

7. Конституція Української Народної Республіки від 29.04.1918 р. // Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. – К: Філософ.і соц. думка, 1992. – 269 с.
8. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgiDbin/laws/main.cgi?nreg=001_001
9. Конституція Української РСР від 20 квітня 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgiDbin/laws/main.cgi?nreg=888D09>
10. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Офіц. вид. – К.: Юрінком, 1996. – 80 с
11. Удосконалення законодавчого урегулювання свободи мирних зібрань громадян / І. Валюшко; Нац. Інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/ february 2009/5.htm>
12. Зубар Н. Свобода мирних зібрань в Україні в 2012 / Н. Зубар, О. Северин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://maidanua.org/2013/03/natalka-zubar-oleksandr-severyn-svoboda-myrnyh-zibran-v-ukrajini-v-2012>
13. Серета М. Свобода мирних зібрань–2012: випробування судами / М. Серета // Юридичний Вісник України. – 2013. – № 11 (березень). – С. 6-7.
14. Чумак Ю. Право громадян на свободу мирних зібрань (огляд законодавства України та місцевих нормативно-правових актів) [Електронний ресурс] / Ю. Чумак // Теорія та практика застосування права на свободу мирних зібрань в Україні: матер. метод. семінару. – Режим доступу: <http://fri.com.ua/2011/10/chumak-spilkuvannya-z-militsijeyu-na-temu-svobody-myrnyh-zibran/>
15. Case of Vyrentsov v. Ukraine 20372/11 (April 11, 2013) / European Court of Human Rights [Web-resource]. – Document URL : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-118393>
16. Проект Закону „Про свободу мирних зібрань” № 2508а від 04.07.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47751
17. Проект Закону „Про свободу мирних зібрань” № 2508а-1 від 17.07.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47925

УДК 321.01

Краснова М.Г.

Харківський національний
імені університет В.Н. Каразіна

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ БЮРОКРАТІЇ У ПРОЦЕСАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Проблема бюрократизації державного апарату є однією з найбільш актуальних у нашій державі. У статті визначається поняття бюрократії, розглядаються основні теоретичні засади цього феномена. Розкриваються особливості бюрократичного процесу у сучасній Україні та його негативні наслідки на розвиток демократичних принципів і громадянського суспільства. Значна увага приділяється шляхам подолання бюрократизації в Україні.

Ключові слова: бюрократія, канцелярія, легітимна влада, державний апарат, держслужбовець, панування, політичний інститут, інституціоналізація

Краснова М.Г.

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ УКРАИНСКОЙ БЮРОКРАТИИ В ПРОЦЕССАХ СОЗДАНИЯ ГОСУДАРСТВА

Проблема бюрократизации государственного аппарата является одной из наиболее актуальных в нашем государстве. В статье определяется понятие бюрократии, рассматриваются основные теоретические основы этого феномена. Раскрываются особенности бюрократического процесса в современной Украине и его негативные последствия на развитие демократических принципов и гражданского общества. Значительное внимание уделяется путям преодоления бюрократизации в Украине.

Ключевые слова: бюрократия, канцелярия, легитимная, государственный аппарат, госслужащий, господство, политический институт, институционализация.

Krasnova M.

THE INSTITUTIONALIZATION OF UKRAINIAN BUREAUCRACY IN THE PROCESS OF STATE BUILDING

The problem of bureaucratic state apparatus is one of the most pressing in our country. The article defines the concept of bureaucracy deals with basic theoretical foundations of this phenomenon. Features of the bureaucratic process in modern Ukraine and its negative effects on the development of democratic principles and civil society. Considerable attention is given to ways of overcoming bureaucracy in Ukraine.

Key words: *the bureaucracy, the Office, the legitimate, the state apparatus, civil servant, domination, political institution, institutsianalizatsiya*

Сьогодні тип соціального устрою, влада, управління, демократія і бюрократія знаходяться в нерозривному зв'язку. Бюрократія пронизує всі соціальні сфери існування сучасного індивіда – політичну систему, державні інститути, бізнес, соціальне й культурне життя. Бюрократизація являє собою багатогранний політико-управлінський процес реалізації прав і обов'язків громадян. У зв'язку з цим проблема раціоналізації бюрократичного апарату на часі набуває не тільки економічного, а й політико-правового характеру. Мета статті полягає в першу чергу у визначенні поняття „бюрократія”, розкритті феномена „бюрократизації” у сучасній Україні, а також у визначенні основних шляхів боротьби з негативними явищами, що супроводжують цей процес. Бюрократія являє собою штат управлінського апарату, чиновники якого підкоряються тільки функціональним певним службовим обов'язкам.

Теоретико-методологічні аспекти державного управління в цілому, взаємодії політиків і державних службовців (бюрократії) зокрема, знайшли своє відбиття в роботах українських дослідників – В. Авер'янова, Б. Гаєвського, І. Коліушко, В. Лугового, В. Рєбкала, С. Телешун, В. Цветкова, а також російських учених – Г. Атаманчука, В. Білолипецького, В. Ігнатова, О. Крижановської, А. Понделкова, Ю. Чернявської та ін.

Розкриттю національних особливостей взаємодії політиків і бюрократії в європейських країнах і США присвячені роботи Г. Алмонда, Р. Далтона, Дж. Пауела, А. Оболонського, К. Строма, Д. Йенена та ін.

Термін „бюрократія” походить від французького „bureas” – письмовий стіл, „cratie” – управління, влада і в буквально-

му перекладі означає панування канцелярії, владу апарату управління. Сам по собі цей термін не несе ніякого негативного навантаження. Різні установи й контори як ланки державного апарату, органи управління підприємств та організацій, створюються для управління процесами, що відбуваються в підвідомчих структурах, для організації зв'язків між учасниками суспільного життя і між ними і суспільством у цілому. При цьому цілком логічно, що ці органи наділені певною владою в рамках своєї компетенції. Але, в свою чергу, передбачається, що вони прагнуть не до власних вигод, а діють в інтересах, насамперед тих, хто уповноважив їх управляти, задовольняють потреби самих керованих.

Поняття „бюрократія” ввів французький економіст Вінсенн де Гурнай, який в 1745 р. окреслив форму державної влади шляхом залучення державних службовців, які отримують платню. У науковий обіг термін увійшов завдяки М. Веберу. Німецький автор позначив ним специфічне явище – систему організацій з яскраво вираженим поділом функцій, чіткими нормами і правилами, формалізованим характером відносин, ієрархічним будовою та управлінською структурою. У західній соціології термін „бюрократія” означає формальну модель організації, тобто раціональну форму державного устрою і управління суспільством [1, с.181].

Бюрократія насамперед ототожнюється з державою, її виконавчими органами, постійним і ізольованим від суспільства чиновницьким апаратом. Раціональна бюрократія характеризується Максом Вебером у процесі аналізу легального панування. Відмінною рисою цього типу панування служить наявність системи формальних правил, що регулюють

діяльність управлінського персоналу. Ці формальні правила можуть бути змінені відповідно до прийнятих процедур. Легітимність панування виражається у легальності загальних, цілеспрямовано продуманих, коректно сформульованих і оприлюднених правилах [2].

Легітимність бюрократії Макс Вебер підкріплює авторитетом закону, який приймається в установленому порядку, тобто підставою панування є закон і правопорядок, а чиновники виконують лише функцію підтримання та захисту чинного права. Таким чином, встановлюється режим підпорядкування безособистісному порядку, в його межах визначається сфера впливу службових осіб, які в свою чергу діють у рамках певної компетенції, використовуючи при цьому свої знання і компетентність як головну умову ефективності.

Марксистське розуміння бюрократії виходить із суспільного явища, яке має соціально-класовий зміст. Це спеціально призначений адміністративний механізм, який надає „послугу” правлячому класу. Карл Маркс вперше звернувся до проблеми бюрократії у роботі „До критики гегелівської філософії та права” (1844) і прийняв гегелівську точку зору на державних службовців як на особливий стан. Маркс бачив у бюрократії не універсальний прояв державного розуму, а один із „приватних” класів поряд із буржуазією і пролетаріатом. Бюрократія, згідно з Марксом, є необхідною формою організації капіталістичного виробництва. Поділ праці та його відчуження у виробничих відносинах неминуче породжують необхідність у керівному апараті. [3].

Бюрократія, згідно з Карлом Марксом, є організм – паразит, принципово нездатний бути ні носієм розуму, ні виразником загальних інтересів. Марксистський підхід до вивчення бюрократії відрізняється від інших своєю орієнтованістю на макроекономічні сторони проблеми. Найбільша увага приділяється в цій традиції не тому, як зменшити витрати на бюрократичний апарат, а тому, який вплив має бюрократія на суспільство і економіку в цілому.

Феномен бюрократії полягає в тому, що, не дивлячись на безособистісне підпорядкування та верховенства діючих певних норм і порядків, яким підкоряю-

ться всі співробітники в будь-якій організації, бюрократична організація все ж має структуру піраміди з вищим керівником у верхній точці, який розподіляє весь обсяг роботи та делегує відповідальність за кожен частину загального завдання своїм заступникам.

Розвиток бюрократизації – неминучий процес будь-якої сучасної демократії, тому що бюрократія в якості формального механізму целіраціональної дії, власне й виражає сутність легального варіанту систем панування. Тому кардинальною проблемою демократичної теорії в пізно-капіталістичному суспільстві стає визначення механізмів контролю над бюрократичним апаратом, рішення питання про те, хто і як визначатиме і формулюватиме ціннісний зміст діяльності суспільства.

Бюрократія як соціальне явище розвивається, в першу чергу, залежно від економічних і політичних відносин, які склалися в суспільстві. Варто виділити такі основні причини бюрократизації в сучасному українському управлінському апараті.

- По-перше, існування протягом кількох десятиліть командно-адміністративної системи в народному господарстві зумовило розвиток фаворитизму і кар’єризму.
- По-друге, функціонування планової структури розвитку народного господарства і збільшення доходів держави, в принципі, виключило необхідність пошуку шляхів раціоналізації діяльності.
- По-третє, попередня форма економічного устрою країни була закритою економічною системою, що виключало можливість обміну досвідом управлінської діяльності. Функціонально бюрократія в сучасній Україні не може не відбивати інтересів панівних політичних структур, але при цьому вона спирається й на інші соціальні бази в силу своєї автономії в суспільстві. Тому слід визначити, що бюрократія за своєю функціональною природою виконує одночасно політичні та соціально-економічні функції.

За роки незалежності Україна не змогла подолати прояви бюрократизму, який ще лишився їй в спадок від бюрократизму радянського. Саме тому в останні роки рішуче впроваджуються заходи, які спрямовані на вдосконалення органів виконавчої влади, стилю й методів роботи. Крім того, ще недостатньою є гласність і публічність у державних і

громадських справах. Демократія та управління у розвиненому громадянському суспільстві знаходяться в органічній єдності. І цю об'єктивну передумову слід використовувати все більше в сучасній Україні. Відсутність гласності в роботі управлінського апарату та посадових осіб лише загострює процес гальмування демократизації в суспільстві [4].

Демократизація в свою чергу виступає одним із найважливіших способів подолання бюрократизації. Проте сьогодні ми бачимо взаємодію бюрократії з демократичними процесами у країні. В умовах демократії бюрократичне управління означає сувору відповідність з законом і бюджетом. В обов'язки службовців адміністрації та суддів не входить з'ясування того, що слід робити для забезпечення суспільного добробуту і як повинні витратитися державні кошти. Це завдання верховної влади, народу та його представників. Суди, різні адміністративні установи, армія та військово-морський флот виконують те, що їм наказують закон і бюджет. Політику визначають не вони, а ті, хто наділені верховною владою.

Сьогодні так само однією з причин активної діяльності бюрократичного апарату є відсутність у науковій літературі загально визнаного тлумачення цього терміна, а, отже, й немає певних методів боротьби з негативними проявами бюрократизації. Тлумачення терміну „бюрократизація” в українській політологічній літературі сучасними авторами, як правило, залежить від службових, політичних та ідеологічних орієнтацій авторів і соціальних груп. Наприклад, сучасні українські соціологи інтерпретують бюрократію як спосіб побудови організації, що складається з ряду офіційних осіб, посади і пости яких утворюють ієрархію і які розрізняються формальними правами і обов'язками, що визначають їхні дії і відповідальність [5].

Тому сьогодні є актуальною проблема створення якісно нової генерації бюрократії, яка мала професійне значення світового рівня й була здатна застосовуватись на практиці. Рівень керівництва – це організаційний ресурс управлінської діяльності. Тому, якщо система не забезпечена керівниками, які мають певний досвід, знання та методіку, то можливості апарату

є нереалізованими, а управління не досягає очікуваних успіхів. Нове покоління службовців має оволодіти сучасними засобами й методиками реформування державних служб, керуватись демократичними цінностями і нормами високої моралі.

В умовах демократизації суспільства не можна нехтувати інтересами громади. На сьогоднішній день громадська думка фактично є одним із небагатьох ефективних перешкод, які не дають бюрократії перевести моральні проблеми і проблеми економічні в питання корпоративної зацікавленості. З цією метою створюються групи тиску в організаціях і виборних структурах. Вони намагаються маніпулювати суспільством, для того, щоб показати свою діяльність у позитивному світлі.

Існування вищевказаних чинників призводить до того, що процес бюрократизації в Україні набуває негативної характеристики: невиправдане збільшення співробітників апарату при незмінно низькому рівні продуктивності підприємств у цілому; наявність родинних зв'язків у структурах виробництва неминує призводить до зростання корупції; процеси прийняття рішень буквально „тонуть” у всляких наказах, регламентаціях, постановах; багатьма керівниками призначення на посади сприймаються як засіб збільшення благ заради власної користі.

Отже, бюрократизація, по-перше, розглядається як об'єктивний процес у політичній сфері: це – посилення державного регулювання, зростання державних замовлень, збільшення державних квот; розширення управлінського апарату, побудованого на бюрократичних принципах регулювання та ієрархії. По-друге, спостерігається посилення залежності громадян і приватних організацій (в економіці) від державного регулювання і від офіційних органів управління [6].

Останнім часом збільшується політична роль бюрократії. Вона стає важливим елементом тимчасових урядових або постійних структур і операцій. Тому говорити про політичну нейтральність бюрократизації немає сенсу. Але варто відзначити, що й раніше бюрократія практично не була відділена від політичних сил, які домінували в суспільстві [7].

Таким чином, бюрократія може служити цінностями, як демократії, так може

й втілювати норми плюралістичної демократії та адміністративної ефективності.

Але бюрократія не повинна зводитися тільки до „ідеального” типу, вона має й негативні сторони, які проявляються так само і при демократичному правлінні. Але вони обмежуються різноманітними формами саме демократичного контролю і відносно вільними засобами масової інформації.

Отже, можна зробити висновки:

- бюрократія це, насамперед спеціально організована система державних інститутів і установ, а також індивідів, які професійно зайняті у сфері державного управління. Як кожне суспільне явище, цей соціальний феномен має класовий зміст;
- у будь-якому суспільстві поділ праці породжує корпоративну свідомість ості, що в свою чергу сприяє появі специфічних бажань та інтересів, наприклад, монополію на привілеї і владу;
- у сучасній Україні бюрократія – це приклад формальної організації, в якій як окремі статуси (посади), відносини між ними (переважно службові, прагматичні) так і шляхи просування по службі, структура керівництва тощо точно визначені службовим регламентом, кодексом адміністративного поведінки і т.п. Але загальне поняття організації охоплює менш формалізовані зміни соціальних позицій, оскільки прикладом організації є також набагато менш формалізована сім'я і навіть зовсім неформальна група (коло друзів, приятелів), в якій розрізняються окремі соціальні позиції, наприклад, лідера, експерта.

Можна зробити висновок, що деяке посилення бюрократичних проявів у діяльності державного апарату сьогодні часто пояснюється суперечливими соціально-економічними наслідками, а також окрему роль відводять науково-технічній революції. Ці два фактори неминуче ускладнюють процес управління, супроводжуються зростанням професійної некомпетентності, формалізацією ділових

зв'язків та іншими проявами кризи державного управління, які містять у собі бюрократичний потенціал.

Отже, можна констатувати, що в Україні сьогодні бюрократія залишається однією з головних перешкод подальшого розширення й поглиблення демократії, розвитку органів місцевого самоврядування, радикальних реформ економічного характеру й у сфері державного управління, проведення якісної соціальної політики.

Історичний досвід інших держав не раз показував, що саме бюрократія в період соціальних потрясінь і соціально-економічних перетворень розширює сферу своєї діяльності, охоплюючи нові рубежі влади, і тим самим виробляючи негативний зміст на темпи цих перетворень.

Таким чином, тільки розвинені демократичні інститути і гласність, культура управління, високий рівень авторитету закону, регульована ринкова економіка у поєднанні з прогресуючими органами місцевого самоврядування здатні забезпечити результативну боротьбу з бюрократією

ЛІТЕРАТУРА

1. Цветков В. Демократия-Управление – Бюрократия в контексте модернизации украинского общества / В.В. Цветков, В.П. Горбатенко. – К.: Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, 2001. – 248 с. – С. 177-271
2. Вебер М. Харизматическое господство/ М. Вебер // СоцИС. – 1988. № 5. – С. 27.
3. Маркс К. До критики гегелівської філософії права / К. Маркс, Ф. Енгельс Ф. Твори. – Т. 1. – К., 1976. – С.270
4. Вишне夫斯基 А. Будущее украинской бюрократии [Електронний ресурс]/ А. Вишне夫斯基. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/130853/#>
5. Малиновський В. Словник термінів і понять з державного управління. / В.Я. Малиновський. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с. – С.23-24.
6. Брудер В. Бюрократия / В. Брудер // Полис. – 1991. – № 5. – С.143.
7. Штомка П. Общая социология: анализ современного общества / П.Штомка. – М.: Логос, 2005. – 655 с.