

УДК 321.7:351

М. Буник

ДЕМОКРАТИЧНІСТЬ ЯК КРИТЕРІЙ ОЦІНКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто демократичність як критерій оцінки адміністративної діяльності. Запропоновано ознаки демократичності для адміністративних структур, базуючись на основних моделях демократії (процесуальній, елітарній, плюралістичній, соціальній і учасницькій).

Ключові слова: демократія, моделі демократії, бюрократія, адміністративна діяльність, адміністративний аудит.

Загально визнаними критеріями оцінки функціонування адміністративних структур є їх ефективність і результативність. Перевірка діяльності адміністративних структур за критеріями ефективності і результативності під загальною назвою аудит адміністративної діяльності здійснюється у країнах Північної Америки та Європи, починаючи з середини ХХ ст.

Досягнення поставлених цілей із мінімальними затратами є критерієм звичним і зрозумілим, однак, як свідчить досвід функціонування публічних управлінських структур, – недостатнім. Демократичні суспільства, чий інтерес покликаний втілювати в життя адміністративні структури, вимагають від них не тільки ефективного виконання поставлених завдань, але й відповідності їх діяльності демократичним цінностям та нормам цих суспільств. Досягнення поставленої цілі не може відбуватися за будь-яку ціну, ціль не може виправдовувати будь-які засоби. Адміністрації повинні бути не просто ефективними і результативними, але й демократичними.

Чи може бути критерієм оцінки діяльності адміністративних структур демократичність? Як можна виміряти демократичність адміністрацій?

Ряд західних політологів і соціологів намагалися визначити основні ознаки демократичності. Р. Даль, А. Пшеворський, К. Боллен, Р. Джекмен та інші запропонували низку атрибутів (ознак), за якими на їх думку потрібно визначати демократичність. Так, наприклад, Р. Даль відносить до основних ознак демократії здійснення влади виборними урядовцями, вільні і чесні вибори, право змагатися за здобуття урядових посад, загальне виборче право, наявність асоціацій, що діють автономно, свободу висловлювань, альтернативну інформацію, інститути, що забезпечують участь народу у прийнятті рішень [1]. К. Боллен визначає демократичність за “рівнем мінімізації політичної влади еліт і максимізацією влади не-еліт” [2]. Усі ці та інші подібні ознаки стосуються насамперед суспільств загалом або їх політичних складових, а не адміністративних структур. Адміністративні структури розглядалися переважно як технічні (інструментальні) складові демократичного врядування і залишалися поза увагою.

Тракування адміністрацій як технічної складової демократичного врядування сформувалося в кінці ХІХ ст. Воно базується на теоретичному виокремленні функцій управління і його диференціації від політики, що утвердилося в науці завдяки В. Вільсону. В. Вільсон окреслив модель, за якою управління є “частиною політичного життя тільки тою мірою як методи бухгалтерського обліку є частиною

життя суспільства, тільки тою мірою, як машина становить невід'ємну частину виробничого процесу" [3].

Пізніше ця ідея знайшла розвиток у моделі раціональної бюрократії М. Вебера. Бюрократія, за М. Вебером, передбачає чітке визначення сфери компетенції управлінської установи з конкретним розподілом регулярних службових обов'язків та владних повноважень, застосування яких обмежується чіткими правилами загального неодноразового спрямування. Бюрократія має форму ієрархічної структури, призначення і просування на посади в якій відбувається на основі відповідної освіти і процедури. Саме така побудова адміністративного апарату здатна, подібно до машини, виконувати швидко, точно і незаангажовано поставлені перед нею завдання [4].

При такому технічному трактуванні адміністративного апарату (бюрократії) питання демократичності управління не стоїть. Демократія як висловлення волі народу реалізується в сфері політики через вільні дискусії та чесні вибори, через право обирати і бути обраним. Управління немає своєї волі, воно служить винятково інструментом реалізації волі народу, відповідно воно знаходиться поза політикою і поза демократією.

Це не означає, що функціонування бюрократії не залежить від демократії і навпаки. Вже сам М. Вебер показав, що і демократія, і бюрократія розвиваються в руслі загальної тенденції сучасності до раціоналізації суспільного життя. Бюрократизація відбувається паралельно з демократизацією і є супроводжуваним явищем модерних масових демократій. Впровадження принципів демократичного правління, що "ґрунтується на припущенні однакової фаховості всіх для ведення спільних справ" і "мінімізує об'єм наказової влади" [5] веде до усунення феодальних, родових і плутократичних привілеїв і пов'язаного з ними управління. Замість управління знаті впроваджується управління бюрократії, яке здійснюється професійними службовцями на постійній основі, згідно із особистими якостями, чітко встановлених правил поведінки і відповідної оплати.

Проте бюрократія не функціонує автоматично на демократичних принципах. Модель бюрократії М. Вебера може реально "працювати" тільки під жорстким демократичним контролем. За відсутності цього контролю здійснення управлінських повноважень бюрократією призводять до "природного" зміщення її ролі від простого службового управління справами до вираженого панування. Бюрократія усуваючи стану нерівність попередніх епох сама набуває типу становості, заперечуючи таким чином принципи демократії, впровадження яких її породило, і дотримання яких забезпечує її ефективне функціонування. Тому життєздатність демократії безпосередньо залежить від функціонування бюрократії, від демократичного контролю над нею, від її (бюрократії) демократичності.

Які ж ознаки демократичності адміністративного апарату і як їх визначати?

Щоб відповісти на це запитання скористаємося ознаками демократичності, які виділяють для суспільства чи держави загалом і модифікуємо їх для управлінського апарату. Для цього розглянемо окремі моделі демократії, які, на нашу думку, відображають основні ознаки демократичності. Такими моделями є процедурна, елітарна, плюралістична, соціальна і учасницька демократії.

Процедурна модель демократії передбачає, що основною ознакою демократичності є існування правил (процедури) і їх дотримання. Оскільки при демократії основним способом волевиявлення громадян та інструментом контролю за владою є вибори, то відповідно процедура виборів (голосування) є визначальною.

Процедура є легітимуючим чинником демократичної системи [6]. Якщо процедура виборів визнається справедливою, справедливими визнаються і результати виборів. Чітке прописування і дотримання процедури проведення виборів передбачає інформацію про те, хто і як голосує, хто має право виставляти свою кандидатуру, хто і як проводить підрахунок голосів, який порядок оскарження рішень, яка визначена частота проведення виборів, які правила ведення агітації вважаються визначальною ознакою демократичності.

В широкому значенні процедурна демократія – це життя за правилами, це панування закону. Правила чи закони встановлюють обмеження як для простих громадян, так і для тих, хто має владу. Тобто демократія як процедура, як сукупність законів, хоча і не є владою народу в буквальному значенні, вона обмежує будь-яку владу. “Панують закони”, а не люди, авторитети чи керівництво. Точніше: закони не панують, вони є просто нормами. Панування і влади більше немає взагалі. Той, хто має владу чи панує, діє “на основі закону” чи “від імені закону” [7].

Існування процедур, особливо складних і чітко прописаних процедур прийняття рішень, має і безпосереднє практичне значення, оскільки обмежує можливість зловживання владою. Що складніша процедура, що більше людей залучені до прийняття рішення, то важче просувати окремі приватні інтереси на шкоду громадським.

Які з цих ідей можна використати для оцінки адміністративної діяльності? Вибірність службовців не є типовою для адміністративної діяльності. Проте встановлення і дотримання чітких процедур заміщення вакантних посад (особливо керівних) може бути ознакою демократичності. За цього процедура повинна передбачати врахування думки колективу, в якому здійснюється призначення. Визнання колективом авторитету керівництва є таким самим легітимуючим чинником, як голосування на виборах.

Важливою ознакою демократичності може бути також детальне визначення правил поведінки, повноважень, обов'язків службовців та їх дотримання. Порушення встановлених правил, виникнення “нестатутних” відносин, що проявляється у перекладанні відповідальності на інших, додатковій, не прописаній в обов'язках, роботі, різного роду приватних дорученнях підлеглим, повинні розглядатися як відхилення від демократичності. Утворені внаслідок таких відхилень неформальні ієрархії становлять пряму загрозу демократичному врядуванню.

Процедура прийняття рішень в адміністративній структурі теж має важливе значення. Відкрита і зрозуміла процедура прийняття рішень запобігає утворенню корупційних схем і домінуванню приватних інтересів над публічними, як у конкретній адміністрації, так і громаді загалом.

Елітарна модель демократії важливу роль у функціонуванні демократії відводить еліті. Вважається, що еліта, лідери різних груп організованих інтересів мають вищий рівень освіти, більш зацікавлені і обізнані у суспільних справах, більш толерантні та схильні до компромісів. Саме вони є носіями демократичних цінностей, і відповідно гарантом збереження демократичного порядку, тоді як пересічна особа є більш імовірним носієм антидемократичної ідеології [8].

Еліта, за цією моделлю, формує суспільні цінності, розробляє шляхи суспільного розвитку, висуває кандидатів на провідні посади. Народ на виборах погоджується або не погоджується з пропозиціями еліти. Процедура виборів тут розглядається насамперед як механізм відбору кращих і контролю за елітою.

Гарантом збереження демократії є самообмеження еліти, яка заради суспільного спокою і ефективності функціонування суспільства відмовляється від претензій на абсолютну владу, створює правила отримання та здійснення влади і дотримується їх.

Все це значною мірою може стосуватися і адміністративних структур. Елітарність тут може вимірюватися рівнем освіти і компетентності. Тільки освічені і компетентні службовці можуть аргументовано відстоювати свою думку, свої права, протистояти тиску “згори”, не боятися втратити роботу, вже не кажучи про краще розуміння суспільних процесів і громадських потреб. Отже, наявність фахових працівників та постійне підвищення їх кваліфікації може також бути свідченням демократичності.

Окрім того, важливим є рівень моральної культури та громадянської свідомості службовців. Демократичність службовців може визначатися через їх ставлення до простих громадян і до своїх співробітників, а також визнання ними демократичних цінностей як базових цінностей їх професійної діяльності.

Прихильники *плюралістичної моделі демократії* вважають, що демократія можлива за умови наявності багатьох організованих інтересів і центрів впливу. З огляду на це, демократія не може розраховувати винятково на моральність, освіченість і високу громадянську свідомість еліти і народу чи просто на процедуру виборів. Повинна існувати реальна конкуренція організованих інтересів, при якій вибори є однією з форм конкурентної боротьби. Тут як і в елітарній моделі народ як неорганізована спільність може тільки погоджуватися чи не погоджуватися з пропозиціями організованих груп, але конкуренція між самими групами змушує їх звертатися до народу і не дозволяє жодній з них монополізувати владу.

Прихильники цієї думки вважають, що будь-яка влада прагне до монополізації, тому збереження плюралізму, а отже, і демократії потребує додаткових зусиль. Ці зусилля повинні бути спрямованими насамперед на розширення і збереження сфери свободи і недопущення монополізму, що передбачає насамперед розподіл влади.

Вважається, що плюралізм погано суміщується з адміністративними структурами. Однак і тут можна використати деякі ідеї. Це розподіл повноважень і обов'язків між різними рівнями публічного управління, наявність зовнішніх контролюючих органів, конкуренція з недержавними організаціями в наданні окремих послуг. Ознаками демократичності можуть бути також ротація кадрів, особливо керівництва, відсутність членів партій або рівномірне представництво їхніх членів у адміністраціях, а також відсутність у них родичів, кумів, представників бізнесових груп.

Оскільки пряма конкуренція між органами управління є небажаною, її своєрідним заміником може бути проведення порівняльного аналізу діяльності адміністративних структур у різних галузях чи регіонах. Наявність таких відкритих даних не дає змоги, звичайно, громадянам конкретної громади звертатися до адміністрації в іншому регіоні, але дає підстави посилювати тиск на “своїх”. Такий аналіз може бути заміником ринкових механізмів і бути чинником демократичності управління.

Прихильники *соціальної демократії* вважають, що умовою існування демократії є соціальний добробут. Теоретичним підґрунтям такого погляду є теза, що тільки матеріально забезпечені і освічені громадяни можуть бути вільними у своєму виборі, мають час і змогу цікавитися громадським життям і відповідально брати участь у суспільних справах. За С. Ліпсетом “Що багатша держава, то вища

ймовірність, що в ній буде підтримуватися демократія...”, “Що вищий освітній рівень людини, то вища ймовірність того, що вона поділяє демократичні цінності і підтримує демократичний лад” [9].

Відповідно, становлення і збереження демократії потребує підвищення соціальних стандартів життя людей. За цим підходом, демократії стійкі не просто у багатих країнах, а в тих країнах, де багатство відносно рівномірно розподілено між громадянами. Власне соціальний перерозподіл благ забезпечує не тільки гідне людське існування всім громадянам, але й нівелює перевагу організованих бізнесових інтересів перед неорганізованою більшістю решти громадян.

Чи може соціальний добробут службовців бути ознакою демократичності адміністративного апарату? Питання дискусійне. Значно важливішою ознакою демократичності тут може бути справедлива винагорода за працю, відносна рівномірність розподілу соціальних благ і співмірність заробітних плат. Йдеться про співмірність заробітних плат керівників і рядових працівників адміністративних установ. Стан, коли різниця у зарплаті сягає десятикратного розміру, не сприяє демократичності. Звичайно, питання зарплат регулюються на законодавчому рівні, але можливі заходи (премії чи інші пільги), які цю різницю посилюють або послаблюють. Утворення класу привілейованих керівників і “чорноробів” не може вважатися демократичним.

Про демократичність може свідчити наявність у штаті адміністрацій людей з обмеженими можливостями (неповносправних), а також матерів (батьків), які самостійно виховують дітей, багатодітних батьків та їх відповідна різнопланова підтримка.

Важливою ознакою демократичності адміністративної діяльності мусить бути також однакове надання послуг всім громадянам, незалежно від їх соціального чи матеріального статусу (якщо інакше не передбачене законом).

Прихильники *учасницької демократії* вважають, що демократія це насамперед активна участь громадян у громадських справах. Влада народу – це не одноразове голосування на виборах, це постійна участь громадян у формуванні і обговоренні актуальних проблем, у підготовці управлінських рішень, контролі за їх виконанням і критичній оцінці результатів.

Прихильники такого погляду вважають, що функціонування бюрократичного апарату має тенденцію до закритості, відчуження від потреб громадян, корупції і відповідно обмеження демократії. Для недопущення таких тенденцій недостатньо формальних демократичних процедур чи освічених управлінців, множинності інтересів чи соціального забезпечення громадян, потрібна безпосередня активність громадян. Як зазначає Б. Кістяківський, треба, щоб кожна людина домагалася; тільки тоді вона буде і сміти, тобто стане вільною” [10].

Сприяті активізації громадян можуть: децентралізація управління, що означає наближення прийняття рішень до громадян і відповідно зростання їх зацікавленості до участі у вирішенні місцевих проблем; створення при органах управління дорадчих структур, які надають громадянам право голосу при прийнятті рішень; фінансова підтримка громадських об’єднань, які організують громадян для відстоювання громадських інтересів; громадянська освіта, що роз’яснює громадянам можливості і переваги участі громадських справах; введення елементів прямої демократії.

Ця модель найочевидніше стосується адміністративного апарату. Прямими знаками демократичності тут можуть бути відкритість перед громадськістю,

співпраця з громадськими організаціями, наявність різних дорадчих органів, поінформованість громадян щодо їх прав при звертанні до адміністрацій, залучення громадян до прийняття рішень. Але не тільки. Активність може стосуватися і безпосередньо службовців. Чи мають службовці свободу прийняття рішень у межах своїх повноважень, чи поінформовані вони про свої права і способи їх відстоювання, чи дослухається керівництво до ініціативи знизу?

Окреслені ознаки демократичності мають достатньо загальне спрямування, а різноманітність підходів до визначення демократичності спонукає до висновку, що загальна оцінка повинна базуватися на сукупності ознак. Жодна із них сама по собі не є достатньою і відповідно не може абсолютизуватися і трактуватися як визначальна.

Для проведення на практиці оцінки демократичності діяльності адміністративних структур потрібно конкретизувати окремі ознаки демократичності, а також встановити шкалу оцінювання. Так само потрібно враховувати функціональну та структурну різноманітність адміністративних апаратів. Для різних адміністрацій як самі ознаки, так і їх прояви можуть бути різними.

Залишається питання, хто і як повинен проводити оцінку демократичності. Зрозуміло, що оцінювання повинно бути зовнішнім. Воно має складатися з аналізу об'єктивних даних про службовців та їх роботу, з експертного оцінювання, а також анкетування самих службовців та громадян, які безпосередньо зіштовхуються з тією чи іншою адміністрацією.

Введення критерію демократичності поряд із такими критеріями, як результативність і ефективність в оцінку адміністративної діяльності є не тільки можливим, а й необхідним. Розробка конкретних ознак демократичності для конкретних адміністративних апаратів та систематичний аудит за цими критеріями буде сприяти як якості функціонування самих адміністрацій, так і розвитку демократії загалом.

Література

1. Dahl R. A. Polyarchy; participation and opposition [Text] / R. A. Dahl ; New Haven. — Yale : University Press, 1971. — 257 p.
2. Bollen K. A. Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy / K. A. Bollen // American Sociological Review [Text]. — 1980. — № 45. — June. — P. 372.
3. Вильсон В. Наука государственного управления / В. Вильсон // Классики теории государственного управления: американская школа [Текст] / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М. : МГУ, 2003. — С. 33.
4. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie [Text] / M. Weber. — Tübingen : Mohr, 1980. — P. 551—579.
5. Ibid. — P. 546.
6. Luhmann N. Legitimation durch Verfahren [Text] / N. Luhmann. — Frankfurt am Main : Suhrkamp, 2008. — 260 p.
7. Schmitt C. Legalität und Legitimität [Text] / C. Schmitt. — München ; Leipzig : Verlag von Duncker & Humblot, 1932. — P. 8.
8. Dye Th. R. The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics [Text] / Th. R. Dye, H. L. Ziegler. 9 Rev Sub. — Wadsworth : Publishing Co Inc, 1993. — 461 p.
9. Липсет С. М. Политический человек: социальные основы политической жизни / С. М. Липсет // Теория и практика демократии [Текст] : избран. тексты /

пер. с англ. ; под ред. В. Л. Иноземцева, Б. Г. Капустина. — М. : Ладомир, 2006. — С. 46; 48.

10. Кістяківський Б. Держава і особистість / Б. Кістяківський // Богдан Кістяківський. Вибране [Текст] / Б. Кістяківський. — К. : Абрис, 1996. — С. 269.

М. Bunyk

DEMOCRATICNESS AS ESTIMATION CRITERION OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY

The democraticness as estimation criterion of administrative activity is considered. The attributes of democraticness are offered for administrative organizations that are grounded on the basic models of democracy (procedural, elite, pluralistic, social and participatory).

Key words: democracy, models of democracy, bureaucracy, administrative activity, administrative audit.