



УДК 351

УКРАЇНСЬКИЙ БЮРОКРАТИЗМ: ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ

**СОЛОВІЙОВ В.М.,
кандидат
державного
управління,
керівник
управління
проблем боротьби
з корупцією
Апарату РНБО
України**

У статті досліджено історичну ретроспективу бюрократизму. Це дозволило визначити передумови виникнення і формування бюрократичних проявів в системі державної служби сучасної України, виявити характерні риси бюрократизму в історичній ретроспективі, а також його вплив на розвиток української державності.

Ключові слова: бюрократизм, історична ретроспектива, державна служба, бюрократичні прояви, Україна.

Розвиток України, піднесення її як незалежної, сильної, впливової держави щільно пов'язані з системою органів влади та управління, рушійною силою якої є державні службовці. Своєрідність становлення та розвитку вітчизняної політико-адміністративної системи очевидна і полягає в тому, що в зв'язку з різними обставинами, український народ тривалий час перебував у стані бездержавності. Зважаючи на це, сучасний стан української політико-адміністративної системи обумовлений не лише факторами сьогодення. Він також є продуктом тривалого історичного розвитку різних форм державності на українських землях, сторонніх впливів. Тому, щоб глибше усвідомити та зрозуміти вплив бюрократизму на українське суспільство, проблеми, пов'язані з реформуванням політико-адміністративної системи, варто зосередити увагу на історії виникнення, передумовах метаморфоз бюрократизму в нашій державі.

Аналізуючи сучасний стан державного розвитку, зрозумілим є те, що очікувані суспільством позитивні зрушення ще не набули стабільного і конструктивного характеру. Стрімке піднесення нашої держави по важливим напрямам міцно стримує бюрократизм апарату управління. Історія

українського державотворення свідчить, що процеси реформування практично усіх сфер суспільного розвитку гальмуються бюрократизмом, який є перешкодою ефективного функціонування державного апарату, сприяє зневажливому ставленню до громадян та суті справи, шляхом тяганини, канцелярщини, корупції тощо.

Поглиблене й об'єктивне розуміння сутності бюрократизму та його впливу на розвиток державності неможливе без знання його історичного підґрунтя. На думку автора, вже з моменту виникнення держави і бюрократів (управлінців), починає відбуватися процес бюрократизації, тобто деформація влади, яка полягає у відриві управлінського апарату від потреб суспільства і монополізації управлінських функцій для задоволення власних інтересів.

Актуальність проблеми бюрократизму визначається ще й тим, що в СРСР ця проблема з наукової точки зору практично була під забороною, в основному її обговорювали на рівні газетних і журнальних публікацій, і лише з кінця 80-х років і до сьогодні помітний стійкий прогрес щодо розробки та дослідження вищезазначеного питання.

Особливу увагу розробці проблеми бюрократизму приділяли такі вчені, як: Г. В. Атаманчук, В. П. Горбатенко, В. О. Граждан, О. В. Оболенський, В. Г. Смольков, В. В. Цветков та ін., роботи яких проаналізовано в процесі цього дослідження.

У визначенні сутності бюрократизму в історичному контексті професор Г. В. Атаманчук¹ звертається до робіт маркіза А. де Кюстіна (1839 р.), Р. Фадеева (1882 р.), Л. Тихомирова (1905 р.), В. І. Леніна й робить висновок, що хоч про існування бюрократизму говорили всі мислячі люди, і «верховна» влада його постійно критично оцінює, він досить слабо досліджений.

Г. В. Атаманчук виділяє три підходи до характеристики бюрократизму. Найбільш розповсюдженій – перший, має такі аспекти: деформація свідомості, яка відбувається під впливом роботи в апараті управління, що призводить до формування у відповідній категорії осіб особливої функціональної свідомості, «корпоративної» етики й психології; зводження бюрократичних проявів до низового виконавського рівня, де, начебто, маленькі чиновники вчиняють сваволю над людьми, що звертаються до них (над простими громадянами); панування канцелярії, триумф формалістики, засідателства й паперотворчості, превалювання букви інструкції, наказу над сутністю справи. Г. В. Атаманчук, визначає, що це характеристики соціального (суспільного) інституту, який створюється, підтримується і відтворюється якоюсь системою взаємозв'язків в організаційних структурах.

Другий підхід – аналіз раціональної бюрократії. Г. В. Атаманчук, зазначає, що завдяки М. Веберу поняття бюрократії одержало позитивне значення чим була внесена двозначність у мислення.

Третій – позиція К. Маркса, згідно якої бюрократія є «державним формалізмом» громадянського суспільства, у зв'язку з чим становить замкнуте суспільство в державі та виступає як уявна держава (спіритуалізм держави) поряд з реальною державою. Г. В. Атаманчук є прибічником останнього, вважає, що цей підхід уособлює основне: зв'язок бюрократії з владою, а бюрократія розглядається як особливий спосіб здійснення влади. Він наводить власне визначення бюрократії і бюрократизму (як похідного явища), сутність якого полягає у підміні загальної волі волею групи осіб.

Професори В. В. Цветков і В. П. Горбатенко у монографії², розкриваючи сутність і соціальне значення бюрократизму, як багатопланового явища в державному управлінні, досліджують як негативні, так і позитивні його риси, оскільки бюрократія за своєю функціональною природою покликана виконувати одночасно політичні, соціально-економічні та суспільно корисні функції.

В іншій роботі³ для з'ясування генези, історичних передумов та шляхів подолання бюрократизму, В. В. Цветков проаналізував філософські концепції Г. Гегеля, М. Вебера, К. Маркса, Ф. Енгельса, Е. Етзоні-Халеві, М. Кразьєра та ін. й дійшов висновку, що разом із зародженням незалежної української держави почалася швидка адаптація колишньої номенклатури до нових умов. Наслідком цього стала «необюрократія», яка надзвичайно швидко «заповонила» всі привабливі посади на державній службі, що характеризувалося розростанням державного апарату фактично в геометричній прогресії.

Підводячи підсумки дослідження В. В. Цветков, зазначає, що відчуження апарату управління від суспільства відбувається не за класовою структурою, а за корпоративною належністю. «Необюрократи» не мають засобів виробництва, виражають інтереси володарюючих політичних структур, здійснюють свою діяльність задля досягнення власної корисливої мети і забезпечення збереження, процвітання та підвищення авторитету своєї організації⁴.

В монографії⁵ О. В. Оболенський приділяє основну увагу бюрократії та реформуванню державної служби Росії. Щодо бюрократизму, то він визначає його як соціальне зло, відхід від норми, хворобу, з якою необхідно боротися.

В монографії⁶ О. В. Оболенський подає серію нарисів «науки про бюрократію». Автор здійснив аналіз теорії та історії питання, наукових концепцій та історичних форм бюрократії, досвіду реформування державної служби Англії і США та сучасного російського чиновництва. В нарисі – «Бюрократія й бюрократизм (до теорії питання)» – в досить популярній формі розповідається про основні трактовки бюрократії як явища – веберовську, марксову, «азіатську», «реалістичну». Подано історичний огляд розвитку ідей у цій сфері, про основні концепції бюрократії, включаючи

принципи побудови бюрократії імператорського Китаю, древньої Індії. Автор приділив увагу російській бюрократичній традиції, запропонував визначення бюрократії й бюрократизму, що охоплюють політичний, соціальний, організаційний і морально-психологічний аспекти.

В статті⁷, розглядає сучасну російську бюрократію як «квазі» – недо бюрократію, оскільки вона не відповідає веберівським вимогам професіоналізму, неупередженості й компетентності при підборі на роботу. Автор зазначає, що проблема вітчизняної бюрократії часів СРСР на рівні емпіричного дослідження була закрита від «зайвої цікавості».

О. В. Оболонський досліджує питання соціального статусу чиновника, пострадянського чиновництва з позицій теорії бюрократії, наводить різноманітні трактування поняття «бюрократія»: М. Вебера, К. Маркса, імперське (східне) і реалістичне (сучасне), вивчає тенденції і оцінку держслужби, робить висновок про важливість та необхідність розвитку реалістичної бюрократії⁸.

У статтях професора В. Г. Смолькова, досліджуються проблеми бюрократизму та розмежування цього феномену з бюрократією, а також наводяться пропозиції щодо подолання цього негативного явища. Автор розробив градацію бюрократів по категоріям і за допомогою експертного опитування та статистичних досліджень дійшов висновку про всевладність сучасної російської бюрократії⁹.

У статті¹⁰ В. Г. Смольков зазначає, що оскільки в основі бюрократизму лежать економічні, організаційні, політико-ідеологічні, соціокультурні підвалини, необхідні зміни економічних, організаційних, соціальних, політичних та інших умов, що сприяють обюрокращуванню управлінських процесів. Успіх боротьби з бюрократизмом у Росії визначається тим, по якому шляху соціально-економічного й політичного розвитку піде країна, наскільки швидко й в яких масштабах будуть реалізовані ідеї демократії, свободи й соціальної справедливості, як будуть здійснені принципи демократичної самоврядності. Успішній боротьбі з бюрократизмом можуть і повинні сприяти система соціального «опонування» чиновництву й соціальний контроль за діяльністю апарата в цілому.

Професор В. О. Граждан¹¹, визначає такі передумови сучасного бюрократизму, як відставання діяльності керуючої підсистеми (або суб'єкта управління) від рівня діяльності керованої підсистеми (або населення, суспільства); відсутність або недосконалість механізмів контролю з боку керованої підсистеми (суспільства) за діяльністю керуючої (державних органів). Основним шляхом подолання бюрократизму повинне послужити різке скорочення функцій держави, обмеження кола його завдань, звуження здійснюваних повноважень. Замість усе ще складної ієрархічної системи державного управління всім і вся необхідно повсюдно вводити різні форми соціального само-

врядування. Не менш важливу роль у боротьбі з бюрократизмом повинна відігравати й добре налагоджена система контролю керованих за діяльністю керуючих.

Аналіз вищезгаданих робіт свідчить, що питання історичних передумов бюрократизму досліджено необґрунтовано недостатньо, тому метою цього дослідження є аналіз історичної ретроспективи бюрократизму для визначення передумов виникнення та формування бюрократичних проявів в системі державної служби сучасної України. Ця стаття є складовою комплексного дослідження історичних і теоретичних аспектів протидії корупції та бюрократизму в процесі розвитку державності.

Здійснення поставленої мети зумовило необхідність розв'язання наступних завдань: на підставі аналізу наукових розробок попередників, з'ясувати характерні риси бюрократизму в історичній ретроспективі; визначити вплив бюрократизму на розвиток української державності.

Якщо розглядати історичний аспект виникнення та еволюції феноменів бюрократії і бюрократизму в світовому масштабі, то беззаперечним фактом є те, що така риса, як концентрація владних повноважень у невеликої привілейованої когорти суспільства, тобто у бюрократів, характерна для різних історичних етапів розвитку. Без цих явищ не обходились ні стародавні імперії, ні сучасні корпорації. Бюрократизацію відчували монархічні режими, парламентські демократії, революційні еліти, політичні партії та громадянські рухи, сучасні корпорації в різних країнах. Бюрократизм і надалі виявляється в різних формах, залишається витонченим, підступним, здатним швидко видозмінюватися та пристосовуватися до мінливих умов зовнішнього середовища.

Існують відомості, що бюрократичні прояви і риси в управлінні, яке здійснювали державні інституції, мали місце ще в стародавніх цивілізаціях. Так, Ферел Хеді¹² виявив факти «вражаючого» бюрократизму у Стародавньому Єгипті, в якому ще у 2180 р. до нашої ери існували складні моделі делегування владних повноважень, спеціалізації та інституцій. За часів Конфуція у 478 р. до нашої ери, китайська армія «вже мала репутацію дисциплінованої бюрократії», а державні чиновники розвивали схильність до «бюрократичного втручання у всі справи»¹³. Інші стародавні цивілізації, зокрема інків та ацтеків в Америці, також розробили комплекси та ефективні системи управління державою, які дозволяли їм завойовувати та утримували великі імперії.

Подібні прояви бюрократизму у діяльності чиновників стародавніх часів і сучасності можна ідентифікувати, якщо зробити історичний екскурс в античні часи та проаналізувати веберівську модель ідеальної бюрократії. Бюрократизм, зазнавши певних видозмін, віддзеркалився крізь віки та продовжив своє існування в колоніальних системах Європи. Багато колоніальних бюрокра-

тичних правил успадковані від античної практики покладання владних повноважень на традиційні інституції, які “уособлювали наказ”. Розподіл повноважень здійснювався шляхом поєднання позитивних якостей та особистісних зв’язків. Зокрема, спільною була ідея створення когорти чиновників, як привілейованого класу, еліти суспільства в умовах централізованої адміністративної системи управління державою. Колоніальна держава може слугувати взірцем бюрократичної держави як адміністративної одиниці¹⁴.

Карл Маркс та Фрідріх Енгельс розглядали бюрократію й бюрократизм негативним явищем на всіх етапах історичного поступу, яке гальмує розвиток держави. За Марксом бюрократія це: “державний формалізм” громадянського суспільства; особливе, замкнуте суспільство в державі; уявна держава нарівні з реальною державою, спіритуалізм держави.

К. Маркс стверджував, що коріння бюрократизму простягається глибоко в давнину, в той період історії, коли держава шляхом простого поділу праці створила органи для захисту своїх спільних інтересів. Але з часом проявилися негативна сторона цього розподілу: управлінці стали обслуговувати свої власні інтереси, фактично перетворившись зі слуг народу на його господарів. При здійсненні функцій держави, необхідних для належного існування і розвитку суспільства, зокрема створення і закріплення обов’язкових правил поведінки, управління різноманітними суспільними процесами тощо, бюрократи окреслили коло власних інтересів, які відрізнялися від суспільних, та приступили до їх реалізації¹⁵.

Порівняння основних положень моделей бюрократії М. Вебера та К. Маркса дає підстави стверджувати про їх принципову протилежність. Безперечною заслугою марксистського підходу до аналізу бюрократії є те, що її автори зробили емпіричний опис бюрократії, який не втратив своєї актуальності й нині. Проте підхід Маркса і його послідовників, визначаючи бюрократію як буржуазно-класове явище і даючи досить точний опис її рис, не висвітлює глибинної природи бюрократії. Підхід М. Вебера, який уперше позитивно оцінив бюрократію, системно розкрив її проблематику, виділив основні ознаки, які складають ідеальний, чистий і раціональний тип бюрократії – найкращий з усіх можливих форм організації.

Аналізуючи історичний досвід формування та функціонування політико-адміністративної системи України можна стверджувати, що еволюція бюрократії в Україні тісно пов’язана з загальним державотворчим процесом. Одні дослідники вважають початком зародження української системи управління період Київської Русі, а інші – існування української державності в козацько-гетьманський період. У цьому дослідженні ми будемо виходити з припущення, що найбільший вплив на сучасну форму української бюрократії мала саме

радянська управлінська система. На нашу думку, саме радянський етап розвитку бюрократії в Україні значною мірою визначає сучасний стиль її управління державою, заклав підвалини бюрократизму.

Якщо звернутися до історичного минулого, яке пережила Україна в складі колишнього Радянського Союзу, то насамперед потрібно згадати, що в СРСР домінували думки, що в соціалістичному суспільстві немає підстав для виникнення бюрократизму, особливо це стосувалось державно-управлінської сфери. Так, на думку дослідника В. К. Борисова “в радянському суспільстві було усунуто головну політичну передумову бюрократизму – відрив органів управління від керованих ними мас”¹⁶.

Радянські традиції управління ґрунтувались на теорії марксизму-ленінізму та були зорієнтовані “на примус централізм, життя, абсолютизацію класовості тощо”¹⁷. Згідно з державною політикою усю повноту державної влади передбачалось сконцентрувати в Радах, але як стверджує Х. Арендт, влада перейшла до рук партійної бюрократії, а “однопартійна диктатура додавала лише ще один клас до соціального розшарування (стратифікації) країни, яке вже набуло свого розвитку – бюрократію, яка згідно з соціалістичними критиками революції, “володіла державою як приватною власністю”¹⁸.

В процесі аналізу історичних підходів до протидії бюрократизму в 20-30-ті рр. минулого століття, автор звертався до хрестоматії по історії радянської журналістики (1917-2000 рр.) І. Кузнецова. Колектив авторів проаналізували газети «Журналіст», «Правда», «Селянська газета» і дійшли висновку, що з метою спрощення структури державного апарату з 1928 р. у пресі та на радіо розпочався масовий похід проти бюрократизму. За прикладом «Правди», у центральних і місцевих газетах з’явилися «Листки РКІ (робітничо-селянської інспекції – авт.)» під заголовками: «Під контроль мас», «Перо рабкора б’є в мету», «Бюрократів на мушку». До червня 1928 р. вони стали невід’ємною частиною вже 50 обласних і губернських газет. У більшості випадків «Листки» випускалися не рідше одного разу в тиждень.

Редакція газети «Правда», починаючи ще з 1927 р. таврувала бюрократів на місцях, із чієї вини затримуються відповіді на термінові запити із центра («Агов»), боролася із проявами сімейності в радянських установах («Сімейні рекорди»), з канцелярщиною, з аматорами всіляких анкет і звітів («Покажіть автора»). Авторі висміювали паперотворення. Так, Курський райспирт склав річний звіт вагою в 5 пудів і відправив його в Москву з вісьмома кур’єрами, а звіт ленинградського заводу «Трикутник» важив 35 пудів і був написаний на 22 тис. аркушів.

З 15 березня 1928 р. в «Правді» замість відділу «Розжареним пером» став регулярно публікува-

тися «Листок робочо-селянської інспекції – «Під контроль мас». «Листки РСІ» були спрямовані проти байдужості, сутяжництва, розбазарювання народних засобів, усіляких зловживань. Нерідко смуга «Під контроль мас» присвячувалася одній темі: перевірці прийому відвідувачів у радянських установах, боротьбі з безгосподарністю на будівництві гігантів радянської індустрії й т.д.

Листок «Під контроль мас» сприяв чищенню держaparату, що проходила в 1928-1929 р. Дієво була проведена перевірка прийому відвідувачів у московських установах. За матеріалами цього масового рейду деякі чиновники за грубе ставлення до відвідувачів були зняті з роботи.

По-бойовому велася критика бюрократів у газетах «Гудок», «Робоча Москва», «Селянська газета», «Ленінградська правда», «Харківський пролетар», «Радянська Сибір». Починаючи із січня 1928 р., в «Селянській газеті» постійним став відділ «На війну із залицяльником і бюрократизмом». «Одними постановами й наказами зверху бюрократизм не жжити, – писала редакція. – У боротьбі з бюрократизмом повинні брати участь всі селяни й селянки. Успіх боротьби з бюрократизмом залежить від того, наскільки беруть активну участь у цій боротьбі всі верстви населення»¹⁹.

Однак, не зважаючи на війну проти бюрократизму на шпальтах газет, комуністична ідеологія вбачала існування та втілення командно-адміністративної системи у концентрації влади в руках Комуністичної партії. Таким чином, будучи майже неконтрольованими, чиновники-партійці діяли виключно у власних інтересах. Унаслідок цього почастишали випадки хабарництва, зловживання службовим становищем, розкрадання власності. Це зумовило відповідну реакцію вищого керівництва, яка вилілась у таку форму контролю, як «чистки», які переважно здійснювалися з політичних мотивів (значною мірою ірраціональних), ніж з метою викорінення недобросовісних державних службовців. Це в кінцевому результаті завдало більшої шкоди, ніж користі, оскільки звільнялися високопрофесійні кадри радянської державної служби²⁰. Втім неможливо було повністю знищити бюрократизм, оскільки сама система радянського апарату управління ґрунтувалась на тому, що чиновництво по суті займалось організацією життя країни, розподілом акумульованих благ. У такій ситуації, кожний чиновник мав власну зацікавленість щодо виконання своїх «обов'язків». Так, обслуговуючи більшою мірою лише власний інтерес, посадова особа тяжіла лише до збагачення, отримання вигоди. Номенклатура, як називали бюрократію у радянські часи, ґрунтувалась на принципі тотального контролю над усіма сферами життєдіяльності суспільства. Її характерною рисою було те, що кожний чиновник мав свою власну «ділянку панування», а загалом вони становили систему тотального контролю над процесом прийняття рішень в СРСР.

Бюрократизм, зазначав В. В. Цветков, у радянському суспільстві виявлявся насамперед у фактах відриву від народних мас, у неухваленому ставленні до інтересів і потреб простих людей, в канцелярських методах роботи, кар'єризмі, тяганині, формальному ставленні до службових обов'язків, в забутті свого обов'язку перед народом, прагненні розглядати себе як привілейованих осіб порівняно з масами. Для бюрократичних елементів характерним було користоловство, прагнення «урвати» у суспільства побільше, нічого не даючи йому, безгосподарність і марнотратство, бездушне ставлення до людей, порушення трудової і державної дисципліни²¹.

Водночас слід визнати, що радянський тип бюрократизму був похідним від тоталітарних політичної та економічної систем, комуністичної ідеології. Розвиток бюрократизму призвів до зростання корупції, та подальшого його процвітання. В монографії «Корупція в Україні – не політика», автори стверджують, що принципи комуністичної ідеології суттєво відрізнялись від реальної практики, «тому ідеали виявилися нездійсненими, а корупція поступово охоплювала не тільки вищі ешелони влади, економіку, але й побутові відносини»²². Дослідники наголошують на тому, що офіційна ідеологія та політика партійно-радянської бюрократії начебто таврували корупцію, але це розходилося з практикою, тому довіра до влади та віра в її ідеали падала. Можна стверджувати, що корупція в СРСР стала одним з каталізаторів розвалу не тільки ідеологічної та політичної систем, але й економічної, а також фактором розвалу моральних підвалин суспільства.

Номенклатура після надто нетривалого послаблення своїх позицій на початку 90-х рр. ХХ ст. уже до середини 90-х знову, як і в радянський період, стала успішно розпоряджатися власністю в умовах уже ринкової, а не планової економіки. Вдалося це тому, що під час проведення економічних реформ в Україні з державної власності хоча й була виділена приватна, але розпоряджатися нею можна було тільки під контролем державної бюрократії. І таке становище зберігається досі: українська бюрократія через податкову систему, банківський контроль, контроль за власністю (особливо нерухомістю та земельною), а також через корупційні зв'язки й відносини не дозволяє приватному бізнесу в його інтересах розпоряджатися навіть власністю, яка формально йому належить. У результаті ресурси підтримки політичних партій, не контрольовані державною бюрократією, в Україні практично відсутні²³.

Розвиток Української держави початку 90-х рр. нерідко гальмувався забюрократизованим апаратом влади. Така тенденція стала характерною внаслідок мирного переходу від тоталітаризму до демократії. Тому деякі норми та процедури тоталітаризму не були відкинута, а були певним чином з'єднані з нормами демократії. Фактично

така «українська бюрократія» має характерні риси неавторитаризму та режиму кланової олігархії. Після проголошення незалежності України на керівних посадах в державному апараті залишилися службовці, які працювали в державному апараті СРСР, тобто не відбулося «оновлення» бюрократії. Скоріш за все в тогочасних умовах цього і не могло відбутись, оскільки Україна здобула незалежність мирним шляхом, без усунення від влади представників попереднього режиму.

Історія підтверджує типовість цієї ситуації, наприклад, професор І. Голосенко зазначає, що у 1919-1922 рр. проводилися анкетні дослідження радянського апарату сотень тисяч чиновників Москви й Петрограду. З'ясувалося, що величезна частина їх перейшла в радянські органи зі старих канцелярій, привносячи в адміністративне середовище навички й психологію минулого²⁴.

Аналіз історичних передумов українського бюрократизму дозволяє виділити основні шляхи протидії цьому негативному явищу в сучасній державі. По-перше, різке скорочення функцій держави, обмеження кола його завдань, звуження повноважень. Замість досі складної ієрархічної системи державного управління необхідно повсюдно вводити різні форми соціального самоврядування. Саме самоврядні соціальні організми (підприємства, села, селища, міста, регіони й т.д.) можуть послужити визначним важелем у боротьбі з бюрократизмом. По-друге, не менш важливу роль у боротьбі з бюрократизмом повинна відігравати й добре налагоджена система контролю керованих за діяльністю керуючих. Вбачається, що контроль «низів» буде ставити заслін різним перекрученням і зловживанням з боку «верхів». По-третє, спеціальне антибюрократичне законодавство, яке забезпечить правовий захист людини від всіх можливих форм бюрократизму, розробка й прийняття нормативних актів про невідмінну компенсацію за нанесений матеріальний і моральний збиток²⁵. До заходів подолання бюрократичних проявів можна віднести чітку регламентацію і нормативне закріплення документів, які мають право вимагати органи державної влади в тих чи інших випадках. На нашу думку, необхідно категорично заборонити будь-яким держструктурам вимагати від громадян будь-які довідки й документи, видані іншими держструктурами (окрім паспорта чи документів, що засвідчують особу): всі копії таких документів вони повинні одержувати самостійно за допомогою перепіски. Причому бажано в електронному виді, тобто відразу.

Російський дослідник О. О. Вороніков, у своїй докторській дисертації, не претендуючи на вичерпну програму заходів для максимального викорінення проявів бюрократизму в державній машині, пропонує зосередитися на рішенні таких завдань: реалізація адміністративної реформи, здійснюваної в контексті перетворень, спрямованих на демократизацію й лібералізацію всіх сфер

громадського життя й установлення ефективної системи державного управління; масштабне впровадження елементів демократії в діяльність виконавчих органів влади (гласність, звітність, змінюваність); пріоритет вільних виборів ряду посадових осіб; ефективна й чітка система вироблення, прийняття й виконання рішень; установлення прямої залежності розміру заробітної плати, кар'єри й становища в суспільстві працівника від кінцевих результатів його діяльності; рішуче обмеження надмірного росту зарплати чиновників і скасування різного роду привілеїв для осіб, що перебувають на державній службі; розумне скорочення управлінського апарату, раціональність і логічність його побудови; удосконалення механізму добору кадрів для державної служби, забезпечення відповідності компетенції працівника його посадовим обов'язкам; упорядкування й спрощення документообігу; рішуче підвищення авторитету законів, скорочення числа інструкцій, розпоряджень і інших підзаконних актів, створених федеральними міністерствами, федеральними службами й федеральними агентствами; зменшення числа «взятокємких» нормативно-правових актів, тобто таких, у яких багато положень залежали б від сваволі чиновників, їх виконуючих; удосконалення господарського механізму, системи ринкових відносин; заходи щодо викорінення корупції в діяльності посадових осіб як пріоритетний напрямок всієї системи правоохоронних і контрольних органів; введення юридичної відповідальності за бюрократизм і тяганину. Необхідно впровадження посадових судів, які могли б оперативно реагувати на зловживання в сфері бюрократичних відносин²⁶.

Вищезазначене дозволяє стверджувати, що з метою розуміння сутності та впливу на розвиток державності сучасного українського бюрократизму, а також розробки ефективних заходів протидії цьому ганебному явищу необхідно знати його історичне підґрунтя. Бюрократизм як дезорганізаційний фактор державної влади – багатолікий, витончений і підступний. Він здатний швидко видозмінюватися, пристосовуватися до оточення, що і підтвердилося в процесі розбудови незалежної української державності.

Досить швидко пристосувавшись до умов демократичної держави необюрократи здійснюють свій негативний вплив на процеси реформування, які відбуваються в Україні. Крім того, потужність бюрократизму напряму пов'язана з кількістю бюрократів. Чим більша армія чиновників – тим вона сильніша. Можливо тому, одним із напрямків адміністративної реформи стала оптимізація структури державного апарату, пов'язана із скороченням чисельності державних службовців.

Сьогодні вимагає від державної влади вжити заходів по забезпеченню реалізації функцій держави, створення дієвої організаційної структури його апарату, орієнтуючись на історичний і зару-

біжний досвід, останні наукові здобутки та праці в цій сфері. Ефективна діяльність державних органів нині неможлива без чітко визначеної та прийнятної для суспільства стратегії досягнення пріоритетних цілей національної політики. Така стратегія є результатом публічного процесу формування політики, що забезпечує ефективність, відкритість, послідовність і передбачуваність роботи державної влади, її стабільність, що наразі і потрібно Україні.

Для активного розвитку ринкових механізмів, створення інформаційного суспільства, забезпечення верховенства права та якнайшвидшого переходу України до етапу постіндустріального розвитку, вплив бюрократизму на політику, еко-

номіку та державне управління повинен бути мінімізований. З метою створення і забезпечення дієвої правової системи необхідно мати якісне законодавство щодо регулювання національних і місцевих особливостей розвитку в усіх сферах життя сучасного українського суспільства. В умовах політизованої економіки господарсько-правовий розвиток країни, як і раніше, перебуває у підпорядкуванні чиновників і номенклатури.

З метою комплексного дослідження проблеми бюрократизму в подальшому необхідно дослідити міжнародний досвід запобігання і протидії бюрократичним проявам і можливість його адаптації до українських умов.

ПОСИЛАННЯ

- ¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекцій / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
- ² Цветков В. В. Демократія–Управління–Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства [монографія] / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко / К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
- ³ Цветков В. В. Державне управління : основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Харків : Право, 1996. – 164 с.
- ⁴ Цветков В. В. Державне управління : основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Харків : Право, 1996. – 164 с.
- ⁵ Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. / А. В. Оболонский – М. : Дело, 2002. – 168 с.
- ⁶ Оболонский А. В. Бюрократия и государство. Очерки / А. В. Оболонский – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1996. – 70 с.
- ⁷ Оболонский А. В. Постсоветское чиновничество: квазібюрократический правящий класс / А. В. Оболонский // Общественные науки и современность. –1996. – № 5. – С. 5-15.
- ⁸ Оболонский А. В. Постсоветское чиновничество: квазібюрократический правящий класс / А. В. Оболонский // Общественные науки и современность. –1996. – № 5. – С. 5-15.
- ⁹ Смольков В. Г. Бюрократизм / В. Г. Смольков // Социологические исследования. – 1999. – № 2. – С. 40-44.
- ¹⁰ Смольков В. Г. Бюрократия и бюрократизм: как свести болезнь к минимуму? / В. Г. Смольков // Государственная служба. – 2002. – № 1. – с. 41-52.
- ¹¹ Граждан В. О некомпетентности и бюрократизме в государственной службе / В. Граждан // Государственная служба. – 2002. – № 1. – С. 34-40.
- ¹² Heady F. Public Administration: A Comparative Perspective / Ferrel Heady. – USA: Michigan University, Marcel Dekker Ltd; 3rd edition illustrated 1984. – 453 p.
- ¹³ Weber M. From Max Weber: Essays in Sociology [International Library of Society] / Max Weber, Hans H. Gerth, and C. Wright Mills. – Routledge, 1948. – 502 p.
- ¹⁴ Turner M. Bureaucracy: Obstructing or Facilitating Development? / Mark Macdonald Turner, David Hulme // Governance, Administration and Development: Making the State Work. – London : Macmillan Press LTD, Houndmills, 1997. – P. 82-104.
- ¹⁵ Маркс К. Капітал: Т. 1 / К. Маркс, Ф. Энгельс. – Твори : 2-е вид. – К. : Держполітвидав УРСР, 1969. – Т. 23. – 601 с.
- ¹⁶ Борисов В. К. Демократизация общества и преодоление бюрократизма / В. К. Борисов. – М. : Изд-во МГУ, 1990. – 116 с.
- ¹⁷ Українська державність у ХХ ст.: Історико-політологічний аналіз / [В. Адамський, Б. Анресюк, С. Бистрицький та ін.] кер. авт. колект. О. Дергачов (керівник авт. колективу). – К. : Політична думка, 1996. – 448 с.
- ¹⁸ Арндт Х. Джерела тоталітаризму / Філософія політики: Хрестоматія: У 4 т. / Авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко (кер.) та ін. – К. : Знання України, 2003. – Т. III. – С. 217-233.
- ¹⁹ Кузнецов И. В. История отечественной журналистики (1917-2000) : Учеб. комплект : Учеб. пособие по специальности 021400 - Журналистика : Хрестоматія / И. В. Кузнецов История отечественной журналистики (1917-2000) : М. : Флинта : Наука, 2002 – 638 с.
- ²⁰ Арндт Х. Джерела тоталітаризму / Філософія політики: Хрестоматія: У 4 т. / Авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко (кер.) та ін. – К. : Знання України, 2003. – Т. III. – С. 217-233.
- ²¹ Українська державність у ХХ ст.: Історико-політологічний аналіз / [В. Адамський, Б. Анресюк, С. Бистрицький та ін.] кер. авт. колект. О. Дергачов (керівник авт. колективу). – К. : Політична думка, 1996. – 448 с.
- ²² Цветков В. В. Державне управління : основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Харків : Право, 1996. – 164 с.
- ²³ Журавський В. Корупція в Україні – не політика: монографія / В. Журавський, М. Михальченко, О. Михальченко; Ін-т політичних і етнонац. досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К. : “Фенікс”, 2007. – 408 с.

- ²⁴ Примуш М. Політичні партії поміж Сціллою бюрократії та харібдою популізму / М. Примуш // Віче. – 2006. – №1-2. – С. 26-28.
- ²⁵ Голосенко И. А. Три толкования феномена бюрократии в дореволюционной социологии России / И. А. Голосенко // Социологический журнал. – 2001. – № 3. – Режим доступа: http://www.i-u.ru/BIBLIO/archive/golosenko_three_burokrate_tolkiena.
- ²⁶ Граждан В. О некомпетентности и бюрократизме в государственной службе / В. Граждан // Государственная служба. – 2002. – № 1. – С. 34-40.
- ²⁷ Воротников А. А. Бюрократия в российском государстве: историко-теоретический аспект // Автореф. дис... док. юр. наук: 12.00.01 / А. А. Воротников – Саратов, 2005. - 54 с.

Soloviov V.M. Ukrainian bureaucratism: historical pre-conditions of origin / National Security and Defense Council of Ukraine.

The historical retrospective view of bureaucratism is investigational in the article. It allowed defining pre-conditions of origin and forming of bureaucratic displays in the system of public service of modern Ukraine, to expose the personal touches of bureaucratism in a historical retrospective view, and also his influence on development of the Ukrainian state system.

Key words: bureaucratism, historical retrospective view, public service, bureaucratic displays, Ukraine.

Соловьев В. М. Украинский бюрократизм: исторические предпосылки возникновения / Служба национальной безопасности и обороны Украины.

В статье исследовано историческую ретроспективу бюрократизма. Это позволило определить предпосылки возникновения и формирования бюрократических проявлений в системе государственной службы современной Украины, выявить характерные черты бюрократизма в исторической ретроспективе, а также его влияние на развития украинской государственности.

Ключевые слова: бюрократизм, историческая ретроспектива, государственная служба, бюрократические проявления, Украина

*Стаття надійшла до редколегії 20.10.2011
Прийнята до друку 09.11.2011*