

А. М. Порайко,

здобувач Інституту законодавства

Верховної Ради України

Бюрократизм як аномалія в державному управлінні

На основі аналізу вітчизняних і зарубіжних наукових джерел виявлено неоднозначність трактування поняття “бюрократизм”. З’ясовано, що в державних установах порівняно з приватними підприємствами бюрократичних проявів більше. Аргументовано причини цієї різниці: природа та специфіка державних і приватних інститутів; форми власності; мотиви до роботи працівників; механізми відповідальності та підзвітності. Виявлено, що бюрократизм як аномалія в державному управлінні найчастіше проявляється в процесі взаємовідносин суб’єктів приватного і державного суспільних секторів, а саме під час приватизації державних об’єктів і послуг, отримання дозвільних документів, оподаткування, звітування тощо.

Ключові слова: державне управління, бюрократизм, форма-лізація, бюрократ, передумови бюрократизму.

Based on the conducted in the article analysis of domestic and foreign scientific sources it has been revealed an ambiguity in the definition of “red tape” concept. It was ascertained that in public institutions could be detected more bureaucratic cases compared to private enterprises. It was argued that the reasons for that are the distinctions in: nature and peculiarities of public and private institutions; ownerships; employees motivation; mechanisms for responsibility and accountability. It was exposed that red tape as an anomaly in government, is often occurred in the interrelations between the entities of private and public sectors, namely during the privatization, obtaining permits, taxation, reporting etc. *Key words:* public administration, red tape, bureaucrat, red tape’s prerequisites.

На основе анализа отечественных и зарубежных научных источников выявлена неоднозначность трактования понятия “бюрократизм”. Выяснено, что в государственных учреждениях по сравнению с частными предприятиями бюрократических проявлений больше. Аргументированы причины этой разницы: природа и специфика государственных и частных институтов; формы собственности; мотивации к работе сотрудников; механизмы ответственности и подотчетности. Выведено, что бюрократизм как аномалия в государственном управлении проявляется, как правило, в процессе взаимоотношений между субъектами частного и государственно-

общественных секторов, а именно в процессе приватизации государственных объектов и услуг, получения разрешительных документов, налогообложения, отчетности и т.д.

Ключевые слова: государственное управление, бюрократизм, формализация, бюрократ, предпосылки бюрократизма.

Постановка проблеми. Аналіз наукової розробленості проблеми засвідчує існування значних розбіжностей у тлумаченні сутності поняття “бюрократизм” у радянському, пострадянському та європейському доктринальному розумінні. Основна відмінність західного, європейського підходу полягає в тому, що він переважно сформувався під впливом теорії раціональної бюрократії М.Вебера. Його критика призвела до запровадження у 1980-ті рр. глобальної парадигми реформування державного управління – “нового державного менеджменту”, а також посилилася унаслідок глобалізаційних, європейських процесів інтеграції.

Радянський підхід базується на марксистській теорії бюрократії, що обґрунтовує необхідність протидії їй як абсолютному злу, не властивому трудящому класу та непридатному для соціальної держави. Водночас, незважаючи на критику бюрократії та бюрократизму як тотожних, за К.Марксом, понять, жодних глобальних докорінних змін у державному управлінні в радянську добу не відбулося. Можливо, це пояснюється відсутністю у марксистській теорії чіткої відповіді на запитання, що має бути альтернативою бюрократії в розвиненому соціалістичному суспільстві.

Пострадянський період характеризується усадкуванням системи державного управління й бюрократичного апарату радянського зразка, що базується на етатизмі як складовій радянської ідеології, авторитарно-бюрократичних методах управління, наслідком чого стало загострення й поглиблення бюрократизму, а також його пристосування до умов нової незалежної демократичної країни.

У сучасний період розбудови української державності бюрократизм відіграє негативну роль. Він уповільнює реформування державного управління, оскільки запровадження демократичних засад, які покликані забезпечувати примат прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина у суспільстві, має сприяти зменшенню впливу бюрократії на найважливіші суспільні відносини. Інакше кажучи, рівень бюрократизму безпосередньо залежить від демократизації системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема бюро-

кратії і бюрократизму в контексті державно-управлінської науки присвячені різноманітні джерела. Серед них слід відзначити праці Г.Атаманчука, Б.Боузмена, Г.Гайдена, В.Горбатенка, М.Ландау, Г.Ка-уфмана, Т.Мотренка, Ф.Рігса, Н.Нижник, Х.Рейні, В.Соловйова, В.Цветкова та ін. Роботи цих учених були проаналізовані в контексті комплексного дослідження демократичних засад протидії бюро-кратизму в системі державного управління, частиною якого є ця публікація. Отже, спинимось більш докладно на деяких із них.

Г.Атаманчук [1, с. 394–400], досліджуючи генезу бюрократизму, зазначав, що, незважаючи на увагу до цього феномену з боку вчених і політиків, він залишається недостатньо дослідженим. Учений виділяє три основних напрями, що характеризують бюрократизм:

1) деформація свідомості як наслідок роботи в апараті управління, що призводить до виникнення у певної категорії осіб особливої функціональної свідомості, “корпоративної” етики й психології; винищення бюрократичних проявів на низовому рівні; панування канцелярії, триумф формалістики, засідательства й паперотворчості, верховенство букви інструкції чи наказу над сутністю справи;

2) аналіз раціональної бюрократії М.Вебера, завдяки якому поняття бюрократії набуло позитивного значення, через що з’явилася двозначність у його розумінні;

3) позиція К.Маркса, згідно з якою бюрократія є “державним формалізмом” громадянського суспільства, внаслідок чого становить замкнуте суспільство в державі та виступає як уявна держава (спіритуалізм держави) поряд з реальною державою.

Г.Атаманчук, який є прибічником останнього напрямку, вважає, що цей підхід уособлює основне: зв’язок бюрократії і влади, а бюрократія розглядається як своєрідний засіб реалізації влади.

Учені Ф.Рігс [2] та Г.Гайден [3] вивчають бюрократичну поведінку з погляду культури та феномену “почуттів близькості” або “прихильності”, яким охоплено всі державні установи. Пояснюючи цю ситуацію, вони особливої увагу звертають на родинні зв’язки, клановість, земляцтво, що в подальшому призводить до поширення фаворитизму, патронтажу, конфлікту інтересів тощо.

У монографії В.Цветкова і В.Горбатенка [4] основна увага зосереджується на трансформації радянської бюрократії й бюрократизму в умовах незалежної України. Аналізуючи взаємозалежність цих явищ і демократії, вчені встановили причинно-наслідковий зв’язок кризи раннього періоду державного

управління незалежної Ук-раїни і відлуння тодішніх проблем у наш час. Зокрема, у монографії проаналізовано одну з основних доктрин демократії, яка виходить з того, що у функціональному поділі публічної влади закладено ідею найефективнішого функціонування кожної гілки влади і державного механізму в цілому. У демократичній, правовій державі, де найповніше втілюється принцип народовладдя, держава і право як суспільні категорії виступають в органічному поєднанні.

Незважаючи на велику кількість робіт, присвячених проблема-тиці бюрократизму, на нашу думку, це питання й сьогодні не втрачає своєї актуальності, потребує встановлення особливостей залежно від системи державного управління, яку розглядає той чи інший дослідник.

Метою статті є обґрунтування бюрократизму як аномально-го, негативного явища в державному управлінні для вироблення в подальшому ефективних засобів протидії бюрократичним проявам.

Досягнення мети передбачає вирішення завдання щодо з'ясування природи та передумов виникнення бюрократизму.

Виклад основного матеріалу. В “Енциклопедії державного управління” [5, с. 55] термін “бюрократизм” розглядається як синонімічний поняттю “бюрократія”. Перший пропонують розуміти у двох аспектах, а саме як: відчуження державного апарату від суспільства, перетворення засобів адміністративної діяльності на самоціль; неефективна, надмірно формалізована система управління з притаманною їй канцелярщиною, бездушністю, рутиною, службовою тяганиною.

Другий термін – “бюрократія” – означає систему управління, що здійснюється апаратом влади, який відокремлений від суспільства, наділений владними повноваженнями, привілеями та виконує специфічні функції. Таке управління забезпечується певною соціальною групою осіб (чиновниками), яких як у колах науковців, так і серед широкого загалу часто називають бюрократами.

Інакше кажучи, управління для чиновників є професійною діяльністю, здійснюваною ними сьогодні в кабінетах, а колись – у “канцеляріях”, що в перекладі з французької мови означає “місце роботи чиновників”. Звідси й походить слово “канцелящина” – діяльність чиновників, що характеризується прискіпливим, непотрібним дотриманням формальностей, яка негативно сприймається в суспільстві.

Як слушно зазначає В.Соловйов, бюрократизм на державному рівні є дисфункцією державного управління, що характеризується такими рисами, як відірваність державних службовців від громадськості, низький рівень задоволення потреб громадян, закритість процесу ухвалення рішень, зволікання з їх виконанням переважно з корисливих мотивів, самодостатність бюрократичної системи [6, с. 5].

В “Енциклопедії урядування” [7, р. 56], авторами якої є група відомих західних науковців у галузі управління, немає визначення терміна “бюрократизм”, натомість вміщено дефініцію терміна “бюрократія”, який трактується здебільшого в політичному аспекті. Втім, визначення останнього терміна є певною мірою ототожненням першого, оскільки бюрократія трактується як негативне явище в повсякденному суспільному житті, що пов’язане з паперовою тяганиною, витратними адміністративними перешкодами, громіздкими процедурами, що розробляють та забезпечують їх виконання державні службовці, які зволікають з виконанням рішень та неадекватно реагують на запити та потреби громадян.

Нині існує багато концепцій бюрократії, в яких по-різному трактується термін “бюрократизм”. Підходи до визначення цього поняття характеризуються неоднозначністю та суперечливістю, що певною мірою можна пояснити специфікою галузі науки, крізь призму якої воно досліджується. Утім, незважаючи на значні відмінності, які можна виявити в дефініціях “бюрократизм”, слід виокремити, принаймні, дві їх спільні властивості: середовищем бюрократизму є здебільшого державне управління або державний сектор; бюрократизм є механізмом соціальної координації, антиподом ринковим механізмам регулювання відносин, соціальною поведінкою, що базується на певних ustalених правилах.

Бюрократизм в інститутах, країнах Євросоюзу, у розвинутих англійських країнах світу ототожнюється з ідіомою *red tape**. Вважається, що це словосполучення виникло та введено в обіг на Заході кілька століть тому, коли важливі офіційні державні документи обмотували червоною стрічкою. У США в роки громадянської війни червоною тасьмою зв’язували погашені купони державних облігацій. Нині цю ідіому використовують у ситуаціях, пов’язаних з паперовою тяганиною, надмірним бюрократичним регулюванням, жорстким дотриманням відповідності встановленим формальним правилам, які розглядаються як зайві, такі, що перешкоджають прийняттю рішень або певним діям або ускладнюють їх.

Під бюрократизмом, як правило, розуміють оформлення документів, написання звітів, отримання дозволів, ліцензій, сертифікатів державного зразка, процедури правозастосування, процес прийняття певних рішень, затвердження інструкцій на різних рівнях державного управління посадовими особами, які можуть свідомо затягувати, уповільнювати цей процес, створювати “штучні перепони” з корисливих міркувань з метою отримання власної вигоди тощо. А отже, бюрократизм процвітає, як правило, в державних установах, великих організаціях.

З огляду на проаналізоване вище можна сформулювати гіпотезу дослідження, яка полягає в тому, що в державних установах порівняно з приватними підприємствами бюрократизм поширений більше. У свою чергу, для обґрунтування чи спростування гіпотези необхідно визначити природу та передумови виникнення бюрократичних проявів у державному управлінні.

Х.Рейні [8, р. 229–250] резонно зазначає, що державні управління є більш забюрократизованими порівняно з бізнес-менеджерами, оскільки в перших вищі рівні формалізації та процесуального регулювання. Як правило, на приватних підприємствах потреба в жорсткій регламентації діяльності формальними правилами, інструкціями, наказами тощо є набагато меншою, ніж у державних установах. Це зумовлено, передусім, природою та специфікою діяльності приватних організацій і державних установ.

Професор Б.Боузмен та інші дослідники в галузі державного менеджменту із США також вважають, що проявів бюрократизму більше в державному суспільному секторі, ніж у приватному. Ключовою причиною цього вони називають форму власності. З результатів їх дослідження випливає, що державна власність і формат здійснення політичної влади є важливими детермінантами бюрократичних проявів [9, р. 290–322]. Дослідники вважають, що поведінка та мотивація до роботи у чиновників та підприємців істотно відрізняються з огляду, принаймні, на такі два чинники та їх аргументацію:

– *заробітна плата*; її джерелом для чиновників є видатки з державного, місцевого бюджетів, розміри яких є “фіксованими”, чітко встановлюються певними нормативно-правовими актами, а канцелярщина є потенційно джерелом “додаткових” надходжень, дає бююкратам змогу отримувати вигоди і переваги; для підприємців зарплата залежить від прибутків, які значною мірою залежать від ефективності ведення ними господарської діяльності, раціонального використання ресурсів, досягнення певних практичних, а не формальних результатів;

– відповідальність і підзвітність – у державному секторі, особливо з недемократичними формами правління, які характеризуються закритістю державного управління, чиновники відповідальні і підзвітні, як правило, в межах певних відомчих ієрархій, тобто про-цес звітування є внутрішнім, закритим для контролю з боку громад-ськості, що є сприятливим середовищем для бюрократизму; в при-ватному секторі механізми відповідальності та підзвітності більш ефективні, дієві, оперативні, раціональні, тобто бізнес-зорієнтовані, що мінімізує канцелярщину, бюрократичні процедури.

Зрозуміло, що низька зарплата не гарантує чиновникам гідного рівня життя та є вагомим аргументом їх низької мотивації до роботи і передумовою поширення корупційних проявів, які за таких обставин можуть підміняти зарплату. Втім, як це не парадоксально, результати дослідження, проведеного Інститутом прикладних гуманітарних досліджень, свідчать, що підвищення заробітної плати чиновникам не має позитивної кореляції зі зменшенням бюрократичних і корупційних проявів з їх боку. Пояснюючи це, експерти Інституту зазначають, що “слабкість зв’язку між високою заробітною платою та чесністю полягає в тому, що він ґрунтується на припущенні, нібито чиновники стають корупціонерами через фінансову скруту. Але той факт, що найгучніші випадки шахрайства та хабарництва, як правило, стосуються людей добре забезпечених або навіть фінансово незалежних, доводить його помилковість” [10].

Не менш вражає те, що державні службовці вищих категорій, які отримують вищі зарплати порівняно з державними службовцями нижчих категорій, більше схильні та вдаються до бюрократизму та вчинення корупційних діянь. А отже, першу детермінанту бюрократичних проявів можна вважати сумнівною.

У зв’язку із цим навряд чи виправданим є сподівання політиків на те, що законодавче підвищення заробітної плати стане панацеєю від бюрократизму і корупції. Водночас низькі заробітні плати в органах державної влади є неконкурентними у боротьбі з приватним сектором за залучення високоосвічених кадрів, принаймні, вищого керівного складу. Адже докорінні реформи державного управління і його модернізація навряд чи можливі без залучення професійно підготовлених фахівців на керівні державницькі посади.

На нашу думку, з метою запобігання бюрократизму необхідно запровадити механізм, який би передбачав відповідальність за результати прийняття тих чи інших рішень. Причому така відпові-

дальність має бути персональною, що має мінімізувати негативні наслідки від діяльності недоброчесних державних службовців.

Стосовно існування відмінностей у бюрократизмі в приватних підприємствах і державних установах варто зазначити, що на практиці саме між представниками цих двох суспільних секторів виникають відносини, в яких бюрократичних проявів найбільше. Суб'єкти підприємництва, здійснюючи економіко-господарську діяльність, вимушені контактувати з чиновниками, зокрема з питань отримання різних дозволів і ліцензій, доступу до ресурсів та розпорядження ними, справляння податків і зборів, подачі різних звітів тощо. Вирішуються вказані питання чиновниками не завжди по суті, а їх розгляд часто вони уповільнюють через бюрократичну тяганину, змушування підприємців до давання хабара та ін.

Приватизація державних об'єктів і послуг – яскравий приклад сприятливих умов для виникнення бюрократизму. Чиновники, які визначають умови приватизації, організовують проведення тендерів, що пов'язано з оформленням документації, забезпеченням дотримання відповідної законодавчої та нормативно-правової бази, вступають у взаємовідносини з приватними та фізичними особами. У процесі таких взаємовідносин чиновники нерідко вдаються до тяганини та інших неправомірних вчинків.

Утім, як свідчить зарубіжний досвід, формат взаємовідносин між представниками державного та приватного суспільних секторів можна не тільки дебюрократизувати, а й перетворити чиновників у ключових суб'єктів сприяння підприємству та національному економічному зростанню. Так, у процесі масштабного реформування державного сектору в Китаї чиновників цієї країни було трансформовано з бюрократичних у “сервісні”, які повинні були забезпечити належне функціонування підприємництва. Філософія відносин, що базується на такому важливому чиннику дебюрократизації, як відповідальність і підзвітність, дала змогу мінімізувати бюрократичні процедури. Чиновник повинен бути “непомітним” для підприємців, які мають робити внесок в економічний розвиток держави, а не відволікати їх на бюрократичні процедури. Перевірки та інспекції на підприємствах проводяться виключно в разі грубого порушення підприємцями законодавчих або нормативно-правових актів. Якщо під час службового розслідування чиновника буде визнано винним у бюрократичній тяганні, то вся сума недоотриманого внаслідок цього державою прибутку або зазначеного збитку відшкодовується за рахунок цього чиновника [11].

На підставі викладеного можна висунути припущення, що бюрократизм виникає в процесі розроблення та реалізації формальних правил, положень, процедур, які в юриспруденції називають нормами права і, власне, є джерелом бюрократичних проявів. Поширеним серед західних дослідників є підхід до ідентифікації бюрократизму як форми неналежного, неефективного управління, організаційного розладу (“патологія організації”), усвідомленого зволікання та некомпетентності чиновників [12, с. 486–93].

Інакше кажучи, бюрократизм є недоліком, “аномалією” в управлінні, джерелом якого є норми права. Одним із перших науковців, хто здійснив фундаментальне дослідження цього негативного управлінського явища крізь призму державно-управлінської науки в роботі [13], вважається американський дослідник Г.Кауфман. Учений пояснює, що бюрократизм виникає не через недоброчинність, ворожість чи некомпетентність чиновників, а зумовлюється впливом таких двох невід’ємних та взаємопов’язаних між собою чинників, як:

- 1) забезпечення здійснення державно-управлінських процесів особами, які наділені легітимними органами влади певними повноваженнями, а також відповідальні, підзвітні згідно із встановленими вимогами;

- 2) те, що діяльність таких осіб має бути спрямована на задоволення важливих потреб громадян, інтересів громад.

Г.Кауфман уподібнює бюрократизм з “адміністративною трагедією громад” і наводить з цього приводу такі міркування: “будь-які обмеження та вимоги зумовлені певними потребами. Звичайно, кожна людина не має бажання їх виконувати; навпаки, навіть найбільш активних громадян зацікавить тільки відносно невелике коло питань діяльності уряду ... Але людей так багато і така широка різноманітність їх інтересів, що навіть скромні вимоги окремої людини призводять до великої купки офіційних документів і бентежливого процедурного безладу” [13].

Наріжним каменем у протидії бюрократичним проявам з боку чиновників американський дослідник вважає розроблення та впровадження ефективних і дієвих механізмів підзвітності. Проблеми бюрократизму Г.Кауфман розглядає крізь призму балансу довіри до державних службовців, що спонукає до встановлення певних обмежень у їхній діяльності через чіткі інструкції, приписи та здійснення з боку громадськості контролю, регулярних перевірок за діяльністю чиновників [13, р. 29, 58–59].

Реалізація принципу верховенства права означає використання формалізованих правил, які передбачають підзвітність, прозорість та відповідальність за прийняте рішення. Причому в країні з розвинутими демократичними інституціями легітимність влади залежить від дотримання цих правил. Водночас бюрократизм як відсторонення осіб, наділених державно-владними повноваженнями, від інтересів суспільства призводить не тільки до зловживань чиновників через їх хибну поведінку, а і знижує легітимність влади. Розвиток країни безпосередньо залежить від ефективності протидії бюрократизму, який є антиподом реформ і модернізації країни.

Результати, які отримано в процесі дослідження бюрократизму як аномалії в державному управлінні, дають підстави зробити висновок, що в науковій державно-управлінській літературі наразі немає загальноприйнятого визначення поняття “бюрократизм”, яке здебільшого пов’язується з дисфункціями в державному управлінні, паперовою тяганиною, громіздкими процедурами, адміністративними перешкодами, зволіканнями, по суті, з боку чиновників у прийнятті ними певних рішень з корисливих міркувань, неадекватним реагуванням ними на запити та потреби громадян. Аналіз показав, що в державних установах порівняно з приватними підприємствами можна виявити більше бюрократичних проявів. Це пояснюється певною мірою природою та специфікою їх діяльності, потреба у формалізації якої в останніх є меншою.

Перспективним напрямом подальших досліджень є вивчення зарубіжного досвіду і кращої практики протидії бюрократичним проявам та оцінка можливостей упровадження прийнятних його елементів у вітчизняну систему державного управління.

Список використаних джерел

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
2. *Riggs F.* Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society / Fred W. Riggs. – S.e. : Houghton Mifflin Co., 1964. – 477 p.
3. *Hyden G.* No Shortcuts to Progress / Goran Hyden. – S.e. : University of California Press, 1983. – 223 p.
4. *Цветков В. В.* Демократія–Управління–Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : [монографія] / В. В.

Цветков, В. П. Горбатенко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.

5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 6 : Державна служба ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові Ук-раїни, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова), В. П. Трошинський (заст. голови), Ю. П. Сурмін [та ін.] ; наук.-ред. колегія 6-го т. : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – К. : НАДУ ; Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 524 с.

6. *Соловійов В. М.* Запобігання і протидія корупції в державно-му управлінні України: теоретичний аспект : автореф. дис. ... д-ра наук держ. упр. : спец. 25.00.01 / Соловійов В. М. – К., 2013. – 36 с.

7. Encyclopedia of governance: in 2 vol. / [Mark Bevir (Ed.) et al.]. – London : SAGE Publications Ltd., 2007. – Vol. 1. – 1028 p.

8. *Rainey H.* Public Agencies and Private Firms : Incentive Structures, Goals and Individual Roles / H. Rainey // Administration and Society. – 1993. – N 15. – P. 229–250.

9. *Bozeman B.* Red tape and task delays in public and private organizations / B. Bozeman, P. Reed, P. Scott // Administration & Society. – 1992. – Vol. 24(3). – P. 290–322.

10. Корупція в Україні 2012 [Електронний ресурс] / Ін-т приклад. гуманітарних дослідж. – Режим доступу : http://www.iah.com.ua/files/works_docs/134.pdf

11. В Китае за коррупцию – расстрел. Стоит ли вводить это у нас? [Электронный ресурс] / Аргументы и факты : еженедельник. – 2009. – 17 июля (№ 25). – Режим доступа : <http://www.aif.ru/society/article/27494>

12. *Caiden G.* What Really Is Public Maladministration? / G. Caiden // Public Administration Review. – 1991. – Vol. 51. – N 6. – P. 486–93.

13. *Kaufman H.* Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses / Kaufman Herbert. – USA : Washington, D.C: Brookings Institution Press, 1977. – 100 p.