

Тетяна Василевська

ЕЛІТАРНІСТЬ БЮРОКРАТІЇ У КОНТЕКСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ

Сьогодні в Україні відбувається становлення професійного чиновництва, усвідомлення місця цієї професійної групи в суспільному житті, формулювання спільнотою та самими чиновниками професійно-етичних вимог до представників державної служби. В цьому процесі неминуче виникає проблема сутнісних вимірів та етичного обґрунтування елітарності бюрократії.

Сучасне суспільствознавство має досить розвинуту елітологію. В мислительній традиції людства проблеми еліти розглядалися, зокрема, Конфуцієм, Платоном, Арістотелем, Н.Макіавеллі, Ф.Ніцше, З.Фрейдом, П.Сорокіним, Х.Ортегою-і-Гассетом. У вітчизняній суспільній думці елітологічні розвідки були здійснені В.К.Липинським та Д.І.Донцовим. Фундаторами сучасної елітології є Г.Моска, В.Парето, Р.Міхельс. Розробки Г.К.Ашина, Ж.Блонделя, М.Г.Бьорнса, О.В.Гаман-Голутвіної, Д.Крестевої, Г.Лассуела, Г.Тарда та багатьох інших сприяли подальшому розвитку теорії еліт. Дослідження бюрократичної еліти було розпочате М.Вебером. У пострадянській літературі державно-управлінській еліті присвячені роботи В.М.Князева, А.В.Оболенського, М.І.Пірен, А.В.Понеделкова та багатьох інших вчених.

Вітчизняні науковці, аналізуючи еліти, фокусують основний дослідницький інтерес на політичній еліті. Значно менше уваги приділяється обґрунтуванню (чи зняттю) претензій бюрократії на елітарність. Розгляд цієї проблеми потребує в тому числі й професійно-етичного (й ширше – етичного) аналізу.

У наукових студіях бюрократію як таку не завжди відносять до елітної групи суспільства. Так, зокрема, часто еліту

розглядають як вищий прошарок державної влади – політиків та вищих державних службовців. У цьому випадку до адміністративної еліти зачисляють лише верхній ешелон бюрократії, осіб, що займають керівні посади в органах державного управління. Однак, якщо сповідувати більш широкий підхід до визначення еліти, то крім вищого щабля елітної адміністративної ієрархії (управлінці, що приймають рішення загальнонаціональної значимості), існує ще середній (управлінці середньої ланки) та нижчий (розгалужений бюрократичний апарат) щаблі. Іноді бюрократичну еліту (чиновників державного апарату) виокремлюють (поряд з економічною, військовою, ідеологічною та політичною елітами) як сегмент правлячої еліти.

Чи є науково коректним віднесення бюрократії в цілому до елітного прошарку? Які вимоги професійно-етичного гатунку висуваються до державних службовців як представників адміністративної еліти? Які наслідки для громади матиме позиція елітарності чиновництва? З'ясування цих питань є завданням цієї статті.

Як відомо, існує два кардинальних підходи до виокремлення еліти – функціональний та ціннісний. Згідно з функціональним підходом до еліти належать ті люди, чиї позиції дозволяють їм піднятися над оточуючими та приймати рішення зі значимими наслідками. Ціннісний підхід розглядає еліту як модель гідності. Іншими словами, згідно з функціональним підходом еліта – це ті, хто править, а згідно з ціннісним – ті, хто гідний правити¹.

Для політології, політичної соціології і навіть дескриптивної частини адміністративної етики більш виправданим є застосування функціонального підходу, оскільки він дозволяє емпірично встановити предмет дослідження. Чи підпадає у цьому разі весь бюрократичний прошарок під визначення еліти?

Протягом тривалого часу основним смисловим навантаженням роботи чиновництва було здійснення виконавчої діяльності. За моделлю раціональної бюрократії М.Вебера ідеальний чиновник – це людина дисциплінована, політично

нейтральна, яка ретельно виконує приписи, встановлення, накази керівництва. Однак сьогодні динамізм суспільного буття, складність управлінських рішень, процеси демократизації, що поширюються й на професійну сферу державної служби, спонукають до перегляду веберівської моделі. В сучасному житті приписи відстають від мінливої дійсності, виконавська відповідальність часто перетворюється у зволікання та безвідповідальність, зростання спеціалізації не дає змоги керівництву бути обізнаним у всіх нюансах “специфічних” проблем. Усе це робить необхідним децентралізацію влади, надання навіть державним службовцям нижчих рівнів певної свободи й повноважень для прийняття рішень або принаймні можливості для участі у процесі їхнього формування. Науковці дедалі частіше говорять про політизацію державної служби, зростання впливу професійного чиновництва на політичних акторів, реальну вагомість позиції бюрократії у формуванні політики.

Загалом розширюється участь державних службовців у процесі прийняття рішень зі значимими наслідками, що, відповідно до функціонального підходу, дозволяє сприймати їх як елітний прошарок суспільства.

Така ситуація істотно змінює професійно-етичні акценти в діяльності чиновництва. Домінантними вимогами етики державного службовця стають вміння брати на себе персональну відповідальність, готовність до вибору (в тому числі — до морального вибору), професіоналізм, розвинута комунікативна культура та здатність до пошуку компромісів.

Однак виокремлення еліти лише за функціональними ознаками, без врахування ступеня морального авторитету представників влади та довіри до них громадян залишає державних управлінців без соціальної підтримки, а панування в суспільстві апатії та зневіри не дозволяє управлінцям ефективно проводити гуманістично орієнтовану політику. Тому до функціональних критеріїв елітарного статусу додаються вимоги ціннісного гатунку.

У рамках етичного аналізу діяльності бюрократії частіше застосовується ціннісний підхід до виокремлення еліти,

оскільки етика (або вужче – професійна етика) займається обґрунтуванням моральних (й професійно-етичних) цінностей, норм та орієнтує на їхнє втілення в життя. За умов послідовного застосування ціннісного критерію ситуація з приписуванням елітарності бюрократії є більш проблематичною, адже дотепер на державній службі залишаються невикорінними явища вузько-групової корпоративності, нехтування суспільними інтересами, марнославства, грубості та корисливості.

Аксіологічний напрям елітології має давніше коріння. Його засади розроблялися Конфуцієм, Платоном, Аристотелем. Поштовх до сучасного аналізу еліти в ціннісному ключі дали розробки В. Парето, який вважав, що еліта складається з індивідів, котрим притаманні особливі якості. На думку прихильників аксіологічного підходу, до еліти слід відносити осіб, які володіють якостями, що дають їм матеріальні, інтелектуальні та моральні переваги над масою (Г.Моска), яким притаманне підвищене почуття відповідальності (Х.Ортега-і-Гассет) або раціональність (О.Конт), які здатні до творчості, праці та виконання обов'язку (М.Бердяєв), система заслуг яких ґрунтується на їхніх знаннях (Д.Белл).

За такого підходу цінності виступають не лише критерієм для визначення еліти, вони є продуктом інтелектуальних та моральних зусиль елітних груп, у тому числі державно-управлінської еліти. Ці функції еліти стають особливо значимими в переломні моменти історії.

У посткомуністичних країнах перехід до ринкової економіки та стрімка демократизація супроводжувалися послабленням соціальних стримувань, безладом у моральних стандартах, загальним занепадом цінностей, моральним спустошенням та виявами антисоціальної поведінки². В таких умовах – умовах нестабільності та втрати духовно-моральних орієнтирів – зазвичай зростає роль еліти в нав'язуванні суспільній свідомості системи цінностей та оцінок. Проте, як констатували вітчизняні соціологи, в Україні вплив правлячої еліти на маси в цей період ставав щораз меншим, еліта (в тому числі

управлінська) втрачала (або не спроможна була набути) роль референтної групи для суспільства³.

У 2003 р. науковці зазначали: “Нинішня політична еліта України – це переважно, якщо не виключно, еліта за формальною ознакою. Суспільним визнанням, авторитетом та відчутною підтримкою з боку суспільства вона не користується”⁴. Ці спостереження залишаються і сьогодні цілком справедливими стосовно бюрократичної еліти – вона не спромоглася стати референтною групою суспільства. Чиновництво не користується довірою у народі, не стало таким професійним співтовариством, яке демонструвало б широкому українському загалу кращі зразки поведінки в професійній та позапрофесійній сферах. Причини цього можна знайти в руйнації національної еліти за радянських часів, перериванні спадкоємності еліт, недостатньому професіоналізмі, ціннісній невизначеності, заниженні особистих моральних планок сучасного українського чиновництва, відсутності сильних інституційних важелів професійної етики бюрократії, і, як наслідок, втраті авторитету серед населення.

У свою чергу, на моральний клімат професійної сфери державної служби суттєво впливають суспільні цінності та звичаї – кризові явища у суспільному житті. Особливості трансформаційного періоду, який переживає Україна, спричинили руйнацію наявних бюрократичних цінностей.

Проте все це не може бути абсолютним виправданням пасивної ролі державних службовців у формуванні оновлених моральних засад соціуму, адже провідне місце бюрократії в суспільстві накладає на неї особливі зобов’язання. Державні службовці – особи, наділені державновладними повноваженнями та призначені для здійснення державно-управлінських функцій – мають репрезентувати державу в очах її громадян та громадян інших країн. Це вимагає від представників професії бути кращими, адже, перебуваючи в центрі суспільного життя, процесів соціального управління, чиновництво водночас дає певну модель поведінки всьому соціуму. Елітність передбачає

підвищені, порівняно з вимогами до інших громадян, стандарти поведінки, які суспільство пред'являє до представників політичної та адміністративної еліти.

Важливим бар'єром для сприйняття державних службовців як елітної групи за ціннісним критерієм є нехтування моральними встановленнями, етичними стандартами професії, відступи від реалізація місії державної служби, що полягає у служінні своєму народу.

У демократичному суспільстві одна із базових вимог до представників державного апарату — це спроможність адекватно відобразити суспільні очікування. Здатність розуміти основні цілі, потреби громадськості та ефективно реалізувати їх на практиці викликає повагу до влади, зміцнює її авторитет. На адміністративній еліті лежить відповідальність за забезпечення балансу інтересів різних прошарків населення, гармонізацію відносин у країні. Не лише рівнем компетенції, але й моральними настановами адміністративної еліти визначається ступінь стабільності, довіри, готовності до суспільних взаємодій.

Однак у нашій країні представники бюрократії часто розуміли елітарність як вивищення над громадою. Безумовно, ця позиція призводила до віддалення бюрократії від інтересів адресатів державно-управлінських послуг, до поширення необґрунтованої зверхності, зневаги до громадян. Показовими щодо цього були відповіді українських респондентів на питання міжнародного соціологічного дослідження (1996—1998 роки) стосовно ставлення посадовців до громадян як до рівних. 23% респондентів зазвичай відчували таке ставлення, 30% — іноді, й 47% (тобто майже половина опитаних!) зазначили, що посадовці ставляться до них як до рівних рідко або цього не відбувається ніколи⁵.

Таке зміщення ціннісних основ діяльності державних службовців призвело й до втрати довіри з боку громадян, і до зниження ефективності державного управління. Зовнішніми виявами відчуття вищості, присвоєного права зневажати громадян та розпоряджатися їхніми справами й життям стають грубість, байдужість, маніпулювання людьми, відписки тощо.

Поділяємо думку багатьох дослідників про те, що, не маючи поваги у суспільстві, політична (й адміністративна – Т.В.) еліта потребує компенсації суспільного невизнання (та власних комплексів) шляхом набуття зовнішніх, формальних ознак елітарності (відзнак, нагород, наукових ступенів та звань тощо)⁶. Така поведінка, безумовно, деморалізує суспільство, знецінює вимоги трудової етики, створює думку, що для суспільного визнання не потрібно прикладати чималі професійні зусилля, достатньо “пробратися” у владу.

Однак значно небезпечнішими є, на наш погляд, спроби самоствердитися за рахунок приниження громадян, що виявляється в хамстві, грубості, формалізмі. Підвищення власної значимості виявляється у спробах відмовити громадянам у задоволенні їхніх правомірних інтересів, затягнути процес вирішення справ. Досить часто громадськість сприймає таку поведінку бюрократії як примус до надання взяток, подарунків.

Демонстрація державним службовцем власної незамінності, манія величності часто зумовлюються перенесенням ознак соціальної ролі на власну особу, відсутністю дійового професійного, громадського контролю за діяльністю представників державної служби та особистісного самоконтролю. Зарозумілість, пиха, шанобство, марнославство, що почасти супроводжують відчуття “елітарності”, ще більшою мірою відривають чиновника від “грунту” професії, від його призначення служити суспільству в цілому й кожному громадянину окрема.

Вивчаючи мотивацію до вибору та перебування в лавах бюрократії, науковці спостерігають посилення таких стимулів для роботи в державному апараті, як бажання “увійти в еліту”, виділитися, відрізнятися від усіх інших, вирватися із “натовпу”. Чиновники, зорієнтовані таким чином, розглядають державну службу не як важку та відповідальну працю, а, насамперед, як сферу привілеїв і пошани⁷.

Мотивація до входження в еліту може зумовлюватися й недостатньою розвиненістю особистісної культури. В цьому

зв'язку цікавими є роздуми А.Турена, який вважає, що модерне суспільство, й особливо його еліти, не прийняли індивідуалізму. Керівні еліти, вважає відомий соціолог, “перебували під впливом надзвичайно потужних спонук, через які вони повинні були перетворюватися на рабів прибутку чи промисловості, представників певного класу чи певної професії, приховуючи при цьому свою індивідуальну особистість поза мундирами й конвенціями. Звідси й пристрасть цього суспільства до алегорій, в яких йдеться про соціальні ролі, позбавлені бодай якихось специфічних рис того чи тієї, хто їх виконує”⁸. Така суспільна позиція спроможна спричинити деперсоналізацію, відмову від особистісних вимірів людини заради суспільних смислів.

Загалом, не маючи внутрішньої легітимності, морального визнання права управляти, бюрократія залишатиметься псевдоелітою. Нехтування ціннісним підходом, тобто моделлю гідності, понижує моральні вимоги до професійної групи, яка займається державно-управлінською діяльністю, а це призводить до зниження професіоналізму чиновництва.

Професіоналізм завжди (прямо або опосередковано) пов'язаний із соціальною місією професії. Нині суспільство та професійні спільноти все частіше приходять до усвідомлення професійноетичних вимог як вагової, однієї із визначальних складових професіоналізму. Чи виправдано існування професіоналів, які порушують етичні засади професії, нехтують її місією, тобто не виконують призначення професії? Чи є вони в такому разі професіоналами? Запитання є риторичними.

Одним із супутників “псевдоелітарності” є корпоративність адміністративної еліти. Колективні привілеї та кругова порука стають ознаками “елітарної” закритості бюрократії.

Такі “перекуси” функціонування чиновництва не лише симптом посткомунізму. Скажімо, у Франції існують так звані “великі корпуси” – сукупність вищих органів державної влади, як то Державна рада, Вища рада магістратури, Економічна та Соціальна ради тощо. Члени корпусів належать до “клубу вибраних”, для яких є відкритим доступ до колективних

бюрократичних привілеїв, можливостей зробити кар'єру в державному апараті та в бізнесі через систему “пантуфляжу” – вільного перетікання кадрів з державного сектору в приватний і в зворотному напрямі. Саме тому групі привілеї не залежать від конкретного місця роботи чиновника, а корпоративність не є лише виявом певних недоліків у роботі тієї чи іншої установи виконавчої влади⁹.

Французька еліта відзначається високим професіоналізмом та має значний авторитет у суспільстві. Однак проблеми, що виникають тут у зв'язку з високою елітарністю бюрократії, можуть бути певною пересторогою для інших країн. Дослідники в один голос свідчать про замкненість французької адміністративної еліти, практику протекціонізму та існування “бюрократичних порочних кіл” (М.Крозьє)¹⁰.

Однак, з іншого боку, дух здорової корпоративності, відчуття професійної честі можуть мобілізувати адміністративну еліту на демократичні суспільні перетворення. Тому має рацію попередження, що “неконсолідована еліта та поляризований плюралізм є серйозними перешкодами формуванню ефективної демократичної політичної системи”¹¹. Згуртована адміністративна еліта здатна підтримувати серед професіоналів високі стандарти професії та здійснювати контроль за їхньою репутацією. Корпоративність адміністративної еліти може бути фактором сприяння утвердженню професійної етики за умови її обмеження контролем з боку парламенту, громадськості та ЗМІ.

Отже, державних службовців можна розглядати як елітну групу лише:

- за умов запровадження синтезованого функціонально-ціннісного підходу до визначення еліт,
- розуміння елітарності як підвищеної відповідальності за виконання професійної місії служіння народу та захисту прав і свобод громадян.

У цьому контексті актуальними залишаються роздуми Х.Ортеги-і-Гассета про моральні чесноти як критерії вибраності. Мислитель писав, що вибрана меншість – це не ті, хто

ставить себе вище за інших, а “ті, хто вимагає від себе більшого, навіть якщо вимога ця непосильна”. Тому за критерієм прийняття на себе відповідальності людство поділяється “на тих, хто вимагає від себе багато і сам на себе бере тяготи та зобов’язання, і на тих, хто не вимагає нічого і для кого жити — це пливти за течією, залишаючись таким, який є, не силячись перерости себе”. Х.Ортега-і-Гассет зазначає, що поділ суспільства на маси та вибрану меншість не збігається з поділом на соціальні класи, всередині будь-якого класу є власні маси та меншість, і ознакою сучасності стає плебейство та гноблення мас у традиційно елітарних колах¹².

За спостереженнями деяких науковців сучасна бюрократія втрачає німб елітарності. Німецькі політологи Г.Шмідт і Х.Трайлер доходять висновку, що на відміну елітарній солідарності (впевненості в тому, що чиновники державного апарату повинні представляти собою еліту в моральному та інтелектуальному відношенні) “класичного” чиновництва, бюрократії кінця ХХ століття притаманна незначна елітарна солідарність¹³.

Однак розгляд бюрократії як елітної групи таїть серйозні небезпеки для демократичного суспільства, оскільки може раціоналізувати відносини підпорядкованості громади владі, вищості представників державного управління та патерналістського налаштування чиновників.

На наш погляд, найбільш конструктивний пошук демократично орієнтованих та ефективних взаємодій можливий на шляху егалітарності, взаємної поваги та залучення громадян до процесу державного управління.

Елітний підхід загалом та розгляд бюрократії як елітної групи апелює до особистих цінностей. Однак у період глобальних соціальних катаклізмів, динамічного громадського життя, ускладнення процесів прийняття політичних рішень і передбачення їхніх наслідків суспільство не може дозволити собі покладати надію лише на моральне поведіння бюрократії, а наполягає на створенні інституційних перешкод зловживанню владою. Налаштованість на загальну демократизацію

всіх сфер суспільного життя, етизацію суспільства, в якому кожен громадян поставатиме дійсним суб'єктом державного управління, визріває саме в рамках егалітарних підходів.

Підсумовуючи, зазначимо:

- Розширення участі державних службовців у процесі прийняття рішень зі значимими наслідками дозволяє за функціональним підходом вбачати в цій професійній групі елітний прошарок суспільства. Основними професійно-етичними вимогами за такого підходу є готовність до морального вибору, персональна відповідальність, професіоналізм, розвинута комунікативна культура тощо.

- Професійно-етичні настанови державної служби тісно пов'язані з аксіологічним підходом елітології, що акцентує увагу на особистісних якостях державних службовців. Заниження особистих моральних вимог сучасного українського чиновництва сприяє деморалізації суспільства, знеціненню трудової етики. Добросовісне служіння народу та кожному його громадянину внутрішньо легітимізує державну владу, підвищує довіру до неї. Державні службовці можуть розглядатися як елітна група за умови розуміння елітарності як підвищеної відповідальності за виконання професійної місії.

- Розгляд бюрократії як еліти таїть у собі суттєві небезпеки, які виражаються у нездатності чиновництва відображати та задовольняти соціальні запити громадян, і, як наслідок, – зниженні професіоналізму державних службовців, невиконанні ними соціального призначення професії.

- Найбільш адекватними демократичному суспільству є егалітарні підходи до суспільних взаємодій. За впровадження такого бачення взаємовідносин народу та влади перед громадянами постає перспектива стати дійсними суб'єктами державного управління й через створені інституційні засоби брати участь у формуванні державно-управлінських рішень та здійсненні громадського контролю за діяльністю влади. Під час здійснення цього підходу реалізуються демократичні цінності, що фіксуються в професійно-етичних вимогах служіння

народу, пріоритету прав і свобод людини, громадянськості, поваги, толерантності тощо.

З розвитком демократії в Україні посилюватиметься увага громадськості до якості персоналу державних органів. У процесі подальшого становлення громадянського суспільства бюрократія щораз більше підпадатиме під прискіпливий суспільний контроль. У такій ситуації зростатимуть вимоги до здатності чиновництва відображати інтереси суспільства та окремих його груп і прошарків, до презентації державними службовцями високих моральних стандартів поведінки.

¹ *Жданов И., Якименко Ю.* Украина в XXI веке: вызовы для политической элиты // Зеркало недели. – 2003. – №44 (469). – С.8.

² *Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т.* Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі / Пер. з англ. – К.: “К.І.С.”, 2004. – С.36.

³ *Шульга М.О.* Особливості процесу зміни правлячих еліт у період системної трансформації суспільства // Українське суспільство на порозі третього тисячоліття. – К.: Ін-т Соціології НАН України, 1999. – С.350–351.

⁴ *Жданов И., Якименко Ю.* Указ. соч. – С.8

⁵ *Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т.* Назв. праця. – С.63.

⁶ *Жданов И., Якименко Ю.* Указ. соч. – С.8.

⁷ *Административная этика / Под общ. ред. В.Л.Романова.* – М.: РАГС, 1999. – 303 с.

⁸ *Турен А.* Повернення дієвця / Пер. з фр. – К.: Альтер-прес, 2003. – С.146.

⁹ *Морозова Е.Г.* Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1999. – С.45.

¹⁰ Див.: *Спиридонова В.И.* Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье) / РАН. Ин-т философии. – М.: ИФРАН, 1997. – 202 с.

¹¹ Политические и экономические преобразования в России и Украине. – М.: Три квадрата, 2003. – 344 с.

¹² *Ортега-и-Гассет Х.* Восстание масс // *Ортега-и-Гассет Х.* Эстетика. Философия культуры. – М.: Искусство, 1991. – С.310

¹³ Див.: *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие / 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИКД Логос, ИНФРА-М Изд. дом ООО, 2001. – 199 с.