

УДК 351.9

А. Бритько

## ЗАПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ БОРОТЬБИ З БЮРОКРАТИЗМОМ ЯК СКЛADOVA ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖBOЮ

Досліджено та розкрито основні аспекти явища бюрократизму: поняття, причини виникнення, характерні прояви, а також вплив на систему управління державною службою. Окремо наголошено на потребі розмежовувати поняття “бюрократія” та “бюрократизм”. Запропоновано аналіз чотирьох найбільш поширених концепцій феноменів бюрократії та бюрократизму: теорію М. Вебера, К. Маркса, імперський та реалістичний підходи. Доведено негативний вплив бюрократизму та подано низку заходів правового, економічного та суспільно-політичного змісту, спрямованих на мінімізацію проявів бюрократизму у системі управління державною службою.

**Ключові слова:** бюрократія, раціональна бюрократія, бюрократизм, розумне адміністрування, система управління державною службою, громадський моніторинг, громадська експертиза, громадський контроль.

Одним із нагальних та актуальних проблемних питань державної служби в Україні є бюрократизм системи управління, що особливо яскраво проявляються у перехідний період. Існування феномена бюрократизму не є випадковим “відхиленням”, що з’являється в процесі управління державною службою внаслідок недосконалості законодавства чи несумлінності самих службовців, натомість може існувати у будь-якій системі державної служби за умови відірваності державної служби від потреб суспільства та громадян, незалежно від форми державного правління, режиму чи економічного розвитку держави.

В умовах глибоких суспільних перетворень, які враховують сервісну переорієнтацію державної служби та широке залучення громадськості до вирішення державних справ, боротьба з бюрократизмом як негативним проявом державної служби, набуває особливого значення.

Питання бюрократії та бюрократизму почали досліджуватись вітчизняними науковцями відносно нещодавно, оскільки ця проблематика належала до переліку заборонених в СРСР. Такі вітчизняні дослідники, як В. Горбатенко, В. Захарченко, В. Проданик, В. Скрипнюк, В. Цветков, та ряд інших у своїх працях приділяють увагу проблемам поняття та природи бюрократизму, факторів та причин існування бюрократизму, а також способів боротьби з цим негативним явищем або мінімізації його впливу на систему державної служби.

Важливим є вклад зарубіжних науковців та мислителів у розробку проблематики бюрократизму, зокрема В. Комаровського, А. Оболонського, В. Смолькова, В. Спиридонової та інших. Водночас, вважаємо за доцільне провести комплексне дослідження причин та наслідків бюрократизму в контексті системи управління державною службою в Україні, а також способів боротьби з бюрократизмом у сучасних вітчизняних реаліях.

Дослідники наголошують на відчуженості в українському суспільстві “парадоксу демократизації”, який передбачає, що демократизація та реформування державних структур супроводжуються підвищенням рівня недовіри громадян до державної влади та держави загалом. Серед причин, що є в основі такого парадоксу, виділяється та особливість, що створення формальних демократичних інститутів та залучення громадян до процесів державного управління не означає реальної участі громадян у вирішенні державних справ, а також зміни підходів державних службовців до потреб пересічного громадянина [1].

В цьому контексті важливо дослідити явища бюрократії та бюрократизму в державній службі. Комплексно вивчає проблематику бюрократії та бюрократизму О. Оболонський, який не тільки проаналізував різні моделі державної служби та їх можливості адекватно виконувати функції держави, але й існуючі теорії бюрократії, зокрема концепції М. Вебера та К. Маркса, підходи до бюрократії в різних країнах світу, історію виникнення цього явища, досвід іноземних держав у вирішенні проблематики бюрократизму та провів чітке розмежування термінів бюрократія та бюрократизм [2].

Як тип політичної організації системи, бюрократія – це певне обмеження в доступі на державну службу, зокрема обов’язкове зайняття посад державної служби професійними управлінцями. Водночас М. Вебер розглядав бюрократію не як спосіб правління, а як пірамідально структуровану організацію влади, засновану на діяльності спеціалізованих фахівців відповідно до визначених процедур [3].

Український вчений В. Цветков розглядав бюрократію як явище, функціонально призначене для виконання політичних та соціальних функцій, а бюрократизм як багатовимірне поняття, яке має не лише негативні, а й позитивні ознаки [4].

В. Скрипнюк теж окремо досліджує питання бюрократії та бюрократизму, зокрема пов’язує ці феномени з політичними процесами, проблемами державного управління, правовим регулюванням державної служби в період здійснення демократичних перетворень [5].

На основі аналізу цього поняття, можна стверджувати, що бюрократія – це адміністративна та політична організація, що об’єднує посадових та службових осіб, які обіймають свої посади відповідно до чітко визначеної ієрархії, права, обов’язки та відповідальність яких формально закріплені. Однак побічним явищем бюрократії як ефективної організації є бюрократизм, що полягає в перекладанні посадових обов’язків та інших проявах штучного пошуку або створення труднощів для виконання завдання.

Пропонуємо розглянути чотири найбільш поширені та самотні концепції поняття “бюрократії”: теорію М. Вебера, К. Маркса, імперський підхід та реалістичний.

В. Спиридонова наголошує не лише на переключенні та ускладненні існуючих процедур керівниками через невинуватені та надумані правила, але й на переключенні справді потрібної роботи на осіб, що посідають нижчі ранги служби – “бюрократичні низи”. Такий “середній прошарок” становлять державні службовці, що не є достатньо привілейовані, однак і їх спосіб життя не є суспільно корисним, натомість всі прагнення спрямовані на здобуття привілеїв бюрократичної верхівки [6].

Натомість концепція М. Вебера передбачала необхідність існування раціональної бюрократії як способу організації здійснення державної влади, який еволюційно замінив попередній патріархальний уклад, і завдяки цьому є складовою трансформації суспільства від феодального до буржуазного. Попередня модель адміністрування характеризувалась труднощами для пересічної особи у вирішенні будь-яких її питань, оскільки процедури

та їх строки не були регламентовані, порядок вирішення справ залежав від особистої волі чиновника, вимагання, а кар'єрне просування в системі державної служби – від протекції.

Перевагами такої системи була можливість налагодити особистий, в окремих випадках, навіть дружній, контакт із чиновником, що дозволяло швидко та без формальностей вирішити потрібні питання. Однак, зазначимо, що недоліки патріархальної системи все ж значно переважають можливі переваги.

Підхід М. Вебера “раціональна бюрократія” став альтернативою, та був заснований на уніфікації, тобто на встановленні чітко визначених процедур, обов’язкових для виконання незалежно від волі виконавця, що відображає визнання рівності всіх людей перед державою.

Таким чином, концепція “раціональної бюрократії” М. Вебера заснована на чотирьох основних принципах:

- на чіткому визначенні та нормативній фіксації компетенції кожного чиновницького рангу;
- на запровадженні жорсткої субординації в межах ієрархічно структурованої бюрократичної системи;
- на обов’язковому письмовому веденні діяльності: починаючи з етапу поширення інформації, і враховуючи прийняття рішення, його оформлення та доведення до відома, а також на зберіганні цих документів;
- на прийнятті до бюрократичної системи чиновників, що є спеціалістами з адміністрування, що враховує як вирішення конкретних питань, підвідних відповідно до займаної посади, так і розуміння принципів діяльності та правил державного органу загалом [7].

Тому М. Вебер наголошує, що бюрократична система – це найраціональніший інструмент управління та вирішення комплексних питань, оскільки безособовість як базовий принцип є основою раціональності, професійності, об’єктивності та недопущення свавілля. Важливим принципом моделі М. Вебера є ефективне служіння бюрократичної системи будь-якому правителю та невтручання у вирішення питань державної ваги, а також усунення суб’єктивного впливу чиновників на процес ухвалення рішень, що найкраще підходить суспільству, заснованому на індустріальному виробництві.

Альтернативним підходом є теорія К. Маркса, яка заперечувала соціальну цінність держави в принципі, і бюрократії, як системи на службі держави, зокрема. К. Маркс вважав бюрократію цілковитим злом на наголошував на її негативних проявах, зокрема на підміні державних інтересів інтересами чиновників, на їх нездатності вирішувати питання, на кар’єризмі як способі життя та на невинновданому формалізмі системи, що нашоухує на висновки про бюрократію як паразитування та інститут, абсолютно неспроможний висловлювати суспільні інтереси та займатись інтелектуальною працею.

Імперське розуміння інституту бюрократії виникло та розвивається в країнах Азії і його особливостями є поєднання двох суперечливих моментів: важливої ролі державного апарату та одночасно не усвідомлення чиновниками апарату своєї політичної ваги, натомість вірність та повна лояльність правителю [8].

Одночасно із розвитком концепції М. Вебера в кінці 20-х рр. ХХ ст., виникає соціологічна школа, представники якої наголошують на людських відносинах та психологічній складовій поведінки колективу. Такі ідеї суперечать вченню М. Вебера, особливо в частині заохочення участі пересічних громадян в управлінні, а також

відкритості та доступності бюрократичної системи для них. Таким чином яскраво проявляється гуманістичний підхід та визнання ролі суб'єктивної складової в управлінні. "Реалістичний" підхід до поняття "бюрократія" на сьогодні розвивається на основі базової моделі М. Вебера та на доповненні її гуманістичним елементом і критикою абсолютизації будь-якої теорії.

Щодо розмежування явищ "бюрократія" та "бюрократизм", пропонуємо під першим розуміти спосіб організації роботи державного апарату, натомість другим поняттям окреслюють негативні прояви бюрократії, наприклад ірраціональність та монополію чиновників на державне управління. Бюрократизм відображає відокремленість управління від проблем суспільства та реального виробництва зокрема і є певною "дисфункцією" організаційної системи державного апарату.

Поняття "бюрократизм" тлумачний словник пропонує розглядати як певну систему управління державою, якій притаманні відмежованість від народу та яка реалізується окремою "кастою" чиновників, які відстоюють інтереси владної верхівки [9].

Більш повсякденним розумінням поняття "бюрократизм" є явища неефективної та ресурсозатратної адміністрації, надмірної канцелярщини, необґрунтовано обтяжливих процедур та байдужості чиновників до інтересів громадян, відсутність зацікавленості та відповідальності конкретного службовця за результат своєї діяльності. Ще одним проявом є ізоляція бюрократичної системи та розрив зв'язку між ефективністю та результативністю роботи державного службовця та його соціальним становищем та рівнем доходів.

Негативним явищем бюрократизму є так звана "петля" – ситуація, коли скарга на дії державного органу, подана до вищестоячого органу, передається ним на розгляд органу, дії власне якого є предметом скарги. Крім того, щодо клопотань громадян приймаються рішення про відмови у зв'язку з формальними або навіть надуманими підставами. Перевищення ролі паперової складової процесу, надмірне визначення процедур в ситуаціях, коли порядок дій визначається здоровим глуздом, а також прийняття значної кількості підзаконних актів, які підміняють або доповнюють положення закону замість їх конкретизації, є теж явищами бюрократизму, прояви яких мають бути зведені до мінімуму.

В нейтральному розумінні, бюрократія – організація державного апарату на основі пірамідальної структури з керівником та нисхідними ланками, і якщо кожна з цих ланок якісно та сумлінно виконує свою роботу, такий спосіб організації є раціональним та ефективним.

Вдалим вбачається порівняння російського вченого А. Оболонського, який бюрократію прирівнює до соціального прошарку, що здійснює управління державними справами, а бюрократизм – до побічної цього процесу соціальної хвороби, притаманної управлінням [10].

Дослідники зазначають, що заходи, спрямовані на недопущення проявів бюрократизму, складно розробляються, плануються та реалізуються. В Україні відбулась певна "приватизація" держави чиновниками та зрощення системи державної служби з бізнес-структурами, які відстоюють власні інтереси. Однією з причин такого стану речей є незабезпеченість більшості службовців ресурсами для повноцінної роботи, а престиж посади державного службовця зазнає постійного зниження.

Через вкрай низьке фінансове забезпечення на посади державної служби вступають не стільки найкваліфікованіші працівники, зацікавлені в досягненні результатів,

скільки особи, яким не вдається досягти успіхів у інших сферах діяльності, що тільки ускладнює проблему знецінення вартості державної служби в житті суспільства та кожного громадянина. Як зазначає М. Баран, недопустимою є ситуація, коли державному службовцю немає чого втрачати в разі звільнення з державної служби [11].

Доцільно також зазначити, що система управління державною службою в Україні є частково унаслідкованою від часів СРСР, адже не відбулось повного оновлення кадрового складу на всіх щаблях служби, що унеможливує докорінну зміну підходів та способу мислення.

На думку В. Смолькова, усунути бюрократизм повністю неможливо і заклики до знищення цього явища є певною мірою утопією, адже бюрократизм тісно переплетений з державною службою. Натомість, боротьба з цим негативним феноменом повинна бути скерована на зведення його проявів до мінімуму шляхом суттєвого обмеження системи економічних, правових та політичних передумов бюрократизму та запровадження концепції “розумного адміністрування” [12].

За таких умов цілком логічно переглянути питання матеріального забезпечення та соціальної привабливості державної служби, хоча такі зміни передбачають потребу у збільшенні витрат на державний апарат. Водночас формальне підвищення соціальних гарантій державних службовців без докорінної зміни у системі роботи державної служби у даних соціально-економічних умовах не зможе отримати схвалення з боку громадянського суспільства. Зазначимо, що довіра до державних інститутів з боку громадян та готовність співпрацювати є важливою умовою реформування системи, адже ефективним доповненням офіційних установ є створення громадських інститутів, які функціонують неієрархічно, неформально та на основі саморегулювання [13].

Способом недопущення негативних проявів бюрократії – бюрократизму – є протидія юридичними засобами, зокрема прискорене проведення реформи адміністративної системи управління державною службою на основі принципів соціальної справедливості, демократії, побудови цивілізованої держави з розвиненим громадянським суспільством. В цьому контексті пропонується запровадження функціональних обстежень центральних органів виконавчої влади, які повинні проводитись Нацдержслужбою. Такі обстеження передбачають уніфікований механізм отримання, обробки та узагальнення даних щодо діяльності органів державної влади, зокрема відповідності суспільним потребам та приписам чинного законодавства, внаслідок чого можна зробити висновок про обґрунтованість структури державного апарату покладеним завданням та про рівень раціональності бюрократичних процедур.

Окрім того, важливо забезпечити політичний нейтралітет державних службовців та розмежування адміністративних та політичних посад з метою унеможливлення впливу політичних інститутів та втягування службовців у політичні процеси, що і передбачено Законом України “Про державну службу” № 889-VII від 10.12.2015 р., що набирає чинності з 01.05.2016 р. [14]. Одночасно є зміст здійснювати заходи з підвищення особистої відповідальності державних службовців за неналежне виконання або невиконання власних посадових обов’язків. Доцільно також періодично здійснювати ротацию кадрів державної служби, що є ефективним способом протидії не лише бюрократизму та корупції, а й формування кадрового резерву.

Важливо зазначити, що вдосконалення законодавчого регулювання питань боротьби з бюрократизмом в межах державної служби не є єдиним способом подолання цих проблем. Окрему роль у цьому процесі відіграють інститути громадянського

суспільства та активна роль громадян, їх глибоке неприйняття бюрократизму як норми життя.

Передумовами ефективною взаємодії державних та громадянських інститутів є:

- вільний доступ суспільства до інформації;
- взаємне консультування, що враховує дослідження державними органами громадської думки для зваженого прийняття рішень;
- співпраця на засадах рівноправного партнерства, що враховує відповідальність всіх учасників суспільних відносин за рішення та державну політику.

Так, найбільш поширеними способами впливу на систему державної служби з боку громадськості є громадський контроль, моніторинг та експертиза. Н. Дніпроenko наголошує, що європейський досвід взаємодії громадськості та влади передбачає застосування різних заходів контролю за діями влади, співпраці та взаємних консультацій [15].

Громадський контроль – це система заходів, що спрямовані на отримання об'єктивних даних про роботу органів державної влади, їх посадових та службових осіб, що реалізуються громадянським суспільством на основі принципів прозорості та професійності, та є своєрідним здійсненням зворотного зв'язку.

Натомість, громадянський моніторинг та експертиза є механізмами, які виконують більш вузькоспеціалізовані завдання. Так, громадська експертиза – це система заходів, спрямованих на здійснення оцінки рівня ефективності підготовки рішень та їх реалізації, що проводиться інститутами громадянського суспільства, а громадський моніторинг – це системне дослідження та аналіз діяльності органів державної влади, що здійснюється шляхом опитувань громадян, аналізу статистичних даних та публікацій, а також послідовним дослідженням державної політики щодо конкретних питань.

Застосування цих трьох способів впливу є взаємовигідним і для інститутів громадянського суспільства, і для державного апарату, оскільки у підсумку досягаються загальнокорисні результати – підвищується рівень ефективності системи державної служби та враховується думка громадськості при вирішенні питань суспільного життя.

Доцільно наголосити, що, окрім вищенаведених правових, економічних та інформаційних способів боротьби з бюрократизмом в системі управління державною службою, перспективними напрямками є також такі:

- адаптація структури та концептуальних підходів державної служби України відповідно до рекомендацій та стандартів країн-членів ЄС;
- організаційні перетворення, спрямовані на зменшення потенційних ризиків корупції та бюрократизму: чітка регламентація процедур прийняття управлінських рішень; усунення паралелізму в роботі державних органів; широке запровадження інформаційних технологій, зокрема єдиної електронної бази даних щодо фактів корупції та корупційних діянь із широким правом доступу до неї.

### **Висновки**

Підсумовуючи, зазначимо, що проблематика передумов та причин виникнення бюрократизму, а також способів боротьби з цим явищем в системі державної служби та управління державною службою в Україні є актуальним та перспективним напрямком дослідження. Наукова розробка згаданих питань є умовою реформування системи державного управління загалом та усунення такого викривлення у державному апараті. Пропонується боротись із бюрократизмом не лише на рівні законодавчого регулювання та активізації роботи правоохоронних органів в цьому напрямі, але й шляхом оновлення

кадрового складу державної служби та широкої кампанії проти бюрократизму як способу приниження гідності людини.

За умови високого інтересу громадськості до її подолання та запровадження широкого кола правових та організаційних заходів з протидії бюрократизму, а також використання найефективніших механізмів, що підтвердили свою дієвість в зарубіжних країнах, це явище може бути мінімізованим, а в подальшому – повністю усуненим із системи управління державною службою.

### **Література**

1. Захарченко В. Ю. Організаційно-правові засади реформування системи державної служби в Україні [Текст] : автореф. дис. на здоб. н. ступ. канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Захарченко В. Ю. ; Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. — Дніпропетровськ : [б. в.], 2007. — 20 с.
2. Оболонский А. Бюрократия и бюрократизм (к теории вопроса) / А. Оболонский // Государство и право [Текст]. — 1993. — № 12. — С. 86—99.
3. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Вебер М. Избранные произведения [Текст] / М. Вебер ; пер. с нем. Ю. Н. Давыдов. — М. : Прогресс, 1990. — С. 413.
4. Цветков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства [Текст] : монографія / Цветков В. В., Горбатенко В. П. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — С. 177.
5. Скрипнюк В. М. Бюрократизм в системі державного управління та правовий механізм його подолання [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 23.00.02 / В. М. Скрипнюк ; Одеська держ. юридична академія. — Одеса : [б. в.], 1999. — С. 11.
6. Спиридонова В. И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье) [Текст] / В. И. Спиридонова. — М. : ИФРАН, 1997. — С. 22.
7. Желюк Т. Л. Державна служба [Текст] : навч. посіб. / Т. Л. Желюк. — К. : ВД “Професіонал”, 2005. — С. 25, 26.
8. Мо-Цзи. Критика родової знаті та конфуціанства / Мо-Цзи // Філософія політики [Текст] : хрестоматія : у 4 т. Т. 1 / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко (кер.) [та ін.]. — К. : Знання України, 2003. — С. 30—33.
9. Глумачний словник української мови: Понад 12 500 статей (близько 40 000 слів) [Текст] / за ред. В. С. Калашника. — Х. : Прапор, 2002. — С. 111.
10. Оболонский А. Постсоветское чиновничество: квазібюрократический правящий класс / А. Оболонский // Общественные науки и современность [Текст]. — 1996. — № 5. — С. 5—15.
11. Баран М. П. Запобігання та протидія корупції: освітній пакет [для тематичного короткотермінового семінару] [Текст] / М. П. Баран, Р. Й. Струтинський. — К. : Нічлава, 2012. — С. 91.
12. Смольков В. Бюрократия и бюрократизм: как свести болезнь к минимуму / В. Смольков // Государственная служба [Текст]. — 2002. — № 1. — С. 41—52.
13. Комаровский В. С. Государственная служба и средства массовой информации [Текст] : [курс лекц.] / В. С. Комаровский. — Воронеж : Издательство Воронежского Государственного Университета, 2003. — С. 24.

14. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 889-VII від 10.12.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

15. Дніпренко Н. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування [Електронний ресурс] / Н. Дніпренко. — Режим доступу : [www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf).

**A. Brytko**

**INTRODUCING MECHANISMS FOR THE FIGHT AGAINST BUREAUCRATISM  
AS A PART OF IMPROVING THE SYSTEM  
OF PUBLIC SERVICE MANAGEMENT**

The article investigates and reveals the main aspects of the bureaucratism phenomenon: concept, causes, characteristic manifestations and the impact on the system of public service management. Special emphasis is placed on the need for distinguishing the concepts of bureaucracy and bureaucratism. The analysis of the four most common phenomena of bureaucracy and bureaucratism concepts: theories of M. Weber and K. Marx, imperial and realistic approaches are suggested. The negative influence of bureaucratism is proven and a number of measures of legal, economic and socio-political nature, aimed at minimizing the bureaucratism manifestations in the system of public service management are presented.

**Key words:** bureaucracy, rational bureaucracy, bureaucratism, smart administration, system of public service management, public monitoring, public expertise, public control.