

# БЮРОКРАТІЯ ЯК СУСПІЛЬНИЙ ІНСТИТУТ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ

## BUREAUCRACY AS A SOCIAL INSTITUTE OF STATE GOVERNANCE

Минуло десять років з часу публікації першої статті, присвяченої специфічному аспекту державної бюрократії – її функціональності та допустимості поєднання з політикою (див. журнал «Ринок цінних паперів України», 2003 р., № 9/10, с. 3-17). На сучасному етапі розвитку українського суспільства ця проблема набула ще більшої актуальності і обумовила виникнення ще більшої кількості питань, одним з основних серед яких є: чи може виконувати свої функції державна бюрократія за умови її зрощення з політикою та великим бізнесом. Ця стаття є першою, вихідною і основоположною у своєрідній тріаді публікацій, присвячених феномену бюрократії як суспільному інституту управління державою. У статті висвітлено теоретичні засади, об'єктивні передумови виникнення і значення бюрократії як специфічного суспільного інституту, охарактеризовано його місце і роль в інституційній структурі суспільства. Виявлено неоднозначність і суперечність її феномену та роль в організації життя суспільства. Зроблено спробу розкрити причини та особливості політизації та розвитку бюрократизації. Показано багатofункціональність бюрократії і широкоспекторність її завдань, базові принципи організації та функціонування. Певне місце приділено питанню раціональної бюрократії.

Друга стаття буде присвячена аналізу основних теорій і концепцій розвитку бюрократії як об'єктивного суспільного явища, нерозривно пов'язаного з існуванням держави. Третя – особливостям української бюрократії, її специфічним рисам, ознакам і взаємозв'язкам з політикою і бізнесом.

Ten years ago, the first article was published describing a specific aspect of government bureaucracy, namely its functionality while being involved with politics (journal «Securities market of Ukraine», 2003, № 9/10, p. 3-17). At the present stage of Ukrainian societal development, this problem has acquired greater scope and significance, and is causing the emergence of more questions, even on the international stage. Principle among the questions facing Ukrainian society is whether the government bureaucracy is able to carry out a basic level of functionality while politics is stilled being mingled with large privately held businesses. This article is the first of three foundational articles examining the phenomenon of bureaucracy as a social institution of state governance. The article clarifies the theoretical framework, the objective preconditions for the emergence and meaning of bureaucracy as a specific social institution. Its role in the institutional structure of society is described herein. Ambiguity and contradictions of its phenomenon and role in societal organizations were found. Attempt was made to uncover the causes and features of politicizing bureaucracy and the development of bureaucratization. The multifunctionality of bureaucracy, its objectives, and basic principles of organization and operation were shown. A certain place was given to the question of what rational bureaucracy actually is.

Тетяна Паєнко  
д.е.н.  
професор  
Віктор Федосов  
д.е.н.  
професор  
Заслужений діяч  
науки і техніки  
України  
завідувач  
кафедри фінансів  
ДВНЗ «Київський  
національний  
економічний  
університет  
імені Вадима  
Гетьмана»

Tetiana Paientko  
Dr. in Economy  
Professor  
Viktor Fedosov  
Dr. in Economy  
Professor  
SHEI «Kyiv  
National  
Economic  
University named  
after Vadym  
Hetman»

ТЕОРІЯ

*The second article will be devoted to the basic theories and concepts of bureaucracy as an objective social phenomenon, which is inextricably linked to the existence of the state. The third article will be about the peculiarities of Ukrainian bureaucracy, its specific features, attributes and relationships to politics and business.*

**Ключові слова:** бюрократія, феномен бюрократії, інституціональна структура бюрократії, ієрархія бюрократії, функції бюрократії, бюрократизація.

**Keywords:** bureaucracy, bureaucracy phenomenon, institutional structure of bureaucracy, hierarchy of bureaucracy, functions bureaucracy, bureaucracy

**Постановка проблеми.** Термін бюрократія настільки давно увійшов у лексику суспільства, що мало хто замислюється над його походженням та істинною сутністю. Найчастіше терміни «бюрократія» чи «бюрократ» у повсякденному житті мають негативні відтінки і використовуються для опису негативних явищ в управлінні. У той же час бюрократія – своєрідний суспільний інститут, нерозривно пов'язаний з функціонуванням держави і внутрішньо притаманний їй. Він є предметом дослідження багатьох наук – філософії, історії держави і права, менеджменту, політології і соціології, економіки. Навряд чи такий науковий інтерес був би викликаний виключно негативними рисами бюрократії. Він пов'язаний перш за все з тим, що бюрократія є своєрідним і специфічним феноменом в системі державного управління.

Розвиток українського суспільства проходить наразі своєрідний етап, протягом якого важливо не допустити необґрунтованої підміни сутності бюрократії іншими поняттями. Важливо розуміти не тільки історичний зміст цього феномену, а й розібратися в його багатогранності як філософського, політичного і соціологічного, правового, управлінського і економічного явища. Зважаючи на неоднозначність та суперечності бюрократії, вважаємо за необхідне ґрунтовно підійти до з'ясування сутності її феномену та її місця і ролі в організації життя суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід відмітити, що науковий інтерес до феномену бюрократії зародився набагато пізніше від самого її виникнення. Цим можна пояснити радикальні зміни фокусу інтересів дослідників бюрократії, які

різняються не тільки за часом, але і територіально. Якщо вести мову про дослідження вітчизняних вчених, то їх увага переважно прикута до бюрократії як політологічного феномену (О. Батрименко, І. Єремєєва), до ролі бюрократії в системі державного управління (О. Концевич, А. Дернова, Р. Пашов), до характеристик ефективної бюрократії та напрямів її раціоналізації (О. Тишкун, Г. Яковенко). Звуження предмету дослідження бюрократії українськими вченими до її політичної складової обумовлене переважно надмірною політизацією української бюрократії, яка є однією з причин негативного ставлення до неї як явища, оскільки населення давно вже невдоволене політикою уряду.

Увага західних дослідників прикута до проблеми надмірної політизації бюрократії (Д. Роджер [18]), вартості послуг бюрократії для суспільства (Н. Равішанкар [17]), зростання вартості її утримання для суспільства. Початок ХХІ ст. ознаменувався зростанням інтересу західних дослідників до корупції як однієї з причин розвитку бюрократизму (government red tape) [11] та заходам щодо попередження цього явища та підміни ним бюрократії. Навіть з такого стислого кола прізвищ можна зробити висновки про варіативність напрямів дослідження бюрократії, яка обумовлюється розширенням функціональних завдань держави, умовами розвитку суспільства, ступенем його інституціональної зрілості, що і визначають як основні позитивні, так і проблемні аспекти функціонування бюрократії. Наразі в Україні не вистачає системних досліджень феномену бюрократії як невід'ємної складової управління державою, яка їй іманентно притаманна.

З цих позицій для українського суспільства важливо зрозуміти об'єктивність існування бюрократії та її багатофункціональне призначення у забезпеченні діяльності держави.

**Мета статті** – дослідити сутність та об'єктивні причини існування бюрократії, її багатофункціональні завдання, взаємозв'язки з державою та необхідність у забезпеченні її функціонування і надання державних послуг суспільству.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Етимологічні корені терміну «бюрократія» відносяться до французького «bureau» – контора, і грецького – влада, тому може тлумачитися як тип управління, або як форма соціально-політичної влади. Термін «бюрократія» був запроваджений в обіг у XVIII ст., але й понині науковці не дійшли згоди щодо сутності цього багатоаспектного поняття. Паралельно із терміном бюрократія в україно- та російськомовних публікаціях використовується термін «бюрократизм». Досить часто межа між цими двома дефініціями розмита, а сутність кожної з них визначена нечітко.

Дефініція «бюрократія» є багатозначною. Одне з найперших визначень, зафіксованих у Словнику французької академії 1798 р. [13], визначає бюрократію як владу, вплив керівників та службовців урядових бюро. Такий підхід відзначається нейтральністю та констатує наявність бюрократії як об'єктивної реальності. Автор терміну «бюрократія» Вінсент де Гурне [14] – французький економіст та реформатор французької економіки – вкладав у нього позитивний зміст, розуміючи під бюрократією раціонально працюючу систему державних організацій, робота яких є максимально ефективною. На сучасному етапі розвитку суспільства термін «бюрократія» переважно використовується для визначення групи людей, зайнятих у сфері державного управління, або опису системи правил та процесу надання державних послуг суспільству. Таке тлумачення терміну «бюрократія» домінує у більшості спеціалізованих тлумачних словників (Macmillan English dictionary, Oxford Economics, Oxford etymology dictionary

та ін.), хоча у різних галузях знань цей термін має певні відтінки.

Так, у соціології робиться акцент на тому, що бюрократія – це особливий тип організації адміністративного управління, який властивий не тільки демократичним, але і авторитарним державам, а також корпораціям, профспілкам, політичним партіям [7, с. 56]. Соціологічний аспект феномену бюрократії підкреслює її об'єктивну необхідність для впорядкування процесу управління на будь-якому рівні. Подальші дослідження ролі бюрократії в організації процесу управління переросли в окрему науку – менеджмент, яка активно розвивається у напрямі пошуку оптимальної організації управління, бюрократичної ієрархії, інструментів управління підприємством тощо. Проте це інший аспект бюрократичних процедур, який зводиться до формалізації управління підприємством. Бюрократія як феномен в управлінні державою має іншу природу виникнення, функції, принципи організації функціонування та мету. Одна з ключових відмінностей у природі державної бюрократії та менеджменту фірми – за рахунок кого відбувається фінансування діяльності управлінців та хто контролює їх діяльність. Якщо на рівні підприємства діяльність менеджменту фінансується за рахунок коштів власника і він повністю контролює його діяльність, то державна бюрократія фінансується за рахунок коштів платників податків (суспільства) і саме вони повинні володіти важелями контролю за результатами діяльності бюрократії.

Останнім часом цей аспект бюрократії досліджується економістами, які розглядають бюрократію як особливу організацію, яка фінансується за рахунок платників податків і не реагує на ринкові виклики. Економічний аспект феномену бюрократії підкреслює те, що бюрократія утримується силами суспільства (фактично за рахунок зменшення його добробуту, тому суспільство очікує від бюрократії ефективного виконання своїх функцій), а відсутність реакції на сигнали ринку підкреслює її негнучкість, складність перебудови. Негнучкість

бюрократії є основним джерелом ризику зловживання бюрократією своїми можливостями, оскільки вона може мати фактично необмежений доступ до процесу одержавлення національного продукту. Саме тому економічні напрями дослідження бюрократії мають бути спрямовані на пошук відповіді на питання: на скільки виправданими є витрати суспільства на утримання бюрократії.

На сучасному етапі розвитку суспільства бюрократія перетворилась на складну ієрархічну систему суспільних відносин, яка в інституціонально розвинених суспільствах повинна забезпечувати еквівалентність обміну плати суспільства та державних послуг. В інституціонально незрілих суспільствах внаслідок відсутності або незрілості окремих суспільних інститутів бюрократія набуває ознак інституціональної деформації. Маючи доступ до механізму перерозподілу суспільних ресурсів та не маючи дієвих обмежень і протипав, бюрократія починає працювати на власне збагачення, вибудовуючи ієрархічні зв'язки не із суспільством в цілому, а із групами впливових політиків та бізнесменів.

Політологи розглядають бюрократію як специфічну форму соціальної організації та відносин у суспільстві, як ієрархічно організовану систему управління державою (суспільством) за допомогою особливого апарату, наділеного специфічними функціями і привілеями, що дозволяє йому стати над інтересами більшості. Політологічний підхід підкреслює ризик зловживання представниками бюрократії своїм становищем та трансформації бюрократії у бюрократизм. У той же час робиться наголос на специфічності бюрократії як ієрархічно організованої системи управління державою. Ця група людей має специфічні привілеї і виконує специфічні функції, об'єктивна необхідність яких обумовлена потребою у формалізації організації діяльності великого суспільного організму – держави. Німецький філософ В. Гегель у своїй «Філософії права» вперше обґрунтував, що тільки держава може бути носієм інтересів

членів суспільства, приватні особи та соціальні інститути не можуть виконувати цю функцію. Загальні інтереси реалізуються за допомогою колегіальних органів державних чиновників, які об'єднуються в ієрархічні структури. В. Гегель описував бюрократію як ту частину суспільства, яка є носієм державної свідомості, освіченості та професіоналізму [3, с. 483]. У жодної свідомої людини не викликає сумнівів об'єктивна необхідність існування держави, а бюрократія є тим об'єктивним феноменом, який забезпечує її функціонування. Теоретично об'єктивність існування бюрократії, її здатність упорядкувати функціонування держави має спростувати негативне ставлення до цього явища. Однак для інституціонально незрілих суспільств недостатньо лише розуміння об'єктивності феномену бюрократії, необхідно з'ясувати за яких умов бюрократія є лише нейтральною складовою державного управління, а за яких перетворюється на неформальний інститут, який працює сам на себе.

Отже, на наш погляд, за своєю внутрішньою природою бюрократія – це інституціонально-ієрархічна система суспільних відносин між владою і суспільством з приводу управління процесом руху одержавленої частини вартості національного продукту з метою забезпечення виконання державою її функцій. Бюрократія за своєю природою і призначенням не є абсолютним добром, чи абсолютним злом, вона є механізмом, який забезпечує виконання державою її функцій. Ефективність бюрократії з точки зору суспільства визначається фундаментом відносин «суспільство – бюрократія – держава» (рис. 1). Якщо інститути держави (політичні, економічні, правові) не мають ознак інституціональних деформацій, то вони здатні забезпечити передумови для формування раціональної бюрократії. У протилежному випадку на поверхні суспільного життя проявиться суб'єктивна сторона бюрократії – як групи осіб, які мають владу і повноваження до розподілу ресурсів, та використовують цю владу в інтересах обмеженого кола осіб, а не суспільства.

На сучасному етапі розвитку української державності її основним інститутам притаманні ознаки інституціональних деформацій, які негативно позначаються на функціонуванні бюрократії. Якщо вести мову про політичні інститути, то слід відмітити, передусім, відсутність єдиної ідеології, яка б єднала суспільство, а також слабкість інститутів державного управління, яка проявляється у їх залежності від великого бізнесу, наслідком чого є лобіювання інтересів окремих осіб або кланів безвідносно до інтересів суспільства. Укріпленню цього явища сприяє слабкість економічних інститутів, номінальне існування ринкових відносин за високого рівня монополізації власності. Монополія на економічні ресурси, основою якої стала приватизація 90-х рр., поширилась і трансформувалась у монополію інформаційну та політичну. Внаслідок цього функціонування бюрократії в Україні стало базуватись переважно на неформальних правилах, які часто суперечать формальним законам.

Навіть в інституціонально зрілих суспільствах збалансування формальних і неформальних правил у функціонуванні бюрократії багато в чому визначає ефективність її діяльності. Якщо неформальні правила суперечать формальним і займають домінуючі позиції, то відбувається виродження бюрократії (прикладом неформальних правил можуть бути хабарі, відкати тощо). У той же час неформальні правила не завжди є неефективними, досить часто вони можуть заповнювати інституціональні ніші, які не закриті офіційними правилами. Прикладом можуть слугувати розробки локальних систем обслуговування громадян, спрямованих на упорядкування черг на отримання адміністративних послуг.

Роль та значення бюрократії для суспільства і держави розкривається через її функції. Бюрократія є сервісним утворенням, функціонування якого направлене на обслуговування держави, саме з таких міркувань і має виходити визначення функцій бюрократії. На жаль, в українській літературі спостерігається певна під-

міна функцій бюрократії описом її ролі і завдань, що далеко не одне і теж (окремі публікації Д. Кузнецова, О. Осипової, В. Чаликової та інш.) Функція завжди залежить від іншого явища і виступає зовнішньою формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін. Тобто функція має чітко виражені динамічні ознаки та зв'язок із носієм, у той час як роль означає певний вплив на щось. Отже, роль бюрократії проявляється в кінцевому рахунку як результат виконання її функцій. Таким чином, ведучи мову про функції бюрократії, необхідно змістити акценти у бік її обов'язків та взаємозв'язку із функціями держави.

Зважаючи на те, що поява бюрократії пов'язана із виникненням держави, необхідністю організації її діяльності, забезпечення виконання законів, основною функцією бюрократії є адміністрування – організація дій на основі формалізації, регламентування та контролю. Виконання цієї функції передбачає розробку процедур для забезпечення виконання рішень уряду. Крім адміністрування бюрократія виконує сервісну функцію, оскільки вона забезпечує організацію надання суспільних послуг населенню. Більшість організацій державного сектору створені саме для виконання цієї функції – від метеорологічної служби, (послугами якої населення користується щодня), до організацій, які обслуговують окремі групи населення – державні служби зайнятості, державні пенсійні фонди, міграційна служба тощо.

Контрольна функція бюрократії є одним з найскладніших явищ. З одного боку бюрократія має забезпечувати контроль за виконанням рішень уряду, з іншого – дотриманням громадянами виконання своїх обов'язків. Наприклад, сплата податків, служба в армії, виконання інших громадських обов'язків. Повноцінне виконання цієї функції вимагає неупередженості бюрократів, яка в реальному житті практично недосяжна, а тому вимагає зовнішнього контролю. В авторитарних суспільствах такий контроль здійснюється з боку правителя, диктатора, а у демократичних – з боку

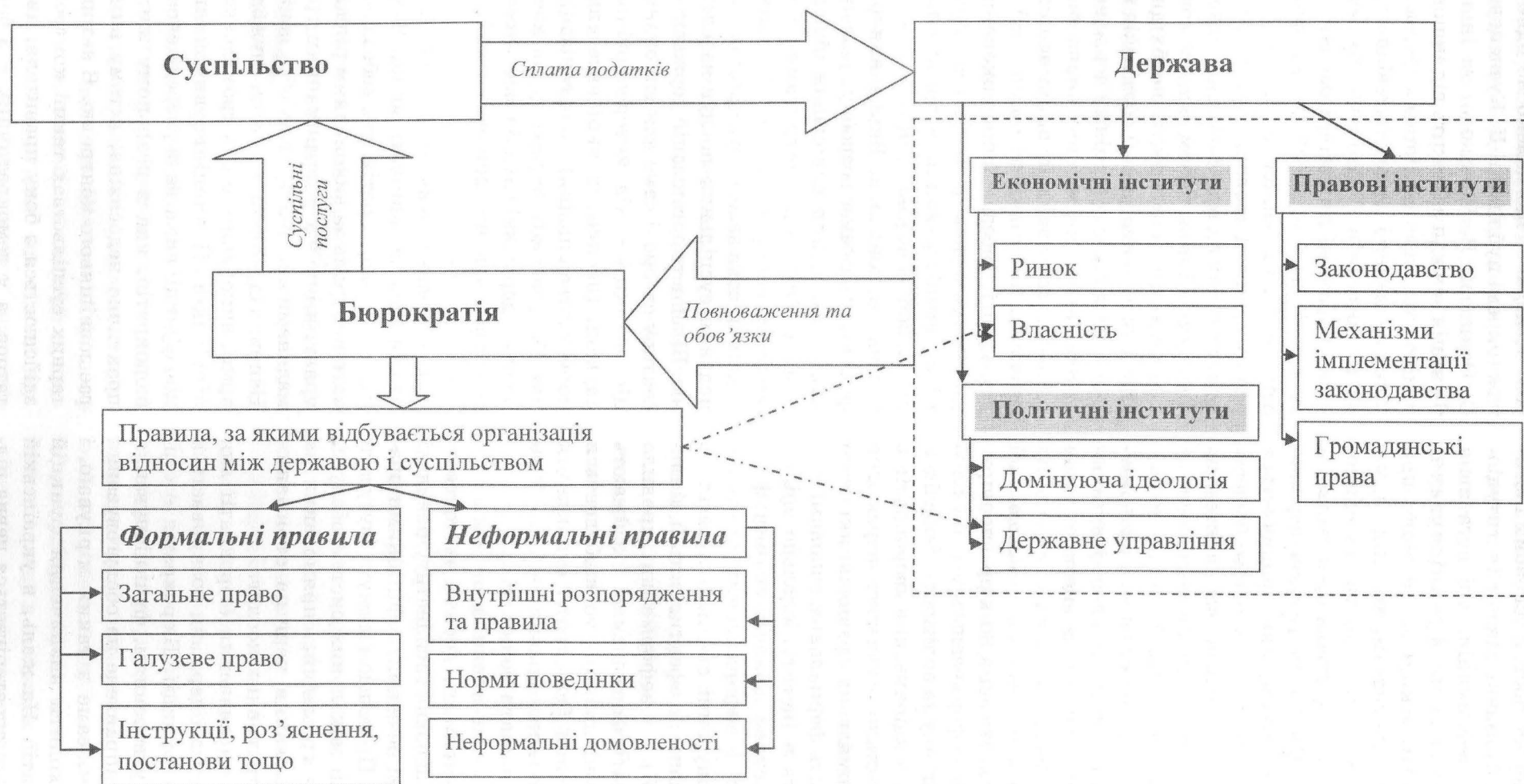


Рис. 1. Інституціонально-ієрархічна структура відносин «суспільство – бюрократія – держава»

Джерело: побудовано авторами

суспільства. Доктор політичних наук К. Ващенко виділяє такі напрями громадянського контролю за діяльністю бюрократії: 1) підтримка діяльності вільних ЗМІ, плюралізм думок, режим «відкритого» функціонування посадових осіб; 2) моніторинг громадської думки, яка пропонує свої оцінки діяльності державних функціонерів, апаратів управління різного рівня; 3) впровадження механізму звітності різних категорій управлінців перед громадськими і представницькими органами [2, с. 31]. Сама можливість здійснення громадянського контролю, його дієвість залежить від того, наскільки розвиненим є громадянське суспільство. В Україні громадянський контроль перебуває на етапі становлення. На жаль, не можна поки стверджувати, що в Україні діє режим відкритого функціонування посадових осіб. Крім того, населення не може робити професійні висновки щодо діяльності влади, оскільки не має достатньо об'єктивної інформації, а та інформація, яка є у відкритому доступі, не завжди зрозуміла не фахівцю.

Оскільки в основі бюрократії знаходяться конкретні люди, то ефективність виконання зазначених вище функцій залежить від їх суб'єктивної діяльності. Тому одне з головних питань, на яке намагаються відповісти прихильники сучасної концепції бюрократії, за яких умов бюрократія припиняє ефективно виконувати свої функції та перетворюється на систему перешкод замість системи управління? Чи виникає це явище в рамках власне бюрократії, чи це інший феномен? Саме тому паралельно із терміном «бюрократія» у працях прихильників сучасної концепції бюрократії часто вживається термін «бюрократизм». Так, професор, член-кореспондент Національної академії наук України В. Цветков вважав, що на відміну від бюрократії бюрократизм – це історико-політичне явище, специфічна форма реалізації управлінської функції за умов монополізації виробництва і розподілу, певного відокремлення управління від власності і праці. У широкому розумінні це поняття вживається для по-

значення сукупності негативних явищ у діяльності апарату управління, що викликають негативну оцінку, тобто це дисфункція практичної реалізації завдань організаційних структур [8, с. 24]. Професор Ф. Рудинський зазначає, що бюрократизм полягає у підміні змісту формою, в ігноруванні інтересів держави, суспільства, громадян заради особистих інтересів, що служать вузьковідомчим інтересам, у бездушному відношенні до людей [6, с. 35]. На думку доктора юридичних наук О. В. Оболонського, бюрократія – це соціальна верства, яка здійснює щоденне управління державою, а бюрократизм – це «притаманна управлінцям соціальна хвороба» [5, с. 5-15]. Тобто більшість дослідників роблять висновки, що бюрократизм є наслідком кризи бюрократії, її переродженням із системи обслуговування суспільства і держави на систему задоволення особистих потреб.

На наш погляд, такий підхід є неточним, оскільки бюрократизм (бюрократизація) можуть існувати і в системі державної бюрократії, і поза нею, та не завжди бути наслідком виродження бюрократії. Про це свідчать публікації західних вчених, у яких бюрократизм (*official red tape*, *beadledom*) має виражений негативний відтінок і означає канцелярщину, тяганину тощо [11, с. 273-303]. Причинами розвитку бюрократизму дослідники називають корупцію (Д. Акемоглу, Т. Вердієр [9], П. Бардан [10]) та політизацію бюрократії (Дж.-Дж. Лафонт, Й. Тірол [15], Б. Боземан [12], В. Оучі [16]).

Схожі погляди має професор А. Мельник, яка вважає, що бюрократизм, як і корупція, підміняє волю суспільства волею однієї або групи осіб, яка є суб'єктивістською, нелегітимною та протизаконною, часто призводить до спотворених форм і методів ведення справ [4, с. 75-76]. Тобто бюрократія з репрезентативної перетворюється на відособлену групу осіб, які виступають від імені держави і працюють самі на себе, користуючись доступом до суспільного багатства. А за допомогою корупції підтримувати такий процес можна як завгодно дов-

го. В цих умовах кінцевий результат діяльності посадових осіб, на яких офіційно покладено виконання певних функцій та відповідальність, не впливає на їхнє становище. Подібна управлінська система стає ізольованою від суспільних потреб, починає задовольняти власні потреби, іншими словами, «працювати сама на себе», самовідтворюватись. У такий спосіб досягається розрив зв'язків між діяльністю бюрократії і її результатами, а саме головне – між витратами на її функціонування та її суспільною ефективністю. Саме однією з причин розвитку бюрократизму є порушення залежності між отриманими бюрократією вигодами від суспільних витрат на її діяльність та кінцевими результатами її діяльності. Однак хто має контролювати такий результат також не просте питання. Оскільки бюрократія є учасником розподілу суспільних благ, то ефективність її діяльності має контролювати суспільство. Проте належний суспільний контроль може бути забезпечений лише у громадянському суспільстві, в інституціонально незрілих суспільствах такий контроль може перебирати на себе держава, що призводить до політизації бюрократії.

На наш погляд, ризик розвитку бюрократизму зростає, коли порушуються базові принципи організації і функціонування бюрократії. Щодо визначення принципів функціонування бюрократії, то серед дослідників немає єдиної точки зору. При визначенні принципів ми виходимо із сутності феномену бюрократії та з того, що принципи – це об'єктивно властиві начала, незаперечні вимоги, які повинні виконуватися. Виходячи із сутності бюрократії (ієрархічна система, яка характеризується формальними обов'язками і правилами) одним з основних принципів є визначеність та обов'язковість дотримання правил. Це дає можливість уніфікувати та формалізувати задачі державного менеджменту, забезпечити виконання значної кількості завдань більш ефективно, з меншими витратами. Оскільки бюрократія є ієрархічною системою, то наступним принципом

є ієрархічність та чіткий розподіл обов'язків. Розподіл обов'язків передбачає не просто декларування хто і що має виконувати, а й, перш за все, передбачати відповідальність за неякісне виконання цих обов'язків. Така відповідальність не може носити вибіркового характеру, а повинна розповсюджуватися на всіх без винятку і не мати пом'якшувальних обставин. Особа, яка один раз скоїла службове порушення або порушила етичні принципи роботи має бути позбавлена права займати місце у системі бюрократичного апарату.

Суміжним з цими принципами є принцип єдиноначальності та обмеженості кількості підлеглих, які підпорядковуються одному керівнику, регламентованість кількості адміністративних установ. Бюрократія сама по собі здатна розростатися, створюючи ситуацію, коли чиновники починають працювати один на одного, а не на суспільство, тобто продукувати сама себе. На жаль в Україні така ситуація є очевидною. Досить часто проголошення реформ у державному секторі зводиться до скорочення технічного персоналу (кількість чиновників при цьому не зменшується) або ліквідації старих служб та створенні нових (при цьому чиновники просто переходять з одного офісу в інший). Дотримання цього принципу є одним з найскладніших і вимагає вироблення чіткої стратегії розвитку суспільства, розуміння, скільки для її реалізації необхідно державних службовців, який обсяг витрат на їх утримання суспільство (а не уряд!) готове виділити, у подальшому чітко дотримуватися цієї стратегії, а не змінювати її щороку відповідно до бажань певної політичної сили.

Виконання функцій бюрократії можливе лише за умови дотримання принципу професіоналізму – коли посади обіймають люди з відповідною кваліфікацією, а просування по кар'єрних сходах відбувається відповідно до професійних досягнень, а не політичних уподобань чи родинних зв'язків. Державні органи мають наймати людей, спеціальні знання, особисті дані, етичні норми поведінки яких роблять їх придатними для виконання

публічних службових обов'язків [1, с. 13-18]. Відповідно і контроль за діяльністю цих представників бюрократії мають здійснювати професіонали не нижчого рівня. Оцінка професійного рівня має бути максимально транспарентною і незалежною, виключати вплив суб'єктивних чинників (наприклад, пов'язаність осіб).

Чинне місце займає принцип мінімізації безпосереднього спілкування реципієнта бюрократичних послуг з чиновниками. Він активно впроваджується у практику адміністрування країн Європейського Союзу та США. Дотримання цього принципу не тільки зменшує ризик корупції (не маючи безпосереднього контакту з чиновником складно запропонувати хабар або опинитися у ситуації, коли хабар вимагають), але й забезпечує зменшення трансакційних витрат, підвищуючи економічну ефективність функціонування бюрократії. Впровадження інформаційних технологій у сфері надання адміністративних послуг не тільки економить час і гроші тих, хто такі послуги отримує, але і сприяє максимальній прозорості цього процесу.

Важливим принципом є об'єктивна неупередженість бюрократії, який дотримується за відсутності зв'язків бюрократії та великого бізнесу і політики. За дотримання цього прин-

ципу зменшується ризик політизації бюрократії та підміна суспільних інтересів приватними.

Останній принцип – дотримання етичних правил поведінки. На жаль, необхідно констатувати той факт, що в Україні етичні норми поведінки бюрократів відсутні, як відсутні й етичні норми поведінки політиків. Можна і потрібно розробити кодекс етичних правил, запровадивши знання цього кодексу як однієї з умов отримання посади в системі управління державою. Однак паралельно має бути впроваджена і відповідальність за порушення таких етичних норм. Дотримання визначених принципів є основою формування і розвитку раціональної бюрократії, яка має такі ознаки (рис. 2).

Зважаючи на ризики виродження бюрократії, які не оминули і економічно розвинені країни, однією з умов продуктивного розвитку бюрократії має стати її формальна безособовість, яка забезпечується за мінімізації безпосереднього контакту з чиновниками та мінімального втручання політиків у діяльність бюрократії. Зведення до мінімуму особистих контактів споживачів суспільних послуг з боку чиновників не тільки зменшить ризики зростання корупції, але і сприятимуть зростанню продуктивності бюрократії та зменшенню витрат на її утримання.

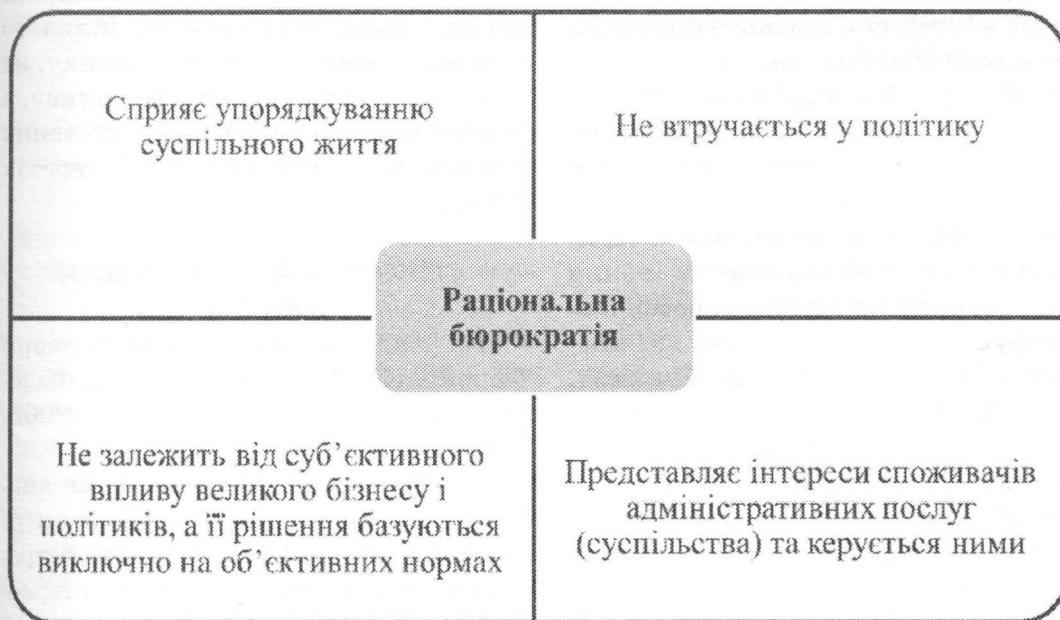


Рис. 2. Характеристики раціональної бюрократії

Джерело: побудовано авторами

## РЕЗЮМЕ

Бюрократія як суспільний феномен є одним із найсуперечливіших об'єктів дослідження для багатьох наук. Вивчення її сутності як специфічної сфери суспільних відносин дало можливість зробити такі висновки:

1. Бюрократія є об'єктивним феноменом, який забезпечує функціонування держави. Вона являє собою інституціонально-ієрархічну систему суспільних відносин між владою і суспільством з приводу управління процесом руху одержавленої частини вартості національного продукту з метою забезпечення виконання державою її функцій. Інституціональна природа бюрократії проявляється через її здатність впливати на регулювання суспільних відносин. Ефективність цього впливу залежить від інституціональної зрілості суспільства, передусім зрілості політичних, економічних та правових інститутів.

2. В Україні політичні, економічні та правові інститути держави перебувають на етапі формування, що негативно позначається на ефективності функціонування бюрократії. Відсутність єдиної ідеології, слабкість інститутів державного управління, монополізація власності створюють підґрунтя для зміцнення взаємозалежності бюрократії, політики та великого бізнесу. В результаті цього бюрократія перетворюється на силу, яка діє в інтересах вузького кола осіб, а не всього суспільства.

3. Внутрішня, глибинна сутність бюрократії, її роль та значення бюрократії для суспільства і держави розкривається через її функції. Основною функцією бюрократії є адміністрування, оскільки виникнення бюрократії пов'язане із забезпеченням функціонування держави. Бюрократія виконує сервісну функцію, оскільки вона забезпечує процес надання суспільних послуг населенню. Ефективність виконання контрольної функції вимагає неупередженості та незалежності бюрократії від бізнесу і політики.

4. Ефективність функціонування бюрократії залежить і від суб'єктивної діяльності осіб, які залучені

у механізм її функціонування. У процесі наукових дискусій з цього приводу виникли ще дві дефініції – «бюрократизм» та «бюрократизація», які часто використовуються як синоніми. Сутність обох у сфері державної бюрократії проявляється у підміні інтересів суспільства інтересами однієї або групи осіб, коли бюрократія з репрезентативної перетворюється на групу осіб, які виступають від імені держави і працюють самі на себе, користуючись доступом до суспільних ресурсів.

5. Ризик зменшення ефективності функціонування бюрократії та розвитку бюрократизму зростає із порушенням вихідних домінант та базових принципів функціонування бюрократії. Домінантою організації функціонування державної бюрократії є її відокремлення від політики та бізнесу. Основними принципами бюрократії є визначеність та обов'язковість дотримання правил; ієрархічність та чіткий розподіл обов'язків; єдиноначальності та обмеженості кількості підлеглих; професіоналізму; мінімізації безпосереднього спілкування реципієнта бюрократичних послуг з чиновниками; об'єктивної неупередженості; дотримання етичних правил поведінки. Дотримання вихідних домінант і зазначених принципів є основою формування і розвитку раціональної бюрократії, яка має такі ознаки: сприяє упорядкуванню суспільного життя, не втручається у політику, не залежить від суб'єктивного впливу, а її рішення базуються на об'єктивних нормах та приймаються в інтересах суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ  
ДЖЕРЕЛ

1. Андрущенко В. Західні теорії бюрократії/ В. Андрущенко, В. Федосов// Ринок цінних паперів. – 2003. – №9-10. – С. 3-18.
2. Ващенко К.О. Державний апарат як складова виконавчої влади // Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні. – 2-ге вид., стереотипне / О.О. Кордун, К.О. Ващенко, Р. М. Павленко; за заг. ред. О.О. Кордуна. – К.: МАУП, 2002. – 248 с.

3. Гегель Г. Философия права. М., 1992. – 528 с.

4. Мельник А. Ф. Державне управління: навчальний посібник / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко]; за ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.

5. Оболенский А. В. Постсоветское чиновничество: квази-бюрократический правящий класс / А. В. Оболенский // Общественные науки и современность. – 1996. – № 5. – С. 5 – 15.

6. Рудинський Ф. М. Бюрократизм і проблеми його викоринення / Ф. М. Рудинський // Сучасна держава і право. – 1994. – № 5. – С. 35.

7. Социология: энциклопедия / Сост. А. Грицанов, В. Абушенко, Г. Евелькин и др. – М., 2003. – 1312 с.

8. Цветков, В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект): монографія / В. В. Цветков – Х.: Право, 1996. – 164 с.

9. Acemoglu, D. and Verdier, T., (2000). The choice between market failures and corruption. *American Economic Review* 90 (1), 194–211.

10. Bardhan, P. (1997). Corruption and development: a review of issues. *Journal of Economic Literature* 35 (3), 1320–1347.

11. Bozeman B. A. (1993) Theory of Government Red Tape / Barry Bozeman // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 1993 – Vol. 3. – No. 3 (July). – P. 273 – 303.

12. Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

13. Dictionnaire de l'academie francoise [1798] A Paris, Chez J. J. Smits et Ce., Imp.-Lib., rue de Tournon, N°. 1133, Faubourg Germain.

14. «Gournay, Jacques Claude Marie Vincent, Marquis de (1712–1759).» *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2008.

15. Laffont, J.-J. and Tirole, J., (1991). The politics of government decision making: a theory of regulatory capture. *Quarterly Journal of Economics* 106, 1089– 1127.

16. Ouchi, W.G. (1980). Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*. 25(1): 129-141.

17. Ravishankar, Nirmala (2009), «The Cost of Ruling: Anti-Incumbency in Elections,» *Economic and Political Weekly*, Vol. 44, No. 10: 92-98.

18. Rogger, Daniel (2014), «The Causes and Consequences of Political Interference in Bureaucratic Decision Making: Evidence from Nigeria,» Working Paper.

## REFERENCES

1. Andrushchenko V. and Fedosov V. (2003). «Western Theories of Bureaucracy», *Rynok tsinnyh paperiv Ukrainy*, vol. 9-10, pp. 3-18.

2. Vasshchenko K.O., Kordun O.O. and Pavlenko R.M. (2002). «Government Authorities as a Part of Executive Bodies», *Osoblyvosti vykonavchoi vlady*. Kyiv, MAUP, 248 p.

3. Hehel H. (1992) *Philosophy of Law*. Moscow. 528 p.

4. Melnyk A.F., O. Obolensky, A. Vasina and L. Hordienko (2003). *Government Management*, Kyiv, Znan-nia-Pres, 343 p.

5. Obolonskiy A. (1996). «Postso-viet Bureaucracy: Kvasi-bureaucracy Governmental class», *Obshchestvennie nauki sovremmenost*, vol 5, pp. 5-15.

6. Rudynskiy F. (1994). «Bureau-cracy and its problems, *Suchasna der-java i pravo*, vol. 5, p. 35.

7. Hrytsanov A. Abushenko V. Evelkin H. (2003). *Sotsologiya*, Mos-cow, 1312 p.

8. Tsvetkov V. (1996). *Government management: man factors of efficiency (politic and low aspect)*, Kharkiv, 164 p.

9. Acemoglu, D. and Verdier, T., (2000). The choice between market failures and corruption. *American Eco-nomic Review* 90 (1), 194–211.

10. Bardhan, P. (1997). Corruption and development: a review of issues. *Journal of Economic Literature* 35 (3), 1320–1347.

11. Bozeman B. A. (1993) Theory of Government Red Tape / Barry Bozeman // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 1993 – Vol. 3. – No. 3 (July). – P. 273 – 303.

12. Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

13. Dictionnaire de l'academie fran-coise [1798] A Paris, Chez J. J. Smits et Ce., Imp.-Lib., rue de Tournon, N°. 1133, Faubourg Germain.

14. «Gournay, Jacques Claude Marie Vincent, Marquis de (1712–1759).» *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Mac-millan, 2008.

15. Laffont, J.-J. and Tirole, J., (1991). The politics of government de-cision making: a theory of regulatory capture. *Quarterly Journal of Economics* 106, 1089– 1127.

16. Ouchi, W.G. (1980). Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administra-tive Science Quarterly*. 25(1): 129-141.

17. Ravishankar, Nirmala (2009), «The Cost of Ruling: Anti-Incumbency in Elections,» *Economic and Political Weekly*, Vol. 44, No. 10: 92-98.

18. Rogger, Daniel (2014), «The Causes and Consequences of Political Interference in Bureaucratic Decision Making: Evidence from Nigeria,» *Working Paper*.

22