



УДК 330.341:35.08](045)

Опанасенко В.М.,

канд. екон. наук, доцент кафедри теорії та історії господарства
Київського національного економічного університету ім. В.Гетьмана

Вплив бюрократичного апарату управління на розвиток тіньового сектора економіки

У статті проаналізовані дослідження бюрократичної системи знаних науковців М.Вебера, К.Маркса, Р.Мертона, А.Гоулднера, С.Н. Паркінсона та ін. Зроблений висновок про об'єктивну необхідність використання бюрократичної системи, окреслені шляхи її формування, охарактеризовані принципи, за якими вона повинна утворюватись, виділена класифікація бюрократичної системи, висвітлюються основні суспільні проблеми, що виникають при взаємодії між господарюючими суб'єктами та державними чиновниками. Окреслені проблеми хабарництва як результат дії адміністративної системи України.

Ключові слова: апарат управління, тіньова економіка, бюрократія, чиновництво, хабарництво.

Бюрократія як соціальний феномен виник наприкінці середньовіччя при становленні абсолютної монархії у ході реакційної боротьби проти феодальної аристократії. Центральна влада в особі монарха створювала особливий клас посадових осіб, які безпосередньо і винятково підпорядковувались її впливу, тим самим витісняючи від політичної, соціальної та економічної влади феодалів.

Термін «бюрократія» виник у 1745 р. у Франції: його вперше використав французький комерсант та економіст Венсан де Гурне. У період своєї появи цей термін мав критичний сенс – під ним розумілось, що бюрократи-чиновники забирають реальну владу у монарха чи у народу.

У XIX столітті бюрократія як форма організації державних і ринкових елементів стала предметом дослідження соціологів, філософів та економістів. У сучасній науці до бюрократії застосовується неоднозначне тлумачення, яке здебільшого базується на ідеях Сіріла Н. Паркінсона, які можна охарактеризувати тезою: «Бюрократія – негативне соціальне явище, але якого позбутися неможливо через його суспільну обумовленість».

Аналіз сучасних досліджень вказує на те, що більшість вітчизняних та іноземних учених, що досліджують бюрократію та тіньову економіку, звертають увагу лише на таку складову як хабарництво, або взагалі розглядають чи бюрократію, чи тіньову економіку як різні предмети дослідження, лише вказуючи на те, що вони пов'язані. У своїх дослідженнях М.Л. Альпідовська, В.Ф. Анурін [1], В. Міщинський та інші вчені, розкриваючи суть та причини виникнення бюрократичної системи, акцентують увагу на тому, що «...в суспільній свідомості (населення) склався та укорінився негативний образ чиновника, часто навіть не пов'язаний з особистим досвідом населення» [1, с. 36], але не намагаючись розібратися у причинах відповідних суспільних настроїв. Тому ми у своїй статті спробували розкрити суть бюрократичної системи, вказати причини виникнення «нелегальних відносин» як результату діяльності управлінської номенклатури.

Ідея функціонування апарату управління базується на тому, що представники державної влади повинні чітко виконувати покладені на них функції та задачі і бути відмежованими від загальних економічних принципів, але реальність життєвої ситуації створює дві особливі ситуації стимулювання тіньових процесів у суспільстві як наслідок дії бюрократичної системи. По-перше, це можливість використати наявну владу у власних цілях, що стимулює можновладців спотворювати покладені на них обов'язки; по-друге, самі бюрократичні принципи, які будуть проаналізовані нижче, формують негативне ставлення



господарюючих суб'єктів до виконавчої влади, тим самим утворюючи мотиви нелегальної поведінки.

Перед тим як перейти до вирішення задекларованої проблеми, визначимо теоретичну основу бюрократії як соціального явища. Загалом під бюрократією розуміють державне управління в країнах, де всі справи зосереджені в руках органів центральної урядової влади, що діють за приписом і через припис. Також під бюрократією розуміють клас осіб, які різко виділяються з решти суспільства, бо становлять чи представляють центральну урядову владу.

Першим, хто зробив комплексний аналіз та довів ефективність бюрократії як системи управління, був німецький соціолог Макс Вебер. Основою його бачення є раціональна робота установи, в якій кожен член бюрократичного апарату працює максимально ефективно, незалежно від посади, яку він займає, чи обов'язків, які виконує. Розглядаючи соціальну проблему легального владного панування, він доводив, що повсякденне верховенство влади – це перш за все управління, що базується на найбільш чистому типі легального владного панування – бюрократичного штабу управління. Виходячи з такого бачення суті бюрократії німецький дослідник виділив принципи, за якими вона повинна формуватися. До них він відніс: принцип функціональної здатності, суть якого в тому, що посади займаються тільки за компетентністю; принцип бюрократичного авторитету базується на суворому дотриманні бюрократичної ієрархії; принцип формалізму включає в себе підпорядкування правилам, інструкціям, які чітко зафіксовані й визначені; принцип керівництва «без гніву й пристрасті», базується на виключенні емоційного аспекту взаємодії між працівниками бюрократичного апарату; принцип професіоналізму пояснюється відповідністю вимог до професійної кваліфікації; принцип корпоративізму, суть якого у духовній близькості, збігу поглядів та відстоюванні інтересів організації як єдиного цілого [8, с. 87 – 88].

Визначена М.Вебером організація роботи є ідеальним варіантом відносин між владою та соціумом. Він виділив кілька варіантів появи бюрократичного апарату: по-перше, це формування його навколо видатного лідера. Цей спосіб М.Вебер визначив як «рутинізацію харизми», коли група людей, яка об'єдналася навколо яскравої особистості, поступово перетворюється на бюрократичну структуру, що втілює у суспільстві ідеї свого лідера; по-друге, бюрократична структура формується навколо групи людей, у цьому випадку вона з самого початку свідомо створюється для виконання певних цілей та задач; по-третє, коли базою формування бюрократії виступає вже існуючий бюрократичний апарат в якому відбуваються лише внутрішні зміни; по-четверте, бюрократичний апарат утворюється групою людей, які мають певні соціальні погляди і спільними силами їх захищають та займаються політичною діяльністю як професією, такий спосіб є формою утворення політичних партій.

У літературі існує така класифікація бюрократії: класична або апаратна характеризується діяльністю чиновників лише на рівні виконання загальних управлінських функцій, що обмежені своєю роллю в організації; професійна – передбачає у керуючих наявність глибоких теоретичних і практичних знань у вузьких сферах діяльності, обмежених рольовими вимогами; адхократія – це такий вид бюрократичної системи, за яким відбувається створення тимчасових робочих груп, для вирішення певної задачі чи проекту.

Сучасні дослідники виділяють два типи бюрократичної системи, а саме – східний та західний. Бюрократія східного типу вбудована в систему державного управління і є її невіддільною частиною. За допомогою бюрократії уряд має можливість контролювати всі сторони життя суспільства і поступово ставить себе поза суспільством і над ним. Держава стає набагато сильнішою за суспільство, формується бюрократичне панування. Ще М.Вебер назвав цей тип бюрократії патримоніальним.

На відміну від свого східного аналога, європейська, або західна бюрократія хоча і пов'язана з урядом, але не є його суттю. З самого початку свого розвитку в капіталістичну епоху уряди в країнах західноєвропейської цивілізації перебували під контролем суспільства, і цей контроль стримував формування сильних бюрократичних систем.

Сама по собі бюрократична система в ідеальному вигляді є ефективною організаційною структурою, як у діяльності на рівні держави, так і у комерційних структурах, оскільки вона володіє трьома основними рисами – стабільністю, ієрархією, розподілом праці [10,



с.102], але в практичній діяльності вона має досить велику кількість негативних наслідків свого функціонування, що призводять до появи нелегальної поведінки як господарюючих суб'єктів, так і представників чиновницького апарату.

Після теоретичного визначення суті бюрократичної системи звернемо увагу на її здатність стимулювати формування опортуністичної поведінки в суспільстві. Одним із перших, хто звертає увагу на об'єктивний негативний бік функціонування бюрократичної системи, був К.Маркс. Аналізуючи цю систему організації суспільних взаємовідносин, він підкреслював, що вона сама по собі утворює замкнуте коло, з ієрархією знання, де верхи покладаються на нижчі кола в усьому, що стосується знання частковостей; нижчі ж кола довіряють верхам у всьому, що стосується розуміння загального, і, таким чином, вони взаємно вводять один одного в оману [5, с. 271 – 272]. Таким чином, К.Маркс визначив, що державні органи виконавчої влади об'єктивно через нерозуміння або через суб'єктивне трактування законів та нормативних актів спричиняють до появи незаконних дій у господарчій сфері.

Доволі ґрунтовні та загальні висновки щодо діяльності бюрократичної системи ми знаходимо у працях американських соціологів Р.Мертон, Д.Катца, Р.Кана, А.Гоулднера та ін. [8]. Проаналізувавши їх доробки, автор дійшов таких висновків і узагальнень: по-перше, діяльність бюрократичного апарату відчужена від громадянина, а безособистісний підхід до клієнтів, який повинен допомагати дотримуватися їх рівноправності, позбавляє людей їх унікальності. Будь-яка проблема підлаштовується під єдиний для всіх шаблон і вирішується стандартним методом. У результаті відбувається дегуманізація і перетворення людини на стандартну «справу» на столі у чиновника, що зменшує «віру» в дії апарату управління і стимулює пошук вирішення проблем через альтернативні канали. Прикладом такої дії є соціальні відносини, що утворилися на території колишнього Радянського Союзу в 90-х роках ХХ ст., коли поряд з державним апаратом примусу існував кримінальний. По-друге, 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 таку відданість правилами і законами, що ставить під загрозу досягнення цілей організації. По-третє, це наявність інерційності у діяльності бюрократичного апарату загалом. Бюрократія створюється для вирішення певних проблем, але це не означає, що коли ці проблеми будуть вирішені, то організація перестане існувати. Це призводить до додаткової появи і збереження вже непотрібних комітетів і служб. Як і будь-яка інша організація, бюрократія прагне до самозбереження, але на відміну від інших структур, вона має більший досвід і великі можливості для того, щоб не допустити свого розпуску. У результаті бюрократична організація може функціонувати вже незалежно від раніше поставлених перед нею цілей. По-четверте, адміністративна діяльність зводиться до письмоводства; замість фактичного виконання задовольняються прийомом статистичної звітності без її фактичної перевірки, а оскільки такий спосіб «виконання» ніколи не зустрічає перешкод, то вищі урядові організації звикають ставити своїм місцевим органам фактично вимоги нездійсненні. У результаті виходить повний розлад між паперовою звітністю і реальним станом речей. Частковим прикладом практичної дії цього твердження є диспропорції між виділенням вищим законодавчим центром асигнувань і дійсними потребами відповідних галузей економіки.

На нашу думку, апогеєм окреслення бюрократичної системи як об'єктивного негативного явища є дослідження британського соціолога Сіріла Н. Паркінсона, який у своїх працях виводить та доводить певні бюрократичні закономірності, які він сам називає соціальними законами. Аналізуючи взаємозалежність між фізичною категорією часу та соціальною – роботою, британський соціолог доходить висновку, що робота забирає весь виділений на неї час, а при поєднанні цього висновку з бюрократичною системою окреслюються такі закономірності: чиновник множить підлеглих, тому що в нього завжди не вистачає часу на всі завдання і він потребує помічника; чиновники працюють один для одного, це твердження впливає з того, що наявний формалізм призводить до постійного збільшення паперової роботи. Свої висновки – Паркінсон підтверджує статистичними даними. «У 1914 р. у флоті служило 146.000 моряків, 3249 чиновників і 57.000 портових робітників. У 1928 р. моряків



стало всього 100.000, докерів – 62.439, зате чиновників було вже 4558. Число військових судів зменшилося з 62 до 20, але служило в Адміралтействі вже не 2000, а 3569 чиновників, утворюючи, як хтось висловився, «могутній сухопутний флот» [4, с. 6–8]. «На скільки ж відсотків збільшуються штати? Щоб це встановити, ми не повинні розглядати воєнні роки, коли штати росли дуже швидко, а відповідальність падала. Показові мирний час: близько 5,24% від 1935 до 1939 р. і 6,55% від 1947 до 1954 р. У середньому – 5,89% на рік, тобто практично те ж саме, що і в штатах Адміралтейства з 1914 до 1928 р.» [4, с.11]. Подібну статистичну ситуацію наводить у своєму аналізі російський дослідник Б.Міронов: наприкінці XVII ст. кількість чиновників на 1 тис. населення Російської імперії становило 0,4 особи, у XVIII – 0,6 осіб, у 1857 р. – 2,0 особи, у 1897 р. – 1,2 осіб, у 1913 р. – 1,6 осіб, у 1922 р. у Радянському Союзі – 5,2 осіб, у 1928 р. – 6,9 осіб, у 1940 р. – 9,5 осіб, у 1950 р. – 10,2 осіб [6, с. 194 – 198].

Проводячи аналіз діяльності бюрократичної системи Паркінсон відзначає, що для такої системи є характерним поява певних комітетів, які «народжуються», «живуть» та «вмирають». Далі він робить умовивід, що найоптимальніша кількість членів у комітеті п'ять осіб, якщо членів більше, то все одно працює п'ять, а інша частина лише робить вигляд, що працює і це підтверджує висновок про зростання адміністративного апарату без нагальних потреб. Далі Паркінсон робить доволі сміливу гіпотезу, яка в літературі отримала назву «закон звичних сум». Розуміння цієї гіпотези вносить дещо песимістичне бачення фінансового боку діяльності бюрократичних систем, особливо якщо йдеться про державну бюрократію. Суть цього «закону» полягає в тому, що люди мають реальну можливість правильно робити висновки, розпоряджатися і використовувати такі суми грошей, які вони особисто мають і вже розпоряджались, тому, по-перше, час, витрачений на обговорення пункту, обернено пропорційний розглянутій сумі; по-друге, чим більша сума, що пропонується на виділення якоїсь справи, тим більша ймовірність, що вона буде виділена [4, с. 32]. Ця закономірність вказує, наскільки діяльність некомпетентних чиновників може призвести до появи тіньових процесів як з боку апарату управління через навмисне збільшення кошторису задля «відмивання» державних коштів, або надання державі за рахунок бюджету певних послуг там, де без них суспільство може обійтись, не враховуючи при цьому їх вартість, а також з боку нечесних підрядчиків, які, завищуючи наданий кошторис, отримують надприбутки. Це змушує державний апарат утворювати додаткові комітети з перевірки діяльності останніх.

Ідеї і висновки С.Н. Паркінсона знайшли своє продовження у дослідженнях Л. Пітера, який продовжив логічний ланцюжок взаємодії чиновників будь-якого рівня. Через використання бюрократичної системи як засобу досягнення власних егоїстичних цілей, управлінський апарат поповняється людьми, які доволі некомпетентні і неспроможні до саморозвитку. І до того ж чиновник не створюватиме собі конкурента і тому бере собі в заступники людей з нижчими розумовими можливостями. Виходячи з таких міркувань, Л. Пітер вивів власний закон бюрократії: «В ієрархії кожен індивід має тенденцію підніматися до свого рівня некомпетентності» [7, с. 49]. Досліджуючи далі фактичний розвиток бюрократичної системи західного світу і враховуючи вже зроблені висновки, Л. Пітер визначає закономірність і можливості просування чиновників кар'єрними сходами. Він визначає наявність у бюрократичній піраміді «класового бар'єру» як засобу відносно успішного функціонування західних бюрократій. Бюрократична піраміда розпадається на дві нерівні частини, в широкій основі піраміди по ієрархічній драбині сходять en masse вихідці з «підлеглого класу», а верхівка піраміди зарезервована, як правило, для вихідців з «панівного класу». «Розглядаючи простір в нижній частині піраміди... з очевидністю встановлюємо, що через класовий бар'єр багато службовців ніколи не зможуть просунути досить високо, щоб досягти свого рівня некомпетентності... Отже, класовий бар'єр служить гарантією, що в нижчих ланках ієрархії підтримуватиметься більш високий ступінь ефективності, який не можна було б досягти при відсутності цього бар'єру» [7, с. 112 – 113].

Підтвердженням тези про формування бюрократичного класового бар'єру знаходимо у дослідженнях радянського вченого М.С. Восленського, який у 1984 р., при аналізі адміністративної системи Радянського Союзу, доводить перетворення бюрократії у суспільну верству, привілеї в якій передаються у спадок дітям і онукам («Номенклатура стає



спадковою»). Він наводить велику кількість прикладів і закінчує свій аналіз цілком логічним висновком: «Правлячий клас номенклатури в СРСР все виразніше починає переходити до самовідтворення. Так, номенклатурна посада не успадковується, але приналежність до класу номенклатури стає на наших очах фактично спадковою» [3, с. 190].

Далі звернемо увагу на історичні приклади взаємозалежності бюрократичної системи та тіньової економіки. Український науковець А.В.Базилюк у дослідженні тіньової економіки в Україні, дійшов висновків, щодо стимулювання нелегальної діяльності бюрократичною системою нашої країни. Аналізуючи умови господарювання приватних підприємців, він відзначив такі стимули появи хабарництва та опортунізму: по-перше, низька швидкість видачі відповідних документів приватним підприємцям представниками державної бюрократії на законних засадах; по-друге, розташування різних служб у різних частинах міста, що зменшує швидкість вирішення постійних проблем; по-третє, співпадання часів прийому у державних службовців; по-четверте, постійні зміни форм звітності чи іншої документації [2, с. 85 – 88]. Неможливість швидко вирішити проблеми з органами державного управління призводить до того, що підприємці самостійно згодні запропонувати певне матеріальне заохочення державним службовцям. У нашій країні вже існує поняття «корупційний податок», на який наголосив президент В.Янукович під час засідання Національного антикорупційного комітету влітку 2011 р., додавши, що українське суспільство щорічно втрачає близько 20 млрд. грн. через корупцію [9]. Загалом, Україна зайняла 44-е місце за рівнем корупції серед 178 країн світу в рейтингу за 2010 р., підготовленому глобальною антикорупційною неурядовою організацією Transparency International. У рейтингу, де рівень корупції оцінюється за шкалою від 0 до 10 балів, в якій 0 означає тотальну корумпованість держави, а 10 – фактична відсутність корупції, Україна отримала 2,4 бала [11].

На нашу думку, ще одним стимулом неефективного функціонування державних чиновників в Україні є те, що вони не є власниками засобів виробництва, якими керують і тому безпосередньо не зацікавлені у ефективному їх використанні і до того ж мають здатність будь-які свої неефективні дії списувати на підлеглих чи взагалі на суспільство. Цю проблему можна лише подолати, створивши такі умови, за якими існували б стимули діяльності чиновників як позитивні, а саме – отримання суттєвого матеріального заохочення, наявність підлеглих з високим рівнем заробітної плати, створення державою суспільної репутації, можливість займати супутні посади, так і негативні, як-от – позбавлення волі та особистого майна. Також існує небезпідставна думка про те, що бюрократична система, що збереглася в Україні після розпаду Радянського Союзу, є адміністративною системою «східного типу», що збільшує результати діяльності адміністративного апарату.

Зробивши аналіз бюрократичної системи і визначивши її як позитивні, так і негативні результати дії на суспільство, ми доходимо висновку, що остання є об'єктивно необхідною і відмовитися від цієї системи управління неможливо, тому для зменшення негативних наслідків бюрократизації управління необхідна система зовнішнього контролю за діяльністю чиновників – з боку громадян (клієнтів бюрократії) та / або керівників. Як правило, обидва ці методи поєднуються. Громадянам надають право скажитися на бюрократів до правоохоронних органів, хоча і ці органи самі можуть піддатися бюрократичному переродженню. Також потрібно створити систему високих позитивних та негативних стимулів до праці на державних посадах. Таке узагальнення дає можливість у подальшому продовжити аналіз бюрократичної системи у контексті взаємозалежності з тіньовою економікою конкретного історичного періоду певного суспільства.

Література:

1. Анурин В.Ф. Бюрократия: взгляды «извне» и «изнутри» / В.Ф. Анурин, А.М. Садулина // Социологические исследования = СОЦИС. – 2010. – №2. – С. 29 – 38.
2. Базилюк А.В. Тіньова економіка в Україні: [монографія] / А.В. Базилюк, С.О. Коваленко. – К.: НДЕІ, Мінекономіки України, 1998. – 206 с.
3. Восленский М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. – Л., 1985. – 640 с.
4. Законы Паркинсона / С.Н. Паркинсон; [пер. с англ. С. Степанова]. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 1998. – 319 с.
5. Маркс К, Энгельс Ф. Сочинения. – М., 1955. – Т. 1. 723 с.



6. Миронов Б.Н. Социальная история России. – СПб.: Дмитрий Буланин, 2003. – Т. 2. – 524 с.
7. Питер Л.Д. Принцип Питера, или Почему дела идут вкривь и вкось. – М., 1990. – 244 с.
8. Политология: Хрестоматия / Сост. Б. А. Исаев, А. С. Тургаев, А.Е. Хренов. – СПб.: Питер, 2006. – 464 с.
9. Складено рейтинг найбільш корумпованих регіонів України // Кореспондент. – 11 квітня 2013. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/business/economics/1541857-skladeno-rejting-najbilsh-korumpovanih-regioniv-ukrayini>
10. Тоффлер А. Футурошок / пер. с англ. – СПб., 1997. – 464 с.
11. Україна опинилася на 134-у місці в світі за рівнем корупції // ТСН. – 2010 – 26 жовт. – Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/ukrayina-opinilasja-na-134-misci-v-sviti-za-rivnem-korupcii.html>

Опанасенко В.М., канд. экон. наук, преподаватель кафедры теории и истории хозяйства Киевского национального экономического университета им. В.Гетьмана

Влияние бюрократического аппарата управления на развитие теневого сектора экономики. В статье проанализированы исследования бюрократической системы выдающимися учеными М.Вебером, К. Марксом, Р.Мертоном, А.Гоулднером, С.Н. Паркинсоном и др. Сделан вывод об объективной необходимости использования бюрократической системы, указанные пути ее формирования, охарактеризованы принципы, по которым она образовывается, выделена классификация бюрократической системы, сделан анализ основных общественных проблем, возникающих при взаимодействии между хозяйствующими субъектами и государственными чиновниками. Обозначены проблемы взяточничества как результат бюрократизации в Украине.

Ключевые слова: аппарат управления, теневая экономика, бюрократия, чиновничество, взяточничество, формальные и неформальные отношения в органах исполнительной власти.

Опанасенко V.M., Candidate of Economic Sciences, Lecturer of the Department of Theory and Business History, Kyiv National Economic University named after V. Get'man

The influence of bureaucratic control on the development of the shadow sector of the economy. The paper analyzes the research of bureaucratic system by prominent scholars such as M. Weber, K. Marx, R. Merton, A. Houldner, S. Parkinson. The objective need for the bureaucratic system is outlined, ways of its formation are described, the principles of its formation are revealed, classification of bureaucratic system is given, the analysis of the major social problems that arise in the interaction between economic agents and government officials is done. The issues of bribery as a result of bureaucracy in Ukraine are defined.

Key words: administrative apparatus, shadow economy, the bureaucracy, the bureaucratic officials, bribery, formal and informal relationships in the executive branch.