ЧОМУ ВАРТО ПРОЧИТАТИ «БЮРОКРАТІЮ» МІЗЕСА?

МИКОЛА БУНИК, кандидат політичних наук, доцент, завідувач кафедри публічного врядування Інституту адміністрування, державного управління та професійного розвитку, Національний університет «Львівська політехніка» (м. Львів, Україна)

DOI: https://doi.org/10.36059/978-966-397-664-8-3

Вступ. 1944 р. — йде Друга світова війна. Людвіг фон Мізес публікує свою першу книжку на американській землі, але ця книжка не про війну. «Основне питання сучасних соціальних та політичних конфліктів, — пише він у передмові, — полягає у тому, повинна чи неповинна людина відмовитися від свободи, приватної ініціативи й індивідуальної відповідальності та здатися під опіку гігантського насильницького апарату соціалістичної держави» [1, с. 13]. Мізес не ігнорує війну, але для нього важливіше, що буде після війни.

Конфлікт між соціалізмом та капіталізмом можна розглядати з різних точок зору. Мізес не пише про ідеологічну полеміку, він звертає увагу на, на перший погляд, суто інструментальний чи функціональний аспект політико-управлінської системи — на адміністративний апарат (бюрократію). Саме аналіз бюрократії, на його думку, дає можливість усвідомити фундаментальні відмінності між двома системами. Тому і книгу він назвав «Бюрократія». Це перша в історії книжка з такою назвою, але не перша публікація, яка стосується проблем бюрократії.

Результати дослідження та їх обговорення. Виникнення терміну «бюрократія» приписують французькому міністру торгівлі XVIII сторіччя Вінсенту де Гурне,

який вживав його для критичного позначення адміністративного апарату як інституції, яка підміняє собою офіційний уряд. Загалом назва має латинське походження від слова "*burrus*" (бурий). Тканиною саме такого кольору покривали столи у Стародавньому Римі, оскільки, він найкраще приховував плями від крові і вина. З тканини назва перенеслася на столи, а потім на приміщення — *bureau*.

Теорію бюрократії пов'язують насамперед з Максом Вебером. Саме він на початку XX сторіччя систематизував наявні знання про функціонування бюрократичної системи і визначив її як найраціональнішу форму організації управління, становлення і розвиток якої відбувається в руслі загальної тенденції сучасності до раціоналізації суспільного життя [2].

Однак, насправді першим прославленим прихильником бюрократії був Вудро Вільсон, який вважається засновником науки про публічне адміністрування. 1887 р. майбутній президент США публікує есе «Наука адміністрування» [3], в якому він захоплюється розвитком управлінських систем в Європі, зокрема у Німеччині та Франції, і закликає американців наздоганяти їх.

Адміністративні системи Європи завдячують своїм розвитком абсолютистським монархіям. Для монархії бюрократія є універсальним інструментом централізації та зміцнення влади, який дає змогу як контролювати політичні процеси, так і надавати дедалі більше послуг простим людям. Для демократії на першому місці стоїть питання розподілу влади та забезпечення балансу інтересів. «Демократії важче організувати систему адміністрування, ніж монархії» [3, с. 207].

Попри визнання того, що бюрократія є породженням абсолютистських монархій, Вільсон відділяє бюрократичне адміністрування від політичної системи, якій воно зобов'язане своїм існуванням і пропонує поставити

його на службу демократичному уряду Америки. Якщо в Німеччині, вважає він, чиновник служить безвідповідальному міністру, то в Америці він буде служити суспільству.

Таким чином Вільсон розрізняє політику і управління (адміністрування) як різні види діяльності. Адміністративний апарат або бюрократія розглядаються як політично нейтральний раціональний інструмент реалізації політики, який однаковою мірою може служити як монархічним, так і демократичним урядам. Ця концепція залишається практично загальноприйнятою в науці публічного адміністрування до сьогоднішнього дня.

«Бюрократію» Мізеса можна розглядати як відповідь Вільсону і як застереження наступним поколінням. Емігрувавши напередодні Другої світової війни подалі від тоталітарних режимів Європи, Мізес звертається до американських громадян з закликом зупинитися і не наслідувати приклад європейців. Захоплення бюрократичним управлінням у XX сторіччі призводить до тоталітаризму.

Мізес не засуджує бюрократичне управління як таке. Він визнає його позитивні сторони і необхідність у сучасному світі. Ні армія, ні поліція не можуть управлятися орієнтуючись на прибуток. Місес виступає проти сприйняття бюрократії як нейтрального інструменту політики та проти розширення сфери використання бюрократії, бо це тягне за собою негативні політичні та соціальні наслідки.

Бюрократія не є просто інструментом політики. З управлінців вона робить покірних, безініціативних слуг, які служать безвідповідальному міністру не тільки в Німеччині, як вважав Вудро Вільсон, а й в Америці. Вони голосують за партії, які їм піднімають зарплату, вони переконують громадян, що вони здатні вирішити всі їхні проблеми і спонукають їх таким чином також голосувати за політику

розширення урядового втручання, тобто за соціалістів. Інструмент сам по собі є ніби нейтральним, але якщо з усіх інструментів у вас тільки гайковий ключ, то всі проблеми ви будете вирішувати закручуванням гайок. Бюрократія не є просто аполітичним інструментом.

«Якщо громадяни перебувають під інтелектуальною гегемонією бюрократичних професіоналів, то суспільство розпадається на дві касти: правлячих професіоналів, брахманів та легковірних громадян. Потім з'являється деспотизм, незалежно від положень конституцій і законів» [1, с. 115] Створена абсолютистськими монархіями Європи бюрократія не може змінити свою природу. Її розширення веде до соціалізму та тоталітаризму.

На відміну від Вільсона Мізес протиставляє не політику і управління, а бюрократичне і ринкове управління. Важливим положенням цього розрізнення є те, що це два принципово різних способи організації діяльності, які не можна змішувати. Не можна вдосконалити бюрократію шляхом запровадження в її діяльність ринкових механізмів, і не можна вдосконалити ринок шляхом бюрократичного втручання. Тобто, якщо бюрократія починає втручатися в ринок вона руйнує ринок, якщо ринок втручається в бюрократію він породжує корупцію. Єдиним дієвим способом боротьби з бюрократією є її скорочення.

Цей заклик Мізеса залишився непочутим. Майже через п'ятдесят років після появи бюрократії в Америці з'являється рух за реформи під гаслом *нового публічного менеджменту*. 1993 р. був опублікований доклад адміністрації американського президента, де у вступі Президент Клінтон пише: «Наша мета — зробити весь федеральний уряд водночас дешевшим і ефективнішим, а також змінити культуру нашої національної бюрократії — від самозаспокоєності та відчуття привілейованості до ініціативності й наділення повноваженнями. Ми маємо намір

переосмислити, заново винайти та відновити діяльність усього національного уряду» [4]. Фактично президент Клінтон намагається зробити те, що не вдалося президенту Вільсону — вдосконалити бюрократію. Тільки якщо Вільсон хотів змінити бюрократію вдихнувши в неї «вільне повітря Америки», то Клінтон намагався прикріпити до неї «невидиму руку ринку».

Який результат цих реформ? Якщо 1993 р. борг США сягав 4 трильйонів доларів, то на сьогоднішній день він досяг 40 трильйонів. Тут можна дискутувати, наскільки у цьому винні саме реформи. Але окрім американського є ще й європейський досвід, і результат усюди той самий. Управлінська вертикаль руйнується, ефективність управління не покращується, витрати на утримання управлінців не зменшуються. Проблеми змішування ринкових та бюрократичних методів управління ми можемо бачити також на прикладі української системи освіти.

Третій важливий аспект, який варто виділити з того про що пише Мізес — це ментальність. Тільки ментальність американського народу запобігла тому, що Америка не повторила тоталітарний шлях Європи. Передумовою виникнення тоталітарних режимів Європи було формування ментальності або концептуальної картини управління в якій «держава — це божественна воля», «абсолютна мета», яка «має найвище право на індивіда, чий найвищий обов'язок, у свою чергу, — бути членом держави» [5, с. 258]. Мізес не згадує Гегеля, він наводить слова його послідовника — пруського міністра внутрішніх справ Г. А. Р. фон Рохова: «Не годиться підданому застосовувати мірки свого жалюгідного розуму до діянь Глави Держави і насмілюватися, з зухвалим нахабством, судити публічно про їхню справедливість» [1, с. 14]. Для Америки, яка будувалася на принципах античного республіканізму, це було немислимо.

Висновки. І звідси важливий урок вже для нас. У нас досі домінує уявлення про державу як про всемогутнього Левіафана, який може вирішувати всі проблеми, довільно піднімати заробітні плати, надавати соціальні послуги і виплачувати соціальну допомогу. Ми успадкували радянську управлінську систему, систему державного управління у традиції Гегеля і з нашаруваннями марксизму. Нам важливо перейти від державного управління до публічного врядування. Нам треба створити таку ментальність, де на першому місці стоїть гідність людини, а не держава, де громадяни визначають ключові напрямки публічної політики, а уряд власне урядує, а не править. «Демократія — це не благо, яким люди без турбот можуть насолоджуватися. Навпаки, це скарб, який необхідно щодня відстоювати і здобувати заново важкими зусиллями» [1, с. 115].

Список використаної літератури:

1. Мізес Людвіг фон. Бюрократія [Текст] / пер. з англ. М. З. Буника. Харків : Міжнародний інститут свободи, 2026. 128 с.

2. Weber, Max. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Sociologie [Text]. Tübingen: Mohr, 1980. 944 S.

3. Wilson, Woodrow. The Sudy of Administration. URL: https://faculty.fiu.edu/~revellk/pad3003/Wilson.pdf

4. From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less. URL: https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP97M00518R000600620002-5.pdf

5. Hegel, G. W. F. (2001 [1821]). Philosophy of Right. Translated by S. W. Dyde, Kitchener: Batoche Books.