усі посадові особи повинні обиратися відкрито, бути відповідальними, точно виконувати волю народу і можуть бути звільнені в будь-який час. Службові обов'язки всіма посадовими особами знизу доверху повинні виконуватися за заробітну плату робітника. Усякі привілеї і видача грошей на представництво вищим державним чинам зникають разом з цими чинами. Так К. Маркс характеризує суспільний устрій Комуни [16, 342-344]. Звичайно, Паризька Комунa проіснувала недовго. У силу цього її досвід носить у відомій мірі обмежений характер, а окремі її починання могли позначити тільки напрямок, у якому розвивається управління народом за допомогою самого народу. Окреслити вектор трансформації влади державної, влади бюрократичної у спільне самоуправління. Однак її власне існування, її функціонування було, за словами К. Маркса, «великою соціальною подією» [16, 350].

В.І. Ленін, ґрунтуючись на марксистському аналізі досвіду Комуни, також вказував, що при соціалізмі посадові особи перестають бути бюрократами і чиновниками. Він підкреслював, що це відбувається не саме собою, а лише «у міру введення, крім виборності, ще змінюваності в будь-який час, а також зведення плати до середнього робочого рівня, та заміни парламентарних установ «працюючими, тобто які видають закони і впроваджують їх у життя» [13, 115]. В.І. Ленін писав, що при соціалізмі «вперше в історії цивілізованих суспільств маса населення підніметься до самостійної участі не тільки в голосуваннях і виборах, але й у повсякденному управлінні. При соціалізмі усі будуть управляти по черзі і швидко звикнуть до того, щоб ніхто не управляв» [13, 116].

Так уявляли собі Маркс і Ленін найважливіші соціально-політичні умови, що повинні скластися в суспільстві, для того щоб у ньому була відсутня бюрократія, щоб воно могло називатися справді соціалістичним.

Сьогодні добре відомо, що джерела такого, м'яко кажучи, «виборчого» відношення до наукової спадщини Маркса, Енгельса і Леніна ідуть коренями в 20–30-і роки, коли їхні найважливіші ідеї були частково віддані забуттю, частково перекручені. Так, теза про відсутність бюрократії при соціалізмі без усяких наукових основ було трансформована у тезу про відсутність бюрократії в радянському суспільстві. Аргументація при цьому була гранично проста. Якщо загальновідомо і не підлягає сумніву, що в країні знищена буржуазна бюрократія і переміг соціалізм, то, вважалось, що тут немає й у принципі не може бути ніякої бюрократії.

З тих пір ці абсолютно помилкові погляди ствердилися і протягом багатьох десятиліть безроздільно панували в нашій суспільно-політичній літературі. Так, В.М. Косяків і О.А. Митрошенков визначають бюрократизм як «антигромадський спосіб управління за допомогою формально-консервативного відношення до службових обов'язків, у результаті чого потураються конституційні права громадян, наноситься економічний і політичний збиток суспільним інтересам і цінностям» [10]. «Сутність бюрократизму, — пише Ф.М. Рудинський, — у приношенні змісту в жертву формі, у забутті інтересів держави, суспільства, громадян заради особистих інтересів що служать вузьковідомчим інтересам, у бездушному відношенні до людей» [20]. Суть бюрократизму, відзначає І.В. Бестужев-Лада, «виражається в ігноруванні деякими органами виконавчої влади волі членів суспільства, у зневазі суспільними інтересами, у переслідуванні такими посадовими особами цілей, що не збігаються з цілями, інтересами, потребами, цінностями

працюючих мас, широких шарів населення, суспільства в цілому» [2]. Такого роду визначення цілком типові. Бюрократизм у них характеризується винятково як стиль, спосіб управління, як негативна форма прояву службової, посадової діяльності, причому саме окремих бюрократів чи окремих органів виконавчої влади. Правильно відображають основні ознаки бюрократичної діяльності і її негативні наслідки, подібні визначення, однак, не містять головного. У них немає відповіді на питання про те, чому в умовах радянського суспільства існував антигромадський спосіб управління, формально-консервативне відношення до службових обов'язків, чому інтереси суспільства, широких мас трудящих зневажаються і приносяться в жертву вузьковідомчому й особистому своєкорисливому інтересу посадової особи. І вже зовсім не ясно, як поєднати твердження про те, що бюрократизмом страждають лише деякі (окремі) органи і посадові особи.

Деякі вчені готові навіть визнати, що бюрократизм в умовах нашого суспільства характеризується відривом апарату управління, тих чи інших його ланок від інтересів і волі народу, але в той же час рішуче заперечують як те, що бюрократи утворюють особливий соціальний шар, що володіє відомою незалежністю і переслідує своєкорисливі корпоративні інтереси, так і те, що існує бюрократія як специфічна форма організацій, де влада не залежить від більшості її членів [18].

Проаналізувавши вище викладене, можна зробити висновок, що бюрократія діє скритно, оскільки її діяльність є незаконною. Це ворог у підпіллі, його боротьба з державою і народом ведеться непомітно, і тому є ефективною. Її "тіньове" положення дозволяє, з одного боку, бути фактичним володарем загальнонародної власності, публічної влади, ставити себе над законом, з іншого — шельмувати ті революційні сили, що протистоять їй, визначати їх як ворожі народу екстремістські, подавляти їх, використовуючи армію, каральні органи. Бюрократи не оголошували війну соціалізму, вони підточили його з середини. Але бюрократизм не є ворогом лише соціалізму, він є ворогом держави, її народу і суспільства загалом, оскільки тотально паразитує на ньому. Коли суспільний вампіризм стає неконтрольованим, бюрократи доводять державу до загибелі. Тому ще раз можна констатувати, що саме бюрократизм став причиною загибелі соціалізму.

Сьогоднішня державна система управління – спадкоємець радянської командно-адміністративної системи, і несе у собі всі її вади. Бюрократизована держава не може служити народу, справі розбудови суспільства, оскільки бюрократ переслідує власні цілі, вирішує свої проблеми за рахунок держави. Бюрократизм – це суспільний паразитизм. В результаті бюрократія і сьогодні, залишаючись невидимою і безкарною, є тою силою, що визначає стан справ у державі.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Александров М.* Государство, бюрократия и абсолютизм в истории России. – С.-Пб.: Тип. Б.М. Вульфа, 1910. – 63 с.
2. *Бестужев-Лада И.В.* [Вступительная статья] // Самый худший внутренний враг. –М.: Наука, 1987. – С. 6.
3. *Бузгалин А.В., Колганов А.И.* Анатомия бюрократизма. – М.: Политиздат, 1988. – 263 с.
4. *Велика Радянська Енциклопедія.* – М.: Советская энциклопедия, 1971. – Т. 4. – 639 с.
5. *Гудков Л., Левада Ю., Левинсон Л., Седов Л.* Бюрократизм и бюрократия: необходимость уточнений // Коммунист. – 1988. – № 12. – С. 5.
6. *Евреинов В.А.* Гражданское чиновничество в России. Исторический очерк. – С.-Пб.: Тип. А.С. Суворина, 1887. – С. 57.
7. *Ивановский В.В.* Бюрократия как самостоятельный общественный класс // Русская мысль. – 1903. – № 8.
8. *Карнович Е.* Русское чиновничество в былое и настоящее время // Спутник чиновника. – 1911. – № 1-12.
9. *Ключевский В.О.* Курс русской истории. – М.: Изд-во Московского ун-та, 1908. –С. 92.
10. *Косяків В. М., Митрошенко О.А.* Бюрократичні прояви і методи боротьби з ними // Сучасна держава і право. – 1985. – № 6. – С. 21.
11. *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений. – М.: Политиздат, 1971. – Т. 1. – С. 439-440.
12. *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений. – М.: Политиздат, 1971. – Т. 7. – С. 136-138.
13. *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений. – М.: Политиздат, 1971. – Т. 33. – С. 115-116.
14. *Макаренко В.П.* Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса. – Ростов: Призма, 1985. – 214 с.
15. *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. – М.: Политиздат, 1971. – Т-1. – С. 199-273

16. *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. – М.: Политиздат, 1971. – Т-17. – С. 342-525.
17. *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. – М.: Политиздат, 1971. – Т-18. – С. 616.
18. *Маслов В.А.* О сущности бюрократизма в условиях социализма // Научный коммунизм. – 1984. – № 4. – С. 10-11.
19. *Науковий комунізм: Словник.* – К.: Наукова думка, 1975. – 531 с.
20. *Рудинський Ф.М.* Бюрократизм і проблеми його викорінення // Сучасна держава і право. – 1984. – № 5. – С. 35.
21. *Худокормов А.Г.* Экономические корни бюрократизма. – М.: Наука, 1988. – 268 с.

Стаття надійшла до редакції 28.02.2006 р.

