

Проблема бюрократії в неоконсервативній концепції

Наталія Рудницька,
аспірант кафедри політичних наук
Інституту політології і права
Національного педагогічного університету
ім. М. Драгоманова

Еволюція державотворчих процесів в Україні робить актуальним ретроспективний аналіз основних західних концепцій, пов'язаних з моделями державного управління.

В останню чверть ХХ століття однією найвпливовіших на Заході політичною ідеологією була ідеологія неоконсерватизму. Неоконсерватизм – це політична течія, що пристосовує традиційні цінності консерватизму до реалій постіндустріального суспільства і в такий спосіб визначає урядову політику провідних країн Заходу. Повчальними прикладами (внаслідок їх ефективності) застосування ідеології неоконсерватизму були, зокрема, „рейганоміка” в США і „тетчеризм” у Великій Британії.

Російський дослідник А. Мельвіль зазначав: „В основі неоконсерватизму є дві принципові ціннісні орієнтації: по-перше, усвідомлення того факту, що в сучасній системі американського капіталізму державне регулювання економіки є в принципі єдино можливим і об'єктивно необхідним механізмом, по-друге, очевидне розчарування в занадто роздутих розмірах і відносно малій ефективності реально існуючого в США державно-бюрократичного регулювання економіки і федеральних програм у соціальній сфері” [3, с. 39]. А. Мельвіль виокремлює дві ідейні компоненти, що визначають „змішаний” механізм формування ідеології неоконсерватизму: „Ліберальна – ідея про регулюючу форму держави в економічній і соціальній сфері, консервативна – позитивне ставлення до ринкових механізмів регулювання” [3, с. 40]. Саме таке поєднання суттєво відрізняє неоконсервативний напрям від традиційного консерватизму.

А. Мельвіль, до речі, розглядав неоконсерваторів як лібералів, що „поправшали” і перейшли в опозицію до реформістської орієнтації своїх колишніх однодумців: „Неоконсерватори – так називають колишніх лібералів, що не стільки поривають з принципами лібералізму і переходять у консервативний табір, скільки відчувають небезпеку

етатизації соціального життя” [3, с. 40]. У зв’язку з цим робився висновок про еkleктичність ідейної основи неоконсерватизму. Це, можливо, й певною мірою справедливо. Проте такий висновок не можна вважати вичерпним, оскільки неоконсерватизм як система ідейних поглядів формувався на концептуальних принципах поєднання економічних та адміністративних методів забезпечення соціального розвитку. На переконання неоконсерваторів, було необхідно знизити рівень державного регулювання, зберігаючи при цьому традиційні цінності – свободу особи, інститути сім’ї, релігії, соціальну стабільність тощо.

Звичайно, називати неоконсерватизм провідною ідеологією сучасного етапу розвитку суспільства можна лише умовно, оскільки основи світобачення неоконсерваторів так і не інституціоналізувались у загальноглобалізаційну ідеологію, оскільки одним із способів визначення сутності ідеології є зв’язок концептуальних положень з об’єктивними тенденціями суспільного процесу.

Розвиток постулатів неоконсерватизму супроводжувався постійною їх трансформацією, що було реакцією на зміну геополітичних процесів.

У своїх дослідженнях прихильники неоконсервативної ідеології наголошують, що ідеологія – це органічна складова масової свідомості і політичного курсу розвитку суспільства. Отже неоконсерватизм являє собою ідейно-теоретичний напрям, який ґрунтується не на особистих, а загальних цінностях політичного розвитку, детермінованого реаліями політичних ситуацій західних суспільств і орієнтацією на сильну владу, елітарність, незалежність особи від владних структур.

Головними критеріями, якими оперує суспільство у своєму динамічному розвитку, є зміна звичок, традицій, характеру людей. Відтак виникає інтерес до їх переосмислення крізь призму неоконсервативної концепції антропологічного ресурсу як невід’ємного структурного елемента державної системи.

Враховуючи складність і багатоплановість проблеми дослідження, головним завданням має бути порівняльний і критичний аналіз теоретичних розробок державотворчого процесу західного суспільства з метою структурування отриманих результатів і можливістю подальшого їх використання в країнах, що зазнають трансформаційних змін.

Передусім звернемо увагу на концептуальну основу неоконсерватизму в постулатних співвідношеннях: бюрократія – державний апарат, регулювання – дерегулювання, політика – ідеологія, держава – суспільство.

З плином часу і з мірою поширення знань про соціокультурний динамізм у світі прискорила диференціація наукових досліджень щодо здійснення державної політики і, відповідно, прийняття рішень. Проявом такої тенденції є тісний зв’язок неоконсервативної доктрини з соціально-політичною практикою її втілення в суспільних процесах і з метою активного впливу на них.

Спробуємо звернути увагу не лише на об'єктивні аспекти адміністративно-державного управління за принципами неоконсервативної ідеології, але й на суб'єктивний аспект, оскільки державно-владне управління здійснюють люди, що перебувають на державній службі і матеріальному утриманні держави.

Суб'єктивізація влади починається з моменту приходу особи на державну службу. Посадовець стає структурною одиницею в апараті загальнодержавної системи управління. Політика, через виконання посадових обов'язків, розглядається як прерогатива еліти, як її професійна діяльність з підтримки чинного суспільного порядку. Такий стан речей вимагав формалізації і спеціалізації процесів виконання посадових обов'язків. Відтак бюрократія практично визначає державну політику, методи вирішення важливих для нації проблем.

В ході змін у соціально-економічній, ідейно-політичній і культурній сферах набула актуальності проблема реформування системи управління, а отже й певних перемін у суспільній свідомості. В новий час стала явною неефективність державно-владної структури, не виправдалися сподівання, що покладалися на кейнсіанську політику. В цих умовах неоконсерватизм зумів, створюючи нову модель суспільного розвитку, інтегрувати чимало ідей і традицій як консервативного, так і ліберального спрямування.

Неоконсерватизм мав успіх у зв'язку з усвідомленням необхідності пошуку золотої середини між деструктивністю економічних процесів і неефективністю надмірної державної регламентації усіх сфер суспільного життя [2, с. 131]. Він став альтернативою ліберальному стилю життя, засобом подолання кризи в економічній і політичній сфері. Неоконсерватори запропонували західному суспільству новий курс розвитку, в основу якого було покладено монетаристську модель, засновану на принципах звільнення бізнесу від державного втручання, заохочення ринкових відносин, приватного підприємництва, скорочення витрат на утримання владних структур, забезпечення політичної і культурної цілісності суспільства.

Спробуємо на прикладах двох економічно, політично, культурно і соціально розвинутих країн – США і Великою Британією – відстежити роль бюрократії в неоконсервативних концепціях. Вибір цих країн не випадковий, оскільки саме в них зазначені концепції знайшли практичне застосування в державному управлінні.

Англійська система державного управління – це цілісна політична структура з сильною владою, що традиційно ґрунтується на принципах звичаєвого права і судових прецедентів. Впровадження неоконсервативної концепції вимагало перегляду усталених підходів до формування органів влади. Актуальним питанням стало залучення до державної служби представників бізнесу, науки, що сприяло відкритості інституту державної служби. Проте така новація сприймалася з обережністю: система державного адміністрування в країні формувалася віками, внаслідок чого вже сама

Наталія Рудницька

приналежність до прошарку аристократії забезпечувала переваги при претендуванні на державну посаду. А це, у свою чергу, давало можливість брати участь у прийнятті політичних рішень, одержуючи при цьому солідне матеріальне забезпечення. Легітимність державної служби черпалась в аристократичному статусі посадових осіб.

Та нові реалії вимагали модернізації британської системи управління. Відтак розгорнулася критика класичної державної системи управління: бюрократів звинувачували у захисті власних, а не загальнонаціональних інтересів.

Практичне впровадження концептуальних принципів неоконсерватизму в політичній сфері дістало назву тетчеризму. Програма діяльності тодішнього прем'єр-міністра Великої Британії М. Тетчер базувалась на стандартних консервативно-ліберальних уявленнях про державну бюрократію як неефективну і марнотратну систему [2, с. 127 - 130], котру конче необхідно було реформувати. З цією метою було створено спеціальну робочу групу в урядовому апараті, яку очолила сама прем'єр-міністр. Ця група піддала аналізу витрати на утримання державного апарату і подала пропозиції щодо вдосконалення роботи центральних органів виконавчої влади та зменшення бюджетних асигнувань на їх утримання. Виконати це завдання належало в короткий термін. Однак реформування суттєво затяглося в часі.

У зв'язку з цим виникають резонні запитання: чому робочу групу з реформування було утворено з представників державного апарату, який належало реформувати? Яким мав бути механізм скорочення кадрів? Чи було здійснено попередні прогнози щодо результатів такої складної роботи, як реформування адміністративної системи? Чітких відповідей на ці питання не було, що негативно позначилося на результатах.

До речі, робоча група запропонувала нову систему оплати праці державних службовців. Це мали бути своєрідні бізнесові відносини з акцентом на матеріально-фінансове заохочення.

Отже суттєвих змін в системі управління не сталося. І не в останню чергу тому, що матеріальне заохочення пропонувалося розглядати як стимул для кращого виконання посадових обов'язків. Адже не було взято до уваги, що не завжди у кадровій сфері, за своєю природою не фінансовій, можна впроваджувати фінансові домінанти.

Відтак з часом пропозиції групи було переосмислено і запропоновано нові принципи вдосконалення структури державного управління. Паралельно відбувався процес менеджеризації державного управління і соціальної сфери [2, с. 130]. Новими програмними пунктами реформування передбачалося: розподіл державних структур за функціональними ознаками на дві категорії – стратегів і тактиків (на тих, хто приймає рішення, і на виконавців цих рішень); переведення окремих виконавчих структур на контрактно-договірні відносини з делегуванням частини повноважень приватним організаціям, які безпосередньо підлягають відомчим центральним департаментам (ці структури отримали статус

напівдержавних). Цікаво, що соціальним забезпеченням користувались представники центральних органів виконавчої влади, а не всі управлінці незалежно від посадового статусу. Зазначимо, що цим було порушено цілісність системи державного управління і створено нестійку в кадровому відношенні систему, де державні функції виконувались за принципом замовлення і, відповідно, з отриманням фінансової винагороди за надання послуг.

У більшості випадків державні службовці залишаються „кар’єрними бюрократами”. Однак їх перебування на державній службі не повинно було стати „роботою на все життя”. Зворотний бік цієї „медалі”: бізнесовець, що приходив на державну службу, одержував можливість підтримувати свій бізнес завдяки інформації щодо нюансів державної політики у сфері економіки. Державний службовець, що переходив у бізнес, теж мав солідний запас важливої інформації, яку й використовував у власних цілях.

Ініційована М. Тетчер політика у сфері державного управління лише частково узгоджувалася з теоретичними основами раціональної бюрократії М. Вебера. Веберівські ідеї передбачають такі основні принципи раціоналізації: скорочення службовців має відбуватися вибірково; спочатку скорочуються витрати на утримання, а вже потім персонал; службовці вищих рангів скорочуються пропорційно з службовцями нижчих рівнів державної ієрархії.

Принципи американського адміністрування дещо інші.

Передусім зазначимо, що в Конституції США міститься постулат про статус виборних посадових осіб, але щодо типу державного управління немає жодної регламентуючої статті [4]. Історично склалося так, що при перших посадових особах держави не існувало апарату управління, оскільки не передбачалося розмежування між поняттями політика і управління. В американській системі управління превалював принцип „клієнтизму” – на посади люди призначалися за особистою рекомендацією вищої посадової особи. Що, до речі, суперечить класичному принципу раціональної бюрократії – об’єктивному відбору претендентів на державні посади.

В основу програмних розробок реформування апарату державного управління було покладено веберівські принципи побудови ідеальної організації: єдність управління, чітка організаційна ієрархія, професіоналізм, контроль, авторитет влади. Проте цього важко було добитися через політизацію державних службовців: вони отримували посади завдяки участі в політичній діяльності, а це неминуче породжувало корумпованість бюрократії. Політичні бюрократи розглядали інститути державного управління як адміністративний ресурс для досягнення своїх політичних цілей і кар’єрного зростання.

Наміри президента США Р. Рейгана були майже аналогічні намірам британського прем’єр-міністра М. Тетчер. Державний апарат, за його задумом, мав будуватися за ринковими принципами. Відносини в

держапараті повинні були стати прозорішими внаслідок маркетизації державної сфери.

Однак маркетизація бюрократії має як позитивні сторони, так і негативні. Негатив полягає у розквіті тотальної латентної корупції, конфліктах між посадовцями різних рівнів, що призводило до зниження їх компетентності і переходу у сферу недержавного спрямування [3, с. 93]. Державне управління втрачало престижність.

Отже маркетизація і децентралізація органів державного управління ефективна лише тоді, коли здійснюється у певних межах, за чітким, детально розробленим планом.

Загальний вектор еволюції державного управління США і Великої Британії було повернуто в бік менеджеризму, тобто до методів і форм діяльності адміністрації за ринковими принципами. Проте, як показала практика, успішне реформування неможливе без громадянського консенсусу. Зміна принципів діяльності державної бюрократії – це не короточасна дія, пов'язана з кадровими змінами чи навіть з внесенням змін до законодавчих актів, а складний поетапний процес політичних компромісів, узгодження позицій з принципових питань структурних та інституційних змін і механізмів їх реалізації.

Насамкінець зазначимо, що неоконсервативна концепція як цілісна система соціально-політичних переконань дає можливість зрозуміти не тільки принципи побудови моделей державно-політичних систем західних суспільств, а й врахувати їх досягнення з метою використання в суспільствах перехідного типу, які прагнуть вдосконалити систему державного управління. Йдеться не про механічне копіювання західних зразків, а про всебічне вивчення їх теоретико-методологічного інструментарію з метою їх раціонального використання.

Література:

1. Історія Сполучених Штатів Америки: Нарис (Переклад на українську Ю. Лісник). – К.: „Діалог Інтернешнл”. – 406 с.
2. Трубайчук А. Ф., Черевко О. С. Особливості соціально-економічної політики британських консерваторів у 1979 - 1990 рр. // Український історичний журнал. – 1999, № 2. – С. 125 - 133.
3. Мельвиль А. Ю. США – сдвиг вправо? Консерватизм в идейно-политической жизни США 80-х годов. – М.: Наука, 1986. – 215 с.
4. Карі Девід П. Конституція Сполучених Штатів Америки (переклад з англійської О. М. Мокровольського). – К.: Веселка, 1993. – 192 с.
5. Оболонский А. В. Бюрократия для XX века (Модели государственной службы). – М.: Дело, 2002. – 168 с.
6. Оболонский А. В. Кадровая политика в федеральной государственной службе США: история и современность // Общественные науки. – 2001, № 3. – С. 41 - 61.