

ТЕМА 4
ДЕМОКРАТІЯ, ПОЛІТИЧНА СВОБОДА
ТА ЕКОНОМІЧНИЙ ПОРЯДОК.

1. Демократія та політичні організації
2. Політичні та правлячі сили. Політична влада
3. Групи спеціальних інтересів та лобізм
4. Бюрократія як наукова категорія: суть, ознаки та атрибути бюрократії.
5. Економіка бюрократичних структур та адміністративний ресурс

1. Демократія та політичні організації

Економічна демократія - теорія, практика і наслідки втілення принципів демократії в економічні відносини, демократизація всього господарського механізму суспільства.

На рівні національної економіки розвиток економічної демократії передбачає:

- наявність органів соціального партнерства або економічного самоуправління;
- процес залучення профспілок до співволодіння підприємством через збільшення частки участі (фондів) у прибутках підприємств;
- контроль виробничих рад за значною сферою господарської діяльності (зайнятість, соціальна політика, гуманізація праці тощо).

Діяльність держави повинна бути спрямована на створення сприятливих умов для розвитку демократії національної економіки, саме тому за нею залишаються такі функції, як:

- забезпечення кредитів та інвестицій;
- розвиток системи навчання і перепідготовки кадрів;
- засобів доступу працівників до виробничої економічної та іншої інформації на рівні підприємства, регіону, галузі тощо;
- визначення стратегії суспільного розвитку;
- розв'язання загальнонаціональних завдань;
- визначення пріоритетних напрямів в економіці тощо.

Поряд з перевагами демократії, у демократичній системі управління існують **три основні небезпеки** з боку владних структур:

- пряме пригнічення громадян бюрократією;
- небезпека тиранії більшості;
- неефективність обраної влади.

Усі ці небезпеки долаються чіткою системою виборів, розподілом влади, незалежним судом та вільною пресою. Таким чином, ступінь демократичності політичного режиму визначається тим рівнем свободи, який може бути делегований урядовцям і тим обсягом повноважень для ухвалення рішень, що є обов'язковими для виконання всім суспільством. Реальна демократія можлива тільки у разі підпорядкування державної влади інтересам людей.

На противагу демократичному режиму, **недемократичні політичні системи** (диктатури) передбачають використання непрозорих механізмів вибору керівництва вузьким кланом осіб (дина стичність, перевороти, партійний монополізм). Класифікація характеристик демократії та деспотії, яка широко використовується в зарубіжній практиці політико-економічних досліджень, наведена в таблиці:

Таблиця 4.1 Характеристика демократичної та деспотичної форм правління

Характеристика	Демократична форма правління	Деспотична форма правління
Розміщення влади	Республіканське (відкрита еліта)	Автократичне (обмежена еліта)
Межі влади	Ліберальне (добровільність)	Тоталітарне (сувора дисципліна)
Розподіл влади	Баланс (розсіювання)	Диктаторське (концентрація)
Рекрутування еліт	Рівноправ'я (відкритий клас)	Дискримінаційське (закритий клас-каста)
Відповідальність	Лібертаріанське (особистість)	Авторитарне (інше)
Розташування цінностей	Благочинне (державна загального добробуту)	Експлуататорське (пристрасне)
Рішення	Юридичне (оскаржувальне)	Тиранічне (неоскаржувальне)

За кваліфікацією Г.Алмондом і Б.Пауеллом демократичні та недемократичні політичні системи поділяються:

Таблиця 4.2 Характеристика авторитарних та демократичних політичних систем

Авторитарні системи	Демократичні системи
<p>Радикально-тоталітарні деспотії:</p> <ul style="list-style-type: none"> точно розроблена ідеологія, яка охоплює усі аспекти життя суспільства; єдина масова партія, монополія на засоби комунікації; використання владних структур для встановлення масового терору; високий ступінь централізації управління економікою 	<p>Передмобілізаційні демократичні системи:</p> <ul style="list-style-type: none"> демократичні інститути є слабкими і формальними; управління здійснюється без активної участі населення в політиці
<p>Передмобілізаційні авторитарні системи:</p> <ul style="list-style-type: none"> збереження традиційних авторитарних структур управління, які не в змозі здійснити дієвий механізм мобілізації населення для активної підтримки режимів. 	<p>Низькоавтономні демократії:</p> <ul style="list-style-type: none"> присутні окремі партії, організації, ЗМІ, що здатні відстоювати інтереси широких верств населення; існує єдина домінуюча партія, яка впливає на економічну політику
<p>Консервативно-тоталітарні деспотії:</p> <ul style="list-style-type: none"> повне підпорядкування дій і волі людей рішенням центрального планового органу; військові настрої правлячих еліт 	<p>Обмежено автономні демократії:</p> <ul style="list-style-type: none"> розвинута система політичних партій і груп інтересів; наявність незалежних ЗМІ; прагнення до об'єднання і коаліційні дії на базі близької ідеології
<p>Сучасні авторитарні деспотії</p> <ul style="list-style-type: none"> відсутність політичного плюралізму 	<p>Високоавтономні демократії:</p> <ul style="list-style-type: none"> елементи політичної структури є високо розвинутими і незалежними одне від одного.

Сумісне існування ринкової економіки та недемократичних режимів можливе, проте є недовговічним, оскільки ліберальні доктрини функціонування ринку іманентно вимагають наявності свобод приватної власності і підприємництва. Найстійкими є поєднання «ринкова економіка - демократія», або «командна економіка - диктатура».

В перехідних економіках східноєвропейських держав та країн Латинської Америки домінують так звані «перехідні політичні системи», що за методологією С.Хаггарда та Р.Кауфмана, поділяються на **кризові і некризові** (Табл. 4.3)

Таблиця 4.3 Типологія перехідних політичних систем

	Кризові	Некризові
Політичний виклик авторитарному правлінню	Політичні вимоги перетинаються з дезертирством бізнес-еліти, економічно вмотивованим масовим протестом, незгодами всередині уряду відносно розподілу ресурсів	Переважають політичні вимоги лібералізації
Процес конституційної реформи	Потужний вплив опозиції	Приймається авторитарними силами як обов'язок
Повноваження обраних офіційних осіб	Скорочення авторитарної території, зниження прерогатив військових	Значні авторитарні території, суттєві прерогативи військових
Бар'єри перед початком політичного переходу	Деякі обмеження на участь, не обов'язковий виборець і закони про реєстрацію партій	Триваючі обмеження деяких політичних груп, стриманий виборець, обмежені закони про реєстрацію партій
Політичні переміщення	Партії, що слабо зберігаються, поляризація партійних систем	Партії, що стійко зберігаються, центристські партійні системи
Приклади країн	Аргентина, Уругвай, Філіппіни, Перу, Бразилія, Польща, Україна	Таїланд, Туреччина, Південна Корея, Чилі, Росія

Сучасні політичні системи можуть бути поділені на президентські, парламентські та змішані.

Президентські відрізняються від парламентських тим, що в них наперед визначений строк роботи на посаді, тоді як в парламентських системах цей строк є змінний.

Політичні організації — добровільні, закріплені формальним членством об'єднання громадян, покликані сприяти розвитку політичної, соціальної, культурної активності й самодіяльності своїх членів, задоволенню і захисту їхніх інтересів і потреб. Поняття «політичні організації» включає в себе дві групи об'єднань, що функціонують як самостійні структурні елементи політичної системи:

- політичні партії та рухи;
- органи громадсько-політичної самодіяльності населення.

Політичні організації відрізняються від усіх інших угруповань прагненням вести боротьбу за здобуття або утримання політичної влади. Поділ політичних організацій та рухів на політичні партії і самодіяльні об'єднання є чисто умовним, оскільки останні нерідко перетворюються на партії (наприклад, асоціація «Зелений світ», що стала Партією зелених) чи утворюють потенційну базу для виникнення на їхній основі нових політичних партій (наприклад, Народний рух України), або ж, виникнувши як політичні угруповання у боротьбі за вплив на спосіб здійснення державної політики (наприклад, Товариство української мови ім. Т. Г. Шевченка — організація з ознаками партії), перетворюються на громадські організації.

Політичні організації створюються з метою реалізації й захисту загальнолюдських політичних, економічних, соціальних, культурних прав і свобод; розвитку активності та самодіяльності громадян, забезпечення їх участі в управлінні державними і громадськими справами тощо. Рішення політичних організацій ґрунтуються на їхніх статутах та програмах і є обов'язковими або рекомендаційними для членів даної організації. Такі політичні структури мають порівняно невеликий платний або на громадських засадах апарат, добровільне, індивідуальне чи колективне членство. Ставлення політичних організацій до існуючого ладу зумовлює їх характер, поділяє на консервативні і реформістські, революційні і контрреволюційні, прогресивні і реакційні. **Мета** політичних організацій, принципи їх діяльності, організаційна структура та членство визначаються документами, які члени організації виробляють і приймають як керівництво до дій.

Політична партія (від лат. — частина, група, відділ):

- добровільне об'єднання людей, котрі прагнуть домогтися здійснення ідей, які вони поділяють, задоволення спільних інтересів;
- організована певним чином частина якоїсь соціальної верстви, класу, покликана висловлювати і захищати інтереси цієї спільноти, домагатися їх дотримання і виконання, бути її політичним «голосом», «уособленням» окремих групових інтересів.

Політична партія — організована частина суспільства, члени якої об'єднуються з метою вибороти владу в державі задля реалізації інтересів і потреб її членів та базових соціальних груп. Партії виробляють і акумулюють політичну волю громадян і перетворюють її в рішення і дії державних органів. **Згідно з Законом «Про політичні партії в Україні», політична партія** — це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Політичні партії ведуть родовід з XVIII сторіччя. Першими прототипами сучасних партій вважаються британські «торі» (консерватори) та «віґи» (ліберали). Поява партій була спричинена капіталізацією суспільства, коли народжена буржуазія щораз активніше заявляла про свої претензії на владу. У XIX сторіччі, з виходом на політичну арену робітництва, в Західній Європі з'являються прототипи сучасних соціал-демократичних партій.

Політичні партії вирішують широке коло завдань (функцій), серед яких в першу чергу можна виділити:

1. Ідеологічні, наукові і просвітницькі, шляхом розробки і впровадження в масову свідомість партійної ідеології і партійних програм, що виражають певну систему цінностей і інтереси певних соціальних груп суспільства.
2. Політичні, за допомогою вироблення партійних позицій, заяв, звернень до громадян і пропозицій зі всіх значущих для суспільства питань, а також через участь у проведенні цих пропозицій в житті.
3. Управлінські, через участь представників і фракцій в діяльності виборних органів державної влади і місцевого самоврядування.
4. Кадрові, шляхом відбору і підготовки управлінських кадрів для роботи у виборних органах влади.
5. Електоральні, шляхом участі у формуванні виборних органів влади через висунення і проведення в них своїх кандидатів.
6. Політичної соціалізації: партія, здійснюючи електоральну функцію, неминує впливає на суспільну думку, намагаючись переконати виборців в оптимальності власної платформи. Обираючи представників однієї з партій, виборець тією чи іншою мірою (від свідомого вибору політичної платформи до голосування за «привабливого лідера») політично соціалізується.
7. Соціальної інтеграції: у процесі політичної боротьби, яка здається багатьом злом, елементом дезінтеграції суспільства, партії намагаються ґуртувати населення навколо проголошених ними цінностей. Оскільки більшість сучасних серйозних партій прагнуть бути «партіями для всіх», а не тільки для якоїсь однієї суспільної верстви, вони мають пропонувати суспільству цінності, здатні об'єднати більшість громадян.
8. Артикуляційні: представлення нових інтересів. У наш час стає усе більш очевидною суперечлива сутність політичних партій як явища політичного життя суспільства.



Рис.4.1 - Кількість політичних партій в Україні та їхня політична активність

Політичні партії розрізняються залежно від їхньої соціальної сутності, соціальної бази (особливостей цієї спільноти, інтереси якої вони представляють), від сповідуваної ними ідеології, поставлених цілей і тактичних пріоритетів, від принципів організаційної побудови, місця, яке вони посідають у політичній системі.

З огляду на соціальну базу виділяють партії буржуазні, дрібнобуржуазні, селянські, пролетарські тощо.

За ідеологічними особливостями розрізняють партії консервативні, ліберальні, соціалістичні, соціал-демократичні, комуністичні, клерикальні.

За ставленням до суспільних перетворень політичні партії поділяють на реформаторські, радикальні та консервативні.

Американський політолог Стівен Коен виокремлює **чотири типи політичних партій**:

1. Партії як політичний авангард певного класу, верстви (ленінська концепція);
2. Партії, створені насамперед для участі у виборчих кампаніях (інколи їх називають «машинами для голосування»), їхнє завдання полягає в участі у передвиборчій кампанії, проведенні своїх кандидатів на виборах (такими, приміром, є партії США);
3. Парламентські партії (характерні для європейських країн — Англії, Франції) виконують дві головні функції — підготовку виборців, схилення їх на свій бік та контроль за здійсненням парламентського курсу;
4. «Партії-клуби» — масові партії, які об'єднують людей не за їх причетністю до якоїсь політичної лінії, а за спільністю поглядів, інтересів, запитів; вони також беруть участі у політичних виборах.

Спираючись на особливості виникнення та формування політичних партій в Україні (що суттєво впливає на особливості поведінки партій у політичному середовищі), можна вирізняти класичну, персоналізовану, харизматичну, галузеву, олігархічну або кланову, корпоративну та технологічну моделі політичних партій.

Класична модель передбачає еволюційну довготривалу в часі кристалізацію певних політичних інтересів, навколо яких «знизу догори» починають виникати громадські гуртки, що врешті решт об'єднуються в партійну структуру для лобювання вирішення цих політичних інтересів. У партії, створеній за класичною схемою, політичні лідери генеруються в процесі еволюції партії, поступово перетворюючись із неформальних лідерів мас у формальних (харизматичних) лідерів партії.

Характерним прикладом створення партії за цим зразком є Народний Рух України періоду 1989-1994 рр. Політична практика сьогодні дає підстави стверджувати, що класична модель створення політичної партії є скоріше винятком, аніж правилом.

Персоналізована модель передбачає формування партійної структури «зверху вниз» під конкретного лідера. Якщо цей лідер є близьким до влади (розпорядником певної частини адмінресурсу), формування партії відбувається за допомогою владних важелів. Лідер визначає певне коло наближених осіб, які від його імені рекрутують в регіонах впливових посадовців, які, в свою чергу, примушують нижчих посадовців як очолювати, так і формувати партійні лави. Здебільшого зростання кількості членів такої партії є примусовим і відбувається за допомогою адмінресурсу. Якщо такий лідер є представником великого капіталу, що не має вільного доступу до владних кіл, формування партії відбувається за допомогою фінансового стимулювання. Партійні функціонери «купаються» за відповідне фінансове забезпечення й працюють, поки таке забезпечення їх задовольняє. Практично-політична ефективність таких партій є найнижчою. Успіху така партія може досягти виключно за умови використання її як технологічної машини реалізації сучасних виборчих технологій та тотального фінансування (дій, заходів, акцій, членства тощо). **Генеральною метою** такої партії завжди є досягнення головної мети її персоналізованого лідера, причому його особиста мета може бути й не пов'язана з безпосередніми виборами (наприклад, входження у коло осіб, наближених до влади, посада у виконавчій владі, управління корпоративним чи державним майном, участь у розподілі сфер впливу тощо).

Харизматична модель означає, що партія формується під лідера з сильними харизматичними якостями і на перший погляд здається варіантом персоналізованої моделі. Однак принципова різниця полягає в тому, що в

харизматичній моделі формування партії відбувається в двох одночасних напрямках — як «згори», так і «знизу». Під харизматичного лідера не «заганяють» членів партії, навпаки, рекрутування йде на вільній основі й під знамено харизматики добровільно йде значна кількість громадян. Така партія є найефективнішою в практично-політичній площині і досягає успіху з тим меншими ресурсами, чим вищий рівень харизматичності її лідера. Генеральною метою такої партії завжди є утвердження лідера на найвищій державній посаді.

Галузева модель передбачає створення партійної ієрархії у відповідності до існуючої ієрархії владних відносин всередині певної галузевої структури (наприклад, у системі транспорту, освіти, медицини тощо). Керівник відповідного рівня (центрального, регіонального, місцевого) галузевої структури автоматично стає керівником відповідного рівня партії цієї моделі, а перша особа галузі — лідером партії. Генеральною метою галузевих партій, як правило, є лобіювання на державному рівні галузевих інтересів.

Корпоративна модель виникає на підставі певних корпоративних інтересів, наприклад, регіональних, релігійних тощо. Така партія може мати яскраво виражену регіональну специфіку й мати вузько регіональний вплив (Українська морська партія), або екстраполювати свої інтереси на територію всієї держави (донецька експансія Партії регіонів).

Вузькоспеціалізована модель означає партійне будівництво на основі спільних інтересів вузькоспеціалізованої громадської групи — інвалідів, пенсіонерів, медиків (партії захисту інвалідів, партії медиків «Пульс України», партії захисників Вітчизни тощо). Генеральна мета такої партії — лобіювання інтересів вузькоспеціалізованих груп громадян. Як правило, подібні партії маловпливові та низькоефективні.

Олігархічна або кланова модель передбачає створення партії як інструменту політичного обслуговування кланових інтересів, засіб тиску на владу та доступу до влади, захисту від переслідування за злочинні дії. Генеральна мета такої партії — захист кланових інтересів. Залишаючись за формою елементом громадянського суспільства, така партія фактично є руйнівним фактором для громадянського суспільства. Особливо небезпечною для самого існування демократії є такий різновид кланової моделі, **як партія влади**, коли в якості партійного контингенту, апарату функціонерів та керівних органів партії виступають представники влади, бюрократичного державного апарату, зацікавлені лише в безперешкодному використанні та утриманні влади.

Технологічна модель є політичним бізнес-проектом. Замовник — майбутнє керівництво партії — наймає високопрофесійну команду політтехнологів, які на підставі широкомасштабних досліджень виявляють привабливу електоральну нішу та відповідний базовий сегмент електорату, під цінності якого формується політичний міф. За умови достатнього професіоналізму технологів та достатньої ресурсної бази, така модель може бути досить успішною (приклади — Партія зелених України, Команда озимого покоління).

Політична партія має чотири обов'язкові ознаки:

- будь-яка партія є носієм ідеології, особливого бачення суспільства, місця людини в ньому; □
- партія є організацією, довготривалим об'єднанням людей на різних рівнях політики; □
- метою партії є завоювання і здійснення влади одноосібно чи в коаліції; □
- кожна партія намагається забезпечити себе підтримкою тих чи інших соціальних груп.

Партія = ідеологія + організаційна структура + соціальна база і електорат + + методи і засоби діяльності + лідери

За методами і засобами діяльності розрізняють партії парламентського типу і партії авангардистського типу. Парламентські партії діють у межах правового поля своєї держави і використовують лише не заборонені законом методи і засоби (від участі у виборах до пікетувань, демонстрацій). Сьогодні переважна більшість партій у країнах Європи і Америки належать до парламентських. **Для авангардистських партій** характерні радикальніші методи і засоби діяльності, при використанні яких ці партії деколи виходять за межі правового поля держави. Арсенал таких методів досить різноманітний — від організації актів громадянської непокори владі до використання зброї і спроб насильницької зміни існуючого режиму.

2. Політичні та правлячі сили. Політична влада

Політичні сили — формальні або неформальні об'єднання суб'єктів політики, які відображають і захищають інтереси певних соціальних груп і верств населення, а також свої власні інтереси; угруповання, здатні впливати на державну владу, а в певних умовах і захопити її або встановити контроль над нею.

Кожна політична сила — держава, політична партія або блок партій, суспільно-політична організація, рух виникає як природна потреба здійснення захисту економічних, соціальних, політичних і духовно-культурних інтересів певного класу, соціальної групи, національно-етнічного угруповання, прошарку чи верстви населення.

Політичний інтерес виступає певною ціллю, досягнення якої здійснюється в процесі політичної боротьби політичних сил. Політична сила здійснює політичну боротьбу ефективно тоді, коли має свою свідому і організовану соціальну базу — певний соціальний клас, соціальну або соціально-етнічну групу. Та політична сила, яка прагне відображення та захисту інтересів багатьох, різних за своїми політичними та іншими інтересами класів і соціальних груп, має аморфну соціальну базу і, як правило, не досягає успіху в своїй боротьбі, а, навпаки, втрачає на тривалий час або й зовсім політичний вплив на суспільний розвиток. Прикладом цього можуть слугувати деякі компартії, перш за все КПРС, яка, формально прагнучи до відображення і захисту інтересів усіх

класів, соціальних груп та верств населення колишнього СРСР, розгубила свою соціальну базу, а разом з тим свої якості політичної сили і, врешті, зійшла з історичної арени й політичної сцени.

Правлячі сили — частина спектру політичних сил, яка, посідаючи панівне становище в структурі влади, здійснює політичне управління суспільними справами. Провідна роль держави в житті політичного суспільства визначає й провідну роль самих правлячих сил. Погодження інтересів правлячих сил з іншими інтересами в суспільстві — процес складний і здійснюється по-різному в тоталітарних і демократичних політичних режимах, але завжди інтерес правлячих сил видається за загальний народний інтерес.

Функціональна сутність правлячих сил полягає:

- ✓ у забезпеченні панування даних соціальних груп, оптимізації форм, методів їх панування;
- ✓ у досягненні динамічної стабільності суспільства відповідно до своїх ідеалів;
- ✓ у розробці й реалізації стратегії і тактики руху суспільства до поставлених цілей.

Таким чином, правлячі сили це ті, хто нав'язує свою волю іншим. Для реалізації своєї сутності правлячі сили потребують адекватної вимогам часу, просторові і завданням політичної системи, об'єктивних засобів і суб'єктивних умінь.

Важливими характеристиками функціонування правлячих сил є легальність та легітимність їх правління, які забезпечуються через регулювання законодавчої бази та маніпулювання суспільною свідомістю.

Політично контрастною сукупністю суб'єктів є **політична опозиція**. Взаємодія правлячих сил із опозицією формує не тільки політичне життя суспільства, але й самі взаємодіючі сторони.

Слово «опозиція» в перекладі з латинського означає опір. Опір або протидія зловживанням влади являє собою серцевину політичної опозиційної діяльності.

Політична опозиція є альтернативною владою з своїм набором смислових політичних кодів, вибраних в даний момент меншиною в суспільстві, чий інтерес представлений або не представлений в парламенті. Як тільки її смислові коди вибираються більшістю в суспільстві, вона перетворюється на владу і тут же стає уразливою для критики меншини. Не всякий опір можна назвати сьогодні політичною опозицією, а тільки політичну протидію, де діють добре організовані суб'єкти з конкретними політичними вимогами або навіть програмами, що містять одночасно високий альтернативний, евристичний і протестний потенціал, направлений проти політики діючої влади.

Опозиція може бути: лояльною — нелояльною; парламентською — непарламентською; системною — позасистемною.

Наявність системної опозиції обумовлює становлення демократії, оскільки системна опозиція та влада розділяють загальні базові цінності суспільства та дискутують по тактичним питанням і шляхам досягнення спільної мети. Позасистемна опозиція веде до розколу держави або безкінечних політичних конфліктів та криз, оскільки позасистемна опозиція та влада відстоюють принципово різні цінності суспільства та дискутують по стратегічним питанням загальнодержавного курсу.

Об'єктом політики є влада. Влада є однією з фундаментальних засад політичного розвитку суспільства. Вона має правовий, економічний, духовно-ідеологічний характер, існує всюди, де наявні будь-які стійкі об'єднання людей (сім'я, плем'я, держава), тісно пов'язана з політичною сферою, є засобом здійснення і способом утвердження певної політики. Влада є необхідним регулятором життєдіяльності суспільства, забезпечує його розвиток, єдність, керованість, слугує важливим фактором організованості і впорядкованості соціуму. Відносини влади спостерігаємо в сім'ї, у школі, на роботі, у війську, в політичній організації. Важливим фактором появи влади є психологічний, сутність якого полягає у тому, що деякі люди за своєю природою схильні до домінування над іншими людьми. І водночас є люди, які почуваються більш комфортно і спокійно, коли ними керують.

ВЛАДА — це система соціально-економічних відносин між державами, групами людей або людьми з метою нав'язувати свої інтереси іншим. Базисом влади та її обов'язковим елементом є система відносин залежності. В основі залежності лежить асиметрія в розподілі ресурсів, яка веде до нерівних соціально-економічних наслідків (матеріальних, політичних, адміністративних та ін.), як на рівні держави, так і на міжнародному рівні.

Залежно від засобів здійснення розрізняються різні види влади:

1. економічна;
2. соціальна;
3. політична;
4. духовно-інформаційна;
5. сімейна.

Економічна влада - це об'єктивно зумовлені матеріальними потребами життя суспільства відносини, в яких власник засобів виробництва підпорядковує своїй волі волю інших учасників процесу виробництва. Засобами такого підпорядкування можуть бути як безпосереднє володіння власністю, так і контроль над нею, а також кошти, цінні папери, договірні зобов'язання тощо.

Соціальна влада означає розподіл соціальних благ (визначенням статусу різних груп у структурі суспільства, посад, прав та обов'язків, наданням соціальних послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, забезпечення житлом тощо, а також розподілом доходів, різноманітних пільг і привілеїв).

Духовно-інформаційна влада - це організація духовного виробництва в усіх його формах і здійснення інформаційного та ідеологічного впливу. Ця влада реалізується за допомогою засобів духовно-інформаційного впливу на людей (мораль, релігія, ідеологія, мистецтво, наукові знання, інформація про поточні події суспільного

життя тощо). Незаперечною є влада так званих моральних авторитетів - людей з високими моральними рисами, які присвятили своє життя служінню суспільному благу. Та й незаперечна влада кримінальних авторитетів ґрунтується на так званих поняттях - нормах, за якими живе злочинний світ. Найбільшу духовно-інформаційну владу в сучасному суспільстві мають засоби масової інформації - преса, радіомовлення, телебачення, а останнім часом - міжнародна інформаційна комп'ютерна мережа Інтернет.

Сімейна влада побудована на силі авторитету вплив одного або декількох членів сім'ї на її життєдіяльність. Цей авторитет є виявом поваги одних членів сім'ї до інших, результатом визнання їхнього життєвого досвіду, трудових заслуг тощо.

ПОЛІТИЧНА ВЛАДА – це реальна здатність класу (групи, індивіда) проводити свою волю стосовно інших за допомогою правових і політичних норм. Вона є найважливішим видом влади в суспільстві.

Якщо економічну владу умовно можна назвати “владою грошей”, духовну – “владою моралі”, сімейну – “владою авторитету”, то політичну владу – “владою права”. Це зовсім не означає, що політична влада скрізь і завжди здійснюється за допомогою права, однак право є головним засобом її реалізації. Дотримання й виконання норм права забезпечується шляхом як переконання, так і державного примусу.

Політична влада здійснюється

1. державою;
2. політичними партіями і громадсько-політичними організаціями;
3. органами місцевого самоврядування.

Специфіка державної влади полягає в тому, що вона

1. здійснюється спеціальним апаратом;
2. поширюється на всю територію країни;
3. наділена монополією на прийняття законів та застосування примусу.

Характерні ознаки і джерела влади показано на рис.2.

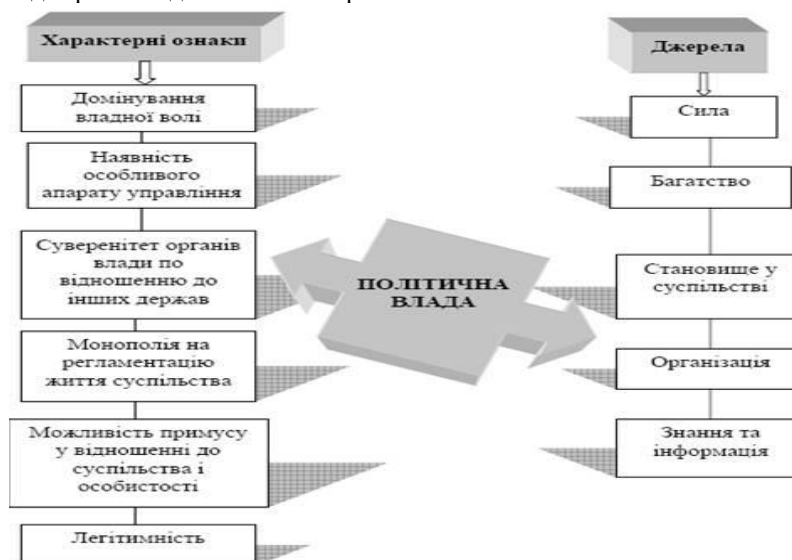


Рис.4.2 - Характерні ознаки та джерела політичної влади

КОНЦЕПЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ – основними є: телеологічна, реляціоністська, системна, біхевіористська, психологічна.

Телеологічна концепція (від грец. *telos, teleos* – мета, результат, кінець) влади характеризує її як здатність досягнення поставлених цілей, одержання намічених результатів. При цьому владу розуміють досить широко – не тільки як стосунки між людьми, а й як взаємодію людини з довкіллям. У межах телеологічної концепції йдеться не тільки про владу людини над людиною, а й про владу людини над природою. Ця концепція наголошує на цілеспрямованому характері влади, проте тлумачить її занадто широко, включаючи в систему владних відносин і природу.

Реляціоністська концепція (від франц. *Relation* – відношення, зв'язок) влади розглядає її як відношення між двома партнерами, коли один із них – суб'єкт – справляє визначальний вплив на іншого – об'єкт. Суб'єктом і об'єктом можуть виступати як окремі індивіди, так і різноманітні групи та організації. Влада – це взаємодія суб'єкта і об'єкта, яка виявляється в тому, що суб'єкт контролює об'єкт за допомогою певних засобів. Такі відносини є конфліктними і складають суть політики.

Існують три основні різновиди реляціоністської концепції влади:

спротиву, яка розглядає владні відносини як такі, за яких суб'єкт долає спротив об'єкта;

обміну ресурсами, яка виходить із нерівномірності розподілу ресурсів у суспільстві і трактує владу як таке відношення, коли суб'єкт нав'язує свою волю об'єкту в обмін на надання останньому певних ресурсів.

розподілу сфер впливу – має на меті пом'якшення недемократичного характеру владних відносин як панування і підкорення. За цією концепцією владні відносини в кожному окремому випадку є пануванням – підкоренням.

На базі цієї концепції визначаються шляхи, методи й засоби впливу на суспільство з метою досягнення соціальної злагоди і забезпечення політичної стабільності.

Системна концепція влади розглядає владу як системоутворююче відношення в політичній системі суспільства. Влада, що в політичній системі виступає як політична влада, з'єднує всі елементи системи в єдине ціле. Влада з'єднує всі елементи політичної системи таким чином, щоб це сприяло збалансованому стану як самої системи, так і суспільства в цілому.

Біхевіористська концепція (від англ. *behaviour* – поведінка) розглядає владу як особливий тип поведінки, за якої одні люди командують, а інші підкоряються. Тому цю концепцію називають ще поведінковою. Вона розглядає владу як відношення панування і підкорення, однак головну увагу зосереджує на особливостях людей, мотивах їхньої поведінки в боротьбі за владу.

Психологічна концепція – пояснює владні відносини психологічними мотивами. В одних випадках постулюється воля до влади як її джерело, в інших – прагнення людини до влади, особливо володіння владою, пов'язуються з необхідністю суб'єктивної компенсації нею притаманних їй фізичних чи духовних вад. Деякі дослідники психологічні основи волі до влади шукають у підсвідомих мотивах, у тому числі сексуальних. Існують також інші концепції влади – інструменталістська, структуралістська, функціональна, конфліктологічна тощо. Кожна з них розкриває якусь особливість чи сторону влади.

ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ – верховенство, публічність, моноцентричність, легальність, кумулятивність.

Верховенство політичної влади полягає в обов'язковості її рішень для інших видів влади, суспільства в цілому. Вона може обмежити вплив інших видів влади, наприклад економічної чи духовно-інформаційної, або й узагалі припинити функціонування окремих їхніх суб'єктів.

Публічність (від лат. *publicus* – суспільний, народний) політичної влади означає її суспільний, безособовий і відкритий характер. На відміну від існуючої в невеликих групах приватної особистої влади, наприклад сімейної, політична влада реалізується від імені і в межах усього суспільства і звертається за допомогою права до всіх його членів.

Моноцентричність політичної влади проявляється в наявності єдиного центру прийняття рішень, які стосуються всього суспільства. Таким центром є держава, її вищі органи. На відміну від політичної влади інші види влади (економічна, соціальна, духовно-інформаційна) є поліцентричними, вони здійснюються багатьма незалежними один від одного центрами – підприємствами, соціальними фондами, засобами масової інформації тощо.

Легальність політичної влади означає її законність, зокрема щодо існування самої влади та застосування нею примусу.

Кумулятивність – (від лат. *cumulatio* – скупчення). Виявом кумуляції є кумулятивний ефект. Стосовно влади кумулятивний ефект проявляється у зростаючому нагромадженні влади та значному посиленні її впливу в результаті взаємодії різних видів і ресурсів влади.

РЕСУРСИ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ – засоби здійснення. Сукупність усіх можливих і фактично використовуваних ресурсів владарювання є *потенціалом влади*.

Врахування ресурсів владарювання і ресурсів спротиву владній волі дає можливість визначити *силу влади*. Різновид ресурсів влади подано на рис.3.



Рис. 4.3 – Ресурси влади

ЛЕГІТИМНІСТЬ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ – (від лат. Legitimus – законний, правомірний) – здатність політичної влади досягти суспільного визнання, виправдання обраного політичного курсу.

Найвідомішою є типологія легітимності М. Вебера, який виокремив три основних типи легітимності політичного панування: традиційний, харизматичний і раціонально-легальний.

Традиційний тип легітимності влади ґрунтується на авторитеті традицій і звичаїв. Влада цього типу встановлюється відповідно до традицій і звичаїв і ними ж обмежується. Підвладні сприймають владу як належну тому, що так було завжди, вони звикли підкорятися владі й вірять у непорушність і священність здавна існуючих порядків.

Харизматичний тип легітимності політичного панування ґрунтується на вірі підвладних у незвичайні якості і здібності, винятковість правителя. Такий тип притаманний суспільствам з невисоким рівнем розвитку демократії і політичної культури його членів. При цьому свідомо культивується велич самої особи керівника, авторитет якого освячує владні структури, сприяє визнанню влади населенням.

Раціонально-легальний тип легітимності політичного панування базується на переконанні підвладних у законності (легальності) й доцільності (раціональності) встановлених порядків та існуючої влади. За цього типу легітимності органи влади та їхні керівники обираються через демократичні процедури й відповідальні перед виборцями, правлять не видатні особистості, а закони, на основі яких діють органи влади й посадові особи. Оскільки він ґрунтується на довірі громадян до держави як політичного інституту, то називається ще інституціональним, на відміну від персоналізованого типу легітимності, пов'язаного з довірою до осіб керівників.

Кожна політична влада виконує ряд **ФУНКЦІЙ** у суспільстві:

1. Регулятивна — спрямовує політичну волю мас на регулювання життєдіяльності суспільства, правотворчість.
2. Інтегративна — полягає в об'єднанні соціально-політичних сил суспільства.
3. Мотиваційна — формує мотиви політичної діяльності, передусім загальнозначущі.
4. Стабілізуюча — націлює на стійкий розвиток політичної системи, громадянського суспільства.

4.3. ГРУПИ СПЕЦІАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ТА ЛОБІЗМ.

Групи спеціальних інтересів – це сукупність індивідів, для яких одні і ті ж заходи викликають односпрямовані зміни корисності, тобто це такі об'єднання людей, які побудовані за принципом добровільності та спільності інтересів, формально чи неформально структуризовані, намагаються задовольнити свої потреби та вимоги шляхом взаємодії з політичними інститутами.

Групи із взаємними і значними інтересами можуть з надлишком компенсувати свої витрати, якщо законопроект, який вони відстоюють, буде прийнятий. Вигоди від прийняття закону будуть реалізовані усередині групи, а витрати розподіляться на все суспільство в цілому. Концентрований інтерес деяких перемагає розпорошені інтереси більшості. Тому відносний вплив груп з особливими інтересами набагато більший їхньої частки голосів. Вигідні їм рішення не були б прийняті в умовах прямої демократії, коли кожен виборець прямо і безпосередньо виражає свою волю.

Важливим аспектом аналізу груп інтересів є їх кваліфікація: Вона допомагає визначити суспільну роль цих груп, передбачити можливі наслідки їх активності.

Критерії класифікації груп інтересів:

- * мета і спрямування групової діяльності;
- * ступінь організованості та відкритості групи.

Відповідно до цих критеріїв виділяють **захисні, проблемні та інституційні, жорстко організовані і розмиті, явні і приховані.**

Таблиця.4.4. Характеристика типів спеціальних інтересів

Типи груп інтересів	Характеристика
Спілки інтересів	Найбільш поширені та типові групи інтересів, які створюють для артикуляції, захисту і задоволення власних потреб та інтересів. Вони мають чітку формальну структуру і визначений правовий статус. До них відносять профспілки, бізнесові спілки, молодіжні, жіночі, етнічні, релігійні об'єднання, товариства споживачів та інші.
Групи тиску	Для захисту своїх інтересів кожна група інтересів використовує певний спосіб тиску на владу.
Лобістські групи чи індивідуальні лобісти	Формально зареєстровані або тіньові об'єднання, спілки, які допомагають певним групам інтересів розв'язувати їх проблеми, використовуючи зв'язки, минулий чи набутий авторитет у «коридорах влади». Активність лобістських організацій зосереджена в законодавчих органах влади. Зазвичай лобісти уникають зайвої публічності і діють у формі тіньових організацій. В США, Канаді, Великобританії лобізм є юридично визнаним, а у Франції – забороненим.

Інституційні групи	Виникають на основі і в межах суспільних інституцій: міністерств, армії, поліції, партійного апарату, церкви. Вплив інституційних груп інтересів на політичну владу є прихованим, а їх активність стає найбільш помітною при розподілі суспільних ресурсів – при обговоренні державного бюджету, встановленні шкали оплати праці, пільг щодо оподаткування.
Проблемні групи	Рухи за громадянські права, за зміну конституції, за надання допомоги вразливим групам населення чи потерпілим від стихійного лиха.
Громадські ініціативи	Добровільні організації, діяльність яких націлена на проведення певних політичних акцій чи прийняття політичних рішень на засадах прямої демократії.

Спільні риси груп інтересів:

- Колективний характер діяльності;
- Добровільність об'єднання;
- Часткове здійснення впливу на владу;
- Відсутність претензій на здобуття політичної влади.

Функції груп інтересів:

- Формулювання різноманітних суспільних інтересів
- Інтеграція груп
- Здійснення тиску на суб'єктів прийняття рішень
- Інформування органів влади про наявні інтереси
- Формування політичних еліт
- Політична соціалізація громадян

Процедура прийняття управлінських рішень у державному управлінні часто пов'язується з таким явищем як лобізм.

Лобізм — це діяльність соціальних груп, які відстоюють свої інтереси, тиск груп на органи законодавчої і виконавчої влади. Спектр форм і методів цивілізованої лобістської діяльності включає: збір інформації, її подання законодавцям; виступи на слуханнях у комітетах, фінансування виборчих кампаній тощо.

Лобізм – це система і практика реалізації інтересів різних груп громадян через організований вплив на законодавчу та адміністративну діяльність державних органів.

Лобізм може проявлятися в різних сферах соціально-економічного життя суспільства, а тому може мати різні види.

Таблиця 4.5. Класифікація видів лобізму

Ознака	Види лобізму
В залежності, в яких галузях влади «вирішується питання»	- законодавче; - виконавче; -судове.
В залежності, в якому управлінському рішенні досягається мета лобіювання	- правотворче; - правозастосовуване; - правоінтерпретаційне.
В залежності від характеру інтересу	- політичний; - соціальний; - фінансово-економічний; - правовий;
Залежно від часу дії	- одноразовий; - - постійний.
В залежності від того, на чию користь «вирішується питання»	- лобіювання різних соціальних груп; - відомче лобіювання; - регіональне лобіювання; - іноземне лобіювання

Основною проблемою є законодавча неврегульованість відносин у сфері лобізму в Україні у порівнянні з іншими країнами. Зокрема, у Сполучених Штатах Америки існує низка нормативно-правових актів, які регламентують діяльність лобістів, надають їм певні права та встановлюють чіткі обмеження. До них слід віднести Федеральний акт США «Про відкритість лобіювання» (Federal Lobbying Disclosure Act), ухвалений 1946 року (зі змінами і доповненнями у 1995 році). У вересні 2007 року Конгрес затвердив інший закон – «Акт чесного лідерства і відкритої влади» (Honest Leadership And Open Government Act), відповідно до якого регулювання лобістської діяльності стало ще жорсткішим. Також легітимним є іноземне лобіювання, яке регламентується Федеральним актом «Про реєстрацію зарубіжних фірм» (Foreign Agents Registration Act), ухваленим 1938 року. Найактивнішими іноземними лобі у Вашингтоні прийнято вважати ізраїльське, китайське, британське, вірменське. Цікаво, що у Вашингтоні не зареєстровано жодної української фізичної

або юридичної особи, яка б лобіювала інтереси вітчизняних компаній або представляла урядові інвестиційні програми на рівні державної влади Сполучених Штатів.

Специфікою української практики лобіювання, як стверджують аналітики, є переважання методів лобіювання через Кабінет Міністрів та Адміністрацію Президента. Це підтверджує кількість висунутих та прийнятих законодавчих ініціатив від відповідних органів. Причиною подібної практики є складність механізмів проходження законопроектів через Верховну Раду та ефективність способів «внутрішнього» лобіювання у Кабінеті Міністрів.

До форм лобістської діяльності у парламенті варто віднести:

- прийняття законів;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, затвердження переліку об'єктів державної власності, які не підлягають приватизації, проекти законів про внесення поправок у Конституцію;
- проведення парламентських слухань, «круглі столи», семінари, конференції, інші заходи, пов'язані з законотворчою діяльністю.

Таблиця 4.6. Сфери, на які впливає лобістська діяльність

Сфера	Сучасний стан	Заходи, що сприятимуть розвитку лобізму
Політична сфера	В сучасній українській системі, відсутня стабільність, сталість та злагожденість в політичних «групах інтересів» та «групах тиску», повністю відсутні умови для створення єдиних «правил гри», що значно гальмує розвиток демократичних процесів в Україні.	1. Зміна пануючої моделі політичної взаємодії, що могла б знайти свій початок в зміні виборчого законодавства та вирішенні питання з політичною формацією України (усунення юридичних протиріч між гілками влади). 2. Створення об'єктивних законів, що регулювали б лобістську діяльність в Україні. 3. Збільшення публічності політичного життя.
Адміністративно-соціальна сфера	Адміністративна сторона лобістської діяльності носить найбільш масовий характер, оскільки саме діяльність адміністративних органів покриває надзвичайно велику сферу впливу. Варто сказати, що діяльність адміністративних органів розглядається через призму взаємодії з громадськістю та суб'єктами соціальної сфери.	1. Залучення широкої громадськості до лобіювання власних інтересів на рівні звернень, прохань та інших документів, що регулюються Законом України «Про звернення громадян». 2. Представництво громадських організацій в колегіальних органах, що приймають соціальне важливе рішення. На думку автора подібний підхід ліквідує ймовірність непрозорого прийняття рішення. 3. Організація прямих діалогів між владними структурами та громадськістю в форматі «круглих» столів, конференцій, громадських слухань.
Економічна сфера	За час переходу України до ринкової економіки дуже чітко прослідковувався процес злиття бізнесу та політики. Влада розглядається як інструмент лобіювання бізнес-інтересів.	1. Відокремлення економічних інтересів від влади. 2. Представлення рівних умов для лобіювання власних потреб в економічній сфері. 3. Профспілки повинні переорієнтувати власну діяльність на лобіювання інтересів трудових колективів та підприємств. 4. Державна політика щодо підтримки малого та середнього бізнесу має акцентувати увагу на створенні умов для малих підприємств для лобіювання власних інтересів у владних структурах.

4.4 БЮРОКРАТІЯ ЯК НАУКОВА КАТЕГОРІЯ: СУТЬ, ОЗНАКИ ТА АТРИБУТИ БЮРОКРАТІЇ.

БЮРОКРАТІЯ (bureaucrasy) (від франц. Bureau - канцелярія і грец. Кратос - влада) - система управління, заснована на вертикальній ієрархії і покликана виконувати поставлені перед нею завдання найбільш ефективним способом. «Бюрократія» часто називають не тільки систему управління, здійснювану спеціальним владним апаратом, а й сам цей апарат. Терміни «бюрократія» і «бюрократизм» можуть також використовуватися в негативному сенсі для позначення неефективної, надмірно формалізованої системи управління.

Бюрократія - особлива форма управління. При цій формі державна влада здійснюється через чиновників. Бюрократія - школа менеджменту, заснована німецьким соціологом Максом Вебером.

Бюрократія - третя, вища форма влади. Перша - традиційна, заснована на традиціях і звичках. Друга - харизматична, заснована на довірі до тих, хто при владі, на вірі в те, що вони володіють особливими якостями: charisma - божий дар. Звідси і чари, чарівність (і чарка).

Бюрократія - особливий соціальний шар. Для цього шару характерні ієрархічність, суворе регламентування, розподіл праці і відповідальності, спеціальну освіту.

Бюрократія - особливий спосіб управління, породжений акціонерної формою підприємства. Це управління, побудоване на принципах раціональності, формалізованості, ієрархії, розподілу праці управління, безособовості та емоційної нейтральності управлінських відносин, підпорядкуванню правилам і задачам діяльності організації.

Бюрократія - особливе ставлення до справи. Для цього відношення до справи характерні формалізм, висування на перший план зовнішньої сторони справи на шкоду істотною.

Похідне поняття - бюрократ. Слово використовується середини XIX століття в трьох значеннях.

Бюрократ - той, хто належить до бюрократії.

Бюрократ - той, хто виконує свої обов'язки формально, формаліст, зволікачів

Вперше поняття «бюрократія» виникло в 1745. Термін був утворений французьким економістом Вінсентом де Гурне, в момент свого утворення слово мало зневажливий сенс - їм малося на увазі, що бюрократи-чиновники забирають реальну владу у монарха (при монархії) або у народу (при демократії).

*Першим, хто продемонстрував гідності бюрократії як системи управління, був німецький соціолог Макс Вебер. Він запропонував розуміти під нею раціональну роботу установ, в якій кожен елемент працює максимально ефективно. Після цього в ситуаціях поганої роботи чиновників (тяганина, яка вимагає оформлення багатьох зайвих документів і довгого очікування рішення) стали вести мову **не про бюрократію, а про бюрократизм**, розвівши два цих поняття. Якщо спочатку поняття «бюрократія» вживали тільки у зв'язку з урядовими установами, то зараз його використовують при визначенні будь-якої великої організації, що має великий і розгалужений штат управлінців («корпоративна бюрократія», «профспілкова бюрократія» та ін.)*

Ознаки бюрократії. Описуючи ідеальну бюрократичну організацію, Вебер виділив кілька її типових особливостей. Найважливішими з них є:

1. Спеціалізація і розподіл праці. Кожен співробітник має певні обов'язки і сферу діяльності, які не можуть дублювати сферу повноважень інших членів організації.

2. Вертикальна ієрархія. Структуру бюрократичної організації можна порівняти з пірамідою: більшість знаходиться в її підставі, а меншість - у верхній частині. Кожна людина, що входить в цю вертикальну ієрархію, керує нижчими людьми і в свою чергу, підпорядковується вищим, завдяки чому здійснюється контроль за діяльністю кожного елемента організації.

3. Чіткі правила. Діяльність кожного члена організації регламентована правилами, мета яких - це раціоналізація всього процесу управління. В ідеалі ці правила повинні зробити передбачуваною діяльність кожного працівника і всієї організації. Хоча правила і можуть видозмінюватися, в цілому вони повинні бути стійкі протягом довгого часу.

4. Знеособленість взаємин. В ідеальній бюрократії особисті симпатії, почуття і переваги не грають ролі. Цей принцип є єдиним для взаємин усередині організації, і в її відносинах із зовнішніми для організації партнерами. Умовою ідеальної бюрократії також є те, що набір нових співробітників проводиться на основі відповідності певним об'єктивним критеріям незалежно від особистих знайомств і прихильностей.

Безліч правил, які охоплюють всю діяльність чиновників, з одного боку, істотно обмежують їх ініціативу і творчість, але, з іншого боку, оберігають клієнтуру від особистого свавілля співробітників. Знеособлений підхід до підбору персоналу дозволяє підібрати людей, що володіють стандартною підготовкою та компетентністю, хоча при цьому великий ризик відбракувати нестандартно мислячих і талановитих кандидатів на посаду.

Бюрократія як соціальна загроза. Існує небезпека виродження бюрократичних систем управління, коли вони не підвищують, а гальмують ефективність своєї діяльності.

Вчені виділяють три основні проблеми, що породжуються бюрократичною організацією управління.

1. Відчуження від людини. Бюрократія покликана вирішувати проблеми людей. Знеособленість підходу до клієнтів допомагає дотримуватися їх рівноправність, однак позбавляє при цьому людей їх унікальності. Будь-яка проблема підлаштовується під єдиний для всіх шаблон і вирішується прийнятим раніше чином. У результаті відбувається дегуманізація і перетворення людини в стандартне «справа» на столі у чиновника.

2. Ритуалізм. Стандартна процедура прийняття рішень часто, проходячи всі необхідні інстанції та узгодження, займає стільки часу, що саме рішення стає вже застарілим і непотрібним. Для опису цієї ситуації Р. Мертон ввів спеціальний термін - «бюрократичний ритуалізм», що означає таке охоплення правилами і законами, яка ставить під загрозу досягнення цілей організації.

3. Інерція. Хоча бюрократія створюється для вирішення певних проблем, це не означає, що коли ці проблеми будуть вирішені, то організація перестане існувати. Як і будь-яка інша організація, бюрократія прагне до самозбереження, але на відміну від інших структур, бюрократична має більший досвід і великі можливості

для того, щоб не допустити свій розпуск. У результаті бюрократична організація може функціонувати вже незалежно від раніше поставлених перед нею цілей.

Учені трактують бюрократію як ієрархічну систему державних інституцій та чиновників-адміністраторів, яка забезпечує чіткість і ефективність діяльності адміністрації та раціоналізоване управління суспільством.

Бюрократична організація функціонує на таких засадах:

1. Розподіл функцій між чиновниками згідно із законами та статутами.
2. Захищеність офіційних осіб у разі здійснення своїх функціональних обов'язків.
3. Організація ієрархічної субординації всередині державного апарату.
4. Відбір службовців на певній системі підготовки кадрів.
5. Ефективність, яка досягається завдяки суворому розподілу обов'язків між членами організації, що дає можливість використовувати висококваліфікованих спеціалістів на керівних посадах.
6. Оплата праці на твердій регулятивній основі відповідно до службових рангів.
7. Можливість забезпечення позитивного статусу держслужбовців.
8. Багаторічний професійний вишкіл, створення дієвого механізму просування держслужбовців ієрархічною драбиною відповідно до рівня компетенції і знань.

Кожна бюрократична організація в процесі життєдіяльності під впливом змін ціннісних орієнтацій людей, удосконалення організаційної структури управління, спричиненого впровадженням нових технологій, умовами конкуренції, темпами суспільних трансформацій, змушена шукати більш новітні стратегії і методи змін.

Бюрократія – це типовий приклад легального панування. Вона заснована на таких принципах:

- 1) існування певних служб, а тому і компетенцій, суворо визначених законами і правилами так, що їхні функції чітко розмежовані, як і влада приймати рішення з метою розв'язання відповідних завдань;
- 2) захист службовців при виконанні ними функцій відповідно до того чи іншого статусу (незмінність суддів" наприклад). Як правило, службовцем стають на все життя, державна служба стає головною професією, а не другорядним заняттям, що доповнює основну роботу;
- 3) ієрархія при виконанні функцій, що передбачає чітку адміністративну ієрархічну структуру з керівниками і підлеглими, з домінуючим напрямом руху інформації і розпоряджень зверху донизу; часто-густо в цій структурі панує єдиноначальність, а не колегіальне керівництво, спостерігається тенденція до максимальної централізації влади;
- 4) підбір кадрів відбувається за конкурсом після складання іспитів або за перевагою дипломів, що вимагає від кандидатів на посаду відповідної спеціальної освіти. Як правило, функціонер призначається (інколи обирається) на основі вільного підбору на контрактних засадах;
- 5) регулярна оплата праці службовців у вигляді фіксованого заробітку та надання пенсії після закінчення державної служби; розміри платні встановлюються відповідно до штатного розкладу" з урахуванням внутрішньої адміністративної ієрархії та рівня відповідальності службовця;
- 6) право контролю з боку адміністрації за роботою підлеглих (скажімо, створенням контрольної дисциплінарної комісії);
- 7) можливість просування по службі на підставі оцінки за об'єктивними критеріями, а не на власний розсуд адміністрації;
- 8) повне відокремлення виконання функцій від особистості службовця, оскільки жодний чиновник не може бути власником своєї посади або засобів управління.

Об'єктом аналізу при вивченні бюрократизму є:

- протиріччя, що виникають при реалізації функцій управління;
- управління як процес праці;
- інтереси соціальних груп, що беруть участь в бюрократичних відносинах.

Формування бюрократії. Бюрократія може формуватися кількома способами:

1. Бюрократична структура виростає навколо видатного лідера. Цей спосіб Вебер визначив як «рутинізація харизми». Зміст його полягав у тому, що група людей, об'єднана навколо яскравої особистості, поступово перетворюється на бюрократичну структуру, яка своєю метою бачить впровадження в суспільстві ідей і поглядів свого лідера. Прикладом може бути бюрократизація створеної В. І. Леніним партії більшовиків.

2. Бюрократична структура виникає навколо групи людей. У цьому випадку вона з самого початку свідомо створюється для виконання певних цілей і завдань. Наприклад, при утворенні корпорації (акціонерного товариства) власники капіталу наймають професійних керуючих для керівництва фірмою. Саме таким чином формуються державні та корпоративні бюрократичні системи.

3. Джерело бюрократичної структури - вже існуюча бюрократична організація, при цьому нова структура зазвичай виділяється з уже існуючих. Так відбувається, коли виникає нове поле діяльності і поступово утворюється новий відділ або департамент, який ним займається.

4. Джерело створення бюрократії - своєрідне «політичне підприємництво». Це відбувається, коли група людей, яка дотримується певних поглядів і спільними зусиллями захищають їх, створюють бюрократичну

систему, члени якої займаються політичною діяльністю як професією. Саме так сформувалися більшість політичних партій.

Розвиток бюрократії при еволюції суспільства. Хоча термін «бюрократія» виник тільки в 18 в., Самі бюрократичні структури існували задовго до цього.

Бюрократія почала розвиватися вже в найдавніших державах, де відбувалася професіоналізація управління. Бюрократизація управління була однією з відмінних рис Стародавнього Єгипту і Римської імперії. Яскравим прикладом бюрократичної влади в добу буржуазних товариств вважається імператорський Китай, де існувала екзаменаційна система відбору кандидатів на пост чиновників, багатоланкова ієрархія чиновників різних рангів і величезна влада чиновників-бюрократів над підданими.

Хоча в епоху буржуазних революцій бюрократизм і намагалися неодноразово знищити, побудувати систему управління без її професіоналізації зазвичай виявлялося неможливим. Тому до цих пір бюрократичні структури не тільки зберігаються, але навіть посилюються через ускладнення процесів управління. Прикладами бюрократії є організація управління в уряді, збройних силах, корпораціях, лікарнях, судах, школах і т.д.

Види бюрократії:

Апаратна (класична) бюрократія повністю відповідає моделі Вебера.

При такому типі бюрократії працівники управління вельми слабо використовують професійні знання, оскільки їх основний обов'язок - виконання загальних управлінських функцій і вони обмежені рамками своєї ролі в організації.

Основними **перевагами** апаратної бюрократії є:

- 1) стабільність функціонування організації та органів її управління;
- 2) чіткий розподіл праці;
- 3) стандартизація та уніфікація всієї діяльності, що знижує ймовірність помилок;
- 4) скорочення часу рольового навчання працівників управління;
- 5) формалізація, що забезпечує стабільність і злагодженість роботи;
- 6) централізація, що гарантує надійність управління.

Апаратної бюрократії притаманні такі **недоліки**:

- небезпека виникнення бюрократизму;
- відсутність достатньої мотивації;
- неповне використання розумових здібностей та психологічних особливостей працівників;
- неефективність в умовах, що змінюються і при виникненні нестандартних ситуацій, оскільки часто приймаються неадекватні і несвоєчасні управлінські рішення.

Апаратна бюрократія становить основу управління в міністерствах і відомствах, в більшості установ державного або муніципального управління, може бути основою управління в організаціях зі стабільною структурою і що мало змінюються відносинами із зовнішнім середовищем.

Професійна бюрократія

Професійна бюрократія припускає у керуючих наявність глибоких теоретичних і практичних знань у вузьких областях діяльності, обмежених рольовими вимогами.

Перелічимо основні характеристики діяльності професійних бюрократів:

- високі ступені спеціалізації і компетентності;
- облік не тільки процесу управління, а й умов його протікання;
- менша формалізованість (порівняно з апаратною бюрократією);
- велика свобода в прийнятті управлінських рішень в рамках своєї ролі, так як вищий керівник не настільки обізнаний у вирішенні вузьких, специфічних питань діяльності;
- групування робочих місць за функціональним і ієрархічним принципам і централізоване прийняття управлінських рішень.

Для професійної бюрократії характерні такі **переваги**:

- можливість вирішення неординарних завдань, що вимагають застосування професійних знань;
- вельми висока мотивація працівників на досягнення організаційних і групових цілей, а не тільки особистих; •
- ослаблення контролю вищого керівництва за діяльністю, що дає більшу свободу для творчого вирішення проблем управління.

Варто відзначити **недоліки** професійної бюрократії:

- ефективність її різко знижується, коли організація функціонує в незмінних умовах, а основні її компоненти не піддаються постійному впливу зовнішнього середовища;
- підбір, розстановка і забезпечення функціонування працівників набувають особливого значення, так як рівень їхнього професіоналізму повинен бути вельми високим. Це передбачає додаткові витрати на навчання працівників управління;
- ускладнюються форми застосування влади: крім влади примусу і винагороди тут повинні активно використовуватися експертна та інформаційна влада.

Адхократія

Адхократія як форма бюрократичного управління виникла порівняно недавно в 70-ті рр. XX століття. Термін походить від лат. *ad hoc* - спеціальний і греч. *kratos* - влада. А. Тоффлер використовував його для позначення організаційної структури, основу якої складають тимчасові робочі групи, створювані для вирішення однієї задачі або проєкту.

Адхократія - це апарат управління, швидкозмінна адаптивна структура, що організовується навколо проблем, які вирішуються групами фахівців з різними професійними знаннями, підібраних відповідно до ситуації.

Адхократія відрізняється від ідеальних бюрократів Вебера відсутністю чіткого поділу праці, чіткої ієрархії, мінімальною формалізацією діяльності, швидким реагуванням на будь-які зміни в усіх компонентах організації та зовнішньому середовищі.

Девізадхократії - максимальна гнучкість і адаптивність по відношенню до ситуації, що змінюється.

Адхократія позбавлена багатьох недоліків, властивих бюрократії, найбільш ефективна в сучасних умовах і має перспективне майбутнє.

4.5. ЕКОНОМІКА БЮРОКРАТИЧНИХ СТРУКТУР ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕСУРС

Одним з напрямків теорії суспільного вибору є *економіка бюрократії*. Законодавчі органи створюють виконавчі, а вони, у свого чергу, - великий апарат для виконання різноманітних функцій держави, що торкаються інтересів виборців. Виборці, що проголосували за депутатів, виявляються в безпосередньому підпорядкуванні у бюрократів (Рис.4.4.)

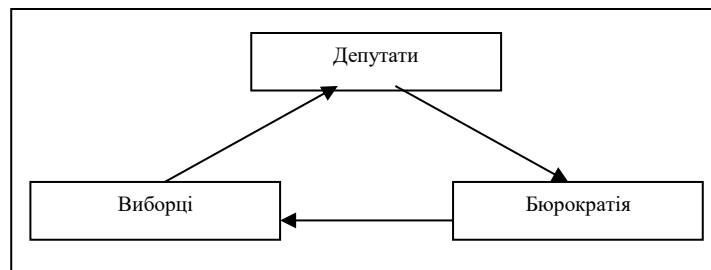


Рис. 4.4 Зв'язок виборців та бюрократів

Економіка бюрократії відповідно до теорії суспільного вибору — це система організацій, що задовольняє як мінімум два критерії: по-перше, вона не виробляє економічні блага, що мають ціннісну оцінку, і, по-друге, отримує частину своїх доходів із джерел, не пов'язаних із продажем результатів своєї діяльності.

Після виборів здійснюється ряд заходів, спрямованих на зміну цілей чи масштабів діяльності попереднього уряду. Ці заходи носять особливо радикальний характер, якщо до влади приходить партія, що до цього знаходилася в опозиції.

Політико-економічний цикл - цикл економічної і політичної активності уряду між виборами. Починаються спроби по скороченню дефіциту державного бюджету, згорянню непопулярних програм, перебудові роботи державного апарата. Знову люди, які прийшли до влади намагаються виконати хоча б частину передвиборчих обіцянок. Однак потім активність знижується доти, поки падіння популярності нового уряду не досягає критичного рівня. З наближенням наступних виборів активність уряду зростає. Якщо відкласти на осі абсцис час, а на осі ординат — активність уряду, то описаний цикл у загальному виді буде виглядати приблизно так (Рис.4.5.).

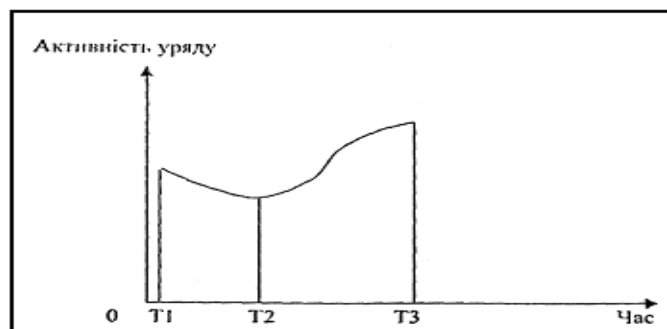


Рис.4.5. Економічний цикл.

Відрізок T1, T2, відображає падіння популярності уряду, відрізок T2, T3, — нарощування активності, пов'язане з підготовкою майбутніх виборів. Доцільно відзначити, що пік нової активності не повинен

знаходитися занадто далеко від майбутніх перевиборів, інакше виборці встигнуть забути про період активної діяльності уряду.

При цьому бажано, щоб рівень активності в точці Т3 був не нижче активності попереднього уряду в точці Т1. Загальний **політико-економічний цикл** може включати ряд більш дрібних підциклів, що у цілому вписуються в зазначену закономірність

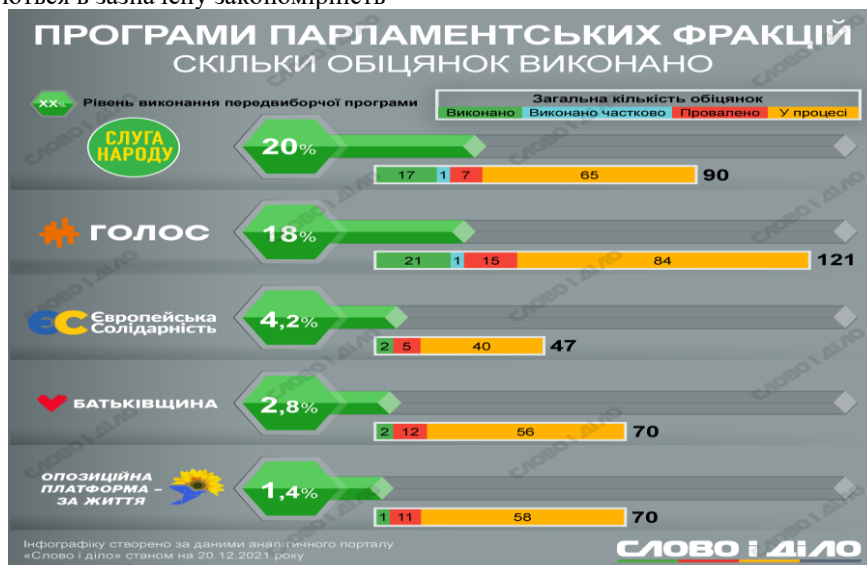


Рис.4.6 – Виконання обіцянок парламентськими фракціями станом на 12.2021 р.

У суспільстві (виборному органі) відсутній раціональний підхід, порушується принцип транзитивності переваг. Подібну ситуацію Ж.Кондорсе назвав **парадоксом голосування**. Подальший розвиток ця проблема одержала у роботах К. Ерроу. **Парадокс голосування** — це протиріччя, що виникає внаслідок того, що голосування на основі принципу більшості не забезпечує виявлення дійсних переваг суспільства щодо економічних благ.

Адміністративний ресурс — бар'єр вступу на політичний ринок, своєрідний прояв монополізму на ньому.

Адміністративний ресурс — це можливість використання політичними силами, партіями і кандидатами на виборах їх політичного становища або зв'язків з урядовими установами з метою впливу на результати виборів. Одним із широко використовуваних видів недобросовісної конкуренції є використання адміністративного ресурсу в бізнесі.

Вперше термін вжито 9 серпня 1995 Дмитром Ольшанським, директором Центру стратегічного аналізу і прогнозу. Перед виборами в Державну думу він представив журналістам рейтинг партій, в числі врахованих параметрів там згадувався «показник адміністративного ресурсу». Поняття адміністративного ресурсу з'явилося ще раніше на Заході. Теорія суспільного вибору (англ. Public Choice Theory) аналізує економіку бюрократії та формування адміністративного ресурсу

Адміністративний ресурс — це можливості і засоби, які використовує бюрократія для обслуговування інших цілей, а не тих, для яких ці кошти і можливості призначені.

Адміністративний ресурс є тільки одним з чинників, що визначають результати виборів, які залежать також від ідеології партії чи кандидата і використовуваних політичних технологій (PR, політичні кампанії та ін.).

Основні способи використання адміністративного ресурсу на виборах:

➤ Мобілізація організаційних і фінансових ресурсів. Влада може чинити тиск на підприємців з метою фінансування деяких «обраних» кандидатів і партій.

➤ Выборче тлумачення і застосування законів для підтримки деяких кандидатів шляхом перешкоджання опонентам. Владаю можуть практикуватися часті податкові перевірки, обшуки і арешти як самих кандидатів, так і підприємців, які надають їм фінансову підтримку може чинитися тиск на судову систему.

➤ Влада може змусити переглянути результати виборів, якщо перемає кандидат-противник; можна також виключати з голосування групи людей, які можуть проголосувати проти підтримуваних урядом кандидатів.

➤ У хід можуть бути пущені контрольовані урядом організації, такі як армія, в'язниці, лікарні, школи тощо — вони можуть бути залучені для збору підписів та ін. З їх допомогою можна чинити тиск на виборців (включаючи самих співробітників цих організацій).

➤ Перерозподіл бюджетних коштів. Влада може підкупити електорат побічно: виплачуючи борги по зарплаті і пенсії, індексувати зарплати і пенсії перед виборами тощо Федеральна влада можуть контролювати уряди регіонів виділенням цим регіонам додаткових коштів.

➤ Контроль над засобами масової інформації. Глави держав або регіонів можуть отримувати безкоштовний ефірний час, наказувати ЗМІ ті чи інші теми новин, з'являючись в ефірі, таким чином, частіше за інших учасників виборів

і обходячи обмеження на час передвиборної реклами в ЗМІ, накладені законом на всіх кандидатів. Цей метод був широко використаний в президентських виборах в Росії 2004 року.

➤ Фальсифікація підсумків голосування. Можуть використовуватися бюлетені від імені громадян, що не голосували, знищуватися бюлетені з голосами за опонентів, бюлетені можуть замінюватися. Також владою може контролюватися персонал, що виробляє підрахунок голосів, і можуть не допускатися на вибори незалежні спостерігачі.

Адміністративний ресурс – це здатність кандидата будь-якого рівня, залучитися підтримкою діючої влади та її інституцій, як центральних так і місцевих. Все це виглядає дуже добре, тому що це дає змогу отримати майже «безкоштовних» агітаторів з числа працівників «бюджетної» сфери, залучитися підтримкою провладних ЗМІ, які щедро будуть прощтовхувати у своїх ефірах та газетних шпальтах, так звану «джинсу».

Також досить важливою складовою даних переваг, є те що майже в усіх країнах СНД (Україна не є винятком), є досить «розмитою», складова виборчого законодавства, яка регулює що є підкупом виборців, а що ні.

Стосовно можливості фальсифікації результатів виборів, більшість дослідників схиляється до того, що ці «можливості» у народній свідомості дещо перебільшені. Як правило, фальсифікація просто робить перемогу одного з кандидатів, а поразку іншого – більш нищівною.

Також останнім часом, стала досить розповсюдженою, технологія «кандидатів – двійників», коли разом з самим рейтинговим кандидатом – балується його повний тезка, який здебільшого є пересічним громадянином.

Щодо недоліків технології використання адміністративного ресурсу, то тут можна виділити такі:

- Перш за все треба розуміти, що справу доведеться мати з державними чиновниками. При їх недостатній мотивації, вони знають дуже багато методів як увімкнути ІБД (імітацію бурхливої діяльності), тому кампанії, які спираються на адміністративний ресурс – ні в якому разі не можна назвати дешевими.

- Велику увагу треба приділяти підконтрольним ЗМІ, які можуть з великим «завзяттям» розв'язати бурхливу кампанію з дискредитації політичних опонентів. Що теж не є правильним, тому що така кампанія, сприяє зростанню впізнаваності опонента і згодом може запрацювати на його лояльність та популярність.

- Для того щоб напругу асоціювати себе з владою, потрібно чітко усвідомлювати ступінь лояльності виборців до діючої влади. У разі помилки, можна перенести на себе увесь той негатив, який виборці традиційно асоціюють з діючою владою.

Методи боротьби з адміністративним ресурсом

Методів боротьби з адміністративним ресурсом не так багато, але серед них можна виділити досить дієві та ефективні.

Серед найбільш дієвих можна виділити:

- Прив'язка усіх негативних дій влади до конкретного кандидата, який її уособлює.
- Намагання зіпсувати відносини місцевої та центральної влади.
- Протиставлення однієї еліти іншій.
- Розкол бюрократичного апарату, який працює на конкретного кандидата.
- Створення гучних інформаційних приводів, які «переб'ють» інформаційні приводи діючої владної команди.

У залежності від відношення до закону адміністративний ресурс можна назвати м'яким і прямим або жорстким. Про м'який адмінресурс говоримо тоді, коли владні повноваження чи владний вплив застосовуються без чіткої суперечності із законом: це може бути чи опосередкований вплив висловлювань владних осіб на підлеглих через висловлювання або власну позицію (скажімо, висловлення керівниками різних рівнів симпатій під час виборів може мати своїм ефектом відповідну позицію або навіть дії підлеглих), це може бути також виконання владних функцій відповідно до закону, але з чітким розрахунком впливу на осіб чи соціальні групи з метою досягнення не передбачених владними повноваженнями функцій (наприклад, здійснення соціальних виплат перед виборами з метою здобути прихильність електорату).

Можливі і інші форми та вияви такого м'якого адміністративного ресурсу. Зрештою, можемо сказати, що такий адміністративний ресурс певною мірою присутній навіть у демократичних суспільствах. Наприклад, президентські перегони 2004 року між Бушем і Кері у 2004 році відзначалися тим, що Буш, обіймаючи посаду президента, мав можливість створювати більше інформаційних приводів як глава держави, а відтак частіше перебувати у полі зору виборців. М'який адмінресурс важко піддається контролю, законодавчому врегулюванню та протистоянню. Разом із тим м'який адміністративний ресурс не чинить значного і прямого впливу на виборчу кампанію, тобто не може виступати вирішальним чинником виборчого процесу.

Натомість **жорсткий адміністративний ресурс** – це використання владних повноважень для досягнення цілей, не передбачених законом, із порушенням законодавства. Жорсткий адміністративний ресурс проявляється у формі впливу на підлеглих, виборців, інших членів учасників політичного процесу з боку владних осіб за допомогою примусу чи переконання у формі винагороди (підвищення в кар'єрі, надання пільг, грошова винагорода тощо) або покарання (звільнення з роботи, перевірки контролюючих органів тощо).

Жорсткий адміністративний ресурс в Україні найбільше проявився стосовно управлінського апарату, працівників бюджетних осіб, бізнесових структур, засобів масової інформації, політичних конкурентів, членів виборчих комісій, судів тощо.

Основними перешкодами на шляху до застосування жорсткого адміністративного ресурсу можуть стати:

- 1) ефективне законодавство, у якому прописані всі можливі форми і вияви адміністративного ресурсу, способи їх виявлення, фіксації, механізми і форми покарання за них;
- 2) наявність політичної системи, яка забезпечує конкурентність виборчого процесу, що в свою чергу зумовлює взаємоконтроль між учасниками виборів;
- 3) високий рівень правової та демократичної освіти і свідомості учасників виборчого процесу, в першу чергу – представників органів влади, членів виборчих комісій, а також безпосередніх суб'єктів виборчого процесу – кандидатів, представників партій та блоків.
- 4) наявність незалежного судочинства, здатного адекватно реагувати і приймати правові рішення стосовно фактів порушень виборчого законодавства, до яких належить і жорсткий адмінресурс;
- 5) незалежні, ефективні і впливові засоби масової інформації, що здатні активно і об'єктивно висвітлювати факти застосування адміністративного ресурсу;
- 6) фаховість, розвинутість і впливовість мережі моніторингових організацій, що здійснюватимуть спостереження за виборчим процесом, фіксуючи застосування адміністративного ресурсу, звертаючи на них громадську увагу, а також інформуючи про них суб'єктів виборчого процесу, підштовхуючи їх до політичних і юридичних дій для протидії адміністративному ресурсові.