

УДК 35:658:321.7

М. Бунік

## РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ЧИ КОМЕРЦІАЛІЗАЦІЯ?

**Зауважено, що спроби вдосконалити державний управлінський апарат шляхом запозичення механізмів взаємовідносин із приватного сектора, як це пропонують численні реформатори, ігнорує сформульовану Людвігом фон Мізесом фундаментальну відмінність між бюрократичним та ринковим господарюванням. Доведено, що публічну бюрократію потрібно вдосконалювати шляхом її демократизації, а не “приватизації”.**

**Ключові слова: бюрократія, адміністративна реформа, адміністративне скорочення, приватизація, демократизація, новий публічний менеджмент, Людвіг фон Мізес.**

У 1993 р. в Сполучених Штатах Америки адміністрація Президента Клінтона опублікувала доповідь, у якій констатувала, що національний борг країни перевищує 4 трл. дол., а “бюрократичний апарат настільки великий і неефективний, що більше не може служити американському народові” [1]. У цій же доповіді були зроблені пропозиції з реформування виконавчих органів державної влади. Через майже двадцять років після проголошення реформ національний борг виріс у чотири рази, а кількість державних службовців після деякого зниження перевищила попередній рівень [2].

Така ситуація не є поодиноким випадком. Неефективне функціонування адміністративних структур – одна з головних проблем, із якими постійно зіштовхуються уряди протягом останніх двох століть, і всі спроби їхнього реформування завершуються наступними спробами. Численні дослідники, починаючи з В. Вільсона та М. Вебера і закінчуючи сьогоdnішніми науковцями, включно з ідеологами “нового публічного менеджменту” К. Худом, М. Барзілеєм, Б. Армаджані, Д. Осборном, Т. Гейблером, намагалися запропонувати свої рецепти реформування бюрократії. Кількість пропозицій продовжує зростати.

То ж чи можна реформувати існуючі бюрократичні структури, чи всі зусилля марні? І якщо можна, то в якому напрямку повинні спрямовуватися зусилля реформаторів?

Щоб відповісти на це питання розглянемо спочатку, що ж таке бюрократія, які основні її недоліки і в який спосіб намагаються її реформувати.

На початку ХХ ст. М. Вебер сформулював основні засади функціонування бюрократичного апарату: ієрархічна структура з встановленою системою підпорядкування і нагляду, чітке розмежування сфер компетенції управлінських установ з розподілом регулярних службових обов’язків та владних повноважень, призначення на посади осіб з відповідною кваліфікацією на основі конкретно прописаної процедури, детальні правила діяльності службовців. Загалом, бюрократія розглядається як свого роду машина, призначена виконувати поставлені перед нею завдання. Окремий індивід є просто гвинтиком цієї машини, незалежно від того приватна вона чи державна, і яку позицію він у цій машині займає. Індивід стає безособовим інструментом служіння безособовій ідеї “держави” чи “суспільства”. М. Вебер вважав, що бюрократія є

історичним феноменом, який виникає як результат загальної тенденції до раціоналізації суспільного життя, і є, отже, у сучасних суспільствах неминучим [3].

Подальший історичний розвиток можна розглядати як підтвердження цієї неминучості. Протягом усього століття чисельність державних службовців постійно зростала, а в деяких країнах, так званих соціалістичних чи комуністичних, відбувалася тотальна бюрократизація суспільного життя. Однак така тенденція викликала дедалі менше захоплення як у простих громадян, так і в науковців. Недоліки бюрократичного управління дедалі більше проявляли себе, і критичне переосмислення ролі бюрократії у суспільному житті набувало все більшої актуальності.

Основні критичні зауваження щодо функціонування бюрократичного апарату можна узагальнити так:

1. Закритість. Фаховість і “технічність” управлінської діяльності, а також “необхідність збереження особистих даних” і “державної таємниці”, та зрештою просто прагнення службовців приховувати методи своєї діяльності і способи прийняття рішень, роблять бюрократію закритою для контролю з боку політики і громадськості.

2. Становість. Здійснення управлінських повноважень бюрократією веде до “природного” зміщення її ролі від простого службового управління справами до вираженого панування. Намагаючись зберегти своє панівне становище бюрократія обмежує рівний доступ до вакантних посад, який має забезпечувати її ефективне функціонування і перетворюється таким чином у привілейований стан.

3. Консервативність. Бюрократія прагне зберегти і зміцнити своє панівне становище. Зміни – це завжди ризик, непередбачуваність і додаткова робота. Ієрархічна структура консервативна за своєю сутністю. Чіткі правила функціонування бюрократії не передбачають змін. Без змін неможливі інновації.

4. Нездатність працювати в умовах, що змінюються. Правила функціонування апарату передбачають стабільність умов, у яких він працює. Дотримання правил в умовах, що змінилися, може привести до неадекватних рішень.

5. Тенденція до розростання апарату і збільшення витрат на його утримання. Бюрократ намагається максимально збільшити свій бюджет. Існує систематичне “надвиробництво” послуг, які надає бюрократичний апарат, що вимагає все більше коштів і людей.

6. Орієнтація на процедуру, а не на результат. Службовці зобов’язані дотримуватися дисципліни, правил, процедури. “Прив’язаність до правил, що спочатку були задумані як засіб для досягнення конкретного результату, поступово перетворюється в самоціль, тобто відбувається відомий процес підміни цілей, через що “засіб стає ціллю” [4]. Дотримання правил перетворюється в самоціль і звільняє від відповідальності за досягнення результату [5].

7. Нечутливість до потреб громадян. Правила бюрократії передбачають, що службовці працюють із класифікованими проблемами класифікованих громадян, з “паперовими”, а не реальними людьми. “Стереотипна поведінка не пристосована до унікальності індивідуальних проблем” [6].

8. Корупція. Службовці – це не гвинтики відлагодженого механізму, а реальні люди, які мають свої особисті, матеріальні та кар’єрні інтереси, що проявляється у виникненні неформальних відносин як у спілкуванні з громадянами, так і всередині управлінських структур.

Що з цим робити? В практиці та науці державного управління сформувалися два основні підходи до виправлення зазначених недоліків: 1) реформування, вдосконалення

методів бюрократичного управління; 2) ліквідація, скорочення кількості державних службовців і цілих установ.

Скорочення управлінського апарату є поширеним засобом боротьби з бюрократизацією. До його переваг належать політична привабливість, оскільки виборці підтримують будь-які обмеження бюрократії і зменшення витрат на її утримання, а також кількісний вимір, тобто можливість конкретного відображення досягнутого результату. Урядовці отримують можливість відзвітувати, що вони скоротили бюрократичний апарат на 10 чи 20 відсотків, і відповідно, зекономили певну суму коштів на його утримання.

Цей засіб, проте, має і низку проблем. По-перше, домінує спрощений підхід до скорочення. Усі відомства чи управління скорочуються пропорційно, незважаючи на функціональну необхідність, внаслідок чого відбувається погіршення виконання покладених на них обов'язків. По-друге, скорочення часто має формальне, а не реальне значення. Тобто на папері кількість управлінців зменшується, а насправді відбувається переведення управлінських структур на фінансування з інших фондів. По-третє, будь-яке скорочення, як правило, є тимчасовим. Як можна спостерігати на прикладі США, періоди скорочення змінюються періодами зростання кількості державних службовців (рис. 1). По-четверте, попри скорочення управлінців практично не відбувається скорочення витрат на їх утримання і позитивних якісних змін у роботі установ загалом.

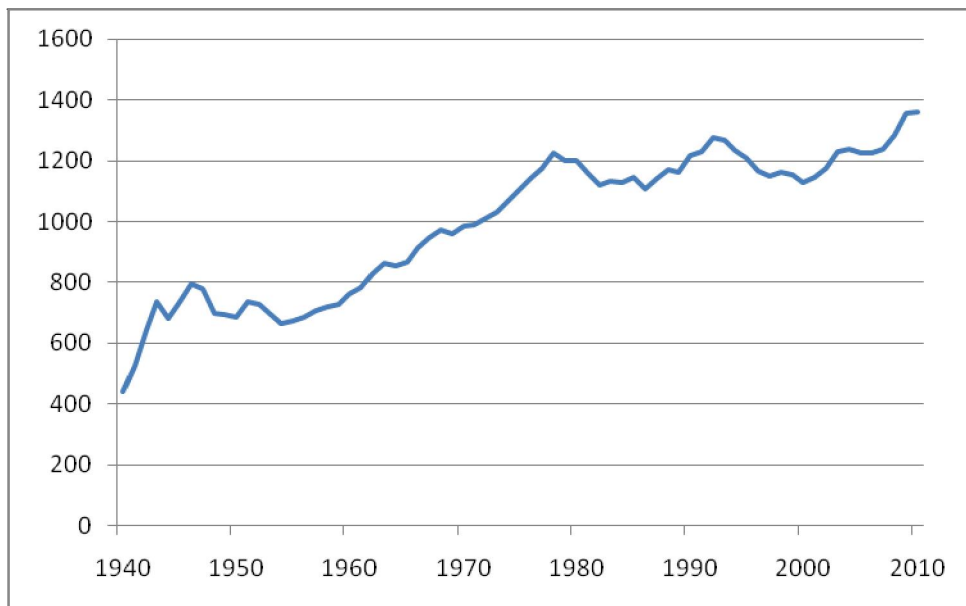


Рис. 1. Кількість цивільних державних службовців у США (тис.)  
(на основі даних федеральної статистики зайнятості)

В реформуванні державного апарату теж склалися певні традиції. Якщо не враховувати реорганізації, пов'язані з перейменуванням, об'єднанням чи роз'єднанням окремих підрозділів, що використовується для звітування про вдосконалення методів управління, але мало або ніяк не впливають на якість самого управління, то реформування державної бюрократії зводиться переважно до запозичення методів

управління у приватному секторі. Якщо візьмемо американську історію, то і становлення системи державного управління за президента В. Вільсона на початку ХХ ст., і її реформування Ф. Рузвельтом та Г. Гувером в 30-х рр. ХХ ст. за зразком “Дженерал моторс”, і зрештою пропозиції Президента Б. Клінтона, про які згадувалося на початку статті, здійснювалися за прикладом приватних корпорацій [7].

Пропозиції президента Б. Клінтона співзвучні з теоретичними напрацюваннями К. Худа, М. Барзілея, Б. Армаджані, Д. Осборна, Т. Геблера та інших дослідників, які з початку 90-х рр. прийнято розглядати під загальною назвою “new public management” [8 – 10]. Зміст цих пропозицій, направлених на збільшення ефективності публічного адміністрування, розглянемо нижче:

1. Орієнтація на інтереси громадян. Мета діяльності органів влади повинна визначатися запитамі громадян, а не самою бюрократією. Сприйняття бюрократії як структури, що здатна в раціональний спосіб і незаангажовано визначати інтереси суспільства, створює ілюзію, яка приховує різноманітні професійні чи корпоративні інтереси. Тому адміністрації повинні краще вивчати потреби та цінності громадян і переорієнтувати свою роботу на їх задоволення.

2. Пріоритет результатів перед правилами. Подібно до приватної структури, у якій ефективність визначається не дотриманням правил, а досягненням прибутку, робота публічної адміністрації має спрямовуватися на результат. Правила і контроль за дотриманням правил не повинні обмежувати свободу дій управлінців у досягненні результатів.

3. Надання послуг. Діяльність державних службовців повинна спрямовуватися не на управління громадянами, а на надання їм відповідних якісних послуг. Громадяни – це не тільки виборці, це клієнти, чий інтерес мають задовольняти публічні адміністрації. Адміністративні структури, як і приватні, повинні боротися за своїх клієнтів, рекламувати свої послуги і, звичайно, забезпечувати їх відповідну якість.

4. Децентралізація. Державні службовці нижчих рівнів ієрархії, які безпосередньо працюють з клієнтами, мають отримати більшу свободу у прийнятті рішень і водночас більшу відповідальність за досягнення результату.

5. Більше результатів за менші кошти. Управлінські структури повинні прагнути досягати максимальних результатів при мінімальних затратах. Ще один принцип приватного підприємництва, який пропонується використовувати державним структурам.

6. Введення елементів конкуренції. Адміністративні структури повинні конкурувати між собою, а також з іншими приватними структурами у наданні послуг і боротьбі за клієнтів. Органи управління різних громад мали б конкурувати між собою у залученні інвестицій, створенні робочих місць, забезпеченні вищого рівня життя.

7. Добровільна взаємодія, а не контроль. Модель ринку, а не ієрархії має стати домінуючою як у взаєминах із клієнтами, так і всередині управлінських структур. Добровільна взаємодія, що будується на довірі, знижує трансакційні витрати і підвищує ефективність.

8. Мотивація службовців. Службовці повинні розглядатися як наймані робітники, якість роботи яких залежить від їхньої мотивації, насамперед заробітної плати. Тож підняття зарплат у публічному секторі до рівня приватного є однією з умов залучення кваліфікованих кадрів і відповідно підвищення якості його функціонування.

У чому проблема цих пропозицій? Чому вони попри широке визнання їхньої доцільності та окремі локальні успіхи не досягли загального бажаного результату? Можна

говорити про невеликий проміжок часу, який пройшов з моменту висунення цих ідей, про масштабність змін, які не можна так скоро провести, про різні суб'єктивні та об'єктивні чинники. Але, на нашу думку, ключовою помилкою у цих пропозиціях є ігнорування фундаментальної відмінності логіки функціонування публічного та приватного секторів, або ринкового і бюрократичного господарювання. Не можна ієрархічну взаємодію вдосконалити ринковими методами, чи навпаки ринок ієрархічною взаємодією. Це два протилежні способи взаємодії, які засадничо виключають один одного.

Відмінність між ринковою та бюрократичною взаємодією була детально показана у праці Л. фон Мізеса "Бюрократія". Згідно з теорією Л. фон Мізеса, бюрократія є результатом втручання держави у процеси добровільного обміну, тобто у ринок. Таким чином вона служить інструментом обмеження ринку, його деформації, а концептуальні засади її функціонування принципово відрізняються від ринкових.

Будучи інструментом реалізації державної політики, бюрократія принципово орієнтується на "інтереси держави", а не споживача. Вона є виконавцем волі владної верхівки (незалежно від того демократичним чи недемократичним способом вона сформована) і відповідно змушена дотримуватися приписів та правил, які ця верхівка для неї склала. Як інструмент примусу та контролю вона з необхідністю функціонує за принципом вертикальної, нерівноправної, недобровільної взаємодії.

Окрім цього, "бюрократичне господарювання є методом ведення управлінських справ, які не мають ціни на ринку. Зважте, що ми не говоримо, що успішне виконання публічних справ не має жодної вартості, але що їхню вартість не можна побачити через ринкові трансакції, і що вона не може бути виражена у грошовому еквіваленті" [11]. Неможливість ринкового регулювання відносин у певних сферах робить неминучим бюрократичне регулювання.

Реалізація згаданих вище пропозицій веде до руйнування бюрократії, а не до її вдосконалення. Інтереси громадян є так само суперечливими як і інтереси держави, результати, за відсутності грошового еквіваленту, важко однозначно оцінити, нехтування процедурами і правилами зменшує легітимність адміністративних структур, свобода та конкуренція ведуть до послаблення дисципліни, а скорочення витрат на управлінський апарат погіршує його функціональність.

Отже, привнесення елементів ринку, згідно з теорією Л. фон Мізеса, в принципі не може покращити роботу адміністративного апарату. Якщо ж це відбувається, то це означає, що бюрократія зайшла на "територію" ринку, тобто регулює сфери, які могли б успішно функціонувати без її втручання. У цьому випадку потрібно не впроваджувати ринкові відносини в адміністраціях, а обмежувати сфери адміністративного регулювання. "Злом є не бюрократія як така, а розширення сфери бюрократичного господарювання" [12].

Бюрократія є інструментом імплементації державної політики. Тож будь-якому вдосконаленню бюрократії повинне передувати вдосконалення самої політики. Йдеться насамперед про визначення сфер суспільного життя, в які держава не повинна безпосередньо втручатися, і відповідно про скорочення завдань бюрократичного апарату та його розмірів. Що ж стосується роботи самих адміністративних структур, то шляхи їх реформування потрібно шукати не в економічній, а радше в етичній площині. Гаслом адміністративної реформи має бути "Демократизація, а не приватизація".

### Література

1. От Бюрократической волокиты к результатам – создание правительства, которое лучше работает и меньше стоит // Классики теории государственного управления: американская школа [Текст] / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М. : Изд-во МГУ, 2003. — С. 713—741.
2. Режим доступа : <http://www.opm.gov/feddata/HistoricalTables/ExecutiveBranchSince1940.asp>.
3. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie [Text] / M. Weber. — Tübingen : Mohr, 1980. — S. 551—579.
4. Мертон Р. Бюрократическая структура и индивидуальность / Р. Мертон // Классики теории государственного управления: американская школа [Текст] / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М. : Изд-во МГУ, 2003. — С. 134.
5. От Бюрократической волокиты к результатам – создание правительства, которое лучше работает и меньше стоит ...
6. Мертон Р. Бюрократическая структура и индивидуальность...
7. От Бюрократической волокиты к результатам – создание правительства, которое лучше работает и меньше стоит ...
8. Hood Ch. A public management for all seasons? / Ch. Hood // Public Administration [Text]. — 1991. — № 69. — P. 3—19.
9. Osborne D. Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector [Text] / D. Osborne, T. Gaebler. — N.-Y. : Plume, 1993. — 405 p.
10. Barzelay M. Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government [Text] / M. Barzelay, B. Armajani. — Berkeley : University of California Press, 1992. — 237 p.
11. Mises L. von Die Bürokratie [Text] / L. von Mises. — Sankt Augustin : Academia Verlag, 2004. — 128 s.
12. Ibid.

### М. Бунук

#### REFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION: DEMOCRATIZATION OR COMMERCIALIZATION?

**Attempts to improve public bureaucracy by adopting mechanisms of relationships from the private sector, as suggested by many reformers, ignores Ludwig von Mises' fundamental difference between bureaucratic and market economy. Public bureaucracy should be improved through its democratization, rather than "privatization".**

**Key words: bureaucracy, administrative reform, administrative reductions, new public management, Ludwig von Mises, privatization, democratization.**