

навчання державних службовців, вона є мобільною завдяки розвитку професійного навчання на робочому місці та видів неформальної освіти. Такий підхід до професійного навчання державних службовців зробив його ефективним чинником розбудови держави. До перспективних напрямів подальшого дослідження, які є актуальними для розбудови системи професійного навчання державних службовців в Україні, можна віднести вивчення системи стимулювання до професійного навчання, функціонування дистанційної освіти, форм навчання на робочому місці та ін.

Список використаних джерел

1. **Китай.** Факты и цифры. 2010. – Пекин : Синьсин, 2011. – 327 с.
2. **Нормы** и правила «О работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов». – Режим доступу : www.chinalawinfo.ru.
3. **Про державних службовців** : закон КНР. – Режим доступу : www.asia-business.ru/law/law3/education.
4. **Рамки** стандартов универсальных способностей государственных служащих : материал пресс-канцелярии Госсовета КНР. – Режим доступа : www.abirus.ru/content/564/623/627/719/11285.html.
5. **Тимчасове** положення про зарахування на службу державних службовців : материал пресс-канцелярии Госсовета КНР. – Режим доступу : www.abirus.ru/content/564/623/627/719/11285.html.
6. **Третье** поколение руководителей КПК: преемство и развитие. – Пекин : Синьсин, 2008. – 36 с. (Сер. «Краткие сведения о Китае»).

Надійшла до редколегії 25.04.13

УДК 35.08:342.51

Олена СКОРОПАД

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Одеський регіональний інститут державного управління

ОСНОВНІ ЗАСАДИ КОНЦЕПЦІЙ БЮРОКРАТІЇ ТА ЇХ ВПЛИВ НА СУЧАСНУ ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Розглядаються існуючі відомі концепції бюрократії: раціональна (веберівська або ідеальна) концепція, східна (азіатська або імперська) концепція, нігілістська (марксистська) концепція, а також реалістична концепція. Виділяються концепції сучасної державної служби.

Ключові слова: бюрократія, держава, державна служба, державне управління, державний службовець, європейський досвід, реформування, система, суспільство.

Алёна Скоропад. Основные положения концепций бюрократии и их влияние на современную государственную службу

© Скоропад О. В., 2013

178

Рассматриваются существующие известные концепции бюрократии: рациональная (веберовская или идеальная) концепция, восточная (азиатская или имперская) концепция, нигилистская (марксистская) концепция, а также реалистичная концепция. Выделяются концепции современной государственной службы.

Ключевые слова: бюрократия, государство, государственная служба, государственное управление, государственный служащий, европейский опыт, реформирование, система, общество.

Olena Skoropad. Fundamentals concepts of bureaucracy and their influence on modern public service

The existing known concepts of bureaucracy: rational (Weber or ideal) concept, Asian (imperial) concept, Marxist concept, as well as a realistic concept are considered. The concepts of modern civil service are distinguished.

Key words: bureaucracy, state, civil service, public administration, public servant, European experience, reform, system, society.

На сьогоднішній день важко уявити державу без розвинутої бюрократичної системи. Адже бюрократія являє собою панування канцелярії, що необхідно для функціонування сучасної держави з її системою державних органів, а також державних службовців. Дослідження концепцій бюрократії дозволяє зрозуміти особливості виникнення сучасної держслужби багатьох країн. Проте попри велику кількість досліджень концепцій бюрократії та їх особливостей, недостатньо уваги приділялося концепціям сучасної державної служби.

Велика кількість дослідників, які вивчали державну службу, автоматично приділяли увагу дослідженню бюрократії. У цих дослідженнях, у результаті, сформувалися певні концепції бюрократії. Серед цих дослідників важливо згадати Макса Вебера, Вудро Вільсона, а також сучасників, зокрема таких як: В. Б. Авер'янов, О. Ю. Оболенський, Є. С. Черноног, С. Д. Дубенко, Т. Л. Желюк та ін.

Мета дослідження полягає у вивченні концепцій бюрократії задля виділення основоположних постулатів, що притаманні сучасній державній службі.

На сьогоднішній день за наявності великої кількості досліджень, що стосуються бюрократії та концепцій бюрократії, недостатньо дослідженими залишаються роль та значення цих концепцій у розвитку сучасної державної служби.

На сьогодні нам відомі чотири концепції бюрократії, такі як:

- 1) раціональна концепція бюрократії, яку прийнято називати концепцією ідеальної або веберівської бюрократії;
- 2) східна, яка також має назву імперської або азіатської;
- 3) марксистська;
- 4) реалістична концепція, яку називають сучасною.

Деякі з них відображають позитивне ставлення до бюрократії, деякі – негативне. Проте на увагу заслуговують усі чотири.

Так, Макс Вебер на початку 20-х рр. ХХ ст. у своїй роботі «Економіка та суспільство» обґрунтував концепцію ідеальної управлінської організації –

раціональної бюрократії, що нині має ще назву веберівської концепції. Ця концепція побудована на декількох важливих правилах: аполітичності, ієрархічності, стабільності, безособовості. За Вебером, бюрократична організація прийшла на зміну системи патріархату, тобто системи, за якої пересічній людині домогтися справедливості було досить важко. Виникнення бюрократичної структури, згідно з теорією М. Вебера, пов'язано з необхідністю існування посередника між виробниками і засобами виробництва. Технічні справи в ідеальній бюрократії Вебера здійснюються компетентними виконавцями відповідно до закону і встановлених процедур. Основні риси бюрократії, сформульовані М. Вебером, такі:

- існування виокремленої централізованої державної служби, врегульованої законодавством;
- висока компетентність державних службовців, яка при цьому чітко регламентована, тобто зафіксована нормативно;
- ієрархія організації бюрократичної структури всіх рівнів, яка засновується на встановлених принципах посадової субординації;
- організаційна діяльність фіксується письмово в документах, які надалі мають бути збережені;
- організаційно-правовий та соціальний захист статусу державних службовців;
- посадові особи повинні бути компетентними не тільки щодо своїх професійних посадових обов'язків, але й щодо норм, правил і процедур діяльності бюрократичної організації в цілому, тобто бути спеціалістами широкого профілю [1, с. 92].

Зрозуміло, що у своїх визначеннях перелічити всі риси бюрократії як соціального явища М. Вебер не прагнув. Він адекватно розумів суб'єктивність будь-якої претензії на універсальність та аналізував все з точки зору ідеальних типів, виділяючи найважливіші, на його думку, ймовірні ознаки бюрократії, що нині має назву веберівського розуміння. У той самий час важливо, щоб бюрократія залишалася лише інструментом, за допомогою якого функціонує державна влада, та не перетворювалася в єдину панівну силу, що за М. Вебером означає «монократичну бюрократію», прикладом чого можна вважати бюрократію при СРСР.

Хоча цю концепцію прийнято називати веберівською, багато з основних її положень ще наприкінці XIX ст. розвивав майбутній президент США Вудро Вільсон. Праця, в якій він виклав основні положення власного розуміння бюрократії, має назву «Вивчення адміністрації». Основними тезами теорії В. Вільсона були:

- відокремлення управління від політики;
- високий професіоналізм службовців;
- наявність розгалуженої організаційної ієрархії;
- наявність професійної адміністрації.

З вищевикладеного видно, що Макс Вебер і Вудро Вільсон, підходячи з різних сторін, фактично винайшли однакові концепції. На нашу думку,

важливо виокремити таке визначення, яке містить у собі основні постулати раціональної концепції бюрократії. Це те, що бюрократія згідно з даною концепцією – найкраща форма організації в державі, яка ефективно слугує будь-якому політичному керівництву, залишаючись при цьому політично нейтральною, її здійснюють професіонали не лише свого профілю, а й сфери всього державного управління [1, с. 93].

Дана концепція дає нам позитивне ставлення до бюрократії та бюрократів. Вказана концепція не була першою та не стала останньою. Історично їй передували східна (азіатська) та марксистська (нігілістська) концепції бюрократії.

Східну концепцію, яка ще називається імперською або азіатською, слід розглядати на прикладі її класичної форми, якою є бюрократія Китаю, адже імперська концепція сформульована ще Конфуцієм та його послідовниками. Формально вона дещо збігається з концепцією Вебера, проте за основоположними ознаками цілком протилежна їй. Модель, на якій ґрунтується дана концепція, широко застосовувалась на Стародавньому Сході. Вона може застосовуватися й у сучасних тоталітарних державах, адже мало сприяє повноцінному функціонуванню державного апарату та не є можливою для функціонування та розвитку в сучасних демократичних державах.

Основними рисами даної концепції є:

- відсутність у чиновників вузької спеціалізації, що робило можливим їх безболісну взаємозамінність;
- постійний надлишок кандидатів на посаду;
- крайня обмеженість строку службової кар'єри, що позбавляло сенсу створення притаманної для інших бюрократичних систем особистої відособленості для просування вгору;
- особиста залежність усіх чиновників від правителя;
- жорстокі заходи щодо небажаних зв'язків у середовищі чиновників;
- фінансова залежність чиновника не від заробітної плати, а від його вміння взяти з підданих максимальну кількість доходів;
- відсутність у чиновників яких-небудь особистих або корпоративних гарантій від необґрунтованого звільнення, пониження на посаді;
- особливо ретельний контроль за потенційно найнебезпечнішою для влади вищою і середньою бюрократією [1, с. 95].

Таким чином, ця концепція містить механізми підпорядкування чиновників не бюрократичній структурі влади, а милості правителя тоталітарної держави.

Наступною концепцією бюрократії є марксистська, яку також називають нігілістською. Ця концепція могла б називатись антивеберівською, адже Карл Маркс, основоположник даної концепції, будучи в даному питанні повним нігілістом, дотримувався протилежних поглядів. На відміну від Макса Вебера він вважав бюрократію як таку цілковитим злом. Марксистська концепція бюрократії включає такі критичні тези:

- формалізм у прийнятті всіх управлінських рішень;

- присвоєння держави бюрократами, які діють у приватних, а не суспільних інтересах;
- неадекватне, перекручене сприйняття реальності, упередженість, відрив від суспільства;
- цілковита нездатність вирішувати реальні проблеми держави, зосередженість лише на паперах;
- прагнення монопольної компетенції;
- корпоративність та кар'єризм.

Найбільш інтегральною характеристикою бачення К. Марксом бюрократії є поширення на неї його знаменитої теорії відчуження. У цілому ж бюрократія, на думку К. Маркса, є організм паразитичний, принципово нездатний бути ні носієм розуму, ні виразником загальних інтересів. Незважаючи на те що ця критика ґрунтувалася на аналізі дуже обмеженого матеріалу (діяльність пруської бюрократії першої половини XIX ст.), не можна відмовити в глибині і великій узагальнюючій силі поглядів К. Маркса: негативні прояви бюрократії він позначив точно. Його судження тою чи іншою мірою можуть бути застосовні до більшості сучасних бюрократій [1, с. 94].

На нашу думку, погляд К. Маркса на проблему бюрократії дещо обмежений. До того ж необхідно згадати, що поширення цієї концепції в СРСР призвело до панування імперської моделі бюрократії, що навряд можна назвати кращим вибором.

Четверта концепція державної служби – це «реалістична» концепція, яку ще називають сучасною. Ця концепція є модернізацією веберівської з урахуванням соціально-економічно прогресу, зокрема застосуванням інформаційних технологій, урахуванням особистісних, психологічних, емоційних факторів та ін. Хоча концепція державної служби Макса Вебера стала фундаментом та епохальною основою для розуміння державного управління на певному етапі, проте безумовно вона потребувала збагачення та еволюціонування. Саме цим можна пояснити виникнення реалістичної концепції як такої. Оскільки в основу її покладено веберівську концепцію, зрозуміло, що державна служба розглядається з позитивної сторони.

Говорячи про основні постулати даної концепції, важливо сказати про такі положення, які є на сьогоднішній день основними засадами теорії державної служби, зокрема такі як:

- загальна демократизація управління;
- підхід до державної служби як до системи надання послуг суспільству для задоволення його потреб;
- модернізована концепція раціональної бюрократії [3, с. 32 – 33].

Деякі науковці, наприклад О. Ю. Оболенський, досліджуючи існуючі концепції державної служби, зокрема сучасну концепцію про еволюцію в науці управління, акцентують увагу на тому, що, по-перше, на додаток до веберівської моделі організації висувається модель, у рамках якої суб'єктивний фактор є вже не джерелом «перешкод», що підлягає зменшенню і в ідеалі усуненню, але невід'ємним та істотним, а в певному

сенсі і головним компонентом будь-якої реальної організації. Із цим фактором потрібно не боротися (тим більше, що така боротьба в принципі безперспективна і тому безглузда), а прагнути глибше зрозуміти його і, поєднавши з формальними компонентами веберівської моделі, створити єдину всеохопну модель організації. Така модель дає змогу використовувати як об'єктивні, так і суб'єктивні елементи для досягнення більш високого рівня організаційної ефективності. А по-друге, зроблений наступний, ще більш принциповий крок: піддані сумніву домагання представників моделі бюрократичної організації як найкращого для всіх випадків механізму вирішення проблем сучасного суспільства [1, с. 97].

Таким чином, реалістичне трактування державної служби – це вдосконалений підхід веберівської теорії з наявністю певної критики останньої як повного абсолюту.

Наприкінці минулого століття частина теоретиків державного управління пророкувала зміну бюрократії підприємницькими структурами, проте цього не сталося. Існує напрям наукової думки, сформульований Пітером Окоїном, відповідно до якого основні характеристики бюрократії ще довго будуть потрібні для якісного державного управління. А буде це називатися раціональною бюрократією чи якимось інакше – не суттєво [2, с. 17 – 18]. Основні постулати всіх чотирьох концепцій нами згруповано (таблиця).

Розглянувши основні концепції бюрократії, ми можемо виділити риси концепції сучасної державної служби, зокрема у країнах-членах Євросоюзу. Так, сучасна державна служба має риси, притаманні реальній концепції бюрократії, раціональній концепції, авторами якої були Макс Вебер та Вудро Вільсон, а також деякі риси східної (імперської) концепції. На нашу думку, доцільно розділити концепції сучасної державної служби на дві категорії.

Перша концепція найбільше характеризує сучасні демократичні держави з відносно стійкою розвиненою системою державної служби, до яких можна віднести і більшість країн-членів Європейського Союзу, таких як Франція, Німеччина, Австрія та ін. Друга концепція, на нашу думку, відображає такі постулати, які притаманні системі державної служби молодих країн, де державна служба продовжує формуватись та вдосконалюватись, а саме: доповнюється законодавство, змінюється структура органів державного управління та ін. Ця концепція державної служби може відображати стан державної служби в деяких молодих країнах-членах ЄС, а також ця концепція багато в чому може відображати стан держслужби в Україні.

З огляду на те що перша концепція державної служби має в переважній більшості ознаки реальної та раціональної концепції бюрократії, доцільно назвати її сучасною раціональною концепцією державної служби, а другу концепцію – концепцією державної служби країн, що розвиваються. Характеристики першої концепції такі: виокремлена державна служба, врегульована законодавством; висока компетентність державних службовців; загальна демократизація

Концепції бюрократії та їх основні положення

Концепція бюрократії	Основні положення
Раціональна	Наявність відокремленої централізованої державної служби, існування якої закріплено законодавством. Висока компетентність державних службовців, яка чітко регламентована, тобто зафіксована нормативно. Існування ієрархічної складової в організації бюрократичної структури всіх рівнів. Уся організаційна діяльність зафіксована письмово в документах, які підлягають подальшому збереженню. Наявність статусу у державних службовців, що містить обов'язковий організаційно-правовий та соціальний захист. <u>Відокремлення бюрократичних структур від політики</u>
Східна (імперська)	Відсутність у чиновників вузької спеціалізації (легка взаємозамінність). Постійний надлишок претендентів на певну посаду. Обмеженість строку службової кар'єри. Особиста залежність усіх чиновників від керівника (правителя). Ретельний контроль за бюрократами всіх ланок з боку влади. Відсутність у чиновників яких-небудь особистих або корпоративних гарантій від необгрунтованого звільнення
Нігілістська (марксистська)	Формалізм у прийнятті всіх управлінських рішень. Присвоєння держави бюрократами, діючих здебільшого у приватних, а не суспільних інтересах. Перекручене сприйняття реальності, упередженість. Цілковита нездатність вирішувати реальні проблеми держави, зосередженість лише на паперах
Реальна концепція	Загальна демократизація управління. Підхід до державної служби як до системи надання послуг суспільству для задоволення його потреб. Висока компетентність держслужбовців. Письмова форма всієї документації

управління; державна служба розглядається як система, що функціонує на благо суспільства; письмова форма всієї документації; чітка ієрархія організації бюрократичної структури; соціальна захищеність державних службовців. Друга концепція має такі характеристики: у багатьох випадках присутня взаємозамінність держслужбовців; постійна наявність попиту на посаду (кадровий резерв в Україні); формалізм у прийнятті управлінських рішень; законодавча закріпленість та сформульованість держслужби; соціальна захищеність держслужбовців.

Ці дві концепції в декількох параметрах схожі між собою, наприклад у тому, що наявність державної служби закріплена законодавчо, а також те, що і країни-члени ЄС, і країни, що розвиваються, прагнуть іти демократичним шляхом, обов'язковою є соціальна захищеність службовців, що працюють на благо держави.

Аналіз відомих сьогодні сформованих концепцій бюрократії дає змогу нам зрозуміти ставлення науковців того чи іншого періоду до питання бюрократії, а також основних постулатів та принципів, на основі яких ця бюрократія повинна функціонувати. Цей аналіз демонструє нам

чим схожі між собою, і чим кардинально відрізняються розуміння явища бюрократії. На основі існуючих чотирьох концепцій бюрократії ми виділили дві концепції державної служби, які здатні функціонувати в сучасному суспільстві. Наша країна з курсом на європейську інтеграцію, на нашу думку, впевнено крокує до сучасної раціональної концепції державної служби. Про це свідчить адаптація законодавства України до стандартів, які існують у країнах-членах Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. **Оболенський О. Ю.** Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
2. **Окоїн П.** Устрій державних установ у XXI столітті: чому бюрократія залишається в державному управлінні / П. Окоїн // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 1.
3. **Черноног Є. С.** Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. / Є. С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.

Надійшла до редколегії 22.02.13

УДК 35.088.7:354

Марія НЕДВИГА

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПРИНЦИПИ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОГО АГЕНТСТВА ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ В ПЕРІОД ЙОГО СТАНОВЛЕННЯ

Розглядаються принципи кадрової політики Державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення. Надаються пропозиції щодо застосування відомством особливих вимог до відбору державних службовців та посадових осіб для належного виконання ними професійних обов'язків.

Ключові слова: кадрова політика, державний службовець, посадова особа, земельні відносини, земельні ресурси.

Марія Недвига. Принципы кадровой политики Государственного агентства земельных ресурсов Украины в период его становления

Рассматриваются принципы кадровой политики Государственного агентства земельных ресурсов Украины в период его становления. Предоставляются предложения относительно применения ведомством особых требований к отбору государственных служащих и должностных лиц для надлежащего выполнения ими профессиональных обязанностей.

© Недвига М. О., 2013