

Реформування системи інспекції праці в Україні має йти не революційним, а еволюційним шляхом, що дозволить досягнути усталеності структури цього контролюючого органу. Проведення лише адміністративної інтеграції без наділення інспекції праці необхідними ресурсами не дасть бажаних результатів.

Перспективи подальших розвідок полягають у науковому обґрунтуванні реалізації контрольно-наглядових і превентивних функцій системи інспекції праці України за умов сучасного їх державного забезпечення та визначенні внаслідок цього можливих наслідків на ринку праці.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. Київ: Велес, 2005. 48 с.
2. Біла Г. О. Діяльність інспекцій праці за кордоном: досвід для України. *Держава і ринок*. 2011. № 12. С. 134–138.
3. Інспекція праці та незадекларована праця в ЄС / Міжнародне бюро праці, Програма адміністрації праці та інспекції праці (LAB/ADMIN). Женева: МОП, 2013.
4. Нестеренко К. Д. Проблеми правового регулювання нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 422–429.
5. Небоженко К. В. Досвід європейських країн у сфері реалізації права на здорові та безпечні умови праці. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 27. С. 405–414.
6. Проект МОП зміцнення системи інспекції праці і механізмів соціального діалогу. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/europe/ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_522946.pdf (дата звернення: 17.10.2017).
7. Світовий банк. Міжнародний досвід реформування інспекцій з питань праці: Аналітична записка для Уряду України. URL: http://siteresources.worldbank.org/UKRAINE/UKRAINIANEXTN/Resources/455680-1310372404373/Ukraine_LaborInspectorateUkr.pdf (дата звернення: 17.10.2017).
8. Rutkowski J. and Scarpetta S. (2005). Enhancing Job Opportunities: Eastern Europe and the Former Soviet Union. World Bank, Washington, DC. (Покращення можливостей працевлаштування: Східна Європа і колишній Радянський Союз).

Надійшла до редколегії 25.10.2017 р.

УДК 351:316.343.656

СВІТОВІ ПРАКТИКИ ПРОТИДІЇ БЮРОКРАТИЗМУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Грабар Н. С.,

аспірант кафедри державного управління,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

Розглянуто особливості понять “бюрократія” та “бюрократизм”. Узагальнено світовий досвід боротьби з бюрократизмом, зокрема таких країн, як США, Велика Британія, Грузія. Доведено, що основними напрямками протидії бюрократизму є заходи, спрямовані на зменшення розмірів і обсягів повноважень державного сектору, вдосконалення системи надання державних (адміністративних) послуг, запровадження нових механізмів взаємовідносин з громадськістю та управління державною службою, етичних стандартів тощо. Запропоновано заходи з імплементації провідного закордонного досвіду в Україні, зокрема, завершення конституційної реформи децентралізації влади, забезпечення широкого застосування передових інформаційно-комунікаційних технологій у сфері публічного управління, запровадження нових принципів оплати праці та контролю якості роботи державних службовців тощо.

Ключові слова: державна служба, бюрократія, бюрократизм, ефективність, якість, стандарти, послуги.

© Грабар Н. С., 2017

WORLD PRACTICES OF COUNTERING BUREAUCRATISM: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Features of the concepts of 'bureaucracy' and 'bureaucratism' are considered. The world experience of fighting bureaucratism, specifically that of the USA, Great Britain, Georgia, is generalized. It is proved that the main areas of counteracting bureaucracy are measures aimed at reducing the size and scope of public sector powers, improving the system of providing state (administrative) services, introducing new mechanisms of public relations and public service management, ethical standards, etc. Steps to implement the advanced international practices in Ukraine, such as accomplishment of the constitutional power decentralization reform, ensuring a wide use of advanced information and communication technologies in public administration, introduction of new remuneration principles and quality control of civil servants' work, are proposed.

Key words: civil service, bureaucracy, bureaucratism, efficiency, quality, standards, services.

Постановка проблеми. Протягом останніх 20–30 років у системах публічного управління багатьох розвинених країн відбуваються активні структурні зміни, спрямовані на досягнення більшої ефективності та конкурентоспроможності органів влади. Як правило, такі зміни пов'язані з удосконаленням організаційного та правового забезпечення їх роботи, покращання якості взаємодії із громадянами та громадськими об'єднаннями. А ключовими їх наслідками стає підвищення адаптивності управлінських структур до змін зовнішнього і внутрішнього середовищ, що стає можливим здебільшого завдяки зменшенню проявів бюрократизму. І це не дивно, адже бюрократизм сьогодні вважається однією з глобальних проблем, що заважає прогресивному розвитку людства. Так, зокрема, в опублікованому наприкінці вересня 2017 р. Звіті Міжнародної федерації за права людини (FIPD) зазначено, що бюрократизм перешкоджає всесвітній боротьбі з тероризмом, а авторитарні держави використовують його для просування власних інтересів [19]. Саме тому в Україні, яка активно проводить реформи, спрямовані на наближення системи публічного управління до кращих світових принципів і стандартів, дуже великою є потреба щодо узагальнення провідного закордонного досвіду стосовно протидії бюрократизму. Це може істотно полегшити процес вироблення відповідних пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання зазначеного процесу і дозволить уникнути ризиків, які виникають під час реалізації реформ у публічній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній вітчизняній науковій літературі значна увага приділяється процесу реформування системи публічного управління та її наближення до кращих світових стандартів. Так, цим питанням займаються такі дослідники, як В. Бакуменко, В. Дзюндзюк, В. Долечек, І. Коліушко, В. Корженко, А. Кузнецов, Н. Мельтюхова, П. Надолішній, Н. Нижник, Д. Олійник, В. Солових, В. Тимошук, Ю. Шаров та ін. При цьому дослідженню феномену бюрократії присвячені роботи таких дослідників, як В. Горбатенко, А. Порайко, В. Цветков (державно-управлінський аспект); О. Ботрименко, А. Кудлай, В. Пугач, Н. Рудницька, М. Свірін, Ю. Тишкун (політологічний аспект); О. Вергун, Р. Пашов, А. Радей (філософський аспект), А. Алєйніков (економічний аспект), О. Котуков, Б. Слюцинський, (соціологічний аспект), А. Машков, В. Скрипнюк (юридичний аспект) та інші. Між тим, нагальним для наукового та політичного дискурсу України залишається питання узагальнення закордонного досвіду протидії бюрократизму з метою розробки дійових заходів щодо подолання цього явища.

Тому **метою статті** є узагальнення провідного закордонного досвіду та визначення основних заходів щодо протидії бюрократизму в системах публічного управління розвинених країн, а також розробка рекомендацій щодо проведення реформи державної служби в сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Необхідно відзначити, що слід розрізняти поняття “бюрократія” і “бюрократизм”. Перше поняття – “бюрократія” – використовується для визначення певної організації, системи роботи апарату управління, заснованої на певних правилах і приписах, що здійснюється чиновниками-професіоналами [8, с. 17].

Концептуальні засади теорії бюрократії ще на початку ХХ ст. були розроблені німецьким науковцем М. Вебером. На його думку, основними характеристиками бюрократії є: влада, заснована на законі; обов'язкове дотримання регламентів, правил і процедур; безособовий характер управління; безперервний характер роботи; ієрархічна організація структури управління, заснована на принципах посадової субординації; компетентність чиновників; необхідність письмової фіксації пропозицій та прийнятих рішень, постанов і розпоряджень [1, с. 257].

При цьому бюрократи, як зазначав М. Вебер, самі не повинні володіти засобами управління, але повинні отримувати грошову компенсацію за свою роботу. Також у бюрократичних структурах повинен витримуватися принцип повного відділення службового майна (майна підприємства чи капіталу) від особистого майна (домашнє господарство) і службового робочого місця (бюро) від місця проживання.

М. Вебер стверджував, що бюрократичне управління в суто технічному сенсі наближається до найбільш досконалої праці в контексті точності, стійкості, дисципліни, надійності, інтенсивності праці, в його формально універсальній застосовності до виконання будь-яких завдань. Таким чином, воно є найбільш раціональною формою управління.

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 поєднанням професійних та посадових (службових) ознак: знання фактів, набутих під час просування по службі, або “з документів”.

Як наслідок, бюрократичну організацію управління М. Вебер визнавав найбільш раціональною інституційним засобом для вирішення складних управлінських завдань. На його думку, діяльність “раціональної бюрократії” нічим не відрізняється від роботи добре налагодженої і відрегульованим машини: і та, й інша принципово безособові і раціоналістично, повністю передбачувані і високоефективні.

На початку ХХ ст. веберівська концепція “раціональної бюрократії” отримала широке визнання і стала своєрідним орієнтиром для багатьох держав в усьому світі, що намагалися сформулювати ефективну систему державного управління. Між тим, з часом ця “раціональна машина” почала демонструвати і свої негативні риси, які були пов'язані із відірваністю від потреб та інтересів громадян, домінуванням правил і процедур над конкретними результатами, розростанням апарату чиновництва, який був спрямований виключно на самозбереження, задоволення захист своїх інтересів. При цьому явище, засноване на беззаперечному використанні принципів бюрократії в процесі управління, стало називатися *бюрократизмом*. Бюрократизм сприяв перетворенню державного апарату на самодостатню силу, яка формально функціонує в рамках закону, але не в загальнонаціональних, а приватних або корпоративних інтересах. Першооснова бюрократизму – відчуження громадян

від влади, обмеження їх прав і свобод, домінування бюрократичного апарату над суспільством [2].

Дослідники виділяють “вимушений” (патерналістський) і “свідомий” бюрократизм [11]. “Вимушений” бюрократизм формується поза волею конкретного чиновника, в разі наявності серйозних вад у самій системі управління. “Свідомий” бюрократизм виникає на основі цілеспрямованої реалізації та захисту специфічних інтересів чиновництва та його окремих представників.

Бюрократизм як явище можна розглядати в декількох аспектах.

В економічному сенсі – це реальна можливість для чиновників розпоряджатися на свій розсуд державною (комунальною) власністю, контролювати економічні процеси і підприємницьку діяльність, розподіляти суспільні ресурси, ураховуючи свій приватний інтерес.

У політичному плані бюрократизм – це роздутий і заплутаний апарат управління, що перетворюється з часом в самодостатню силу зі своїми власними егоїстичними інтересами та уподобаннями.

У соціальному аспекті бюрократизм означає закритість, відчуження влади від людей. Забюрократизований апарат породжує соціальну пасивність, підміняє такі великі соціальні цінності, як соціальна справедливість і законність зневажливим ставленням до потреб людей, моральним нігілізмом, цинічним розрахунком.

В управлінському аспекті бюрократизм – це не тільки функціональність, жорсткість організації, закостенілість стандартів і правил, а й так звана “канцелярщина”, зарегламентованість і тяганина, панування заборон і обмежень.

В юридичному аспекті – це підміна закону інструкціями і регламентами, фактичне переважання адміністративного апарату над представницькими і судовими органами, джерело для корупції.

У духовному аспекті – це цинічна деформація загальноновизнаних моральних цінностей, обскурантизм, безсоромність з використанням різних формальних показників і маніпулювання ними для створення видимості справи; уникнення громадського контролю за допомогою штучної конфіденційності і навіть фальсифікацій.

Бюрократизм легко адаптується до будь-яких змін соціально-політичної кон'юнктури, виконуючи будь-які “політичні замовлення”, що не заперечують самого факту його існування.

Намагаючись зрозуміти витоки бюрократизму, дослідники почали звертати увагу на те, що з організаційно-технічної точки зору бюрократична модель управління містить передумови для розвитку бюрократизму [3].

По-перше, оскільки головне завдання чиновника – забезпечення дотримання єдиних, загальних для всіх формальних правил, то ці правила перетворюються на самоціль. Раціональна форма набуває рис безглузлого ритуалу. А зміст підміняється формою. При цьому знижується рівень розуміння існуючих соціальних проблем. Таким чином, для бюрократа будь-які складні управлінські завдання перетворюються на суто канцелярські.

По-друге, письмова фіксація будь-якої дії, що була доцільною 100 років тому, у сучасному інформаційному суспільстві стає певним анахронізмом, що значно ускладнює швидкість прийняття рішень.

По-третє, управлінська ієрархія і необхідність постійних узгоджень робить апарат управління нездатним оперативно реагувати на зміни у зовнішньому середовищі.

По-четверте, бюрократична система, за своїм визначенням, функціонує виключно на державу. Соціальні аспекти її роботи, необхідність урахування потреб та інтересів громадян у ній майже не описані, що призвело до її поступової відірваності від соціуму та його проблем.

Отже, після тривалого культивування бюрократії, на початку 1980-х рр. більшість розвинених країн відчули на собі негативні наслідки бюрократизму: “роздутий” і нездатний швидко реагувати на суспільні проблеми і запити апарат. У відповідь на цей виклик спочатку Велика Британія і США, а потім і інші розвинені країни взяли курс на реформу системи державного управління, однією з основних завдань якої стала розробка дійових заходів щодо подолання бюрократизму. Складність реформи була обумовлена необхідністю стабільного виконання всіх державних функцій, недопущення соціальних потрясінь і конфліктів. Між тим, у переважній більшості розвинених країн реформи публічного сектору в цілому можна назвати успішними. Узагальнюючи світовий досвід, можна виділити декілька ключових напрямів їх реалізації.

1. Зменшення розмірів і обсягів повноважень державного сектору. Одним з важливих кроків протидії бюрократизму є не тільки скорочення чиновників, а й істотне зменшення їх функцій і повноважень, що передбачає усунення зайвих адміністративних бар’єрів, скасування надлишкових і дублюючих повноважень органів влади, скорочення переліку товарів і послуг, виробництво яких підлягає обов’язковій державній сертифікації, передачу державних повноважень у сфері соціальних послуг, технічного нагляду, фінансового аудиту, оціночної діяльності тощо недержавним структурам. У зв’язку з цим у багатьох розвинених країнах (одним з піонерів у цьому питанні була Велика Британія під керівництвом М. Тетчер) проводилася політика демонополізації. Активно поширювалася і практика укладання контрактів з недержавними або приватними структурами на виконання певного виду робіт. А інколи, зокрема, у тій же Великій Британії і США, цілі сфери (дошкільна освіта, соціальний захист тощо) віддавалися у ведення недержавним установам.

2. Удосконалення системи надання державних (адміністративних) послуг. Даний напрям був пов’язаний із поширенням у США, Новій Зеландії, Австралії та низці країн Західної Європи концепції “нового публічного менеджменту” [18]. Згідно з нею, державні установи в своїй діяльності повинні зосередитися на обслуговуванні громадян. Це передбачало запозичення державними органами цілої низки процедур з приватного сектору і перехід до відносин з громадянами в межах системи “надавач послуг – клієнт”.

На практиці це означало не тільки перенесення центру уваги державних службовців з правил (процедур) на результат, а й створення цілої мережі багатофункціональних центрів надання державних (адміністративних) послуг – так званих “цивільних офісів” (багатофункціональних центрів, центрів комплексного обслуговування, центрів обслуговування населення тощо), які дозволили в одному місці здійснювати більшість найбільш затребуваних адміністративних процедур (отримання довідки, соціальної допомоги, паспорту, ліцензії тощо).

Основними цілями створення “цивільних офісів” стало скорочення часу на проходження процедур шляхом розміщення фахівців різних установ в одній будівлі, поліпшення взаємодії між різними установами, підвищення комфортності здійснення процедур та ін. Основні принципи їх діяльності такі:

- “рухаються документи, а не громадяни” (“Move the file not the citizen”);
- “постійне поліпшення якості” (“The Quality movement”);
- “система одного вікна на місцевому рівні” (“One stop shops close to the citizens – local level”);
- “інформаційно-комунікаційні технології – основа спрощення процедур в публічному адмініструванні” (“ICT as a simplification agent in public administration”) [14].

Такі Центри було відкрито у багатьох країнах. У Греції їх назвали КЕПі, у Новій Зеландії – центри “Хартленд Сервіс” (“Heartland Service”), у Грузії – Будинки Юстиції (“House of Justice”).

Найбільш цікавим для України є досвід Грузії, в якій відкрито вже більше 10 таких центрів по всій країні. Фактично з їх появою громадяни Грузії перестали відчувати явище бюрократизму, оскільки контакти з державними органами стали для них мінімальними. Значну частину необхідних послуг (більше 300) вони стали отримувати в Будинках Юстиції.

Для зручності обслуговування клієнтів такі Будинки розділені на три зони: самообслуговування, швидкого обслуговування і тривалого обслуговування. У зоні самообслуговування розташовані автоматизовані системи, які дозволяють отримати документ самостійно, наприклад виписку з реєстру про майно або бізнесі, зробити біометричне фото. У зоні швидкого обслуговування розташовані сервіси, надання яких займає до 5 хвилин – отримання посвідчення, довідки тощо. Зона тривалого обслуговування дозволяє отримати державну послугу, на надання якої необхідно більше п'яти хвилин. До таких послуг можна віднести реєстрацію майна, бізнесу тощо [9]. Послугами кожного Будинку Юстиції користуються від 10 до 11 тис. осіб щодня. Загалом характерними рисами системи надання державних послуг у Грузії є такі:

1. Максимально стислі терміни отримання державних послуг. Середня тривалість надання адміністративної послуги в Будинку Юстиції становить 10 – 15 хвилин.

2. Жорстка і чітка регламентація надання державних послуг, що дозволяє знизити корупційні ризики до мінімуму. Так, процедура надання державних послуг розділена на фронт-офіси та бек-офіси, обов'язки між якими чітко розподілені. Працівники фронт-офісу приймають документи від громадян-заявників і передають їх в бек-офіси. При цьому працівники бек-офісу не спілкуються безпосередньо з заявниками, а заявники не можуть заздалегідь знати, хто саме буде розглядати їхні справи і приймати по ним рішення.

3. Широке використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Так, отримання адміністративної послуги в електронному вигляді можливо шляхом звернення до електронного уряду через Портал громадянина [12].

Більшість послуг рубрик Порталу громадянина (“Громадянин”, “Підприємець”, “Державна організація”, “Державний службовець”, “Іноземний громадянин”) вимагають авторизації через ID-карту і дозволяють отримати найрізноманітніші державні послуги в електронному вигляді: від реєстрації автомобіля та отримання номерів на нього до реєстрації для здачі вступних іспитів в Національному центрі тестування Міністерства освіти і отримання інформації про свої результати.

Слід зазначити, що видача ID-карт по всій країні почалася з 1 серпня 2011 р. саме у Будинках Юстиції.

3. Створення автономних та гнучких структур управління, здатних легко адаптуватися до змін зовнішнього середовища. Проведення реформ у системі публічного управління завжди передбачало необхідність підвищення якості публічного управління. Неодмінною умовою цього, як визнають сучасні дослідники, є надання більшої свободи дій керівникам органів влади щодо розпорядження ресурсами, визначення тактичних і оперативних цілей, проведенні кадрової політики тощо [13, с. 88]. Виконання цієї умови передбачає виконання двох взаємопов'язаних умов: децентралізації влади та автономізації органів публічного управління. Таким чином, на зміну бюрократичної залежності і ієрархічної підпорядкованості приходить принцип автономії і відповідальності за досягнення / недосягнення результату. У

зв'язку з цим на особливу значущість набуває організаційна гнучкість, управління інноваціями, свобода дій персоналу, постійний зв'язок з зовнішнім середовищем, моніторинг результатів, контроль якості тощо. Найбільше сьогодні такі адаптивні публічно-управлінські структури поширені в США та Канаді.

Низка західних фахівців вважає, що в перспективі найбільш ефективними будуть такі управлінські структури, які будуть на раціональному поєднанні централізованого управління з горизонтальними мережами, багатьма автономними структурами, що мають власні ресурси і здатними самостійно приймати рішення [6; 15]. До таких мереж поряд з державними організаціями та установами увійдуть також приватні структури і громадські групи. У результаті відбудеться формування політико-управлінських мереж, відкритих для кожного громадянина.

Уже сьогодні в практиці публічного управління багатьох країн широко застосовується практика формування “робочих мереж” (“network”), що створюються навколо вирішення певної проблеми і які знаменують перехід до нових організаційних структур і докорінно змінюють відносини між державними органами і населенням [16].

Окрім вищенаведених, поширення в системі публічного управління отримують і такі різновиди робочих мереж:

- *громадські мережі*, які об'єднують громадських активістів;
- *експертні мережі*, що включають, як правило, тих, хто обслуговує систему публічного управління (вчених, експертів, викладачів);
- *публічноуправлінські мережі*, які об'єднують різні органи влади, їх керівників і службовців за професійною ознакою;
- *міжнародні мережі*, що об'єднують фахівців та активістів з різних країн навколо вирішення певних глобальних проблем і які швидко розвиваються в умовах глобалізації та створення світового інформаційного простору [17].

4. *Зміна системи управління державною службою.* У низці розвинених країн (США, Австралії та деяких інших) створено та ефективно функціонує особлива служба вищих керівників, що дозволяє відбирати найбільш талановитих і компетентних фахівців, серед основних завдань яких – забезпечення дотримання стандартів якості в діяльності державних службовців, протидія проявам бюрократизму і корупції.

Служба вищих керівників у США (“Senior Executive Service”) була створена у 1979 р. [10, с. 101]. Вона представляє окрему персональну систему в органах виконавчої влади, що налічує близько 8 тис. службовців, зайнятих на ключових постах в 75 федеральних відомствах. Вони займають проміжне становище між політичними керівниками, які призначаються президентом, і федеральними чиновниками.

Безпосереднє управління даною групою здійснює спеціальний відділ (“Office of executive & management policy”), створений у 1993 р., який відповідає за координацію роботи федеральних відомств і Управління по персоналу, до складу якого він входить [10, с. 104].

Прийом на посади Служби вищих керівників заснований на принципах конкурентності та відкритості. Щоб зайняти відповідний державний пост, необхідно пройти конкурсні іспити і перемогти у відкритій боротьбі з іншими кандидатами. Крім конкурсу існує альтернативний шлях вступу – через участь у спеціальній навчальній програмі.

У кожному федеральному відомстві створюється Рада з управлінським ресурсом, яка визначає процедуру найму і відбору на керівні посади. Цей процес включає оголошення про наявні вакансії, попередню співбесіду працівника

відділу кадрів з кандидатом, поглиблене вивчення останнього та рекомендації Ради про відповідність кандидата вимогам, що пред'являються до даної посади. Потім усі документи надсилаються до Кваліфікаційної комісії, що складається в основному з кар'єрних чиновників різних міністерств, яка вирішує питання про рівень компетенції і відповідно кандидата необхідним вимогам. Відбір кандидатів здійснюється Комісією за кількома критеріями: наявність управлінського досвіду у всіх сферах компетентності; наявність спеціальних і унікальних якостей, які забезпечують успіх у роботі. Зокрема, йдеться про їхню здатність визначати стратегічні завдання і пріоритети діяльності організації; розуміти інституційні чинники, властиві будь-якій ситуації; враховувати позиції і інтереси різних груп; оцінювати етичні аспекти і соціальні наслідки рішень; забезпечувати дотримання демократичних норм і цінностей, розвиток відповідної організаційної культури; керувати організаційними змінами з урахуванням культурних, національних, інституціональних факторів.

Спільним для багатьох розвинених країн стало і створення управлінських структур, відповідальних за розробку і здійснення адміністративної реформи. До їх складу, як правило, входять політичні інститути, що формують стратегію; виконавчі органи, що відповідають за її реалізацію; допоміжні органи (науково-інформаційні центри, навчальні заклади, професійні асоціації тощо). За допомогою таких структур сьогодні в діяльність органів влади активно впроваджуються нові методи роботи, зокрема запозичені з практики приватного сектора: бенчмаркінг, реінжиніринг, управління проектами, стратегічне управління тощо [4].

5. *Запровадження нових механізмів взаємовідносин з громадськістю, етичних норм і стандартів для державних службовців.* Говорячи про регулювання діяльності рядових державних службовців, відзначимо зміни, які запроваджуються під час їх прийняття на роботу і просування по службі. Якщо раніше головним чинником просування була “вислуга років”, то зараз головним стає “принцип заслуг” (“merit systems”), тобто кар'єрне зростання відбувається залежно від ділових і особистих досягнень людини.

Одночасно створюється система управління процесом вдосконалення адміністративної етики. Для цього створюються відповідні організаційні структури, використовуються методи етичного навчання, розробляються правові норми і етичні кодекси. Так, у 1996 р. Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй було ухвалено Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб [7]. Цей документ містить основні принципи етичної поведінки та заходи щодо її стимулювання, напрямки з формування відповідної політичного, адміністративного та правового середовища публічної служби, завдяки чому він став вагомим підґрунтям для ухвалення відповідних національних кодексів. У 1997 р. такий Кодекс був ухвалений у Великій Британії. У ньому було виділено сім основних етичних принципів для державного службовця: безкорисливість, принциповість, неупередженість, підзвітність, відкритість, чесність, лідерство [5].

Необхідність протидії бюрократизму обумовила необхідність налагодження нових механізмів взаємовідносин органів влади з населенням та організаціями, що виражають їх інтереси. Окрім зусиль з удосконалення якості державних (адміністративних) послуг, важливими також стали дії, спрямовані на залучення громадян до процесу прийняття та реалізації управлінських рішень. Велика увага також почала приділятися розширенню консультативної та інформаційно-роз'яснювальної роботи органів публічної влади з громадськими організаціями та населенням. Чинниками ефективної роботи чиновників нормативно були

визнані гласність, публічність, обов'язковість обґрунтування прийнятих рішень, покарання за надання неправдивої або спотвореної інформації.

7. *Зміна системи оплати праці чиновників.* У багатьох країнах (піонерами в даному аспекті виступили Велика Британія і Канада) перейшли від жорстко встановлених посадових окладів державних службовців до індивідуальних окладів і контрактної системи, в якій грошова винагорода безпосередньо залежить від якості роботи і досягнутих результатів. Отже, якщо раніше основна увага приділялася контролю за процесом виконання роботи, то зараз акцент змістився у бік оцінки результатів і наслідків. Відзначимо також, що поряд з результативністю діяльності під час оцінки роботи службовців враховується і етичний бік, а також уміння провести аналіз проблем, розробити і здійснити план дій, оцінити його результати і наслідки. Особлива увага надається аналізу впливу ("impact analysis"), сенс якого полягає в тому, щоб на етапі планування врахувати можливі дії на окремі організації і групи, а також різні сфери (політичні, соціальні, економічні та культурні).

Узагальнення досвіду розвинених країн щодо протидії бюрократизму подано в таблиці.

Таблиця

Заходи з подолання проявів бюрократизму
в публічній сфері провідних країн світу

<i>Прояви бюрократизму в публічній сфері</i>	<i>Заходи з подолання цих проявів</i>	<i>Країни, в яких найбільш успішно це реалізовано</i>
Роздутий і заплутаний апарат управління, що перетворюється в самодостатню силу зі своїми власними егоїстичними інтересами та уподобаннями	Зменшення розмірів і обсягів повноважень державного сектору	Велика Британія, США
"Канцелярщина", тяганина	Удосконалення системи надання державних (адміністративних) послуг	Нова Зеландія, Австралія, Грузія
Жорсткість організації, закостенілість стандартів і правил	Створення автономних та гнучких структур управління, здатних легко адаптуватися до змін зовнішнього середовища	США, Канада
Реальна можливість для чиновників розподіляти суспільні ресурси, ураховуючи свій приватний інтерес	Зміна системи управління державною службою	США
Цинічна деформація загально визнаних моральних цінностей, обскурантизм, безсоромність з використанням різних формальних показників і маніпулювання ними для створення видимості справи; закритість, відірваність від потреб та інтересів людей	Запровадження нових етичних норм і стандартів, механізмів взаємовідносин з громадськістю	Велика Британія
Спрямованість чиновників на процес, а не на результат	Зміна системи оплати праці чиновників	Велика Британія, Канада

Таким чином, подолання бюрократизму слід розглядати в широкому контексті політичного, економічного, соціального, культурного оновлення державної служби, що передбачає не тільки розробку компаній щодо протидії бюрократії і механічну реорганізацію апарату управління, а й звернення і подолання глибинної причини бюрократизму – домінування держави над громадянином. Отже, можна зазначити, що ключовий напрям подолання бюрократизму – “роздержавлення публічного управління” і перетворення громадян на рівноправних учасників суспільних змін. Саме це, як доводить світовий досвід, гарантуватиме успіх будь-якої адміністративної реформи.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дозволило визначити відмінність понять “бюрократія” і “бюрократизм”. Якщо бюрократія використовується для визначення певної системи роботи апарату управління, заснованої на певних правилах і приписах, що здійснюється чиновниками-професіоналами, то бюрократизм представляє собою явище, засноване на спотвореному використанні таких ознак бюрократії, як безособовість управління, суворе дотримання правил і процедур, “канцелярщина”, “негнучкість” та ін.

З метою протидії бюрократизму в 1980 – 1990-х рр. у багатьох розвинених країнах почали проводитися адміністративні реформи, особливостями яких були зміни:

- системи взаємовідносин в межах публічного сектору, забезпечення монополізації та децентралізації державного управління, а також автономії органів влади на місцевому рівні (конституційно-політична сфера);

- організаційних структур, механізмів підзвітності, оцінки якості та контролю органів влади, що передбачало забезпечення гнучкості структур, їх підзвітності перед громадськістю і оцінки якості управління на основі досягнутих результатів (організаційна сфера);

- систем і методів управління, адміністративних процедур, зокрема, державних (адміністративних) послуг, які надаються на підставі затверджених адміністративних регламентів (стандартів), в тому числі в електронному форматі (функціональна сфера);

- кадрової політики і управління державною службою, що передбачало створення системи управління державною службою, а також Служби вищих керівників (кадрова сфера);

- правил поведінки державних службовців, забезпечення високого рівня їх відкритості, демократичності, комунікабельності тощо (етична сфера).

Розглянутий зарубіжний досвід, на наш погляд, може служити основою для проведення адміністративних реформ в Україні, спрямованих на підвищення ефективності і результативності органів публічного управління, мінімізації проявів бюрократизму. У практичній площині це передбачає необхідність:

- завершення конституційної реформи щодо децентралізації влади;

- розвитку електронного урядування, забезпечення широкого застосування передових інформаційно-комунікаційних технологій в сфері публічного управління (у т. ч. функціонування порталів публічного обговорення, порталу “громадянина” тощо);

- запровадження нових принципів оплати праці та контролю якості роботи працівників владних структур з урахуванням досягнутих результатів та оцінки громадськості;

- подальший розвиток і підвищення ефективності діяльності Центрів надання адміністративних послуг, спираючись на світові принципи доступності, зручності та комфортності отримання таких послуг;

– створення, за американським зразком, Служби вищих керівників, які б незалежно від політичної кон'юнктури, забезпечували вирішення стратегічних завдань і пріоритетів розвитку інституту державної служби; дотримання сучасних демократичних норм, цінностей і стандартів;

– розвиток системи професійного навчання державних службовців, спрямованого на впровадження сучасних етичних стандартів, поведінки удосконалення їх комунікативних вмінь і навичок шляхом проведення відповідних тренінгів.

Організаційно-правові механізми реалізації зазначених реформ в Україні стануть предметом подальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т./ пер. с нем.; сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина; Нац. исслед. ун-т "Высшая школа экономики". Москва: ИД Высшей школы экономики, 2016. Т. 1. Социология. 445 с.
2. Восленский М. С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. Москва: Советская Россия совм. с МП "Октябрь", 1991. 624 с.
3. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ УАДУ "Магістр", 2003. 236 с.
4. Дзюндзюк В. Б. Реінжиніринг в органах влади. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ УАДУ "Магістр", 2004. № 1. С. 71–78.
5. Ирхин Ю. В. Этические кодексы в современной государственной службе. *Социология власти*. 2011. № 4. С. 13–24.
6. Кастельс М. Становление общества сетевых структур. *Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология* / под ред. В. Л. Иноземцева. Москва: Academia, 1999. С. 494–505.
- Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН). URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=15313 (дата звернення: 17.10.2017).
7. Мизес Людвиг фон. Бюрократия; пер. с англ. Е. Журавская. Челябинск: Социум, 2006. 196 с.
8. Носкова О. С. Современные подходы к дебюрократизации государственного аппарата: опыт Грузии. *Вестник Белорусской государственной сельскохозяйственной академии*. 2015. № 3. С. 197–201.
9. Оболенский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия. США. Англия. Австралия / Институт государства и права РАН, Академия народного хозяйства при Правительстве РФ. Москва: Дело, 2002. 168 с.
10. Оболенский А. В. Бюрократия и государство: очерки / РАН, Ин-т государства и права. Москва: [б.и.], 1996. 68 с.
- Портал гражданина URL: www.my.gov.ge/ (дата звернення: 17.10.2017).
- Сирохман І. В., Лозова Т. М., Давидович О. Я., Калимон М. В. Управління якістю: [навч. посіб.]. Львів. комерц. акад. Львів: Растр-7, 2015. 427 с.
- Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management / P. Windrum, P. Koch (Ed.). Cheltenham: Edward Elgar Pub, 2008. 251 p.
- Kenis P., Schneider V. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* / B. Marin, R. Mayntz (eds). Frankfurt a/M: Campus Verlag, 1991. P. 46–84.
- Knoke D. Political Networks: the Structural Perspective. Cambridge University Press, 1990. 684 p.
- Marsh O., Rhodes R. Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press, 1992. 311 p.
11. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. 369 p.
12. The United Nations Counter-Terrorism Complex. Bureaucracy, Political Influence and Civil Liberties: Annual Report FIDH. N.Y; Paris. September 2017. №700a. 186 p.

Надійшла до редколегії 25.10.2017 р.