

УДК 321.7

Демократія і бюрократія: проблема сумісності

Пантелимон Варзарь,
доктор філософії,
завідуючий сектором політології
Інституту європейської інтеграції і політичних наук
Академії наук Молдови

Проблематика демократії як феномена й демократизації як процесу досліджується в політичних науках ще з часів Аристотеля. Та якщо, скажімо, у ХІХ столітті увага теоретиків зосереджувалася на забезпеченні основних прав і свобод громадян, то представники сучасної політичної науки акцентують увагу на проблемах перманентної демократії як певної політичної системи.

Ключові слова: демократичне правління, критерії демократії, політична культура, групи еліт, бюрократизація, бюрократична модель організації.

The scientists have been researching the problems of democracy as a phenomenon and democratization as a process since the times of Aristotle. In 19-th century their attention was concentrated on securing human rights and freedoms. But modern political scientists focus on the problems of permanent democracy as the political system.

Keywords: democratic government, criteria of democracy, political culture, groups of elite, bureaucratization, bureaucratic model of organization.

Г. Ерме, аналізуючи численні табу, пов'язані з моделлю плюралістичної демократії, досліджує звивисті траєкторії демократичного становлення західних суспільств, парадокси представницьких режимів тощо [1]. Демократія може успішно функціонувати тоді, коли члени суспільства володіють специфічною (демократичною) політичною культурою (консенсусною, неконфліктальною). Коли ж така культура суспільству не

притаманна, то про демократію не може бути й мови навіть при наявності певних демократичних інститутів [2].

Які ж фактори, що впливають на становлення демократичного режиму, визначають його стабільність або, навпаки, стають причиною його падіння? Прагнення дати відповідь на це питання привела багатьох дослідників (ще в перші роки після Другої світової війни) до визначення культурних факторів, які, поряд з інституціональними, політичними та економічними, розглядалися як одне з можливих пояснень. Крах комуністичних режимів, різні темпи демократизації в країнах пострадянського простору, політична напруженість в багатьох з них ще більше загострили інтерес вчених до проблем демократії і демократизації [3].

Деякі теоретики ставлять під сумнів критерії сучасної демократії, на основі яких можна судити про ступінь демократичного розвитку політичної системи суспільства й політичного режиму держави. Серед цих критеріїв — автономність розвитку підсистем суспільства (взаємини між центральними й місцевими органами влади), контроль над політичною і бюрократичною владою (поділ функцій влади, механізм виборів, процес прийняття рішень), боротьба за владу тощо. Що стосується останнього критерію, то, згідно з Р. Далем, необхідно враховувати те, що політика безпосередньо пов'язана з діяльністю еліт як невід'ємної частини суспільства. Боротьба за владу виражається, по суті, в конкуруванні різних елітних груп. Демократичне правління, на думку Р. Дала, характеризується більшою кількістю таких груп і боротьбою між ними за свої інтереси.

Спроба скласти перелік визначень демократії як форми правління, політичного режиму і способу життя привела Р. Дала до впровадження в науковий обіг такого поширеного нині терміна, як „поліархія”, що значає форму правління з боку більшості громадян (протилежного монархії чи олігархії) [4]. Концепція поліархії є фактично неоелітистським варіантом, ми б сказали – ідеальним варіантом плюралістичної демократії, при якій акцент робиться на плюралізмі інтересів груп і організацій, на змагальності їх шансів на перемогу, на здійсненні влади або на вплив на владу. Виходячи із взаємозв'язку між ідеальною і реальною демократією, з деяких невідповідностей у функціонуванні демократії в сучасному суспільстві, Р. Даль говорить про так звані парадокси демократії. У наші дні розбіжності і схожість між цими двома значеннями демократії (емпіричною та ідеальною, метою та ідеалом) призвели до досить складного й неоднозначного визначення концепції демократії.

Справді, демократія, по суті, є елітарною і прагматичною, маючи при цьому як певні переваги, так і вади. Участь у здійсненні владних повноважень вимагає підбору осіб, що беруть участь в обговоренні й ухваленні рішень залежно від рівня їх компетентності, підготовленості та спеціалізації. У цей контекст вписується й функціонування сучасної бюрократії. Бюрократія, науково обґрунтована й розроблена М. Вебером як необхідний інструмент для організації раціонального й ефективного

функціонування сучасного суспільства, стає згодом нефункціональним, руйнівним фактором соціального механізму.

Зміцнення демократії в сучасному суспільстві і бюрократизація всіх сфер громадського життя визначають потребу теоретичної інтерпретації цих феноменів. Більшість авторів, що досліджують цю проблематику, сходиться на тому, що у всіх політичних системах, які базуються на соціальних організаціях і бюрократичних процедурах, відзначається стійка тенденція до автономності корпусу публічних функціонерів та його трансформації в окрему категорію, що прагне відтворювати себе, нав'язуючи іншим свої інтереси за допомогою здійснення влади, а не політичного дискурсу, як це роблять політичні актори політичної влади.

Термін „бюрократія”, як і термін „демократія”, має кілька різних визначень. Уведений у науковий обіг Ж. Гурне (1712 - 1759 рр.) [5], термін „бюрократія” розглядався як система управління, за якої суспільні інтереси підпорядковуються інтересам чиновницької адміністрації. У наші часи цей термін має такі смислові значення: 1) адміністративна система (governence), створена на постійній основі відповідно до певних традиційних професійних правил; 2) система правління (government), за якої вищі виконавські функції належать професійним адміністраторам, а не обраним представникам влади; 3) корпус державних професійних службовців, визнаних окремою соціальною групою з певними інтересами й ціннісними орієнтаціями. Якщо раніше поняття „бюрократія” вживалося лише стосовно урядових установ, то зараз його використовують стосовно будь-якої великої організації, котра має розгалужений штат управлінців (корпоративна бюрократія, профспілкова бюрократія тощо). Цей термін використовується й у зневажливому значенні для акцентування характерних вад бюрократичного адміністрування: рутини, байдужості, інертності, тяганини, неефективності, марнославства, агресивності та інших негативних проявів, що асоціюються з неефективним адмініструванням. Так, відомий критик бюрократії С. Паркінсон у праці „Закони Паркінсона” (1957 р.) [6], висміюючи вади бюрократичної організації, вбачав коріння перманентності бюрократизації адміністративного апарату в соціально-психологічній орієнтації чиновників. Тим часом соціальний психолог У. Бенніс підходить до вивчення бюрократії зі строго наукових позицій, пророкуючи провал бюрократії у зв'язку з її прагненням поєднувати організаційні та індивідуальні цілі і нездатністю ухвалювати ефективні рішення в непередбачуваних ситуаціях [7].

Друге з наведених вище значень терміна „бюрократія” було найбільш поширеним у ХХ столітті, коли бюрократія („правління бюро”) протиставлялася репрезентативним системам правління [8]. М. Вебер у праці „Господарство і суспільство” характеризує проблематику бюрократії, ґрунтуючись на системному підході, особливо підкреслюючи те, що бюрократія є найбільш раціональною формою здійснення влади насамперед у правовій державі. Згідно з М. Вебером, бюрократична еліта

замінила аристократичну тяганину. Волюнтаристична влада, заснована на примхах, емоціях і упередженостях її носіїв, була замінена на правління експертів (професіоналів), покликаних ухвалювати оптимальні рішення. Інакше кажучи, ірраціональна адміністрація була замінена раціональною владою, а безпосередньо бюрократія стала персоніфікувати панування закону, а не людей [9].

Треба, однак, відзначити, що особистість людини була, по суті, вилучена з концепції ідеальної бюрократичної організації М. Вебера. Формальні правила і процедури мали виконуватися беззаперечно, а дотримання певних принципів робило цю організацію малоадаптивною до динамічних змін зовнішнього середовища. Не вдаючись у подробиці, відзначимо, що, по-перше, веберівській концепції „раціоналізації” властиві, природно, як позитивні аспекти, так і деякі вади, головна з яких полягає в тому, що раціональна межа у використанні засобів адміністрування призводить до їх недооцінки й переходу у свою протилежність - в ірраціональні завдання. По-друге, не слід забувати й того, що сутнісні характеристики бюрократії (раціональність і ефективність, ієрархічність і послідовність, суворе регламентація й розподіл управлінської праці, знеособлення взаємин тощо) становлять „ідеальний тип” веберівської бюрократії [10], а ідеальний тип - це теоретична конструкція, отримана в результаті акцентування, переважання, логічного узгодження феноменів різних епох і культур. По-третє, веберівська „раціональна” концепція відповідає поглядам ліберальних, небюрократичних еліт, які вважають, що зміцнення бюрократичної влади становить загрозу ліберальним цінностям, насамперед цінностям індивідуальної свободи, обмежуючи можливості для творчої діяльності індивіда в окремих сферах суспільства й окремих особистостей як лідерів. З цієї точки зору, вирішення проблеми бюрократичної влади вбачається у створенні механізмів забезпечення контролю над бюрократією з боку політичних еліт.

Сучасні теорії демократії відзначаються різними підходами до інтерпретації кореляцій між демократією та бюрократією, а також до пояснення причин посилення бюрократизму в суспільстві. Так, теоретики класичного елітизму (В. Парето, Г. Моска, Р. Міхельс) вважали, що правління обмеженої еліти іншою частиною суспільства (масами) неминуче. Суть сформульованої ними концепції полягає в ідеї правління суспільством соціальною елітою, групою, класом чи партією, певними особистостями, які володіють особливими, винятковими якостями й здібностями. Безпосередні цілі класичних теоретиків еліти спрямовувалися проти марксистської концепції суспільного класу й проти ліберальної теорії демократії. Атаки елітаристів проти марксизму та ліберальної демократії призвели до того, що ці доктрини взяли на озброєння в тій чи іншій формі європейські фашистські ідеології [11].

Елітарне бачення класичної політичної теорії обумовило переосмислення демократії як способу підбору й рекрутування представників влади,

у тому числі й бюрократів. Так, Р. Міхельс (1876 - 1936 рр.) зазначає, що бюрократичні тенденції властиві великим організаціям, зокрема - політичним партіям, у яких зміцнюється „партійна олігархія”. Розглядаючи феномен зростання влади політичних керівників завдяки бюрократизації управління у своїх організаціях, він сформулював відомий нині „залізний закон олігархії”: демократія у найкращому випадку є конкуренцією між олігархічними організаціями. В сучасному суспільстві посилюється напруга між розширенням бюрократії і розвитком демократії. Демократія, за Р. Міхельсом, потребує особистої участі у прийнятті рішень все більшої кількості людей, що досягається лише завдяки розширенню бюрократичного контролю над діяльністю політичних організацій (наприклад, політичних партій чи профспілок) і зосередженню влади в руках невеликої групи осіб, бюрократів. Отже, зазначає вчений, демократія наражається на суперечність, яку неможливо подолати.

Г. Моска (1858 - 1941 рр.), у свою чергу, ставить під сумнів саме поняття „демократія”, оскільки публічне правління зосереджується в руках домінуючих меншостей (еліти), а підлегла більшість (маси) свідомо чи неусвідомлено зважає на цю обставину. Він вважав, що будь-яка політична влада є олігархічною, вбачаючи в представницькому парламентському правлінні „вироджену форму демократії”. На думку Г. Моски, демократія Аристотеля була, по суті, аристократичною для більшості членів суспільства (демосу). Нині ж демократія є маскуванням міноритарної влади, „плутократичної” демократії. Він вважав демократію утопією, міражем, у гонитві за яким некомпетентні маси, стаючи об'єктом маніпуляцій з боку демагогів, прокладають шлях диктатурі в її сучасних проявах (соціалізм і фашизм).

Ініціаторами реформування елітаризму шляхом його зближення з класичною теорією демократії вважаються К. Маннгейм (1893 - 1947 рр.) та Й. Шумпетер (1883 - 1950 рр.). Ці дослідники намагалися довести, що елітаризм і демократизм за певних умов можуть бути сумісними. Так, Й. Шумпетер вважав, що демократія існує там, де влада завойовується за допомогою боротьби за голос народу. Він виклав свої погляди у праці „Капіталізм, соціалізм і демократія” (1942 р.) [12]. Політичну демократію він осмислює за аналогією з конкурентною боротьбою, що ґрунтується на інтересах економічного ринку. Політичний процес він розглядав як процес ринковий, у якому виборці мають певний попит, а бюрократи й політики виступають з пропозицією. Залишаючи за автономними елітами відповідальність за ухвалення політичних рішень, демократія сприймається ним як щось сумісне з бюрократичними, політичними та економічними інститутами. Подібної позиції дотримуються і деякі інші теоретики, наприклад К. Поппер і Г. Кельзен.

Веберівську традицію продовжили теоретики неоелітистського напрямку. Такі автори концепцій демократичного елітизму, як, наприклад, Р. Даль, С. Ліпсет, О. Сіглер, Г. Лассуелл, Дж. Сарторі, П. Бахрах [13], котрі,

як і раніше, поєднують елітаризм з цінностями демократичних інститутів, підкреслюють роль політичних лідерів у забезпеченні політичного контролю над бюрократією такими заходами, як політичні призначення вищих урядовців або призначення політичних радників при міністрах. Прихильники ж відкритого правління висловлюються на користь публічного доступу до урядових документів, аргументуючи це тим, що, мовляв, міністри, як і адміністратори, не зацікавлені у відкритості й прозорості підвідомчих інститутів. Теоретики ж плебісцитарної демократії висловлюються за ширше залучення громадськості до моніторингу за діяльністю адміністрації та її впливу на місцевому рівні, оскільки неможливо встановити різницю між характером (природою) політики і способом (засобами) її реалізації. Внаслідок бюрократизації держави, політичних партій та інших суб'єктів влади, знизилася значимість законодавчого органу, який починає втрачати частину своїх функцій у зв'язку з тим, що групи інтересів (тиску), вступаючи в контакт із зацікавленими міністерствами та іншими агентами державних структур, безпосередньо впливають на виконавчу владу.

Більшість дослідників після М. Вебера (Б. Ріцці, М. Крозьє, Р. Барро, П. Блау, Р. Даунс, А. Гоулднер, А. Турен, А. Бендикс, Д. Бітем), усвідомлюючи необхідність деяких відступів від строгої бюрократичної моделі, намагаються враховувати контекст, у якому функціонує сучасна адміністративна система, і цілі, яким вона служить. Представники гуманітарних наук по-різному прагнуть адаптувати класичну веберівську теорію бюрократії до реалій ХХ - початку ХХІ століття, демонструючи розбіжності в підходах до вирішення цієї проблеми. Так, соціологи зацікавлені в аналізі бюрократії як соціально представницької категорії, члени якої об'єднані певними груповими інтересами й ціннісними орієнтаціями. Економісти вбачають у бюрократії основоположний контраст між принципами її функціонування та ринковими механізмами господарювання, оскільки ринкова економіка є сферою конкуренції, динамізму і свободи вибору, тоді як бюрократія означає монополізм, застій і примус економічних агентів до діяльності. Деякі політологи й соціологи говорять про дві складові концепції бюрократії: довеберівську концепцію (властиву й сьогодні повсякденній свідомості: бюрократ - це той, хто гальмує вирішення якогось питання) і веберівську, або наукову концепцію (в ідеальній моделі бюрократії, за М. Вебером, йдеться про раціоналізацію всього процесу управління).

Отже у межах політичної теорії можна констатувати наявність гострих дискусій при аналізуванні феномена демократії і феномена бюрократії, різночитань у тлумаченні демократичного процесу та розбіжностей щодо обмеження бюрократичної влади. Але головним у суперечках політологів є виявлення місця та ролі бюрократії в демократичній політичній системі сучасного суспільства, тобто чи сумісна бюрократія з демократією. У зв'язку з цим виникає аж ніяк не риторичне питання: чи становить бюрократія загрозу демократичним принципам відкритості й

відповідальності правління? Проблема полягає ось у чому: чи дозволяють контрольні функції бюрократів або професійних адміністраторів у процесі їх діяльності, а також стабільність публічних службовців, маніпулювати політиками (переважає думка, ніби саме політики „визначають політичні рішення”, хоча реальна практика засвідчує протилежне, оскільки рішення готують політикам професійні адміністратори) і „загравати” з народом (бюрократи „підключуються” про добробут громадян). Бюрократи, на думку багатьох аналітиків, - це люди, котрі насправді керують урядами, продукуючи рішення (які приписуються президентам, прем'єр-міністрам, іншим політичним діячам). Отже не дивно, що політики зустрічаються з непростими проблемами при реалізації „своїх” проектів, стратегій і програм розвитку суспільства.

Що стосується країн „транзиту”, то маємо зазначити, що коли процес їх демократизації майже два десятиліття лишається на первинній стадії, то їх бюрократизація (як один з механізмів реалізації влади) процвітає ще з часів СРСР, у якому руйнівна багатоступенева бюрократизація була породжена гіперцентралізованою системою управління.

Одна з основних проблем Молдови в процесі демократизації суспільства полягає в тому, що перше покоління молдавського політичного класу було зорієнтоване на досягнення незалежності країни, а не на радикальну реконструкцію застарілих політико-адміністративних інститутів. Іншими словами, основною метою, що стала наприкінці 1980-х років настільки привабливою для мільйонів кавказців, балтійців і молдаван, була, на думку Р. Сані, не ліберальна демократія, а національне визволення [14].

Зазначимо, що, по-перше, бюрократичні структури в сучасних суспільствах, у тому числі й транзитних, не тільки зберігаються, але й розширюються через складність процесів управління та посилення адміністративної влади держави. Прагнення суспільства перебороти багатолікі прояви бюрократизму є неминущим як і прагнення правлячого класу вдосконалювати систему державного управління для створення більш ефективної, функціональної та стабільної інституціональної бази, яка забезпечує верховенство закону і надання якісних публічних послуг населенню. У цьому контексті не можна не згадати про територіально-адміністративні реформи 1998 і 2003 років у Молдові, які по-різному обґрунтовувалися політичною елітою (в одному випадку - поверненням до „нашої національної традиції” — до повітів, а в іншому - „наближенням адміністрації до народу”, до колишніх районних центрів) і неоднозначно тлумачилися на різних рівнях суспільного устрою.

По-друге, в умовах інформаційного суспільства бюрократія спроможна підвищувати гнучкість адміністративної системи в цілому і водночас збільшувати деперсоналізацію процесів взаємодії. Слід мати на увазі, що розвиток нових засобів масової комунікації змінює ставлення державних службовців до жорсткої ієрархічної структури. Зокрема, використання таких потужних інструментів, як Інтернет, електронна

пошта, порушує правила підпорядкування та відповідальності, а відтак і деонтологічні вимоги, надаючи кожному службовцю можливість звертатися зі свого офісу до будь-якого члена адміністративної структури, нехтуючи прийнятою ієрархією.

Модернізація публічних послуг, що надаються громадянам завдяки електронним засобам, означає, по суті, зміну взаємовідносин між державою та громадянином. З впровадженням електронного правління (e-government) послуги та інформація стають доступними для всіх, хто має можливість взаємодіяти з центральними та місцевими адміністративними органами в певний час. Така форма правління не тільки підвищує якість і оперативність взаємодії між владою і суспільством, транспарентність і доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес, але й дозволяє скоротити бюрократизм і формалізм, час циркуляції інформації, генеруючи крім якісних публічних послуг значну економію публічних засобів, які можуть бути перерозподілені на охорону здоров'я, соціальний захист, освіту тощо. Завдяки Інтернету знизилися трансакційні витрати й різні бар'єри для участі у виробленні, прийнятті і виконанні державних рішень. Про підвищену увагу до цієї проблеми свідчить затверджена урядом України 2002 року програма „Електронна Україна”, а також прийняття 2005 року Республікою Молдова Національної стратегії „Електронна Молдова”, розрахована на десять років [15].

Дехто вважає, що електронне правління є лише проекцією основних властивостей політичної, економічної і соціальної системи в контексті інформаційних технологій. У процесі заміни скриптології на інформаційні технології можна підвищити ефективність діяльності бюрократичної системи в цілому, але не переробити її цілком [16]. При цьому перехід до сучасного адміністрування (e-governance) і електронного правління (e-government) шляхом створення відповідної ефективної інфраструктури, доступної з будь-якої точки для центральної публічної адміністрації, може негативно позначатися на окремих перевагах ієрархічної структури класичного варіанту бюрократії. Нагадаємо, що всі відомі досі організаційні моделі функціонування системи управління є компонентами класичного типу, визначеного Ф. Тейлором стосовно промисловості („Принципи наукового менеджменту”), Г. Файолем для управлінської та адміністративної діяльності („Промислове і загальне управління”) і М. Вебером для державного управління („Господарство і суспільство”), а саме: це ієрархічні відносини між керуючими й керованими на кожному рівні структури, спеціалізація функцій керівника й централізація рішень, які приймаються.

Західна менеджерська практика засвідчує, що прийняття найважливіших рішень зосереджується в горішній частині піраміди, сприяючи зниженню креативності проміжних і основних рівнів. Деякі дослідники вважають, що інформаційне суспільство поступово замінить традиційну піраміду управління структурами і підтримуватиме відносини

партнерства у прийнятті основних рішень замість виконання наказів, деталі ж залишаться на розсуд окремих суб'єктів. З'являться нові форми управління, які, будучи бюрократичними у веберівському розумінні з огляду на їх раціональність і ефективність, володітимуть, однак, характеристиками, що відрізняються від характеристик традиційних бюрократичних структур.

У цьому сенсі привабливою є гіпотеза, згідно з якою велика „менеджерська революція” полягає в заміні вертикальних відносин статус-рольовими відносинами в межах управлінських структур. У. Бенніс і Б. Уотерман, прихильники цієї менеджерської інновації, створили „адхократичну” модель (бюрократія буде поступово замінюватися професіоналами - адхократією), яка передбачає створення гнучкої організаційної структури лише для реалізації визначених завдань, після чого перестає існувати як функціональна ідентичність [17].

Е. Тоффлер вважає, що „ми стаємо свідками краху бюрократії... Ми фактично присутні при появі нової організаційної системи, яка зрештою витіснить бюрократію. Це майбутнє управління я назвав спецнократією” [18]. Отже якщо феномен бюрократії, жорстка ієрархія і чіткий розподіл праці характеризують традиційну бюрократію й, відповідно, бюрократичний менталітет, то в умовах інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) та інформаційного суспільства, що формується, поширюються нові трактування народовладдя, відображені в концепціях адхократії, спецнократії, технократії, теле- і кібердемократії та в інших перспективних напрямках розвитку демократії в сучасному суспільстві.

В умовах пострадянського простору, на нашу думку, вже не варто здійснювати демократичні реформи під гаслом боротьби з бюрократією, як це було на початку 1990-х років. Боротьбу з бюрократією, а не безпосередньо з корпусом бюрократів, слід переносити в площину підвищення ефективності влади бюрократії, оскільки державні службовці зберігають можливість контролювати усі основні сфери життя суспільства перехідного періоду, а відтак оптимізація управлінського апарату лишається важливим завданням, яке має вирішуватися в ході демократичних реформ. Зокрема, програма діяльності нового уряду Молдови „Європейська інтеграція: свобода, демократія, добробут” на 2009 - 2013 роки передбачає застосування європейських принципів і норм у сфері публічного управління; підвищення незалежності та поліпшення інституціональної бази департаменту з регламентування у сфері ІКТ; інтегрування політики у сфері ІКТ зі стратегією національного розвитку, у тому числі й перегляд національної стратегії „Електронна Молдова” з урахуванням прогресивних міжнародних практик і підтримка впровадження електронних послуг у різні сектори й галузі, зокрема й у центральне та місцеве публічне управління; створення послідовної та передбачуваної інституціональної та законодавчої бази для розвитку інформаційного суспільства; розвиток і/або запозичення стандартів,

норм і методологій, які забезпечили б однаковість у проектуванні, реалізації, впровадженні й наданні публічних інформаційних послуг, за допомогою яких забезпечуватиметься їх взаємний обмін; створення основи для впровадження електронного голосування й підтримка форм партиципативної демократії за допомогою електронних систем, що дозволить громадянам голосувати незалежно від місця перебування в час виборів [19]. Ці та інші заходи призначені для забезпечення нормального функціонування системи національної адміністрації, а отже й для ефективнішої діяльності професійних менеджерів.

Молдова домоглася певного прогресу в удосконаленні демократичних інститутів. Однак в цілому модернізація суспільства об'єктивно не може бути синхронізована з швидкою й ефективною модернізацією політико-адміністративних інститутів держави. Причина полягає в тому, що державні установи й інститути громадянського суспільства модернізувалися у нас в контексті європейської інтеграції на основі запозичених моделей і стандартів, які продемонстрували свою ефективність у західних країнах. Однак Молдова, як і інші країни „нової” демократії, демонструє переважно архаїчну, патріархальну політичну культуру (термін Г. Алмонда і С. Верби).

Зрозуміло, що криза демократії в молдовському суспільстві, у якому демократичні інститути нефункціональні, неспроможні забезпечити повне дотримання прав і основних свобод громадян, визначає і якість управління. За деякими оцінками західних авторів, мінімальний показник індексу управління (він складається з 6 індикаторів — відповідальність, політична нестабільність і насильство, ефективність державного управління, ступінь державного регулювання економіки, дотримання законодавства та корупція) знизилася до мінімального рівня, а це означає, що наша країна не значиться в списку країн світу з більш-менш ефективним правлінням. А тому успіх демократичних реформ безпосередньо пов'язаний із забезпеченням поєднання політичних і соціально-економічних компонентів.

На закінчення відзначимо, що зміцнення демократичних інститутів та ефективне управління в країнах „нової” демократії залежать безпосередньо від ефективної діяльності публічної адміністрації. Бюрократія як адміністративна система і водночас як система правління, що функціонує специфічним чином, яка здійснюється державними службовцями, досвідченими професіоналами, з необхідністю передбачає постійне регулювання з боку політичного класу й суворий контроль за її діяльністю з боку суспільства. Основним механізмом цього процесу є демократизація громадського життя в руслі європейських принципів і норм у сфері публічного управління.

Література:

1. **Эрме Г.** Культура и демократия. – Москва: Прогресс; ЮНЕСКО, 1994. – 190 с.; **Hermet G.** Poporul contra democrației (Народ проти демократії). – Iași: Institutul European, 1998. – 160 с.

2. **Алмонд Г., Верба С.** Гражданская культура и стабильная демократия // Политические исследования. – 1992. – № 4. – С. 122 - 134.

3. Див., напр.: Россия и Украина на пути к демократизации: особенности переходного периода / Институт трансформации общества. – Киев, 2007. – 208 с.; **Олейник Л. Г.** Современный переходный период: сравнительный анализ. – Кишинэу: Изд-во „Helmax”, 2009. – 160 с.; **Roșca A.** Algoritmi ai tranziției: aspecte social-filosofice (Алгоритми транзитного періоду: соціально-філософські аспекти). – Chișinău: Tipografia A. Ș. M., 2007. – 300 с.; **Зеленько Г.** Проблемы функционирования органов государственной власти в Украине в контексте конституционной реформы 2004 г. // Revista de filozofie, sociologie și științe politice (Питання філософії, соціології та політичних наук). – Кишинэу. – 2008. – № 2. – С. 117 - 122; **Saca V.** Interese politice și relații politice: dimensiuni tranzitorii (Політичні інтереси та політичні відносини: транзитні виміри). – Chișinău: CE USM, 2001. – 473 с.; **Juc V., Josanu Yu., Rusandu I.** Sisteme politice tranzitorii din Europa de Sud-Est (studiu comparat) (Перехідні політичні системи в Південно-Східній Європі (порівняльний аналіз)). – Chișinău: Tipografia A.Ș.M., 2008. – 204 с.; **Casiadi O., Porcescu S.** Regimuri politice contemporane (Сучасні політичні режими). – Chișinău: Tipografia „Reclama” SA, 2007. – 100 с. и др.

4. Див. докладніше: **Даль Р.** Введение в теорию демократии. – Москва: Наука, 1992. – 158 с.; **Даль Р.** О демократии. – Москва: Аспект Пресс, 2000. – 193 с.; **Даль Р.** Полиархия, плюрализм и пространство // Вопросы философии. – 1994. – №3. – С. 37 - 48; **Dahl R.** Democrația și criticii ei (Демократія та її критики). – Iași: Institutul European, 2002. – 291 с.

5. В час своєї появи до середини XVIII століття термін „бюрократія” мав принизливий зміст: бюрократами називали чиновників, які відбирали реальну владу у монарха (при монархії) чи у народу (при демократії).

6. Ці та інші закони, принципи, правила („Закон Хеллера”, „Принцип Пітера”, „Правило Фрімена” тощо) про парадокси буденного життя містяться в окремій праці під назвою „Закони Мерфі”. Див.: Полное собрание законов Мерфи: Пер. с англ. – 3-е изд. – Минск: Папурри, 2007. – 608 с.

7. **Беннис У., Нанус Б.** Лидеры. – Москва: Изд-ва Чарли; Сильван, 2001. – 186 с.; <http://images.google.com/images?q=warren+bennis&gbv=2&svnum=10&hl=sl&start=20&sa=N&ndsp=20>.

8. Див., напр.: **Битэм Д.** Бюрократия // Социологический журнал. – 1997. – № 4. – С. 13 - 29; **Beetham D.** Birocrația (Бюрократія). – Chișinău: Epigraf, 2004. – 165 с.

9. Див.: **Варзарь П., Кёреску Ю.** Бюрократия // Политология: Учебник по

спеціальності „Міжнародні відносини”. Том I / Коорд. В. Мошняга, Г. Руснак, В. Сакович, В. Сака. – Chişinău, 2008. – С. 133 - 148; **Poede G.** Dominație și putere în gândirea lui Max Weber (Панування і влада у працях Макса Вебера). – Iași: Ed-ra Tipografia „Moldova”, 2002. – 320 с.; **Petraș-Voicu I.** Concepția elitara a lui Max Weber (Елітарна концепція Макса Вебера) // Polis. – 1995. – № 4. – С. 17 - 21 та ін.

10. Див.: **Weber M.** Teorie și metodă în științele culturii (Теорія і метод в галузі наук про культуру). – Iași: Polirom, 2001. – 181 с.

11. Вежі: **Varzari P.** Elita politică din Republica Moldova: realități și perspective (Політична еліта Республіки Молдова: реальність і перспективи). – Chişinău: CEP USM, 2008. – С. 13.

12. Див. докл.: Dicționar de scrieri politice fundamentale (Словник фундаментальних політичних праць) / Coord. L. Ștefan-Scalat. – București: Humanitas, 2001. – С. 363 - 375; Enciclopedia Blackwell a gândirii politice (Енциклопедія політичної думки Блеквелла) / Coord. D. Miller. – București: Humanitas, 2000. – С. 137, 216.

13. Див. докл.: **Dunleavy P., O’Leary B.** Teoriile statului. Politica democrației liberale (Теорії про державу. Політика ліберальної демократії). – Chişinău: Epigraf, 2002. – С. 134 - 136, 165 - 170.

14. Цит. за: **Fruntașu Iu.** O istorie etnopolitică a Basarabiei (1812 - 2002) (Етнополітична історія Бессарабії). – Chişinău: Cartier, 2002. – С. 253.

15. Див. вебсайты: www.e-ukraine.org.ua; <http://www.e-rus.ru>; <http://www.mtic.gov.md>.

16. Про переваги електронної бюрократії див.: **Голубева А. А.** Электронное правительство в контексте реформ государственного управления // Реформирование общественного сектора: поиск путей повышения эффективности. Сб. статей в 2 ч. Ч. 2 / Под ред. И. Н. Баранова, Т. М. Скляр, Ю. Ф. Федотова. – Санкт-Петербург, 2006. – С. 249 - 272; **Солодов В. В.** Электронное правительство как инструмент борьбы с коррупцией // Там же. – С. 273 - 285; **Бухвалов А. В., Ильина Ю. Б., Бандалюк О. В.** К концепции электронного корпоративного управления: учет интересов стейкхолдеров // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 8. Вып. 1. – С. 106 - 130.

17. Див. докл.: **Buzărnescu Șt.** Sociologia conducerii (Соціологія правління). – Timișoara: Ed-ra de Vest, 2003. – С. 132 - 135.

18. Цит. за: **Абрамов Р.** Похищение будущего, или „Футурошок” Элвина Тоффлера // <http://soreal.fom.ru/?link=ARTICLE&aid=265>; див. також: **Тоффлер Э.** Футурошок. – Санкт-Петербург: Лань 1997. – 464 с.

19. Програма діяльності Правительства Республіки Молдова „Европейська інтеграція: свобода, демократія, благополуччя” на 2009 - 2013 рр. // <http://www.gov.md/>.