

УДК 351

DOI: 10.26565/2075-1834-2019-28-01

ВПЛИВ БЮРОКРАТІЇ НА ОРГАНІЗАЦІЮ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Кагановська Т. Є.,

доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна,
Заслужений юрист України,
м. Харків, 61022, майдан Свободи 4,
e-mail: law@karazin.ua
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4427-2038>

АНОТАЦІЯ: у статті мова йде про терміни «бюрократія» і «бюрократизм»; наведено думки різних розробників теорії бюрократії; зазначено, що протягом тривалого часу у нашій країні дослідження стосовно бюрократії були суттєво обмежені; вказано про стан обговорення проблеми бюрократії сьогодні, зокрема надано перелік проблем і явищ, які пов'язують з явищем бюрократії; наголошено на тому, що проблему бюрократії не вдається побороти одними розмовами, необхідно шукати інші важелі впливу. Зазначено, що раціональну бюрократію деякі вчені розглядали як органічну складову оптимального розподілу праці і добре налагодженого механізму управління, як неодмінну умову успішного і динамічного розвитку індустріального суспільства; окремо наведено дослідження М. Вебера у вивченні поняття «бюрократія», позбавлення його емоційно-негативного відтінку, встановлення критеріїв, яким повинна відповідати раціонально побудована система управління та невідворотність бюрократії у ньому; охарактеризовано людей, задіяних у бюрократичному апараті та надано найважливіші характеристики бюрократії; зазначено, що вказані цінності чинять активний вплив на цінності суспільства і тим самим становлять фундамент соціальної міцності бюрократичної системи; відзначено і слабкі місця бюрократичної системи, такі як-от: кадровий застій, непомірна чиновницька зарозумілість, «жага» стати самостійною владною силою; «жорстка ненависть» до всіх тих, «хто виявляє бажання займатися адміністративними справами поза нею»; наголошено, що управлінська діяльність в рамках раціонально побудованої бюрократичної системи розчленовується на елементарні найпростіші операції, наділені конкретною компетенцією у вигляді оптимальності і професіоналізму у вирішенні всіх проблем, що виникають; наведено особливості стилю ідеального керівника, який повинен керувати своїм апаратом безособово, без прояву жодних почуттів і ентузіазму; вказано на високу соціальну ефективність професійного бюрократичного управління, яке забезпечує стабільність і динамічний розвиток соціального організму, кадри, підвищує престижність професійної освіти, формує підвищений попит на дипломи й елітні навчальні заклади, наведено міркування про те, що чиновництво треба критикувати; зазначено, що бюрократичний апарат може бути піддано небезпеці появи різних руйнівних дисфункцій, таких як закостенілість, закритість, відірваність від народу і його інтересів; визначено, що принципи і технології раціональної бюрократії не тільки себе не дискредитували, а й переживають період модернізації; наведено пріоритетні напрями реформування державного управління, зокрема впровадження концепції «Держава у смартфоні» та електронізація державних послуг та вказано, що переосмислення стратегій та перегляд планів зокрема у частині бюрократичної організації державного апарату – це вимога часу і бажання дійсно вирішувати державні проблеми.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: бюрократія, бюрократизм, державне управління, управлінська діяльність, служба, концепція.

ВЛИЯНИЕ БЮРОКРАТИИ НА ОРГАНИЗАЦИЮ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Кагановская Т. Е.,

доктор юридических наук, профессор,
декан юридического факультета
Харьковского национального университета
имени В. Н. Каразина,
Заслуженный юрист Украины,
г. Харьков, 61022, площадь Свободы, 4,
e-mail: law@karazin.ua
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4427-2038>

АННОТАЦИЯ: в статье речь идет о терминах «бюрократия» и «бюрократизм»; приведены мнения различных разработчиков теории бюрократии; указано, что в течение длительного времени в нашей стране исследования по бюрократии были существенно ограничены; указано о состоянии обсуждения проблемы бюрократии сегодня, в частности дан перечень проблем и явлений, которые связывают с явлением бюрократии; отмечено, что проблему бюрократии не удастся побороть одними разговорами, необходимо искать другие рычаги воздействия; отмечено, что рациональную бюрократию некоторые ученые рассматривали как органическую составляющую оптимального разделения труда и хорошо отлаженного механизма управления, как неперемнное условие успешного и динамичного развития индустриального общества; отдельно приведены исследования М. Вебера в изучении понятия «бюрократия», такие как лишение его эмоционально-негативного оттенка, установление критериев, которым должна отвечать рационально выстроенная система управления и неотвратимость бюрократии в нем; охарактеризованы люди, задействованные в бюрократическом аппарате и предоставлены важнейшие характеристики бюрократии; указано, что эти ценности оказывают активное влияние на ценности общества и тем самым составляют фундамент социальной прочности бюрократической системы; отмечены и слабые места бюрократической системы, такие как: кадровый застой, непомерное чиновничье высокомерие, «жажда» самостоятельной властной силы; «жесткая ненависть» ко всем тем, «кто изъявляет желание заниматься административными делами вне ее»; отмечено, что управленческая деятельность в рамках рационально построенной бюрократической системы расчленяется на элементарные простые операции, наделенные конкретной компетенцией в виде оптимальности и профессионализма в решении всех возникающих проблем; приведены особенности стиля идеального руководителя, который должен управлять своим аппаратом безлично, без проявления каких либо чувств и энтузиазма; указано на высокую социальную эффективность профессионального бюрократического управления, которое обеспечивает стабильность и динамичное развитие социального организма, кадры, повышает престижность профессионального образования, формирует повышенный спрос на дипломы и элитные учебные заведения, приведены рассуждения о том, что чиновничество надо критиковать; указано, что бюрократический аппарат должен подвергаться опасности появления различных разрушительных дисфункций, таких как закостенелость, закрытость, оторванность от народа и его интересов; определено, что принципы и технологии рациональной бюрократии не только себя не дискредитировали, но и переживают период модернизации; приведены приоритетные направления реформирования государственного управления, в частности внедрение концепции «Государство в смартфоне» и электронизация государственных услуг; указано, что переосмысление стратегий и пересмотр планов в частности в части бюрократических организаций государственного аппарата – это требование времени и желания действительно решать государственные проблемы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: бюрократия, бюрократизм, государственное управление, управленческая деятельность, служба, концепция.

INFLUENCE OF BUREAUCRACY ON THE ORGANIZATION OF MANAGEMENT ACTIVITY: A HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS

Tetyana Kahanovska,

Doctor of Laws, Professor,
Dean of the Faculty of Law
V.N. Karazin Kharkiv National University,
Honored Lawyer of Ukraine,
Kharkiv, 61022, 4 Svoboda Square,
e-mail: law@karazin.ua
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4427-2038>

ANNOTATION: the article deals with the terms “bureaucracy” and “bureaucracy”; opinions of various developers of the theory of bureaucracy are given; it is indicated that for a long time in our country, studies on bureaucracy were significantly limited; the state of discussion of the problem of bureaucracy today is indicated, in particular, a list of problems and phenomena that are associated with the phenomenon of bureaucracy is given; it is noted that the problem of bureaucracy cannot be overcome by just talking, it is necessary to look for other leverage; it is noted that some scientists considered a rational bureaucracy as an organic component of the optimal division of labor and a well-functioning management mechanism, as an indispensable condition for the successful and dynamic development of industrial society; M. Weber’s research in the study of the concept of “bureaucracy” is given separately, such as depriving him of an emotionally negative connotation, establishing criteria that must be met by a rationally structured management system and the inevitability of bureaucracy in it; the people involved in the bureaucratic apparatus are characterized and the most important characteristics

of the bureaucracy are provided; it is indicated that these values have an active influence on the values of society and thereby form the foundation of the social strength of the bureaucratic system; weaknesses of the bureaucratic system were also noted, such as: personnel stagnation, exorbitant bureaucratic arrogance, "thirst" for independent power; "Fierce hatred" of all those "who expresses a desire to engage in administrative affairs outside of her"; it is noted that management activities within the framework of a rationally constructed bureaucratic system are divided into simple elementary operations endowed with specific competence in the form of optimality and professionalism in solving all emerging problems; features of the style of the ideal leader who must manage his device impersonally, without the manifestation of any feelings and enthusiasm; the high social efficiency of professional bureaucratic management is indicated, which ensures the stability and dynamic development of the social organism, personnel, increases the prestige of professional education, creates an increased demand for diplomas and elite educational institutions, argues that bureaucracy should be criticized; it is indicated that the bureaucratic apparatus must be at risk of various destructive dysfunctions, such as ossification, closure, isolation from the people and their interests; it is determined that the principles and technologies of rational bureaucracy not only did not discredit themselves, but also survive a period of modernization; priority areas of public administration reform are given, in particular the introduction of the concept of "State in a smartphone" and the electronicization of public services; it is indicated that rethinking strategies and revising plans, in particular with regard to the bureaucratic organization of the state apparatus, is a requirement of time and a desire to really solve state problems.

KEY WORDS: bureaucracy, bureaucracy, public administration, managerial activity, service, concept.

У науковій літературі та управлінській практиці терміни «бюрократія» і «бюрократизм» трактуються по-різному, а інколи змішуються.

Л. фон Мізес – відомий та авторитетний вчений, якого вважають розробником теорії бюрократії [1]. У його творах були сюжети, які стосувалися сутності та витоків бюрократизму, оцінки бюрократизму як глибоко ганебного явища, однак, на думку Мізеса, все ж менше ганебне, ніж можлива дезорганізація у його викоріненні. Істотно вплинули на розвиток теорії бюрократії Р. Мертон і Е. Доунс, які зосередили свою увагу на технологіях формування бюрократії і питаннях формування таких її базових якостей як безособовість, професійна впевненість, точність, дисциплінованість, ефективність, що високо заохочується матеріально. Також учені торкнулися й дисфункції бюрократичної системи у вигляді таких її якостей як закритість, формалізм, підміна цілей засобами, бюрократична тяганина, внутрішньогрупова агресія. Однак, головною їхньою думкою було те, що за певних умов бюрократія неодмінно стає джерелом серйозного конфлікту влади з суспільством. Чиновник у бюрократичній ієрархії є представником влади з чималими повноваженнями, що часто призводить його до домінування, невідповідності між його становищем у посадовій ієрархії і реальною позицією «на публіці».

Протягом тривалого часу (у радянський період) дослідження стосовно бюрократії були суттєво обмежені. Тоді вважалося, що адміністративно-управлінська робота будувалася на безконфліктній основі, була піддана суворо дозованій критиці формалізму і аморальності, що обачно викривала «деякі недоліки» і суперечності. Бюрократизм сприймали як щось тимчасове та ситуативне і зовсім забули В.І. Леніна, який першим вважав, що там, де править бюрократ, бюрократизація неминуха, і попереджав, що, якщо нас щось і згубить, так це бюрократизм і адміністративне свавілля. Також витоки бюрократичного переродження радянської влади він бачив не лише в «дрібнобуржуазній стихії» і «бюрократичних традиціях», а перш за все в сутнісних складових механізми функціонування диктатури пролетаріату і централізованої системи господарювання, тому рекомендував тримати кадри під «дійсним контролем», наполягав на встановленні «найточнішої відповідальності кожного, хто перебуває на посаді, що передбачає виконання певних, ясно і недвозначно окреслених, завдань і практичних робіт», розробив правила управління установами. Особливу увагу він приділяв питанням дисципліни та контролю, розмежування повноважень між партійними й іншими установами, бо саме в цьому він вбачав центр управління. В окремих випадках не виключав можливість примусу «під загрозою позбавлення волі і конфіскації всього майна». Чи не звідси пішло зростання репресивного апарату, заборони на професії з політичних мотивів, всілякі чищення, позбавлення виборчих прав, партійний і народний контроль і т.д.?!

З одного боку все ніби правильно і ефективно, а фактично – тоталітаризм і бюрократичний централізм, всевладдя чиновника, рух системи в бік мобілізаційних методів і тоталітаризму.

У результаті в суспільстві міцно утвердилося примітивно-схематичне уявлення про бюрократію і бюрократизм як про якусь практику монотонної писанини і пустослів'я, засідательської суєти, нарад і обговорень, рутини і шаблонів. Однак, насправді ж все складалося набагато серйозніше. Та небезпека бюрократизму залишається й сьогодні у вигляді протистояння суспільства і величезної, жорстокої і корумпованої бюрократичної системи, яка буквально підминає під себе і ринок, і всі суспільні відносини.

Сьогодні, як і колись, з високих трибун невтомно говорять про слабку виконавську дисципліну, безконтрольність, правовий нігілізм, тотальну корупцію, розумову й душевну ліню чиновників, зрештою про прокрастинацію, про саботаж і зволікання у вирішенні завдань, поставлених главою держави. Про реалізацію управлінських рішень у нижчих структурах годі й говорити, тоді як статистика виконання доручень поступово поліпшується, а робота чиновників ніби стає більш предметною, а доповіді про

виконання – більш якісними і своєчасними. Зрештою, вся інформація тапер є у відкритому доступі й у режимі реального часу.

При цьому всі добре розуміють, що перемогти бюрократизм однією критикою, вольовим примусом, сайтами, форумами і блогами, новими регламентами не вдасться. Потрібні й інші важелі: необхідно підвищувати якість і реалізм самих рішень, формування загальної зацікавленості в якісному виконанні посадових повноважень і конкретних доручень, реальне, а не словесне стимулювання творчої ініціативи, посилення вимогливості.

Основи сучасної соціології бюрократії, наукову інтерпретацію її соціально-політичної та управлінської ролі в суспільстві заклали Г. Гегель, М Вебер, В. Вільсон, Л. фон Мізес А. Файоль. За престиж і інтелектуальний рівень бюрократію вони ставили вище багатьох інших соціальних верств, високо цінували бюрократію ідеального типу, бачили у чиновникові професійно ефективного, неупередженого виконавця-управлінця. Раціональну бюрократію презентували як органічну складову оптимального розподілу праці і добре налагодженого механізму управління, як неодмінну умову успішного і динамічного розвитку індустріального суспільства. Вони були переконані, що хороша професійно вишколена бюрократія – основа справжньої діловитості і демократії, запорука успішності політики, в тому числі в забезпеченні належного правопорядку і реалізації новаторських ініціатив.

Раціональна бюрократія ніби розширює і поглиблює рівень «розумності» влади. Не випадково ідеї раціональної бюрократії довгий час були тріумфаторами, проникали в економіку і бізнес, знайшли своє застосування практично в усіх державних структурах. Отримала підтвердження і головна доктрина вчених: бюрократії і бюрократизму немає тільки там, де немає влади. Неминучі також прояви бюрократизму. Але боротьба з бюрократизмом зовсім не означає знищення бюрократії як такої. Не передбачає також і пониження ролі державного апарату: суспільство і його державна система не можуть обійтися без професійних управлінців, без спеціально підготовленого, організаційно і функціонально структурованого чиновництва.

М. Веберу вдалося позбавити поняття «бюрократія» емоційно-негативного відтінку, надати цій категорії нормального людського сенсу. Сформулював він також критерії, яким повинна відповідати раціонально вибудована система управління:

1. Бюрократія – це не просто технічний інструмент управління. Це особливий статусний соціальний шар людей, що займають престижно-привілейоване становище в суспільстві, мають свої власні корпоративні інтереси, свої чесноти, свою честь і гордість. Її представників відрізняють особливий спосіб життя, специфічні ціннісні орієнтації. На перше місце в переліку найважливіших характеристик бюрократії він поставив професійну компетентність і поінформованість, технічну перевагу в управлінській сфері, політичну неупередженість.

Перераховані цінності далеко не пасивні, вони чинять активний вплив на цінності суспільства і тим самим становлять фундамент соціальної міцності бюрократичної системи. Навіть зміна політичних лідерів на вершинах влади для апарату, а тим більше для добре підготовлених і досвідчених чиновників не викликає особливих проблем. Бюрократичний апарат може успішно служити політичним лідерам навіть з дуже різними програмами і поглядами. Головне, щоб все будувалося відповідно до встановлених правил і прийнятих формальних процедур. У цьому суть раціональності.

Але в цьому і слабкість бюрократичної системи: кадровий застій, непомірна чиновницька зарозумілість, «жага» стати самостійною владною силою; «жорстка ненависть», як писав А. Токвіль, до всіх тих, «хто виявляє бажання займатися адміністративними справами поза нею». Бюрократію, навіть найвищого рівня, лякає найменша дія громадян, збуджує занепокоєння найдрібніша вільна асоціація. Вона допускає існування тільки таких товариств і спілок, які створені через її сваволу і складаються під її контролем. Саме в цьому приховані глибинні витoki бюрократизації апарату і поступового виродження влади.

2. Вся управлінська діяльність в рамках раціонально побудованої бюрократичної системи розчленовується на елементарні найпростіші операції. Кожна її ланка має строго встановлені права і обов'язки, має цілком конкретну компетенцію. Саме така «бюрократична форма» забезпечує оптимальність і професіоналізм вирішення всіх проблем, що виникають.

3. Організація будується за принципом раціональної ієрархічності, тобто кожен нижчий службовець або кожен нижчий підрозділ підпорядковується і підзвітний вищому. І так аж до вищого рівня державної влади. Ідеальний тип бюрократії не припускає, а скоріше, навпаки, відкидає наявність у руках чиновників будь-якої влади, що виходить за межі чітко окреслених повноважень.

4. Діяльність раціонального апарату регулюється «послідовною системою абстрактних правил» і складається в застосуванні цих правил до окремих випадків. Наявність стандартів і загальних правил взаємодії забезпечує одноманітність в управлінській діяльності. З цього, однак, не слідує те, попереджає М. Вебер, що бюрократичні обов'язки неминує є простими і рутинними.

5. Ідеальний керівник керує своїм апаратом у душі формальної безособовості, без гніву і пристрасті, а, отже, не проявляючи ніяких почуттів і ніякого ентузіазму. В умовах раціонально побудованої бюрократії

люди зникають як конкретні живі особистості, перетворюються на такий собі «абстракт», свого роду функцію механізованого, зовні безособового процесу. Тут маніпулюють людьми так, як ніби вони є лише числами або речами. Безособовість адміністративної діяльності та емоційна нейтральність відносин – найважливіша передумова високої ефективності службової діяльності. Що, до речі, зовсім не означає, що хтось спеціально принижує людську гідність, що службовці позбавляються законних прав і свобод. Йдеться про те, що на службі є службовці, а не товариші, друзі і приятелі. Всі, наділені державними повноваженнями, зайняті своєю справою, в рівній мірі несуть відповідальність за доручену ділянку роботи. Тут немає місця симпатії і антипатії, привілеям для одних і неправовим утискам інтересів інших.

6. Служба у бюрократичній організації раціонального типу ґрунтується на спеціалізації чиновників відповідно до їх професійної кваліфікації і стажу державної служби.

7. Високу соціальну ефективність професійного бюрократично-раціонального управління М. Вебер бачив у тому, що вона:

а) забезпечує стабільність і динамічний розвиток соціального організму, відіграє роль, образно висловлюючись, скелета і нервової системи суспільства;

б) забезпечує кадри, що будуть рекрутовані, з найбільш професійно підготовлених людей;

в) підвищує престижність професійної освіти, формує підвищений попит на дипломи й елітні навчальні заклади, гарантує ослаблення тенденції до плутократизації, стверджує принципи служіння на основі науки, закону, боргу і справедливості.

М. Вебер, звичайно, добре уявляв можливості бюрократизації апарату (навіть в умовах раціональної системи). Він був реалістом і розумів, що апарат будь-якої держави схильний до бюрократичної трансформації. Різниця лише в тому, що в одних випадках цей процес прискорено-інтенсивний, в інших – уповільнений.

Не випадково терміни «бюрократія» і «бюрократ» в побуті перебувають поруч і стали мало не лайливими. Мало хто наважується назвати себе бюрократом, а свої методи – бюрократичними. Ці слова найчастіше вживаються мало не в образливому сенсі. І це за умови, що кожна розсудлива людина розуміє, що «марно критикувати те, що бюрократ педантично дотримується жорстких правил і приписів». Такі правила життєво необхідні, бо «є єдиним засобом забезпечення верховенства закону при веденні державних справ і здатні захистити громадян від деспотичного свавілля». Чиновництво треба критикувати, і критикувати строго, перш за все за тяганину, писанину, кругову поруку, безвідповідальність. Чиновнику не можна потурати, особливо якщо він своєю посадою затуляє і прикриває («кришує», як зараз кажуть) непривабливий навколишній світ. Не без користі, зрозуміло, для себе.

Гостру критику бюрократії і бюрократичного режиму ми знаходимо у основоположників марксизму. Бюрократія, згідно з К. Марксом, спочатку негативне явище. Він виходив з розуміння бюрократії як особливого соціального стану, наділеного реальною владою і відчуженого від народу, що виражає інтереси панівних класів. Бюрократію представляв як щільно закриту паразитичну освіту і, по суті, ототожнював її з бюрократизмом – відсталістю, тяганиною, канцелярщиною, зневагою до суті справи заради дотримання формальностей.

Суть бюрократії бачиться прихильникам марксизму в тому, що вона розглядає державу як свою власність, себе ідентифікує з державою, а свої інтереси – із загальними державними інтересами, «формальне видає за зміст, а зміст – за щось формальне». Державні завдання перетворює в канцелярські і, навпаки, канцелярські завдання – в державні. А за всім цим все гранично просто – формальний авторитет, гонитва за чинами, деспотизм, корупція.

К. Маркс прогнозував «скасування» бюрократії разом зі «скасуванням» буржуазної держави. Правда, у Маркса важко знайти відповідь на питання, як можна управляти без спеціального апарату фахівців. Тим більше в суспільстві, де практично вся власність належить державі, де все планується зверху, вирішується і контролюється з одного центру. Не випадково його мрія про державу без бюрократії поки так і залишається мрією. Реальний соціалізм дав свою відповідь на це питання: замість держави робітників і селян з'явилася диктатура партійно-державного чиновництва – тієї ж, по суті, бюрократії, яка, кажучи словами М. Бердяєва, як павутина, охопила країну, все підпорядкувала собі.

Для В.І. Леніна, як і для К. Маркса, бюрократія – особливий соціальний шар експлуататорського суспільства, в руках якого зосереджена величезна влада, шар, відірваний від трудящих мас і знаходиться в особливо привілейованому становищі. Але його погляди на бюрократію досить швидко змінювалися. Спочатку В.І. Ленін вважав, що знищення бюрократії має відбутися в історично короткий період встановлення нової влади і побудови соціалізму. Згодом він уже не розглядав таке знищення як автоматичне наслідок пролетарської революції і комуністичного будівництва, став розуміти, що без серйозного, професійно підготовленого, вимуштруваного апарату новий соціальний лад не виживе. Головне – не допускати привілейованості, захворювання «секретністю», захопленості адміністративної стороною справи.

В.І. Ленін добре розумів небезпеку бюрократизації апарату і чітко уявляв небезпеку появи в бюрократичних системах різних руйнівних дисфункцій. Особливо таких як закостенілість, закритість, відірваність від народу і його інтересів. Пропонував конкретні заходи, спрямовані проти бюрократизації державної служби:

- 1) спрощення апарату і систематичне його професійне поліпшення;
- 2) виборність і змінюваність чиновників в будь-який час;
- 3) громадський контроль за діяльністю апарату;
- 4) переведення частини чиновників на виробничу працю, зведення оплати їх праці до середнього робочого рівня;
- 5) поголівна участь трудящих в управлінні справами держави;
- 6) перетворення старих парламентських установ в «працюючі» установи.

Вітчизняний досвід підтвердив істинність того, що апарат, створений, здавалося б, для обслуговування найбільш справедливої влади трудящих, в умовах відсутності серйозного соціального контролю з часом концентрує в своїх руках майже всю повноту владних повноважень, використовує статусні і владні можливості в своїх інтересах. В кінцевому рахунку виходить диктатура під керівництвом номенклатурної еліти на верхівці, із закритим державно-партійним апаратом по горизонталі і вертикалі, з багатотисячною базою рядових функціонерів в основі владної піраміди.

Бюрократизм – явище інтернаціональне і в принципі іманентна властивість будь-якої системи управління. Слід також пам'ятати, що правління, засноване на компетенції, і правління, засноване на дисципліні, далеко не завжди одне і те ж, вони нерідко вступають в конфлікт, перетворюючи раціональну бюрократію в свою протилежність – ірраціональність, або бюрократизм.

У політичному сенсі бюрократизм – це ідеалізація влади і безвідповідальність тих, хто нею володіє; роздутий і заплутаний апарат управління, який з часом перетворюється в самостійну силу зі своїми власними егоїстичними інтересами та уподобаннями.

В економічному сенсі бюрократизм – це реальна можливість розпоряджатися суспільним надбанням, тотально контролювати економіку, підприємницьку діяльність, розподіляти фінансові, матеріальні та трудові ресурси.

Соціальний сенс бюрократизму – закритість, відчуження влади від народу. Збююкрачений апарат породжує соціальну пасивність, виховує послужливість і марнославство, підміняє такі великі соціальні цінності як демократія, законність, свобода і справедливість такими нормами як авторитаризм, холодний розрахунок, формалізм, показуха, підкуп.

В організаційному сенсі бюрократизм – це паперовий стиль, сліпа старанність, канцелярська підміна змісту формою, зарегламентованість, тяганина, стереотипність, утиск критики, управлінська халтура.

В юридичному плані бюрократизм – це зневіра можливості управління правовими методами, підміна закону інструкціями та іншими підзаконними актами, що здійснюються під виглядом конкретизації закону, а на ділі – спотворює його; фактичне переважання адміністративного апарату над представницькими і судовими органами.

У морально-психологічному плані – цинічна деформація свідомості; безсоромність з використанням різного роду формальних показників, що адекватно не відображають реальну корисність роботи; маніпулювання формальними показниками для створення видимості службових заслуг; відхід від громадського контролю за допомогою штучно введеної конфіденційності, що перетворює все на формалізм і рутину. Вичерпний перелік ознак і характерних рис бюрократичних проявів охопити практично неможливо. Бюрократизм явище багатоліке і всюдисуще. Він мінливий, суперечливий, легко адаптується до будь-яких змін кон'юнктури. Проти його інтересів виступати не тільки важко, але подекуди і небезпечно. З усіх найвищих трибун ми не перестаємо говорити про прихильність прогресивному інноваційного розвитку, про підтримку демократичних перетворень, про життєву важливість курсу на рішучу боротьбу з корупцією і правовим нігілізмом. А що відбувається насправді?

Таке враження, що бюрократизацію державної служби не тільки не вдається подолати, а скоріше, навпаки, вона постійно бере гору. Все обмежується гучними запевненнями, фіксацією цілей і завдань, створенням комісій і рад. Будь-яке, навіть найправильніше рішення, якщо воно не влаштовує бюрократію, спотворюється, як то кажуть, до невпізнання і, природно, не виконується. Тому зовсім не дивно, що з такими труднощами здійснюються пенсійна, судова і адміністративна реформи, перехід до контрактного формування особового складу державної служби, електронно-дистанційного розміщення державних замовлень і забезпечення державних послуг населенню.

В останні десятиліття веберівська модель раціональної бюрократії піддалася досить суттєвій теоретико-світоглядній та практичній модернізації. З'явилися «реалістична концепція бюрократії» (Т. Парсонс, Р. Мертон, Е. Мейо, Г. Саймон), «державний менеджмент» і «новий менеджеризм» (Д. Осборн, Т. Гейблер), модель «чуйної» адміністрації (Д. Валдо, В. Остром, Е. Фромм, В. Нісканен). Але в цілому епоха веберівської конструкції, як нам видається, не закінчилася. Теорія раціональної бюрократії відкидається, скоріше, навпаки, вдосконалюється, приводиться у відповідність до викликів

нового часу. Триває пошук і нових парадигм взаємодії державного апарату з інститутами громадянського суспільства.

Отже, як бачимо, принципи і технології раціональної бюрократії не тільки себе не дискредитували, а скоріше навпаки, переживають період модернізації, набувають нового смислового наповнення і практичного застосування. Хіба розумно заперечувати корисність управління «без зайвих емоцій і людських уподобань», але не з точки зору того, що людський фактор – перешкода, а навпаки, істотний компонент ефективної організаційної системи, відмовлятися від чіткої регламентації службових відносин, підвищення персональної відповідальності, підвищення державної служби до рівня покликання? Саме в адаптації та розвитку реалістичної концепції бюрократії відносно нинішніх українських умов – найважливіший резерв модернізації інституту української державної служби та повномасштабної реформи української бюрократії.

Таким чином, підсумовуючи, зазначимо: термін «бюрократія» має кілька контекстів: 1) прошарок вищих чиновників в державі, 2) канцелярщина, тяганина, зневага до суті справи заради дотримання формальностей [2].

Актуальними видаються і на сьогоднішній день виділені М. Вебером основні ознаки бюрократії: 1) керівництво офіційними справами здійснюється незмінними методами; 2) рішення спирається на комплекс норм і принципів, які визначають обов'язки кожного функціонера в його управлінсько-виконавчій діяльності; 3) владні функції і відповідальність кожного функціонера, що представляють частину ієрархічної владної системи, визначаються не його індивідуальними якостями, а займаним функціонером місцем у цій системі; 4) кошти, що забезпечують владні функції функціонера, є власністю владної системи, а не функціонера. Останній несе відповідальність лише за використання цих коштів при здійсненні функцій; 5) весь процес функціонування бюрократичної системи (та її підсистем) представляє собою продукування документів, що виражають владну волю вищої владної системи (а у виробництві власних владних документів – у межах своїх функцій). Головним атрибутом бюрократії є влада, що розуміється як можливість розпоряджатися, керувати людьми, матеріальними та духовними благами, жорстко регламентувати відносини між соціальними інститутами і групами, монополізувати інформаційні системи, насаджуючи стереотипи свідомості та поведінки мас. Поява бюрократії як соціального явища пов'язана з потребою правління, регулювання соціально-політичних відносин, і це зумовило формування ще за рабовласницького ладу особливої групи людей, певного соціального прошарку, який спеціалізувався на цьому виді діяльності. Організаційного оформлення ця група набула у вигляді апарату чиновництва. З розвитком суспільства змінювались і організаційні форми і спектр впливу бюрократії, але ніколи не змінювалася сама сутність бюрократії й бюрократизму [3].

Інформатизація в сучасному світі є процесом нерівномірним і її наслідки теж різні для різних держав. Це залежить від різних політичних, релігійних, економічних та соціальних показників життя того чи іншого суспільства. Саме ці показники впливають на загальний інформаційний розвиток суспільства, процес його інформатизації. Спостерігається така закономірність: на тих континентах, де більш розвинута економіка та соціальна сфера, процес інформатизації суспільства відбувається швидше, ніж в економічно нестабільних і відсталих. Наприклад, показники процесів інформатизації в Європі за останні п'ять-сім років – 84,1%, в Африці – 24,5%. Щодо України, то загальний рівень запровадження інформаційних технологій на сьогодні не можна вважати навіть близьким до задовільного [4].

Та й узагалі в кінці ХХ ст. відбувається переосмислення концепції державного управління. Здебільшого це перехід від консервативних бюрократичних методів до нового державного менеджменту. У новій культурі управління ефективність управління витісняється потребою результативності надання державних послуг. По суті, мова йде про реформування уряду шляхом заміни ієрархічних організаційних структур більш динамічними мережами невеликих організаційних одиниць, відміни практики ієрархічних рішень, що спускаються згори донизу на більш узгоджений підхід, комунікація у якому йде знизу догори. Така схема позиціонувалася як ідеальна схема створення витонченої держави з витонченим урядом, який здійснює витончене управління. Слідуючи цьому положенню, концепція нового державного менеджменту передбачала реформування. Зокрема концепція «Держава у смартфоні» та електронізація державних послуг були визначені серед пріоритетів реформування державного управління на сучасному етапі. Зрештою, це є й основоположною ідеєю реформи держуправління, в контексті побудови сучасної, цифрової та сервісно орієнтованої держави. У дії це розбудова сильних державних інституцій, підготовка якісних урядових рішень, формування професійної державної служби, запровадження електронного урядування та надання зручних послуг громадянам. Це називають «спроможною бюрократією», адже вона – необхідний, хоч і не достатній фундамент для реалізації всіх важливих для українців реформ, запорука успішності та конкурентоздатності будь-якої держави. Такі кроки в цілому є складовими реформи держуправління, яка розпочалася в Україні у 2016 році із запровадження нового закону «Про державну службу» та прийняття комплексної Стратегії на 5 років. Саме «підзвітне державне управління» – це важлива передумова євроінтеграційного курсу України, без якої неможливо побудувати сильну демократичну державу. У світлі сучасних тенденцій такі рішучі

зміни є дуже важливими, адже сучасний світ змінюється занадто швидко [5]. Тож переосмислення стратегій та перегляд планів – це вимога часу і бажання дійсно вирішувати державні проблеми, зокрема у частині бюрократичної організації державного апарату.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мизес фон Людвиг. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Mizes/index.php.
2. Михненко А. М. Лідерство та управлінська еліта: навч. посіб. / А. М. Михненко, Н. Т. Гончарук, Е. М. Макаренко. – К.: НАДУ, 2011. – 292 с.
3. Забродська Г. І. Адміністративний менеджмент: навч. посібник. –Х.: ХДУХТ, 2017. – 142 с.
4. Айламазян А.К., Стас Е. В. Информатика и теория развития. – М.: «Наука», 2008. – 178с.
5. Хилобок И. Ремонт украинской бюрократии [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2019/02/27/645664>.

REFERENCES

1. Mizes fon Lyudvig. Byurokратиya. Zaplanirovannyj haos. Antikapitalisticheskaya mentalnost [Elektronnij resurs]. Rezhim dostupu: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Mizes/index.php.
2. Mihnenko A. M. Liderstvo ta upravlinska elita: navch. posib. / A.M. Mihnenko, N. T. Goncharuk, E. M. Makarenko. – K.: NADU, 2011. – 292 s.
3. Zabrodskaya G. I. Administrativnij menedzhment: navch. posibnik. –H.: HDUHT, 2017. – 142 s.
4. Ajlamazyan A.K., Stas E. V. Informatika i teoriya razvitiya. – M.: «Nauka», 2008. – 178s.
5. Hilobok I. Remont ukrainskoj byurokratii [Elektronnij resurs]. Rezhim dostupu: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2019/02/27/645664>.