

2005. – 789 с. 6. Котигоренко В.О. Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні: політологічний концепт. – К.: Світогляд, 2004. – 722 с. 7. Лебедева Т. Искусство обольщения. Паблік рилейшинз по-французски. – М.: Университет, 1996. – 228 с. 8. Лисовский С.Ф., Евстафьев В.А. Избирательные технологии: история, теория, практика. – М.: РАУ Ун-т, 2000. – 320 с. 9. Максимов А.А. Чистые и грязные технологии выборов: Российский опыт. – М.: Дело, 1999. – 448 с. 10. Малкин Е., Сучков Е. Основы избирательных технологий. – М.: Рус. панорама, 2002. – 464 с. 11. Малышевский Н.М. Технология и организация выборов. – Минск: Харвест, 2003. – 521 с. 12. Мартыненко Н.М. Основы менеджмента. – К.: Каравелла, 2003. – 156 с. 13. Микитенко С. Енігма лідера, або Що може обіцяти політична кар'єра порядній людині, окрім втрати порядності. – К.: Вид-во "Молодь", 2001. – 413 с. 14. Мойсеев В.А. Паблік рилейшинз: Навч. посібник. – К.: «Академвидав», 2007. – 224 с. 15. Пойченко А.М. та ін. Конфлікт у політичному житті сучасної України: теорія і технологія розв'язання. – К.: УАДУ, 1997. – 92 с. 16. Полторак В. Політичний маркетинг та організація виборчих кампаній // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2002. – № 1. – С. 61–79. 17. Чумиков А.Н. Связи с общественностью. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000. – 272 с.

УДК:328:35 XX/XXI(477)

Ю. Тишкун

Національний університет «Львівська політехніка»

ПРОБЛЕМА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВНОЇ БЮРОКРАТІЇ В УКРАЇНІ: ДЕЯКІ СУЧАСНІ АСПЕКТИ ІСТОРІОГРАФІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ

© Тишкун Ю., 2009

Розглядається взаємодія громадянського суспільства і державної бюрократії. Зроблено висновок, що позиції українських дослідників відповідають напрацюванням західної наукової традиції стосовно теоретичних, а також практичних способів забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства і державного апарату.

In this article the interrelation between civil society and state bureaucracy is analysed. The conclusion is made that the views of the Ukrainian scientists correlate with the western traditional scientific opinion concerning theoretical and practical ways of ensuring interaction between the civil society institutions and state apparatus.

Ефективність функціонування політичних інститутів сучасного суспільства значною мірою зумовлюється глибиною і масштабом раціоналізації владних відносин на усіх рівнях державної ієрархії. Зазначений процес супроводжується утвердженням наукових підходів, покликаних теоретично обґрунтувати способи реагування головного політичного інституту на різноманітні запити суспільства, яке динамічно розвивається.

У цьому контексті новітній досвід розвитку руху громад в Україні ставить на порядок денний проблему реагування національної бюрократії на суспільні запити громадянського суспільства, яке актуалізує перспективу раціоналізації чинних управлінських структур. Це зумовлює зацікавленість зазначеними процесами з боку української науки і політичної практики.

Мета роботи – висвітлити теоретичні підходи українських науковців до проблеми взаємодії громадянського суспільства і державної бюрократії в Україні. Поставлено **завдання**: 1) проаналізувати позиції вітчизняної науки щодо шляхів впливу громадянського суспільства на державну бюрократію в Україні; 2) висвітлити деякі теоретичні концепції, використання яких спрямовує вітчизняних науковців обґрунтувати перспективність соціальної взаємодії громадянського суспільства і державної бюрократії.

Починаючи від періоду Нового часу, в працях західних (Т. Гобс, Дж. Локк, А. Сміт, А. Фергюсон, Г. Гегель, А. де Токвіль, К. Маркс, А. Грамші, Х. Арендт) та українських (І. Франко [15], М. Грушевський [4], В. Липинський [8]) мислителів висвітлювались різноманітні аспекти проблематики громадянського

суспільства і бюрократії. До цієї проблеми активно зверталися сучасні вчені (Н. Бусова [1], К. Ващенко [2], О. Дергачов [5], І. Кресіна [6], А. Кудлай [7], О. Науменко [10], В. Пугач [11], В. Скрипнюк [14], В. Селіванов [12], В. Скиба [13], О. Хуснутдінов [16], В. Цветков та В. Горбатенко [3], М. Михальченко [9]), які у своїх працях накреслили головні вектори теоретичного осмислення реальності впливу структур громадянського суспільства на державну бюрократію.

Наші дослідники та науковці з діаспори оцінюють результати соціальної взаємодії інститутів громадянського суспільства і державної бюрократії в Україні так: створена на основі радянської партійно-державної номенклатури українська державна бюрократія спромоглась опанувати процесами управління; професійний апарат державного управління використовує таку діяльність в своїх інтересах, "приватизувавши" її. Тому чиновництво розглядається як соціально-політичне утворення, структура, що не лише перешкоджає формуванню й розвитку громадянського суспільства, а й перешкоджає існуванню об'єктивно визначених економічних (ринкової економіки), соціальних (середнього класу), правових (правової держави) передумов його фізичної присутності.

На нашу думку, в зазначеному контексті можливості впливу громадянського суспільства на бюрократію розглядати не слід, оскільки єдиним логічним наслідком такого аналізу обставин соціальної взаємодії зазначених суб'єктів стане обґрунтування висновку про переважне значення політичного впливу бюрократії.

Окремі дослідники – юристи та політологи – висловлюють лише сподівання на обмежену можливість такого впливу з боку структур громадянського суспільства. Так, В. Цветков виходить з ідей М. Вебера, а також аналітичного огляду політичної практики Федеративної Республіки Німеччини, які наполягають на тому, що розширення сфери впливу громадської думки стосовно вільних засобів масової інформації в сучасних умовах можуть забезпечити два чинники: а) обмеження адміністративної влади; б) подолання бюрократизму. Отже, лише політичні рішення державної влади, а не вплив громадської думки і незалежних ЗМІ, можуть самостійно забезпечити публічність і гласність роботи представників управлінського апарату різного рівня, а також вищих державних посадовців в Україні. Водночас, аналізуючи обставини функціонування громадянського суспільства у розвинених країнах, В. Цветков відзначає можливості підвищення якісних показників державного управління, по-перше, через використання механізму контролю над системою адміністративно-державного управління, забезпеченого розгалуженою мережею громадських центрів з вивчення соціальних проблем; по-друге, через публічні обговорення проектів реформ зазначеної сфери (управління) в пресі, а також на наукових форумах різних рівнів. При цьому політичну роль солідарності, яка забезпечує єдність та цілеспрямоване об'єднання різних соціальних груп і верств навколо основних і визначених державою цілей і цінностей, здатних наповнити соціальним змістом процес функціонування державного апарату, дослідник підкреслює окремо [3, с. 175, 194, 197, 210, 222, 224, 292, 301].

На велике значення довіри для успішного функціонування ділових відносин і ефективного функціонування державного апарату суверенної України вказала вітчизняний дослідник О. Науменко. На її думку, в сучасних умовах саме на довірі ґрунтується почуття службового обов'язку державного чиновника. Відповідно службовцям держав Західної Європи, США та Японії притаманне розвиненіше почуття службового обов'язку [10, с. 25–26].

На основі вивчення практичного досвіду соціальної активності громадськості розвинених країн К. Ващенко виділяє такі напрями впливу громадянського суспільства на бюрократію: 1) підтримка діяльності вільних ЗМІ, плюралізм думок, режим "відкритого" функціонування посадових осіб; 2) моніторинг громадської думки, яка пропонує свої оцінки діяльності державних функціонерів, апаратів управління різного рівня; 3) впровадження механізму звітності різних категорій управлінців перед громадськими і представницькими органами [2, с. 31].

Аналізуючи досвід посткомуністичних політичних трансформацій, І. Кресіна обґрунтовує інші шляхи або аспекти раціоналізації функціонування бюрократії, які засобами впливу інститутів громадянського суспільства матеріалізовані в Республіці Польща: 1) розширення можливостей громадської думки з трансформування сфери державного управління; 2) використання політичних партій з метою стимулювання процесу реформування державного управління, підвищення його ефективності у перехідний період; 3) використання підготовлених аналітичних рекомендацій академічної науки, а також незалежних аналітичних центрів щодо зміни чинної системи органів державної виконавчої влади [6, с. 17–125].

Н. Бусова, розвиваючи окремі теоретичні висновки М. Вебера, обґрунтовує перспективність раціоналізації, зокрема державної бюрократії, проведеної у межах чинного права. При цьому державне право розглядається як головний раціоналізатор сучасних суспільних відносин у різних сферах. На думку

дослідниці, добровільні асоціації, масові рухи – це потенційні виразники громадської думки, вплив якої може зумовити прийняття необхідних політичних рішень виключно на рівні законодавчої гілки влади, оскільки остання насамперед формує правове поле, у якому може й повинна розгортатися діяльність бюрократії [1, с. 21, 24–25].

Аналізуючи проблеми бюрократії в Україні під кутом зору визначення джерел, що забезпечують зростання ефективності державної влади, М. Михальченко доводить: раціоналізацією владних структур насамперед забезпечується: а) реформування системи влади; б) модернізація кадрів (заміна еліт, стримування бюрократії, підготовка кадрів нового типу); в) нормотворчість, яка гарантуватиме правовий захист населення. На його думку, в такий спосіб сформованому модернізаційному проекту в Україні притаманний надзвичайно високий мобілізаційний потенціал. Водночас його реалізацію можна підтримати і посилити: а) активнішим включенням в громадське життя політичних партій, громадських організацій, груп інтересів; б) створенням механізмів зацікавленості бюрократії активізацією процесу політичної модернізації [9, с. 92–93].

О. Дергачов, аналізуючи проблеми, що означилися наприкінці ХХ ст. у процесі реформування виконавчої влади в Україні і зокрема державної бюрократії, наголошує на ключовій ролі глави виконавської влади – Президента України, який насправді спирається на обмежену (морально-психологічну) підтримку політичних партій та середнього класу як особливо активного соціального прошарку. Партії ж, на його думку, виявляють однакову зацікавленість проведенням зазначених реформ у вказаному напрямі [5, с. 121].

В. Селіванов та В. Цветков спільно обґрунтовують можливість залучення широкого загалу політичних і громадських організацій, засобів масової інформації (“четвертої влади”) до процесу кардинального реформування державного апарату України [12, с. 123]. В. Цветков особливо виділяє роль громадської думки, яка в наших умовах становить одну з небагатьох ефективних перешкод для реалізації шкідливих, як для суспільства, корпоративних інтересів необюрократії. Дослідник загалом негативно оцінює процеси бюрократизації і централізації – на рівні організаційних структур політичних партій, а також масових організацій, що відбуваються в Україні, так само, як і глобальну тенденцію до рутинізації процесу прийняття рішень та інституціоналізації впливу груп інтересів [3, с. 175, 194, 197, 210, 222, 224, 292, 301]. Подібні висновки істотно розходяться з теоретичними оцінками М. Вебера та Ю. Габермаса, які свого часу наголошували на спроможності бюрократизованих партій, громадських організацій та інституційованих груп інтересу істотно обмежити впливовість державної бюрократії.

В. Скиба, навпаки, цілком в руслі ідей М. Вебера розглядає громадянське суспільство (точніше, самоорганізовані демократичні організації з власним бюрократичним апаратом) як політичну протизагу впливу державної бюрократії. Український дослідник висловлює важливу думку про те, що добровільні асоціації повинні постійно виборювати право доступу, а також контролю над інформацією, необхідною державній бюрократії для прийняття політичних рішень [13, с. 27–29].

Отже, І. Кресіна, О. Дергачов, В. Цветков, В. Селіванов, Н. Бусова, М. Михальченко, Р. Павленко не надавали великого значення структурам громадянського суспільства (ЗМІ, громадська думка, неурядові аналітичні організації) в активізації процесу адміністративної реформи, що розгортався в Україні впродовж 1991–2000 рр. Натомість вони наголошували на принциповому значенні представників політичної еліти – Президента України, а також міжнародних структур (Світового банку), вимоги яких визначено як особливо істотні для прийняття українською владою “потрібних” політичних рішень у специфічному контексті тогочасних політичних подій.

Дисертаційні роботи політологів, а також державних управлінців В. Скрипнюк, А. Кудлай, В. Пугач, О. Хуснутдінова демонструють значно ширше коло проблем, які актуальні в контексті нашого дослідження. Так, В. Скрипнюк відзначає роль правової держави і загалом права як особливо дієвих політичних засобів обмеження бюрократизму на користь громадянського суспільства [14, с. 15].

А. Кудлай виводить істотність значення “вестмінстерської” або економічної моделі реформи бюрократії, яка, починаючи з 1990-х рр., впроваджувалася в нашій країні за підтримки західних політичних чинників. Головна ідея зазначеної реформи полягає в оцінці відносин між державною бюрократією і представниками громадянського суспільства як між “надавачами послуг” і “клієнтами”. Хоча, на думку дослідника, така постановка проблеми виявилася неадекватною для вітчизняних умов [7, с. 177, 180].

В. Пугач наголошує на тому, що приведення функціонування апарату професійного управління у відповідність до сучасних українських політичних реалій можливе лише за умови передбачення результативності взаємодії бюрократичного апарату зі структурами громадянського суспільства. Тому гостро постає потреба, зокрема, в долученні громадян та їх добровільних організацій до процесів підготовки політичних рішень, а також об’єктивного інформування громадськості про діяльність державних органів, що

відповідає конституційним гарантіям на отримання громадянами інформації. Окремо наголошено на значенні розвитку суспільного самоврядування, а також реалізації адміністративно-територіальної реформи, тобто на децентралізації влади як важливого політичного засобу реформування, оновлення державної бюрократії в Україні [11, с. 47–48, 136–137].

О. Хуснутдінов обґрунтовує значення наслідків взаємодії громадського руху з органами державної влади. Аналізуючи практичний досвід функціонування громадських організацій в Україні, він окреслює такі напрями виявлення їх політичного впливу на органи державної влади: 1) лобізм; 2) науково-консультативне супроводження процесу законотворчості; 3) самостійне опрацювання проектів законодавчих актів та інших документів з питань місцевого та регіонального розвитку, які в подальшому передаються суб'єктам законодавчої ініціативи з метою внесення їх на розгляд Верховної Ради або іншим суб'єктам нормотворення; 4) участь представників громадських організацій в діяльності постійно діючих консультативно-дорадчих органів, створених Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України [16, с. 165–167].

До значного масиву матеріалів, що розкривають фактичний стан відносин між громадянським суспільством і державним чиновництвом в Україні, належать друковані праці та електронні матеріали (брошури, збірники, статті, звіти, прес-релізи, статистичні матеріали), підготовлені та опубліковані такими провідними неурядовими організаціями України, як Центр ім. Разумкова, Фонд Європа-XXI, Український незалежний центр політичних досліджень, Центр політико-правових реформ, Інститут конкурентного суспільства, Інститут трансформації суспільства. Зазначені видання відображають особливості та перспективи реалізації адміністративної реформи, яка вже відбувається в Україні за активної участі структур “третього сектору”.

Отже, проблема соціального діалогу громадянського суспільства і бюрократії активно досліджується як в західних, так і в пострадянських країнах. Однак громадянське суспільство і державна бюрократія розглядаються окремо або ж опосередковано. Тоді як спеціальне висвітлення можливих і взаємовигідних зв'язків між інститутами громадянського суспільства і державною бюрократією дає змогу виявити й обґрунтувати домінування останньої, її спроможність визначально впливати на громадські організації, як в авторитарних і тоталітарних системах, або ж зменшити такий вплив, що спостерігається в українському суспільстві. Окремі дослідники (Н. Бусова, В. Цветков, І. Кресіна) вказують на перспективність раціоналізації бюрократії в Україні засобами впливу саме інститутів громадянського суспільства.

Аналіз принципово важливих наукових праць, що висвітлюють відносини громадянського суспільства та бюрократії в країнах сталої демократії, дає змогу виявити домінування узагальнювальних оцінок. Дослідники обмежуються констатацією того, що: а) громадянське суспільство спроможне істотно зменшити всевладдя бюрократії; б) фактична наявність структур громадянського суспільства змушує державну бюрократію активізувати свою діяльність.

Українські дослідники також обґрунтовують можливість накопичення інститутами громадянського суспільства важливого практичного досвіду, набутого в процесі впливу на бюрократію. Відзначається і роль громадської думки та ЗМІ для виявлення і оприлюднення фактів корупції в професійному апараті державного управління, тоді як процес соціальної взаємодії добровільних асоціацій громадян і державного чиновництва в Україні (на відміну від країн Заходу) висвітлено недостатньо. Це зумовлено відсутністю спеціального замовлення на теоретичне обґрунтування адміністративної реформи, в межах якої відкривається ширша перспектива для реалізації згаданої взаємодії.

Дослідники пострадянських країн (І. Кресіна, О. Науменко) намагаються використати вже відомі аналітичні висновки західних колег до умов своїх країн, що дає змогу продовжувати і активізувати пошуки у напрямі, який передбачає поєднання теорії бюрократії М. Вебера, теорій соціального капіталу (П. Бурдьє і Дж. Коулмена) та інститутів (Д. Норт), а також обґрунтувати причини появи: а) раціональної бюрократії у розвинених країнах, б) неопатримоніальної бюрократії в пострадянських країнах та країнах третього світу. При цьому особливу перспективність становить обґрунтування переліку індикаторів, які дають змогу визначити ступінь раціональності державної бюрократії не лише згідно з класичними (професіоналізм, дотримання етичних норм тощо), а й сучасними критеріями раціоналізації бюрократії: підзвітність, підконтрольність, прозорість, участь представників громадськості, враховувати які громадянське суспільство потенційно спонукає чиновництво.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бусова Н.А. Суспільна раціоналізація і право у процесі модернізації: Автореф. ... д-ра філософ. наук : спец. 09.00.03 “Соціальна філософія і філософія історії”. – Харків, 2005. – 32 с.
2. Ващенко К.О. Державний апарат як складова виконавчої влади // Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні. – 2-ге вид., стереотипне / О.О. Кордун, К.О. Ващенко, Р. М. Павленко; за заг. ред. О.О. Кордуна. – К.: МАУП, 2002. – 248 с.
3. Горбатенко В.П., Цветков В.В. Демократія, управління, бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
4. Грушевський М. На порозі Нової України. Гадки і мрії (лютий-март 1918 р.) / М. Грушевський // Хто такі українці і чого вони хочуть. – К.: Товариство Знання України, 1991. – С. 133–178.
5. Дергачов О. Державна політика і розвиток суспільства // Політологія посткомунізму: політологічний аналіз посткомуністичних суспільств / [Бистрицький Є., Білий О., Білоусов Л. та ін.] ; за ред. Є. Бистрицький. – К.: Політична думка, 1995. – 368 с.
6. Кресіна І. О. Суспільна трансформація у посттоталітарних країнах // Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти. – К.: Концерн “Видавничий дім “Ін Юре”, 2003. – С. 17–125.
7. Кудлай А.А. Формирование профессиональной бюрократии в Украине: истоки, тенденции и перспективы: дисс. ... кандидата полит. наук : 23.00.02. – Одесса, 2004. – 227 с.
8. Липинський В. Листи до братів хліборобів: Про ідею і організацію українського монархізму / В. К. Липинский [За заг. ред. Я. Пеленського]. – Київ; Філадельфія: Інститут Східноєвропейських досліджень НАНУ, 1995. – XLVIII, 470 с.
9. Михальченко М.І. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи. – Дрогобич: Відродження, 2004. – 488 с.
10. Науменко О.Н. Становление и развитие административной субкультуры в Украине: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.03. – Одесса, 2005. – 199 с.
11. Пугач В.Г. Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві: Автореф. ... канд. політ. наук. 23.00. – К., 2006. – 173 с.
12. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: Методологічні аспекти. – К.: АПН України, НДІ приват. права і підприємництва. — К.: Вид. Дім “Ін-Юре”, 2002. — 724 с.
13. Скиба В. Бюрократія... как зеркало демократии // Политика и время. – 1992. – №2(1273). – С. 27-33.
14. Скрипнюк В.М. Бюрократизм в системі державного управління та правовий механізм його подолання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 23.00.02 “Політичні інститути та процеси”. – Одеса, 1999. – 20 с.
15. Франко І. Свобода і автономія (1907) // Будівничий української державності: Хрестоматія політологічних статей Івана Франка [Упор. Д. Павличко]. – К.: Вид. дім. “Києво-Могилянська академія”, 2006. – С. 609–616.
16. Хуснутдінов О.Я. Громадянський рух як чинник формування громадянського суспільства в Україні (державно-управлінський аспект): Автореф. дис. ... канд. наук з державного управління: 25.00.01 “Теорія та історія державного управління. – К., 2003. – 20 с.