

## ШЛЯХИ ПРОТИДІЇ БЮРОКРАТИЗМУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

*Проаналізовано сучасні наукові підходи, пропозиції та рекомендації щодо подолання негативних наслідків бюрократизму як сукупності негативних явищ у діяльності апарату управління, що викликають суспільну негативну оцінку державної служби і призводять до дисфункції практичної реалізації її завдань.*

*In article modern scientific approaches, offers and recommendations concerning overcoming of negative consequences of red tape, as sets of the negative phenomena in activity of management personnel which lead to a public negative estimation of public service and dysfunction of practical realization of its tasks are analyzed.*

**Ключові слова:** бюрократизм, державна служба, державне управління.

Україна переживає новий складний виток державотворення, який характеризується: політичною нестабільністю, незавершеністю державницьких реформ, негативними наслідками світової економічної кризи. У цій ситуації за відсутності чи послабленні громадянського контролю за бюрократією можуть розвиватись негативні тенденції бюрократизації управлінського апарату, невиправдане збільшення його чисельності, некомпетентність і тяганина під час виконання державних функцій.

Виступаючи відображенням у суспільній, груповій, індивідуальній свідомості та поведінці сутнісних ознак і особливостей функціонування бюрократії, бюрократизм розглядається як негативне явище в діяльності апарату управління, зневажливе ставлення до інтересів і проблем громадян, канцелярських методів роботи, формалізму, тяганини, кар'єризму, прагнення до привілеїв та збільшення важливості своєї роботи.

Актуальність дослідження проблеми подолання негативних наслідків бюрократизму в контексті реформування державної служби та сучасних кризових явищ зумовлюється необхідністю визначення загроз, які становить бюрократизм для українського суспільства та державного апарату, розробки пропозицій і рекомендацій щодо протидії цьому явищу.

Метою цієї статті є аналіз сучасних наукових підходів, пропозицій і рекомендацій щодо подолання негативних наслідків бюрократизму як сукупності негативних явищ у діяльності апарату управління, що викликають суспільну негативну оцінку державної служби і призводять до дисфункції практичної реалізації її завдань.

Досягнення зазначеної мети зумовлює вирішення таких завдань: встановлення притаманних державному управлінню особливостей бюрократизму в контексті реформування державної служби; аналіз негативних наслідків бюрократизму в апараті управління; розробка пропозицій і рекомендацій щодо протидії цим наслідкам.

Різні аспекти протидії бюрократизму досліджуються в наукових роботах вітчизняних і зарубіжних авторів: Ю. Вінтюка, В. Мельниченко, О. Оболонського, Г. Орлова, В. Плотникова, В. Смолькова, В. Цветкова та ін.

В. Цветков [1, с. 177–198] досліджує позитивні та негативні риси бюрократизму, розкриває його сутність і соціальне значення як багатопланового явища в державному управлінні, оскільки бюрократія за своєю функціональною природою покликана виконувати одночасно політичні, соціально-економічні та суспільно корисні функції. В іншій роботі проаналізовано погляди М. Вебера, Г. Гегеля, К. Маркса, Ф. Енгельса, В. Леніна, визначено роль і місце бюрократизму в соціально-політичній структурі, досліджено умови розвитку цього явища, зазначено, що бюрократизм стоїть на перешкоді подальшому розширенню і поглибленню демократії, розвитку самоврядування, проведенню радикальних реформ економіки й управління, здійсненню соціальної політики [2, с. 118–162].

А. Оболонський проаналізував нові підходи до державної служби, більш гнучкі та відкриті її моделі, здатні краще реагувати на виклики часу, класичні теорії бюрократії, “вестмінстерську” модель бюрократії та її реформи, еволюцію і реформи держслужби США, російську бюрократію в пострадянські часи та визначив проблеми та шляхи її реформування [3]. Автор також подав серію нарисів “науки про бюрократію”, здійснив аналіз теорії та історії питання, наукових концепцій та історичних форм бюрократії, досвід реформування державної служби Англії і США та сучасного російського чиновництва [4].

В. Смольков, визначаючи такі властивості бюрократизму, як відчуженість від народу, соціальну замкнутість, кастову байдужість до інтересів населення, зазначає, що повне викорінення бюрократизму є утопією, а боротьба з ним має бути спрямована на суттєве обмеження зони економічних, політичних, юридичних та інших підстав, що його відтворюють [5, с. 40–44].

Новий щабель реформування державної служби, пов'язаний із прийняттям нового закону “Про державну службу”, ще більше актуалізує проблематику дослідження бюрократизму. Серед невіршених повністю частин загальної проблеми, котрим присвячено дану роботу, є аналіз негативних наслідків бюрократизму та розробка шляхів протидії цьому явищу в сучасних умовах розвитку державної служби

України.

У державі, де був фактично відсутній поділ влади, де представницька й судова гілки влади мали формальний характер, значення органів виконавчої влади було також гіпертрофоване. Відповідно, основна мета державної служби ототожнювалася з організаційною діяльністю держави, практичним і безпосереднім здійсненням її завдань і функцій.

На державну службу в сучасних умовах покладається низка важливих завдань: охорона інтересів суспільства, прав і свобод громадян; досягнення стійкості засад і цілісності держави; забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, упровадження нових досягнень науки, прогресивних методів вирішення управлінських завдань; подальша демократизація шляхів формування та діяльності апарату; викорінювання бюрократизму, протекціонізму, корупції; створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи службовців.

Втілення завдань державної служби потребує вирішення низки правових, організаційних, кадрових, наукових та інших питань. Мова йде про необхідність формування державного апарату нового типу і кадрове забезпечення державної служби. Обов'язковим для розкриття змісту державної служби є визначення її принципів, адже вони вказують на сутнісні характеристики, найважливіше у змісті та значенні державної служби. Правове встановлення принципів державної служби зумовлює функціонування державних органів, діяльність державних службовців, стійкість державно-правового регулювання державно-службових відносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про державну службу.

Управління стає бюрократичним завдяки процесу бюрократизації, тобто відриву управлінського апарату від потреб суспільства і поставлених першочергових перед ним цілей, процесу монополізації управлінських функцій з абсолютизацією її специфіки, зосередженням важелів управління в руках окремих груп чиновників, яких В. Смольков умовно розподіляє на три групи: керівники (які повною мірою здійснюють керівництво всіма стадіями управлінського циклу; керівники відділів, секторів тощо; заступники керівників, які певною мірою є дублерами керівників); фахівці (консультанти, референти, юристи, соціологи, політологи, технологи, економісти та ін.); технічний персонал апарату управління (секретарі, друкарки, діловоди та ін.) [5, с. 40–41].

Економіко-політичною основою бюрократизму є диференціація окремих конкретних форм реалізації відносин власності та обов'язкових функцій стосовно розпорядження нею. Політичне втілення бюрократизму полягає в порушенні елементарної впорядкованості суспільних процесів і стабільності політичної системи, призводить до зниження або втрати впливу держави на суспільні відносини, які потребують законодавчого закріплення і регулювання. Така ситуація є наслідком безвідповідальності, байдужості та неорганізованості бюрократизованих груп державних чиновників, їх прагнення до привілейованого статусу.

Бюрократизм є сприятливим середовищем для розвитку корупції, хабарництва та інших негативних явищ, які справляють негативний вплив не тільки на державний механізм, а й на правосвідомість людей. Бюрократизм, зазначає В. Цветков, розглядають як істотну перепону на шляху до подальшого розширення і поглиблення демократії, розвитку суспільних відносин і управління, самоврядування, проведення радикальних реформ економіки й управління, здійснення соціальної політики [2, с. 121].

Ізолювана бюрократизована система починає працювати сама на себе і намагається захиститися від можливих змін завдяки консерватизму. У результаті з організації наполегливо виживається дух новаторства, викорінюється навіть потяг до змін. Будь-які спроби порушити встановлений порядок, зазначає Ю. Вінтюк, сприймаються як зазіхання на права і компетенцію керівництва. Звідси відома нетерпимість бюрократів до впровадження перспективних пропозицій, новацій, удосконалень, відкриттів. Бюрократизм стає гальмом розвитку виробничих відносин [7].

У державній службі до негативних наслідків бюрократизму можна віднести такі:

1. Багатоначальність, тобто роздутий і заплутаний за своїми функціональними обов'язками апарат управління, що включає велику кількість непотрібних ланок. Це підтверджують результати проведеного Головердержслужбою функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади.

Однак, як свідчить практика, будь-яке проголошене і навіть законодавчо закріплене скорочення держапарату, як правило спричиняє його розширення. Наприклад, після прийняття постанови Кабінету Міністрів від 26 лютого 2000 р. № 403 про скорочення працівників органів виконавчої влади до 180724 одиниць тільки за наступні чотири місяці ця чисельність збільшена на 2519 одиниць [8].

2. Так звана "бюрократична петля", коли скарга до вищестоящего органу пересилається ним до органу, дії якого оскаржують. Поширеними є прагнення чиновників знайти формальні і надумані приводи для відмови в задоволенні справи.

3. Паперовий стиль роботи, надмірне перебільшення ролі документальної сторони справи (яка за певних умов і в розумних межах дійсно важлива і необхідна в управлінні). Причому ця робота так розтягується в часі, що її обсяг ніяк (чи практично ніяк) не пов'язаний з кількістю людей, що її виконують.

4. Підміна закону інструкціями чи іншими підзаконними нормативними актами під виглядом конкретизації закону; "всесилля" чиновників, фактичне переважання адміністративного апарату над органами, сформованими в порядку виборів; надмірна, дріб'язкова регламентація дій і тоді, коли їх належне виконання забезпечується звичним здоровим глуздом.

5. Місництво як порядок заняття посад відповідно до соціального статусу претендента або його

родичів чи додержання вузькомісцевих інтересів на шкоду загальній справі, справі держави.

6. Відсутність чи ігнорування чітко встановлених строків розгляду звернень громадян та юридичних осіб, що призводить до тяганини в рішенні справ, їх нескінченне потрібне і непотрібне узгодження з іншими ланками апарату. Відхід від прийняття конкретного рішення і ухвалення безлічі уявних рішень, що не вирішують справи по суті, в тому числі відписки на виступи преси, скарги і пропозиції громадян.

7. Консерватизм, який нерідко приймає форму непохитної відсталості і агресивного антиноваторства, що прикривається міркуваннями про користь стабільності (дійсно корисної за певних умов і в певний час) і неприпустимості нестримного експериментування і нерозсудливого ризику, відхід від контролю за допомогою штучної службової конфіденційності, закриття доступу до інформації про дії апарату, недопущення дійсної гласності і маніпулювання громадською думкою з використанням “напівгласності”.

8. Несприйняття критики, зневага до неї, а часто і переслідування за критику; подекуди сліпа старанність, що виходить за рамки службової дисципліни, покірливе виконання вказівок начальства і тоді, коли вони суперечать закону і загальноприйнятим нормам моралі; кар’єризм, невтримне прагнення до просування по службі, зарозумілість, що набуває різноманітних форм – від самодурства, грубості до зовні ввічливого ігнорування суті предмета справи; протекціонізм, тобто безпринципне, нерідко шкідливе для справи сприяння ближнім, приятелям, а то і просто “колезі-бюрократу” у вирішенні своїх кар’єрних та інших особистих справ.

Вищезазначене підтверджує тезу В. Смолькова, що повністю знищити бюрократизм неможливо, а заклики викоринити бюрократизм у певному змісті є утопією, адже він безпосередньо пов’язаний з державною владою та державною службою. Боротьба з бюрократизмом повинна бути спрямована на істотне звуження зони відтворюючих його економічних, політичних, юридичних та інших підстав. Максимум, чого можна домогтися в боротьбі з ним, – це звести до мінімуму його прояву, створити дискомфортні умови для його культивування. Завдання полягає не в тому, щоб у черговий раз “знищити” бюрократизм, а в тім, щоб звужити сферу його панування, скоротити простір дії його традицій. Обмежити бюрократизм можна, лише загнавши його в межі “розумної адміністрації” [6, с. 43].

Виходячи з цього, слід сформулювати шляхи протидії бюрократизму в державній службі України.

До правових (юридичних) шляхів протидії бюрократичним проявам можна віднести прискорення проведення адміністративної реформи з дотриманням тих принципів і засад, які були покладені в основу цього процесу, задля поетапного створення такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури, демократії.

Для цього важливо запровадити результати функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади, яке було проведено Головержслужбою (від 29 липня 2005 р. наказ №189), на основі єдиного механізму збору, аналізу та узагальнення інформації щодо реалізації завдань і функцій органів виконавчої влади на предмет їх відповідності реальним потребам суспільства та вимогам актів законодавства, а також на предмет відповідності структури органів виконавчої влади покладеним на них завданням і функціям.

Важливими засобами протидії бюрократизму повинні стати забезпечення політичної нейтральності державної служби шляхом розподілу політичних та адміністративних посад для унеможливлення втручання політичних структур з корисливою метою в управлінський процес, опіки державних службовців і втягування їх у політичну діяльність, що слід проводити паралельно з підвищенням відповідальності держслужбовців за невиконання чи неналежне виконання своїх функціональних обов’язків.

З метою протидії корупції та бюрократичним зв’язкам на державній службі необхідно забезпечити виконання норми, яка передбачає порядок ротации кадрів як невід’ємну складову системи роботи з кадрами у сфері державної служби, ефективним засобом формування дієвого кадрового резерву. Періодична ротация кадрів сприятиме запобіганню проявам корупції серед державних службовців, особливо на посадах, які за характером виконуваної роботи і наданих повноважень пов’язані з підвищеним ризиком корупції. Також доцільно обмежити термін обіймання керівних посад в апараті управління.

Щоб зменшити зловживання владою, тяганину та паперовий стиль роботи в процесі надання послуг фізичним та юридичним особам, слід організувати роботу державних органів за принципом “єдиної заяви”, що дозволить забезпечити надання довідок та іншої інформації безпосередньо в одному місці. Результатом цього буде зменшення кількості інстанцій, які повинен пройти громадянин, щоб вирішити ту чи іншу справу.

Демократизация діяльності державних органів повинна відбуватися за рахунок співпраці з громадськими організаціями шляхом проведення “круглих столів”, семінарів і громадських слухань з метою виявлення недоліків у роботі державно-управлінських структур і їх подолання. Також доцільно використовувати проведення режиму постійного моніторингу та корекції щодо питання вдосконалення стилю і методів роботи в органах державної влади.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що взаємозв’язок бюрократії і бюрократизму свідчить, що ці явища залежать один від одного, адже бюрократизм являє собою реалізацію принципів, засад і методів бюрократії в конкретних випадках. Таким чином, не можна викоринити бюрократизм, так само як і не можна позбутися бюрократії. Бюрократія (чиновництво, адміністрація, номенклатура) – невід’ємний атрибут управління державою.

Перспективу подальших досліджень у цьому напрямку становить аналіз діяльності суб’єктів боротьби з бюрократичними проявами з метою розробки пропозицій і рекомендацій щодо її вдосконалення та

вивчення міжнародного досвіду протидії бюрократизму.

Література:

1. Постанова Верховної Ради України “Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади” : станом на 2 листопада 2000 р. № 2067-III. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>
2. *Вінтюк Ю.* Бюрократія проти демократії / Ю. Вінтюк // *Універсум.* – 2001. – № 5-6 (91-92). – Режим доступу : <http://www.universum.org.ua/journal/2001/vint56.html>
3. *Оболонский А. В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия. США. Англия. Австралия / А. В. Оболонский ; Ин-т государства и права РАН ; Акад. нар. хоз. при Прав. РФ. – М. : Дело, 2002. – 168 с.
4. *Оболонский А. В.* Бюрократия и государство. Очерки / А. В. Оболонский. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1996. – 70 с.
5. *Смольков В. Г.* Бюрократизм / В. Г. Смольков // *Социологические исследования.* – 1999. – № 2. – С. 40–44.
6. *Смольков В. Г.* Бюрократия и бюрократизм: как свести болезнь к минимуму / В. Г. Смольков // *Государственная служба.* – 2002. – № 1. – С. 41–52.
7. *Цветков В. В.* Демократія, управління, бюрократія / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 344 с.
8. *Цветков В. В.* Державне управління : основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.

*Надійшла до редколегії 28.08.2009 р.*