

УДК 351:316.343.656



## БЮРОКРАТІЯ ЯК СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ ФЕНОМЕН: ГЕНЕЗИС ТЕОРІЇ ТА МОЖЛИВОСТІ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ В СУЧАСНИХ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПРАКТИКАХ

**Н. С. Грабар,**

*аспірант кафедри державного управління, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

Розглянуто генезис та розвиток наукових уявлень про бюрократію. Виділено п'ять основних етапів розвитку наукової думки про цей суспільно-політичний феномен. Стверджується, що на початку XXI ст. теорія бюрократії в усьому світі переживає черговий період ренесансу, викликаний інформатизацією, децентралізацією та демократизацією публічного управління. Доводиться, що такі характеристики бюрократії, як професійність, відповідальність, незалежність, точність, стійкість, дисципліна, надійність можуть виступити сьогодні запорукою успішної реалізації реформ у сфері публічного управління в Україні. Робиться припущення про те, що теорія бюрократії може слугувати методологічною основою для розробки різноманітних стратегій, програм і проектів розвитку публічної служби на державному, регіональному та місцевому рівнях, адже професійність, відповідальність, незалежність, точність, стійкість, дисципліна, надійність, висока інтенсивність праці працівників органів влади виступають сьогодні запорукою успішної реалізації будь-яких управлінських рішень.

*Ключові слова:* бюрократія, ефективність, раціональність, професіоналізм, компетентність, ієрархія, стандарти, функції.

**N. S. Grabar,**

*Post-graduate Student of Public Administration Chair, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

### **BUREAUCRACY AS A SOCIO-POLITICAL PHENOMENON: GENESIS THEORY AND POSSIBILITIES OF INTERPRETATION IN THE MODERN PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Considered the genesis and development of scientific concepts of bureaucracy. It identified five main stages of the development of scientific thought about the socio-political phenomenon. It is alleged that at the beginning of the XXI century the theory of bureaucracy in the world is going through another period of renaissance, caused by computerization, decentralization and democratization of public administration. It is proved that such characteristics of bureaucracy, professionalism, responsibility, independence, accuracy, stability, discipline, reliability, can speak today guarantee the successful implementation of reforms in the sphere of public administration in Ukraine. It is assumed that the theory of bureaucracy can serve as a methodological basis for developing a variety of strategies, programs and projects of public service at national, regional and local levels, as professionalism, responsibility, independence, accuracy, stability, discipline, reliability, high intensity workers authorities act now key to the successful implementation of any management decisions.

*Key words:* bureaucracy, efficiency, rationality, professionalism, competence, hierarchy, standards, functions.

**Н. С. Грабар,**

*аспірант кафедри державного управління, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

### **БЮРОКРАТИЯ КАК ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН: ГЕНЕЗИС ТЕОРИИ И ВОЗМОЖНОСТИ ИНТЕРПРЕТАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРАКТИКАХ**

Рассмотрен генезис и развитие научных представлений о бюрократии. Выделено пять основных этапов развития научной мысли об этом общественно-политическом феномене. Утверждается, что в начале XXI века теория бюрократии во всем мире переживает очередной период ренессанса, вызванный информатизацией, децентрализацией и демократизацией публичного управления. Доказывается, что такие характеристики бюрократии, как профессионализм, ответственность, независимость, точность, устойчивость, дисциплина, надежность могут выступить сегодня залогом успешной реализации реформ в сфере публичного управления в Украине. Делается предположение о том, что теория бюрократии может служить методологической основой для разработки различных стратегий, программ и проектов развития публичной службы на региональном и местном уровнях, ведь профессионализм, ответственность, независимость, точность, устойчивость, дисциплина, надежность, высокая интенсивность труда работников органов власти выступают сегодня залогом успешной реализации любых управленческих решений.

*Ключевые слова:* бюрократия, эффективность, рациональность, профессионализм, компетентность, иерархия, стандарты, функции.

© Грабар Н. С., 2017

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** Протягом останніх трьох років в Україні здійснюється взятий керівництвом держави курс на системну модернізацію, яка повинна наблизити країну до європейських стандартів у політичній, економічній, соціальній та інших сферах. Тим часом сучасна концепція модернізації виходить із необхідності першочергового реформування публічної служби, яка виступає своєрідним локомотивом для суспільних трансформацій. Проте сутність і зміст реформи публічної служби в Україні й досі є предметом наукових дискусій. З одного боку, вважається, що публічна служба має ефективно обслуговувати сферу політики, у тому числі й процес розробки та реалізації політичних рішень. З другого боку, наголошується на пріоритетності надання якісних суспільних послуг. З третього – акцентується на необхідності забезпечення ефективної взаємодії між політичною та громадською сферами, тобто виконання посередницької функції. У таких умовах особливої актуальності набуває питання теоретичного обґрунтування феномену бюрократії, її місця й ролі в політичній системі суспільства.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Для обґрунтування власних висновків і пропозицій щодо змісту бюрократії як суспільно-політичного явища та його ролі в сучасних державотворчих процесах візьмемо за основу ідеї та думки провідних мислителів, зокрема Р.Мертон [4], який при визначенні соціальної структури суспільства спирається на бюрократичну теорію М.Вебера [1]. Розглядаючи феномен бюрократизму, посиляємося на філософські вчення Г.В.Ф.Гегеля [2], зокрема зіставлення управлінської культури та механістичної спрямованості державного апарату, які взаємодоповнюють один одного. М.Крозье [15] і Л.Мізес [5] знаходили відмінності між веберівськими ідеалізованими характеристиками бюрократії та її різноманітними реальними типами, що дало підстави узагальнити сутнісні ознаки бюрократизму для ліберальної моделі правління. Спираючись на роботи А. де Токвіля [14] та Дж.Мілля [6], ми висуваємо припущення про те, що розмежування парламентської демократії та бюрократії є лише перманентним станом політичної системи і не завжди виступає ворогом політичної свободи й солідарності. Досліджуючи феномен бюрократії, неможливо оминати праці К.Маркса [3], який наділяв її негативними рисами, називав “організмом-паразитом”, який

принципово не здатний бути ні носієм розуму, ні виразником загальних інтересів. Дослідження представників неовеберівської концепції бюрократії В.Вільсона [17] та Р.Міхельса [7] дають підстави розглядати цей феномен під кутом зору теорії управління організацією.

При цьому більшість наукових досліджень були присвячені критиці моделі бюрократії, яка існувала за радянських часів, та обґрунтуванню можливості впровадження сучасних західних моделей публічної служби в Україні. При цьому “радянська модель бюрократії”, яка ототожнювалася з класичною моделлю бюрократії М.Вебера, наділялася переважно негативними характеристиками. Водночас практика розвитку системи публічної служби в багатьох розвинених країнах, зокрема Європейського Союзу, свідчить про доцільність більш глибокого вивчення феномену бюрократії, яка, поряд із низкою видимих недоліків, має і значну кількість прихованих переваг, що набувають значущості в сучасних умовах активного розвитку інформаційного суспільства.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Метою статті є проведення змістового аналізу теорії бюрократії та визначення можливостей застосування її переваг під час реформування системи публічної служби в сучасній Україні.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** Протягом усього періоду існування інституту держави були люди, які на постійній основі здійснювали її функції щодо управління соціальними та економічними процесами. Часто залишаючись непоміченими, вони виконували великий обсяг робіт, пов'язаних із підготовкою та реалізацією управлінських рішень, що ухвалювалися правителями: монархами, президентами тощо. Професійно підготовлений апарат необхідний кожному керівнику держави або органу влади, адже без нього не може здійснюватися державне управління. Тим часом вивчення бюрократії як соціально-політичного явища завжди було пов'язане з численними труднощами: невизначеністю самого об'єкта дослідження, різним статусом публічних службовців у різних країнах, недооцінкою їх ролі у функціонуванні державної влади. Саме тому тривалий час феномен бюрократії залишався поза увагою науковців.

Одним із перших його ґрунтовний аналіз на початку XIX ст. зробив німецький філософ Г.В.Ф.Гегель (1770–1831 рр.) у роботі “Філософія права” [2]. У ній він дав визначення сутності, структури і функцій держави і її апарату. З точки зору Гегеля, тільки держава є носієм загального інтересу, на відміну від приватних і особливих

інтересів окремих громадян та всіх соціальних інститутів суспільства. Державна бюрократія характеризується Гегелем як головна пануюча складова суспільства, де зосереджені національна свідомість, освіта і професіоналізм. При цьому вона, за Гегелем, виконує роль моста, що пов'язує державу з громадянським суспільством. Найбільш характерними рисами бюрократії, що дають їй можливість ефективно справлятися зі своїми функціями, Гегель називає чітку спеціалізацію і поділ праці, а також об'єктивність ("неупередженість") у веденні справ.

Багато в чому ідеалізуючи чиновництво, відзначаючи лише позитивні властивості, Гегель не загострює увагу на притаманних йому недоліках. Він указує, що в умовах, коли інститути громадянського суспільства за своєю природою не здатні представляти загальний інтерес (вони конфліктують між собою), державні службовці, по-перше, мають отримувати професійну підготовку, по-друге, повинні бути забезпечені державним грошовим утриманням для того, щоб власні інтереси не стали на заваді задоволенню ними загального інтересу.

Водночас Гегель виділяє низку умов, які гарантують те, що влада чиновників не вийде за межі загального інтересу: наявність верховної влади, тобто: "встановлення суверенітету зверху"; установа ієрархії всередині чиновницького апарату, яка обмежує його свавілля; моральна і розумова культура чиновника. Формуванню управлінської культури Гегель надавав особливого значення, оскільки вона повинна бути, на його думку, інтелектуальною протиположністю механістичній спрямованості державного апарату.

У роботах французького і британського вчених А. де Токвіля (1805–1859 рр.) та Дж. Мілля (1806–1873 рр.) бюрократія, навпаки, стала об'єктом критики.

А. де Токвіль убачав у бюрократії одного з ворогів свободи й демократії [14], а Дж. Мілля у своїх роботах протиставляв бюрократію і парламентську демократію як два протилежних типи політичної системи [6]. Незважаючи на перевагу досвіду і чітко встановлених правил, бюрократія, на його думку, поступалася парламентській демократії в тому, що стосувалося можливостей прояву індивідуальної ініціативи, оскільки рутинний характер бюрократичного управління перешкодив розвитку якостей особистості.

Німецький науковець К. Маркс (1818–1883 рр.) також критично оцінював бюрократію [3], визнаючи її як систему управління, що здійснюється за допомогою апарату, відірваного від народу

та його інтересів. Він розглядав бюрократію як "організм-паразит", принципово не здатний відігравати позитивну роль у житті суспільства, як знаряддя управління й підпорядкування панівного класу, що виконує функцію збереження політичної влади буржуазії.

У теорії К. Маркса бюрократична машина не примножує прибутки, а є засобом управління і координації виробництва. Бюрократія як соціальна страта отримує свій дохід з асигнування частини доходу робочої сили через податки, ліцензії і так далі. Водночас бюрократія, на думку К. Маркса, принципово не здатна бути ні носієм розуму, ні виразником загальних інтересів.

Беззаперечною заслугою марксистського аналізу є те, що він зробив бюрократію емпірично відчутним явищем і представив детальний опис її представників. Так, зокрема, К. Марксом відзначено, що бюрократи мають тенденцію до ототожнення своїх власних інтересів з інтересами держави й суспільства, здійснюючи, таким чином, підміну цілей, їм властивий формалізм, а також претензії на монопольну компетентність. Чиновники, на його думку, також переймаються почуттям власної самоцінності й незамінності. Також він констатував нездатність бюрократії вирішувати конкретні проблеми суспільства.

Описуючи гірші риси бюрократії, К. Маркс доходить думки про фактичну тотожність понять "бюрократія" і "бюрократизм". При цьому він був упевнений, що з відмиранням держави зникне необхідність існування бюрократії як провідника інтересів панівного класу.

У наукову полеміку з К. Марксом щодо сутності й рис бюрократії та її ролі в суспільному розвитку вступив його земляк М. Вебер (1864–1920 рр.). У своїй роботі "Господарство і суспільство" М. Вебер виділяє три чистих типи легітимного панування. Їх легітимність може бути:

1) раціонального характеру, тобто ґрунтуватися на вірі в легальність установленого порядку і законність здійснення панування на основі цієї легальності (легальне панування);

2) традиційного характеру, тобто ґрунтуватися на повсякденній вірі у святість традицій і вірі в легітимність авторитету, заснованого на цих традиціях;

3) харизматичного характеру, тобто ґрунтуватися на проявах святості чи геройської сили або зразковості особистості і створеному цими проявами порядку (харизматичне панування) [1, с. 254].

У разі легального панування люди підпорядковуються законно встановленому об'єктивно безособовому порядку (і встановленим цим по-

рядком начальника) через формальну законність його розпоряджень. У разі традиційного панування особистість підпорядковується пану, правлячому на підставі традиції і пов'язаному традицією через його вшанування за звичкою. У разі харизматичного панування люди підпорядковуються харизматичному вождю через особисту віру в його доблесть або зразковість, тобто в його харизму.

Найбільш життєздатним М.Вебер уважав легітимність раціонального характеру, тобто легальне панування, яке, на його думку, ґрунтується на значущості взаємозалежних уявлень про те, що:

– кожен закон устанавлюється шляхом укладання раціонально орієнтованого договору з правом на подальше шанобливе ставлення до нього з боку осіб, які перебувають або діють усередині відповідної сфери впливу закону;

– кожен закон являє собою абстрактні, спеціально встановлені правила, застосування яких забезпечується за допомогою судового нагляду;

– легальний начальник (призначений або обраний), розпоряджаючись і наказуючи, сам підпорядковується безособовому порядку і орієнтує на нього свої розпорядження;

– особа, яка підпорядковується певному керівнику, підпорядковуються не його особистості, а безособовому порядку і тому зобов'язана користися тільки в рамках ділової компетенції, раціонально розмежованої цим порядком [1, с. 56].

Таким чином, основними категоріями раціонального панування згідно з М.Вебером є:

1) безперервна, пов'язана правилами, робота “управлінського штабу”;

2) професійна компетенція бюрократичного апарату, яка означає:

а) об'єктивно розмежовану (через поділ праці) сферу посадових обов'язків;

б) підбір необхідного для цього керівництва та персоналу;

в) розподіл між керівництвом і персоналом припустимих засобів примусу та можливостей їх застосування;

3) наявність чиновницької ієрархії, тобто улаштування постійних органів контролю та нагляду за кожним органом влади з правом апеляції чи скарги підлеглих на своїх керівників;

4) загальновизнані “правила”, які можуть бути технічними організаційними правилами або загальновизнаними нормами;

5) повне відчуження персоналу управління від засобів управління;

6) недопущення особистого “присвоєння” місця служби;

7) необхідність письмової фіксації пропозицій та прийнятих рішень, постанов і розпоряджень [1, с. 257].

На думку науковця, ділові папери і безперервна робота чиновників у бюро є основою легального панування. Підприємство, організоване на основі ділового документообігу та безперервної роботи чиновників, називається, за М.Вебером, “органом влади”. Органи влади, як зазначає німецький класик, є на великих приватних підприємствах, у партіях, в армії, у “церкві” і, безумовно, в державі. Працівники “органів влади” самі не повинні володіти засобами управління, але мають отримувати грошову компенсацію за свою роботу. Також в “органах влади” повинен витримуватися принцип повного відділення службового майна (майна підприємства чи капіталу) від особистого майна (домашнє господарство) і службового робочого місця (бюро) від місця проживання.

Як відзначає М.Вебер, для успішної роботи “органів влади” необхідно спеціальне навчання. Отже, для роботи в них людина повинна мати гарну кваліфікацію, бути добре навченим відповідній спеціальності. На його думку, тільки така людина може бути прийнята на службу як чиновник. І саме “чиновники” утворюють типовий штаб управління за раціонального (легального) панування.

При цьому чиновники, які до нього входять, мають:

1) підкорятися тільки об'єктивним (на противагу суб'єктивним вимогам) службовим обов'язкам;

2) просуватися на службі згідно з незмінною чиновницькою ієрархією;

3) володіти спеціальними службовими компетенціями;

4) працювати за контрактом, тобто на основі вільного і відкритого відбору;

5) професійну кваліфікацію, підтверджену “в найбільш раціональному разі” за допомогою певного іспиту або засвідчену дипломом;

6) оплачуватися за допомогою постійного грошового утримання;

7) сприймати свою службу єдиною або принаймні головною професією;

8) керувати на основі формалізованої знеособленості: ідеальний чиновник управляє своєю справою “без поваги до особистості” формально однаково для “кожного”;

9) будувати для себе кар'єру: або відповідно до терміну служби, або відповідно до успіхів у роботі;



10) працювати в повному “відчуженні від засобів управління” і без “присвоєння” робочого місця;

11) підпорядковуватися суворому службовому контролю [1, с. 260].

М.Вебер стверджував, що бюрократичне управління в суто технічному сенсі наближається до найбільш досконалої праці в контексті точності, стійкості, дисципліни, надійності, інтенсивності праці, у його формально універсальній застосовності до виконання будь-яких завдань. Таким чином, воно є найбільш раціональною формою панування, і отже, воно сьогодні просто необхідно для особистого або ділового управління масами. Перевагою бюрократичного управління є професійні знання, повна незамінність яких, згідно з позицією М.Вебера, зумовлюється сучасною технікою і економікою.

На думку М.Вебера, говорячи про публічне управління, існує вибір лише між “бюрократизацією” і “дилетантизацією” управління [1, с. 261]. Третього не дано. Бюрократичне управління означає, як стверджував М.Вебер, панування на основі знання. І в цьому полягає його специфічно раціональна основа. Своє могутнє становище при владі бюрократія підсилює саме за рахунок професійного та посадового (службового) знання: знання фактів, набутих під час просування по службі або “з документів”.

При цьому, як зазначає М.Вебер, управління непрофесіонала цим бюрократичним апаратом є обмеженим: професійний, постійно працюючий бюрократ у багатьох випадках перевершує тимчасового міністра-неспеціаліста в проведенні своєї волі [1, с. 262]. Потреба в постійному, суворому, інтенсивному і прорахованому управлінні, яким його створив насамперед капіталізм (і без якого він не може існувати), зумовлює, як указує М.Вебер, необхідність бюрократії як ядра управління масами. Тільки невелике підприємство, на думку дослідника, може обійтися без неї, оскільки лише приватна особа, зацікавлена в прибутку, а саме капіталістичний підприємець, перевершує бюрократію в професійному знанні і знанні фактів у своїй сфері інтересів. Таким чином, раціональну бюрократію М.Вебер називає найбільш ефективною формою управління в умовах панування капіталізму в економіці.

Теорія бюрократії М.Вебера справила величезний вплив на розвиток теорії та практики публічного управління в ХХ ст. Німецький учений показав, що викликана до життя першою промисловою революцією бюрократія стала потужним важелем економічного зростання. Праці

М.Вебера відіграли важливу роль в осмисленні цього досить суперечливого явища: він стверджував, що виникнення бюрократії (“раціональної” за його визначенням) і бюрократичного порядку не менш істотний етап у розвитку людської цивілізації, ніж навіть перехід від феодалізму до капіталізму. М.Вебер вважав її найбільш ефективною організацією для вирішення управлінських та організаційних завдань різної складності.

Як наслідок, на початку ХХ ст. ідеї М.Вебера стали популярними і в бізнесі. Так, зокрема, американський учений Ф.Тейлор (1856–1915 рр.), який розробив концепцію “наукового менеджменту”, і французький А.Файоль (1841–1925 рр.), який є автором адміністративної теорії управління, у своїх розробках багато в чому перетиналися з теорією бюрократії М.Вебера.

Спираючись на веберівську концепцію бюрократії як технічно найдосконалішу з усіх відомих організаційних форм, американський політик і науковець В.Вільсон (1856–1924 рр.) розробив теорію розмежування політичної та адміністративної влади. Він підкреслював політичний нейтралітет бюрократії. Політичним (виборним) чиновникам, на його думку, належить функція продукування політичних рішень, а адміністратори (бюрократи) повинні бути виконавцями прийнятих політиками рішень.

Прихильником і продовжувачем справи М.Вебера став німецький соціолог Р.Міхельс (1876–1936 рр.), автор “залізного закону олігархії” [7]. У своїх роботах він описав механізм неминучої бюрократизації для будь-якої організації. Бюрократію він розглядав як соціальну технологію, властиву будь-якому суспільству, значимість якої зростає відповідно до раціоналізації всіх галузей людського життя. На його думку, завжди бюрократія залишиться найбільш ефективним механізмом управління суспільством. При цьому бюрократію він розглядав як особливий соціальний прошарок із притаманними тільки йому “корпоративною етикою”, системою знань і цінностей.

Важливу роль у дослідженні феномену бюрократії відіграли і роботи Т.Парсонса (1902–1979 рр.) і Д.Істона (1917–2014 рр.), в яких соціальні та політичні процеси розглядалися в контексті їх системних компонентів і зв’язків, структурних взаємин. Застосування системного підходу дало їм змогу показати зв’язок бюрократії з різними соціальними (а не тільки управлінськими) процесами, тобто інакше поглянути на саму бюрократію. Так, за оцінками Т.Парсонса, бюрократична організація є політичним феноменом, оскільки завжди спрямована на досягнення

загальних, колективних цілей [10]. При цьому він стверджував, що основною рисою індустріальної економіки є саме бюрократична організація виробництва. Вона також, за оцінками Т.Парсонса, присутня в церковних організаціях, університетах і в багатьох інших видах колективів. Водночас Т.Парсонс стверджував, що “в організаціях бюрократичного типу гостро постає проблема звітності, і сучасний спосіб вирішення цієї проблеми полягає в тому, щоб зробити бюрократію відповідальною в остаточному підсумку перед електоратом, а безпосередньо – перед виборними посадовими особами в політичній системі” [9, с. 139].

Проблему підзвітності й відповідальності бюрократії перед суспільством досліджував і послідовник Т.Парсонса Р.Мертон (1910–2003 рр.). У своїй роботі “Бюрократична структура і індивідуальність” він стверджує, що бюрократія не здатна змінюватися відповідно до трансформацій суспільства, і що це може привести до того, що наявні вміння і навички чиновників у нових умовах можуть привести до їх нездатності виконувати суспільно значущі функції [4, с. 199]. Таким чином, на його думку, це зумовлює необхідність формування нової, відповідної ринковим умовам, які швидко змінюються, моделі управління.

Загалом варто відзначити, що починаючи із середини 1960-х рр. теорія бюрократії знов стала об'єктом критики науковців. Багато дослідників стали знаходити відмінності між веберівськими ідеалізованими характеристиками бюрократії і її різноманітними реальними типами. Так, француз М.Крозьє (1922–2013 рр.) у 1964 р. описав феномен бюрократії як форму організації, яка спричиняє “повільність, важкість, рутину, ускладнення процедур прийняття рішень і невідповідність потребам, які вона повинна задовольнити”. Оригінальність підходу М.Крозьє полягала в тому, що у визначених вище дисфункціях бюрократії він побачив не відхилення сучасних бюрократичних організацій, а їх “латентну функцію”. Хоч як парадоксально це виглядає на перший погляд, але саме дисфункції, як указував французький соціолог, зберігають і підсилюють бюрократію. “Бюрократична система організації, – пише дослідник, – це така, в якій дисфункції стали головним елементом рівноваги”. Основною властивістю сучасних підприємств і організацій, за М.Крозьє, є те, що основний обсяг ієрархічної піраміди займає надмірно роздутий штат заступників, помічників директорів і інших численних “середніх” начальників, які настільки функціонально взаємозалежні один від одного, що ніхто

вже насправді і не знає, хто і за що дійсно несе відповідальність і яким чином приймаються рішення.

Великий внесок у критику теорії бюрократії зробив економіст Л. фон Мізес (1881–1973 рр.). Він зазначав, що “не може бути ніякого сумніву в тому, що ця бюрократична система по суті своїй є антиліберальною, недемократичною і неамериканською, що вона суперечить духу і букві Конституції і що вона копіює тоталітарні методи диктаторів. Вона проникнута фанатичною ворожістю до вільного підприємництва і приватної власності. Вона паралізує бізнес і знижує продуктивність праці. Бездумно витрачаючи гроші, вона розбазарює багатство нації. Вона неефективна і марнотратна. Хоча свою діяльність вона називає плануванням, у неї немає певних планів і цілей. Вона не єдина і неоднорідна: різні бюро і агентства переслідують взаємовиключні цілі. Результатом є розпад усього соціального механізму виробництва і розподілу” [5, с. 48]. Водночас Л. фон Мізес стверджував, що бюрократія є лише наслідком і властивістю політичної системи. “Це правда, що посадові особи є вже не слугами громадян, а свавільними панами і тиранами. Але в цьому винна не бюрократія. Це результат нової системи правління, яка обмежує свободу індивіда самостійно вести свої справи і покладає все більше і більше обов'язків на державу. Звинувачувати слід не бюрократію, а політичну систему”, – стверджував Л. фон Мізес [5].

Досить цікавий підхід до аналізу бюрократії запропонував У.Нісканен (1933–2011 рр.). Головне питання, поставлене У.Нісканеном, полягало в тому, що максимізують бюрократи, якщо вони взагалі максимізують що-небудь? Його відповідь полягала в тому, що бюрократ, як і будь-яка людина, максимізує власну корисність. У.Нісканен як економіст будує свою теорію поведінки бюро за аналогією з теорією фірми. Якщо фірма максимізує прибуток, то бюрократ намагається максимізувати свою заробітну платню, службові привілеї, соціальний статус, владу [8].

Великим досягненням у теорії бюрократії стала розпочата Г.Таллоком (1922–2014 рр.) і Е.Крюгер (народ. у 1934 р.) розробка теорії політичної ренти. Рентоорієнтована поведінка в економіці, за їх оцінкою, є діяльність індивідуумів, організацій або фірм, спрямована на отримання вигод шляхом маніпулювання законодавчими або економічними умовами, а не шляхом виробництва і продажу товарів або послуг. Таким чином, за їхніми оцінками, усі бюрократи прагнуть збільшити розмір бюджету своєї організації, покращуючи тим самим і свій добробут.

Отже, через узагальнення наведених підходів можна узагальнити підходи до визначення бюрократії як суспільно-політичного феномену.

більше контролювати дії чиновників. При цьому, з одного боку, це призводить до збільшення уваги до невикористання працівниками органів

№ з/п	Підходи до визначення бюрократії як суспільно-політичного феномену	Автор	Історичний період	Риси бюрократії
1	Бюрократія – носій загального інтересу	Г.Гегель	Початок XIX ст.	Професійна підготовка, управлінська культура, об'єктивність ("неупередженість") у веденні справ
2	Бюрократія – ворог свободи і демократії, паразит на тілі суспільства	К.Маркс, А. де Токвіль, Дж.Мілль	Середина – кінець XIX ст.	Відірваність від людей та їх інтересів, формалізм, рутинний характер діяльності, перешкоджання розвитку особистості і суспільства
3	Бюрократія – раціональна, форма управління, ефективний інструмент виконання політичних рішень	М.Вебер, В.Вільсон, Р.Міхельс	Початок XX ст.	Точність, дисципліна, компетентність, надійність, політичний нейтралітет
4	Бюрократія – складова політичної системи суспільства	Т.Парсонс, Д.Істон, Р.Мертон	Середина XX ст.	Виконання важливих управлінських функцій, але інертність, негнучкість, відсутність зв'язку із суспільством
5	Бюрократія – гальмо прогресивного розвитку суспільства, "державна в державі", яка працює виключно на себе	Л. фон Мізес, М.Крозье, У.Нісканен, Г.Таллок, Е.Крюгер та ін.	Кінець XX ст.	Повільність, рутинність, ускладненість процедур прийняття рішень, неефективність, марнотратство, користолюбство

Отже, проведений аналіз дав змогу виділити п'ять основних етапів розвитку наукової думки щодо бюрократії. При цьому кожен наступний етап характеризувався запереченням попереднього. Період ідеалізації бюрократизації змінювався періодом її жорсткої критики, і навпаки, період критики змінювався етапом підкреслення її заслуг та виділенням переваг.

Тому не дивно, що сьогодні, на початку XXI ст., теорія бюрократії в усьому світі переживає черговий період ренесансу. І на це є кілька вагомих причин.

Перша – це інформатизація процесів управління, яка викликала необхідність, з одного боку, володіння особами, які працюють в органах влади, спеціальними інформаційними технологіями, з другого – чіткого використання управлінцями певних правил і процедур взаємодії.

Друга – децентралізація управління. Збільшення ресурсів та влади на місцях зумовлює, з одного боку, необхідність функціонування на рівні місцевих рад професійного апарату чиновників, які виконуватимуть свою роботу на безперервній (постійній) основі і володітимуть професійними управлінськими знаннями та вміннями. Важливим також є недопущення присвоєння деякими керівниками місцевих рад, "приватизації" сіл, селищ, міст, сприйняття ними своєї посади як довічної, а підлеглих як слуг або підданих.

Третя – демократизація публічного управління. Сьогодні громадськість намагається все

влади службового становища в особистих цілях та справедливого розподілу ресурсів. У такій ситуації веберівський "безособовий бюрократ" – це ідеал відданості справі, чесності та незаангажованості. З другого боку, залучення громадськості до прийняття суспільно значущих рішень має наслідком потребу в політичній самоосвіті громадян, підвищення уваги до проблем професіоналізму і компетентності, обґрунтованості управлінських рішень.

В Україні, крім зазначених вище, збільшення наукового інтересу до вивчення феномену бюрократії зумовлено ще такими причинами, як:

- необхідність побудови в Україні правової держави, в основі якої повага до прав кожної людини та прийняття всіх управлінських рішень виключно в правовій площині [12, с. 39]. Дотримання цих умов є можливим лише за панування раціональної бюрократії, що будує свою діяльність виключно на основі нормативно встановлених правил і норм;

- проголошений керівництвом України курс на європейську інтеграцію України і необхідність адаптації публічної служби до принципів європейського адміністративного простору;

- вимоги до професіоналізації публічної служби, закріплені в новому Законі України "Про державну службу" [13];

- необхідність відділення держави та її апарату від бізнесу.

Отже, теорія бюрократії і досі не втрачає своєї актуальності і може слугувати основою для формування класу компетентних, професійних, відданих справі чиновників, які зможуть забезпечити наближення системи публічного управління в Україні до європейських стандартів.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Аналіз теорії бюрократії і підходів до розгляду цього феномену дає підстави відзначити полярність підходів щодо оцінки функцій та ролі бюрократії в суспільному розвитку. Разом з тим, незважаючи на існуючі недоліки, означена теорія може слугувати теоретичною основою для розробки різноманітних стратегій, програм і проектів розвитку публічної служби на державному, регіональному та місцевому рівнях, адже

професійність, відповідальність, незалежність, точність, стійкість, дисципліна, надійність, висока інтенсивність праці працівників органів влади виступають сьогодні запорукою успішної реалізації будь-яких управлінських рішень.

Таким чином, теорія бюрократії, не заперечуючи надбань сучасних наукових теорій, може виступити підґрунтям для побудови такої моделі публічного управління, основу якої склали б компетентність, незаангажованість, відданість справі працівників владних структур, чітка правова регламентація, організованість та ефективність діяльності всієї системи влади. Організаційно-правові механізми побудови та впровадження такої моделі в Україні стануть предметом подальших досліджень.

### Список використаних джерел

1. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии : в 4 т. / Макс Вебер ; [пер. с нем.] ; сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина ; Нац. исслед. ун-т "Высш. шк. экономики". – М. : ИД Высш. шк. экономики, 2016. – Т.1. – Социология. – 445 с.
2. Гегель Г. В. Философия права : пер. с нем. / Г. В. Гегель. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.
3. Маркс К. К критике гегелевской философии права / К. Маркс, Ф. Энгельс // Сочинения. – М. : Политиздат, 1955. – Т. 1. – С. 219–368.
4. Мертон Р. К. Бюрократична структура і індивідуальність / Р. К. Мертон. – М. : АСТ, 2006. – 873 с.
5. Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность / Л. Мизес. – М. : Дело, Catallaxy, 1993. – 240 с.
6. Милль Дж. Ст. Размышление о представительном правлении / Дж. Ст. Милль. – СПб. : Изд. Яковлева, 1863. – 448 с.
7. Михельс Р. Необходимость организации / Р. Михельс // Диалог. 1990. – № 3. – С. 55–61.
8. Нисканен В. А. Особая экономика бюрократии / В. А. Нисканен // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. – Т. 4. – СПб. : Экон. шк., 2004. – С. 477–493.
9. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс : пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева ; под ред. М. С. Ковалевой. – М. : Аспект Пресс, 1998. – 270 с.
10. Парсонс Т. О социальных системах / Т. Парсонс : пер. с англ. В. Ф. Чесноковой и С. А. Белановского. – М. : Акад. проект, 2002. – 831 с.
11. Парсонс Т. О структуре социального действия / Т. Парсонс. – М. : Акад. проект, 2000. – 880 с.
12. Політична система України в умовах взаємодії громадянського суспільства і правової держави. Політична система: сучасні проблеми розвитку / О. В. Скрипнюк [та ін.] ; ред. О. В. Скрипнюк ; Акад. прав. наук України ; НДІ приват. права і підприєм-

### References

1. Veber, M. (2016), *Hozhajstvo i obshhestvo: ocherki ponimajushhej sociologii* [Economy and society: essays of understanding sociology], translated from Deutsch, ed. by Ionin, L.G., issue 1 "Sociology", Higher School of Economics Publisher, Moscow, Russian Federation.
2. Gegel', G.V. (1990), *Filosofija prava* [Philosophy of Law], translated from Deutsch, Mysl', Moscow, USSR.
3. Marks, K. (1955), *K kritike gegel'evskoj filosofii prava* [To criticism of Hegel's philosophy of law], in Marks, K. and Jengel's, F. (1955), *Sochinenija* [Compositions], issue 1, pp. 219–368, Politizdat, Moscow, USSR.
4. Merton, R.K. (2006), *Biurokratychna struktura i individual'nost'* [Bureaucratic structure and equity], AST, Moscow, Russian Federation.
5. Mizes, L. (1993), *Bjurokratija. Zaplanirovannyj haos. Antikapitalisticheskaja mental'nost'* [Bureaucracy. Pre-arranged chaos. Anticapitalist mentality], Delo, Catalaxy, Moscow, Russian Federation.
6. Mill, Dzh.St. (1863), *Razmyshlenie o predstavitel'nom pravlenii* [Reflection about a representative rule], Jakovleva Publisher, St. Petersburg, Russian Federation.
7. Mihels, R. (1990), "Necessity of organization", *Dialog*, vol. 3, pp. 55–61.
8. Niskanen, V.A. (2004), "Special economy of bureaucracy", in *Vehi jekonomicheskaj mysli. Jekonomika blagosostojanija i obshhestvennyj vybor* [Landmark of economic idea. Economy of welfare and public choice], issue 4, pp. 477–493, Jekonomicheskaja shkola, St. Petersburg, Russian Federation.
9. Parsons, T. (1998), *Sistema sovremennyh obshhestv* [System of modern societies], translated from English by Sedova, L.A. and Kovaleva, A.D., ed. by Kovaleva, A.D., Aspekt Press, Moscow, Russian Federation.
10. Parsons, T. (2002), *O social'nyh sistemah* [About the frames of society], translated from English by Ches-



- ництва. – Київ ; Тернопіль : Підручники і посібники, 2008. – 223 с.
13. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
  14. Токвиль Алексис де. Демократія в Америці / Алексис де Токвиль ; пер. с фр. В. П. Олейника, Е. П. Орловой, И. А. Малаховой и др. ; предисл. Г. Дж. Ласки ; комент. В. Т. Олейника. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.
  15. Crozier M. *The Bureaucratic Phenomenon*. London: Tavistock Publications. 1964. – 187 p.
  16. Tullock G. *Dynamic Hypothesis on Bureaucracy // Public Choice*. – 1974. – Vol. 19. – P. 127–131.
  17. Wilson W. *The Study of Administration // Discipline and History. Political Science in the United States / J. Farr and R. Seidelman (eds.)*. Ann Arbor: APS A, 1993. – 154 p.
  11. Parsons, T. (2000), *O strukture social'nogo dejstvija* [About the structure of social action], Akademicheskij proekt, Moscow, Russian Federation.
  12. (2008), "The political system of Ukraine is in the conditions of co-operation of civil society and legal state", in Skrypniuk, O.V. et al. (2008), *Politychna systema: suchasni problemy rozvytku* [Political system: modern problems of development], Pidruchnyky i posibnyky, Kyiv, Ukraine.
  13. The Verkhovna Rsdys of Ukraine (2016), Law of Ukraine "On Public Service" of 10.12.2015 No. 889-VIII, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 4, p. 43.
  14. Tokvil, A. (1992), *Demokratija v Amerike* [Democracy in America], translated from French by Olejnik, V.P., Orlova, E.P., Malahova, I.A. et al., Progress, Moscow, Russian Federation.
  15. Crozier, M. (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*, Tavistock Publications, London, UK.
  16. Tullock, G. (1974), "Dynamic Hypothesis on Bureaucracy", *Public Choice*, vol. 19, pp. 127–131.
  17. Wilson, W. (1993), "The Study of Administration", in Farr, J. and Seidelman, R. (eds.) (1993), *Discipline and History. Political Science in the United States*, Ann Arbor, APS A.