

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Домбровська С.М., Грабар Н.С., Порока С.Г.

**ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТИТУТУ БЮРОКРАТИЗМУ У КОНТЕКСТІ
СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В
УКРАЇНІ**

Монографія

Харків-2020

*Рекомендовано до видання вченою радою
Національного університету цивільного захисту України
(протокол № 10 від « 25 » червня 2020 року)*

Рецензенти:

Карамішев Д.В., доктор наук з державного управління, професор, перший заступник директора Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

Дегтяр А.О., доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри публічного управління та підприємництва Національного аерокосмічного університету ім. М.Є. Жуковського “ХАІ”

Автори:

Домбровська С. М., доктор наук з державного управління, професор, Заслужений працівник освіти України, начальник навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України;

Грабар Н. С., кандидат наук з державного управління, науковий співробітник навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України;

Порока С. Г., старший лейтенант служби цивільного захисту, ад’юнкт ад’юнктури, науковий співробітник навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.

Трансформація інституту бюрократизму у контексті становлення системи публічного управління в Україні: монографія / С. М. Домбровська, Н. С. Грабар, С. Г. Порока; Національний університет цивільного захисту України – Харків : Вид. 2020 р. – 227 с.

ISBN

Монографія присвячена комплексному дослідженню трансформації інституту бюрократизму у контексті становлення системи публічного управління в Україні, а також можливості протидії його поширенню в сучасних умовах державотворення.

УДК 352.075:369

©Національний університет цивільного захисту України

©Домбровська С. М., Грабар Н. С., Порока С. Г., 2020 р.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ I. ГЕНЕЗА СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ БЮРОКРАТИЗМУ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	6
1.1 Гносеологічні аспекти становлення поняття «бюрократизм»	6
1.2 Бюрократизм: сучасні концепції та підходи	37
1.3 Теорії усунення бюрократизму у публічному управлінні	68
РОЗДІЛ II. ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ БЮРОКРАТИЗМУ: ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ВПЛИВУ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ	87
2.1 Державно-історичні етапи протидії бюрократизму в контексті публічної служби в Україні	87
2.2. Теоретико-прикладні напрямки запобігання та протидії бюрократизму: загальнотеоретичний аналіз	107
2.3. Публічна служба як сфера прояву бюрократизму у сучасних умовах державотворення	123
РОЗДІЛ III. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ КРІЗЬ ПРИЗМУ РОЗВИТКУ БЮРОКРАТИЗМУ	151
3.1 Раціоналізація бюрократичної діяльності як головний чинник підвищення ефективності публічного управління в Україні	151
3.2 Практичні рекомендації щодо протидії бюрократизму в Україні	181
ВИСНОВКИ	195
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	202

ПЕРЕДМОВА

Протягом останніх 20 – 30 років у системах публічного управління багатьох розвинених країн відбуваються активні структурні зміни, спрямовані на підвищення ефективності та конкурентоспроможності органів влади. Як правило, такі зміни пов'язано з удосконаленням організаційного та правового забезпечення їхньої роботи, покращанням якості взаємодії з громадським сектором тощо. Ключовими наслідками стає підвищення адаптивності управлінських структур до змін зовнішнього і внутрішнього середовищ, що стає можливим здебільшого завдяки зменшенню проявів бюрократизму.

Загальновідомо, що бюрократизм сьогодні вважається однією із глобальних проблем, що заважає прогресивному розвитку людства. Зокрема, в опублікованому наприкінці вересня 2017 р. звіті Міжнародної федерації за права людини (FIDH) визначено, що бюрократизм перешкоджає всесвітній боротьбі з тероризмом, а авторитарні держави використовують його для просування власних інтересів. Саме тому для України, яка активно проводить політико-адміністративні реформи, спрямовані на розвиток системи публічного управління й наближення її до найкращих світових стандартів, виникає потреба в розробленні як теоретичних підходів, так і практичних рекомендацій щодо протидії бюрократизму. Це може істотно полегшити процес оновлення підходів до реалізації публічно-управлінської діяльності, сприяти подальшій децентралізації влади на всіх рівнях та уникнути ризиків, що виникають під час реалізації реформ у публічній сфері.

У сучасній українській науковій літературі значної уваги приділяється процесу реформування системи публічного управління та її наближення до найліпших світових стандартів. Наприклад, цим питанням займаються такі дослідники, як В. Бакуменко, М. Білинська, М. Василевська, К. Ващенко, В. Дзюндзюк, В. Долечек, Ю. Кальниш, Д. Карамішев, І. Коліушко,

В. Корженко, О. Крюков, М. Латинін, М. Лахижа, В. Мартиненко, В. Нікітін, Н. Нижник, Д. Олійник, С. Романюк, О. Салієнко, В. Солових, І. Сурай, В. Тимощук, В. Федоренко, С. Хаджирадєва, Н. Чала, Ю. Шаров та ін.

При цьому дослідженню феномену бюрократизму присвячено роботи таких науковців, як В. Горбатенко, А. Порайко, В. Цветков (державноуправлінський аспект); О. Ботрименко, Н. Рудницька, М. Свірін, Ю. Тишкун (політологічний аспект); О. Вергун, Р. Пашов, А. Радей (філософський аспект), А. Алєйніков (економічний аспект), О. Котуков, Б. Слющинський (соціологічний аспект), А. Машков, В. Скрипнюк (юридичний аспект) та ін. У роботі використано напрацювання зарубіжних учених, зокрема праці М. Вебера, В. Вілсона, Гегеля, Д. Девея, Ч. Едрейна, Д. Істона, П. Кеніса, М. Кроз'є, Е. Крюгера, А. Ронкі, К. Маркса, Р. Мертона, Р. Міхельса, У. Мотурано, У. Нісканена, Т. Парсонса, Дж. Таллока та ін. За наявності фахових публікацій бракує досліджень трансформації бюрократизму з точки зору розвитку становлення системи публічного управління в Україні.

Робота містить аналіз генези становлення й розвитку інституту бюрократизму з метою виокремлення можливостей його протидії та поширенню в системі публічного управління України. Окрему увагу приділено державно-історичним етапам протидії бюрократизму, їх аналізу та синтезу, що дозволило простежити еволюцію даного інституту й виокремити певні висновки та узагальнення.

Сформульовані у монографії положення адресовано викладачам, студентам, науковцям, посадовим та службовим особам органів державної влади та місцевого самоврядування, а також усім, хто цікавиться питаннями державного управління.

Колектив авторів висловлює найщиріші та безмежні слова вдячності усім, хто допомагав і сприяв у процесі підготовки монографії та її публікації, окрім того буде надзвичайно вдячний за слушні зауваження, побажання та рекомендації.

РОЗДІЛ I. ГЕНЕЗА СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ БЮРОКРАТИЗМУ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.

1.1 Гносеологічні аспекти становлення поняття «бюрократизм».

Розпочати дослідження варто із визначення змісту поняття «бюрократизм», що стане основою деталізації цього соціального феномену за аксіологічною ознакою, а також спробою внести деяку однозначність у його уживанні в контексті подальших досліджень. Попри існування достатньої кількості наукових розвідок із розкриття змісту цього соціального феномену, час від часу постійно виникають дискусії стосовно того, що під бюрократизмом розуміють лише форму існування/прояву бюрократії, йдучи за принципом відтворення іменникових суфіксів «комуна – комунізм», «патріот – патріотизм», «гуманність – гуманізм» тощо. Аргументуючи власну позицію тим, що додавання до слова «бюрократ» суфіксу *-ізм* не змінює його суті, а лише уточнює зміст кореню через передачу його опредмеченої дії. Дійсно, суфікс *-ізм* має грецько-латинське походження, і за його допомогою зазвичай здійснювалось словотворення відповідних концепцій, теорій політичних течій (*agnosticism, reformism, voluntarism, defeatism, atheism* та ін.). Проте в даному випадку маємо справу із дещо іншою вихідною позицією. Наприклад, не викликає сумнівів у тому, що в основі слова «расизм» відтворювальним коренем слугує слово «раса». І, якщо слово «раса» віддзеркалює зміст фенотипічних, культурних, біологічних та інших ознак певної популяції, то слово «расизм» передає зміст не тільки наукової течії, а й віри про домінування однієї раси над іншими (расова дискримінація). Цим прикладом хочемо довести тезу про те, що бюрократизм не є теорію бюрократії, це поняття має опредмечену дію бюрократії з негативним забарвленням. Обмеженість обсягів публікації не дає нам можливості у повній мірі довести цю тезу, проте два аргументи на

право її існування спробуємо навести. Візьмемо тлумачні словники, які були складені у різні часи і покажемо схожість позицій щодо наших припущень. Енциклопедичний словник видавця Ф. Павленкова (1889 р.) містить два терміни – *бюрократизм* та *бюрократія*, де *бюрократизм* трактується як формальне, канцелярське ставлення до справ, підпорядкування істини і справи формі, нераціональне збільшення кількості справ, зловживання владою з боку керівника, а *бюрократія* – бюрократична система, така система управління, за якою керівник під власну відповідальність приймає рішення, є протиположністю колегіальній системі управління¹.

В Енциклопедичному словнику Ф. Брокгауза та І. Ефрона (1890 –1907 рр.) містяться два терміни – *бюрократические установления* и *бюрократия*, під першим розуміється розподіл управління за формами (одноособне, колегіальне та бюрократичне). Бюрократична форма має природній збіг з одноособною формою, за якою уся сума влади, точніше, право остаточного рішення надається одній особі. Проте рішення цієї особи, за вимогою закону, має спиратись на попередні узгодження, що має забезпечити справі ясність, долучити усі необхідні довідки та підготувати проект рішення. Переваги бюрократичної форми полягають у концентрації влади в межах однієї особи, що забезпечує швидкість проходження справ та покладає персональну відповідальність на цю ж особу, враховує попередні погодження й компетентні поради, що зводить до мінімуму прояви свавілля. При цьому є вірогідність замкнути справи на собі. Бюрократія подається ж як володарювання, канцелярія. Таку форму набуває державне управління у країнах, де вся влада знаходиться в руках органів центральної влади, що діє за регламентом і через регламент. Під бюрократією розуміється також коло осіб (чітко виокремлене від суспільства), які репрезентують центральну

¹ Павленков Ф. Ф. Энциклопедический словарь издателя Ф. Павленкова : с 2607 политипажами, в том числе 895 портретов и 112 географических карт, гравированных в Париже. Санкт-Петербург : Типография Ю. Н. Эрлих (вклад. А. Э. Коллинс), 1899. С. 308

виконавчу гілку влади¹. Повний французько-руський словник Н. Макарова (1913 р.) містить чотири терміни, що мають один корінь «*bureau*»: *bureaucrat* – бюрократ, чиновник у міністерстві, *bureaucratie* – бюрократія, вплив чиновництва, *bureaucratique* – бюрократичний, *bureaumanie* – канцелярщина². Так, у Словнику іншомовних слів (1954 р.) поняття «*бюрократ*» і «*бюрократизм*» розходяться за змістом. Якщо під *бюрократом* (*bureaucrate*) розуміється людина, яка належить до формальних справ, то під *бюрократизмом* – канцелярщина, тяганина, формальне ставлення до справи³. У Тлумачному словнику сучасної української мови (2009 р.) маємо подібне трактування: *бюрократ* – представник бюрократичної системи управління; *бюрократизм* – висування на перше місце формального боку у веденні та розв'язанні адміністративних, судових та інших справ⁴. Отже, довідкові видання складені в різні часи, проте однаково розводять ці поняття, однаково трактують їх зміст, що може свідчити про правильність нашої позиції.

Наступними прикладами стануть контекстні фрази із зарубіжної науково-довідкової літератури, у межах яких розкривається зміст цих понять:

– «*A bureaucrat is a member of a bureaucracy and can compose the administration of any organization of any size, although the term usually connotes someone within an institution of government. The term bureaucrat derives from «bureaucracy», which in turn derives from the French «*bureaucratie*» first known from the 18th century*» – бюрократ є членом бюрократії і може скласти адміністрацію будь-якої організації будь-яких розмірів, хоча цей термін зазвичай позначає когось в межах інституту влади. Термін бюрократ

¹ Энциклопедический словарь. Т. 5 (9): Буны – Вальтер. 1891. 4, IV, 468, XII с., 5 л. ил. / Издатели: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон ; под ред. И. Е. Андреевского. Санкт-Петербург : Типо-Литография И. А. Ефрона, 1892. С. 292-293.

² Макаров Н. П. Полный французско-русский словарь Санкт-Петербург : Наследники Н. П. Макарова, 1913. С. 162.

³ Лехин И. В., Петров Ф. Н. Словарь иностранных слов. Москва : Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1954. С. 127.

⁴ Калачник В. С. Тлумачний словник сучасної української мови : загальнонавчана лексика : близько 60000 слів. Харків : ФОП Співак Т. К., 2009. С. 117.

походить від «бюрократії», яка, в свою чергу, походить від французької «бюрократії», відомої вперше з 18 століття¹;

– «*A bureaucrat is a people in charge of or controlling other people*» – людина, яка управляє або контролює інших²;

– «*In French, a bureau is a desk, so bureaucracy means basically «government by people at desks». Despite the bad-mouthing they often get, partly because they usually have to stick so close to the rules, bureaucrats do almost all the day-to-day work that keeps a government running*» – у французькій мові бюро означає письмовий стіл, тому бюрократія розуміється, як «уряд людей за столами». Незважаючи на невдачу, вони часто досягають мети, частково тому, що вони, як правило, повинні беззаперечно дотримуватись правил, бюрократи роблять майже всю повсякденну роботу, яка забезпечує функціонування уряду (Н.Г. – переклад наш)³;

– «*There was one nuance to it: customs clearance bureaucracy. Before making an import, one had to get on a waiting list and wait three months to have the paperwork done*» – однак є один нюанс: у роботі митниць такий бюрократизм, що перед імпортом необхідно стати до черги і три місяці чекати оформлення документів⁴;

– «*... slow response by the officials, bureaucracy, corruption, disinterested attitude of the officials towards their responsibilities*» – непрофесіоналізм, некомпетентність, відсутність моторності у чиновників, бюрократизм, корупція, формальне ставлення чиновників до своїх обов'язків⁵;

¹ Bureaucrat. URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/Bureaucrat> (дата звернення 10.10.2019).

² Bureaucrat URL:

<https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/bureaucrat> (дата звернення 10.10.2019).

³ Bureaucrat. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/bureaucrat> (дата звернення 10.10.2019).

⁴ Anti-corruption education at school : methodical material for general and higher education schools / Published by Garnelis Publishing, Klaipėdos St. 6, LT-01117 Vilnius Printed by Standartų spaustuvė, S. Dariaus ir S. Girėno St. 39, LT-02189 Vilnius. URL: https://www.stt.lt/documents/leidiniai/Anti-Corruption_Education_at_School.pdf.

⁵ Shiraliyeva S. J. Issues of psychological training of an investigator. URL: <http://www.iolr.org/wp-content/uploads/2012/10/Shiraliyeva-S.J.-Issues-of-psychological-training-of-an-investigator2.pdf>.

– «*He commended the reform process undertaken by the Director-General, who wished to make UNESCO open to the world, reaching out to all progress possible and unburdened of excessive bureaucracy*» – розпочаті генеральним директором реформи, який прагне до того, щоб ЮНЕСКО став домом, відкритим для усіх, сприятливим для будь-яких проявів прогресу та позбавлений від надмірного бюрократизму¹;

– «*... bureaucratic behaviours are constantly being challenged, some of the changes are leading to efficiency gains and lateral*» – структури стають більш оперативними, здійснюється постійна боротьба з бюрократизмом, деякі зміни призводять до позитивних результатів в плані².

Як можна переконатись, навіть поверховий контекстний аналіз уживання слова «*бюрократизм*» у зарубіжній науково-довідковій літературі доводить правильність нашого припущення – не можна розглядати поняття «*бюрократ/бюрократія*» та «*бюрократизм*» як такі, що тотожні за змістом. Ці поняття мають один відтворювальний корінь, проте різняться за своєю суттю.

Отже, слід розрізнити поняття «*бюрократія*» і «*бюрократизм*». Перше поняття, *бюрократія*, як правило, використовується для визначення певної організації, системи роботи апарату управління, заснованої на певних правилах і приписах, що здійснюється чиновниками-професіоналами³. Проте явище, засноване на «сліпому», беззаперечному і певною мірою спотвореному використанні принципів бюрократії в процесі управління, стало називатися *бюрократизмом*. Бюрократизм сприяв перетворенню апарату управління на самодостатню силу, яка формально функціонує в рамках закону, але не в загальнонаціональних, а приватних або корпоративних інтересах. Першооснова бюрократизму – відчуження

¹ Report and draft decision of the Committee on International Non-Governmental Organizations. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000212228> (дата звернення 10.10.2019).

² Independent external evaluation of UNESCO / UNESCO. Executive Board, 2011, 186th [30374] : 186 EX/17 PART I-III + Part III CORR. (Eng only). URL : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000192106> (дата звернення 19.10.2019).

³ Оболонский А. В. Бюрократия и государство. Москва, 1996. С. 17.

громадян від влади, обмеження їх прав і свобод, домінування бюрократичного апарату над суспільством. Тобто бюрократизм як явище має переважно негативні, соціально неприйнятні ознаки.

На певному етапі розвитку науки і практики поняття «бюрократія» та «бюрократизм» стали майже синонімічними. Між тим, вони мають категорично різне змістовне наповнення. Для того щоб пояснити ці відмінності, необхідно розглянути генезис бюрократії як явища, виділити її основні позитивні та негативні риси, а також особливості їх прояву на різних історичних етапах.

Зазначимо, що протягом усього періоду існування інституту держави були люди, які на постійній основі здійснювали її функції щодо управління соціальними та економічними процесами. Часто залишаючись непоміченими, вони виконували велику кількість роботи, пов'язану з підготовкою та реалізацією управлінських рішень, що ухвалювалися правителями: монархами, президентами та ін. Професійно підготовлений апарат необхідний кожному керівнику держави або органу влади, адже без нього не може здійснюватися державне управління. Між тим, вивчення бюрократії як феномену суспільно-політичного життя завжди було пов'язане з низкою проблем: невизначеністю поняття, різним статусом державних службовців у різних країнах, недооцінкою їх ролі у функціонуванні державної влади. Саме тому тривалий час феномен бюрократії залишався поза увагою науковців.

Одним із перших, хто зробив його ґрунтовний аналіз, був німецький філософ Г. Гегель (1770 – 1831 рр.). На початку XIX ст. у роботі «Філософія права» він дав визначення сутності, виокремив структуру та визначив функції держави і її апарату¹. З точки зору Г. Гегеля, тільки держава є носієм загального інтересу на відміну від приватних і особливих інтересів окремих громадян і всіх соціальних інститутів суспільства. Державна бюрократія характеризується Г. Гегелем як головна панівна складова суспільства, де

¹ Гегель Г. В. Философия права / пер. с нем. Москва : Мысль, 1990. С. 120-125.

зосереджено національну свідомість, освіту і професіоналізм. При цьому бюрократія, за Г. Гегелем, виконує роль моста, що пов'язує державу з громадянським суспільством. Найбільш характерними рисами бюрократії, що дозволяють їй ефективно справлятися зі своїми функціями, Г. Гегель називав чітку спеціалізацію і поділ праці, а також об'єктивність («неупередженість») у веденні справ.

Багато в чому, ідеалізуючи чиновництво, відзначаючи лише позитивні властивості, Г. Гегель не загострював увагу на притаманних йому недоліках. Між тим, він указував, що в умовах, коли інститути громадянського суспільства за своєю природою не здатні представляти загальний інтерес, (вони знаходяться у конфліктному стані між собою), державні службовці, по-перше, повинні будуть отримувати професійну підготовку, по-друге, повинні бути забезпечені державним грошовим утриманням для того, щоб власні інтереси не стали на заваді здійсненню ними загального інтересу.

Водночас Г. Гегель виділяв низку умов, які гарантують те, що влада чиновників не вийде за межі загального інтересу: наявність верховної влади, тобто «встановлення суверенітету зверху»; установа ієрархії всередині чиновницького апарату, яка обмежує його свавілля; моральна і розумова культура чиновника. Формуванню управлінської культури Г. Гегель надавав особливого значення, тому що вона повинна бути, на його думку, інтелектуальною протиположністю механістичній спрямованості державного апарату. Таким чином, не говорячи про бюрократизм, Г. Гегель одним із перших почав аналізувати механізми його запобігання, способи неперетворення державного апарату з виразника загального інтересу на захисників власного корпоративного інтересу.

У роботах француза А. де Токвіля (1805 – 1859 рр.) і британця Дж. Мілля (1806 – 1873 рр.) бюрократія стала об'єктом критики.

А. де Токвіль убачав бюрократію одним із ворогів свободи і демократії, а Дж. Міль у своїх роботах протиставляв бюрократію і парламентську

демократію як два протилежних типи політичної системи¹. Незважаючи на перевагу досвіду і чітких правил, бюрократія, на його думку, поступалася парламентській демократії в тому, що стосувалося можливостей прояву індивідуальної ініціативи, оскільки рутинний характер бюрократичного управління перешкоджав розвитку якостей окремої особистості.

Німецький науковець К. Маркс (1818 – 1883 рр.) також надавав критичні оцінки бюрократії, визначаючи її як систему управління, що здійснюється за допомогою апарату, відірваного від народу та його інтересів. Він розглядав бюрократію як «організм-паразит», принципово не здатний відігравати позитивну роль у житті суспільства, як знаряддя управління і підпорядкування панівного класу, яке виконує функцію збереження політичної влади буржуазії².

У теорії К. Маркса бюрократична машина не примножує прибутки, а є засобом управління і координації виробництва. Бюрократія як соціальна страта отримує свій дохід з асигнування частини доходу робочої сили через податки, ліцензії тощо. У той же час бюрократія, на думку К. Маркса, є «організм-паразит», принципово не здатний бути ні носієм розуму, ні виразником загальних інтересів.

Безперечною заслугою марксистського аналізу є те, що він описав бюрократію емпірично і розробив набір характеристик її представників. Так, зокрема, К. Марксом відзначено, що бюрократи мають тенденцію до ототожнення своїх власних інтересів з інтересами держави і суспільства, здійснюючи таким чином підміну цілей, властивий їм формалізм, а також претензії на монопольну компетентність. Чиновники, на його думку, також переймаються почуттям власної самоцінності і незамінності. Також він констатував нездатність бюрократії вирішувати конкретні проблеми

¹ Наприклад: Милль Дж. Ст. Размышление о представительном правлении. Санкт-Петербург : Изд. Яковлева, 1863. 448 с.; Токвиль Алексис де. Демократия в Америке / пер. с фр. В. П. Олейника, Е. П. Орловой, И. А. Малаховой и др. ; предисл. Гарольда Дж. Ласки ; коммент. В. Т. Олейника. Москва : Прогресс, 1992. 554 с.

² Див.: Кастельс М. Становление общества сетевых структур // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология. / под ред. В. Л. Иноземцева. М.: Academia, 1999. С. 494–505.

суспільства.

Описуючи гірші риси бюрократії, К. Маркс доходить до думки про фактичну тотожність понять «бюрократія» і «бюрократизм». При цьому він був упевнений, що з відмиранням держави зникне необхідність існування бюрократії як провідника інтересів панівного класу.

У наукову полеміку з К. Марксом щодо сутності та рис бюрократії та її ролі в суспільному розвитку вступив його земляк М. Вебер (1864 – 1920 рр.). М. Вебер – відомий німецький науковець, ідеї якого зробили значний внесок у розвиток сучасної соціології, філософії, політології, публічного управління, зокрема завдяки розробці концепції раціональної бюрократії.

Формулюючи свої наукові погляди, у 1913 р. дослідник видав низку наукових праць, серед яких були і «Основні соціологічні поняття», де автор представив власну концепцію соціальної дії. Під соціальною дією він запропонував розуміти таку дію, яка внутрішньо орієнтована на дії інших людей або пов'язана з ними¹. Згідно з типологією М. Вебера, існує три ідеальних типи соціальної дії: афективний, традиційний і раціональний, який ділиться у свою чергу на ціле-раціональний і ціннісно-раціональний².

Афективний тип соціальної дії характеризується перевагою емоційних мотивів під час прийняття того чи іншого рішення, певного вчинку.

Традиційний тип відрізняється прийняттям на віру певних соціальних установок, закладених ззовні, орієнтацією на традиційні загальноприйняті норми і зразки поведінки, звичку.

Раціональний тип соціальної дії, як зазначалося вище, М. Вебер розділяє на ціле-раціональний і ціннісно-раціональний.

Ціннісно-раціонально діє той соціальний суб'єкт, який у своїй поведінці

¹ Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України / авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. С. 502.

² 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. С. 427.

слідуює переконанням про важливість певних «предметів», тобто у своїй життєдіяльності він орієнтується на певну значиму для нього цінність. Це може бути обов'язок, гідність, краса тощо.

Ціле-раціонально, на думку М. Вебера, діють ті соціальні суб'єкти, що зорієнтовані на результат, усвідомлюючи необхідні засоби і кроки для його досягнення. «З ціле-раціональної точки зору ціннісна раціональність завжди ірраціональна, і тим більше вона є ірраціональною, чим більше вона абсолютизує цінність, на яку орієнтується поведінка (краса, абсолютне добро, абсолютне виконання свого обов'язку тощо)»¹.

Утім, М. Вебер стверджував, що ціле-раціональність дії зустрічається в чистому вигляді нечасто. «Дія, особливо соціальна, дуже рідко орієнтована тільки на певний тип раціональності, і сама ця класифікація, звичайно, не вичерпує типи орієнтацій дії; вони представляють собою створені для соціологічного дослідження понятійно чисті типи, до яких більшою чи меншою мірою наближається реальна поведінка або – що зустрічається значно частіше – з яких вона складається»².

Між тим, аналізуючи міркування М. Вебера про соціальні дії, можна звернути увагу на кілька важливих моментів.

По-перше, на думку М. Вебера, людина або допускає існування безлічі цінностей, з яких вона обирає одну, використовуючи раціональну оцінку, тобто діє ціле-раціонально; або, сліпо орієнтуючись на якусь одну цінність, використовує всі інші лише як умови або засоби для досягнення головної мети – діє ціннісно-раціонально. У першому випадку не виключена зміна під впливом зовнішніх обставин, головної цінності, в другому ж випадку сліпа орієнтація на якусь одну цінність знижує ступінь раціональності дій індивіда.

По-друге, кожен із типів соціальної дії відрізняється від іншого мотивом, тобто набором чинників, що представляються людині вагомою

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. С. 428.

² Там само. С. 429

причиною для здійснення певної дії. Мотиви є внутрішніми факторами, які спонукають людину до діяльності. М. Вебер називав мотивом «певну смислову єдність, що видається дійовій особі достатньою причиною для певної дії»¹.

По-третє, одним із ключових чинників у розумінні раціональної соціальної дії є «інтерес» – засіб орієнтування раціональної дії, який можна визначити як прагнення до досягнення певного результату, орієнтація на певні очікування. Інтерес як спрямованість на предмет потреби підкреслює активну складову суб'єкта дії. Будь-які ідеї набувають суб'єктивного сенсу для індивіда тільки тоді, коли вони проникають в його інтереси. Безперечно, звернення уваги на мотиви соціальної дії та соціальні очікування як причину соціальних дій стало одним з основних поштовхів у подальшому розвитку концепту «соціальна дія». Т. Парсонс називав теорію соціальної дії М. Вебера волюнтаристською, оскільки вона об'єктивує питання інтересу як детермінанти соціальної дії, яка все більше і більше виринається з-під контролю звичаїв і традицій².

Між тим, на нашу думку, такий розгляд соціальних дій виступив основою для низки подальших важливих наукових досліджень, зокрема тих, які присвячено проблемам публічного управління.

У роботі «Основні соціологічні поняття» М. Вебер починає аналізувати поняття «легітимного порядку». Говорячи про легітимність, автор стверджував, що вона гарантована внутрішньо (нераціонально), а саме:

- 1) чисто афективно: емоційною відданістю;
- 2) ціннісно-раціонально: вірою в абсолютну значимість порядку в якості вираження найвищих непорушних цінностей (моральних, естетичних або будь-яких інших);

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. С. 410.

2 Парсонс Т. Система современных обществ / пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева ; под ред. М. С. Ковалевой. Москва : Аспект Пресс, 1998. С. 167.

3) релігійно: вірую в залежність блага і спасіння від збереження даного порядку¹.

Також вона може забезпечуватися очікуванням специфічних зовнішніх наслідків (раціонально), отже, інтересом, причому це очікування, на його думку, є особливими. При цьому М. Вебер зазначає, що «внутрішньо» гарантовані системи можуть бути гарантовані й «зовнішньо» завдяки комбінації двох чинників:

– *умовності* (коли легітимність гарантується можливістю того, що будь-яке відхилення зустрине в межах певного кола людей загальний і відчутний осуд;

– *права*, коли легітимність гарантується можливістю (морального або фізичного) примусу, що здійснюється особливою групою людей, в чій безпосередній функції входить охорона порядку або запобігання порушенню його дії за допомогою застосування сили.

Таким чином, він фактично розділяв порядки (системи), що засновані на моралі (традиційні, ціннісно-раціональні, релігійні тощо) і порядки (системи), які засновані на інтересі та праві (раціональні).

Думки, викладені в «Основних поняттях соціології», знайшли своє відображення в дослідженні «Господарство і суспільство», яке було фактично незавершеним і що було опубліковано завдяки зусиллям його дружини Маріанни Вебер вже після смерті видатного науковця (у 1921 р.). У цій роботі фактично підбивалися підсумки його наукових досліджень. Перше видання цієї фундаментальної праці містило три структурі частини, які називалися «Господарство, громадські порядки і влада», «Типи суспільства і соціалізація» і «Типи панування». Маріанна Вебер у передмові до «Господарства і суспільства» протиставила першу, абстрактно-систематичну, частину праці другій і третій емпірико-історичним частинам. Між тим,

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. С. 439.

останнє, п'яте видання «Господарства і суспільства», підготовлене Й. Вінкельманом у 1972 р., містило вже сім структурних частин: спільноти; релігійні спільноти; право; панування; місто; соціологія; історія створення і документи¹.

За будь-якого випадку, незалежно від місця розташування в книзі певних розділів, «Господарство і суспільство» містить фундаментальну, систематизовану і детальну теорію суспільства та його розвитку. Ця робота, в якій зібрано думки М. Вебера з теоретичної соціології, соціальної філософії, теоретичної політології, історії, економічної теорії, етнографії та інших суспільствознавчих дисциплін, заклала основи і для розвитку сучасного публічного управління.

Так, зокрема, в розділі «Панування» М. Вебер визначає поняття «панування» та виділяє типи легітимного панування. «Пануванням», згідно з його оцінками, називається «можливість зустрічати покору певних груп людей специфічним (або всім) наказам»... Панування («авторитет») у цьому сенсі, на думку М. Вебера, може ґрунтуватися практично на всіх мотивах покори, починаючи з невизначеного привчання до суто ціле-раціональних міркувань².

Кожне панування над великою кількістю людей потребує, як зазначає М. Вебер, штабу людей, які будуть упроваджувати розпорядження і конкретні накази керівників і забезпечувати покору більшості. Штаб управління при цьому може підкорюватися панові (або панам) через звичай, або суто афективно, або через матеріальну зацікавленість, або через ідеальні мотиви (ціннісно-раціонально) тощо.

Кожне панування, на думку М. Вебера, намагається порушити віру у свою «легітимність» і подбати про неї. Залежно від виду легітимності різняться і тип покори, тип штабу управління, характер здійснення

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. С. 14.

² Там само. С. 252.

панування, його ефективність. Отже, види панування доцільно розрізняти за типовою для них претензією на легітимність.

Відповідно, М. Вебер виділяє три чистих типи легітимного панування. Їх легітимність може бути:

1) раціонального характеру, тобто ґрунтуватися на вірі в легальність установленого порядку і законність здійснення панування на основі цієї легальності (легальне панування);

2) традиційного характеру, тобто ґрунтуватися на повсякденній вірі в святість традицій і вірі в легітимність авторитету, заснованого на цих традиціях;

3) харизматичного характеру, тобто ґрунтуватися на проявах святості або геройської сили, або зразковості особистості і створеному цими проявами порядку (харизматичне панування)¹.

У разі легального панування люди підпорядковуються законно встановленому об'єктивно безособовому порядку (і встановленим цим порядком начальникам) через формальну законність його розпоряджень. У разі традиційного панування особистість підпорядковується пану, правлячому на підставі традиції і пов'язаному традицією через її вшанування за звичкою. У разі харизматичного панування люди підпорядковуються харизматичному вождю через особисту віру в його доблесть або зразковість, тобто в його харизму.

Найбільш життєздатним М. Вебер уважав легітимність раціонального характеру, тобто легальне панування, яке, на його думку, ґрунтується на значущості взаємозалежних уявлень про те, що:

– кожен закон устанавлюється шляхом укладання раціонально орієнтованого договору, з правом на подальше шанобливе ставлення до нього з боку осіб, які перебувають або діють всередині відповідної сфери

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. С. 254.

впливу закону;

– кожен закон представляє собою абстрактні, спеціально встановлені правила, застосування яких забезпечується за допомогою судового нагляду;

– легальний начальник (призначений або обраний), розпоряджаючись і наказуючи, сам підпорядковується безособовому порядку і орієнтує на нього свої розпорядження;

– особа, яка підпорядковується певному керівнику, підпорядковуються не його особистості, а безособового порядку і тому зобов'язана коритися тільки в рамках ділової компетенції, раціонально розмежованої цим порядком¹.

Отже, основними категоріями раціонального панування, за М. Вебером, є такі:

- 1) безперервна, пов'язана правилами, робота «управлінського штабу»;
- 2) професійна компетенція бюрократичного апарату, яка означає:
 - а) об'єктивно розмежовану (через поділ праці) сферу посадових обов'язків;
 - б) підбір необхідного для цього керівництва та персоналу;
 - в) розподіл між керівництвом і персоналом припустимих засобів примусу та можливостей їх застосування;
- 3) наявність чиновницької ієрархії, тобто улаштування постійних органів контролю та нагляду за кожним органом влади з правом апеляції чи скарги підлеглих на своїх керівників;
- 4) загально визнані «правила», які можуть бути технічними організаційними правилами або загально визнаними нормами;
- 5) повне відчуження персоналу управління від засобів управління;
- 6) недопущення особистого «присвоєння» місця служби;
- 7) необхідність письмової фіксації пропозицій та прийнятих рішень,

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. С. 256.

постанов і розпоряджень¹.

Таким чином, на думку науковця, ділові папери і безперервна робота чиновників в бюро є основою легального панування. Підприємство, організоване на основі ділового документообігу та безперервної роботи чиновників, називається, за М. Вебером, «органом влади». Органи влади як зазначає німецький класик, є на великих приватних підприємствах, у партіях, в армії, в «церкві» і, безумовно, в державі. Працівники «органів влади» самі не повинні володіти засобами управління, але повинні отримувати грошову компенсацію за свою роботу. Також в «органах влади» повинен витримуватися принцип повного відділення службового майна (майна підприємства чи капіталу) від особистого майна (домашнє господарство) і службового робочого місця (бюро) від місця проживання.

Як відзначає М. Вебер, для успішної роботи «органів влади» необхідно спеціальне навчання. Отже, для роботи в них людина повинна мати гарну кваліфікацію, бути добре навченим відповідній спеціальності. На його думку, тільки така людина може бути прийнята на службу в якості чиновника. І саме «чиновники» утворюють типовий штаб управління за раціонального (легального) панування.

При цьому чиновники, які до нього входять, повинні:

- 1) підкорятися тільки об'єктивним (на противагу суб'єктивним вимогам) службовим обов'язкам;
- 2) просуватися на службі згідно з незмінною чиновницькою ієрархією;
- 3) володіти спеціальними службовими компетенціями;
- 4) працювати за контрактом, тобто на основі вільного і відкритого відбору;
- 5) мати професійну кваліфікацію, підтверджену «в найбільш раціональному разі» за допомогою певного іспиту або засвідчену дипломом;

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. С. 257.

- 6) оплачуватися за допомогою постійного грошового утримання;
- 7) сприймати свою службу єдиною або принаймні головною професією;
- 8) керувати на основі формалізованої знеособленості: ідеальний чиновник управляє своєю справою «без поваги до особистості» формально однаково для «кожного»;
- 9) будувати для себе кар'єру: або відповідно до терміну служби або відповідно до успіхів у роботі;
- 10) працювати в повному «відчуженні від засобів управління» і без «присвоєння» робочого місця;
- 11) підпорядковуватися суворому службовому контролю¹.

М. Вебер стверджував, що бюрократичне управління в чисто 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 панування, а отже, воно сьогодні просто необхідно для особистого або ділового управління масами. Перевагою бюрократичного управління є професійні знання, повна незамінність яких, згідно з позицією М. Вебера, обумовлюється сучасною технікою і економікою.

На думку М. Вебера, говорячи про публічне управління, існує вибір лише між «бюрократизацією» і «дилетантизацією» управління². Третього не дано. Бюрократичне правління означає, за М. Вебером, панування на основі знання. І в цьому полягає його специфічно раціональна основа. Своє могутнє становище при владі бюрократія підсилює саме завдяки професійним і посадовим (службового) знанням: знання фактів, набутих під час просування по службі або «з документів».

При цьому, як зазначає М. Вебер, управління непрофесіонала цим

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. С. 260

² Там само. С. 261.

бюрократичним апаратом є обмеженим: професійний, постійно працюючий бюрократ у багатьох випадках перевершує тимчасового міністра-неспіціаліста в проведенні своєї волі¹. Потреба в постійному, суворому, інтенсивному і прорахованому управлінні, яким його створив насамперед капіталізм (і без якого він не може існувати), обумовлює, як указує М. Вебер, необхідність бюрократії як ядра управління масами. Тільки маленьке підприємство, на думку дослідника, може обійтися без неї, оскільки лише приватна особа, зацікавлена в прибутку, а саме капіталістичний підприємець, перевершує бюрократію у професійному знанні і знання фактів у своїй сфері інтересів. Таким чином, раціональну бюрократію М. Вебер називає найбільш ефективною формою управління в умовах панування капіталізму в економіці.

Теорія бюрократії М. Вебера справила величезний вплив на розвиток теорії та практики публічного управління в ХХ ст. Німецький учений показав, що викликана до життя першою промисловою революцією бюрократія стала потужним важелем економічного зростання. Праці М. Вебера відіграли важливу роль в осмисленні цього вельми суперечливого явища: він стверджував, що виникнення бюрократії («раціональної» за його визначенням) і бюрократичного порядку не менш істотний етап у розвитку людської цивілізації, ніж навіть перехід від феодалізму до капіталізму. М. Вебер уважав її найбільш ефективною організацією для вирішення управлінських та організаційних завдань різної складності.

Як наслідок, на початку ХХ ст. ідеї М. Вебера стали популярними і в бізнесі. Так, зокрема, американець Ф. Тейлор (1856 – 1915 рр.), який розробив концепцію «наукового менеджменту» і француз А. Файоль (1841 – 1925 рр.), який є автором адміністративної теорії управління, у своїх розробках багато в чому перетиналися з теорією бюрократії М. Вебера.

Спираючись на веберівську концепцію бюрократії як технічно

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. С. 262.

найдосконалішу з усіх відомих організаційних форм, американський політик і науковець В. Вільсон (1856 – 1924 рр.) розробив теорію розмежування політичної та адміністративної влади¹. Дослідник підкреслював політичний нейтралітет бюрократії. Політичним (виборним) чиновникам, на його думку, належить функція продукування політичних рішень, а адміністратори (бюрократи) повинні бути виконавцями прийнятих політиками рішень.

Прихильником і продовжувачем справи М. Вебера став німецький соціолог Р. Міхельс (1876 – 1936 рр.) – автор «залізного закону олігархії»². У своїх роботах він описав механізм неминучої бюрократизації для будь-якої організації. Бюрократію він розглядав як соціальну технологію, властиву будь-якому суспільству, значимість якої зростає відповідно до раціоналізації всіх галузей людського життя. На його думку, завжди бюрократія залишиться найбільш ефективним механізмом управління суспільством. При цьому бюрократію він розглядав як особливий соціальний прошарок з притаманними тільки йому «корпоративною етикою», системою знань і цінностей.

Важливу роль у дослідженні феномену бюрократії відіграли і роботи американців Т. Парсонса (1902 – 1979 рр.) та Д. Істона (1917 – 2014 рр.), в яких соціальні та політичні процеси розглядалися в контексті їх системних компонентів і зв'язків, структурних взаємин. Застосування системного підходу дозволило їм показати зв'язок бюрократії з різними соціальними (а не тільки управлінськими) процесами, тобто інакше поглянути на саму бюрократію. Так, за оцінками Т. Парсонса, бюрократична організація є політичним феноменом, оскільки завжди спрямована на досягнення загальних, колективних цілей³. При цьому він стверджував, що основною рисою індустріальної економіки є саме бюрократична організація виробництва. Вона також, за оцінками Т. Парсонса, зустрічається в

¹ Див.: Thomas J. C. *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco, CA: Jossey-Bass. 1995. 240 p.

² Див.: Міхельс Р. *Необходимость организации*. *Диалог*. 1990. № 3. С. 55–61.

³ Парсонс Т. *О социальных системах* / пер. с англ. В. Ф. Чесноковой и С. А. Белановского. Москва : Акад. проект, 2002. С. 362.

церковних організаціях, університетах і в багатьох інших видах колективів. У той же час Т. Парсонс стверджував, що «в організаціях бюрократичного типу гостро постає проблема звітності, і сучасний спосіб вирішення цієї проблеми полягає в тому, щоб зробити бюрократію відповідальною в кінцевому разі перед електоратом, а безпосередньо – перед виборними посадовими особами в політичній системі»¹. Таким чином, протидію розвитку бюрократизму Т. Парсонс бачив, як і В. Вільсон, у необхідності розмежування політичних і адміністративних посад.

Проблему підзвітності і відповідальності бюрократії перед суспільством досліджував і послідовник Т. Парсонса Р. Мертон (1910 – 2003 рр.). У своїй роботі «Бюрократична структура і індивідуальність» він стверджував, що бюрократія не здатна змінюватися відповідно до трансформацій суспільства, і що це може привести до того, що наявні вміння і навички чиновників у нових умовах можуть спричинити їх нездатність виконувати суспільно значущі функції². Таким чином, на його думку, це обумовлює необхідність формування нової, відповідної ринковим умовам, які швидко змінюються, моделі управління.

Варто відзначити, що, починаючи з середини 1960-х років, теорія бюрократії знов стала об'єктом критики науковців. Низка дослідників стала знаходити відмінності між веберівськими ідеалізованими характеристиками бюрократії і її різноманітними реальними типами, які були буквально наповнені «бюрократизмом». Так, француз М. Крозьє (1922 – 2013 рр.) у 1964 р. описав феномен бюрократії як форму організації, яка спричиняє «повільність, важкість, рутину, ускладнення процедур прийняття рішень і невідповідність потребам, які вона повинна задовольнити»³. Оригінальність підходу М. Крозьє полягала в тому, що у вище визначених дисфункціях

¹ Парсонс Т. Система современных обществ / пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева ; под ред. М. С. Ковалевой. Москва : Аспект Пресс, 1998. С. 139.

² Мертон Р. К. Бюрократична структура і індивідуальність. Москва : АСТ. 2006. С. 199.

³ Дрожжинов В., Штрик А. Концептуальные основы строительства электронного правительства. URL: <http://www.pcweek.ru/themes/detail.php?ID=61779> (дата звернення 01.12.2019).

бюрократії він побачив не відхилення сучасних бюрократичних організацій, а їх «латентну функцію». Як це не парадоксально виглядає на перший погляд, але саме дисфункції, як указував французький соціолог, зберігають і підсилюють бюрократію. «Бюрократична система організації, – пише дослідник, – це така, в якій дисфункції стали головним елементом рівноваги». Основною властивістю сучасних підприємств і організацій, за М. Крозьє, є те, що основний обсяг ієрархічної піраміди займає надмірно роздутий штат заступників, помічників директорів і інших численних «середніх» начальників, які настільки функціонально взаємозалежні один від одного, що ніхто вже насправді і не знає, хто і за що дійсно несе відповідальність і яким чином приймаються рішення. Таким чином, бюрократизм М. Крозьє вважав важливою дисфункцією бюрократії, що неодмінно проявиться в будь-якій організації та будь-якій країні.

Великий внесок у критику теорії бюрократії вніс американський економіст Людвіг фон Мізес (1881 – 1973 рр.). Він зазначав, що «не може бути ніякого сумніву в тому, що ця бюрократична система по суті своїй є антиліберальною, недемократичною і неамериканською, що вона суперечить духу і букві Конституції і що вона копіює тоталітарні методи Сталіна і Гітлера. Вона проникнута фанатичною ворожістю до вільного підприємництва і приватної власності. Вона паралізує бізнес і знижує продуктивність праці. Бездумно витрачаючи гроші, вона розбазарює багатство нації. Вона неефективна і марнотратна. Хоча свою діяльність вона називає плануванням, у неї немає певних планів і цілей. Вона не єдина і неоднорідна: різні бюро і агентства переслідують взаємовиключні цілі. Результатом є розпад усього соціального механізму виробництва і розподілу»¹. У той же час дослідник стверджував, що бюрократія є лише наслідком і властивістю політичної системи. «Це правда, що посадові особи є

¹ Мізес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. Москва : Дело, Catallaxy, 1993. С. 48.

вже не слугами громадян, а свавільними панами і тиранами. Але в цьому винна не бюрократія. Це результат нової системи правління, яка обмежує свободу індивіда самостійно вести свої справи і покладає все більше і більше обов'язків на державу. Звинувачувати слід не бюрократію, а політичну систему», – стверджував Людвіг фон Мізес¹.

Вельми цікавий підхід до аналізу бюрократії запропонував У. Нісканен (1933 – 2011 рр.). Головне питання, поставлене У. Нісканеном, полягало в такому: що максимізують бюрократи, якщо вони взагалі максимізують щонебудь? І його відповідь полягала в тому, що бюрократ, як і будь-яка людина, максимізує власну корисність. У. Нісканен як економіст будував свою теорію поведінки бюро за аналогією з теорією фірми. Якщо фірма максимізує прибуток, то бюрократ намагається максимізувати свою заробітну платню, службові привілеї, соціальний статус, владу².

Великим досягненням у теорії бюрократії стала розпочата Г. Таллоком (1922 – 2014 рр.) і Е. Крюгер (народ. у 1934 р.) розробка теорії політичної ренти. Ренто орієнтована поведінка в економіці, за їх оцінкою, є діяльність індивідуумів, організацій або фірм, спрямована на отримання вигод шляхом маніпулювання законодавчими або економічними умовами, а не шляхом виробництва і продажу товарів або послуг. Таким чином, за їх оцінками, всі бюрократи прагнуть збільшити розмір бюджету своєї організації, покращуючи тим самим і свій добробут³.

Отже, проведений аналіз дозволив виділити п'ять основних етапів розвитку наукової думки про бюрократію. При цьому кожен наступний етап характеризувався запереченням попереднього. Період ідеалізації бюрократизації змінювався періодом її жорсткої критики, і навпаки, період критики змінювався етапом підкреслення її заслуг та виділенням переваг. Узагальнення результатів наукових досліджень наведено в таблиці 1.1.

¹ Там само. С. 74.

² Нісканен В. А. Особая экономика бюрократии. *Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор*. Т.4. Санкт-Петербург : Экономическая школа. 2004. С. 477–493.

³ Tullock G. Dynamic Hypothesis on Bureaucracy. *Public Choice*. 1974. Vol. 19. PP. 127–131.

Далі хочемо представити зміст цих соціальних феноменів через застосування системи соціальної дії, яка була запропонована американським соціологом Т. Парсонсом у роботі «Структура соціальної дії» (1937 р.). На його думку, соціальний акт відбувається тоді, коли виконанні необхідні передумови, коли наявні колективні ціннісні стандарти і коли є «актор» для того, щоб здійснити саму дію¹.

Таблиця 1. 1

Етапи еволюції розгляду феномену бюрократії

№ з/п	Підходи до визначення бюрократії	Автор	Історичний період	Риси бюрократії
1	Бюрократія – носій загального інтересу	Г. Гегель	початок XIX ст.	Професійна підготовка, управлінська культура, об'єктивність («неупередженість») у веденні справ
2	Бюрократія – ворог свободи і демократії, паразит на тілі суспільства	К. Маркс, А. де Токвіль, Дж. Міль,	Сер. – кін. XIX ст.	Відірваність від людей та їх інтересів, формалізм, рутинний характер діяльності, перешкоджання розвитку особистості і суспільства,
3	Бюрократія – раціональна, форма управління, ефективний інструмент виконання політичних рішень	М. Вебер, В. Вільсон Р. Міхельс	Поч. XX ст.	Точність, дисципліна, компетентність, надійність, політичний нейтралітет
4	Бюрократія – складова політичної системи суспільства	Т. Парсонс, Д. Істон, Р. Мертон	Сер. XX ст.	Виконання важливих управлінських функцій, але інертність, негнучкість, відсутність зв'язку із суспільством
5	Бюрократія – гальмо прогресивного розвитку суспільства, «держава в державі», яка працює виключно на себе	Л. фон Мізес М. Крозьє, У. Нісканен, Г. Таллок, Е. Крюгер	Кін. XX ст.	Повільність, рутинність, ускладненість процедур прийняття рішень, неефективність, марнотратство, користолюбство

Тут актор є лише однією зі складових соціальної дії, його присутність носить акцидентальний характер, тобто будь-хто за тих самих умов міг би здійснити таку дію. Головне, щоб у суспільстві була готовність до неї,

¹ Парсонс Т. О структуре социального действия. Москва : Академический Проект, 2000. С. 174.

потенціал якої набув інструментального характеру. Відтак, не дія підпорядкована акторові, а актор – дії, передумовами якої виступають чотири компоненти: інструментальне, консумарне, внутрішнє і зовнішнє (рис. 1).

Система дії за таким підходом відбиває зовнішні зв'язки і намагається досягнути стану, який може стати засобом встановлення відносин між системою і зовнішнім середовищем. На думку Т. Парсонса інструментальне позначає засоби дії, а консуматорне – задовільний стан, який має бути досягнутий або стан досягнення відповідної цілі. Якщо інструментальні орієнтації віддзеркалюють майбутнє, – пише вчений, то консуматорні орієнтації належать до теперішнього часу¹. Іншими словами, дія має забезпечувати досягнення задовільного стану системи, інакше така дія не буде реалізована. Система інтегрує дію і, відповідно, акторів, забезпечуючи при цьому задоволення відповідних комбінацій.

	Інструментальне	Консуматорне
Внутрішнє (ситуація людини)	L	I
Зовнішнє	A	G

Рис. 1. Система дії в загальній парадигмі ситуації людини

A – адаптація, G – цілеполягання (Goal Attainment), I – інтеграція, L – підтримка латентного зразка (Latent Pattern Maintenance)

Перший квадрат відбиває внутрішню ситуацію людини і є своєрідним «поведінковим організмом», за яким розкривається культурологічна основа соціальної дії. У ситуації бюрократії культурна система людина характеризується емоційною відданістю, вірою в абсолютну значимість порядку в якості вираження найвищих непорушних цінностей (моральних,

¹ Парсонс Т. О структурі соціального діяння. Москва : Академічний Проект, 2000. С. 271.

естетичних або будь-яких інших). Така віра забезпечує підтримку легітимності, яка гарантується тим, що будь-яке відхилення зустрине в межах певного кола осіб загальний і відчутний осуд. *Наступний квадрат* – це досягнення цілі, тут зібрані суб'єктивні функції. Дана позиція передбачає консуматорні прагнення суб'єкта, за яких суб'єкт перетворюється в контролера задовільного стану соціальної дії. Інакше кажучи, орієнтація на зовнішні вектори, які в ситуації бюрократії характеризуються соціальними передумовами. До них можна віднести такі соціальні закономірності, як: владні повноваження та відповідальність визначаються посадою, а не персональними якостями; управлінські рішення базуються виключно на підставі формальних норм і правил; підходи до управління незмінні у часі; влада документів над ініціативою; розподіл відповідальності за рівнями управління, чим вище рівень, тим більша відповідальність; закрита система, обмежена комунікація із зовнішнім середовищем та ін. У межах *третього квадрату* комбінуються консуматорні та внутрішні орієнтири, зв'язки, функції, критерії тощо. Їх поєднання формує поведінкові передумови, інакше кажучи соціальні кліше за допомогою яких здійснюється адаптація суб'єкта до умов самої системи. У нашому випадку такими соціальними кліше виступають правила поведінки: чіткий розподіл обов'язків, жорстка ієрархія управління, емоційна нейтральність, негативне ставлення до змін; орієнтація на діяльність, а не результат, слабка мотивація до змін, одноосібне прийняття управлінських рішень; підкорятися тільки об'єктивним (на противагу суб'єктивним вимогам) службовим обов'язкам; просуватися на службі згідно з незмінною чиновницькою ієрархією; працювати за контрактом, тобто на основі вільного і відкритого відбору; мати професійну кваліфікацію, підтверджену «в найбільш раціональному разі» за допомогою певного іспиту або засвідчену дипломом; оплачуватися за допомогою постійного грошового утримання та ін. Нарешті, *останній квадрат*, за допомогою якого забезпечується підтримка латентного зразка поведінки. На цьому рівні

розташована особистісна система із відповідним набором політик, у нашому випадку йдеться про рольові комбінації поведінки актора. Тут варто зауважити, що в умовах бюрократії, бюрократизм виступає лише як один із можливих варіантів рольових ситуацій поведінки актора. Тобто, актор може діяти за моделлю раціональної бюрократії, а саме його соціальна активність заснована на вірі в святість традицій і авторитет правил, що забезпечує суворе дотримання формальних процедур і регламентів, недопущення особистого «присвоєння» місця служби. В інший спосіб його соціальна дія може описуватись моделлю авторитарної бюрократії, бути підпорядкована суворому службовому контролю, що передбачає необхідність письмової фіксації пропозицій та прийнятих рішень, постанов і розпоряджень, свою службу у цьому разі актор сприймає єдиною або принаймні головною професією. Зворотною рольовою ситуацією або моделлю є бюрократизм, така ситуація виникає за умов своєрідної комбінації консуматорних і внутрішніх орієнтирів. У такій ситуації наполягаємо на тому, що подібна асиметрія можлива за умов домінування двох тригерів – асоціально-іраціональної форми поведінки або прагнення до особистого зиску. Відтак, ми поділяємо бюрократизм на сумлінний та користолюбний, перший характеризується асоціально-іраціональною формою управлінської діяльності, заснованою на завідомо неправомірному перешкоджанні реалізації прав і законних інтересів громадян або організацій, другий – свідомому прагненні за рахунок надмірної формалізації процедур і правил до отримання особистого зиску (рис. 2).

Як зазначалось в обґрунтуванні актуальності теми дослідження, спробуємо з'ясувати роль і місце бюрократії/бюрократизму в сучасних теоріях/моделях суспільного управління. Передуючи цьому аналізу, знов повернемося до актуальності, у якій не випадково згадували про теорію автопоезіса. Теорія автопоезіса була розроблена чилійським біологом Умберто Мотурано (1970 р.), ключова ідея цієї теорії полягає в тому, що

автор застосовує циклічність, що спостерігається у відтворювальних процесах, до методології епістемологічної, когнітивної теорії. Система може відтворювати нові операції тільки через мережу своїх власних операцій, – зазначає вчений¹. Система характеризується операційною закритістю і сама себе відтворює. Відтак, вона не тільки відбудовує свої власні елементи і зв'язки між ними на кшталт розвитку штучного інтелекту, а й забезпечує автономність внутрішнього функціонування.

Ідею автопоезіса дуже активно розвиває Н. Луман у своїй роботі «Ведення до системної теорії» (1991 р.). задля обґрунтування структурної взаємообумовленості соціальних систем: «В соціологічній літературі, у якій заперечується запозичення цього поняття теорією соціальних систем, існує уявлення про те, що тут йдеться про біологічну метафору, яка безконтрольно, а можливо, із консервативним контекстом переноситься на соціальні системи... Я думаю, що поняття автопоезіса є недооціненим і переоціненим одночасно. Недооціненим є радикальність самого підходу. Це поняття відкриває нові обрії для конкретного аналізу, для наступних гіпотез або задля комплексного використання додаткових понять. Переоціненим можна вважати універсальність цієї теорії»².

<u>Культурна система</u>	<u>Соціальна система</u>
- емоційна відданість;	- владні повноваження та відповідальність визначаються посадою, а не персональними якостями;
- віра в абсолютну значимість порядку в якості вираження найвищих непорушних цінностей (моральних, естетичних або будь-яких інших);	- управлінські рішення базуються виключно на підставі формальних норм і правил;
- віра в залежність блага і спасіння від збереження даного порядку;	- підходи до управління незмінні у часі;
- легітимність гарантується можливістю того, що будь-яке	- влада документів над ініціативою;

¹ Maturana H. Autopoiesis // Autopoiesis: A theory of living organization. New York : North Holland, 1981. P. 21.

² Луман Н. Введение в системную теорию / под ред. Дирка Беккера ; пер. з нем. К. Тимофеева. – Москва : Логос, 2007. С. 118-119.

<p>відхилення зустріне в межах певного кола людей загальний і відчутний осуд;</p> <ul style="list-style-type: none"> - легітимність гарантується можливістю (морального або фізичного) примусу, що здійснюється особливою групою людей 	<ul style="list-style-type: none"> - розподіл відповідальності за рівнями управління, чим вище рівень, тим більша відповідальність; - закрита система, обмежена комунікація із зовнішнім середовищем
<p style="text-align: center;"><u>Поведінкова система</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - чіткий розподіл обов'язків, жорстка ієрархія управління, емоційна нейтральність, негативне ставлення до змін; - орієнтація на діяльність, а не результат, слабка мотивація до змін, одноосібне прийняття управлінських рішень; - підкорятися тільки об'єктивним (на противагу суб'єктивним вимогам) службовим обов'язкам; - просуватися на службі згідно з незмінною чиновницькою ієрархією; - працювати за контрактом, тобто на основі вільного і відкритого відбору; - мати професійну кваліфікацію, підтверджену «в найбільш раціональному разі» за допомогою певного іспиту або засвідчену дипломом; - оплачуватися за допомогою постійного грошового утримання; - керувати на основі формалізованої знеособленості: ідеальний чиновник управляє своєю справою «без поваги до особистості» формально однаково для «кожного» 	<p style="text-align: center;"><u>Особистісна система</u></p> <p><i>Раціональна бюрократія</i> – віра в святість традицій і авторитет правил, суворе дотримання формальних процедур і регламентів, недопущення особистого «присвоєння» місця служби.</p> <p><i>Авторитарна бюрократія</i> – підпорядкування суворому службовому контролю, необхідність письмової фіксації пропозицій та прийнятих рішень, постанов і розпоряджень, сприйняття своєї служби єдиною або принаймні головною професією.</p> <p><i>Сумлінний бюрократизм</i> – асоціально-іраціональна форма управлінської діяльності, заснована на завідомо неправомірному перешкоджанні реалізації прав і законних інтересів громадян або організацій на основі невинуватого, детермінованого суб'єктивними інтересами, іраціонального ускладнення або використання управлінських процедур в суперечності з їх правовими нормами та соціальним призначенням.</p> <p><i>Користолюбний бюрократизм</i> – свідоме прагнення за рахунок надмірної формалізації процедур і правил до отримання особистого зиску</p>

Рис. 2. Бюрократична система в загальній парадигмі соціальної дії

Чому саме ця теорія була обрана нами задля проведення порівняльного аналізу суспільних систем управління та з'ясування ролі і місця бюрократії/бюрократизму в них. Саме тому, що, на нашу думку, суспільні системи управління як і будь-які соціальні системи розвиваються циклічно, відтворюючи або видозмінюючи наявні соціальні патерни. Такими соціальними патернами виступають загальні принципи побудови суспільних систем управління, які, з одного боку, є відкриті, а з іншого – закриті, видозмінні і незмінні, залежні і незалежні одночасно. Операційна закритість цих систем, за Н. Луманом, обумовлена каузальністю їхньої природи. І якщо дотримуватись цієї тези, то теорія раціональної бюрократії М. Вебера, що була покладена в основу традиційної моделі суспільного управління (Old Public Management), відбивається і в наступних моделях, лише видозмінюючи певні патерни. Нічого не виникає з нічого, і ніщо не зникає, не переходячи в іншу форму – фундаментальний принцип збереження енергії (перше начало термодинаміки) діє і для соціальних систем. Знову ж таки, за браком місця наведемо лише результати аналізу у вигляді аналітичної таблиці, у якій порівняємо найбільш поширені системи суспільного управління (Old Public Management, Public management, New Public Management, Good Governance). Уважаємо, цього буде достатньо задля наочної демонстрації висунутої нами гіпотези (табл. 1.2).

Отже, перш за все, хочемо показати, що бюрократизм є лише своєрідною дією актора (або ситуацією) і така дія/ситуація обумовлена відповідними соціальними патернами. Не виникає сумнівів у тому, що прояви бюрократизму спостерігаються в будь-яких системах суспільного управління, навіть тих, які знайшли своє поширення в найбільш розвинутих країнах світу. Задля підтвердження цього факту не будемо наводити додаткову аргументацію, адже це твердження набуло значення аксіоматичного. Якщо це так, то навіщо було наводити загальні принципи

побудови систем суспільного управління і показувати їх взаємоперехід і обумовленість?

Таблиця 1.2

Автопоезісна обумовленість систем суспільного управління

№ з/п	Загальні принципи побудови Old Public Management	Public management	New Public Management	Good Governance
1	Чіткий розподіл обов'язків, організаційна ієрархія як умова фінансової та адміністративної ефективності	Зберігається без змін	Функціональний розподіл обов'язків, гнучкі системи управління	Мережений розподіл обов'язків, адаптивні системи управління
2	Орієнтація на діяльність	Орієнтація на ефективність	Орієнтація на суспільну послугу	Орієнтація на суспільну потребу
3	Одноосібне прийняття управлінських рішень	Зберігається без змін	Колегіальне прийняття рішень	Прийняття рішення на принципах громадського консенсусу
4	Наявність єдиного керуючого центру управління як необхідна передумова її ефективності і відповідальності	Зберігається без змін	Децентралізація владних повноважень	Суб'єкт-суб'єктна модель керуючого впливу
5	Відокремлення управління від політики	Зберігається без змін	Зберігається без змін	Зберігається без змін
6	Наявність гарної адміністрації як необхідна передумова модернізації людської цивілізації і досягнення благополуччя	Зберігається без змін	Зберігається без змін	Зберігається без змін
7	Корпоративність, операційна закритість	Зберігається без змін	Відкритість на принципах конкурентності	Відкритість на принципах транспарентності

Відповідь на це запитання повертає нас до рис. 2, на якому в розгорнутому вигляді показана бюрократична система в загальній парадигмі соціальної дії. Отже, бюрократизм виступає одним із поведінкових проявів актора, і задля реалізації цих проявів мають скластись відповідні передумови (інструментальні, консуматорні, внутрішні і зовнішні), наші фактори чотирьох квадратів мають інтегруватись у фактор сукупної системи дії. І, якщо говорити про те, що прояви бюрократизму знаходять своє місце в різних системах суспільного управління, навіть найбільш розвинутих, то виникає наступне запитання: звідки з'являються необхідні для цього передумови соціальної системи дії? Відповідь може бути лише одна: ці передумови або прото-форми нікуди не зникали, вони були присутні на латентному рівні (підтримка латентного зразку за Т. Парсонсом) і за певних обставин склали відповідний каркас соціальної поведінки.

1.2 Бюрократизм: сучасні концепції та підходи

Розглядаючи феномен бюрократизму, необхідно відзначити факт багатозначності і невизначеності трактувань або підміну і ототожнення даного поняття бюрократією в багатьох енциклопедичних словниках. Так, наприклад, в Енциклопедичному словнику з державного управління бюрократизм визнається синонімом бюрократії і визначається як:

- відчуження державного апарату стосовно суспільства;
- перетворення засобів адміністративної діяльності на самоціль;
- неефективна, надмірно формалізована система управління з притаманною їй канцелярщиною, бездушністю, рутиною, службовою тяганиною¹.

У Великому тлумачному словнику української мови бюрократизм теж розглядається як бюрократія, що характеризується як канцелярщина, зневага до суті справи заради додержання формальностей та як система управління, що відірвана від народу².

Отже, бюрократизм, з одного боку, виступає синонімом бюрократії, а з іншого – певним негативним явищем, що має такі ознаки, як відірваність від суспільства, канцелярщина, неефективність.

У той же час автори більшості сучасних словників та енциклопедій упускають, на наш погляд, як мінімум дві суттєві обставини:

1) феномен бюрократизму, в якому би контексті він не розглядався, знаходить свій предметний прояв у конкретному акті соціальної поведінки;

2) історично «бюрократизм» знаходиться в безпосередньому зв'язку з функціонуванням держави, а отже, повинен інтерпретуватися, головним чином, у зв'язку з діяльністю органів влади. Іншими словами, будь-який прояв бюрократизму у сфері публічного управління є, з одного боку, актом, а

¹ Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. 2011. С. 55.

² Бусел В. Т. Великий тлумачний словник української мови. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун». 2005. С. 105.

з іншого – наслідком, проявом у практичній площині обраної моделі діяльності органів публічного управління.

Природа бюрократизму в системі публічно-управлінських відносин обумовлена безліччю причин об'єктивного і суб'єктивного характеру. Усі вони в своїй сукупності так чи інакше зумовлюють генезис і розвиток негативних проявів ірраціональної управлінської поведінки бюрократії.

Так, до об'єктивних чинників бюрократизму, насамперед, відноситься соціально-економічні, політичні, правові, організаційні та інші причини. До них також можна віднести фактичну безальтернативність бюрократії як ключового елемента в системі публічної влади, відсутність належного контролю за адміністраторами з боку представників громадянського суспільства (які більше схильні до контролю над політиками), монополізм держави на у певних сферах діяльності тощо.

При цьому в системі об'єктивних чинників бюрократизму у сфері публічного управління основними є ті з них, які безпосередньо належать до інституційної складової функціонування бюрократії, впливають із сутності і природи самої держави. З цієї точки зору історично визначальною, «генетичною» для проявів бюрократизму соціально-політичною основою виступає перш за все саме організаційно-правове забезпечення діяльності держави, яка володіє спеціальним апаратом управління, уособленням якого і є бюрократія.

Таким чином, бюрократизм багато в чому детермінується саме монопольним функціонуванням держави і особливим у зв'язку із цим становищем бюрократії, що детермінує публічно-управлінський процес. Монопольне функціонування інституту держави як факт соціальної, економічної та політичної реальності має негативний вплив тому, що в умовах відсутності альтернативи бюрократії і відповідних форм контролюючого впливу на її поведінку остання може набувати характеру відчуженої від суспільства сили, функціонування якої буде

супроводжуватися негативними інституційними витратами.

Істотним інституціональним фактором детермінації бюрократизму виступає сам державно-управлінський процес, що історично має надмірно формалізований характер. При цьому саме в рамках надмірно заформалізованого характеру технології здійснення управлінської діяльності вирішальне значення для розвитку бюрократизму в системі публічно-управлінських відносин має право особистого (адміністративного) розсуду бюрократії, що вже має і суб'єктивний підтекст.

Бюрократизм у сфері публічного управління детермінується й іншими суб'єктивними факторами (вплив колективу, оточення, некомпетентність, непрофесіоналізм тощо), які в сукупності з низкою об'єктивних передумов виконують роль каталізатора негативних асоціально-іраціональних форм бюрократичної поведінки. Серед суб'єктивних чинників відтворення бюрократизму можна розглядати наявність у багатьох представників бюрократії такого типу світогляду, який характеризується переконаністю в безкарності, вседозволеності, що породжується відсутністю будь-яких форм юридичної відповідальності за акти бюрократизму (так зокрема, важко довести такі ознаки бюрократизму, як тяганина, неповажне ставлення до людини тощо).

У зв'язку з цим варто зазначити, що результатом управлінської роботи бюрократії виступають юридично значимі дії (нормативно-правові акти, дозволи, ліцензії, рішення тощо), які виступають в якості «особливого товару» у сфері послуг. Бюрократія в цьому сенсі є монополістом-виробником у виробництві даного «товару», а фізичні та юридичні особи, які мешкають на певній території, – його споживачами. З цих позицій, коли виникає питання про реалізацію суб'єктивних прав або інтересів громадян за допомогою звернення до відповідного представника бюрократії, вони виявляються в ролі клієнтів – споживачів даного «товару». Бюрократія в такому положенні разом із посадовим окладом має можливість «годуватися

від справ» в процесі управління справами клієнтів, наприклад, економічно зацікавлених у її «особливому товарі». В умовах, коли доходи (зарплата) бюрократії не задовольняє її потреби, бюрократія не позбавлена схильності використовувати займане нею положення в особистих цілях. Такі ситуації можуть, наприклад, мати місце при зверненнях громадян щодо отримання ними ліцензії на заняття підприємницькою діяльністю, відкриття приватного підприємства, отримання виписки з архіву і в інших подібних випадках. А оскільки «виробництво» послуг у сфері публічного управління – виняткова прерогатива бюрократії, остільки і результати цього «виробництва», і якість послуг у багатьох випадках цілком залежать від особистого (адміністративного) розсуду бюрократії, зловживання яким може служити засобом лобіювання її власних економічних інтересів за допомогою бюрократичного перешкоджання (блокування) реалізації прав і інтересів громадян. Це свідчить про те, що природа бюрократизму величезною мірою обумовлюється соціальними факторами, серед яких визначальне значення мають суб'єктивні інтереси самих бюрократів, недооцінювати які недоречно. У цьому зв'язку важливо приділити особливу увагу ролі та значенню саме суб'єктивних інтересів у механізмі детермінації бюрократизму.

Структура інтересу бюрократії включає в себе дві групи соціальних інтересів: корпоративні та особисті. У змістовному плані корпоративні і особисті інтереси різноманітні. Корпоративний інтерес може полягати в прагненні розширити сферу свого впливу, зберегти себе як цілісність, або в прагненні уникнути відповідальності і разом з тим впливати на соціально значущі процеси.

Значимість корпоративного інтересу визначається перш за все його політичним характером. Останній зумовлює його інтегрованість і цілісність, що підкріплюється принципом централізації і субординації функціонування бюрократії. Втілюючи на практиці державну політику, бюрократія консолідується в рамках єдиної корпоративної системи органів влади на

основі спільності політичних інтересів, які реалізуються в рамках або у формі корпоративних інтересів. При цьому зміст корпоративного інтересу поряд з єдиними «централізованими» інтересами включає як відомчі, так і місцеві інтереси. Однак у більшості випадків корпоративний інтерес виступає концентрованим виразом економічних інтересів бюрократії.

До сфери особистих інтересів бюрократії можуть бути віднесені, разом з іншим, вигоди як матеріального, так і нематеріального характеру. Серед останніх, наприклад, можуть бути названі прагнення «працювати» з мінімальними для себе психофізичними витратами, включаючи і небажання брати на себе відповідальність за управлінські рішення; прагнення скоріше закінчити справу, а також інша особиста зацікавленість.

Прихильність бюрократії до корпоративного інтересу пояснюється тим, що основна маса державних службовців «не може не думати про благо суспільства, ігноруючи особисті інтереси»¹. А особисті інтереси реалізуються через займані посади в державному апараті.

«Апарат дає всі (в тому числі і владу над самим апаратом) тим, хто також віддає йому все і чекає від нього все, тому що поза апаратом такі люди не мають нічого або майже нічого»². За таких умов «система, заснована на груповому егоїзмі, зберігає тих, хто підпорядковує йому свої інтереси і вчинки ...»³. Ось чому бюрократія так обожнює «особливий (корпоративний) інтерес», «відстоюючи» який вона забезпечує умови свого соціального самоствердження.

Маючи владу, здійснюючи особливу функцію, не позбавлений соціальних потреб окремий представник бюрократії має широкі можливості і для реалізації своїх власних інтересів, включаючи влаштування власного (в тому числі і матеріального) благополуччя. А оскільки «практичних

¹ Ильин В. И. Бюрократизм как социальный феномен. *Бюрократизм и самоуправление: Межвуз. сб. науч. тр. Сыктывкар. СГУ*, 1990. С. 26.

² Мазур Н. О. Використання методу «360 градусів» для оцінювання робітників виробничих підприємств. *Соціально-трудова відносина: теорія та практика : зб. наук. Пр.* Київ : КНЕУ, 2011. № 1. С. 86.

³ Оболонский А. В. Бюрократия и государство. Москва, 1996. С. 36.

можливостей для реалізації своїх групових інтересів у апарату, через його місце в системі управління суспільством, мабуть, більше, ніж у будь-якої іншої соціальної групи»¹, оскільки прихильність «особливому» корпоративному інтересу для чиновника-бюрократа виступає умовою можливості реалізації його власних інтересів. І тому є одним із факторів, який так чи інакше визначає характер його бюрократичної поведінки в системі управлінських відносин.

Причому, чим більше можливостей дає прихильність корпоративному інтересу для реалізації власних інтересів бюрократії, тим більше цей «особливий інтерес» у необхідних випадках захищається і ототожнюється із загальним інтересом. Таким чином, бюрократія, використовуючи своє положення, причетність до влади, висуває на перший план свої інтереси, відтісняючи на другий план устремління інших громадян і соціальних груп.

Іншими словами, бюрократія здійснює діяльність щодо управління публічними справами, керуючись міркуваннями власної вигоди. Уся увага бюрократії зосереджується на неухильному дотриманні формальної сторони справи, що забезпечує видимість її роботи. Формальні правила дотримуються тією мірою, якою це може забезпечити її особисті або корпоративні інтереси. У такому випадку не виключена фетишизація діяльності, за якій в кращому випадку посадові обов'язки виконуються оскільки, оскільки це відповідає формальній (зовнішній) стороні управлінської процедури. Справжня ж мета (загальний інтерес) публічного управління залишається за межами свідомості, поза рефлексії бюрократії.

Бюрократичний парадокс у сфері публічного управління в тому і проявляється, що зовні об'єктивно «прагнення бюрократії до ефективності звертається в дефективність, а послідовний раціоналізм стає

¹ Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия. США. Англия. Австралия. Москва : Дело, 2002. С. 97.

іраціональністю»¹, яка виступає ознакою бюрократизму. Іншими словами, діяльність раціонально організованої системи управління на основі формальних процедур під впливом суб'єктивних інтересів бюрократії трансформується і зводиться до рівня, коли ця зовні раціональна діяльність стає іраціональною за формою і асоціальною за характером.

Таким чином, бюрократизм має антисоціальний характер саме тому, що в діяльності бюрократії, яка підлягає впливу її власних інтересів, превалює тенденція до самообслуговування цих інтересів на шкоду загальному інтересу, забезпечення якого і покликана служити бюрократія. Підпорядкування загального інтересу і, отже, інтересів державної служби власним (корпоративним або особистим) інтересам бюрократії становить суть *асоціально-іраціональної* деформації бюрократичної діяльності.

У зв'язку з цим можна стверджувати, що ступінь впливу власних інтересів бюрократії на публічно-управлінський процес може виступати в якості показника рівня бюрократизації суб'єкта управління. Іншими словами, ступінь бюрократизації публічного управління прямо пропорційний ступеню впливу егоїстичних інтересів бюрократії на публічно-управлінський процес, а також ступеню відчуження громадян країни від процесу державного управління.

З огляду на викладений аспект проблеми не можна не відзначити і той незаперечний факт, що саме монополізм держави як об'єктивна передумова знаходиться в основі поширення бюрократизму у сфері публічного управління. Іншими словами, перетворення професійного управління в бюрократичне пов'язано з монополізацією управлінської функції, що в свою чергу породжує відчуження суспільства від влади.

В умовах, коли викликаний до життя потребами суспільного розвитку апарат держави втрачає якості соціально значущого органу і, відриваючись

¹ Скрипнюк В. М. Бюрократизм в системі державного управління та правовий механізм його подолання : дис... канд. юрид. наук : 23.00.02. Одеса, 1999. С. 22.

від суспільства, стає ворожою для нього, залежність держави від суспільства заміщується станом відчуженості суспільства від найважливіших управлінських інститутів (відчуженням суспільства від влади). Така деформація системи управління, на думку окремих вчених, по суті проявом феномена бюрократизації¹. Її негативний наслідок проявляється в тому, що у зв'язку з цим блокується сама можливість забезпечення високого рівня ефективності державного управління. Також зазначимо, що бюрократизація публічно-управлінського процесу і бюрократизм, породжуючи в людей почуття безсилля перед свавіллям влади, можуть викликати зростання інертності і аполітичності громадян, а в деяких випадках і агресивності, що може сприяти виникненню в суспільстві революційної ситуації.

Бюрократизм негативно відбивається і на авторитеті публічного управління, на ставленні суспільства до держави. Це знаходить свій прояв у кризі суспільно-політичної і правової свідомості, негативно відбивається на рівні політичної, правової та загальногромадянської культури. Політико-правові погляди громадян у результаті розростання бюрократизму управлінського апарату змінюються в напрямку його критики, негативного ставлення до нього і ігнорування. Такими є деякі з численних негативних наслідків поширення бюрократизму в публічному управлінні.

Таким чином, монопольне функціонування бюрократії, маючи своїм негативним наслідком тенденцію самовідчуження і відрив від суспільства, сприяє поширенню бюрократизму, що, в свою чергу, виступає каталізатором політико-управлінського відчуження суспільства. У цьому сенсі бюрократизм є елементом процесу відчуження, оскільки саме завдяки бюрократизму здійснюється відокремлення державного апарату від суспільства.

Таким чином, бюрократизм як явище локалізується і відтворюється

¹ Ильин В. И. Бюрократизм как социальный феномен. *Бюрократизм и самоуправление: Межвуз. сб. науч. тр. Сыктывкар. СГУ, 1990. С. 27.*

переважно у сфері публічного управління і зумовлений значною мірою монополізацією функції публічного управління. У зв'язку з цим доцільним є підхід щодо дослідження бюрократизму з точки зору його «генетичного» зв'язку з діяльністю посадових осіб органів публічного управління. При цьому до сфери публічно-управлінської діяльності бюрократії можна віднести всю сукупність суспільних відносин, в рамках яких здійснюється її багатогранна управлінська діяльність щодо реалізації публічної влади.

Відзначимо, що будь-яка публічно-управлінська діяльність бюрократії здійснюється в межах певних політико-адміністративних *форм і процедур*, від яких багато в чому, на наш погляд, залежить результативність публічно-управлінського процесу, характер якого може бути як прогресивним і соціально значущим, так і регресивним, й асоціальним.

Одним із ключових з точки зору розуміння сутності бюрократизму є поняття *форм публічно-управлінської діяльності*. У науковій літературі форми публічно-управлінської діяльності визначаються як «дії органів влади, які можуть відповідним чином бути згруповані, тобто зведені в певні однорідні групи за ознакою загальності чи подібності їх зовнішнього вияву¹. Відповідно, форми можна представити як *певний спосіб здійснення публічно-управлінської діяльності*.

У науковій літературі розрізняються такі основні форми публічно-управлінської діяльності, як видання нормативних актів управління; видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій². При цьому загальновизнаною є така класифікація форм публічно-

¹ Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2007. С. 99.

² Наприклад: Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.; Оруджев Р. Электронное гражданское общество URL: http://www.socreklama.ru/analytics/list.php?ELEMENT_ID=5032&SECTION_ID=122&phrase_id=19321 <http://www.zerkalo.az/2014/elektronnoe-grazhdanskoe-obshhestvo/>; Цветков В. В. Демократія-Управління-Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства. Київ : Інститут держави і права ім. В. І. Корещького НАН України, 2001. 248 с.

управлінської діяльності: правові і неправові¹.

Форми здійснення публічно-управлінської діяльності проявляються в юридично значимих владних діях – актах управління. Вони виступають логічним наслідком – результатом політико-правової форми здійснення публічно-управлінської діяльності. Сюди слід віднести, наприклад, дії щодо видання індивідуально-правових актів, пов'язаних із реалізацією суб'єктивних прав (надання дозволу, відведення земельної ділянки тощо), а також дії з притягнення до адміністративної відповідальності (накладення штрафу, позбавлення спеціального права тощо). Значимість розглянутого аспекту полягає в тому, що акти управління виступають в якості одного з найважливіших засобів, за допомогою яких здійснюється публічно-управлінський процес.

До неправових форм належить здійснення організаційно-технічних дій у повсякденній роботі органів публічного управління, які не регулюються чинним законодавством, зокрема, ті, які приймаються на особистий розсуд. Це, проте, не означає, що елемент особистого розсуду абсолютно відсутній у рамках правових форм здійснення публічно-управлінської діяльності.

Так, наприклад, позбавляючи громадянина, винного в правопорушенні, права на керування автотранспортним засобом уповноважена посадова особа, керуючись правом адміністративного розсуду, має право обрати відповідно мінімальний або максимальний терміни даного покарання, що передбачені санкцією правової норми за одне і те ж адміністративне правопорушення. Під час відведення земельної ділянки зацікавленій особі уповноважений з даного питання чиновник, керуючись правом адміністративного розсуду в різних випадках може застосувати різні норми надання земельних ділянок. Таким чином, керівник, діючи в межах запропонованих процедур, у той же час вільний у виборі особистої позиції щодо конкретного питання. Отже, елемент

¹ Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2007. С. 99.

особистого розсуду завжди має місце в публічно-управлінській діяльності.

Значимість розглянутого аспекту полягає в тому, що бюрократія, маючи право особистого розсуду, може суттєвим чином впливати на процес реалізації управлінських рішень, привносячи елемент суб'єктивізму і ірраціоналізму не тільки у власну управлінську діяльність, але і в публічно-управлінський процес у цілому. Наслідком зловживання особистим розсудом є ущемлення чи обмеження прав і законних інтересів громадян, наприклад, може мати місце у відносинах з приводу реалізації норм права з відносно визначеною диспозицією, в яких реалізація прав і свобод громадян поставлена в залежність від розсуду чиновників, уповноважених здійснювати правозастосовну діяльність. Як наслідок – бюрократія може діяти диференційовано, коли в одному випадку диспозиція правової норми, яка декларує певне право громадянина, реалізується повною мірою, а в іншому випадку – залишається нереалізованою під впливом особистого розсуду. У результаті нівелюється поняття соціальної справедливості і зменшується довіра суспільства до органів влади.

Таким чином, до неправових форм публічно-управлінської діяльності можна віднести такі акти «адміністрування», які не тільки не врегульовані правовими нормами, але й асоціальні за своїм характером. Одним із таких різновидів негативних неправових форм здійснення публічно-управлінської діяльності можна розглядати і бюрократизм, прояви якого, будучи асоціальними за характером, тим не менш, як правило, не охоплюються санкціями існуючих правових норм.

При цьому важливим є той факт, що згідно з більшістю сучасних наукових розробок, бюрократія і весь апарат публічного управління покликаний вирішувати завдання задоволення суспільних потреб і виступати посередником у процесі реалізації різноманітних інтересів націй, класів, колективів, а також суб'єктивних прав і законних інтересів громадян. Вони у своїй сукупності утворюють той суспільно необхідний інтерес, який в

інтегрованому вигляді втілений у цілі публічного управління як «загальний інтерес»¹. «Задоволення потреб суспільства, – зазначає Н. Р. Нижник, – є кінцевою метою державно-управлінської діяльності»². «Для суб'єкта управління саме їх реалізація є прояв загального інтересу»³. У зв'язку з цим зрозуміло, наскільки важливою і винятковою є роль бюрократії в забезпеченні «загального інтересу», обумовленого потребами суспільного розвитку. Обумовленість завдань публічного управління значимістю цієї мети може служити поясненням того особливого «статусу кво», яким володіє в зв'язку з цим бюрократія, що покликана виступати в якості «посередника» багатогранної системи взаємовідносин між суспільством і органами публічного управління під час вирішення поставлених перед ними завдань.

При цьому, користуючись веберівською термінологією, можна зазначити, що в сучасних умовах позитивні форми публічно-управлінської діяльності бюрократії цілком доречно асоціювати з категорією «раціональності». «Раціональність» означає відповідність, обґрунтованість, доцільність, протилежність ірраціональності⁴. При цьому оскільки природа публічного управління детермінована потребами суспільного розвитку, то раціональне публічне управління не може реалізувати свого сутнісного призначення без урахування і реалізації інтегрованих інтересів суспільства. Відповідно, соціальна цінність і призначення публічного управління полягають у тому, щоб забезпечити упорядкований і цілеспрямований розвиток суспільства на основі реалізації інтересів різних соціальних груп. І чим повніше під час здійснення публічно-управлінської діяльності враховуються соціальні інтереси, тим вище рівень ефективності і

¹ Аппарат государственного управления: интересы и деятельность / Сиренко В. Ф., Онишук Н. В., Аверьянов В. Б. и др. Киев : Наук. думка, 1993. С. 54.

² Нижник Н. Р., Мосов С. П. Теоретичні аспекти державного управління : монографія. Чернівці : Технодрук, 2011. С. 139.

³ Там же. С. 140.

⁴ Вебер. М. Избранные произведения. Москва : Прогресс, 1990. С. 291.

спроможності всієї системи публічного управління¹.

Отже, «стрижнем» публічно-управлінської діяльності раціональної бюрократії повинна виступати орієнтація на максимально ефективне урахування і задоволення потреб (інтересів) суспільства.

Таким чином, раціональність публічного управління у розглянутому аспекті заснована на «соціальності» і можлива лише за умови відповідності тих чи інших форм здійснення і результатів публічно-управлінської діяльності цій «соціальності». Відповідно антиподом раціональності публічного управління і його «соціальності», на наш погляд, виступає бюрократизм, якому властиві такі риси, як «іраціональність» і «асоціальність», які за своїм характером суперечать суспільним інтересам і соціальній природі публічного управління.

Викладене вище, на наш погляд, може служити підставою для розмежування раціонального та іраціонального в публічно-управлінській діяльності. При цьому ступінь відповідності функціонального призначення і характеру діяльності бюрократії потребам та інтересам суспільного розвитку можна розцінювати як критерій рівня її раціональності. З цієї точки зору ступінь суперечності чи невідповідності бюрократичної діяльності соціальним інтересам виступає критерієм іраціональності бюрократії. У цьому зв'язку надзвичайно важливою і доречною в теорії публічного управління є актуалізація і такого принципу функціонування бюрократії, згідно з яким остання виступає партнером суспільства, який виконує свої специфічні, соціально значущі функції заради досягнення соціально-значущих цілей. Упровадження такого принципу обумовлює необхідність запровадження спеціальних публічно-управлінських процедур.

Форми публічно-управлінської діяльності як способи її здійснення, при всьому їх різноманітті, так чи інакше реалізуються через певну послідовність

¹ Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія. Харків : Вид-во ХарPI УАДУ «Магістр», 2003. С. 182.

здійснюваних чиновниками дій, які називаються управлінськими процедурами. Згідно з Енциклопедією державного управління, державно-управлінською процедурою є документально зафіксований порядок дій, у якому визначаються зміст, часові межі, послідовність і підстави для виконання різноманітних робіт, операцій, рішень, способи їх оформлення та засоби фіксації результатів, форми взаємодії учасників державно-управлінських відносин¹. При цьому виділяються такі види процедур, як:

- інформаційні (це своєрідний порядок виконання операцій з обробки інформації, який завершується підготовкою нового документа);
- організаційні (порядок обробки інформації, який передбачає розв'язання певного організаційного завдання);
- комплексні (містять елементи двох вищенаведених процедур).

Між тим, покликані забезпечувати ефективність публічно-управлінського процесу, управлінські процедури можуть сприяти, а можуть і перешкоджати вирішенню публічно-управлінських завдань. Більше того, саме управлінські процедури за певних обставин можуть виступати засобом для відтворення бюрократизму. Отже, в публічному управлінні процес розробки та дотримання процедур є значущим чинником ефективної діяльності, оскільки він дозволяє створити умови для упорядкування адміністративної діяльності на різних рівнях публічного управління.

Відзначимо, що управлінські процедури характеризуються своєю множинністю, яка проявляється навіть у різних сферах. Це і процедура постановки на облік та надання житла; видача дозволу на індивідуальне житлове будівництво, на придбання мисливської чи газової зброї тощо. Їх чітка регламентація дозволяє обмежити адміністративний розсуд чиновників і тим самим забезпечувати захист інтересів громадян під час прийняття відповідних рішень. За умови раціональності і точного дотримання на

¹ Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2. : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. С. 539.

практиці управлінські процедури створюють стійкий і чіткий порядок управлінської діяльності. Більш того, вони можуть служити перешкодою для проявів суб'єктивізму і бюрократизму. З цієї точки зору, будь-які управлінські процедури, хоча і відрізняються за своєю зовнішньою формою високим ступенем формалізації і супроводжуються принципово неухильним, з боку посадових осіб, слідуванням «букві закону», але сприяють реалізації прав і законних інтересів громадян. Юридичний формалізм таких процедур є раціональним і, в цьому сенсі відповідатиме веберівській концепції «раціональної» бюрократії. Між тим, невиправданими є ті процедури, які відрізняються надмірно високим рівнем формалізації, що дозволяє їм використовувати їх суперечності на шкоду інтересам громадян. У випадку, коли посадова особа посилено «експлуатує» формальні правила управлінської процедури в умовах, коли ці правила не тільки суперечать інтересам громадян, але і виступають в якості реальної перешкоди у справі реалізації цих інтересів, має місце ірраціональний і асоціальний акт, або прояв бюрократизму.

За такого способу адміністрування управлінські процедури під впливом інтересів бюрократії перетворюються на асоціальні форми здійснення публічно-управлінської діяльності, що передбачають відхилення від соціально значущої, раціональної моделі управлінської поведінки і виступають основою для її деформації. Останнє може мати місце тоді, коли чиновники зорієнтовані на те, щоб витягти з даної управлінської ситуації певну вигоду, вирішити справу з точки зору свого приватного інтересу, з користю для себе. Передбачені ж управлінські процедури в цьому випадку перетворюються на засіб забезпечення егоїстичних устремлінь таких управлінців. Для громадян же такі процедури будуть пов'язані з «тяганиною» і «канцелярщиною» у вирішенні їхніх справ.

Така бюрократична деформація управлінської поведінки може пояснюватися суб'єктивними характеристиками чиновників. Тому, якщо

бюрократія, володіючи винятковим правом на управління публічними справами, вживає надану їй владу «на зло» правам і законним інтересам громадян, то її поведінка повинна оцінюватися як асоціальна і ірраціональна. Прикладом найбільш вираженої в наведеному сенсі форми асоціальної ірраціональності у сфері публічного управління виступають такі відомі негативні прояви, як *формалізм і «тяганина»*.

Згідно з енциклопедичним трактуванням, формалізм – це дотримання зовнішньої форми на шкоду суті справи¹. Формалізм у діяльності органів публічного управління проявляється в неухильному дотриманні правил етикету, ритуалу, навіть у тих випадках, коли життєва ситуація робить це безглуздим, у схилянні перед «буквою закону» при зневазі до його духу. Формалізм проявляється в той час, коли чиновник, «чіпляючись» за «букву» та параграф запропонованої процедури вирішення справи, застосовує свої повноваження хоча і в точній відповідності з її приписами, але ігноруючи конкретні умови й обставини даної справи, зі шкодою для справи та інтересів громадян. Таким чином формальні правила зусиллями чиновників набувають характер «перепон». Природа бюрократичного формалізму, як правило, пов'язана із суто суб'єктивним підходом до справи з боку чиновника, який у результаті намагається через таку форму поведінки отримати свою особисту користь.

Іншим досить поширеним «класичним» проявом бюрократизму, на наш погляд, є «бюрократична тяганина». У тлумачному словнику «тяганина» позначена як «повільне виконання справи, супроводжуване зайвими формальностями; зволікання» або як «справа, суперечка, яка виникає при зіткненні чиїх-небудь інтересів, завдає багато клопоту і розтягується на деякий час»². Як форма бюрократизму тяганина в публічно-управлінському процесі проявляється через необґрунтоване зволікання або відстрочення у

¹ Бусел В. Т. Великий тлумачний словник української мови. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун». 2005. С. 1544.

² Там же. С. 1489.

розгляді по суті або вирішенні певного питання (справи), пов'язаного з реалізацією конкретного суб'єктивного права громадянина або задоволенням якої-небудь із суспільних потреб.

Тяганина може також проявлятися у невиправданій бездіяльності посадових осіб при відсутності на те відповідних законних підстав, перешкод. При цьому посадова особа офіційно не відмовляє в розгляді справи клієнта. У цьому випадку, як правило, бюрократична тяганина супроводжується мовчазним або безмовним залишенням без руху заявлених клопотань, або немотивованою затримкою прийняття відповідного управлінського акта – рішення. Даний прояв бюрократизму з боку посадових осіб, на наш погляд, слід розцінювати соціально шкідливим чи суспільно небезпечним діянням, оскільки воно не тільки перешкоджає оперативності у вирішенні питань або справ у сфері публічного управління, але й може істотно ускладнювати процес реалізації суб'єктивних прав і законних інтересів громадян як учасників публічно-управлінських відносин.

Приватним випадком бюрократизму може бути відмова чиновником у прийомі у відведений для цього час, що прикривається «більш важливими справами». У такій ситуації, на наш погляд, громадяни мають право вважати себе потерпілими від акту бюрократизму, оскільки з точки зору їх приватних інтересів їм заподіюється не тільки моральний збиток, а й порушуються їх законні права і інтереси.

У переліку проявів бюрократизму, на нашу думку, можна виділяти і акт *адміністративного свавілля*, який проявляється в суб'єктивно упередженому ставленні до справи з боку чиновників. У даному випадку адміністративні дії не тільки не виправдовуються необхідністю їх вчинення, але й не узгоджуються з процедурними нормами або здійснюються з порушенням законів. Адміністративне свавілля управлінця може, наприклад, виражатися в протиставленні «букви» та «духу» закону у процесі правозастосування, що, по суті, є прихованою формою викривлення чинних норм. При цьому

природа свавілля може бути обумовлена не тільки корисливими мотивами чиновників. Це можуть бути і причини іншого характеру, зокрема помста, корпоративні інтереси тощо.

З точки зору «технології» бюрократизму розглянуті форми ірраціональної бюрократичної діяльності є сукупністю засобів дій чиновників щодо забезпечення власних інтересів. Наведені приклади бюрократизму не тільки виходять за рамки соціально значущої раціональності публічно-управлінської діяльності, але і в цілому суперечать суспільно значущій природі публічного управління.

Дані прояви бюрократизму дискредитують легітимну владу і завдають шкоду інтересам особи, суспільства і держави. При цьому слід мати на увазі, що бюрократизм, як правило, не має правових наслідків для чиновників, оскільки санкції за такі форми поведінки важко передбачити. У цьому сенсі парадокс феномену бюрократизму полягає в тому, що дана асоціально-ірраціональна форма управлінської діяльності посадових осіб часто просто не охоплюється нормами права. Саме тому вади і суперечності законодавства, як правило, виступають благодатним ґрунтом для бюрократизму, його «правовою» основою.

Разом із тим слід зауважити, що навіть за умов відсутності відповідних правових норм, що передбачають протидію бюрократизму, останній, тим не менш, може розцінюватися і як «протиправне діяння», оскільки він порушує загальновизнані норми міжнародного права, що стосуються прав людини. Так, Згідно з п. 18 Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживання владою (резолюція 40/34 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада 1985 року), «під терміном «жертви» розуміються особи, яким індивідуально або колективно було завдано шкоди, включаючи ... моральну шкоду, емоційні страждання, матеріальні збитки або суттєве обмеження їх основних прав у результаті дії або бездіяльності, ще не є порушенням національних кримінальних законів, але є порушенням

міжнародно-визнаних норм, що стосуються прав людини»¹.

Дійсно, якщо виходити з позиції раціональності публічного управління, то будь-які дії прояви бюрократизму, навіть ті, що здійснюються в рамках установлених процедур, але ігнорують соціально значущий зміст публічно-управлінської діяльності, суперечать суспільним інтересам і будуть ірраціональними. Так, ірраціональною, з точки зору публічного управління, буде поведінка чиновників, які допускають невмотивовану затримку в підготовці та винесенні відповідного правозастосовчого акта-рішення або упереджено ставляться до даної справи, зловживаючи свободою особистого розсуду. Така поведінка деформує соціальний зміст публічного управління, підриває авторитет органів влади і дискредитує її окремі органи. Усе це свідчить про те, що такі асоціальні форми поведінки можуть і повинні розцінюватися як суспільно небезпечні та протиправні форми управлінської діяльності і відповідно до цього піддаватися відповідній правовій оцінці.

Таким чином, на противагу соціально значущій, раціональній моделі публічно-управлінської діяльності бюрократії, *бюрократизм є проявом її асоціальної ірраціональності*. Як антипод соціально значущої публічно-управлінської діяльності бюрократизм – це перетворена (асоціально-ірраціональна) форма управління публічними справами, яка знаходить свій прояв завдяки таким негативними прийомам і методам здійснення посадових обов'язків, які характеризуються зневажливо-упередженим ставленням до громадян, свідомою затримкою розгляду їх звернень, на основі невинного ускладнення процедур вирішення питань і справ, внаслідок якої завдається істотна шкода правам і законним інтересам громадян. Іншими словами, при бюрократизмі відбувається детермінована інтересами чиновників «суб'єктивація» раціональних за формою управлінських процедур, що тягне за собою трансформацію останніх у асоціальний та

¹ Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью (утв. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/34 от 29 ноября 1985 г.) URL : <http://zakony.com.ua/1991-god-/59493-deklaraciya-osnovnih-principiv-pravosuddya-dlya-zhertv-zlochiv-ta-zlovzhivannya-vladoyu> (дата звернення: 19.01.2020).

іраціональний засіб забезпечення власних інтересів чиновників на шкоду правам і законним інтересам громадян.

При цьому важливо відзначити, що бюрократизм – це, насамперед, діяння, тобто вольовий акт людської діяльності. Це діяння дієздатних осіб, уповноважених здійснювати соціально значущі правові дії і виконувати соціально значущі функції. У нашому випадку це діяння (дії і бездіяльність) особливої категорії людей – бюрократії, наділеною правом управління публічними справами. Бюрократизм, таким чином, це діяння у сфері публічного управління, які локалізуються в рамках системи публічно-управлінських відносин за допомогою конкретних актів (дій) бюрократії.

Разом із тим не будь-яке публічно-управлінське діяння бюрократії може інтерпретуватися як акт бюрократизму, а лише таке, яке суперечить властивості раціональності публічного управління. Це поведінка, яка деформує раціональний зміст публічно-управлінської діяльності, в основі якої – забезпечення сталого суспільного розвитку і задоволення загального інтересу. Іншими словами, бюрократизм як управлінське діяння – це поведінка бюрократії, що відхиляється від раціональної моделі публічно-управлінської діяльності, тобто іраціональна форма або антипод цієї моделі, яка перешкоджає реалізації законних прав та інтересів громадян.

Перешкоджання як акт бюрократизму при цьому може виражатися як в активній, так і в пасивній формі поведінки бюрократії. У першому разі це може виражатися у вчиненні завідомо неналежних бюрократичних дій (прийняття неналежних управлінських актів). Як прояв пасивної форми або бездіяльності з боку бюрократа може розглядатися неправомірне ігнорування заснованих на законі прав та інтересів керованого суб'єкта з відмовою у виробництві відповідної управлінської процедури.

Бюрократизм у формі вчинення бюрократією завідомо неналежних процедурних дій (прийняття неналежних актів управління), так само як і пасивна бездіяльність (неправомірне ігнорування заявленого клопотання,

неправомірну відмову в прийнятті належного управлінського акта) може розцінюватися як неправомірне діяння, оскільки такими діями (бездіяльністю) порушуються як передбачені правом соціально значущі форми виробництва публічних справ, так і права та законні інтереси громадян, не мають альтернативи вибору інших засобів, крім звернення до публічної установи. Бюрократизм, з юридичної точки зору, може інтерпретуватися як неправомірне діяння бюрократії саме остільки, оскільки цим діянням порушується права, свободи і законні інтереси особистості.

Ураховуючи зазначені ознаки та керуючись викладеними аспектами дослідження проблеми, можна дати таке визначення бюрократизму. Бюрократизм – це асоціально-іраціональна форма публічно-управлінської діяльності бюрократії, що виражається в завідомо неправомірному перешкоджанні реалізації прав і законних інтересів громадян або організацій на основі невиправданого, детермінованого суб'єктивними інтересами, іраціонального ускладнення або використання управлінських процедур у суперечності з їх соціальним призначенням або здійснення завідомо неналежних управлінських дій (бездіяльності), які спричиняють порушення прав і законних інтересів громадян і організацій.

Таким чином, поняття бюрократизму є сукупністю асоціально-іраціональних способів публічно-управлінської діяльності бюрократії, що супроводжуються порушенням прав і законних інтересів громадян. Етимологія та значення терміну «бюрократизм» обумовлені необхідністю відобразити природу і сутність різноманітного у своїх проявах і негативного соціально-політичного явища, що виражається в сукупності негативних соціальних властивостей і проявів іраціоналізму в публічно-управлінській діяльності. Термін «бюрократизм» у широкому сенсі, на наш погляд, символізує глобальне протиріччя публічності, історично породженою низкою об'єктивних і суб'єктивних факторів. У соціально-політичному плані сутність бюрократизму проявляється в антисоціальному підході бюрократії

до виконання своїх функцій щодо управління суспільним розвитком. У цьому сенсі негативні наслідки розростання бюрократизму – це деформація системи публічного управління і, як можливий результат, її повне руйнування.

У науковій теорії виділяються декілька видів бюрократизму. Найбільш поширеним є підхід, згідно з яким виділяється «вимушений» (патерналістський) і «свідомий» бюрократизм¹. «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.

При цьому сучасний бюрократизм як явище можна розглядати в декількох аспектах.

В економічному – 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 – це роздутий і заплутаний апарат управління, що перетворюється з часом на 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

¹ Див. Оболонский А. В. Бюрократия и государство. Москва, 1996. 68 с.

обмежень.

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

У духовному – це цинічна деформація загально визнаних моральних цінностей, обскурантизм, безсоромність із 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 витoki бюрократизму, дослідники почали звертати увагу на те, що з організаційно-технічної точки зору бюрократична модель управління містить передумови для розвитку бюрократизму¹.

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 в 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 в зовнішньому середовищі.

По-четверте, бюрократична система, за своїм визначенням, функціонує

¹ Див. Мертон Р. К. Бюрократична структура і індивідуальність. Москва : АСТ. 2006. 873 с.

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.

Зазначене виступає об'єктивними факторами поширення бюрократизму. При цьому на рівні окремої країни до них також можна віднести такі чинники:

- соціально-економічні (незадовільна економічна ситуація в країні, незалежність оплати праці від її результатів, низький рівень заробітних плат, що спричиняє погане матеріальне становище чиновників; можливість розпоряджатися державною (комунальною) власністю);

- політичні (висока залежність від політичної системи та її впливів, необхідність виконання указівок «зверху»);

- організаційно-технічні (незадовільне структурно-функціональне забезпечення діяльності органів публічного управління, застарілість матеріально-технічної бази тощо);

- ідеологічні (пов'язані з особливістю провадження і реалізації державної ідеології);

- кадрові (дефіцит кваліфікованих і підготовлених кадрів, незмінюваність бюрократії);

- суспільно-політичні (відсутність контролю з боку громадянського суспільства);

- правові (відсутність чітко прописаних механізмів юридичної відповідальності бюрократії) а також багато інших.

У той же час бюрократизм у сфері публічного управління детермінується і суб'єктивними факторами, які виконують роль каталізатора негативних асоціально-іраціональних форм бюрократичної поведінки. Серед них дослідники виділяють такі:

- професійна некомпетентність бюрократії;

- неосвіченість або відсутність необхідних знань у певній галузі

діяльності;

- індивідуальні якості (егоїзм, агресивність, жадність тощо);
- формування в багатьох представників бюрократії такого типу світогляду, яке характеризується переконаністю в безкарності, всюдозволеності тощо¹.

Говорячи про вирішальне значення об'єктивних чи суб'єктивних чинників, важко віддати чомусь однозначний пріоритет. Усе залежить від обставин, історичних і політичних умов тощо. Між тим, серед чинників детермінації бюрократизму необхідно, на нашу думку, виділити як один з вирішальних – капіталізацію публічно-управлінської діяльності бюрократії, яка, з точки зору значущості для власних інтересів бюрократії, становить головний зміст проявів бюрократизму.

Як зазначалося вище, результатом праці бюрократії, як правило, є юридично значимі дії (акти-рішення), які виступають в якості «особливого товару» у сфері публічно-управлінських послуг². Бюрократія в цьому сенсі уподібнюється монополісту у виробництві даного «товару», а керовані – його споживачам. З цих позицій, коли виникає питання про реалізацію суб'єктивних прав або інтересів керованих за допомогою звернення до відповідного представнику бюрократії, вони виявляються в ролі клієнтів – споживачів даного «товару». Бюрократія в такому положенні поряд з посадовим окладом має можливість «годуватися від справ» в процесі управління справами клієнтів, наприклад економічно зацікавлених у їх «особливих послугах».

Факти зловживання посадовим становищем, корупції та інших злочинів свідчать про це і не вимагають особливих коментарів. Такі ситуації можуть, наприклад, мати місце під час звернень громадян на предмет отримання ними

¹ Аппарат государственного управления: интересы и деятельность / Сиренко В. Ф., Онишук Н. В., Аверьянов В. Б. и др. Киев : Наук. думка, 1993. С. 59.

² Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12&p=1261665074753890> (дата звернення 19.09.2019).

ліцензії на заняття підприємницькою діяльністю, оформлення земельної ділянки тощо. А оскільки «виробництво» послуг у сфері публічного управління – виняткова прерогатива бюрократії, то результати цього «виробництва» і якість послуг, що нею надаються, здебільшого цілком залежать від особистого розсуду бюрократії. Зловживання цим інтересом може служити засобом лобіювання її власних економічних інтересів за допомогою бюрократичного перешкоджання (блокування) реалізації прав і інтересів громадян, яке на практиці в багатьох випадках і виступає основою корупції. Зазначене свідчить про те, що природа бюрократизму переважно обумовлюється суб'єктивними інтересами самої бюрократії.

«Використання категорії інтересу, – як зазначають українські дослідники В. Сиренко, Н. Онищук і В. Авер'янов, – може стати ключовим для розуміння соціально-психологічної поведінки службовців апарату управління. Без категорії інтересу важко зрозуміти прояв багатьох бюрократичних збочень в апараті управління Усі вони так чи інакше пов'язані з мотивацією поведінки службовців органів управління, а отже, із соціальними інтересами¹.

Дійсно, багато соціальних явищ в їхньому генезисі або розвитку обумовлені і можуть у зв'язку з цим пояснюватися саме динамікою соціальних інтересів. «Найближчий розгляд історії, – зазначав Г. Гегель, – переконує нас у тому, що дії людей впливають із їхніх потреб, їхніх пристрастей, їхніх інтересів, їх характерів і здібностей, і до того ж таким чином, що спонукальним мотивом у цій драмі є лише потреби, пристрасті, інтереси і лише вони відіграють головну роль»². У цьому плані не є винятком і феномен бюрократизму, що інтерпретується в діяльнісному аспекті.

Діяльність будь-якої людини, як відомо, детермінується певними мотивами, в основі яких лежать людські потреби і інтереси. Бюрократизм же

¹ Аппарат государственного управления: интересы и деятельность / Сиренко В. Ф., Онищук Н. В., Аверьянов В. Б. и др. Киев : Наук. думка, 1993. С. 10.

² Гегель Г. В. Философия права / пер. с нем. Москва : Мысль, 1990. С. 20.

в даному разі є ще однією формою девіантної моделі діяльності у сфері публічного управління. Його продуктивною силою, на наш погляд, виступає саме власний (особистий або корпоративний) інтерес бюрократії, від поведінки якої в результаті залежить характер управлінського процесу. З цих позицій «у науці і практиці управління справедливо надається все більш важливе значення розуміння і використання суб'єктивних чинників, мотиваційної сфери поведінки людей»¹.

Відомо, що соціальний статус людей об'єктивно породжує відмінності їх інтересів, які можуть збігатися або не збігатися із суспільними інтересами². Тому не дивно, що бюрократія, займаючи специфічне становище в системі суспільних відносин, має свої, особливі інтереси.

Специфічне соціальне становище бюрократії характеризується тим, що вона здійснює особливу соціальну функцію – управління публічними справами, яке, як уже визначалося вище, полягає в «узгодженні, гармонізації інтересів окремих спільнот, соціальних груп, індивідів у процесі здійснення їх життєдіяльності в суспільстві, реалізації їх загального інтересу»³. У зв'язку з цим «одним із найважливіших інтересів бюрократії в цілому є формування самої потреби в ньому, його послугах, які не були б обмежені наявністю альтернативних можливостей їх задоволення»⁴. Іншими словами, «основний політичний інтерес бюрократії полягає в реалізації і захисті монопольного відправлення нею владних функцій в суспільстві»⁵. Таким чином, винятковість особливої соціальної функції, яку здійснює бюрократія, зумовлює тенденцію збереження «самої себе». Цим багато в чому зумовлюється той особливий інтерес, яким пов'язана у своїй діяльності

¹ Мотивація та управління персоналом і якістю (іноземний досвід) : навч. посіб. Кременчук : Щербатих О. В., 2016. С. 124.

² Управління стійким розвитком соціально-економічних систем: теорія та методологія : монографія. Харків : В справі : Панов А. М., 2016. С. 49-50.

³ Нижник Н. Р., Мосов С. П. Теоретичні аспекти державного управління : монографія. Чернівці : Технодрук, 2011. С. 94.

⁴ Оболенский А. В. Бюрократия и государство. Москва, 1996. С. 18.

⁵ Мешков П. Я. Бюрократизм и бюрократия в системе социально-политических отношений. Социально-политические науки. 1992. № 1. С. 37.

бюрократія і який значною мірою відбивається на характері її управлінської діяльності.

Структура особливого інтересу бюрократії включає дві групи соціальних інтересів: корпоративні та особисті. У змістовному плані корпоративні і особисті інтереси різноманітні. Корпоративний інтерес може полягати у прагненні розширити сферу свого впливу, «зберегти себе як цілісність, орган» або в прагненні «уникнути відповідальності і разом з тим впливати на соціально-політичні та економічні процеси»¹.

Значимість корпоративного інтересу визначається перш за все його політичним характером. Останній зумовлює інтегрованість і цілісність бюрократії, що підкріплюється принципом централізації і субординації її функціонування. Втілюючи на практиці політику правлячої еліти, бюрократія консолідується в рамках єдиної корпоративної системи державних органів на основі спільності політичних інтересів, які реалізуються в рамках або у формі корпоративних інтересів. При цьому зміст корпоративного інтересу поряд з єдиними «централізованими» інтересами включає як організаційні, так і місцеві інтереси. Однак у всіх випадках корпоративний інтерес, що уособлюється політичним інтересом, виступає концентрованим виразом економічних інтересів бюрократії.

До сфери особистих інтересів бюрократії можуть бути віднесені, разом з іншим, вигоди як матеріального, так і нематеріального характеру. Серед останніх, наприклад, можуть бути названі прагнення «працювати» з мінімальними для себе психофізичними витратами, включаючи і небажання брати на себе відповідальність за рішення, які ухвалюються; прагнення скоріше закінчити певну справу, а також інша особиста зацікавленість.

Особисті інтереси можуть бути реалізовані через займані посади в апараті органу публічного управління. «Апарат дає все (в тому числі і владу

¹ Аппарат государственного управления: интересы и деятельность / Сиренко В. Ф., Онищук Н. В., Аверьянов В. Б. и др. Киев : Наук. думка, 1993. С. 12.

над самим апаратом) тим, хто також віддає йому все і чекає від нього все, тому що поза апаратом такі люди не мають нічого або майже нічого»¹. За таких умов «система, заснована на груповому егоїзмі, зберігає тих, хто підпорядковує йому свої інтереси і вчинки ...»². І саме тому корпоративний інтерес є одним з факторів, які так чи інакше визначають характер бюрократичної практики в системі управлінських відносин. Причому, чим більше можливостей дає відданість корпоративному інтересу для реалізації власних цілей окремих бюрократів, тим більше цей «інтерес» захищається.

Орієнтація на власний інтерес бюрократії відображається в її практиках, які деформуються тією мірою, якою ця деформація виступає основою для реалізації її власних егоїстичних інтересів. Бюрократичний парадокс у сфері публічного управління в тому і проявляється, що зовні об'єктивне «прагнення бюрократії до ефективності перетворюється на дефективність, а послідовний раціоналізм стає ірраціональністю», яка виступає ознакою бюрократизму і бюрократичної діяльності³. Іншими словами, діяльність раціонально організованої системи управління на основі формальних процедур під впливом суб'єктивних інтересів бюрократії трансформується і зводиться до рівня, коли ця зовні раціональна діяльність стає ірраціональною за формою і асоціальною за характером: коли «система раціонального вирішення справ з інструменту перетворюється на самодостатню машину»⁴.

Таким чином, бюрократизм знаходить антисоціальний характер багато в чому саме тому, що в діяльності бюрократії, яка підлягає впливу її власних інтересів, превалює тенденція до самообслуговування цих інтересів на шкоду загальному інтересу, забезпечення якого історично і покликана служити бюрократія. Підпорядкування загального інтересу і, отже, інтересів публічної служби власним (корпоративним або особистим) інтересам бюрократії

¹ Восленский М. С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. Москва : Советская Россия совм. с МП «Октябрь», 1991. С. 256.

² Оболонский А. В. Бюрократия и государство. Москва, 1996. С. 8.

³ Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. Москва : Дело, Catallaxu, 1993. С. 22

⁴ Оболонский А. В. Бюрократия и государство. Москва, 1996. С. 38.

становить суть асоціально-іраціональної деформації бюрократичної діяльності. Тенденція до самообслуговування власних інтересів бюрократії перетворює соціально значиму за характером публічно-управлінську діяльність на антисоціально пробюрократичну, сповнену такими негативними формами управлінської поведінки, які згадувалися вище.

Між тим, в умовах, коли органи публічного управління втрачають соціальні орієнтири і, відриваючись від суспільства, підносяться над ним як чужа і ворожа йому сила, коли влада починає використовуватися в інтересах чиновників, поширюється відчуженість суспільства від найважливіших суспільно-політичних інститутів. Така деформація системи управління, на думку окремих учених, є проявом суті феномена бюрократизації¹. Її негативний наслідок виражається в тому, що блокується сама можливість практичної реалізації суспільно значимої моделі публічного управління. Зазначена деформація відбувається внаслідок саме іраціональних форм публічно-управлінської діяльності бюрократії.

З урахуванням викладеного бюрократизація публічного управління в широкому сенсі може бути представлена як процес іраціональної формалізації публічного управління, в рамках якого функціонування бюрократії характеризується такими, що суперечать суспільним інтересам, негативними формами бюрократичних практик. Це процес перетворення соціально-значущих і в цьому сенсі раціональних за формою управлінських процедур на асоціально-іраціональні форми (засоби) здійснення управлінських функцій.

Негативний сенс бюрократизації виражається і в тому, що це процес набуття бюрократією властивостей і значення відчуженої від громадянського суспільства антисоціальної корпорації, що протиставляє себе і свої вузькогрупові інтереси соціальним інтересам. Іншими словами, в вузькому

¹ Скрипнюк В. М. Бюрократизм в системі державного управління та правовий механізм його подолання : дис... канд. юрид. наук : 23.00.02. Одеса, 1999. С. 7.

розумінні, бюрократизація – це негативний процес зміни або заміщення соціально значимого характеру публічного управління антисоціальним ірраціоналізмом. У цьому сенсі бюрократизм як форма управлінського ірраціоналізму бюрократії є результатом бюрократизації як сукупного процесу антисоціальної ірраціоналізації публічного управління.

1.3 Теорії усунення бюрократизму у публічному управлінні.

Історіографія проблеми боротьби з бюрократизмом доводить, що протягом багатьох сторіч науковці різних країн як на Сході, так і на Заході намагалися винайти універсальні рецепти протидії цьому явищу.

Цікавим у цьому контексті є «китайська» модель. Оскільки вона отримала поширення в азіатських імперіях, її можна також називати «азіатською» або «східною», але найбільше слідували їй саме в Китаї. «Китайська модель», незважаючи на її деякі формальні збіги з моделлю раціональної бюрократії М. Вебера, за своїми фундаментальними принципами і цілям є її фактичною протилежністю¹.

Причини цього в основному полягають у різному підході до власності. Так, на відміну від Європи, в стародавньому і середньовічному Китаї не існувало права приватної власності на землю. Імператор – Син Небес – був єдиним власником усіх земель країни. Піддані ж чиновники були керівниками імператорської власності і їх особливостями було те, що вони:

1) не мали вузької спеціалізації, що дозволяло їх вільно переміщати з посади на посаду; знаходилися під особливим контролем секретної поліції (цензорів);

2) були в усьому залежні від імператора і не мали:

– особливих кар'єрних перспектив;

– права вступати в сімейні стосунки з місцевими жінками, а також отримувати власність на відповідній території;

– гарантій від звільнення або ротації або покарання.

Відомий китаєзнавець Л. Переломов, аналізуючи організацію управління в Китаї, перераховує, по суті, близький набір механізмів, що сформувався в легізмі – політичному навчанні, яке було основою всієї китайської системи

¹ Див. Schellong A. Citizen relationship management: A Study of CRM in government. Oxford : Peter Lang Publishing Group, 2008. 318 p.

державного управління:

- 1) систематичне оновлення апарату;
- 2) рівність чиновників перед імператором;
- 3) чітка градація усередині самого правлячого класу;
- 4) уніфікація мислення чиновництва;
- 5) цензорський нагляд;
- 6) сувора особиста відповідальність чиновника¹.

Таким чином система державного управління забезпечувала свою стабільність, ефективність і захист від свавілля чиновників.

Між тим, в Індії до чиновників та їх діянь ставилися більш толерантно. «Як неможливо не спробувати смак меду або отрути, якщо вони знаходяться в тебе на кінчику язика, так само для урядовця неможливо не відкусити хоча б трохи від імператорських доходів. Як про рибу, що пливе під водою, не можна сказати, що вона п'є воду, так і про урядового чиновника не можна сказати, що він бере собі гроші», – зазначав один з індійських міністрів ще близько 2500 років тому².

На відміну від східної моделі, ще за часи Римської імперії, чиновники служили не тільки «імператору», а й суспільству³. Історично чиновництво в європейських країнах – сила, що обслуговує не тільки короля, а й усю державу (яка представлена не тільки одним монархом). Незмінюваність чиновників, гарантоване їм поступове просування і підвищення – це компенсація, яку держава надавала своїм слугам, які, як правило, отримували значно менше, ніж службовці приватного сектора. Така компенсація лише зовні мала риси подібності з привілеями панівного класу.

Відповідно, механізми протидії бюрократизму та свавілля чиновників почали формуватися навколо відповідного правового поля, а не традицій.

¹ Переломов Л. С. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая. Москва : Наука, 1981. С. 118.

² Dwivedy O.P., Jain R.B. Bureaucratic Morality in India. *International Political Science Review*. 1988. Vol. 9. № 3. P. 202–211.

³ Гумбольдт В. Ф. Опыт установления пределов государственной деятельности / пер. с нем. Санкт-Петербург, 1908. С. 48.

Так, зокрема, на особливу увагу заслуговують такі способи протидії бюрократизму.

1. Забезпечення виборності чиновників і можливостей їх відкликання. За умов сучасного суспільства раціональна організація і функціонування бюрократії неможливі без демократичного політичного режиму, що гарантує реалізацію основних демократичних принципів формування і діяльності державного апарату. Починаючи з Платона і Аристотеля, мислителі різних історичних епох відзначали важливість такого класичного демократичного принципу організації публічного управління, яким є принцип виборності. При цьому завжди мова йшла про застосування даного принципу з урахуванням меж необхідного і можливого, виходячи з характеру здійснюваних представниками бюрократії повноважень. Принаймні, на думку низки дослідників, даний принцип повинен бути затребуваний стосовно керівного складу бюрократії¹.

У низці наукових праць також відзначалося, що виборність чиновників передбачає дотримання в системі публічної служби і низки інших важливих вимог, зокрема:

- наявності у претендентів спеціальної підготовки;
- проведення їх періодичної атестації;
- періодичну змінюваність чиновників².

Виборність як організаційно-політичний принцип передбачає і реальне право відкликання представників бюрократії, що неефективно виконують свої обов'язки. Причому відкликання представників керівного складу бюрократії часто пов'язується з принципом автоматичної відставки рядового

¹ Наприклад: Ірхін Ю. Б., Федоренко В. Л. Діагностика та розвиток професійних управлінських і лідерських здібностей державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. Київ : Ліра-К, 2015. 113 с.; Оруджев Р. Электронное гражданское общество URL: http://www.socreklama.ru/analytics/list.php?ELEMENT_ID=5032&SECTION_ID=122&phrase_id=19321<http://www.zerkalo.az/2014/elektronnoe-grazhdanskoe-obshhestvo/> (дата звернення 15.10.2020); Плецан Х. В. Успішність професійної діяльності державних службовців України: управлінський аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Київ, 2014. 20 с.

² Аппарат государственного управления: интересы и деятельность / Сиренко В. Ф., Онищук Н. В., Аверьянов В. Б. и др. Киев : Наук. думка, 1993. С. 38.

складу бюрократії, яка перебувала під керівництвом відкликаного керівника¹. Це виключає застійні явища в кадровому складі і може виступати підставою і засобом оновлення кадрів.

2. Посилення відповідальності чиновників.

Одним із перших дану проблему порушив англійський філософ-утопіст Д. Уінстенлі (1609 – 1676 рр.), який з метою вдосконалення механізмів відповідальності чиновників запропонував ідею запровадження посад спостерігачів, що здійснювали б функції контролю за діяльністю посадових осіб держави².

При цьому варто відзначити, що своїми витоками дана ідея знаходить свій розвиток і в роботах китайського політика і мислителя Сунь Ятсена (1866 – 1925), які він описує в «Конституції п'ятої влади»³. Так, зокрема, він відзначає, що контроль за діяльністю бюрократії як засіб боротьби зі зловживаннями бюрократії необхідний як з боку держави, так і з боку суспільства. Однак, щоб він міг сприяти підвищенню ефективності діяльності, а не був самоціллю, – як зазначав Сунь Ятсен, – необхідна продумана система заходів реагування за результатами контролю, що забезпечують його спроможність. Останнє, на його думку, неможливо без опори на правові форми та засоби реагування за результатами контролю. За іншого випадку не уникнути ситуації, за якої не лише ефективність діяльності контрольних органів не буде досягнута, але і сама система контролю виявиться бюрократизованою.

3. Зміна системи оплати праці.

Одним із перших дану проблему почав досліджувати В. фон Гумбольдт (1767 – 1835 рр.), говорячи про те, що матеріальна залежність керівників від держави відволікає їх від самої сутності ведення справ і «призводить до

¹ Оболонский А. В. Бюрократия и государство. Москва, 1996. С. 82.

² Уинстенли Д. Закон свободы. Москва – Ленинград : Изд-во Академии наук СССР, 1950. С. 186.

³ Сунь Ятсен. Избранные произведения. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Наука, 1985. С. 635-656.

абсолютно механічного ведення справ, перетворюючи людей на машини»¹. Таким чином він поставив питання про необхідність переорієнтації матеріальної залежності бюрократії від держави в напрямі її залежності від громадян.

4. Зменшення поля застосування «особистого розсуду».

З метою забезпечення об'єктивності і справедливості під час здійснення правозастосовної діяльності, багато дослідників акцентують на необхідності конкретніше в правових нормах визначати межі адміністративного розсуду.

5. Укладання строкових договорів, контрактів.

Однією з умов протидії бюрократизму традиційно вважається необхідність правового впорядкування робочих відносин з бюрократами². Важливим способом вирішення цієї проблеми є укладання договорів (контрактів), що передбачатимуть, серед інших пунктів, умову про відповідальність за неправомірні та антисоціальні дії.

На сьогоднішній день у всьому світі просувається контрактна система, за якої обговорюється, за яку роботу людина відповідає і отримує заробітну плату³. Але повинна бути ще частина вищої бюрократії, яка працює не за контрактом. Це так звані політичні призначенці.

Між тим, для обох категорій службовців поширеною є практика запровадження термінів заміщення певних посад. Тривалість цих термінів, як правило, визначається з урахуванням ступеня соціальної значущості відповідної посади, особливостей функцій, які здійснюються.

6. Контроль, ревізія та аудит.

Варто відзначити, що одне з основних протиріч сучасної демократичної держави – це протиріччя між професіоналізмом, необхідним у публічному управлінні, і демократизмом – змістом політичної системи цієї держави. Це

¹ Гумбольдт В. Ф. Опыт установления пределов государственной деятельности / пер. с нем. Санкт-Петербург, 1908. С. 30.

² Мотивація та управління персоналом і якістю (іноземний досвід) : навч. посіб. Кременчук : Щербатих О. В., 2016. С. 111.

³ Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия. США. Англия. Австралия. Москва : Дело, 2002. С. 11.

протиріччя виникає між професіоналізмом як формою найбільш ефективного управління в системі органів влади і демократизмом як його необхідним змістом. Суб'єктом професійного управління публічними справами є бюрократія, яка має властиві їй корпоративні інтереси. Такі інтереси часто суперечать демократичним принципам.

Для забезпечення діяльності бюрократії відповідно до демократичних принципів необхідним є контроль над нею з боку суспільства. Цей контроль може здійснюватися як з боку суспільства (його представників), так і з боку політичної влади, яка є виразником суспільних інтересів.

Дослідники також виділяють формальні і неформальні методи такого контролю¹. До формальних відносяться такі, як контроль з боку спеціальних уповноважених органів, міністрів, парламентський контроль, судовий контроль. Неформальні методи контролю поділяються на зовнішні і внутрішні. Зовнішній контроль здійснюють ЗМІ, громадськість, зацікавлені групи. Внутрішніми формами контролю вважають: професійна службова етика, адміністративний контроль з боку вищестоящих чиновників тощо.

Практика форми контролю бюрократії безпосередньо громадянами можлива лише за наявності розвиненого громадянського суспільства.

Між тим, громадський контроль, навіть за умов розвиненого громадянського суспільства, не може сам по собі усунути бюрократизм, якщо діяльність бюрократії ні за змістом, ні за формою зовсім не передбачає в якості принципу функціонування періодичної ревізії та аудиту. Ревізія та аудит бюрократичної діяльності як за кінцевими результатами, так і за проміжними, з боку відповідних державних структур зумовлюють зростання підзвітності бюрократії та попереджає прояв негативних форм бюрократизму. Значення підзвітності як фактора раціоналізації бюрократичної діяльності важко переоцінити. Воно полягає в тому, що

¹ Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 1998. С. 98.

ревізія та аудит за будь-якого випадку відіграє роль стимулятора самоконтролю змісту і характеру діяльності чиновника на предмет відповідності визначеним цілям і очікуваним результатам. Самоконтроль же передбачає наявність відповідних факторів – стимулів, що спонукають бюрократів здійснювати вказану діяльність у необхідній спосіб, порівнюючи свої дії з відповідними нормативними (зразковими) моделями поведінки.

Наведений захід протидії бюрократизму сягає своїм історичним корінням до ідеї політичних мислителів, зокрема Д. Уінстенлі, про посади «спостерігачів», які здійснюють функції контролю за діяльністю посадових осіб держави¹. У сучасному трактуванні вона знаходить своє вираження в ідеї збільшення підконтрольності влади. Контроль за діяльністю бюрократії як засіб боротьби зі зловживаннями бюрократії, безумовно, необхідний як з боку держави, так і з боку суспільства. Однак, щоб він міг служити інтересам раціоналізації, а не був самоціллю, необхідна продумана система заходів реагування за результатами контролю, що забезпечують його спроможність. Останнє, у свою чергу, неможливо без опори на правові форми і засоби реагування на результати контролю. За іншого випадку не уникнути ситуації, за якої не тільки ефективність діяльності контрольних органів не буде досягнута, але і сама система контролю виявиться забюрократизованою. Отже, «контроль заради контролю» стане самоціллю і втратить будь-який сенс.

7. Розширення можливостей для захисту прав і свобод громадян.

Сучасний публічно-управлінський процес передбачає створення дієвого правового механізму захисту громадян від можливих актів бюрократизму. Такий механізм передбачає організаційно-правове врегулювання відносин між інститутами влади, їх представниками та громадянами. Важливу роль у цьому в розвинених країнах відіграє інститут омбудсменів – захисників

¹ Уинстенли Д. Закон свободы. Москва – Ленинград : Изд-во Академии наук СССР, 1950. С. 248.

конституційних прав і свобод громадян¹. Такий інститут повинен мати свої регіональні представництва.

8. Зменшення меж для застосування особистого розсуду.

Раціоналізація бюрократичної діяльності в багатьох країнах здійснюється шляхом переорієнтації публічно-управлінського процесу з корпоративно-процедурних, відомчих і «внутрішньофірмових» норм на процесуально-правові норми. Так, зокрема, одним зі способів раціоналізації публічно-управлінської діяльності бюрократії є конкретизація меж адміністративного розсуду в рамках відповідних норм права.

9. Професійне навчання.

На думку деяких дослідників, однією з передумов суб'єктивного характеру, яка призводить до зростання бюрократизму, на думку низки дослідників, виступає обмеженість або повна відсутність елементарної освіченості управлінців у питаннях щодо природи і суті публічного управління, їх соціального призначення².

Заміщення адміністративних посад в апараті держави, як відомо, не завжди відповідає профілю освіти осіб, що призначаються на посади керівників. Значна кількість державних службовців, зокрема в Україні, не має спеціальної (публічно-управлінської) освіти³. І це при тому, що «функціонування сучасної влади в країнах з розвиненими демократичними інститутами передбачає домінування у владних структурах випускників відповідних професійних освітніх закладів»⁴.

Таким чином, говорячи про світовий досвід протидії бюрократизму в західних країнах, доцільно відзначити застосування комплексу ефективних політичних і юридичних заходів впливу на бюрократію. Вирішальними серед

¹ Лазарева Л. О. Становлення інституту омбудсмана в Україні в контексті зарубіжного досвіду : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Дніпропетровськ, 2015. С. 11.

² Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. Державне управління : підручник. Київ : Знання, 2009. С. 128.

³ Плецан Х. В. Успішність професійної діяльності державних службовців України: управлінський аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Київ, 2014. С. 5.

⁴ Оболенский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия. США. Англия. Австралия. Москва : Дело, 2002. С. 142.

них були засоби, які передбачали вдосконалення принципів організації і функціонування державної служби та зорієнтовані на вирішення завдання раціоналізації публічно-управлінської діяльності бюрократії.

Разом із тим рішення цього завдання неможливо і без системи відповідних заходів щодо протидії негативним проявам бюрократизму. Загалом, 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 публічного 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 сектора в цілому можна назвати успішними. Узагальнюючи світовий досвід реформ публічного сектора, можна виділити декілька ключових напрямів їх реалізації протягом останніх 20 – 30 років.

1. Зменшення розмірів і обсягів повноважень державного сектора.

Одним із 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»¹. Згідно з нею, державні установи в своїй діяльності повинні зосередитися на обслуговуванні громадян. Це передбачало запозичення державними органами низки процедур із приватного сектора 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 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 тощо. Основні принципи їх діяльності такі:

- «рухаються документи, а не громадяни» («Move the file not the citizen»);
- «постійне поліпшення якості» («The Quality movement»);

¹ Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. P. 122.

– «система одного вікна на місцевому рівні» («One stop shops close to the citizens – local level»);

– «ІКТ – основа спрощення процедур у публічному адмініструванні» («ICT as a simplification agent in public administration»)¹.

Такі Центри було відкрито в багатьох країнах. У Греції їх назвали КЕПи, 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 тощо². 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.

¹ Frederickson H.G. *New Public Administration*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press. 980. P. 84.

² Носкова О. С. *Современные подходы к дебиюрократизации государственного аппарата: опыт Грузии. Вестник Белорусской государственной сельскохозяйственной академии*. 2015. № 3. С. 197.

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 у бек-офіси. При цьому працівники бек-офісу не спілкуються безпосередньо із заявниками, а заявники не можуть заздалегідь знати, хто саме буде розглядати їхні справи і приймати щодо них рішення.

3. Широке використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Так, отримання адміністративної послуги в електронному вигляді можливо шляхом звернення до електронного уряду через Портал громадянина¹.

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 року саме в Будинках Юстиції.

3. Створення автономних і 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,

¹ Портал громадянина URL : www.my.gov.ge. (дата звернення 18.02.2020).

проведенні кадрової політики тощо¹. Виконання цієї умови передбачає виконання двох взаємопов'язаних умов: децентралізації влади та автономізації органів публічного управління. Таким чином, на зміну бюрократичній залежності і ієрархічній 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 із 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 рішення². 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 населенням³.

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

¹ Управління стійким розвитком соціально-економічних систем: теорія та методологія : монографія. Харків : В справі : Панов А. М., 2016. С. 88.

² Frederickson H.G. New Public Administration. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press. 980. P. 81; 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.

³ Див. Knoke D. Political Networks: the Structural Perspective. Cambridge University Press, 1990. 684 p.

- *громадські мережі*, які об'єднують громадських активістів;
- *експертні мережі*, що включають, як правило, тих, хто обслуговує систему публічного управління (учених, 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 простору¹.

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.². 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 входить³.

Прийом на посади Служби вищих керівників заснований на принципах конкурентності та відкритості. Щоб зайняти відповідний державний пост,

¹Marsh O., Rhodes R. Policy Networks in British Government / D. Marsh, Oxford :Clarendon Press, 1992. P. 189.

² Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия. США. Англия. Австралия. Москва : Дело, 2002. С. 101.

³ Там же. С. 104.

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 тощо¹.

5. *Запровадження нових механізмів взаємовідносин з громадськістю, етичних норм і стандартів для державних службовців.* Говорячи про регулювання діяльності пересічних 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 удосконалення 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 осіб². 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 році такий Кодекс було ухвалено у Великій Британії. У ньому було виділено сім основних етичних принципів для державного службовця: безкорисливість, принциповість, неупередженість, підзвітність, відкритість, чесність, лідерство³.

Необхідність протидії бюрократизму обумовила необхідність налагодження нових механізмів взаємовідносин органів влади з населенням та організаціями, що виражають їх інтереси. Окрім зусиль щодо вдосконалення якості державних (адміністративних) послуг, важливими

¹ Дзюндзюк В. Б. Реінжиніринг в органах влади. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць Харківського регіонального інституту НАДУ при Президентіві України. Харків, 2004. № 1. С. 71.

² Международный кодекс поведения государственных должностных лиц : принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=15313 (дата звернення 01.12.2019)

³ Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія. Київ : НАДУ, 2016. С. 199.

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.

6. *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 в бік оцінки результатів і наслідків. Відзначимо також, що поряд із результативністю діяльності під час оцінки роботи службовців береться до уваги і етичний бік, а також уміння провести аналіз проблем, розробити і здійснити план дій, оцінити його результати і наслідки. Особлива увага звертається також на аналіз 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 наведено в таблиці 1.2.

Таблиця 1.2.

Особливості протидії проявам бюрократизму за кордоном

<i>Прояви бюрократизму в публічній сфері</i>	<i>Засоби подолання цих проявів</i>	<i>Країни, в якій найбільш успішно це реалізовано</i>
Роздутий і заплутаний апарат управління, що перетворюється на самодостатню силу зі своїми власними егоїстичними інтересами та уподобаннями	Зменшення розмірів і обсягів повноважень державного сектора	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, урахувуючи особистий інтерес	Зміна системи управління державною службою	США
Цинічна деформація загально визнаних моральних цінностей, обскурантизм, безсоромність з використанням різних формальних показників	Запровадження нових етичних норм і стандартів, механізмів взаємовідносин з громадянськістю	Велика Британія

маніпулювання ними для створення видимості справи; закритість, відірваність від потреб та інтересів людей		
Спрямованість чиновників на процес, а не на результат	Зміна системи оплати праці чиновників	Велика Британія, Канада

Отже, говорячи про боротьбу проти дію бюрократизму в Західній Європі, варто відзначити, що там не стільки боролися з ним, скільки удосконалювали, раціоналізували бюрократію, підпорядковуючи її професійну діяльність інтересам громадян і громадянського суспільства.

Результатом цих заходів стала раціоналізація апарату публічного управління та підвищення соціальної ефективності діяльності органів влади. Між тим, процес протидії та запобіганню проявам бюрократизму триває й до сьогодні.

РОЗДІЛ II. ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ БЮРОКРАТИЗМУ: ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ВПЛИВУ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ.

2.1 Державно-історичні етапи протидії бюрократизму в контексті публічної служби в Україні.

Узагальнюючи нормативні практики попередження та протидії бюрократизму в системі публічного управління України, можна виділити декілька основних історичних етапів цього процесу.

1 етап. Радянський (1917 – 1991 рр.)

Аналізуючи етапи розвитку бюрократії в сучасній Україні, а також способи протидії їй, не можна не звернути увагу на радянський етап, який наклав великий відбиток і на сьогоднішні практики публічного управління в Україні.

Більшовики, які прийшли до влади наприкінці 1917 р., наслідуючи традиції К. Маркса, вкрай негативно ставилися до бюрократії, вважаючи її одним зі своїх головних ворогів. Як зазначав у своїх роботах В. Ленін, бюрократія – це привілейована соціальна верства, яка стоїть над народом і тісно та безпосередньо пов'язана «з панівним класом експлуататорського суспільства, за допомогою якого цей клас здійснює владу»¹. На думку В. Леніна, бюрократія у своїй діяльності намагалася поєднувати та захищати інтереси феодалів і буржуа, обмежуючи демократичні свободи та посилюючи централізацію управління, що призводило до того, що вона ставала гальмом соціально-економічного і політичного розвитку країни. При цьому В. Ленін відзначав у бюрократії такі негативні риси, як свавілля, тяганину, хабарництво тощо².

У роботі «Про завдання пролетаріату в даній революції» В. Ленін

¹ Ленін В. И. Полное собрание сочинений. – Москва : Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, 1977. Т. 40 : Декабрь 1919 – апрель 1920. [Б. м.] : [б.и.], 1977. С. 364

² Там же. С. 333.

визначив заходи, розроблені за його словами К. Марксом і Ф. Енгельсом, подолання бюрократії в пролетарській державі:

- 1) виборність чиновників;
- 2) їх змінюваність у будь-який час;
- 3) плата чиновників «не вище за середню плату хорошого робочого»¹.

У наступній роботі «Держава і революція» він додає до цього ще три принципи, які гарантували б неперетворення чиновників на бюрократів:

- 1) чиновниками повинні стати представники робочого класу;
- 2) усі громадяни мають виконувати функції контролю і нагляду;
- 3) парламентські установи необхідно замінити такими, що будуть поєднувати законодавчу і виконавчу владу.

В. Ленін відзначав, що завдяки реалізації цих заходів бюрократія буде знищена не тільки в державному апараті, але і в робочих органах, тому що чиновники цих організацій розбещуються «обстановкою капіталізму».

Після жовтневого перевороту 1917 р. В. І. Ленін вже практично зіткнувся з проблемою бюрократії і міг на практиці перевірити свою теорію. Однак дійсність виявилася складніше теоретичних міркувань. Частково здійснивши ленінську ідею, висловлену за два місяці до жовтня 1917 року – розгін всіх «царських чиновників» – більшовики зіткнулися з проблемою браку фахівців, які вміють керувати державою. Ця обставина змусила запросити назад на роботу старих чиновників, оскільки саме вони володіли головними позитивними рисами бюрократії, а саме професіоналізмом, досвідом, відповідною підготовкою. «Конгломерат» робочих і старих чиновників за своїми ознаками майже не відрізнявся від дореволюційної бюрократії. В. Ленін почав списувати це на недоліки культури (в тому числі політичної) мас, вплив традицій і кадрів старого апарату, а також на ворогів нового ладу. Як наслідок, найефективнішим методом боротьби з

¹ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. – Москва : Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, 1977. Т. 40 : Декабрь 1919 – апрель 1920. [Б. м.] : [б.и.], 1977. С. 356.

бюрократами він почав називати в'язницю¹.

Однак, це не допомогло, і в середині 1930-х років у СРСР сформувався потужний бюрократичний клас, який обслуговував інтереси нової правлячої верхівки – керманічів Комуністичної партії і представників її номенклатури. Радянська бюрократія, працюючи за формальними ознаками і принципами традиційної веберівської моделі, мала декілька відмітних ознак, а саме:

- у своїй діяльності радянські бюрократи керувалися вказівками та розпорядженнями партійної верхівки, а не законом;
- «безособовість» під час розгляду справ практично завжди підмінялася урахуванням «особистих зв'язків», «місця в системі соціальної ієрархії», «дзвінків від вищестоящих органів» тощо;
- просування по службі часто здійснювалося не на основі заслуг або професійної компетенції, а на основі особистих зв'язків, політичної лояльності, рекомендацій від вищестоящих партійних органів тощо;
- службове становище часто використовувалося для отримання певної особистої вигоди.

Чиновники, які порушували закон, але були політично лояльними і «відданими справі партії», могли розраховувати на лояльне ставлення і з боку правоохоронних органів. Між тим, будь-яке непогодження з «лінією партії» жорстоко каралося і могло призвести до найтяжчих наслідків, навіть до казні.

При цьому цікаво, що незважаючи на наявність бюрократії де-факто, сам феномен бюрократії в СРСР сприймався негативно. Традиційно, і в наукових, і в політичних колах уважалося, що це явище притаманне «експлуаторським державам».

Тому не дивно, що в 1950-і – 1980-і рр. бюрократія в СРСР, і зокрема, в Україні, лише закріпила свої позиції, а професія чиновника стала однією з найбільш престижних у суспільстві через систему різноманітних соціальних

¹ Там же. С. 334.

пільг і привілеїв (у сфері харчування, відпочинку, медичного обслуговування тощо), а також неформальних можливостей («вирішити питання», «дістати дефіцитний товар», «швидко отримати довідку тощо). При цьому бюрократія як соціальний клас ставала все більш невідконтрольною суспільству.

Відзначимо, що тривалий час політичне керівництво СРСР не тільки не намагалося боротися з бюрократією, але і всіляко її підтримувало. Це було обумовлено низкою причин.

По-перше, партійній верхівці необхідно було забезпечувати стабільність суспільно-політичного порядку, що сформувався. І бюрократичний контроль був ефективним засобом для цього. Бюрократична система при цьому всіляко намагалася позбавитися конкурентів та тих, хто міг їй протистояти, фактично підтримуючи правлячий режим. Отже, бюрократи були не зацікавлені в демократії як у системі інституціоналізованої групової конкуренції і виступали головним «сторожем» існуючого режиму.

По-друге, бюрократія забезпечувала чітке та безпечілісне виконання усіх вказівок партійного та політичного керівництва, забезпечуючи уніціфікацію та стандартизацію управління в умовах високого рівня централізації влади.

По-третє, за допомогою чіткої організації, бюрократія забезпечувала процес досягнення конкретних політичних та економічних цілей, часто відверто нехтуючи інтересами окремих громадян заради «інтересів держави». Такий «бездуховний» і певною мірою «аморальний» інститут був просто незамінним в умовах тоталітарного режиму.

Між тим, ця «бездуховність» і відірваність від потреб та інтересів простих людей, поряд із істотним розростанням самого бюрократичного апарату, почала викликати обурення в людей.

Тому ще в середині 1970-х рр. правляча партійна верхівка зробила першу спробу боротьби з бюрократизмом на місцях, ухваливши в Конституції СРСР статтю 92, в якій говорилося про органи народного

контролю, що мають бути утворені Радами народних депутатів. Так, зокрема, до функцій цих органів відносилось:

- перевірка виконання вимог законодавства, державних програм і завдань;
- ведення боротьби з порушеннями державної дисципліни, проявами місництва, відомчого підходу до справи, з безгосподарністю й марнотратством, тяганиною і бюрократизмом;
- координація роботи інших контрольних органів;
- сприяння удосконалення структури і роботи державного апарату¹.

Аналогічні норми були прописані і в ст. 82 Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки².

Однак це істотно не вплинуло на стан справ у сфері державного управління. Бюрократичний апарат ставав усе більш відірваним від суспільства та його потреб, сформувавши окрему і достатньо закриту групу – зі своїми правилами і принципами поведінки, що формувалися навколо захисту своїх власних інтересів. Усе це викликало невдоволення громадськості і стало однією з причин проголошення у 1985 р. керівництвом Комуністичної партії СРСР курсу на Перебудову. У рамках реалізації політики на демократизацію управління, керівні органи СРСР та УРСР протягом 1985 – 1991 рр. ухвалили низку документів, які були спрямовані на подолання бюрократизму і тяганини в системі державного управління, на покращання якості обслуговування населення. Однак реформи не привели до очікуваного ефекту і наприкінці 1991 р. СРСР розвалився, обумовивши необхідність формування нового управлінського класу в межах уже незалежної України.

2 етап. Становлення нової системи публічного управління в Україні (1991 – 1997 рр.)

¹ Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.

² Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських соціалістичних республік від 07 жовтня 1977 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77/print1535017545505175> (дата звернення 20.08.2019).

На другому етапі, який можна назвати етапом становлення нової системи публічного управління в Україні, почалося формування нового класу управлінських кадрів, який мав істотно відрізнятись від радянської бюрократії. Саме тому в Законі України «Про державну службу» від 1993 р. було сформовано низку запобіжників, які були спрямовані на унеможливлення негативних проявів у роботі працівників державних органів¹.

1. Першим серед усіх принципів, на яких ґрунтується державна служба в Україні, було зазначено принцип *«служіння народу України»*. Окрім цього, було вказано на такі, як демократизму, гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав людини, дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування, підприємств, об'єднань громадян.

2. У ст. 4 було закріплено (на протигагу «радянському кумівству», партійності, лояльності до політичного керівництва) рівне право на державну службу для всіх громадян.

3. Окремо, у ст. 5, було прописано етичні засади поведінки державних службовців, в яких зазначалося, що вони повинні з повагою шанобливо ставитися до усіх громадян, «дотримуватися високої культури спілкування», «вчиняти дії, що можуть бути розцінені як використання свого службового становища в корисливих цілях у власних інтересах; виявляти всупереч упередженість або прихильність до певних суб'єктів економічної або політичної діяльності. Окремо було прописану заборону щодо прояву *бюрократизму*, відомчості і місництва.

4. У ст. 10 до обов'язків державного службовця було віднесено недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина, а також виконання доручень, які суперечать чинному законодавству. У разі

¹ Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12&p=1261665074753890> (дата звернення 19.09.2019).

одержання таких доручень державному службовцю надавалося право «невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а в разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу».

5. До основних прав держслужбовців при цьому було віднесено: кар'єрне зростання відповідно до кваліфікації та здібностей, а також вільний участь у конкурсах на заміщення більш високих посад (ст. 11).

6. У ст. 13 запроваджено обов'язкове щорічне декларування доходів державних службовців.

7. Установлено, що прийняття на більшість посад в системі державної служби має здійснюватися виключно на умовах конкурсу (ст. 15).

8. Визначено, що держслужбовець не має права займатися будь-якою підприємницькою діяльністю окрім наукової, викладацької та творчої, приймати подарунки; сприяти, використовуючи свою посаду, певним особам у веденні бізнесу (ст. 16).

Разом із позбавленням певних можливостей, державним службовцям надавалася і низка привілеїв, пов'язаних із соціальним та пенсійним забезпеченням, отриманням житла, медичних послуг тощо.

Таким чином, Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року мав на меті побудову в Україні професійної та незалежної державної служби, яка була позбавлена недоліків, притаманних радянській бюрократії.

Між тим, обраний улітку 1994 р. Президентом України Л. Кучма в одній зі своїх перших офіційних доповідей зазначав, що бюрократизм усе ще залишається украй важливою проблемою в Україні. Саме тому одним із провідних напрямів своєї роботи він визначив «викорінення в усіх сферах суспільного життя, перш за все в роботі державного апарату, бюрократизму, чиновництва та корупції»¹. З цією метою ним було ініційовано низку реформ,

¹ Про доповідь Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики»: постанова Верховної Ради України від 19 жовт. 1994 р. № 216/94-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/216/94-вр/print1521723320213649> (дата звернення 19.10.2019).

спрямованих на лібералізацію економіки, дебіюрократизацію та децентралізацію управління, збільшення рівня соціального захисту населення, забезпечення поступального розвитку країни, в якій людина, її життя, права і свободи будуть головними пріоритетами.

Зазначені підходи до публічної служби були закріплені і в Конституції України, яка закріплювала пріоритет прав людини і громадянами над інтересами держави і установлювала європейські принципи побудови системи публічної служби¹.

Так, зокрема, у ст. 1 наголошувалося, що Україна є демократичною та правовою державою.

У ст. 3. – що людина та її життя є найвищою цінністю.

У ст. 4 закріплювався поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, тим самим запобігаючи монополізацію усієї влади в одних руках (будь-то певна партія, або окрема людина).

У ст. 24 – всі громадяни мають рівні конституційні права і рівні перед законом.

У ст. 38 – всі громадяни мають право на участь в управлінні державними справами, на обрання або призначення в органи державної влади або місцевого самоврядування.

Важливим документом, спрямованим на боротьбу з бюрократизмом у системі публічного управління України, став Закон України «Про боротьбу з корупцією», ухвалений у жовтні 1995 р., який установлював перелік обмежень щодо діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави і жорсткі заходи в разі порушення цих обмежень. Так, зокрема, державному службовцю заборонялося:

– сприяти фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької, зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої

¹ Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. К. : Преса України, 1997. С. 45.

діяльності, «а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг»;

- займатися бізнесом безпосередньо чи через посередників;
- входити до складу правління чи інших виконавчих органів недержавних підприємств, що здійснюють підприємницьку діяльність;
- відмовляти громадянам в отриманні інформації, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію.
- утручатися в діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;
- бути повіреним третіх осіб у справах організації, діяльність якої він контролює;
- надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

Після ухвалення Конституції України Л. Кучма, перебуваючи на посаді Президента України, ще неодноразово звертав увагу на цю проблему.

Так, зокрема, у своєму Указі «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» він доручав органам влади різних рівнів «забезпечити створення необхідних умов для реалізації конституційних прав громадян на письмове звернення або особистий прийом та обов'язкове одержання обґрунтованої відповіді на нього», а також «виявляти та усувати причини, що породжують скарги громадян, вирішувати питання про відповідальність посадових осіб, з вини яких допущені порушення, бюрократизм і тяганина»¹.

У тому ж році Президент України видав Розпорядження «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформ і виведення економіки України з кризи», в якому визначив низку заходів щодо подолання

¹ Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення : Указ Президента України від 19 берез. 1997 р. № 241/97. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216> (дата звернення 29.02.2019).

бюрократизму і корупції, зокрема, в економічній сфері, зокрема, шляхом:

- спрощення системи ліцензування та реєстрації підприємницької діяльності;
- запровадження єдиного фіксованого податку;
- реформування порядку проведення державними органами перевірок підприємців та ін.

Між тим, реформи продовжували «гальмувати».

3 етап. Проведення адміністративної реформи та наближення публічної служби в Україні до європейських стандартів (1998 – 2013 рр.)

Розуміючи необхідність проведення радикальних реформ у сфері публічної служби в Україні, в липні 1998 р. Президентом України було проголошено про необхідність впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленої спеціальною Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи.

У преамбулі Концепції зазначалося, що система публічної служби в Україні є неефективною, оскільки «вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України». Також констатувалося, що вона є «внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ».

Таким чином визнавалося, що бажаних результатів щодо подолання бюрократизму в системі публічного управління досягнуто не було. Відповідно, метою адміністративної реформи було визнано «формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам». Зазначалося, що ця система має бути підконтрольною громадянам, прозорою і ефективною. Також указувалося, що витрати на утримання управлінських кадрів мають відповідати

фінансово-економічному стану країни.

Задля досягнення зазначеної мети передбачалося реалізувати п'ять ключових завдань, зокрема:

- сформувати сучасну систему місцевого самоврядування;
- запровадити нову ідеологію діяльності органів публічного управління як такої, що спрямована на забезпечення прав і свобод громадян, якісне надання послуг;
- реформувати інститут державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- створити сучасну системи професійного навчання управлінських кадрів;
- запровадити раціональний адміністративно-територіальний устрій.

Передбачалося, що реформа публічного управління буде здійснюватися в п'яти основних напрямках :

- 1) удосконалення нормативної бази;
- 2) створення нових організаційних структур публічного управління;
- 3) удосконалення кадрового забезпечення;
- 4) створення нової фінансової бази;
- 5) формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Серед пріоритетних заходів реформування в Концепції були зазначені такі:

- забезпечення ефективного внутрішнього і зовнішнього, зокрема, громадського, контролю за діяльністю державних службовців, зокрема, з точки зору забезпечення в їх діяльності соціальної справедливості та ефективності;
- забезпечення належної відповідальності державних службовців за свої дії чи бездіяльність, зокрема, перед особами, права яких були порушені;
- підбір і розстановка високопрофесійних, чесних і патріотичних

управлінців.

Відзначимо, що окрему увагу в Концепції було приділено питанню реформування державної служби. Підкреслювалося, що основними цілями цього інституту є, окрім іншого, створення умов для розвитку громадянського суспільства, захисту прав і свобод громадян, надання якісних управлінських послуг політикам та громадськості.

Підкреслювалося, що державна служба має базуватися на таких принципах, як верховенство законів, пріоритет прав і свобод людини, патріотизм; професіоналізм і компетентність; раціональне поєднання управлінських повноважень та відповідальності; політична нейтральність; відкритість і прозорість.

А до функцій державної служби було віднесено: залучення найбільш професійних кадрів; планування кар'єри державних службовців на основі результатів їх роботи, налагодження зв'язків з громадськістю.

Важливою новацією цієї Концепції було розділення політичних, патронатних та адміністративних посад. При цьому для адміністративних посад основними критеріями під час прийняття та просування на державну службу визнані конкурсність, об'єктивність, прозорість і гласність.

Відповідно, пропонувалося:

- перейти до єдиного порядку проведення конкурсу;
- установити стандарти якості державних службовців, зокрема, з точки зору їх взаємодії з громадянами;
- створити об'єктивну систему оцінки і атестації державних службовців;
- забезпечити належне інформування громадян про діяльність органів влади та їх потребу в управлінських кадрах ;
- стандартизувати види державних послуг;
- посилити правові гарантії і статус державного службовців;
- упровадити чіткий механізм відповідальності державних службовців;

- реформувати систему оплати праці державних службовців, з метою кардинального підвищення їх зацікавленості в ефективній роботі;
- створити належні умови праці для державних службовців;
- ухвалити Кодекс правил поведінки держслужбовців;
- реалізувати заходи щодо боротьби з корупцією та політичною заангажованістю;
- підвищити роль і статус спеціалізованого центрального органу управління державною службою, який має стати провідним в організації кадрового забезпечення органів публічного управління;
- переглянути повноваження існуючих дорадчих органів з питань державної служби і кадрової роботи.

Відзначимо, що цей документ став певною мірою «проривним», але далеко не все із зазначеного вдалося реалізувати.

Так, зокрема, протягом тривалого часу не було проведено розділення політичних та адміністративних посад, й досі не проведена адміністративно-територіальна реформа, не впроваджено стандарти якості роботи державних службовців, не вирішеною залишається проблема корупції тощо.

Проте не можна не сказати, що Президент та інші органи влади не вживали заходів щодо боротьби з бюрократизмом.

23 лютого 2000 р. Президент України Л. Кучма виступив зі щорічним посланням до Верховної Ради України «Україна: поступ у ХХІ століття Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 – 2004 рр.», в якому знов звернув увагу на пріоритетність боротьби з бюрократизмом у систему публічної служби. «Адміністративна реформа не може зводитися лише до утвердження оптимальної структури органів державного управління, зміни їх субординації та скорочення управлінського апарату... Основна мета адміністративної реформи полягає у створенні ефективної системи державного управління, яка відповідає б стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. Ця

система має бути прозорою для суспільства, побудованою на наукових засадах і адекватною за витратами фінансово-економічному стану держави», – зазначав Президент¹. «Проведення адміністративної реформи повинне спрямовуватися на рішуче подолання бюрократизму та поглиблення демократизації всіх сфер суспільного життя», – вказував він.

Відповідно, основним завданням наступних п'яти років він називав суттєве оновлення управлінських кадрів. «Остаточно здолати залишки колишньої адміністративної системи (а це – основне завдання наступного п'ятиріччя) нинішня бюрократія не зможе. Її конструктивний потенціал повною мірою себе вичерпав», – говорив Глава держави. Відповідно, він знов акцентував увагу на необхідності реформи публічної служби, що передбачало, на його думку, ухвалення нового Закону «Про державну службу», а також Етичного кодексу державного службовця.

Зазначимо, проте, що новий Закон був ухвалений лише в 2011 р., а замість Кодексу або Закону наприкінці 2000 р. Наказом Головного управління державної служби були затверджені «Загальні правила поведінки державного службовця», порушення яких тягнуло за собою лише незначні дисциплінарні наслідки².

Однак не можна не сказати, що реформи публічної служби були абсолютно нормативно не забезпечені. Так, зокрема, в 2000 р. була ухвалена Стратегія реформування державної служби України³, яка натомість мала скоріше декларативний характер. У 2004 р. після кількох років безуспішних реформ Президент України своїм Указом затверджує Концепцію адаптації

¹ Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 – 2004 рр. : послання Президента України до Верховної Ради України від 23 лютого 2000 р. № 276а/2000. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276a/2000/print1521723320213649> (дата звернення 11.04.2019).

² Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 26. Ст. 273.

³ Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. № 599/2000 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=ZipxOu/LHdlOosFggkRb11c>. (дата звернення 04.03.2020).

державної служби України до стандартів Європейського союзу¹.

У цьому документі уперше йшлося про необхідність інтеграції системи публічної служби в Україні до європейської, у зв'язку з чим пропонувалося здійснити реформи за таким пріоритетними напрямками, як:

- реформування системи оплати праці;
- удосконалення процесу надання публічних послуг;
- підвищення вимог до професійної етики держслужбовців;
- підвищення ефективності управління публічною службою та професіоналізму службовців.

Зазначене передбачало реалізацію низки заходів, зокрема:

- збільшення прозорості прийому на державну службу;
- збільшення соціальних гарантій держслужбовцям;
- забезпечення взаємозв'язку результатів роботи і розміру заробітної плати;
- визначення критеріїв якості надання публічних послуг та підвищення відповідальності за їх порушення.

На реалізацію цього Указу в 2004 р. Кабінетом Міністрів України була затверджена Програма розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр.², яка передбачала досягнення таких цілей:

- затвердити стандарти професійної діяльності державних службовців;
- забезпечити моніторинг ефективності діяльності держслужбовців;
- удосконалити систему добору кадрів на державну службу;
- удосконалити систему оплати праці державних службовців;
- посилити відповідальність державних службовців за результати своєї діяльності;

¹ Про Концепцію адаптації державної служби України до стандартів Європейського союзу : Указ Президента України від 05 берез. 2004 р. № 278/2004. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278/2004> (дата звернення 01.04.2020).

² Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 746 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-п/print1521723320213649> (дата звернення 13.04.2019).

– запровадити прозору процедуру просування по службі на підставі професійних досягнень.

Таким чином, через 13 років після розвалу СРСР боротьба з радянською бюрократією та бюрократизмом продовжувалася. Але реальних кроків щодо наближення до європейських стандартів протягом тривалого часу так і не було зроблено.

У 2006 р. була ухвалена Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади¹, яка була спрямована на підвищення якості надання публічних послуг і унеможливлення тяганини і неналежного ставлення до громадян у цьому процесі. Однак зазначена програма так і не була реалізована.

У 2009 р. було ухвалено новий закон «Про засади запобігання та протидії корупції», в якому було впроваджено ще низку заходів щодо боротьби зі зловживаннями у публічній службі². Так, зокрема, у Законі були чітко визначені всі суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення, а також суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції. Також було розширено перелік обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції, зокрема:

- сприяти призначенню на посаду осіб, котрі не мають переваг перед іншими кандидатами;
- утручатися в діяльність інших органів влади або їх посадових осіб;
- надавати переваги певним особам під час підготовки проектів і нормативно-правових актів, прийняття рішень;
- мати в безпосередньому підпорядкуванні або бути безпосередньо підпорядкованими близьким особам;
- проходити під час призначення на посаду спеціальну перевірку;

¹ Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 р. № 614. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614-2006-%EF> (дата звернення 13.04.2019).

² Про засади запобігання та протидії корупції від 07 квітн. 2011р. № 3206-VI: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 45. Ст. 691.

– вживати заходи щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів – протиріччя між приватними інтересами службовців та їх службовими повноваженнями.

При цьому додаткові повноваження щодо контролю над діями державних службовців надавалися громадським об'єднанням. Так, зокрема, вони отримали право:

- брати участь у діяльності щодо виявлення фактів вчинення корупційних правопорушень та встановлення осіб, які їх вчинили;
- повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам;
- запитувати та одержувати в установленому порядку від органів публічного управління інформацію про діяльність щодо запобігання та протидії корупції;
- проводити експертизи проектів нормативно-правових актів;
- здійснювати громадський контроль за дотриманням законів, спрямованих на запобігання та протидію корупції тощо.

У 2010 р. Наказом Головного управління державної служби були затверджені нові Загальні правила поведінки державного службовця¹.

Принциповою відмінністю цього документа стало приділення великої уваги питанню врегулювання конфлікту інтересів в системі публічної служби, а також запобігання проявів корупції.

У 2011 р. нарешті було ухвалено нову редакцію Закону України «Про державну службу»², який також було спрямовано на упровадження європейських принципів в організацію діяльності державних службовців в Україні і мінімізацію проявів бюрократизму. Так, зокрема, у ньому до обов'язків державного службовця належало додержання вимог законодавства

¹ Загальні правила поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. № 214. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10> (дата звернення 21.08.2019).

² Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 26. Ст. 273.

у сфері запобігання корупції і запобігання конфлікту інтересів, а також додержання принципів державної служби, серед яких з'явилися нові принципи доброчесності, політичної неупередженості, прозорості діяльності, персональної відповідальності. Також у Законі були виписані правила проведення конкурсного відбору, призначення на посаду державного службовця, проходження і припинення служби, оплати праці різних категорій посад, види і способи відповідальності державних службовців.

Між тим, зазначений Закон так і не набрав сили.

У 2012 р. Президент України своїм Указом ухвалив Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр.¹, в якій окремим напрямом була визначена необхідність підготовки і розвитку кадрів для системи публічної служби з метою прискорення проведення адміністративної реформи. До першочергових завдань у цій сфері було подальше вдосконалення механізму конкурсного відбору, створення єдиної системи оплати і мотивації праці державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, реорганізація діяльності кадрових служб. Проте ці заходи, як і багато попередніх, так і залишилися «на папері», що не тільки не наближало, а віддаляло Україну від європейських стандартів в організації діяльності державних службовців.

Певним «проривом» на шляху подолання бюрократизму в системі публічної служби України стало ухвалення у вересні 2012 р. Закону України «Про адміністративні послуги», який було спрямовано на підвищення рівня якості обслуговування населення в Україні публічними установами².

У цьому Законі було:

– визначено принципи надання адміністративних послуг (відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, доступності інформації, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, зручності

¹ Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (дата звернення 26.03.2019).

² Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.

отримання тощо);

- окреслено вимоги до суб'єктів надання послуг (обов'язковість створення веб-сайтів і облаштування інформаційних стендів, надання відповідей електронною поштою тощо);

- встановлено вимоги щодо створення інформаційних карток на кожен вид послуги, яка б містила інформацію про суб'єкта надання послуги, перелік необхідних документів для її отримання, термін надання послуги, можливий результат, нормативну базу, що регулює процес отримання послуги тощо); а також технологічних карток, в яких повинні визначатися етапи опрацювання звернення, відповідальні за кожний етап посадові особи і структурні підрозділи, строки виконання етапів;

- описано чіткий порядок надання адміністративних послуг і граничні терміни їх надання (30 календарних днів з моменту звернення);

- визначено особливості функціонування нової інституції – Центру надання адміністративних послуг, постійно діючої публічної установи (структурного підрозділу органу виконавчої влади або місцевого самоврядування), в якій такі послуги мають надаватися;

- прописано особливості створення і ведення Реєстру адміністративних послуг, а також Єдиного державного порталу адміністративних послуг;

- визначено особливості відповідальності (адміністративної, цивільної, дисциплінарної та кримінальної) за порушення вимог щодо обслуговування суб'єктів звернення;

- встановлено вимогу щодо необхідності утворення таких Центрів по всій країні до 1 січня 2014 р.

У лютому 2013 р. Кабінетом Міністрів було затверджене Примірне положення про Центр надання адміністративних послуг¹, в якому було

¹ Примірне положення про Центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-п/ed20130220> (дата звернення 16.03.2020)

прописано умови створення, а також вимоги до функціонування таких центрів. Основними завданнями таких центрів було визначено організацію процесу надання послуг у найкоротші терміни, спрощення процедури отримання послуг та підвищення якості їх надання; забезпечення інформування фізичних та юридичних осіб про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора. Для забезпечення виконання цих завдань було прописано повноваження адміністраторів – посадових осіб органів публічної влади, які організують процес надання адміністративних послуг і керівників таких центрів, визначено час для обслуговування громадян.

Однак процес відкриття Центрів адміністративних послуг затягнувся, а якість обслуговування не завжди відповідала ухваленим принципам і стандартам. Причиною цього була велика централізація управління процесом надання адміністративних послуг, незадовільний рівень якості підготовки осіб, які надавали послуги, відсутність належної взаємодії таких центрів з громадськістю, тощо. Відповідно, інститут публічної служби потребував радикального реформування, оскільки чим далі, тим більше викликав незадоволення громадян, стаючи справжнім гальмом на шляху європейської інтеграції в Україні. І такі реформи було розпочато в 2014 р.

2.2. Теоретико-прикладні напрямки запобігання та протидії бюрократизму: загальнотеоретичний аналіз.

Новий, четвертий етап боротьби з бюрократизмом у системі публічної служби України та забезпечення її відповідності європейським стандартам, було розпочато в 2014 р., відразу після перемоги Революції гідності.

Нове керівництво країни проголосило курс на європейську інтеграцію і одним із головних завдань на цьому шляху було визначено реформування системи публічної служби, зміна методів діяльності всього управлінського апарату, її наближення до потреб та інтересів громадян України.

Одним із перших нормативних актів, який підтвердив рішучість керівництва щодо здійснення радикальних змін і оновлення управлінської еліти став Закон України «Про очищення влади», який було ухвалено у вересні 2014 р.¹.

У ньому низці чиновників, які займали керівні посади при попередній владі (з 25 лютого 2010 р. по 22 лютого 2014 р., зокрема з 21 листопада 2013 р.), а також у системі Комуністичної партії Радянського союзу, Комсомолу, Комітету державної безпеки, Головного розвідувального управління Міністерства оборони СРСР було заборонено перебувати на службі в органах державного влади та місцевого самоврядування протягом десяти років.

Також відповідно до Закону утворювався Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовується положення Закону України «Про очищення влади», який станом на серпень 2018 р. нараховує 926 осіб².

При цьому особа, яка претендує на зайняття керівних посад в органах виконавчої, законодавчої чи судової влади, відповідно до Закону, повинна обов'язково пройти перевірку на предмет її відповідності встановленим

¹ Про очищення влади : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 44. Ст. 2041.

² Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади». URL: <https://lustration.minjust.gov.ua/register> (дата звернення 15.09.2019).

вимогам. Порядок проведення таких перевірок було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України 16 жовтня 2014 р.¹. У ньому зазначалося, що зазначена перевірка здійснюється керівником органу, до повноважень якого належить звільнення відповідної особи, але інформаційні запити щодо осіб, які претендують на зайняття посад у системі публічної служби, відповідні керівники повинні надсилають у цілу низку державних органів, зокрема, Службу безпеки України, Міністерство внутрішніх справ, Генеральну прокуратуру, Державну судову адміністрацію тощо. При цьому Міністерство юстиції України утворювало громадський орган з питань люстрації для здійснення громадського контролю за цим процесом.

Таким чином уже восени 2014 р. було встановлено запобіжники щодо потрапляння у влади колишніх представників партійної номенклатури та осіб, які входили до управлінської еліти часів президентства В. Януковича.

У жовтні 2014 р. також було ухвалено Закони «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки»², «Про Національне антикорупційне бюро»³ і «Про запобігання корупції»⁴.

У першому з них була затверджена державна антикорупційна стратегія на 2014-2017 рр., однією із завдань якої було проголошено створення доброчесної і професійної публічної служби. У рамках виконання цього завдання передбачалося:

- створити «інститут доброчесних викривачів фактів корупції... і зобов'язати публічних службовців повідомляти про підозру в корупції»
- розробити механізм імітації ситуацій, які можуть мати характер

¹ Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади»: постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовт. 2014 р. № 563 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/563-2014-p/print1523603043515072> (дата звернення 09.11.2019).

² Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки: Закон України від 14 жовт. 2014 р. №1669-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.

³ Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.

⁴ Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

провокацій, з метою перевірки доброчесності публічних службовців і закріпити його законодавчо;

- ухвалити закони щодо виявлення і запобігання конфлікту інтересів , а також декларування майна, доходів і видатків публічних службовців, запровадити сурові санкції за порушення законодавства у даній сфері;

- забезпечити проведення моніторингу практики застосування етичних стандартів в діяльності публічних службовців, а також їх регулярне навчання з наведених питань;

- ухвалити закон про захист осіб, які інформують про корупційні правопорушення (викривачів);

- змінити систему оплати праці публічних службовців шляхом істотного підвищення рівня посадових окладів та істотного обмеження додаткових виплат, котрі надаються за рішенням керівництва.

Відповідно до наступного закону, в Україні утворювалося Національне антикорупційне бюро України, яке отримувало статус державного правоохоронного органу, який відповідає за питання виявлення, розслідування і розкриття корупційних правопорушень. До обов'язків НАБУ входить:

- здійснення оперативно-розшукової діяльності і досудових розслідувань щодо кримінальних правопорушень;

- здійснення інформаційно-аналітичної роботи щодо виявлення та усунення причин кримінальних правопорушень;

- співпрацює з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення.

Законом «Про запобігання корупції» легалізувалося створення ще одного антикорупційного органу – Національного агентства з питань запобігання корупції – центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, на який було покладено реалізацію функцій формування і реалізації антикорупційної політики.

До повноважень цього агентства було віднесено:

- проведення аналізу діяльності органів публічного управління у сфері запобігання та протидії корупції;
- здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, вирішення конфлікту інтересів у діяльності працівників органів публічного управління;
- здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, аналіз способу їх життя, зберігання та оприлюднення таких декларацій;
- забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій публічних осіб та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;
- співпраця із особами, які повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень;
- залучення громадськості до формування і реалізації антикорупційної політики;
- надання методичної та консультативної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки працівників органів публічного управління.

Окрім інших важливих речей, окремий розділ було присвячено правилам етичної поведінки чиновників. Так, зокрема, у Законі наголошується на тому, що працівників органів публічного управління під час виконання своїх обов'язків повинні:

- бути ввічливими під час взаємодії з громадянами та колегами;
- «дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків»;
- діяти неупереджено, незважаючи на свої інтереси, ставлення до тих

чи інших осіб;

- не допускати неефективного користування державною або комунальною власністю;
- «сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально» виконувати свої професійні обов'язки;
- не розголошувати конфіденційну інформацію;
- утримуватися від виконання доручень керівництва, якщо такі суперечать чинному законодавству, становлять загрозу правам, свободам і інтересам громадян.

Цікаво, що в разі отримання такого доручення, невиборні посадові особи мають повідомити про це свого керівника своєї організації, а виборні особи – Національне агентство з питань запобігання корупції.

Відзначимо, що на виконання вимог цього закону постановою Кабінету Міністрів від 11 лютого 2016 р. були затверджені Правила етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування¹. Інновацією цих правил стало віднесення до обов'язків працівників органів публічного управління такого.

По-перше, у разі отримання сумнівного з точки зору законності наказу державний службовець отримував зобов'язання вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого вже виконувати такий наказ. Між тим, виконуючи такий наказ він отримував вимогу повідомити про це керівника вищого рівня або орган вищого рівня.

По-друге, державний службовець отримував зобов'язання не ухилятися від прийняття рішень та відповідальності за них.

По-третє, він повинен був запобігати виникненню будь-яких конфліктів.

По-четверте, з повагою ставитися до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання своїх посадових

¹ Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05 серп. 2016 р. № 158. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення 06.06.2019).

обов'язків, не допускати її дискримінації.

По-п'яте, поважати приватне життя інших осіб.

По-шосте, діяти таким чином, щоб не завдавати шкоди здоров'ю людей та навколишньому середовищу;

По-сьоме, не допускати в позаробочий час дій, які можуть негативно вплинути на репутацію службовця або зашкодити інтересам держави.

Таким чином мова йшла про необхідність володіння працівниками органів публічного управління таких якостей, як відповідальність, комунікабельність, патріотизм тощо.

Окремо у Правилах були прописані вимоги щодо роботи з інформацією. Так, зокрема, під час спілкування працівники органів публічного управління зобов'язувалися:

- надавати відомості із зазначенням фактів, що їх підтверджують;
- надавати іншим працівникам органів публічного управління інформацію, необхідну для виконання ними посадових обов'язків;
- викладати інформацію чітко і конкретно з метою забезпечення її однозначного сприйняття.

Відзначимо, що стислість, чіткість та конкретність даних Правил стали істотною перевагою даного нормативного акту порівняно з попередніми. Між тим, в ньому нічого не говорилося про відповідальність чиновників у разі порушення тих або інших правил.

Також зазначимо, що одним з обраних напрямів реформ, започаткованих у 2014 р., стала зміна структури управління публічною службою і істотне збільшення повноважень центрального органу виконавчої влади у цій сфері. Виходячи з цього, 1 жовтня 2014 року Кабінетом Міністрів України було затверджене Положення про Національне агентство України з питань державної служби (НАДС)¹. Згідно з цим документом, істотно був

¹ Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовт. 2014 р. № 500. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п/paran8#n8> (дата звернення 08.10.2019).

розширений перелік завдань, покладених на НАДС, – з 10 до 53. Серед них – забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері публічної служби, створення відкритого реєстру вакансій у сфері публічної служби, надання роз'яснень з питань її проходження, методична підтримка служб управління персоналом органів публічного управління, розгляд скарг працівників органів публічного управління, підготовка пропозицій та розробка заходів щодо підвищення ефективності публічної служби, у тому числі щодо інституціонального забезпечення її адаптації до стандартів ЄС.

Таким чином через 16 років було реалізовано один із важливих задумів Концепції адміністративної реформи від 1998 р.

Важливою подією щодо побудови нової моделі публічної служби стало ухвалення у грудні 2014 р. Програми діяльності Кабінету Міністрів України¹. У якості основних цілей діяльності Уряду в ній було визначено, зокрема, таке:

- зменшення кількості «точок дотику» бізнесу та державних структур, збільшення кількості «безконтактних» послуг;
- максимальна передача повноважень на місцевий рівень;
- скорочення кількості державних службовців, збільшення тим, що залишаться, заробітної плати;
- ухвалення нового закону «Про державну службу», в якому мають бути прописані нові правила конкурсного відбору та персональної відповідальності державних службовців;
- здійснення моніторингу способу життя держслужбовців;
- створення відкритого електронного реєстру декларацій про доходи держслужбовців;
- відмова від паперового документообігу і розвиток електронного урядування.

¹ Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 11 груд. 2014 р. № 26-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/26-19> (дата звернення 14.11.2019).

На початку 2015 р. Президентом України було затверджено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», в якій було не тільки визначено вектори розвитку держави на найближчі 5 років, а й конкретні показники, які має бути досягнуто. Так, зокрема, у сфері публічного управління передбачено створити професійний, ефективний, прозорий і гнучкий інститут публічної служби, «із застосуванням новітніх ІКТ (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики»¹. Також підкреслювалася важливість публічних службовців «якісно працювати за новими підходами, гарантувати дотримання прав людини».

Результатом реалізації реформ у публічному секторі має стати досягнення Україною таких показників, як:

- за індексом сприйняття корупції, який розраховує міжнародна організація «Transparency International», Україна повинна увійти до 50 кращих держав світу;
- оновлення кадрового складу державних службовців на 70 %.

Наступним важливим документом, на який Україна очікувала близько 15 років, стало ухвалення у грудні 2015 р. нового Закону «Про державну службу»². У ньому містилася низка новацій, спрямованих на удосконалення питань вступу, проходження і звільнення з публічної служби, підвищення професіоналізму і компетентності чиновників, мінімізацію проявів бюрократизму. З цією метою в Законі:

- у якості принципів державної служби закріплювався принцип добросовісності (спрямованість на захист публічних, а не особистих інтересів), ефективності (раціонального використання ресурсів), прозорості тощо;
- категорії посад державних службовців розділено на три категорії: «А», «Б» і «В»; визначено вимоги щодо зайняття кожної із посад, визначено

¹ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 01.10.2019).

² Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

виключний перелік посад кожної категорії;

- до обов'язків державних службовців віднесено дотримання правил етичної поведінки, поваги гідності, прав і свобод людини, запобігання виникнення конфлікту інтересів;

- прописано вимоги щодо забезпечення політичної неупередженості службовців;

- ініційовано створення Комісію з питань вищого корпусу державної служби постійно діючого колегіального органу, що проводить на громадських засадах конкурси на зайняття вакантних посад вищої категорії, здійснює дисциплінарні провадження щодо державних службовців категорії «А», вносить пропозиції щодо їх ротації, переведення на інші посади, розглядає пропозиції щодо їх звільнення тощо;

- розширено перелік повноважень центрального органу у сфері управління державною службою;

- розтлумачено статус і повноваження керівника державної служби в державному органі (до обов'язків якого, окрім іншого, відносилося виховання у державних службовців сумлінного ставлення до служби, реалізація заходів для додержання ними правил етичної поведінки), а також служби управління персоналом;

- регламентовано правила проведення конкурсного відбору на державну службу, призначення на посаду, реалізації службової кар'єри, оплати праці, соціального статусу і гарантій державного службовця, їх дисциплінарної і матеріальної відповідальності;

- визначено виключний перелік підстав для припинення державної служби;

- підкреслено, що оцінювання роботи службовця має проводитися щорічно, «на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у

сфері запобігання корупції»¹.

Зазначений Закон, який враховував більшість вимог європейських експертів, вступив в силу з 1 травня 2016 р. Між тим, й досі тривають дискусії щодо його деяких положень, зокрема, в контексті подолання необ'єктивності в процедурі прийому на службу, оцінці діяльності державних службовців, забезпечення взаємозв'язку між результатами роботи та заробітною платою тощо. Так, зокрема, в контексті нашого дослідження привертають увагу такі суперечні аспекти Закону.

По-перше, у ст. 27 Закону зазначено, що «конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії «Б»... та категорії «В» проводить конкурсна комісія у складі не менше п'яти осіб, утворена керівником державної служби в державному органі»². Зазначено, що до роботи в такій комісії можуть долучатися представники громадських організацій, науковці та експерти. Між тим, дієслово «можуть» залишає за керівником можливість включати до конкурсної комісії осіб на власний розсуд, що може негативно відобразитися на об'єктивності діяльності конкурсної комісії. Цікаво, що в тому ж Законі (ст. 69) максимально докладно прописана процедура утворення дисциплінарних комісій, її склад, термін повноважень тощо.

По-друге, не прописаними в Законі залишилися механізми підзвітності та підконтрольності державних службовців перед громадянами.

По-третє, у статті 6 записано, що «кількість посад державної служби категорій «А» і «Б» в державному органі повинна становити не більше третини його штатної чисельності». А у ст. 19 – кваліфікаційними вимогами щодо отримання посади категорії «В» є наявність освітнього рівня бакалавра або «молодшого бакалавра» (без зазначення спеціальності). Виходячи із зазначеного, виникають питання щодо рівня освіти та компетентності двох третин державних службовців, їх здатності на високому професійному рівні

¹ Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

² Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

приймати рішення в сфері публічного управління.

По-четверте, незважаючи на задекларовані в багатьох попередніх нормативних документах прагнення оптимізувати систему оплати праці державних службовцям, чинний Закон фактично закріпив існуючий порядок речей. Так, зокрема, в ньому було указано, що зарплата держслужбовця складається з посадового окладу; надбавки за вислугу років; надбавки за ранг державного службовця; виплати за тимчасове додаткове навантаження, премії. Причому премії, розмір яких може досягати 30 % фонду посадового окладу державного службовця за рік, призначаються з великою часткою суб'єктивності керівників структурних підрозділів та організації, в цілому. Зазначений недолік не було виправлено і в затвердженому пізніше Типовому положенні про преміювання державних службовців¹.

Загалом на виконання Закону України «Про державну службу» Кабінетом Міністрів України було ухвалено низку нормативних актів, які регулюють питання проходження державної служби в Україні. Одним із них став «Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби в Україні»². Цікаво, що провідними принципами, за якими віднині мають проводитися такі конкурси, згідно із затвердженим Порядком, стали такі, як: довіри суспільства, недискримінації, прозорості, доброчесності, ефективного і справедливого відбору, надійності методів тестування.

Для забезпечення відкритості конкурсів і довіри суспільства, згідно з Положенням, інформація про їх проведення повинна оприлюднюватися на Єдиному порталі вакансій державної служби НАДС, офіційному веб-сайті НАДС та офіційному веб-сайті державного органу, в якому проводиться конкурс.

¹ Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів) : Наказ Міністерства соціальної політики України від 13 черв. 2016 р. № 646. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0903-16#n13> (дата звернення 03.08.2019).

² Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2016 р. № 246 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п> (дата звернення 14.11.2019).

Варто зазначити, що в даному Порядку були продубльовані положення чинного закону «Про державну службу» про формування конкурсних комісій, що залишило чинним високий рівень суб'єктивізму в даному процесі. Проте для забезпечення ефективного і справедливого відбору, оцінювання кандидатів, зокрема, для категорій «А» та «Б», стало проводитися не тільки за формальними показниками (відповідність кваліфікаційним вимогам, правильність і своєчасність подання документів, точність відповідей на тестові завдання тощо), а й певною мірою неформальними, зокрема, такими, як уміння вирішити конкретні ситуаційні завдання, пов'язані із практичним виконанням своїх посадових обов'язків. Таким чином підкреслюється важливість володіння державним службовцем не тільки певними теоретичними знаннями, а й вміння застосувати ці знання для розв'язання нагальних управлінських завдань.

Зазначені критерії добору на публічну службу знайшли відображення і в затверджених постановою Кабінету Міністрів України Типових вимогах до осіб, які займають посади категорії «А»¹. Так, зокрема, у них, окрім важливих професійних знань, було вказано на важливість володіння:

- лідерськими навичками;
- комунікативними навичками, вмінням налагоджувати партнерську взаємодію;
- системним та інноваційним мисленням;
- стратегічним плануванням;
- умінням управляти проектами, людськими ресурсами, змінами, працювати у стресових ситуаціях тощо.

Цікаво також, що в Положенні про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України у січні 2017 р. зазначено, що надбавка за інтенсивність праці

¹ Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: постанова Кабінету Міністрів України від 22 лип. 2016 р. № 448. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-п> (дата звернення 21.06.2019).

державним службовцям установлюється з урахуванням прояву ініціативності у його роботі, а надбавка за виконання особливо важливої роботи – за діяльність, результатом якої є підвищення ефективності управління¹.

Низка важливих документів, спрямованих на імплементацію основних положень Закону України «Про державну службу», також була ухвалена і Національним Агентством України з питань державної служби. Так, зокрема, у березні 2016 р. були затверджені Типові правила внутрішнього розпорядку². Окремий розділ у цьому документі було присвячено правилам етичної поведінки в державному органі. Зокрема, підкреслювалася неприпустимість проявів зверхності, зневажливого ставлення до колег та громадян, використання ділового стилю спілкування, недопущення підвищення інтонації тощо.

Також цього ж місяця було затверджено Типове положення про службу управління персоналом державного органу³, в якому було значно розширено її повноваження, зроблено акцент на необхідності її перетворення на аналітичний орган, який не тільки вивчає і узагальнює особливості проходження служби окремими працівниками організації, а й вивчає потреби в навчанні, планує кар'єру, надає необхідні консультації, прогнозує розвиток персоналу тощо.

Окрему увагу керівництво країни приділило питанню підвищення якості надання адміністративних послуг. Так, зокрема, на початку 2015 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)», який, зокрема, передбачав:

¹ Питання оплати праці працівників державних органів : постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15 URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/15-2017-п/print1521723320213649> (дата звернення 13.01.2020).

² Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 3 берез. 2016 р. № 50. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16/print1521723320654411> (дата звернення 03.08.2019).

³ Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03 берез. 2016 р. № 47. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16> (дата звернення 11.10.2019).

– передачу повноважень щодо надання адміністративних послуг з видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності Центрам надання адміністративних послуг зі збільшенням відповідальності адміністраторів за неналежну якість наданих послуг;

– збільшення конкуренції на ринку адміністративних послуг через запровадження альтернативної можливості подачі документів до посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також інших осіб;

– скорочення термінів надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців тощо¹.

Наприкінці 2015 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»².

У ньому:

– розширено перелік повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема в контексті надання найбільш затребуваних серед населення адміністративних послуг (реєстрація місця проживання, отримання довідки про склад сім'ї тощо);

– спрощено процедуру отримання інформації з Державного земельного кадастру; так, право на надання такої інформації отримали не тільки посадові особи органів місцевого самоврядування, а й адміністратори центрів надання адміністративних послуг;

– внесено зміни до Закону України «Про адміністративні послуги», спрямовані на удосконалення процедури отримання адміністративних послуг в електронній формі.

У жовтні 2016 р. було ухвалено Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) : Закон України від 12 лют. 2015 р. № 191-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 21. Ст. 133.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 888-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 3. Ст. 30.

на нерухоме майно та захисту прав власності», яким було доповнено поняття суб'єкт надання адміністративної послуги (до нього було віднесено державних реєстраторів і суб'єктів державної реєстрації). Відповідно, до адміністративних послуг було віднесено отримання витягів і виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів та інших документів, в результаті яких суб'єкту звернення надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт¹.

На завершення додамо, що на початку 2016 р. Президент України своїм Указом затвердив Стратегію розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 рр.². Метою цього документу стало сприяння налагодженню ефективної взаємодії між органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства. Одним із головних стратегічних завдань – «забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення». Відповідно до цього, передбачалося унормувати на законодавчому рівні такі питання:

- порядок проведення органами публічного управління консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які ними розробляються;
- порядок здійснення громадської експертизи діяльності з надання адміністративних послуг, а також діяльності бюджетних установ, які надають соціальні послуги;
- запровадження громадської експертизи діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств тощо.

Цим Указом також була створена Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчий орган при

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності : Закон України від 6 жовт. 2016 р. № 1666-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 47. Ст. 800.

² Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (дата звернення 25.02.2020).

Президентів України, метою якої є розробка пропозицій, у тому числі і нормативного характеру, щодо посилення ролі інститутів громадянського суспільства у реалізації державної політики та питань місцевого значення.

Таким чином, за задумом Президента, громадські організації повинні стати вагомим учасником процесу державного, регіонального та місцевого управління, інструментом для забезпечення його демократизації, мінімізації бюрократизму та підвищення ефективності.

Отже, можна зазначити, що нормативно за останні чотири роки в Україні було створено вагоме підґрунтя для наближення публічної служби України до європейських стандартів, зокрема в частині мінімізації проявів бюрократизму, покращання взаємодії з громадськістю, підвищення довіри громадян до органів публічного управління. Між тим, практична реалізація реформ на місцях стикається з низкою проблем, які будуть розглянуті нижче.

2.3. Публічна служба як сфера прояву бюрократизму у сучасних умовах державотворення.

З метою визначення нинішнього стану публічної служби в Україні, рівня розвитку бюрократизму, а також визначення шляхів його подолання авторами було проведено вторинний аналіз результатів соціологічного дослідження «Шляхи підвищення ефективності публічного управління в Україні в умовах глобалізації». Дослідження проводилося шляхом експертного опитування. У якості експертів виступали працівники центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, приватних, державних і комунальних підприємств, керівники громадських організацій та місцевих осередків політичних партій. Усього було опитано 246 експертів. Задля досягнення цілей і завдань, поставлених у даній роботі, у дослідженні серед загалу опитаних було виділено декілька експертних груп, а саме працівники органів виконавчої влади (центрального органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів, місцевих органів виконавчої влади) – 42,3 % опитаних; працівники органів місцевого самоврядування (обласних, районних, міських, селищних і сільських рад) – 24,8 %; ті, хто не працює в органах публічного управління (працівники приватних, державних і комунальних підприємств, громадських організацій тощо), – 28,9 %. Також були в окремі групи були виділені керівники організацій, установ, підприємств середнього і вищого рівня, які складають 15,8 % від загальної кількості опитаних, керівники нижчого рівня (начальники структурних підрозділів) – 26,5 % і рядові працівники – 57,7 %. Зазначимо, що всі наведені нижче результати, якщо це не оговорюється окремо, представлені у % до тих опитаних, які відповіли на поставлене питання.

Під час вторинної обробки результатів даного соціологічного дослідження увага приділялась декільком аспектам: визначенню

особистісних характеристик працівників органів публічного управління, встановленню особливостей організаційної та управлінської культури, яка їм притаманна, з'ясуванню бачення шляхів підвищення ефективності роботи органів публічного управління і подолання бюрократизму в Україні. Нижче проаналізуємо результати дослідження по кожному з цих аспектів.

1. Особистісні характеристики працівників органів публічного управління.

З метою встановлення особистісних характеристик опитаних, під час дослідження респондентам було запропоновано дати відповідь на запитання щодо цінностей, які є для них значущими. Як з'ясувалося, і для всіх опитаних пріоритетне значення на сьогодні має здоров'я (рис. 2.1). Між тим, існують розбіжності в оцінці значущості матеріального благополуччя та розвитку України. Опитані державні службовці (працівники органів виконавчої влади) виявилися більш «альтруїстичними» і «патріотичними», оскільки для них є порівняно менш значущим матеріальне благополуччя і порівняно більш значущим розвиток України. Привертає увагу і висока значущість сімейних цінностей для тих, хто не працює в органах публічного управління.

Певні відмінності в розподілі цінностей спостерігаються і серед опитаних, що мають різні статусні позиції у своїх організаціях. Так, для представників вищого керівного складу малозначущими є сімейні цінності; для рядових працівників порівняно високу значущість має здоров'я (рис. 2.2).

З метою конкретизації та уточнення ціннісних установок опитаних у дослідженні були поставлені питання і щодо оцінки низки висловлювань, що відображають різноманітні ідеологічні і ціннісні орієнтації. Незважаючи на те, що більшість опитаних у всіх групах розділили думку про те, що їхнє матеріальне становище в сьогоденні і майбутньому залежить перш за все від них самих, рівень підтримки цієї тези в різних групах дещо відрізняється. Як, до речі, і ставлення до низки інших суджень (рис. 2.3).

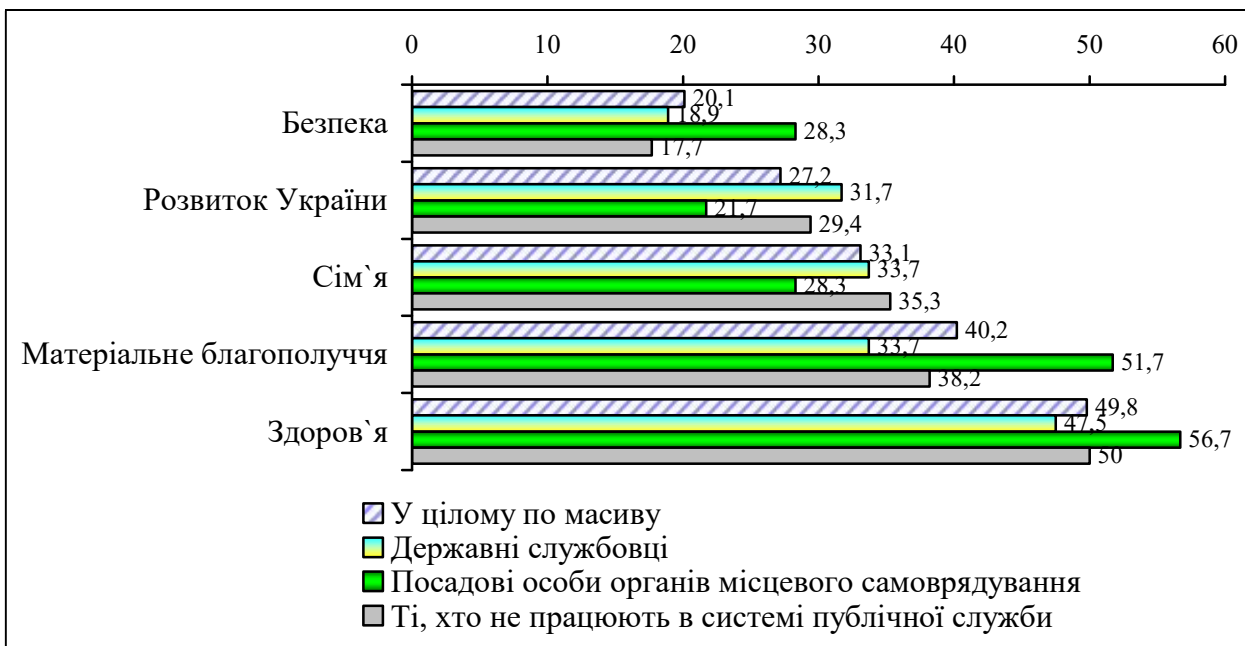


Рис. 2.1. Основні цінності опитаних відповідно до місця їх роботи (у % до тих, які відповіли у кожній групі; наведені цінності, що виявилися значущими для більше 20% опитаних у цілому по масиву)

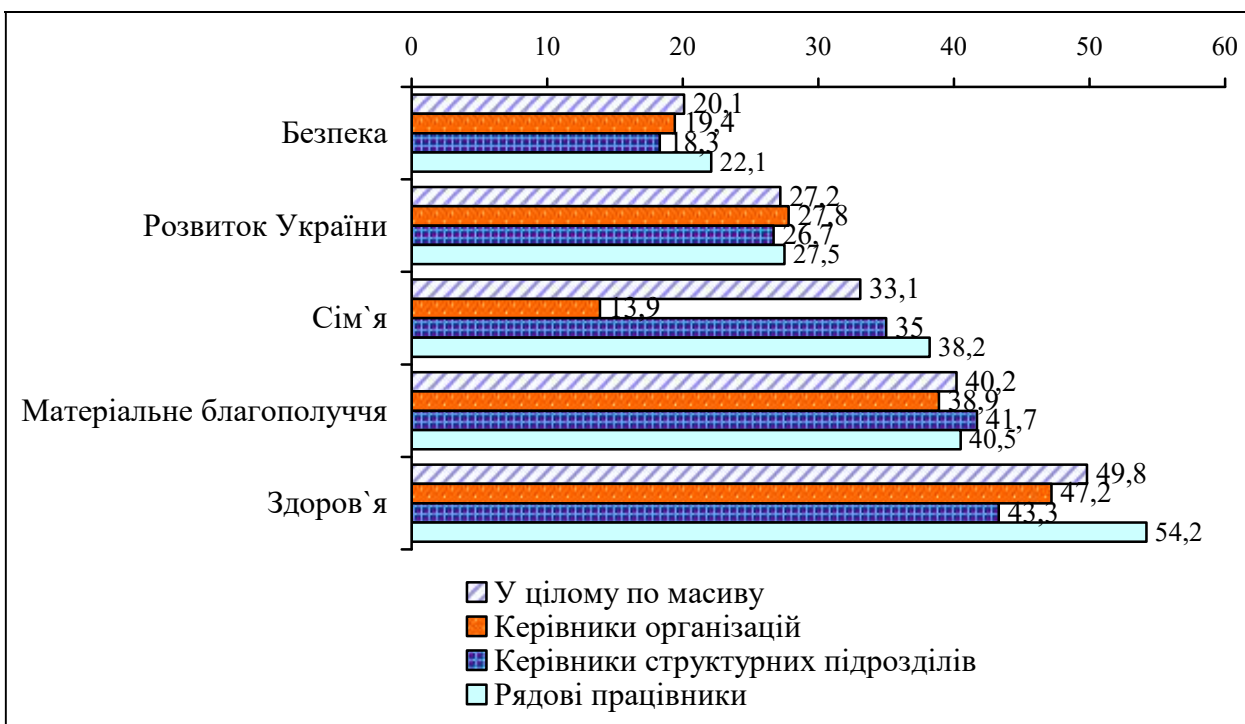


Рис. 2.2. Основні цінності опитаних з різними статусними позиціями (у % до тих, які відповіли у кожній групі; наведені цінності, що виявилися значущими для більше 20% опитаних у цілому по масиву)

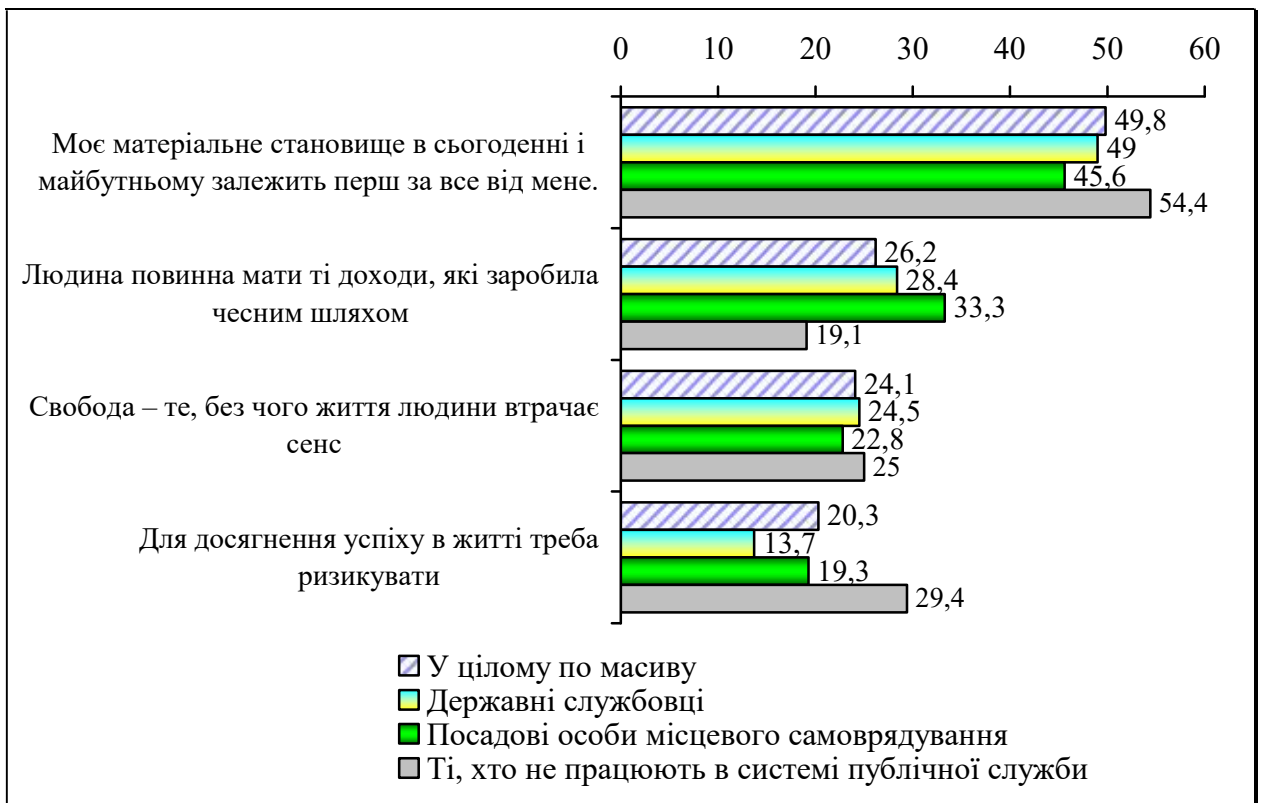


Рис. 2.3. Ставлення опитаних з різним місцем роботи до висловлювань, що відображають їх ціннісні орієнтації (у % до тих, які відповіли у кожній групі; наведені судження, що виявилися значущими для більше 20% опитаних у цілому по масиву)

Так, зокрема, про покладання в матеріальному аспекті на самих себе порівняно більше заявляють ті, хто не працює в системі публічної служби (54,4 %). Також вони більше за інших підтримують судження про необхідність ризикувати для досягнення успіху (29,4 %). У той же час вони менше за інших розділяють думку про те, що людина повинна мати лише ті доходи, які зароблені чесним шляхом (19,1 %). При цьому відзначимо, що свобода однаковою мірою є цінністю для усіх категорій опитаних.

Також можна побачити відмінності і в оцінках запропонованих суджень для працівників із різними статусними позиціями. Так, привертає увагу, що цінність свободи і прагнення заробляти чесним шляхом порівняно більше притаманні керівникам вищих рівнів. Поряд із цим, керівники нижчого рівня менше за інших схильні до ризику.

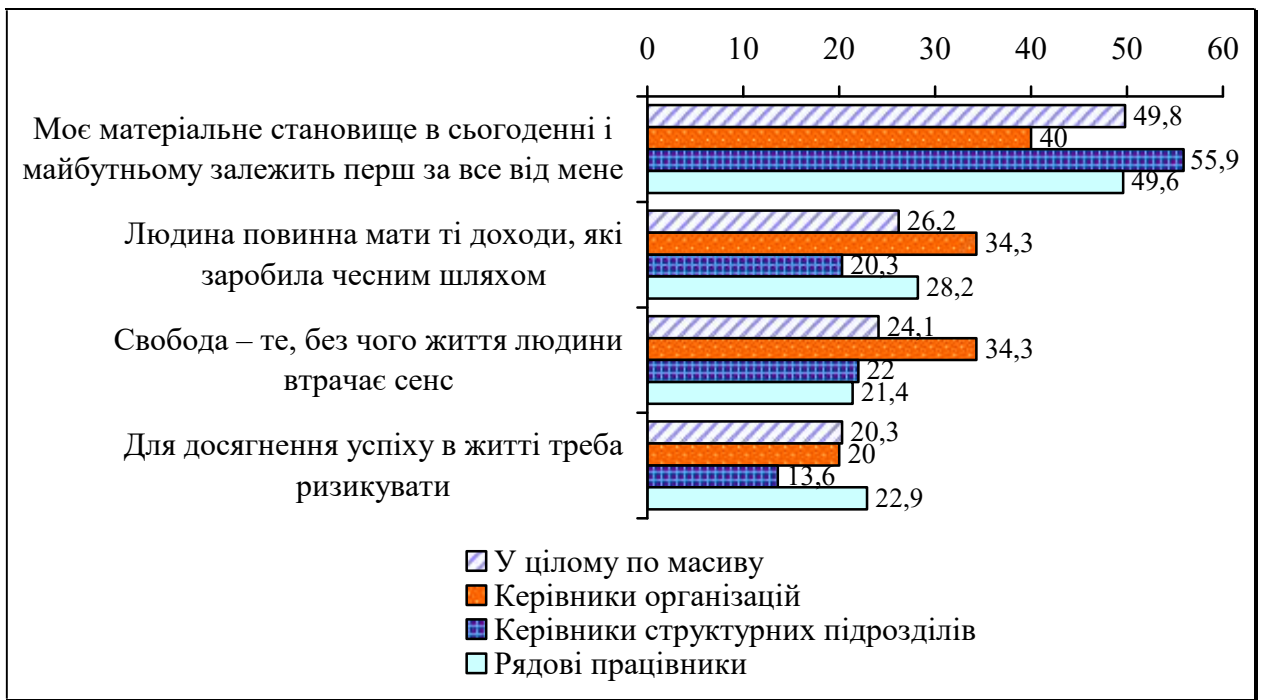


Рис. 2.4. Ставлення опитаних з різними статусними позиціями до різних висловлювань, що відображають їх ціннісні орієнтації (у % до тих, які відповіли у кожній групі; наведені цінності, що виявилися значущими для більше 20% опитаних у цілому по масиву)

Обговорюючи ціннісний аспект, звернемо також увагу на певне протиставлення державних службовців мешканцям відповідних територій. Так, оцінюючи цінності мешканців свого міста (району), держслужбовці звернули увагу на пріоритетність матеріальних питань і таких, що стосуються безпеки. На противагу цьому, для них є більш значущими здоров'я, а також розвиток і процвітання України (табл. 2.1). Низка відмінностей спостерігається і в оцінці запропонованих ціннісних орієнтацій (табл. 2.2).

Так, зокрема, мешканці їх міст (районів) представлені, з одного боку, як патерналисти, від яких нічого не залежить (34,7%), з іншого – як аморальні люди, що готові переступити через деякі моральні норми задля досягнення успіху в житті (31,6 %), з третього – як особи, для яких матеріальне благополуччя є головним у житті (30,6 %). На цьому фоні опитані державні службовці представляють себе як активісти, ліберали і патріоти, для яких

важливими є такі поняття, як «чесність», «свобода», «патріотизм».

Таблиця 2.1.

Розподіл відповідей державних службовців на питання: «Що з переліченого нижче має для найбільшу цінність для мешканців Вашого міста, району» і «Що має найбільшу цінність для Вас»? (у %, наведено найбільш значущі цінності, що отримали більше 17 % по одному з двох питань)

<i>Цінності</i>	<i>для мешканців міста, району</i>	<i>для Вас</i>
Матеріальна забезпеченість і благополуччя	66,0	33,7
Здоров'я	33	47,5
Розвиток і процвітання свого регіону	32,0	16,8
Безпека	29,1	18,9
Свобода і особиста незалежність	22,3	18,8
Розвиток і процвітання України	18,5	31,7
Щасливе сімейне життя	18,5	33,7
Розвиток і процвітання своєї громади	17,5	8,9

Таблиця 2.2

Розподіл відповідей державних службовців на питання: «Що з переліченого найбільше характеризує позицію мешканців Вашого міста, району» і «Що з наведеного найбільше підтримуєте Ви»? (у %, наведені найбільш значущі судження, що отримали більше 17 % по одному з двох питань)

<i>Судження</i>	<i>характеризує позицію мешканців міста, району</i>	<i>підтримуєте Ви</i>
Від мене мало що залежить – важливо, яка економічна ситуація буде в країні	34,7	2,9
Сучасний світ жорстокий, щоб вижити і досягти успіху, необхідно битися за своє місце в ньому, а то і переступити через деякі норми моралі	31,6	5,9
Головне в житті – матеріальне благополуччя	30,6	4,9
Моє матеріальне становище в сьогоднішній і	29,6	49,0

	майбутньому залежить перш за все від мене		
	Треба прагнути мати будь-які доходи, незалежно від того, як вони отримані	17,4	0
	Свобода – те, без чого життя людини втрачає сенс	11,2	24,5
	Виділятися серед інших і бути яскравою індивідуальністю краще, ніж жити як всі	8,2	19,6
	Людина повинна мати ті доходи, які заробила чесним шляхом	8,2	28,4
	Я краще не досягну матеріального благополуччя і не зроблю кар'єру, але ніколи не переступлю через свою совість і моральні норми	7,2	17,7

Зазначена дихотомія простежується і в оцінках особистісних якостей (табл. 2.3). Так, якщо серед основних якостей мешканців їх адміністративно-територіальних державні службовці називають пристосовництво, індивідуалізм, егоїзм, то у себе вони, насамперед, виділять такі, як відповідальність, законослухняність, справедливість.

Таблиця 2.3

Розподіл відповідей державних службовців на питання «Які особистісні якості найбільше притаманні мешканцям Вашого міста, району» і «Які притаманні Вам»? (у %, наведені найбільш значущі якості, що отримали більше 17 % по одному з двох питань)

	Судження	притаманні мешканцям міста, району	притаманні Вам
	Працездатність	30,1	15,8
	Пристосовництво	28,2	2,0
	Амбіційність	23,3	10,9
	Егоїзм	18,5	0
	Індивідуалізм	18,5	2,0
	Комунікабельність	18,5	21,8
	Патріотизм	17,5	22,8
	Відповідальність	14,6	43,6
	Законослухняність	6,8	20,8
	Справедливість	2,9	18,9

Відзначимо, що спільними для себе і мешканців своїх територій, державні службовці назвали такі якості, як комунікабельність і патріотизм.

Відмінності можна простежити і в оцінках якостей різних груп опитаних. Так, зокрема, держслужбовці є найбільш «патріотичними» і «справедливими», працівники органів місцевого самоврядування – «відповідальними» і такими, що «уміють визнавати свої помилки», ті, хто не працюють в органах влади – «порядними» і «працездатними» (рис. 2.5).

Відмінності в самооцінці особистісних якостей існують і серед опитаних, що займають різні статусні позиції у своїх організаціях. Так, зокрема, керівники вищого рівня більше за інших «уміють визнавати свої помилки», керівники підрозділів – є найбільш «відповідальними» і «працездатними», рядові працівники – найбільш «порядними» та «справедливими», але найменш «законослухняними» (рис. 2.6).

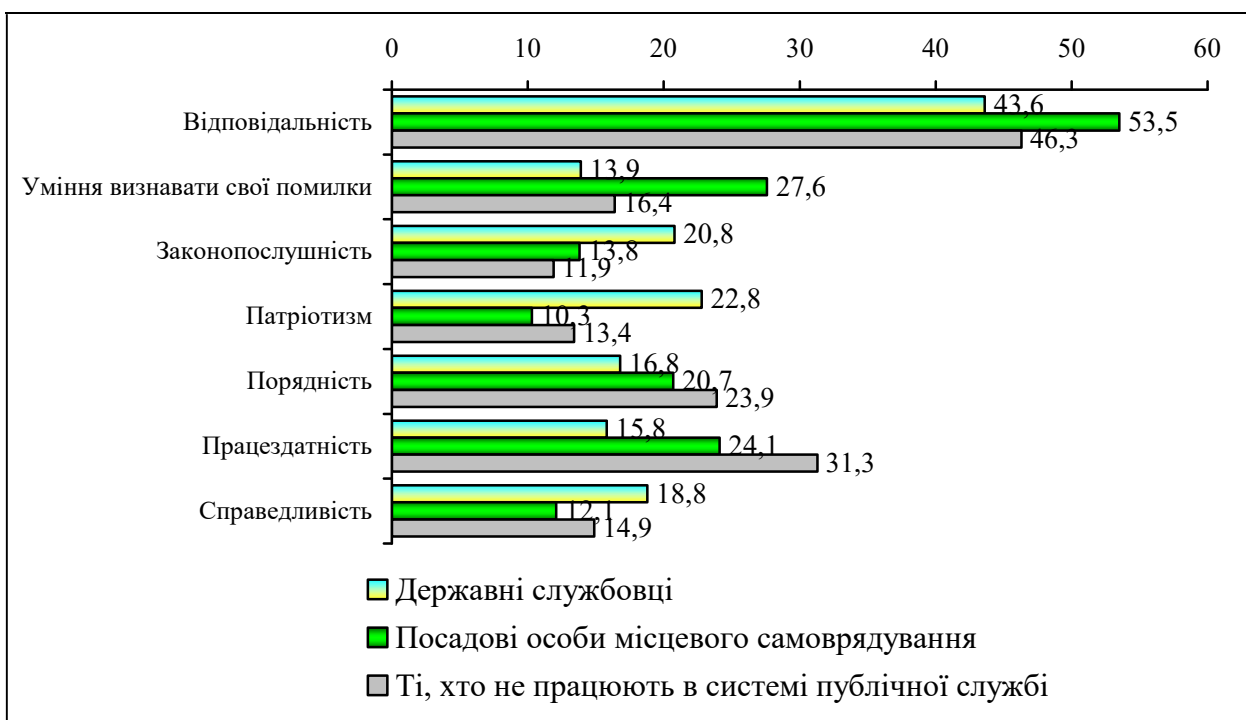


Рис. 2.5. Оцінка особистісних якостей опитаних відповідно до місця їхньої роботи (у % до тих, які відповіли у кожній групі; наведені якості, що виявилися значущими для більше 15% опитаних у цілому по масиву)

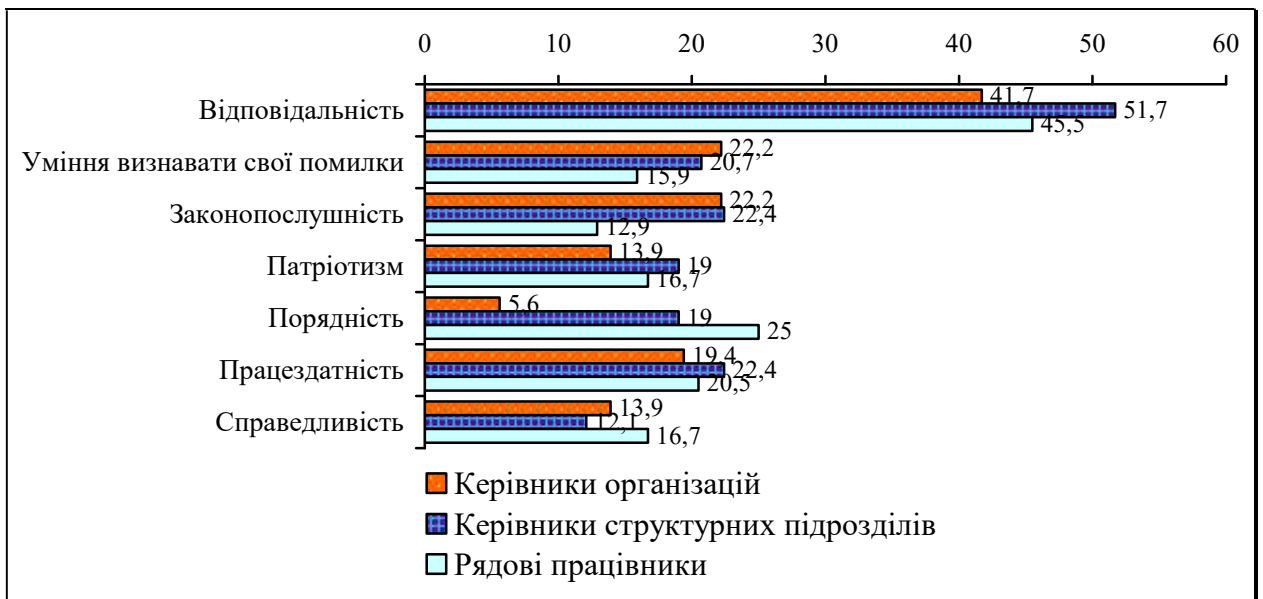


Рис. 2.6. Оцінка особистісних якостей опитаних відповідно до посади (у % до тих, які відповіли у кожній групі; наведені якості, що виявилися значущими для більше 15% опитаних у цілому по масиву)

1. Організаційна та управлінська культура

Відповідаючи на питання щодо мотивів працевлаштування більшості колег у своїх організаціях, експерти, незалежно від місця роботи, указали на значущість такого чинника, як стабільність праці (на це вказали 56,4 % опитаних державних службовців, 52,3 % посадових осіб місцевого самоврядування, 54 % осіб, які не працюють у системі публічної служби). Також усі категорії експертів указали на важливість такого чиннику, як можливість самореалізації (25,7 %, 34,4 % та 25,4 %). Проте у відповідях опитаних можна помітити і деякі відмінності. Так, державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування, говорячи про своїх колег, указують на такі мотивуючі чинники, як бажання служити Батьківщині (18,8 %, 21,3 % проти 7,9 % у осіб, які не працюють на публічній службі) і дефіцит робочих місць (26,7 %, 19,7 % проти 14,3, відповідно). Поряд з цим, особи, які не пов'язані з публічною службою, порівняно більше вказують на можливості для навчання (26,7 % проти 15,8 % у державних службовців і 13,1 % у посадових осіб органів місцевого самоврядування) і порівняно

менше на загрозу безробіття (23,8 % проти 34,7 % та 34,4 %, відповідно). Отже, важливими мотивами вступу на публічну службу є патріотизм і відсутність інших можливостей для працевлаштування у відповідній місцевості, а для осіб, які не пов'язані з публічною службою, – додаткові можливості для навчання.

Певною мірою, залежно від місця роботи, відрізняються і чинники для просування по службі (рис. 2.7). Так, в органах публічної служби порівняно більшу увагу приділяють досвіду роботи, а в інших організаціях і установах – наявності спеціальної освіти і значних досягнень у певній професійній сфері. Цікаво також, що в органах виконавчої влади неабияке значення для просування по службі має такий чинник, як лояльність до керівництва організації, вміння пристосовуватися (20,8 %), у той час, як в організаціях, що не відносяться до системи публічної служби, на це майже не звертають уваги (7,9 %).

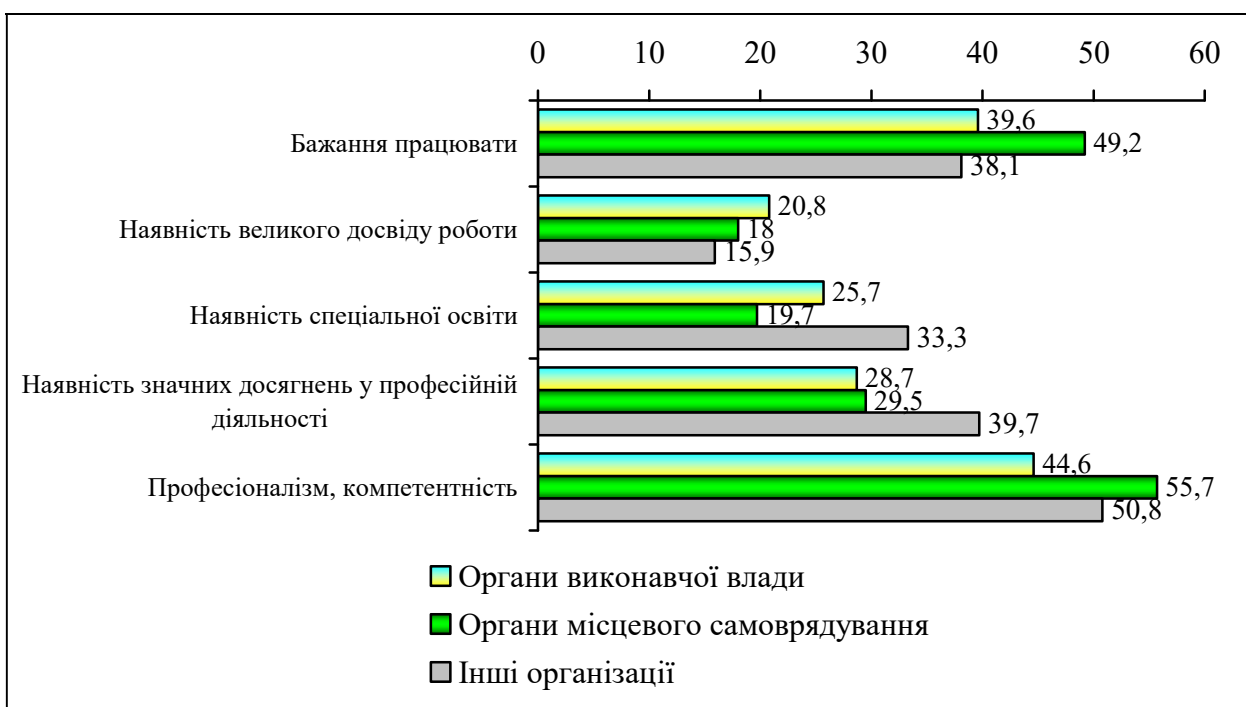


Рис. 2.7. Оцінка чинників просування по службі у різних організаціях (у % до тих, які відповіли в кожній групі; наведені чинники, що виявилися значущими для більше 15 % опитаних у цілому по масиву)

Певною мірою, як можна побачити з результатів проведеного дослідження, відрізняється і психологічна атмосфера у відповідних колективах. Так, кращою вона є в організаціях, які не належать до системи публічної служби (рис. 2.8).

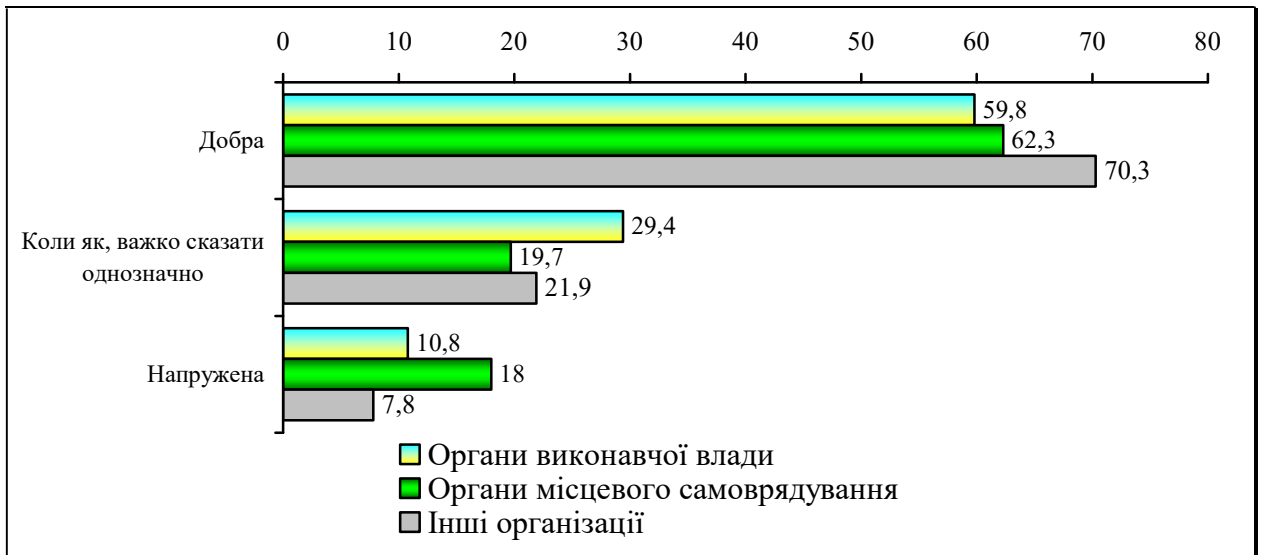


Рис. 2.8. Оцінка психологічної атмосфери у різних організаціях (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

Говорячи про характеристики ідеальної роботи, більшість опитаних висловила думку про те, що основними серед них є висока заробітна плата (на це вказали 81,4 % державних службовців, 85,3 % працівників органів місцевого самоврядування, 74,6 % працівників інших організацій), а також отримання морального задоволення від роботи (64,7 %, 55,7 % та 55,6 %, відповідно). Між тим, наявні і певні відмінності в оцінках. Так, зокрема, для державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування порівняно більше значення має така ознака, як можливість приносити користь суспільству (48,0 % і 50,8 % проти 33,3 % у працівників інших організацій).

З метою встановлення відмінностей між органами публічної служби та іншими організаціями, а також для визначення ознак «ідеального органу

публічного управління» експертам у дослідженні було запропоновано визначити основні характеристики тих організацій, в яких вони працюють, за допомогою низки альтернатив. На рис. 2.9 – 2.18 показано, яким чином ці характеристики притаманні різним організаціям.

Отже, найбільш закритими є органи виконавчої влади, саме їх порівняно більше характеризує так звана вибіркова відкритість (рис. 2.9).

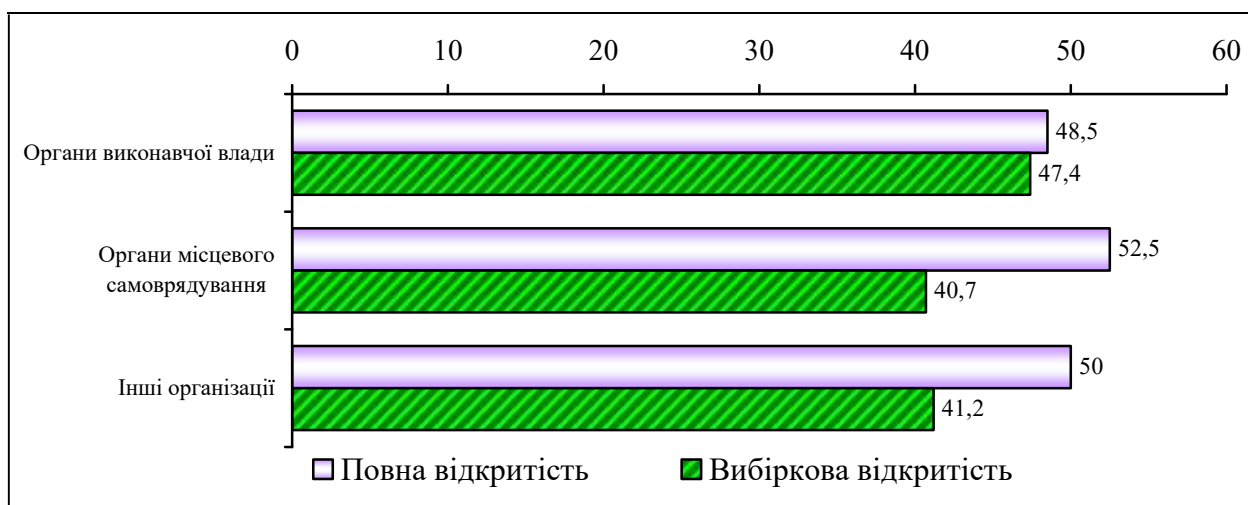


Рис. 2.9. Оцінка рівня відкритості різних організацій (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

Найбільше індивідуальна робота працівників притаманна органам місцевого самоврядування, командна – організаціям, які не відносяться до системи публічної служби (рис. 2.10).

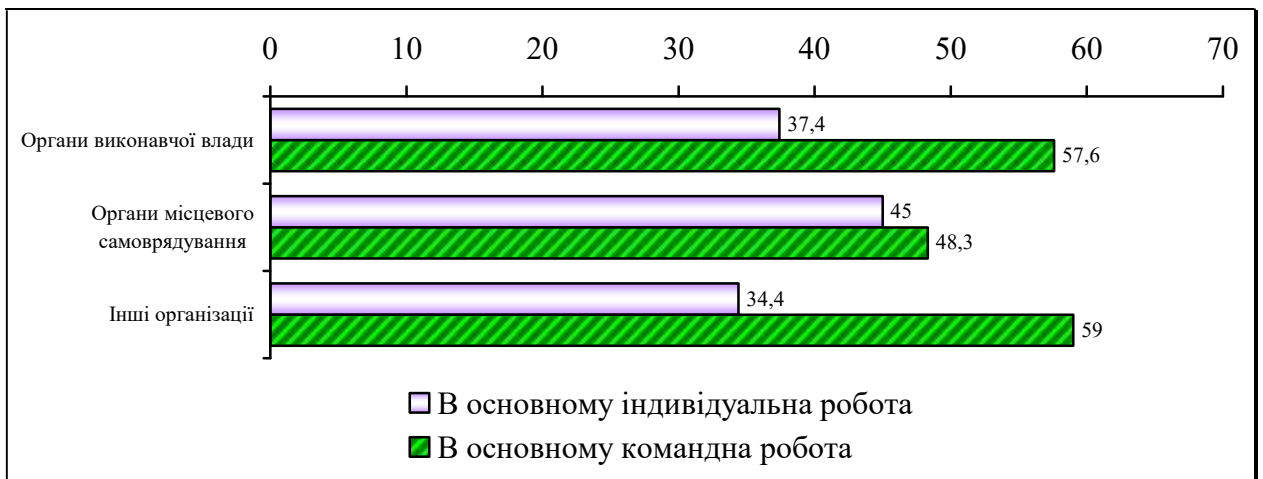


Рис. 2.10. Оцінка рівня застосування індивідуальної і командної роботи (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

В організаціях, які не належать до системи публічної служби, порівняно частіше застосовується м'який стиль керівництва (рис. 2.11).

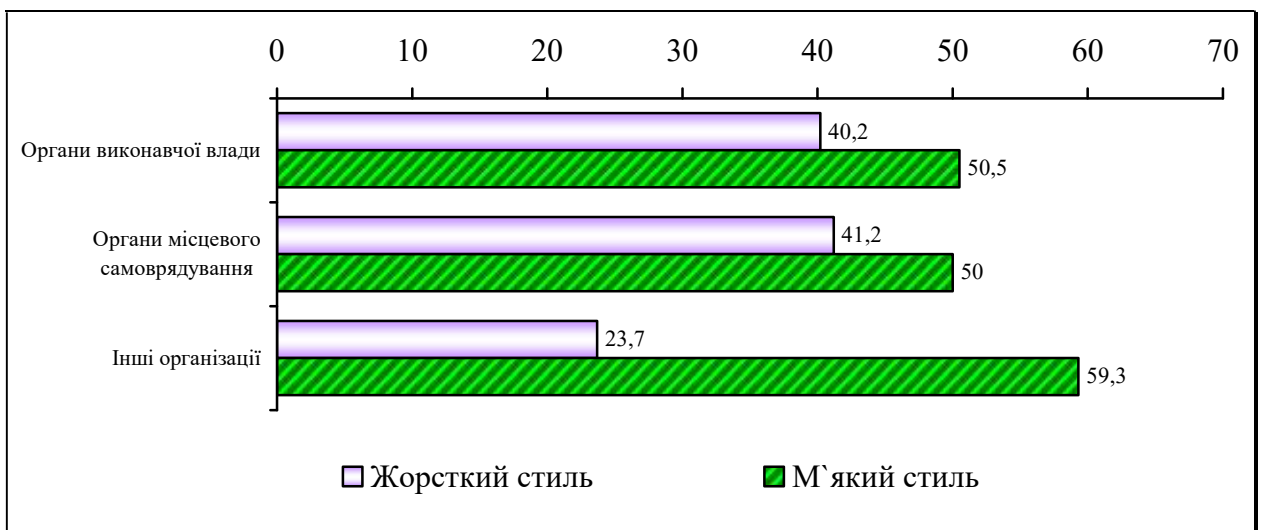


Рис. 2.11. Оцінка рівня застосування жорсткого та м'якого стилю керівництва (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

Найбільше співпрацюють із громадськістю під час прийняття управлінських рішень органи місцевого самоврядування (рис. 2.12).

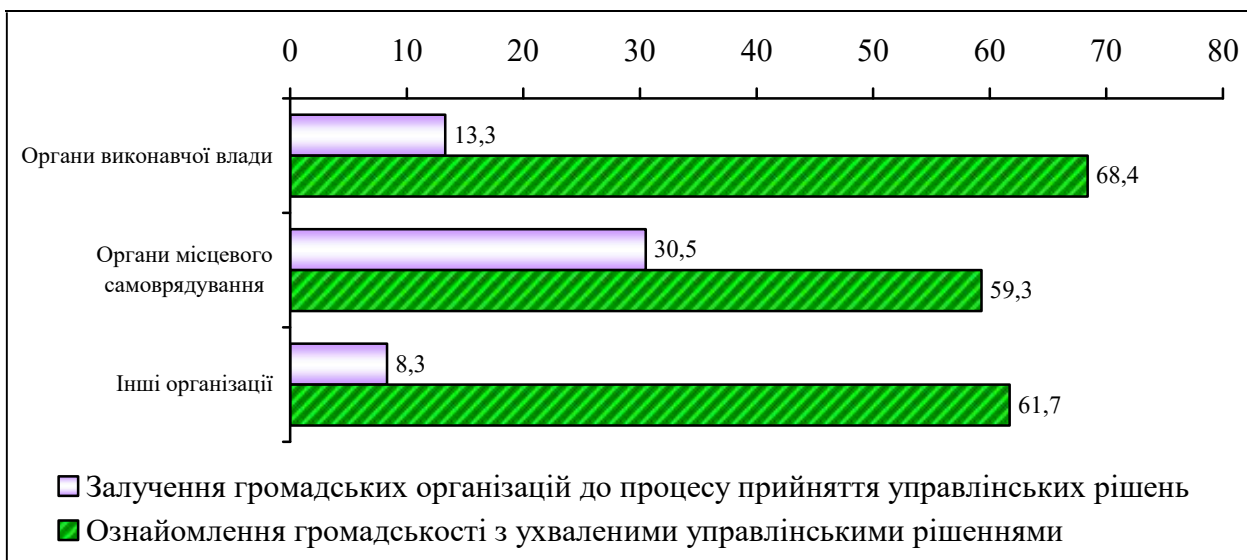


Рис. 2.12. Оцінка співпраці з громадськими організаціями у процесі прийняття управлінських рішень (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

Органи виконавчої влади у своїй роботі більше орієнтовані на виконання розпоряджень і вказівок центральних органів влади, органи місцевого самоврядування – на задоволення потреб та інтересів відповідної територіальної громади (рис. 2.13).

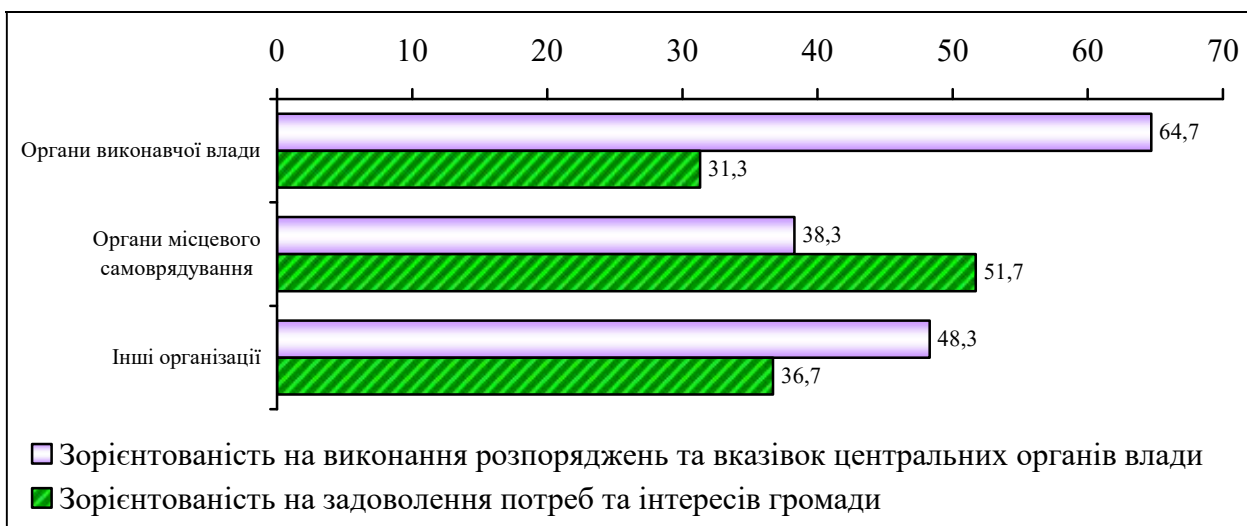


Рис. 2.13. Оцінка основних цільових орієнтирів під час своєї роботи (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

Порівняно більш гнучкою є організаційна структура в організаціях, які не належать до сфери публічної служби (рис. 2.14).

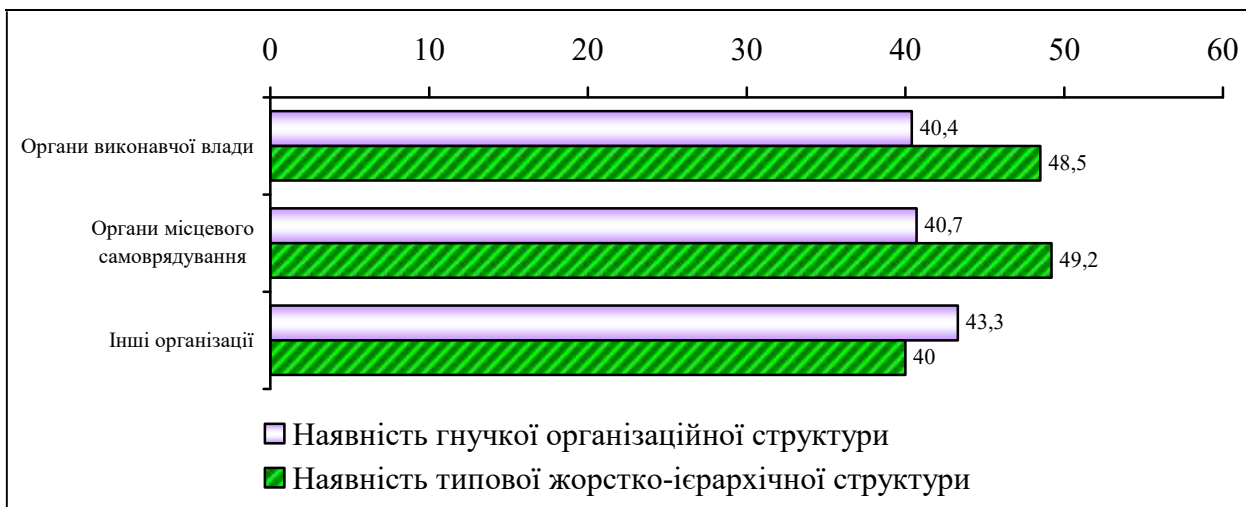


Рис. 2.14. Оцінка гнучкості структури різних організацій (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

Органи місцевого самоврядування більше за інших залучають до роботи «універсалів» – працівників із широкою, а не вузькою спеціалізацією (рис. 2.15).

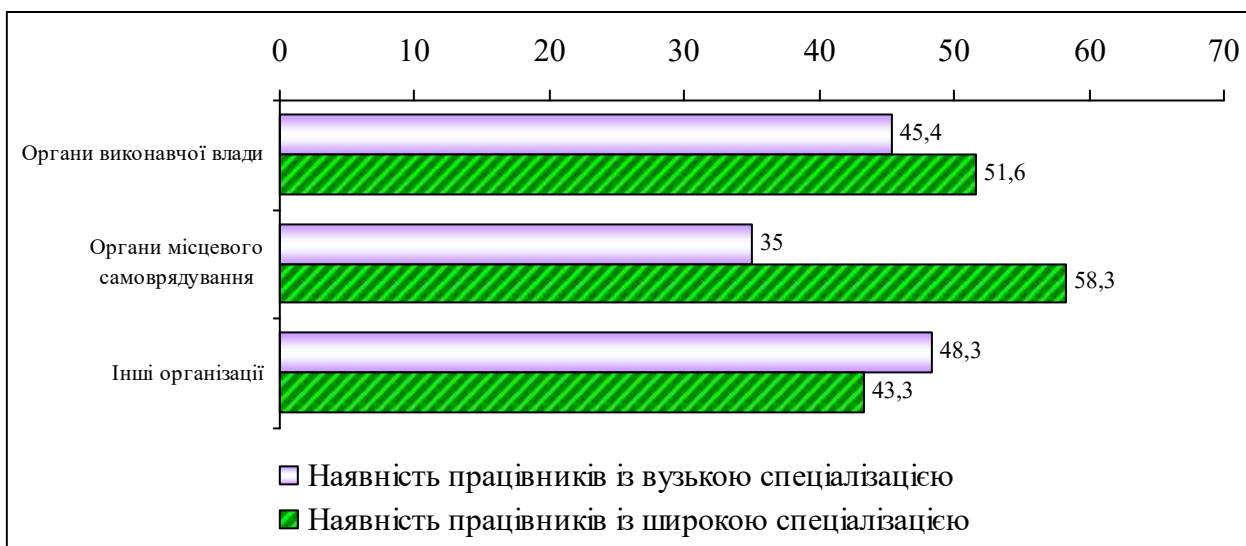


Рис. 2.15. Оцінка особливостей спеціалізації співробітників різних організацій (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

Органи виконавчої влади найменше серед інших організацій підтримують зв'язок з населенням (рис. 2.15.1).

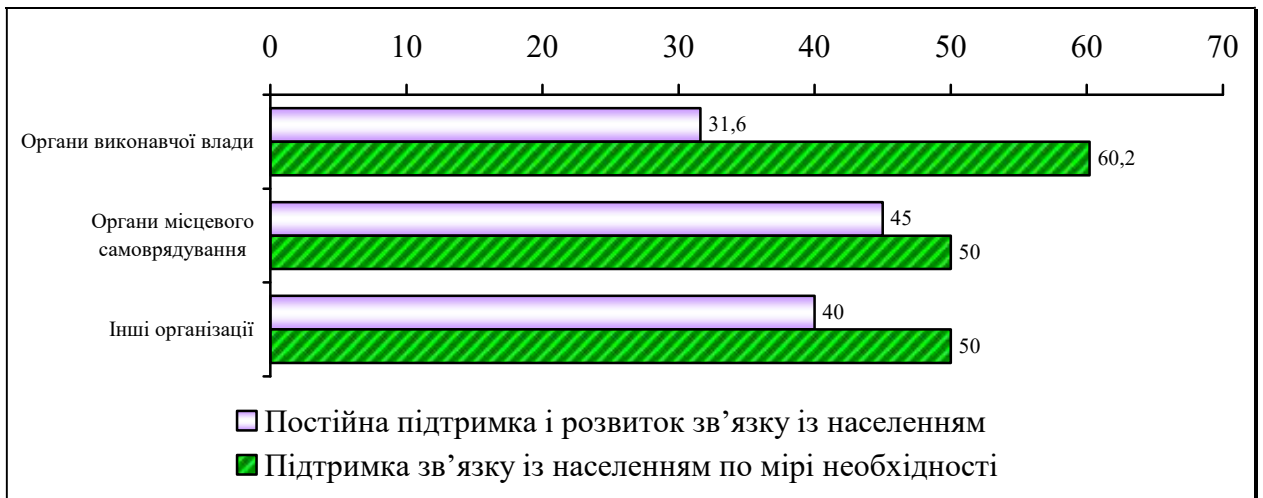


Рис. 2.15.1. Оцінка рівня інтенсивності підтримки зв'язку з населенням в різних організаціях (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

При цьому саме в органах публічного управління найбільш поширена централізована система прийняття управлінських рішень, а в організаціях, які не відносяться до системи публічної служби, – децентралізована (рис. 2.16).

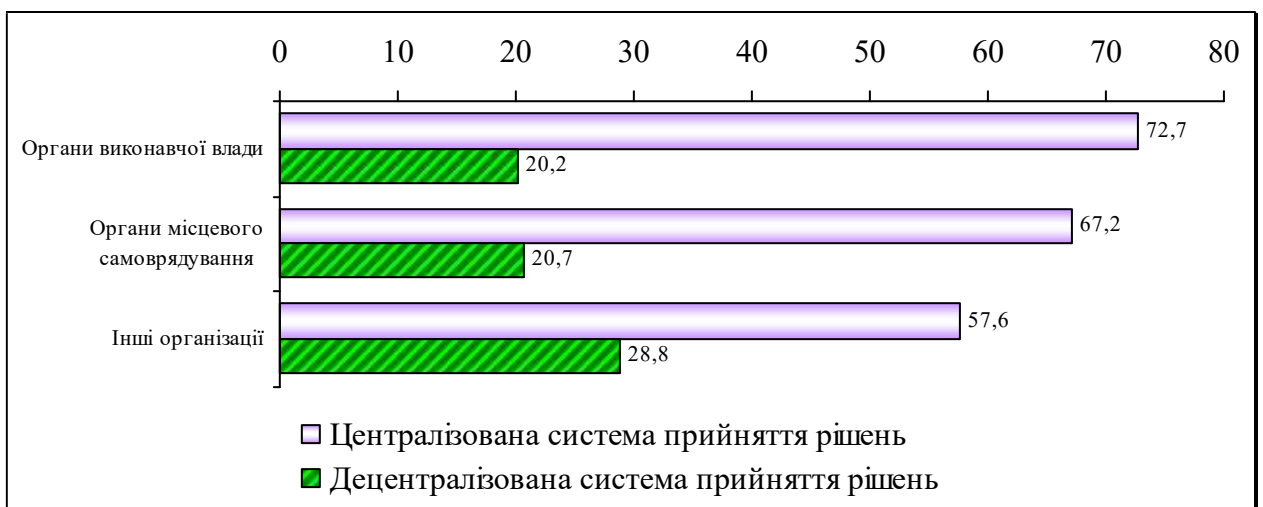


Рис. 2.16. Оцінка особливостей прийняття управлінських рішень в різних організаціях (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

Принципово в різних організаціях відрізняється і система мотивації працівників. Так, в органах публічної служби значна кількість людей працює з остраху втратити посаду, а в інших організаціях, виходячи з високого рівня внутрішньої мотивації на досягнення результату (рис. 2.17).

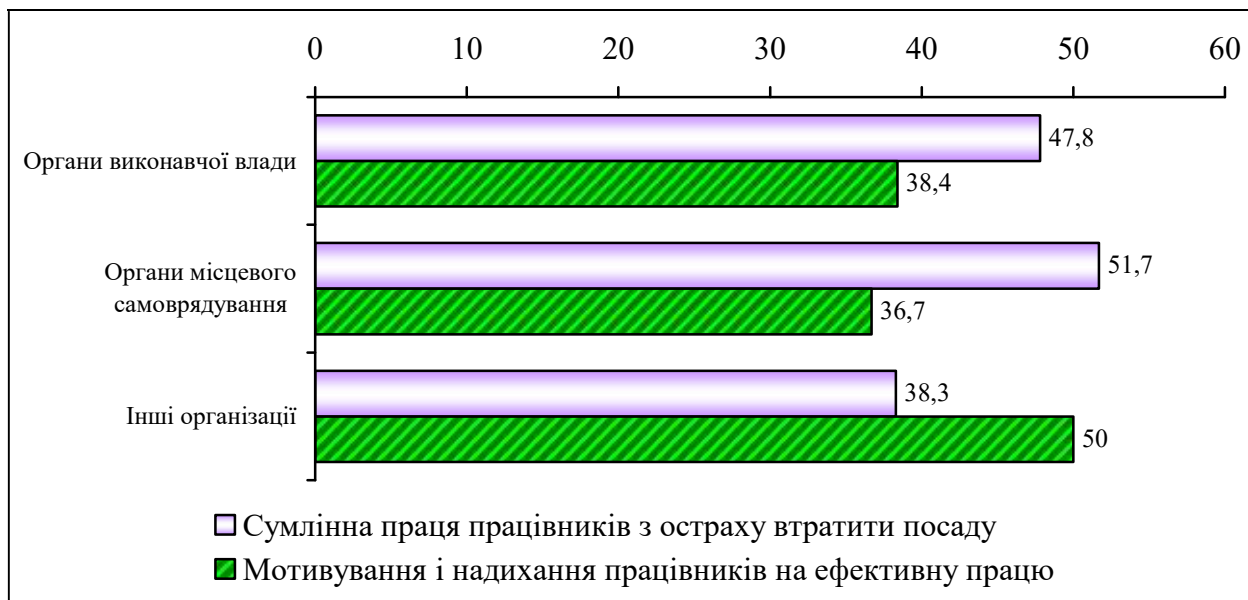


Рис. 2.17. Оцінка особливостей мотивації працівників в різних організаціях (у % до тих, які відповіли в кожній групі)

Якісні відмінності можна спостерігати і в процесі документообігу. Бюрократизація і електронний документообіг найбільш поширені в органах виконавчої влади, електронний документообіг – в організаціях, які не відносяться до системи публічної служби (рис. 2.18).

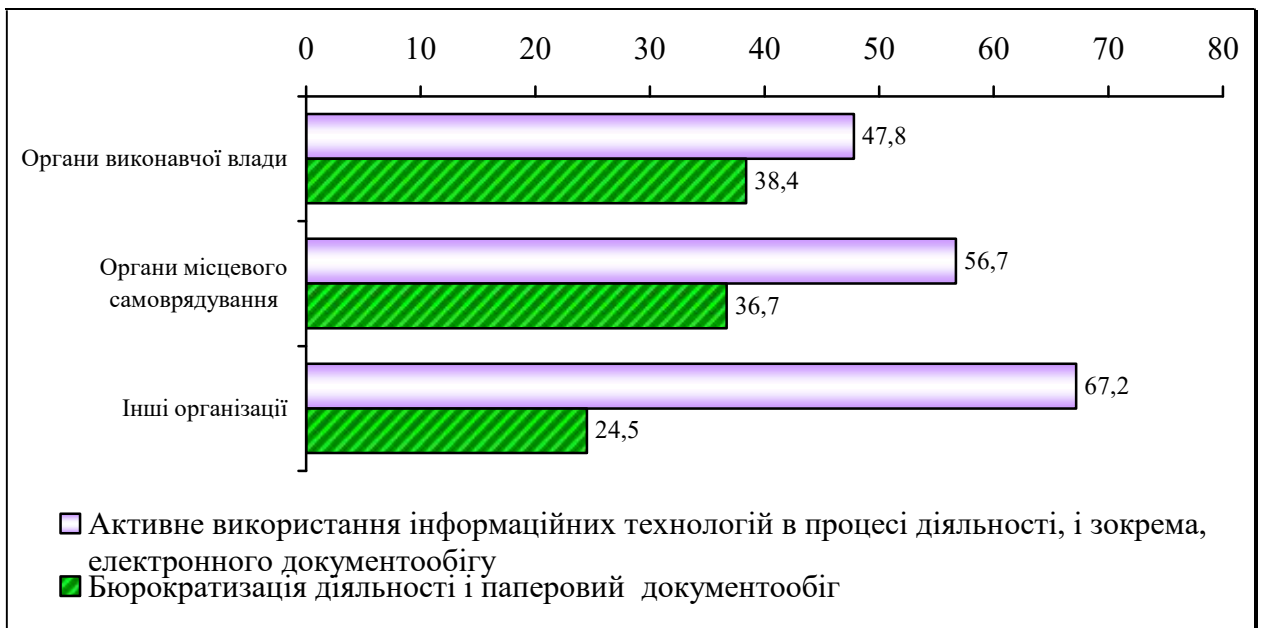


Рис. 2.18. Оцінка особливостей документообігу в різних організаціях (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

Таким чином, як показують результати дослідження, органи публічної служби і найбільше органи виконавчої влади і сьогодні здебільшого є носіями принципів і методів управління, властивих традиційній веберівській моделі управління, характерними ознаками якої є закритість, ієрархічність, централізація, безособовість, бюрократизм тощо.

Проте варто відзначити, що така ситуація не влаштовує, насамперед, самих державних службовців. Так, порівнюючи наявні та бажані характеристики організацій, в яких вони працюють, можна відзначити, що, за їх власними оцінками, найбільше органам виконавчої влади сьогодні не вистачає:

- ефективної системи оплати праці, в якій головною буде якість роботи, яка виконується, мотивування на таку роботу;
- урахування у своїй роботі інтересів і потреб населення, зокрема через налагоджену систему комунікації;
- активного використання у роботі сучасних ІКТ.

Порівняння наявних і бажаних характеристик організацій наведено в табл. 2.4.

Таблиця 2.4

Наявні та бажані характеристики органів виконавчої влади за оцінками їх працівників (у % до опитаних у цій групі, наведені характеристики, в яких різниця між наявною та бажаною характеристикою складає більше 25%)

<i>Характеристика</i>	<i>% осіб, які зазначають, що ця характеристика притаманна їх організації</i>	<i>% осіб, які зазначають, що ця характеристика має бути притаманна їх організації</i>	<i>Різниця між наявною та бажаною ознакою</i>
Оплата залежно від якості роботи, що виконується	26,3	81	54,7
Зорієнтованість на задоволення потреб та інтересів громади	31,3	83	51,7
Постійна підтримка і розвиток зв'язку із населенням	31,6	83	51,4
Мотивування і надихання працівників на ефективну працю	38,4	88	49,6
Активне використання ІКТ в процесі діяльності, і зокрема, електронного документообігу	47,5	92	44,5
Залучення громадських організацій до процесу прийняття управлінських рішень	13,3	45	31,7
Децентралізована система прийняття рішень	20,2	51,5	31,3
Наявність гнучкої організаційної структури	40,4	69	28,6
Абсолютна прозорість діяльності	48,5	74	25,5

Зазначені недоліки можна побачити і в оцінках експертів безпосередніх ознак органів публічного управління їх міст, районів. Так, за результатами проведеного дослідження виявилось, що планування роботи і політизованість діяльності є більш властивими, ніж прозорість і налагодження взаємодії з мешканцями. А найменш властивою характеристикою органів публічного управління на сьогодні є прозорість (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Оцінка притаманності ознак сучасним органам публічного управління (за індексом притаманності ознак (Іпо) від – 1 до 1, де -1, взагалі не притаманна, а +1 – дуже притаманна)

	<i>Характеристика</i>	<i>Іпо</i>
	Планування діяльності	0,22
	Політизованість діяльності	0,21
	Гнучкість/приспосовування до змін, що відбуваються	0,15
	Налагодження ефективної взаємодії із мешканцями	0,13
	Прозорість діяльності	0,09

Таку прозорість можна було забезпечувати, зокрема, завдяки використанню сучасних ІКТ. Однак, як доводять результати дослідження, рівень технічного забезпечення органів публічного управління сьогодні є порівняно низьким. Так, зокрема, саме в органах виконавчої влади найнижчим є рівень продуктивності комп'ютерної техніки (рис. 2.19).

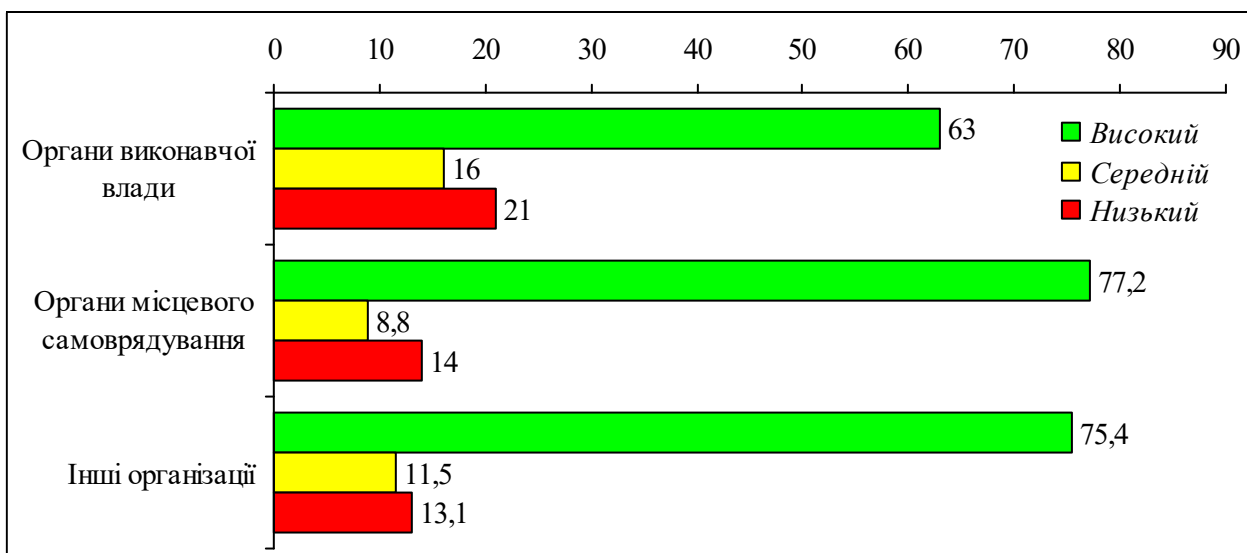


Рис. 2.19. Оцінка рівня продуктивності комп'ютерів у різних організаціях (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

Ще більшими в органів публічного управління, і зокрема органів виконавчої влади, є проблеми з організаційною технікою. Лише трохи більше третини опитаних у цих організаціях указали, що в них є вся необхідна організаційна техніка (рис. 2.20).

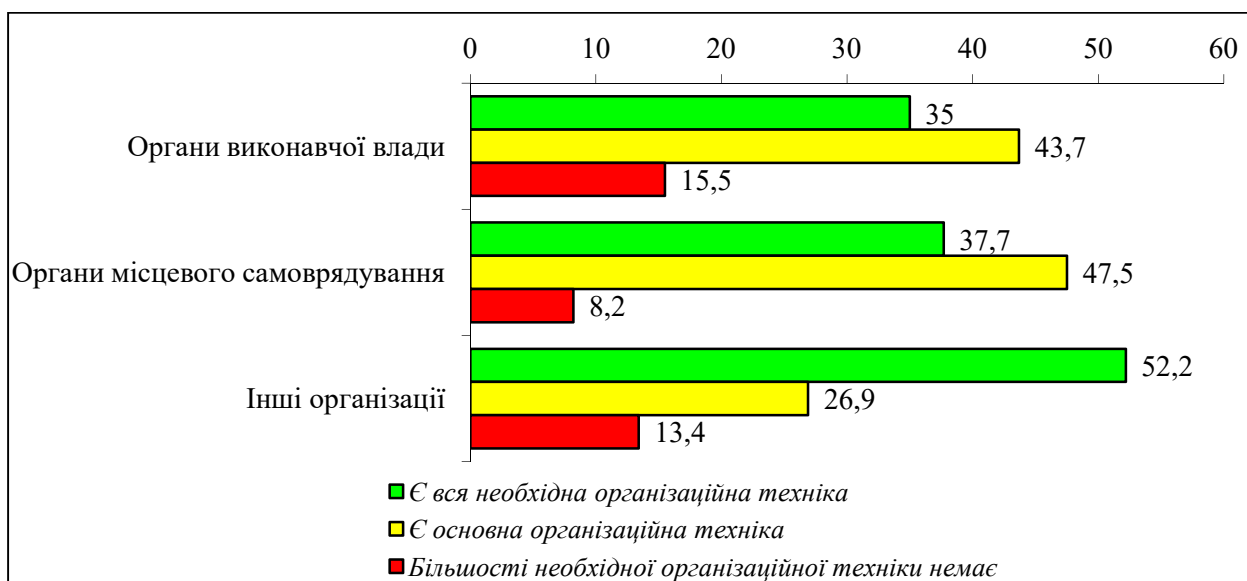


Рис. 2.20. Оцінка наявності необхідної організаційної техніки в різних організаціях (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

Значущою проблемою є рівень володіння державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування необхідними знаннями, вміннями і навичками щодо використання сучасного програмного забезпечення та ІКТ.

Так, порівнюючи рівень наявних і необхідних знань щодо використання сучасних ІКТ і інтернет-продуктів у працівників органів виконавчої влади, привертає увагу потреба опитаних в оволодінні технологіями електронного урядування і електронного документообігу (табл. 2.4). Ці потреби підтверджуються і безпосередніми відповідями опитаних (табл. 2.5).

Тому не дивним виглядає той факт, що переважна більшість працівників органів публічного управління висловили бажання підвищити свій рівень використання ІКТ, ресурсів і продуктів у своїй повсякденній діяльності (рис. 2.21). При цьому найбільшою є потреба в такому навчанні серед вищого керівного складу організацій (рис. 2.22).

Таблиця 2.4

Наявні та бажані вміння працівників органів виконавчої влади щодо використання сучасних ІКТ і інтернет-продуктів
(у % до опитаних у цій групі)

<i>Характеристика</i>	<i>% осіб, які зазначають, що вони користуються цими ресурсами (технологіями)</i>	<i>% осіб, які зазначають, що таке вміння потрібно працівникам органів публічного управління</i>	<i>Різниця між наявним та бажаним вмінням</i>
Технологіями електронного урядування	35,3	79,6	44,3
Технологіями електронного документообігу	62,8	97,1	34,3
Інтернет-месенджерами (Skype, Viber тощо)	36,3	46,6	10,3
Соціальними мережами (Facebook, Вконтакте тощо)	22,6	27,2	4,6
Електронним листуванням (e-mail).	90,2	84,5	-5,7

Таблиця 2.5

Розподіл відповідей працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо необхідності підвищення рівня своїх вмінь, знань та навичок відносно використання сучасних ІКТ і інтернет-продуктів
(у % до опитаних у кожній групі групи)

<i>Характеристика</i>	<i>% осіб, які зазначають, що вони потребують таких знань, вмінь та навичок серед працівників органів виконавчої влади</i>	<i>% осіб, які зазначають, що вони потребують таких знань, вмінь та навичок серед працівників органів місцевого самоврядування</i>
Технологіями електронного урядування	67,7	78,2
Технологіями електронного документообігу	62,4	67,3
Інтернет-месенджерами (Skype, Viber тощо)	7,5	0
Соціальними мережами (Facebook, Вконтакте тощо)	6,5	3,6
Електронним листуванням (e-mail).	4,3	5,5

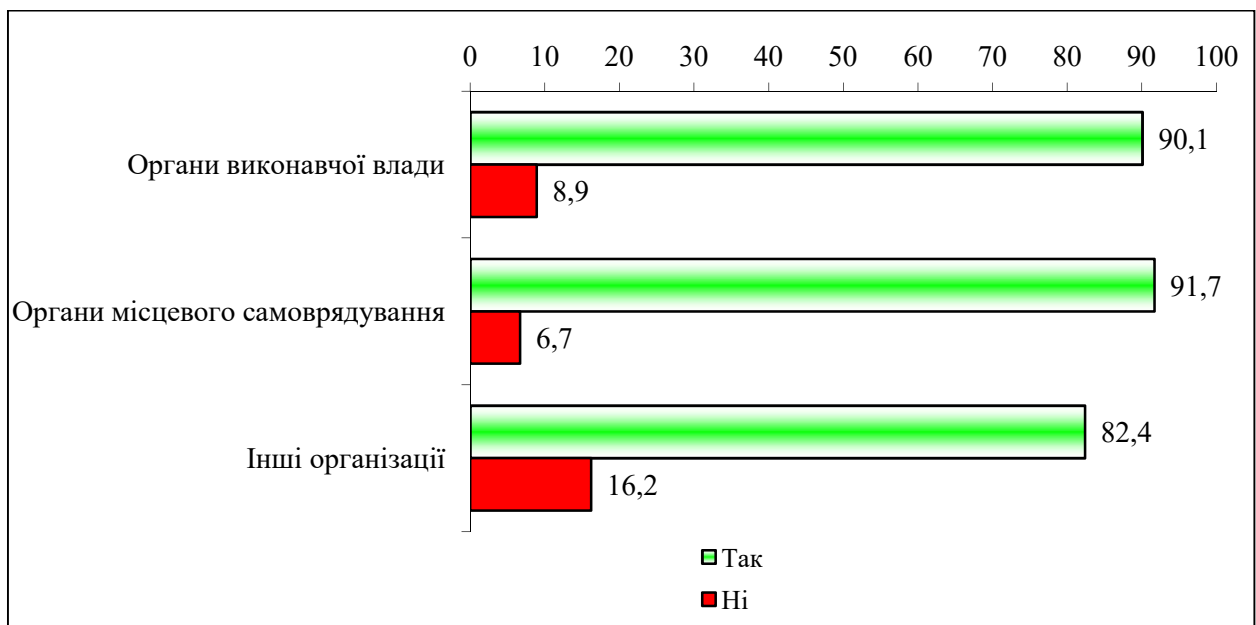


Рис. 2.21. Розподіл відповідей опитаних на питання: «Чи хотіли б Ви підвищити рівень своїх знань, вмінь і навичок щодо використання ІКТ і продуктів у своїй повсякденній професійній діяльності» (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

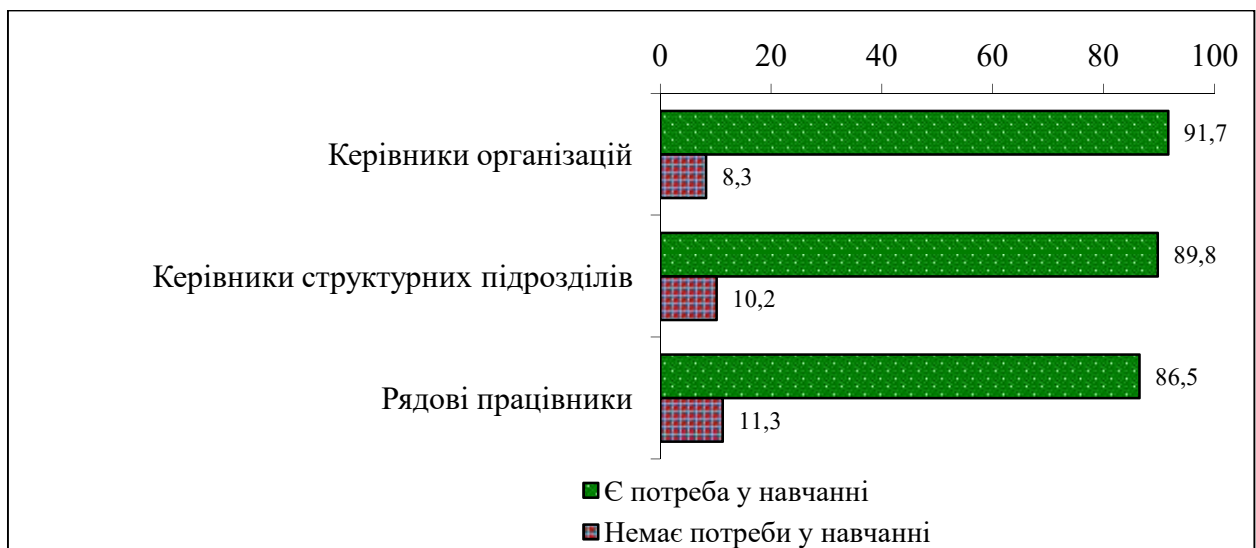


Рис. 2.22. Ставлення опитаних з різними статусними позиціями до необхідності підвищити рівень своїх знань, умінь і навичок щодо використання ІКТ у повсякденній професійній діяльності (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

3. Шляхи підвищення ефективності діяльності органів публічного управління та подолання бюрократизму

Основними показниками, за якими необхідно оцінювати ефективність діяльності органів публічного управління в Україні, експерти визнали рівень добробуту громадян (52,7 %) а також рівень їх задоволеності діяльністю відповідних органів (44,8 %). Також порівняно висока частина опитаних вказала на такі показники, як виконання великої кількості завдань при мінімальних витратах на їх виконання (26,1 %) і рівень використання можливостей, які надані чинним законодавством (25,7 %).

При цьому можна відзначити певні відмінності у відповідях на це питання серед різних категорій опитаних. Так, працівники органів виконавчої влади порівняно більше акцентують на такому показнику, як рівень добробуту громадян, а посадові особи органів місцевого самоврядування – на використанні можливостей, які надані чинним законодавством (рис. 2.23).

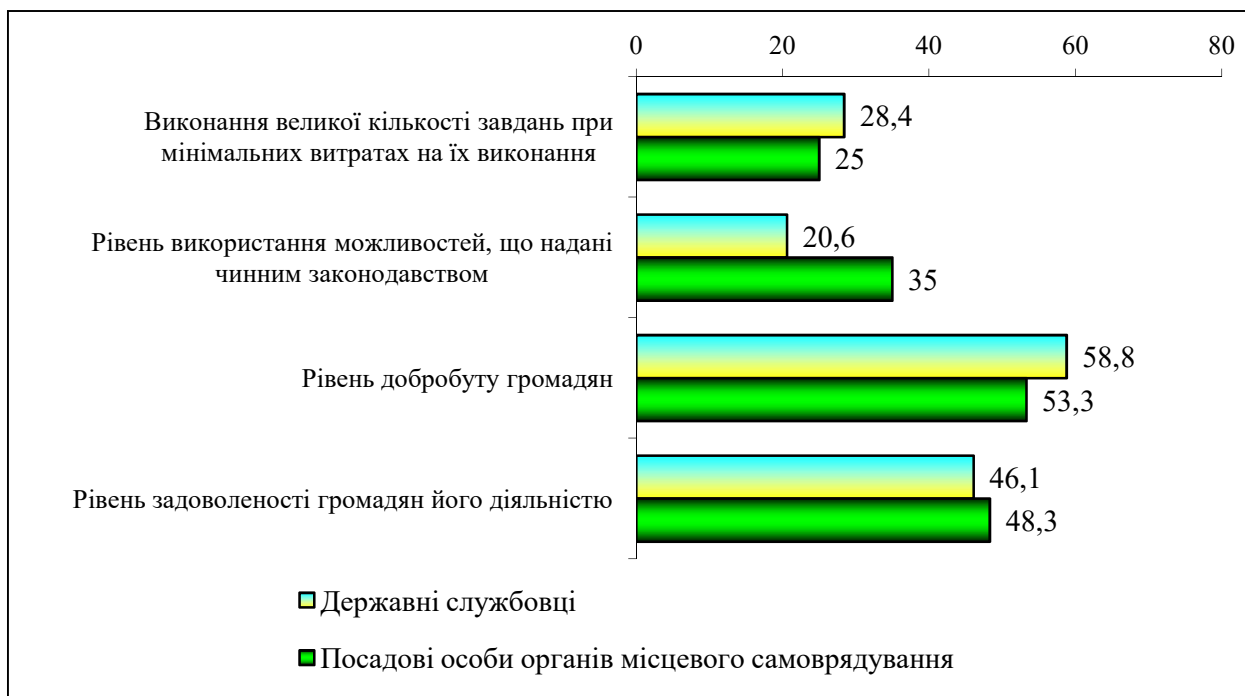


Рис. 2.23. Оцінка значущості різних показників оцінки ефективності роботи органів публічного управління для працівників різних органів публічного управління (у % до тих, які відповіли у кожній групі)

Оцінюючи нинішній рівень ефективності органів публічного управління, опитані під час дослідження експерти визнали, що публічне управління в Україні здійснюється скоріше неефективно, ніж ефективно (рис. 2.24).

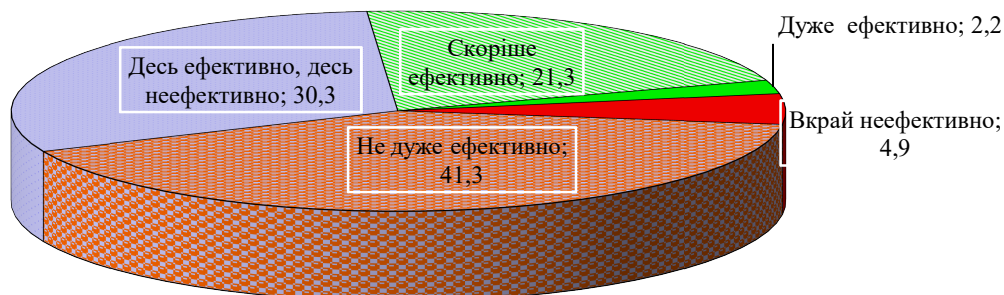


Рис. 2.24. Розподіл відповідей опитаних на питання «Наскільки ефективно, на Вашу думку, сьогодні здійснюється в Україні публічне управління в цілому?» (у %)

Як наслідок, оцінюючи стан справ в системі державної служби, менше половини опитаних оцінили його, як добрий (рис.2.25).

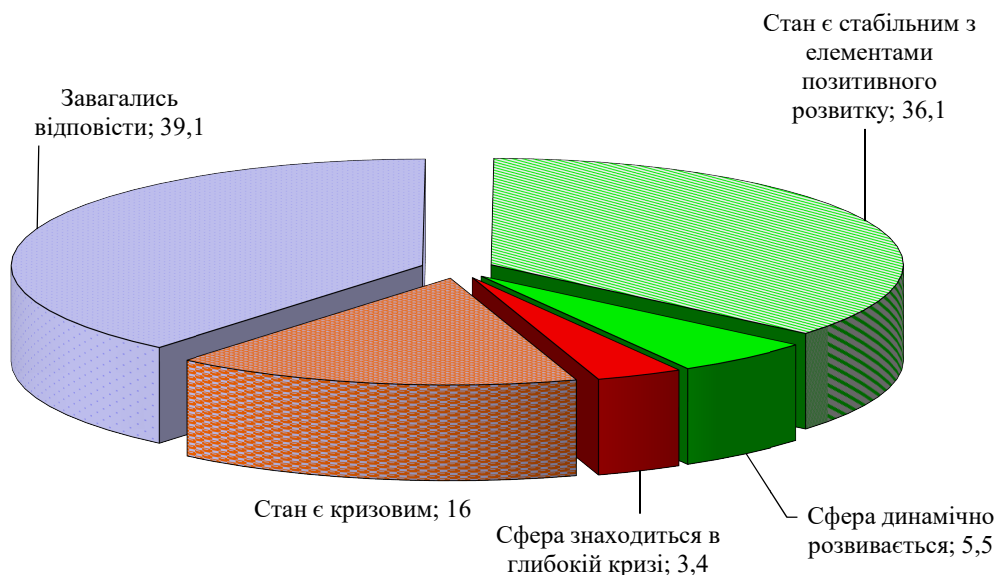


Рис. 2.25. Розподіл відповідей опитаних на питання «Оцініть нинішній стан справ в сфері державної служби» (у %)

Серед чинників, які найбільш негативно впливають на ефективність публічного управління, опитані, насамперед вказали на високий рівень корупції на рівні центральних та місцевих органів влади, низький соціальний статус та рівень доходів державних службовців, недосконалу судову систему, слабкість матеріально-технічної бази органів публічного управління, а також низький рівень кваліфікації кадрів (табл. 2.6).

Говорячи ж про чинники, які є головними перешкодами роботи їх організацій, опитані державні службовці вказали на такі, як недостатнє матеріально-технічне забезпечення діяльності та низьку заробітну плату працівників, що цілком перетинається з організаційними проблемами, виявленими вище (табл. 2.7).

Таблиця 2.6

Розподіл відповідей експертів на запитання щодо основних чинників впливу на ефективність публічного управління в Україні (у %)

<i>Фактори</i>	<i>Не впливає, такої проблеми немає</i>	<i>Десь впливає, десь ні</i>	<i>Впливає</i>
Високий рівень корупції на рівні центральних органів влади	12,8	15,8	71,4
Низький статус і рівень доходів держслужбовців	10,0	22,2	67,8
Високий рівень корупції на рівні місцевих органів влади	16,2	16,7	67,1
Недосконала судова система, високий рівень залежності судової гілки влади	10,9	25,8	63,3
Слабкість матеріально-технічної бази органів публічного управління	12,2	25,3	62,5
Низький рівень кваліфікації вищої ланки управлінських кадрів	10,9	27,4	61,7
Низький рівень кваліфікації більшості державних службовців, їх неготовність діяти в нових умовах	14,4	25,6	60,0
Відсутність чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого	15,9	26,3	57,8

	самоврядування			
	Відсутність регіональних та місцевих програм економічного розвитку	22,9	23,8	53,3
	Диктат міжнародних банків, організацій, наднаціональних структур	11,4	36,4	52,2

Таблиця 2.7

Розподіл відповідей працівників органів виконавчої влади на запитання щодо чинників, які перешкоджають ефективній роботі їх організацій (у % до тих, які відповіли у цій групі, наведені чинники, на негативний вплив яких вказали більше 35% опитаних)

	<i>Чинники</i>	<i>Не перешкоджає, такої проблеми в організації немає</i>	<i>Деся перешкоджає, деє ні</i>	<i>Перешкоджає</i>
	Недостатнє матеріально-технічне забезпечення діяльності	15,0	29,0	56,0
	Низька заробітна плата працівників	17,0	28,0	55,0
	Недосконалість законодавчої бази, яка регламентує діяльність організації	25,0	30,0	45,0
	«Фантастичність», відірваність від реальності багатьох завдань, які надходять «згори»	32,3	26,3	41,4
	Плинність кадрів	36,7	24,5	38,8
	Недосконалість структури організації	23,0	40,0	37,0
	Вплив політичних факторів	36,0	27,0	37,0

Серед інших важливих чинників, які заважають роботі їх організацій, працівники органів виконавчої влади вказали на бюрократизм (44 %), відсутність матеріальних стимулів у працівників (38,2 %), а також на напружену політичну ситуацію в регіоні (34,3 %). Таким чином, попри реформи, що проводяться, бюрократизм продовжує залишатися характерною ознакою органів публічного управління в Україні.

РОЗДІЛ III. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ КРІЗЬ ПРИЗМУ РОЗВИТКУ БЮРОКРАТИЗМУ.

3.1 Раціоналізація бюрократичної діяльності як головний чинник підвищення ефективності публічного управління в Україні.

На початку ХХІ ст., теорія бюрократії в усьому світі переживає черговий період ренесансу. І на це є кілька причин.

Перша – це інформатизація процесів управління, яка викликала необхідність, з одного боку, володіння особами, які працюють в органах влади, спеціальними інформаційними технологіями, з іншого – чіткого використання управлінцями певних правил і процедур взаємодії.

Друга – децентралізація управління. Збільшення ресурсів та влади на місцях зумовлює, з одного боку, необхідність функціонування на рівні місцевих рад професійного апарату чиновників, які виконуватимуть свою роботу на безперервній (постійній) основі і володітимуть професійними управлінськими знаннями та вміннями. З іншого боку, важливим є недопущення присвоєння деякими керівниками місцевих рад, «приватизації» сіл, селищ, міст, сприйняття ними своєї посади як довічної, а підлеглих в якості слуг або підданих.

Третя – демократизація публічного управління. Сьогодні громадськість намагається все більше контролювати дії чиновників. При цьому, з одного боку, це спричиняє збільшення уваги до невикористання працівниками органів влади службового становища в особистих цілях та справедливого розподілу ресурсів. У такій ситуації веберівський «безособовий бюрократ» – це ідеал відданості справі, чесності та незаангажованості. З іншого боку, залучення громадськості до прийняття суспільно значущих рішень має наслідком потребу в політичній самоосвіті громадян, збільшення уваги до

проблем професіоналізму і компетентності, обґрунтованості управлінських рішень.

В Україні, окрім зазначених вище, збільшення наукового інтересу до вивчення феномену бюрократії обумовлено ще такими причинами:

– необхідність побудови в Україні правової держави, в основі якої – повага до прав кожної людини та прийняття усіх управлінських рішень виключно в правовій площині¹;

– проголошений керівництвом України курс на європейську інтеграцію України і необхідність адаптації публічної служби до принципів Європейського адміністративного простору;

– вимоги до професіоналізації публічної служби, закріплені в новому Законі України «Про державну службу»².

– необхідність відділення держави та її апарату від бізнесу.

Отже, теорія бюрократії і досі не втрачає своєї актуальності і може виступати основою для формування класу компетентних, професійних, відданих справі чиновників, які зможуть забезпечити наближення системи публічного управління в Україні до європейських стандартів.

У той же час для успішного впровадження в публічно-управлінську практику кращих рис бюрократії треба докласти зусиль для протидії в публічному управлінні проявів бюрократизму. Особливості запобігання та боротьби з ним будуть розглянуті нижче.

Становище бюрократії завжди було безпосередньо пов'язане зі становищем і розвитком держави: під час зміни форм і методів функціонування останньої необхідною ставала зміна змістовної сторони роботи державного апарату. Саме тому проголошені керівництвом України євроінтеграційні прагнення обумовлюють необхідність уніфікації з європейськими нормами адміністративних стандартів роботи чиновників,

¹ Плецан Х. В. Успішність професійної діяльності державних службовців України: управлінський аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Київ, 2014. С. 9.

² Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

незважаючи на значні відмінності існуючих адміністративних традицій та істотне технологічне відставання в Україні від розвинених європейських країн.

При цьому, як зазначалося в розділі 1, інститут бюрократії в розвинених країнах в кінці ХХ і початку ХХІ століття зазнав істотних змін, які значно видозмінили і характер публічного управління в цілому. Ці зміни певною мірою були викликані, крім іншого, впливом і запозиченням управлінських практик із приватного сектору, глобалізацією та активним розвитком інформаційного суспільства та ІКТ. Вони привели до значного послаблення впливу бюрократії на процес прийняття управлінських рішень, зменшення її кількості при одночасному збільшенні участі в цьому процесі самих громадян. Між тим, парадокс систем публічного управління розвинених країн сьогодні полягає в тому, що чим більшою стає участь громадян у прийнятті управлінських рішень, тим більше сам процес управління потребує вдосконалення своєї організаційної і правової складової. Це спричинено тим, що спрощення доступу до участі громадян у прийнятті управлінських рішень обумовлює те, що більша кількість громадян висловлює бажання брати участь у публічному управлінні. Отже, кількість учасників процесу публічного управління збільшується, і організаційна структура управління ускладнюється. Відповідно, процес управління вимагає формування нового правового поля і нових організаційних структур, існування яких неможливо без наявності низки нових правил і процедур. Це обумовлює потребу у формуванні нового бюрократичного апарату управління, який, з одного боку, має будувати свою роботу на нових демократичних принципах і засадах, а з іншого – чітко дотримуватися принципово нових управлінських норм і стандартів.

Таким чином важливою управлінською проблемою сучасності стає не стільки модернізація технічної складової управління (що має також неабияке значення в умовах активного розвитку інформаційного суспільства), скільки

формування нової філософії адміністративної діяльності, заснованої на необхідності врахування великої кількості додаткових вимог (соціальних, економічних, психологічних, комунікативних, юридичних тощо), що неможливо без істотної раціоналізації бюрократичної діяльності.

Раціоналізація, водночас, може розглядатися і як одна із найважливіших умов мінімізації явища бюрократизму у сфері публічного управління, оскільки, як було встановлено під час дослідження, бюрократична ірраціональність характеризується ігноруванням соціальних цілей і інтересів. Тому питання не тільки і не стільки в тому, щоб боротися з бюрократизмом, а в тому, щоб удосконалювати, раціоналізувати бюрократію, підпорядковуючи її професійну діяльність інтересам громадянина і громадянського суспільства. Разом із тим рішення цього завдання неможливо і без системи відповідних заходів щодо протидії негативним проявам бюрократизму. Тому проблема подолання бюрократизму у сфері публічного управління повинна вирішуватися комплексно, у тісному взаємозв'язку з рішенням завдання раціоналізації публічно-управлінської діяльності.

Варто зазначити, що в сучасній науковій літературі існують різноманітні підходи щодо раціоналізації роботи органів публічного управління. Згідно з теорією У. Нісканена, бюрократи завжди намагаються максимізувати бюджет своєї організації¹. Організація «обмінює» свої послуги на бюджет. Поведінка та інтереси бюрократії за У. Нісканеном, як зазначалося в розділі 1, нічим не відрізняються від поведінки агентів на ринку. Аналогічно з комерційною структурою, бюрократи зацікавлені у збільшенні обігових коштів своєї організації. Як зауважив У. Нісканен, талант державного керівника прямо пропорційний зростанню бюджету керованої ним організації. При цьому влада бюрократичних організацій на ринку майже не обмежена і прирівнюється до влади монополій.

¹ Нісканен В. А. *Особая экономика бюрократии. Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор*. Т.4. Санкт-Петербург : Экономическая школа. 2004. С. 482.

Виходячи з цього, У. Нісканен, використовуючи понятійний апарат ринкової економіки, пропонує власний підхід до раціоналізації діяльності бюрократичних організацій. Якщо бюджетні витрати таких організацій значно вище практичної цінності для споживачів, відповідно, існування такої організації немає сенсу, оскільки її соціальна значущість для громадян є невисокою, і вона не окупає своїх витрат. Якщо розмір бюджету тільки покриває загальні мінімальні витрати на обслуговування громадян, то організація працює не у збиток, однак і без особливої суспільної користі. Якщо загальний бюджет організації (що, окрім іншого, повинен наповнюватися за рахунок діяльності організації) значно більше витрат на її утримання, а на послуги організації існує високий попит, то така організація є продуктивною. Ідеальною В. Нісканен називав ситуацію, коли зростання бюджетних витрат супроводжується підвищенням задоволеності споживачів від отриманих послуг.

Підставою для створення бюрократичної організації, на думку У. Нісканена, є попит споживачів на певні послуги або продукцію. Якщо такого попиту немає, то і організація є непотрібною.

Між тим, як зазначав У. Нісканен, єдина турбота «традиційного бюро» полягає в освоєнні наявного бюджету. Тому бюрократичні організації не приділяють належної уваги мінімізації своїх витрат. Через цю причину, на його думку, по-перше, для *кожної такої організації повинен існувати певний, можливо законодавчо встановлений, обсяг (розмір) витрат на виробництво однієї послуги*. Чим менше бюджетних коштів витрататиме певна організація на її виробництво – тим ефективніше вона працює з економічної точки зору. Чим більше задоволені споживачі – тим ефективніше ця організація працює із соціальної точки зору. Поєднання критеріїв економічної та соціальної ефективності в публічному секторі допомагає чітко оцінювати діяльність бюрократичних організацій. Найбільші труднощі, як зазначав У. Нісканен, виникають при перевірці цих тверджень щодо «бюро»,

що є єдиним (монопольним) виробником продуктів (послуг), наприклад, такого як Міністерство оборони. Для таких установ, на його думку, доцільно проводити порівняння між різними підрозділами в різні моменти часу або з організаціями, які виробляють аналогічну продукцію в іншій країні.

Для підвищення ефективності роботи бюрократичних організацій У. Нісканен пропонує, по-друге, *створити для них конкурентне середовище з високо-еластичною функцією попиту*. При цьому заохочується допуск «на ринок послуг» громадських, приватних та інших організацій.

По-третє, пропонується *змінити мотивацію бюрократів і направити її на скорочення витрат на надання однієї послуги*. На його думку, економічно ефективними можна назвати тільки рішення, що ведуть до зростання бюджету організації.

Таким чином, У. Нісканен поставив питання про необхідність чіткого вимірювання продуктивності роботи бюрократії ринковими методами і запропонував бюрократичним організаціям у конкурентній боротьбі зайняти своє місце в ринковій системі публічних послуг. Задоволеність споживачів, на його думку, буде досягнута завдяки високій конкуренції між різноманітними надавачами послуг. Якщо ж споживачі будуть незадоволені, то вони перестануть бути клієнтами даної організації.

Отже, передаючи деякі функції публічних установ приватним організаціям, У. Нісканен сподівається на раціональний вибір споживача. Вибираючи ту чи іншу організацію, споживач, відповідно до теорії раціонального вибору, зупиниться на тій, яка надає найбільш якісні послуги за найбільш прийнятними цінами. Починає діяти механізм конкуренції: організації, що надають неякісні або невиправдано дорогі послуги, змушені або оптимізувати свою діяльність відповідно до вимог ринку, або зовсім покинути його (припинити свою роботу).

Дослідник свій підхід щодо раціоналізації бюрократичної діяльності побудував та трьох основних складових: оптимізація витрат, створення

конкуренція, мотивація чиновників.

Варто відзначити, що даний підхід справедливо було піддано критиці з боку широкого кола науковців. Вони зазначали, що держава надає людині ті суспільні блага, які дуже часто мають властивості неподільності і неможливості виключення того чи іншого індивіда з їх споживання (національна оборона, охорона правопорядку, інфраструктура тощо). Суспільні блага не вибирає ні конкретний індивід, ні суспільство в цілому, але в той же час і індивід, і суспільство не можуть без них обійтися.

Апелюючи до даного твердження, можна зазначити, що раціоналізація діяльності бюрократії повинна враховувати мету, завдання і специфіку діяльності кожної організації. Так, діяльність держави щодо надання неподільних послуг населенню повинна підпорядковуватися принципам як індивідуальної (де головною є оцінка індивідуального результату), так і колективної раціональності (де головним є досягнення організаційних цілей). Так, зокрема, унеможливлення проявів бюрократизму в окремих чиновників під час надання певних неподільних благ можна забезпечити через створення таких правил і умов роботи, за яких асоціальна діяльність буде не вигідною для чиновника, і, відповідно, й не раціональною. А рівень колективної раціональності можна визначити за допомоги узагальнених показників досягнення/недосягнення певних тактичних і стратегічних цілей.

Отже, звернемо увагу на той факт, що підвищенню раціональності діяльності сприяє чітке визначення її цілей, які, як правило, принципово відрізняються в менеджерів і адміністраторів. Базовий навик менеджерів – забезпечити досягнення організаційних цілей, у той час як від адміністратора, як правило, потрібно вміння виконувати свої особисті індивідуальні плани роботи, дотримуючись певних процедурних і регламентних норм.

Новизна даного підходу полягає в тому, що подолання бюрократизму може бути досягнуто не тільки шляхом зміни функцій державної бюрократії,

а саме – передачі частини її функцій приватним і громадським організаціям, але і шляхом зміни форм і методів діяльності держави та її представників – державних службовців різних рівнів, кожен з яких буде чітко розуміти цілі та завдання своєї роботи.

Відзначимо, що теоретичною, можна навіть сказати світоглядною основою описаного підходу до модернізації бюрократичної діяльності, є теорія раціонального вибору, що базується, в свою чергу на принципі індивідуальної раціональності. Індивідуальна раціональність полягає у визнанні раціональності індивідуального вибору людини за умови його усвідомленості своїх цілей і добровільності своїх учинків. Інструментом ефективної боротьби з бюрократизмом у рамках теорії раціонального вибору вважається розвиток «м'якої інфраструктури», що означає збільшення індивідуальних прав людини (створення належних умов для роботи, дотримання виконання контрактів, забезпечення за умов виконання умов контракту гідної зарплати тощо) і обмеження сфер втручання зовнішніх сил, зокрема, керівників у процес виробничої діяльності¹. Важливим стає не спосіб досягнення мети, а сам факт її досягнення. Це істотно збільшує рівень самостійності працівників і вимагає від них наявності принципово інших вмінь та індивідуальних якостей, ніж за традиційної моделі публічного управління.

Беручи до уваги зазначений підхід, процес найму працівників органів публічного управління має відбуватися, виходячи із необхідних на даний момент і для даної посади навичок і якостей. При цьому необхідні для державних службовців особистісні якості відображені в спеціальній системі вимог. Серед цих якостей особливе значення мають такі особисті якості, як: справедливість, неупередженість, вміння визначати цілі і завдання, стратегічне мислення, вміння мотивувати підлеглих, здатність до

¹ Капогузов Е. А. Теория общественного выбора как теоретический фундамент реформ государственного управления. *Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки*. 2012. Т. 12. Вып. 2. С. 21–30.

саморозвитку, орієнтація на надання послуг тощо¹. При цьому під час найму на роботу активно використовуються комісії з відбору кандидатів, представники якої частково складаються із представників громадянського суспільства, що забезпечує відкритість і прозорість. Активно застосовується практика відбору на основі іспиту, використання спеціалізованих атестаційних центрів.

Важливий принцип цього підходу передбачає втручання держави в певні сфери діяльності окремих бюрократичних структур чи працівників тільки за умов незадовільної роботи механізмів саморегуляції. Підходи до розподілу компетенції в сучасній державі повинні бути засновані на принципі рішення проблем найближче знайомими з соціальною реальністю суб'єктами. Проблема розглядається на тому рівні, де вона виникає, уникаючи втручання у цей процес ззовні. І певною мірою це перетинається з поширеним у європейській практиці принципом субсидіарності публічного управління.

Відзначимо, що принцип вирішення проблем на тому рівні управління, на якому вони виникають, широко використовується у Франції, де в компетенцію інститутів місцевого управління входить не тільки виконання, але і прийняття рішень в тому випадку, якщо на місцевому рівні їх зручніше вирішувати². На наш погляд, принцип передачі компетенції на місцевий рівень представляється прийнятним і в українських умовах. А це, у свою чергу, вимагає проведення подальших реформ щодо децентралізації публічного управління.

Зазначимо, що в розвинених європейських країнах протягом останнім 20 – 30 років спостерігається процес децентралізації державного управління та поступового витіснення даного інституту з сфери регіонального і місцевого розвитку, де з'являються нові (наддержавні, корпоративні, місцеві, громадські) центри впливу, здатні здійснювати ефективний контроль і

¹ Ковальчук Ю. Професійно важливі якості державних службовців: теоретичний аналіз та засади формування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 3. С. 237–248.

² Чорнорук А. Організація публічного управління на місцевому рівні у Франції: досвід для України. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_26

керувати певними сферами соціального простору¹.

Зазначений процес спирається на розуміння необхідності зниження ролі державної бюрократії в прийнятті управлінських рішень, що стосуються будь-якої сфери регіонального або місцевого розвитку. При цьому він передбачає розвиток інституту *саморегульованих професійних установ*, що представляють собою некомерційні організації, створені певним професійним співтовариством з метою захисту своїх інтересів, формування стандартів і правил професійної діяльності у певній сфері, а також контролю за їх дотриманням. В деякій мірі цей інститут нагадує професійні спілки з розширеним функціоналом і більш професійним підбором кадрів. Таким саморегульованим експертним організаціям і в Україні може бути передано низку регулюючих повноважень, які сьогодні виконуються управліннями та департаментами місцевих державних адміністрацій. У стратегічній перспективі це могло, окрім іншого, б істотно знизити навантаження на державний бюджет і забезпечити прийняття більш кваліфікованих управлінських рішень за участі широкого кола фахівців у відповідній сфері.

Ще один важливий принцип раціоналізації бюрократичної діяльності – принцип заміщення, що передбачає заохочення ініціатив, які передбачають колективне управління справами (меценатство, волонтерство, створення асоціацій). Держава регулює відносини між такими суб'єктами, делегує їм повноваження щодо вирішення публічних проблем. Таким чином підтримується колективна (партнерська) діяльність, яка сприяє згуртуванню громадян навколо спільних цілей. Держава при цьому пропонує всім акторам рівну підтримку, сприяючи, таким чином, гомогенізації управлінського простору.

Установлення таких відносин із різноманітними суб'єктами публічного управління обумовлює необхідність формування нових підходів до

¹ Шпортьок Н. Теоретичні підходи до організації управління муніципальними утвореннями в країнах Європейського Союзу. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1. С. 282–291.

адміністративної етики працівників органів публічного управління.

Виходячи з вимог щодо раціоналізації бюрократичної діяльності доцільно, на нашу думку, говорити про формування нової «раціональної етики», що будуватиметься навколо таких вимог для працівників органів публічного управління:

- розуміння тактичних і стратегічних цілей як своєї діяльності, так і діяльності своєї організації;
- обов'язкове співставлення цілей і засобів її досягнення;
- раціональне використання ресурсів, економія бюджетних коштів;
- намагання задовольнити потреби громадян;
- чітке і оперативне виконання поставлених завдань;
- уміння налагодити рівноправні партнерські відносини як із колегами по роботі, так і з сторонніми громадянами і організаціями.

Особливе значення в цьому переліку має вміння налагодження комунікативної взаємодії з іншими суб'єктами публічної політики¹.

Між тим, зазначимо, що поведінка чиновника та його особистісні професійні якості формуються на основі трьох складових:

- по-перше, виходячи з його первинної соціалізації (сім'я школа тощо) – на їх основі формуються, як правило, особисті інтереси;
- по-друге, вторинної соціалізації (професійне оточення) – на їх основі формуються корпоративні інтереси;
- по-третє, професійні (кваліфікаційні вимоги), під які кожен чиновник вимушений підлаштовувати свою діяльність, якщо він зацікавлений у збереженні свого місця роботи.

Останні, на відміну від перших двох, можуть постійно змінюватися, але саме вони мають стати основою формування професійних інтересів і відповідної професійної діяльності.

¹ Крутий О. М. Комплексний механізм діалогової взаємодії органів влади і громадськості. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/02.pdf> (дата звернення 19.11.2019).

Якщо цього не трапляється (під впливом внутрішніх або зовнішніх чинників), то відносна закритість і привілейований стан сприяють появі в чиновників відчуття самодостатності власних (або корпоративних) етичних норм і правил поведінки, впевненості в їх істинності. Корпоративний дух та особисті інтереси ставляться вище за будь-які етичні стандарти. У такій ситуації чиновник зазнає професійної деформації, наслідком якої стає зневажливе ставлення громадян. Інтереси інших суб'єктів, що не збігаються з інтересами організації або окремого чиновника, сприймаються вороже і ігноруються. При цьому така лінія поведінки виправдовується певними корпоративними правилами або особистими інтересами, які видаються за державні (національні, регіональні тощо). При цьому чиновники, не беручи участі у формуванні державної політики і певною мірою ігноруючи правові та моральні норми, представляють себе в якості представника саме держави. Між тим, для забезпечення модернізації діяльності органів влади необхідною стає якісна зміна підходів до адміністративної діяльності. Так, якщо традиційна модель публічного управління виходила з ідеї служіння чиновників державі, то нові моделі публічного управління орієнтуються на служіння соціальним (громадським) інтересам. І вимоги раціоналізації діяльності обумовлюють обов'язкове врахування саме цього чиннику.

Порівняння характеристик традиційних і сучасних бюрократів, а також осіб, схильних до бюрократизму у своїй роботі, наведено в таблиці 3.1.

Порівняльна характеристика поведінки бюрократів

Ознаки діяльності	Поведінка ідеального бюрократа в межах традиційної моделі М. Вебером	Поведінка бюрократа з ознаками бюрократизму	Поведінка сучасного «раціонального бюрократа»
Головне в роботі	Дотримання процедур	Особиста (корпоративна) користь	Досягнення результату
Особливості комунікацій з громадянами	На основі визначених стандартів, правил і норм	На основі викривлення, доведення до абсурду існуючих правил і норм	Постійна комунікативна взаємодія, використання неформальних комунікацій
Ставлення до громадян	Нейтральність	Упередженість	Повага
Ставлення до навчання	Періодично підвищує свою кваліфікацію	Ігнорує і вчиться лише у разі, якщо це допомагає утримати посаду	Прихильник навчання протягом життя
Ставлення до інновацій	Застосовує лише у разі отримання команди від керівників	Сприймає як загрозу	Прагне до інновацій
Ставлення до ризиків	Не ризикує	Ризикує для отримання особистої вигоди	Ризикує для досягнення результату
Ставлення до помилок	Уникає у зв'язку із можливими наслідками для кар'єри	Перекладає їх на інших	Відноситься спокійно, адже вони є частиною роботи

Таким чином, говорячи про «раціональну етику» сучасного бюрократа, можна виділити такі її основні риси.

1. Орієнтація на результат, вирішення проблем.

2. Високий рівень професіоналізму і компетентності.
3. Творчий підхід до виконання своєї роботи.
4. Порядність.
5. Пріоритет соціально значущих цілей в роботі.
6. Політична нейтральність.
7. Повага до інших думок, толерантність.
8. Використання різноманітних інститутів, засобів і мереж для комунікації з громадськістю, застосування комунікативної взаємодії.
9. Рівноправні відносини з різними суб'єктами публічної політики і управління.

Отже, можна зазначити, що в сучасних умовах потреба в бюрократії ще існує, між тим, вона має істотно змінювати свої риси, в тому числі в етичній сфері. Коріння бюрократизму – зловживання службовим становищем і формальний підхід до своїх обов'язків – можуть бути подолані як під впливом внутрішнього (організаційного), так і зовнішнього середовища (завдяки наданню громадськості та професійним організаціям (спілкам) прав щодо участі у виробленні публічної політики та контролю над її реалізацією. Крім того, необхідно створення такої нормативно-правової бази, коли соціальна ефективна діяльність стане вигідніша за тяганину та формалізацію. Одним із елементів такої бази мають стати відповідні етичні кодекси «раціонального бюрократа», що будуть стимулювати творчий підхід до справи та інноваційні процеси. Зasadничі принципи такого кодексу наведені вище.

Результатом раціоналізації бюрократичної діяльності в такому разі стане істотне підвищення ефективності діяльності органів публічного управління, яку варто розглядати як «співвідношення використаних можливостей (внутрішніх і зовнішніх) і отриманих організаційних результатів (внутрішніх і зовнішніх), сукупність яких дає соціальний результат – вплив діяльності

органів влади на рівень життя населення»¹.

Таким чином, модернізація публічного управління передбачає його перетворення на, з одного боку, раціональну (грамотно і чітко організовану), з другого – на ефективну діяльність, з третього – на ту, що реалізується за участі широкого кола суб'єктів і вимагає від чиновників оволодіння новою «раціональною етикою» та новими ІКТ.

Також зазначимо, що в українських реаліях неефективність публічного управління обумовлена неправильним визначенням цілей організації і засобів їх досягнення, в неприпустимій підміні мети засобами і другорядними завданнями, а також підміні головної цілі локальній. Вирішенню цих проблем повинні сприяти зміни в законі «Про державну службу» за такими напрямками:

– визначити головні цілі діяльності різних рівнів управління і категорій державних службовців. У додатках до Закону можна запропонувати варіант дерева цілей, яке повинно включати набір цілей різних управлінських рівнів і ієрархічних посад;

– у розділі «Основні терміни» конкретизувати поняття: «професіоналізм», «компетентність», «стабільність державної служби»;

– сформулювати кваліфікаційні вимоги та конкретні вміння, необхідні для чиновників, замість формального критерію наявності певної освіти або знання певної мови;

– запровадити прямий взаємозв'язок між ефективністю роботи та оплатою праці і просуванням по службі.

Як відомо, влада в будь-якій державі має інституціалізований характер. Це означає, що не слід змішувати осіб, які тимчасово реалізують цю владу, із самою державою. Особи, які представляють державу, змінюються, однак інституціалізована влада держави не зникає, за винятком випадків, коли такі

¹ Олійник Д. В. Розуміння ефективності діяльності місцевих органів влади: від бюрократизму до менеджеризму. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2013. № 1 (43). С. 217.

зміни супроводжуються знищенням держави внаслідок інших причин, таких як громадянська війна або підпорядкування іншою державою.

Держава, існуючи як система, має високу здатність самозбереження, відновлення і оновлення своїх підсистем. Для забезпечення своєї діяльності вона повинна бути сильною, добре організованою, і, що головне, мати високий рівень ефективності управління. Питання підвищення ефективності органів публічного управління та окремих чиновників протягом багатьох років викликає велику кількість дискусій як серед політиків, так і серед учених. Серед проблемних і дискусійних питань у цьому контексті варто виділити такі, як визначення самого поняття ефективності і критеріїв ефективності діяльності органів публічного управління, встановлення відмінностей між ефективністю та результативністю діяльності, співвідношення мети і місії діяльності організації. Так, зокрема, цим питанням неабияку увагу приділяли такі представники харківської наукової школи, як В. Дзюндзюк, Д. Карамішев, В. Корженко, А. Кузнецов, В. Мартиненко, М. Латинін та інші.

Проте в контексті нашого дослідження важливим аспектом аналізу ефективності є три питання:

- по-перше, за якими критеріями варто визначати ефективність діяльності органів публічного управління в сучасних умовах;
- по-друге, яким є вплив бюрократизму на ефективність публічного управління;
- по-третє, які організаційно-правові заходи необхідно вжити для підвищення ефективності діяльності бюрократичних організацій та їх працівників в Україні.

Відповідаючи на перше питання, відзначимо, що у зв'язку з популяризацією нових концепцій публічного управління, більшість дослідників приходять до думки, що під час оцінки ефективності діяльності окремих органів публічного управління необхідно головну увагу необхідно

приділяти аспектам, які в першу чергу хвилюють громадян. І оцінювати роботу влади потрібно за допомогою населення, проводячи моніторинг громадської думки щодо задоволення/незадоволення діяльністю окремих організацій¹. Відповідно, важливим стає визначення критеріїв оцінки якості публічних послуг, що дозволяють об'єктивно оцінювати позицію споживачів про ступінь задоволеності якістю цих послуг.

Між тим, згідно з новими моделями публічного управління, як зазначалося вище, важливим для кожної організації є і питання раціонального використання коштів, зниження витрат. І тільки та організація, яка домоглася ефективності за всіма зазначеними напрямками, може вважатися легітимною².

Окрім цього, неабияке значення в сучасних умовах, як зазначалося вище, має досягнення певних організаційних результатів (виконання планів, програм, проектів), надання якісних послуг населенню і вміння налагодити якісні комунікації з усіма зацікавленими особами.

Таким чином, згідно із сучасними підходами до публічного управління:

– чиновники повинні краще управляти тими засобами (активами), якими володіють і якими вони розпоряджаються;

– ефективність їх діяльності оцінюється не тільки фінансовою рентабельністю, а й досягнутими соціальними результатами, що передбачає вирішення наявних соціальних проблем, організаційними результатами, що обумовлює виконання заздалегідь визначених організаційних цілей;

– чиновники повинні дотримуватися сучасної «раціональної етики».

Отже, відповідаючи на перше питання, можна зазначити, що для оцінки функціонування органів публічного управління доцільно використовувати комплексний показник оцінки ефективності, який включає низку складових, а саме:

¹ Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія. Харків : Вид-во ХарPI УАДУ «Магістр», 2003. С. 199.

² Нисканен В. А. Особая экономика бюрократии. *Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор*. Т.4. Санкт-Петербург : Экономическая школа. 2004. С. 482-483.

– *організаційну ефективність*, яку можна виміряти по співвідношенню кількості і якості виконуваних організацією завдань (реалізації, проектів, програм та ін.);

– *адміністративну ефективність*, яка відображає якість публічних послуг, що надаються організацією;

– *економічну ефективність*, яка вимірюється за допомогою показників економічного розвитку відповідної території, причому значення цього показника тісно пов'язано з оцінкою політики, що проводиться у сфері регулювання економічних процесів (тарифи і ціни, якість фінансового контролю тощо);

– *соціальну ефективність*, яка вимірюється за низкою показників, зокрема, рівень довіри до органу влади, задоволеності громадян його діяльністю;

– *комунікативну ефективність*, яка може оцінюватися на основі кількості і якості участі громадян у прийнятті (коригуванні) управлінських рішень.

З деякими корективами дані показники можуть застосовуватися і до оцінки діяльності окремих управлінців.

Оскільки бюрократизм у нашому дослідженні визначено як форму управління публічними справами, що характеризується зневажливо-упередженим ставленням до громадян, свідомою затримкою розгляду їх звернень, ускладненням процедур вирішення питань і справ і спрямована на забезпечення власних інтересів чиновників на шкоду правам і законним інтересам громадян, то логічно зазначити, що він не сприяє ані досягненню соціальних результатів, ані раціональному використанню наявних ресурсів. Таким чином, даючи відповідь на друге питання, можна зазначити, що бюрократизм безпосередньо впливає на ефективність публічного управління і впливає негативно.

Відповідаючи на третє питання, необхідно зазначити, що для

підвищення ефективності публічного управління в Україні необхідно забезпечити таке:

1) сприяння розвитку проектної діяльності і розвиток конкуренції в публічному секторі, що позитивно вплине на збільшення організаційної ефективності публічних організацій;

2) забезпечення підвищення якості публічних послуг, зокрема, через розвиток електронного урядування і впровадження клієнтоорієнтованого підходу, що сприятиме підвищенню адміністративної ефективності діяльності;

3) націленість органів публічного управління на вирішення соціальних проблем задля досягнення соціальної ефективності;

4) забезпечення бюджетного фінансування органів публічного управління з урахуванням особливостей використання коштів, наданих раніше, а також рівня досягнення встановлених показників економічного розвитку території – для підвищення економічної ефективності роботи;

5) формування мережі формальних та неформальних комунікативних інститутів – задля залучення громадян до управління публічними справами.

Відповідно до цього, у сучасних умовах обов'язковим є загальногромадянське обговорення рішень, програм, прийнятих на всіх рівнях публічного управління. Таким чином, громадяни можуть реалізовувати своє «пасивне право» – реагувати на ініціативи влади. Назріла необхідність у розвитку й «активного права» – можливості громадян висувати свої ініціативи і проекти.

Реалізація зазначених заходів є неможливою без такого:

I) розвитку конкуренції серед самих працівників органів публічного управління;

II) максимального унеможливлення застосування чиновниками особистого розсуду під час прийняття управлінських рішень;

III) зміни підходів до мотивації працівників органів публічного

управління, зокрема, забезпечення переходу до системи оплати праці за результатами (колективними та індивідуальними);

IV) упровадження в діяльність органів публічного управління сучасних ІКТ і розвитку електронного урядування.

Далі розглянемо практичні заходи в межах запропонованих напрямів.

1. Розвиток внутрішньої конкуренції серед працівників органів публічного управління.

Науковий аналіз відображених у розділі 1 досліджень наукових ідей, що відносяться до проблеми бюрократії та бюрократизму, дозволяє сформулювати комплекс заходів, які стосуються вдосконалення принципів організації і правового забезпечення публічного управління і зорієнтовані на вирішення завдання раціоналізації державноуправлінської діяльності бюрократії через розвиток конкуренції в системі публічної служби.

Насамперед, слід зазначити, що раціональна організація і функціонування бюрократії неможливі без демократичного політичного режиму, що гарантує реалізацію основних демократичних принципів формування і діяльності державного апарату. Демократичний режим, у свою чергу, передбачає наявність у громадян можливостей для обрання та відкликання чиновників.

Сьогодні є всі підстави для того, щоб цей принцип знаходив не тільки своє теоретичне обґрунтування, а й практичне втілення в якості одного із засобів раціоналізації діяльності української бюрократії і, відповідно, фактора попередження бюрократизму. При цьому мова йде про застосування даного принципу з урахуванням меж необхідної і можливого, виходячи з характеру здійснюваних представниками бюрократії повноважень, оскільки тотальне поширення даного принципу на всіх без винятку чиновників було б тією же мірою неправильним, як і ігнорування виборності. Між тим, обрання ключових чиновників (керівників структурних підрозділів (управлінь і департаментів)) регіонального та місцевого рівня представляється нам цілком

МОЖЛИВИМ.

При цьому, вибори, так само як і відсторонення в порядку відкликання, не обов'язково проводити безпосередньо населенням. Це можуть бути вибори «колегії представників» населення, якій як представницькому органу делегуватимуться не тільки повноваження щодо організації виборів, так і функції наглядового органу, що діє суто на громадських засадах. Завдяки діяльності такого колегіального органу може впроваджуватися така необхідна форма соціального контролю бюрократії, в рамках якої може бути винесений вотум недовіри окремим чиновникам.

Відзначимо також, що виборність передбачає *періодичну змінюваність керівників*. У зв'язку із цим постає питання про терміни заміщення тих чи інших посад. Нам видається, що тривалість термінів заміщення певних посад повинна залежати і, відповідно, визначатися з урахуванням повноважень відповідних посад, характеру або виду здійснюваних функцій і повноважень. З цих позицій, як нам представляється, термін перебування на посаді може розцінюватися в одних випадках як негативний фактор бюрократизації управління, а в інших – як фактор раціоналізації і попередження бюрократизму.

Безперечно, систематичне оновлення бюрократії є дійовим механізмом її раціоналізації і перш за все в частині подолання інерційності і тенденційності в діях не тільки окремих чиновників, а й усього державного апарату. Разом із тим одна лише змінюваність, так само як і виборність не може сама по собі усувати бюрократизм, оскільки звичайне обмеження терміну перебування на посаді може, навпаки (через відсутність досвіду), призвести до погіршення ефективності в роботі. Особливої шкоди це може завдати за умов відсутності відповідальності конкретної особи за негативні наслідки таких дій. У зв'язку із цим винятково важливе значення має і такий важливий аспект проблеми, як *відповідальність чиновників у широкому сенсі цього поняття як правової, так і соціальної*. І в межах першої і другої мають існувати зрозумілі та чіткі

критерії звільнення із займаної посади за прояви бюрократизму.

Чіткими та зрозумілими мають бути і критерії щодо зайняття вакантних посад, які мають обов'язково передбачати не тільки наявність освіти (диплому про її отримання), а й низки додаткових сучасних знань, отриманих за результатами відвідування тренінгів, професійних курсів, стажування тощо. При цьому щоб виключити формалізм у цьому питанні і нехтування самих кандидатів до справи навчання, необхідно впорядкування допуску останніх до заміщення бюрократичних посад під умову їх атестації на основі відповідних іспитів і укладення контрактів, що передбачають серед інших пунктів договору умову про відповідальність за надання недостовірної інформації.

Отже, необхідний постійний громадський моніторинг бюрократичної діяльності як під час прийому на керівні посади, як під час її поточного здійснення, так і за кінцевими результатами. Він передбачає підзвітність працівників органів публічного управління громадянам, які в даному разі виступають головними цілеорієнтирами управлінської діяльності.

Особливо актуально у зв'язку з цим є запровадження громадського контролю над функціонуванням органів публічного управління. У сучасних умовах необхідно знайти оптимальне взаємовідношення публічних інтересів і функціонування інститутів публічного управління, що передбачає пошук науково обґрунтованих критеріїв відбору тих сфер управління, які вимагають найбільш серйозного громадського контролю. При цьому, з одного боку, необхідно ліквідувати прогалини у правовому регулюванні цього процесу, надавши необхідні правові інструменти громадськості, з іншого – це регулювання не повинно перетворюватися на так званий «поліцейський контроль» за всіма співробітниками органів публічного управління.

У зв'язку з цим можна відзначити, що ефективність громадського контролю безпосередньо пов'язана з отриманням інститутами влади, в першу чергу влади виконавчої, нової соціально-правової якості, що поєднує в собі:

– по-перше, чітке визначення соціального призначення тих чи інших владних структур, дотримання в їх діяльності балансу інтересів держави, регіону, громади і особистості;

– по-друге, чітке нормативно-правове закріплення їх компетенції, розумну відкритість для громадського контролю форм, методів і засобів реалізації повноважень;

– по-третє, виконання працівниками органів публічного управління посадових (службових) обов'язків, на основі врахування громадських інтересів і необхідності досягнення поставлених перед ними цілей.

У зв'язку з цим важливим кроком на шляху подолання бюрократизму повинні стати об'єктивний аналіз і оцінка характеру, рівня ефективності роботи конкретних працівників. Для забезпечення об'єктивних результатів такої оцінки необхідні: неупередженість осіб, які залучені до узагальнення результатів оцінювання, систематичність збору інформації, застосування сучасних методів і способів аналізу інформації, прозорість самої процедури тощо.

Окрім цього, для розвитку конкуренції серед чиновників і об'єктивного оцінювання їх діяльності на всіх рівнях публічного управління необхідно запровадити систему моніторингу їх діяльності, засновану на використанні сучасних інтернет-засобів (он-лайн оцінювання, інтернет-голосування тощо). Результати такого оцінювання можуть одним з елементів системи оцінювання діяльності службовців.

Таким чином, питання поширення конкуренції серед працівників органів публічного управління передбачає необхідність проведення таких взаємопов'язаних заходів: забезпечення виборності чиновників (зокрема, керівного складу), обмеження їх перебування на посадах, запровадження дієвих процедур відкликання, громадського контролю, моніторингу і оцінки їх діяльності на всіх етапах проходження публічної служби.

II. Максимальне унеможливлення застосування чиновниками

особистого розсуду під час прийняття управлінських рішень.

У рамках підвищення ефективності діяльності органів публічного управління, на наш погляд, необхідно вирішувати і питання про **необмежену свободу особистого (адміністративного) розсуду** бюрократії. В умовах ситуації, коли асоціально-іраціональні форми бюрократичної діяльності не охоплюються рамками нормативно-правового регулювання, питання про протидію бюрократизму повинно, на наш погляд, вирішуватися на основі правових засобів, за допомогою і на основі права. Держава, в якій не передбачено дієвого механізму відповідальності бюрократії за неправомірні акти бюрократизму, як нам представляється, прирікає себе на бюрократичну стагнацію і не може прогресувати в якості соціальної, демократичної, правової....

Як зазначають сучасні дослідники, зокрема С. Клімова та Т. Ковальова, до суб'єктів адміністративного права не можна застосовувати метод «дозволено все, що не заборонено законом», властивий суб'єктам приватного права. «Тут використовується інший правовий принцип – чіткого визначення переліку повноважень, які дозволяють суб'єктам публічного права вчиняти юридично значимі дії»¹. При цьому сьогодні в Україні за межами нормативно-правового регулювання та юрисдикції відповідних правоохоронних органів продовжує залишатися одна з негативних форм управлінської поведінки, а саме суб'єктивно упереджений адміністративний розсуд, який має «неправову», волюнтаристську форму бюрократичної поведінки в межах публічно-управлінських правових відносин. Відсутність із цієї причини юридичної відповідальності бюрократії і правова незахищеність громадян і організацій від актів бюрократизму виступає сприятливою передумовою для поширення бюрократизму.

Такий стан, з одного боку, може пояснюватися, на наш погляд, тим, що в

¹ Клімова С. М., Ковальова Т. В. Організація запобігання і протидії корупції в Україні : навч. посіб. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. С. 83.

чинному законодавстві відсутні норми, що визначають поняття бюрократизму, орієнтуючись на який можна було б робити відповідну правову оцінку неправомірних актів бюрократичної діяльності. У зв'язку з цим поряд з проблемою інтерпретації феномена бюрократизму можна констатувати наявність істотної соціальної проблеми. Суть її полягає в відсутності належної правової оцінки проявів бюрократизму і поняття бюрократизму як неправомірного діяння бюрократії.

Таким чином, нормативне визначення цього поняття, всіх його проявів, установлення конкретних механізмів відповідальності за відповідні дії або бездіяльність є важливим завданням у сучасних умовах становлення і розвитку демократичної правової державності.

У цьому зв'язку неабияке значення набуває також питання **оскарження неправомірних дій** посадових осіб. Сьогодні, для того щоб потерпілі від акту бюрократизму могли домагатися відновлення своїх порушених прав, їм необхідно в установленому порядку в суді доводити факт конкретного порушення їх прав і законних інтересів. При цьому, згідно з чинним законодавством, навіть довівши факт бюрократизму (що є майже неможливим, оскільки немає юридичного визначення такого правопорушення), важко претендувати на відшкодування заподіяної шкоди. Іншими словами, громадянам, які виступають в якості однієї зі сторін у публічно-управлінському процесі, необхідно забезпечити можливість дієво реагувати і реально впливати на будь-які порушення своїх конституційних прав, свобод і законних інтересів з боку бюрократії.

Відсутність норми права, яка визначає поняття бюрократизму, призводить до того, що будь-яка спроба з боку потерпілих від акту бюрократизму домогтися відновлення своїх порушених прав неефективна, як малоімовірна і залучення до відповідальності винних у цьому посадових осіб. Ось чому, на наш погляд, сьогодні актуальною залишається необхідність у розробці проблеми відповідальності бюрократії за

неправомірні акти бюрократизму, що порушують права або законні інтереси учасників публічно-управлінського процесу.

Таким чином, реалізація конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян України обумовлює необхідність створення ефективних організаційно-правових механізмів, що забезпечують їх надійний правовий захист від бюрократизму. Одним із таких механізмів, на наше переконання, і повинна виступати правова (адміністративна, кримінальна тощо) відповідальність працівників органів публічного управління за неправомірні форми асоціальної і ірраціональної бюрократичної діяльності.

Загалом, проблема відповідальності бюрократії стає ключовою в системі інших заходів протидії бюрократизму. У результаті від цього залежить реалізація і такого принципу функціонування бюрократії, як законність її діяльності. З цієї точки зору видається доречною постановка питання про необхідність правової оцінки бюрократизму і моделювання відповідного поняття бюрократизму, як неправомірного діяння бюрократії. Проблема правових засобів обмеження бюрократизму сьогодні багато в чому пов'язана з відсутністю нормативно-правового регулювання самої можливості правової оцінки або ідентифікації бюрократизму. Відсутність норми права, яка визначає поняття бюрократизму, обмежує можливість для потерпілих від акту бюрократизму домогтися відновлення своїх порушених прав, як і залучення до відповідальності винних у цьому посадових осіб.

Реалізація зазначених заходів вимагає удосконалення чинної нормативно-правової бази, зокрема Закону України «Про державну службу»¹, «Про службу в органах місцевого самоврядування»², Цивільного процесуального кодексу³. Результатом такого вдосконалення має зволікання стосовно вирішення соціальних проблем або надання неякісних публічних

¹ Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

² Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. №2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. №33. Ст. 175.

³ Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03.2004 р. №1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. №40-41, 42. Ст. 492.

послуг стане просто невігідним.

III. Перехід до оплати праці за результатами.

Останній напрям є, на нашу думку, оновленою інтерпретацією запропонованого М. Вебером принципу просування ієрархією організації відповідно до заслуг. Однак заохочення М. Вебера в дійсності може бути застосовано лише декілька разів, оскільки навряд чи можливо нескінченне просування по службі. Принцип же оплати відповідно до результату передбачає велику кількість матеріальних заохочень зі збереженням позиції чиновника в адміністративній ієрархії. Даний принцип є одним із найбільш дієвих способів мотивації працівників будь-яких організацій і може застосовуватися з високою періодичністю протягом тривалого часу.

Говорячи про систему оплати праці за результатами діяльності, необхідно нагадати про різні механізми оцінки. Як зазначалося в розділі 2, в більшості розвинених країн оцінка проводиться на основі цілей і вимог публічної політики, закріплених у різних статутах, управлінських і оперативних планах, а також безпосередньо пов'язана з результатами їх реалізації. Практично ті ж цілі і вимоги використовуються при наймі на службу. Процедура оцінки реалізують незалежні атестаційні комісії та експертні ради. Тільки після отримання відмінної оцінки на фінальній стадії атестації можливе продовження повноважень або укладання нової трудової угоди (контракту). Кожна посада оцінюється за низкою критеріїв, кожному з яких відповідає певна кількість балів. Ураховуються також і результати виконання ситуаційних завдань, заснованих на поведінці людини в пропонуваніх модельних ситуаціях. Такі підходи доцільно використовувати і в Україні.

Доцільним представляється і проведення оцінки відповідно до встановлених цілями на певний термін, встановленими в індивідуальному плані роботи. Рекомендації по оцінці повинні виноситися спеціальним атестаційним комітетом, куди повинні увійти незалежні експерти та

представники органів влади. На основі винесених рекомендацій керівником відповідного органу мають ухвалюватися рішення щодо винагород і премій. Премії поділяються на колективні та індивідуальні.

Також для оцінки діяльності конкретних державних службовців доцільно використовувати модель, яка отримала назву «оцінка в 360 градусів»¹. У межах даної моделі враховуються думки безпосереднього керівництва, колег, підлеглих, кінцевих користувачів послуг, що надаються.

При цьому для удосконалення процедури оцінки роботи працівників органів публічного управління в Україні необхідно створити належні умови. Слід розробити відповідну нормативну базу, спрогнозувати витрати, розробити систему заходів щодо створення робочих відносин між керівниками органів публічного управління та тими, хто буде брати участь у проведенні процедури оцінки.

Також звернемо увагу на деякі труднощі стосовно застосування даного підходу до діяльності органів публічного управління в Україні. На практиці існує проблема оцінки індивідуального вкладу в діяльність організації, відповідно, оцінити результати роботи конкретного службовця вкрай складно, а інколи і зовсім неможливо через те, що оцінити результати деяких рішень можна тільки через досить тривалий час. Як зазначає М. Олсон, розмір винагороди службовців, які беруть участь у виробництві неподільних суспільних благ, вирішальною мірою залежить від показників діяльності, вимірювання яких, як правило, ускладнено (рівень обороноздатності, наприклад, можна виміряти лише під час прямих військових загроз, а стан об'єктів протипожежної системи – під час пожеж)². У той же час, у таких випадках особливе значення для оцінки роботи чиновників має точність і швидкість виконання певних робочих завдань і планів, творчий підхід до

¹ Мазур Н. О. Використання методу «360 градусів» для оцінювання робітників виробничих підприємств. *Соціально-трудові відносини: теорія та практика : зб. наук. Пр.* Київ : КНЕУ, 2011. № 1. С. 85–89.

² Олсон М. *Власть и процветание. Перерастая коммунистические и капиталистические диктатуры.* Москва : Новое издательство, 2012. С. 113.

справи (пропонування різних варіантів досягнення результату), володіння певними особистими якостями (чесність, принциповість тощо).

Українським завданням є і визначення частки ресурсів, що необхідна на забезпечення ефективної діяльності тієї частини бюрократії, яка не може безпосередньо заробляти. М. Олсон у своїх роботах неодноразово звертається і до цієї проблеми. Так, з його точки зору, в даний час значна частка сукупних ресурсів суспільства знаходиться під контролем державної бюрократії. При цьому державна бюрократія в сучасному вигляді при всіх її дисфункціях існує завдяки тому, що ринкові механізми самі по собі виявляються неспроможними під час вирішення низки публічних проблем.

Екстраполяція методів аналізу економічної ефективності приватних підприємств на роботу великої кількості державних органів, на його думку, є неможливою. Також він відзначає, що вимірювання ефективності публічної управлінської діяльності, яка потребує високих інтелектуальних витрат або індивідуального підходу, не дасть реальних результатів при використанні виключно методик аналізу ефективності бізнесу. Такі методики, як зазначає М. Олсон, не враховують соціальних функцій публічного управління, покликаних надавати соціальні блага і, відповідно, не маючи на цьому полі конкурентів. Причиною монополії держави на виробництво суспільних благ є нерентабельність виробництва подібних благ для приватного підприємництва.

Між тим, у даному разі, частка витрат на утримання бюрократичних організацій повинна відповідати спроможності суспільства утримувати такі організації. Високі витрати на державні установи можуть спричинити зростання кількості соціально незахищених громадян, що може привести до зростання соціальної напруженості. Таким чином, їх фінансування має відбуватися на основі певного соціального консенсусу і на основі певних законодавчо визначених умов (наприклад, фінансування публічного сектору не має перевищувати 10 % від усіх витрат державного бюджету).

Оплата ж праці більшості чиновників ж має відбуватися на підставі досягнення індивідуальних або колективних (організаційних) цілей. Оцінка ж рівня ефективності роботи має проводитися або з певною періодичністю (раз на місяць, півроку, рік), або на підставі виконання певних планів, проектів, програм. Від результатів оцінки (процедура проведення якої була описана вище) повинна залежати не тільки реальна заробітна плата службовця, а і його кар'єрні перспективи.

Таким чином, створюючи систему належних стимулів для людей, готових працювати в органах публічного управління, створюється можливість звести до мінімуму бюрократизм у системі публічного управління і забезпечити перехід до формування органів публічного управління на основі принципів об'єктивності, професійної конкуренції, раціональної етики, ефективності й прозорості. Результатом упровадження зазначених змін стане якісна зміна складу державних службовців і залучення на роботу фахівців із високими професійними та особистісними якостями.

При цьому важливим завданням громадськості є здійснення контролю за роботою органів публічного управління. Такий контроль повинен реалізовуватися в різних формах, а механізми його реалізації повинні бути чітко визначені і нормативно закріплені.

Таким чином, негативні наслідки бюрократизму для суспільного розвитку, його соціальна небезпека обумовлюють необхідність реалізації комплексної системи заходів, орієнтованих на раціоналізацію бюрократичної діяльності і протидії бюрократизму. Серед них вирішальними, на нашу думку, є ті, що спрямовані на раціоналізацію публічно-управлінських відносин, забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, зокрема, права на управління публічними справами, розвиток конкуренції серед працівників органів публічного управління, удосконалення системи оцінювання їх роботи та оплати праці. При цьому неабияке значення в сучасних умовах набуває впровадження сучасних ІКТ.

3.2 Практичні рекомендації щодо протидії бюрократизму в Україні

Однією з тенденцій розвитку системи публічної служби в розвинених країнах є все більш широке використання ІКТ. Такі технології використовують не тільки для підвищення якості обслуговування громадян, підвищення швидкості прийняття управлінських рішень, скорочення обсягів «публічного сектору», а також для унеможливлення проявів бюрократизму на всіх управлінських рівнях. Як наслідок, ІКТ у сучасних умовах виступають ефективним:

- чинником удосконалення прийняття управлінських рішень в умовах розвиненого та такого, що швидко змінюється, соціального, політичного, інформаційного середовища;
- механізмом реалізації зворотного зв'язку політиків, органів публічного управління і суспільства;
- засобом комунікації та налагодження комунікативної взаємодії між окремими чиновниками та громадянами, формування нелінійних (розгалужених) комунікаційних каналів, а також своєчасного реагування на соціальні проблеми, що виникають;
- способом зниження витрат на утримання апарату публічного управління;
- інструментом підвищення якості та скорочення термінів надання публічних послуг.

Таким чином, ІКТ сприяють підвищенню адміністративної, організаційної, соціальної, економічної та комунікативної ефективності публічного управління. Саме тому впровадження ІКТ у діяльність органів публічного управління є одним із пріоритетних напрямків публічної політики багатьох країн світу¹.

¹ Див. : Мартиненко В. М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави. Харків : Константа, 2004. 231 с.; Машков А. Д. Проблемы государства и бюрократии в политико- правовых концепциях М. А. Бакунина и П. А. Кропоткина : дис...

Їх застосування сприяє зростанню довіри громадян щодо влади, що, як зазначалося в розділі 2, вкрай актуально для України. При цьому під впровадженням ІКТ повинно розумітися не забезпечення комп'ютерною технікою і навіть не її програмне оснащення, що в сучасних умовах є обов'язковим (важко уявити сучасну організацію, яка не користується комп'ютерною технікою та Інтернетом в своїй роботі), а якісну перебудову методів роботи і взаємодії як між чиновниками, фізичними, юридичними особами, так і в межах самої системи публічного управління, її рівнями і окремими структурними підрозділами.

Зазначене передбачає реалізацію принципово нового підходу до управління публічними справами, заснованого на впровадженні електронного урядування. «Електронним урядом» (е-урядом) в існуючих наукових працях прийнято називати:

– спосіб управління, заснований на використанні сучасних ІКТ, що ґрунтується на постійній комунікації між органами публічного управління і громадянами, підприємствами, організаціями, передбачає задоволення потреб останніх у публічно-управлінській інформації та участі в прийнятті публічно-управлінських рішень¹;

– якісно нову організацію системи управління, за якої забезпечується її повна прозорість, високий рівень ефективності та результативності на основі застосування у внутрішніх та зовнішніх комунікаціях ІКТ².

– система збору, обробки та передачі інформації, що використовується в системі органів влади, зокрема, на рівні її вищих органів, яка слугує підвищенню ефективності взаємодії в п'яти основних сферах, а саме між урядом і громадянами, між урядом та бізнесом, між урядом та

канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 1996. 226 с.; Методичні підходи до організації діяльності з публічного адміністрування : наук. розроб. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Упр. організації фундам. та приклад. дослідж. ; Харків. регіон. ін-т держ. упр. ; уклад. : Н. М. Мельтюхова, Л. В. Набока, Ю. В. Дідок. Київ : НАДУ, 2011. 45 с.

¹ Бронников И. Интернет как ресурс государства URL: http://e-notabene.ru/pr/article_8999.html#8 (дата звернення: 12.03.2020).

² Ронки А. Электронное правительство: эволюция или революция? Ч. 1. *Информационное общество*. 2012. № 3. С. 15.

громадянським суспільством, між урядом та чиновниками нижчого рівня, а також в межах самого уряду¹.

Також у багатьох наукових працях е-урядом називають своєрідну модель управління, засновану на використанні інтернет-ресурсів і технологій.

Спроби створення інтерактивних комунікативних систем на основі різних телекомунікаційних засобів систематично робилися в розвинених країнах, починаючи з 1960-х рр. XX ст.². При цьому активний розвиток вона отримала, починаючи із середини 1990-х років, коли в більшості розвинених країн світу почалася розробка і реалізація програм зі створення та розвитку електронного урядування (е-урядування).

Система «е-урядування» поступово трансформувала і модифікувала взаємодію чиновників і суспільства. Це відбувалося завдяки переорієнтації органів публічного управління та їх окремих працівників на досягнення чотирьох взаємоузгоджених цілей:

1. Задоволення потреб і захист інтересів пересічних громадян.
2. Підвищенні ефективності діяльності.
3. Збільшенні швидкості адміністративних процедур і процесів.
4. Забезпечення гнучкості організаційних структур управління, збільшення їх адаптивності до змін, що відбуваються в суспільстві³.

Упровадження технологій електронного урядування дозволило не тільки скоротити час обслуговування громадян під час їх звернень до органів влади до декількох годин і навіть хвилин, наприклад, для отримання довідкової інформації, а й змінити сам зміст управлінської діяльності, забезпечивши її

¹ Дубов Д. В., Дубова С. В. Основи електронного урядування: навчальний посібник. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. С. 37.

² Клименко І. В. Линьов К. О. Технології електронного урядування : навч. посіб. Київ: Вид-во ДУС, 2006. С. 25.

³ Клімушин П. С., Серенок А. О. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. С. 122.

глибоку структурну модернізацію¹. Таким чином відбувалася трансформація форм і методів традиційної бюрократичної діяльності на основі використання ІКТ у бік збільшення оперативності та швидкості надання адміністративних послуг. Крім цього, е-уряд дозволив збільшити вплив громадян на саму публічно-управлінську діяльність і рішення, які приймаються.

Таким чином, е-урядування фактично стало невід'ємною складовою концепції «належного врядування» («Good Governance»), що стала впроваджуватися на початку ХХІ ст. у більшості розвинених країн світу і яка ґрунтується на таких принципах:

- відкритість органів публічного управління («Transparency»);
- ефективність і результативність («Effectiveness and Efficiency»);
- законність всіх рішень, що приймаються («Rule of Law»);
- підконтрольність і підзвітність чиновників перед суспільством («Accountability»)
- прийняття рішень на основі обговорення та узгодження позицій різних суб'єктів («Consensus Oriented»);
- рівність («Equity and Inclusiveness»);
- участь громадян у публічному управлінні («Participatory»);
- швидке реагування органів публічного управління на потреби і запити громадян («Responsiveness»)².

Е-уряд сприяв дотриманню зазначених принципів у системі публічного управління і фактично сприяв модернізації як структур управління, так і способів взаємодії окремих її елементів між собою та зовнішнім середовищем. Як наслідок, під час оцінки реформ, що проводяться в розвинених країнах з боку таких міжнародних структур, як ООН, Світовий Банк тощо, рівень розвитку електронного урядування став одним із найбільш значущих показників.

¹ Клименко І. В. Линьов К. О. Технології електронного урядування : навч. посіб. Київ: Вид-во ДУС, 2006. С. 44.

² Чорнобиль І. Є. Організація діяльності державного службовця : навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. С. 8.

Оцінка, що характеризує готовність країн світу до використання технологій «е-урядування», визначається на підставі діяльності Департаменту економічного і соціального розвитку ООН, який щорічно публікує звіти про рівень розвитку електронного уряду в 191 країні. На сьогоднішній момент використовуються два індекси: «Globale-Government Survey»: індекс розвитку е-уряду («e-Government Index» або «e-Gov» індекс) та індекс електронної участі («e-Participation Index»), результати якого втім, не позначаються на показники розвитку індексу е-уряду. У свою чергу «e-Participation Index» базується на трьох параметрах:

- «e-information» – відображає інформаційну повноту державних веб-сайтів;

- «e-consultation» – відображає наявність коштів електронних консультацій та мультимедіа на державному сайті;

- «e-decision-making» – відображає ступінь залучення громадян до процесу дискусії і прийняття управлінських рішень¹.

Індекс e-Gov окремої країни визначається шляхом усереднення результатів трьох приватних показників: рівнем розвитку онлайн-послуг, телекомунікаційної інфраструктури та людського капіталу. Якщо розглянути дані показники більш докладно, стає очевидно, що безпосередньо до «е-урядування» відноситься тільки індекс розвитку онлайн-послуг «Web Measure Index».

Отже, для запровадження та ефективного використання в системі публічного управління е-урядування доцільно:

1. Визначити цей напрям реформування одним із пріоритетних, зафіксувавши це нормативно (в законодавчо затверджених стратегіях розвитку держави, системи публічного управління, публічної служби тощо). Ухвалити відповідні державні програми, визначивши конкретні терміни,

¹ Меркулова Т., Кононова Ю. Прикладные аспекты формирования электронного правительства в Украине. *Вісник Донецького університету, Серія «Економіка і право»*. 2011. Т. 2. С. 64–67.

обсяги і засоби фінансування, а також відповідальних за реалізацію окремих заходів.

2. Розвивати систему електронних послуг, створивши відповідні державні реєстри та бази даних, забезпечивши поступовий перехід до можливості отримання більшості публічних послуг дистанційно, в електронному вигляді.

3. Зробити навчання сучасним ІКТ одним із пріоритетів у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

4. Розробити якісно нову систему підготовки, обговорення та ухвалення публічно-управлінських рішень на всіх рівнях публічного управління, яка б передбачала залучення до цих процесів усіх зацікавлених осіб. Також важливим є створення системи спільного контролю органів влади та громадськості за тими рішенням, які прийняті.

Отже, традиційне публічне управління з великим і водночас повільним бюрократичним апаратом має бути модернізовано відповідно до вимог часу. Судячи з практичних кроків у напрямку побудови нового публічного управління, країни з найбільш високим індексом «e-Gov» повністю усвідомили необхідність взаємодії органів публічного управління і інших суб'єктів у режимі онлайн. Реалізовані приклади впровадження такої концепції наочно демонструють переваги для громадян і підвищення ефективності управління.

На підтвердження цього судження можна навести проект «Government of Canada Wireless Portal», який забезпечує широкомасштабний доступ до електронних послуг уряду *Канади* практично за всіма пунктами взаємодії громадян з владою за допомогою мобільного телефону¹.

У *Німеччині* був успішно реалізований проект «Мобільне

¹ Шубина Л. В. «Електронное правительство» в Канаде: задачи, финансирование, эффективность. *Финансы*. 2008. № 6. С. 31–33.

обслуговування громадян» (Mobile Burgerdienste, MoBuD), заснований на наданні урядових послуг громадянам за допомогою «мобільних відомств»¹.

Влада Ісландії в 2011 р. вирішила використовувати для створення нової конституції краудсорсинг – залучення до складання правових документів усіх громадян². Обговорення нової конституції здійснювалося дуже активно на сторінці в соціальній мережі «Facebook».

У більшості розвинених країн протягом останніх п'яти-десяти років вибудувалася розвинена комунікативна інтернет-інфраструктура, елементами якої, зокрема, виступають:

- портали публічних послуг для громадян;
- портали публічних послуг для бізнесу;
- стандарти та архітектура у сфері е-уряду та інформаційні системи, що забезпечують їх використання;
- мережева інфраструктура і центри обробки даних;
- інфраструктура інтеграції та пересилання електронних повідомлень;
- інфраструктура ідентифікації та авторизації;
- електронні закупівлі;
- системи, орієнтовані на підвищення ефективності роботи державних органів: електронні архіви і управління документами;
- управління знаннями;
- національні облікові системи (реєстри, кадастри та ін.);
- інформаційні системи, що створюються на національному рівні в інтересах регіональних і місцевих органів влади;
- інформаційні системи у сфері бюджетних (публічних) послуг;

Поширеним у розвинених країнах є також поділ послуг, залежно від результатів отримання послуги.

Так, у Канаді впроваджена модель діяльності держави «The Government

¹ Дрожжинов В., Штрик А. Концептуальные основы строительства электронного правительства. URL: <http://www.pcweek.ru/themes/detail.php?ID=61779> (дата звернення 01.12.2019).

² Шапигузов С., Сиягин А. Краудсорсинг в госсекторе: инновация с расчетом на гражданское общество // Инновации. июль 2012 – 15 августа 2012. № 7. URL : <http://bujet.ru/article/193827.php>.

of Canada Strategic Reference Model» (GSRM), яка ділить публічні послуги не тільки за такими сферами, як охорона здоров'я, освіта тощо, а й на типи з точки зору кінцевих результатів надання послуг¹. Це досить корисна класифікація з точки зору реалізації інформаційних систем е-уряду, оскільки тип кінцевого результату в істотній мірі визначає характер і специфіку потрібних для реалізації технологій.

Основою впровадження даної моделі стала зміна якості надання публічних послуг, яке велася за двома напрямками: «впровадження ІКТ в систему публічного управління та переорієнтація внутрішніх процесів на клієнтоорієнтований підхід»². Отже, впровадження ІКТ було підпорядковане мети переорієнтації публічної служби: від формальних показників до реального результату. Впровадження ІКТ в Канаді не було самоціллю, воно було радше засобом досягнення мети поліпшення якості публічних послуг. Уже наявні послуги стали надаватися з використанням ІКТ, при цьому головна увага приділялася не технологіям, а самим послугам.

Нижче наведено 19 типів послуг відповідно до класифікації за кінцевими результатами надання послуг, прийнятої в Канаді:

- фонди: отримання або надання коштів;
- (одиниці) ресурсів: надання товарів, обладнання, приміщень;
- транспортування: людей та інших об'єктів;
- консультування;
- виявлення відповідностей, видача направлень і виявлення зв'язків;
- нові знання: виконання досліджень;
- захист і стимулювання;
- можливості в сфері відпочинку та культури;
- освіта і навчання;

¹ Шубина Л. В. «Електронное правительство» в Канаде: задачи, финансирование, эффективность. *Финансы*. 2008. № 6. С. 31–33.

² Козюра І. В. Виклики і розвиток місцевого самоврядування в Канаді як досвід для України. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Сер.: Культура і соціальні комунікації*. 2012. Вип. 3. С. 145.

- реабілітація та турбота;
- період дії угоди: досягнення угод, вирішення спірних ситуацій;
- період дії дозволу: регулювання, ліцензування, видача дозволів, сертифікатів тощо;
- період надання захисту: моніторинг, попередження, усунення загроз, зменшення ризиків;
- втручання: відповідні дії на загрози та надзвичайні ситуації, надання допомоги, відновлення порядку;
- виконання правил і судових рішень;
- штрафи і періоди накладення санкцій;
- правила (закони, правила, стратегії, плани, стандарти);
- здійснення змін (організацій, правил роботи, систем).

У свою чергу, діяльність держави ділиться на 22 напрямки, які діляться на дві великі групи:

- публічні послуги і функції держави («Public Program Types») – 12 типів функцій;
- забезпечують публічні послуги («Provider Program Type») – 10 типів функцій.

До публічних послуг належать такі категорії:

- соціально-економічний розвиток;
- наука і генерація знань;
- природні ресурси;
- захист навколишнього середовища;
- охорона здоров'я;
- законотворчість, демократичні права і права людини;
- соціальна сфера;
- культура;
- освіта;
- безпека і правопорядок;

- судова влада;
- національна безпека і оборона.

До таких, що забезпечують, належать такі напрями діяльності держави:

- нормотворчість (громадське регулювання), планування і управління;
- адміністративно-господарське управління;
- управління людськими ресурсами (кадрами);
- управління фінансами;
- управління інформацією і технологіями;
- управління активами, фондами, будівлями тощо;
- управління комунікаціями;
- управління закупівлями і поставками;
- адміністративні послуги;
- професійні послуги.

Напрямок діяльності (функції) описують повноваження для досягнення результатів у певній галузі. Опис напрямки діяльності органу публічного управління включає:

- цільову групу;
- потреби цільової групи (адресуються через реалізацію програми);
- нормативно-правове забезпечення (обсяг і рівень повноважень, наданих для досягнення результатів);
- результати діяльності та їх вплив (бажана тенденція в рівні реалізації потреб і наслідки цього);
- показники ефективності та результативності;
- відповідальність за реалізацію.

Опис напрямків діяльності задає контекст для надання послуг.

Напрямки діяльності можуть бути згруповані за принципами обслуговування близьких цільових груп і аналогічних потреб.

Відзначимо, що діяльність чиновників щодо надання послуг у такому вигляді, в якому вона існує в Канаді, створилися на основі безлічі дрібних

інновацій і зміни рутинних процедур надання публічних послуг. При цьому якісний новий рівень обробки інформації дозволив різним рівням управління працювати як одне ціле (спільні бази даних, процеси та стандарти надання послуг).

Звісно ж, що такий принцип можна застосувати і для України, оскільки, як уже було зазначено, однією з основних проблем українського публічного управління є заміна цілей засобами, тобто те, що має служити механізмом для досягнення ціннісної мети, саме по собі стає метою.

Зауважимо, що потенціал е-урядування найбільше реалізується тільки в країнах із демократичним політичним режимом, тоді як більшість пострадянських країн, зокрема Україна, не використовують комунікаційні можливості в процесі управління, а лише показують симуляцію комунікативної взаємодії. І головними причинами такого відставання є:

- слабка організація веб-сайтів органів публічного управління; головною причиною чого є відсутність зацікавленості влади у переході до е-урядування, в широкому оприлюдненні державної політики;
- скептичний настрій громадськості щодо використання ІКТ у публічному управлінні, зокрема в невеличких містах, селищах і селах з високим рівнем технологічного відставання від великих міст;
- небажання чиновників упроваджувати нові ІКТ;
- розмита система персональної відповідальності за діяльність е-урядування (наприклад, у США створена спеціальна посада – директор з інформаційних технологій (англ. Chief information officers (CIO), відповідальний за інформатизацію органів публічного управління)¹;
- відсутність рівнозначного визнання електронних послуг нарівні з відповідними їм «паперовими» процедурами;
- фінансові труднощі, обмеженість можливості щодо встановлення

¹ Кристальный Б. В., Травкин Ю. В. «Электронное правительство». Опыт США. Москва : Эко-Трендз, 2003. С. 199.

нового обладнання, мереж;

– відсутність належної уваги з боку політиків, які не зацікавлені в модернізації публічного управління¹.

Між тим, упровадження ІКТ у публічно-управлінський процес сприяє переходу від жорсткого владного домінування держави до партнерства і узгодженню інтересів влади і суспільства, створює соціальні основи та комунікативну культуру для становлення електронної демократії, яка є ще одним ефективним інструментом щодо запобігання бюрократизму в публічному управлінні.

Зазначимо, що поняття «електронна демократія» означає форму публічно-управлінських відносин, за якої громадяни отримують можливість брати участь у процесах прийняття рішень, використовуючи електронні ресурси². Деякі науковці під електронною демократією розуміють процес колективного обговорення публічно-управлінських рішень, що відбувається в різноманітних «он-лайн майданчиках»³. Також достатньо поширеною серед науковців і практиків є думка, що електронна демократія – це складова системи електронного урядування, яка на основі інтернет-ресурсів і технологій дозволяє підвищити рівень залучення громадян до публічного управління і, як наслідок, зробити публічно-управлінські рішення «спільним продуктом», за який відповідатимуть усі учасники⁴. Таким чином, електронна демократія – це сучасна форма демократії, яка виконує низку політичних (розширює коло учасників політики), управлінських (залучає громадян до процесів управління), адміністративних (сприяє удосконаленню адміністративних процедур і підвищенню якості надання послуг), соціальних

¹ Романенко Є. О. Комунікативна політика держави: теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ : НАДУ, 2014. С. 55.

² Клімушин П. С., Серенок А. О. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. С. 19.

³ Anti-corruption education at school : methodical material for general and higher education schools / Published by Garnelis Publishing, Klaipėdos St. 6, LT-01117 Vilnius Printed by Standartų spaustuvė, S. Dariaus ir S. Girėno St. 39, LT-02189 Vilnius. URL: https://www.stt.lt/documents/leidiniai/Anti-Corruption_Education_at_School.pdf.

⁴ Романенко Є. О. Комунікативна політика держави: теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ : НАДУ, 2014. С. 163.

(сприяє зменшенню соціальної напруженості), економічних (сприяє більш ефективним витратам бюджетних коштів), психологічних (дозволяє кожній людині не виходячи з дому відчувати свою значущість) функцій.

При цьому інструментами електронної демократії є електронні голосування (за проекти рішень, петиції тощо), електронні комунікації (зокрема, обговорення проектів рішень на сайтах органів публічного управління, в соціальних мережах тощо), електронні експертизи (моніторинг публічних закупівель, виконання бюджету тощо).

Таким чином відбувається демонополізація процесу прийняття публічно-управлінських рішень, що, у свою чергу, приводить до збільшення політичної та соціальної активності громадян, їх перетворенню з об'єктів на суб'єктів публічного управління. Наслідком цього стає:

- активний розвиток громадських організацій та об'єднань;
- збільшення кількості експертних середовищ (зокрема, що об'єднуються на «інтернет-майданчиках» у спеціалізовані групи, спільноти);
- зменшення абсентеїзму;
- зростання довіри до влади як на центральному, так і на місцевому рівні;
- розвиток нової активістської політичної культури та громадянської самосвідомості;
- підвищення якості прийняття управлінських рішень.

Таким чином, електронне урядування і активне використання ІКТ у публічному управлінні сприяє раціоналізації та дебіюрократизації роботи відповідних публічних органів. Так, зокрема, вони дозволяють підвищити оперативність і прозорість процесу публічного управління. Також вони дозволяють знизити тимчасові витрати на збір документів, спростити адміністративні процедури, скоротити час на безпосередню взаємодію між чиновником і громадянами, сприяючи зменшенню можливості виникнення

корупційних відносин. Широке поширення ІКТ під час організації взаємодії населення і державних службовців дозволяє задовольнити багато очікувань населення, пов'язані з роботою органів публічної влади. У якості одного з очікуваних результатів упровадження ІКТ є доступність базової інформації про діяльність органів публічного управління, зокрема документів, що не містять секретну інформацію (звітів, проектів рішень, нормативно-правових актів тощо).

Важливим напрямом протидії бюрократизму стає також розкриття (оприлюднення) даних, що не мають секретний характер. Розкриття інформації про діяльність органів публічного управління необхідно і для можливості налагодження механізмів громадського контролю, дія яких можлива тільки в тому випадку, коли дані про результати цієї діяльності доступні в зручному для сприйняття вигляді. Такі дані повинні бути доступні повністю і з першоджерела, без усереднення, «підгонки» під необхідні показники, вони повинні бути актуальними, тобто розкриватися в терміни, в які зберігається їх корисність, бути загальнодоступними у вигляді, зручному для машинної обробки. Розкриття даних про діяльність держави також вкрай бажано для науковців, які найчастіше стикаються з браком інформації про роботу публічних структур і труднощами в її отриманні. Відкритий доступ до повної і, що головне, – достовірної інформації міг би істотно підвищити якість проведених на її базі наукових досліджень, а отже і якість напрацьованих рекомендацій.

ВИСНОВКИ

1. Історичний аналіз наукових поглядів на явище бюрократії дозволив виділити п'ять основних етапів еволюції наукової думки щодо цього феномену. На першому етапі (початок ХІХ ст.), бюрократія розглядалася певною мірою ідеалістично, як носій загального інтересу. На другому (середина – кін. ХІХ ст.), бюрократія сприймалася як ворог свободи і демократії, паразит на тілі суспільства. На третьому (на початку ХХ ст.) завдяки науковим працям М. Вебера та В. Вільсона, бюрократія стала розглядатися як найбільш раціональна форма управління, ефективний інструмент виконання політичних рішень. На четвертому (середина ХХ ст.) дослідники, оцінюючи бюрократію як важливу складову політичної системи суспільства, почали критикувати її за інертність та негнучкість. На п'ятому етапі (наприкінці ХХ ст.) критика бюрократії досягла апогею, і вона стала визнаватися гальмом прогресивного розвитку суспільства. На шостому етапі (початок ХХІ ст.) деякі дослідники почали знов виділяти переваги бюрократії в умовах активного розвитку інформаційного суспільства. Між тим, бюрократія почала чітко відділятися від бюрократизму.

2. Проведене дослідження дозволило визначити відмінність понять «бюрократія» і «бюрократизм». Якщо бюрократія використовується для визначення певної системи роботи апарату управління, заснованої на 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, формалізм, «канцелярщина», «негнучкість» тощо.

3. Бюрократизм доцільно визначати як асоціально-іраціональну форму публічно-управлінської діяльності бюрократії, що виражається в завідомо неправомірному перешкоджанні реалізації прав і законних інтересів

громадян або організацій на основі невинуватого, детермінованого суб'єктивними інтересами, ірраціонального ускладнення або використання управлінських процедур в суперечності з їх соціальним призначенням, або здійснення завідомо неналежних управлінських дій (бездіяльності), які спричиняють порушення прав і законних інтересів громадян і організацій.

4. Бюрократизм як ірраціональна форма девіантної поведінки бюрократії обумовлюється егоїстичними установками бюрократії на задоволення своїх власних (корпоративних або особистих) інтересів. У прагненні бюрократії забезпечити свої власні інтереси полягає основна мета бюрократизму. Саме під впливом своїх власних інтересів бюрократією з конкретної управлінської ситуації вишуковуються можливості їх усебічного забезпечення в процесі управління «перерозподілу» соціальних інтересів суспільства. Права і інтереси громадян, у зв'язку з цим, будучи залежними від особистого розсуду бюрократії, можуть зазнавати обмеження або порушуватися тією мірою, якою за даних обставин можливо їх «перерозподілити» на користь бюрократії. Бюрократична діяльність у такому випадку характеризується упередженням або свідомо зневажливим ставленням до потреб та інтересів громадян, що супроводжується бюрократичною протидією або перешкодженням вирішенню публічних справ. У цьому виявляється сутність бюрократизму як асоціально-ірраціональної форми публічно-управлінської діяльності (управлінського ірраціоналізму) бюрократії.

5. У якості однієї з передумов бюрократизму виступає «технологія» публічно-управлінського процесу, в основі якого – процедурний характер управлінської діяльності. При цьому в рамках надмірно заформалізованого характеру управлінського процесу вирішальне значення для генезису бюрократизму в системі публічно-правлінських відносин має право вільного особистого розсуду бюрократії щодо відповідних питань, що знаходяться у сфері її компетенції.

6. Асоціально-іраціональні форми здійснення управлінських процедур негативно відбиваються на політичній свідомості громадян, породжують у них уявлення про неспроможність держави як інституту управління публічними справами в питаннях забезпечення ефективної реалізації їх громадянських прав і законних інтересів; тягнуть політичну індиферентність і правовий нігілізм, посилюючи політичне відчуження.

7. З метою протидії бюрократизму наприкінці ХХ ст. у багатьох розвинених країнах почали проводитися адміністративні реформи, особливостями яких були зміни:

- системи взаємовідносин у межах публічного сектора, забезпечення демонополізації та децентралізації державного управління, а також автономії органів влади на місцевому рівні (політико-адміністративна 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 соціальних та економічних результатів (соціальна та економічна сфера);

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

8. Узагальнення практик попередження та протидії бюрократизму в системі публічного управління України дозволило виокремити чотири основні етапи цього процесу. На першому, «радянському» етапі (1917 –

1991 рр.) у Радянському Союзі, незважаючи на поширене негативне ставлення до бюрократії та бюрократизму, було сформовано потужний, певною мірою закритий бюрократичний апарат, який обслуговував інтереси верхівки Комуністичної партії, зневажаючи права та інтереси громадян. На другому етапі – становлення нової системи публічного управління (1991 – 1997 р.) – було закладено засади професійної публічної служби в Україні. Цьому сприяло як прийняття окремих законів «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією, так і Конституції України, які проголошувала принципово нові засади здійснення публічного управління, засновані на демократизмі, служінні народові України тощо. Утім, бюрократизм продовжував залишатися невід’ємною ознакою діяльності всього управлінського апарату. На третьому етапі – проведення адміністративної реформи та наближення публічної служби в Україні до європейських стандартів (1998 – 2013 рр.) – керівництвом країни було ініційовано проведення модернізації системи публічного управління, спрямоване на підвищення ефективності функціонування управлінських структур, якості надання адміністративних та інших послуг, збільшенні участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень. Між тим, ініційовані зверху непослідовні реформи, які не були підкріплені процесом децентралізації та зміни адміністративно-територіального устрою, забезпеченням підзвітності та підконтрольності органів публічного управління громадянам, так і залишилися нереалізованими.

9. На останньому етапі – забезпечення відповідності публічної служби України європейським стандартам, який розпочався у 2014 р., – реформи проводилися за п’ятьма основними напрямками. Перший – кадрове оновлення системи публічного управління. З цією метою було ухвалено Закон України «Про очищення влади» та низку інших нормативних документів. Другий – боротьба з корупцією (Закони «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки», «Про

Національне антикорупційне бюро», «Про запобігання корупції» тощо). Третій – підвищення якості управління державною службою (закон «Про державну службу», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження «Положення про Національне агентство України з питань державної служби»). Четвертий – підвищення якості надання адміністративних послуг (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» та ін.). П'ятий – підвищення ефективності державної служби (новий Закон України «Про державну службу»). Однак незважаючи на значну модернізацію організаційно-правових засад боротьби з бюрократизмом, реформи публічної служби в Україні не можна вважати завершеними.

10. Проведене соціологічне дослідження в рамках опублікування монографічного дослідження засвідчило, що сучасні працівники органів публічного управління в Україні є достатньо раціональними, прагматичними, відповідальними, законослухняними і патріотично налаштованими громадянами, для яких важливими є ліберальні цінності. При цьому вони певним чином протиставляють себе іншим мешканцям своїх міст (районів), наполягаючи на поширеному в суспільстві патерналізмі, пристосовництві, меркантильності, індивідуалізмі і «містечковості». Саме бажання приносити користь суспільству і Батьківщині є одним із важливих мотивуючих факторів для вступу на публічну службу. У той же час, безпосередньо на службі громадяни стикаються з низкою об'єктивних проблем, які заважають їм максимально ефективно використовувати свій потенціал. Серед найбільш значущих – низька заробітна плата і відсутність належного матеріально-

технічного забезпечення діяльності, централізована система прийняття рішень, «фантастичність» завдань, «непрозорість», політизованість і бюрократизація діяльності тощо. Таким чином публічні службовці вимушені підкорятися правилам і нормам, які вони вважають не завжди правильними. Зазначене обумовлює необхідність здійснення комплексу реформ у системі публічного управління України. Практичні аспекти зазначених реформ буде розглянуто в наступному розділі.

11. Негативні наслідки бюрократизму, його соціальна небезпека обумовлюють необхідність у комплексній системі заходів, орієнтованих на раціоналізацію бюрократичної діяльності, забезпечення профілактики (запобігання) бюрократизму, включаючи відновлення порушених бюрократизмом прав, свобод і законних інтересів громадян або організацій. Серед них вирішальними є ті з них, які зумовлюються умовами демократичного політичного режиму. Сюди, наприклад, відносяться основоположні демократичні принципи формування і діяльності органів публічного управління (конкуренція, виборність, підзвітність, змінюваність, прозорість, громадський контроль тощо).

12. Важливим напрямом протидії бюрократизму стає і впровадження «раціональної етики», елементами якої є такі характеристики: орієнтація на результат, вирішення проблем; високий рівень професіоналізму і компетентності; творчий підхід до виконання своєї роботи; порядність; пріоритет соціально значущих цілей у роботі; політична нейтральність; повага до інших думок, толерантність; використання різноманітних інститутів, засобів і мереж для комунікації з громадськістю, застосування комунікативної взаємодії; рівноправні відносини з різними суб'єктами публічної політики і управління.

13. Протидія бюрократизму має на меті підвищення ефективності роботи органів публічного управління, яка повинна оцінюватися на основі сукупності п'яти показників: організаційної, адміністративної, економічної,

соціальної та комунікативної ефективності. Відповідно, підвищення ефективності публічного управління в Україні передбачає розвиток проектної діяльності і конкуренції в публічному секторі – для збільшення організаційної ефективності; підвищення якості публічних послуг – для підвищення адміністративної ефективності; забезпечення спрямованості органів публічного управління на вирішення соціальних проблем – для досягнення соціальної ефективності; забезпечення фінансування органів публічного управління з урахуванням особливостей використання коштів, наданих раніше, а також досягнення встановлених показників економічного розвитку території – для підвищення економічної ефективності; формування мережі формальних та неформальних комунікативних інститутів – для підвищення комунікативної ефективності діяльності.

14. Неабияку роль щодо подолання бюрократизму відіграє активний розвиток сучасних ІКТ, що зведуть до мінімуму бюрократичні процедури та безпосередні контакти громадян з чиновниками. Позитивні моменти такого повороту подій очевидні – не залишиться місця для прояву корупції, контроль над діяльністю управлінських структур буде зведений до забезпечення безперебійної роботи системи, підвищиться раціональність в управлінні (результат буде запрограмовано заздалегідь), збільшиться прозорість процесу публічного управління, зникне ірраціональна непередбачуваність чиновників.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
2. Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України / авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 535 с.
3. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
4. Азизова З. Формирование наднациональной бюрократии в Евразийском экономическом союзе: механизм интеграции и вызов для национальной государственности : докл., дек. 2016 г. / Ин-т миров. экономики и политики при Фонде Первого Президента Респ. Казахстан – Лидера Нации. Астана ; Алматы : [б. и.], 2016. 54 с.
5. Алєйніков А. А. Використання бюрократичних інструментів в адміністративному управлінні підприємством : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.04. Луганськ, 2007. 20 с.
6. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность / Сиренко В. Ф., Онищук Н. В., Аверьянов В. Б. и др. Киев : Наук. думка, 1993. 165 с.
7. Аристотель. Эвдемова этика. Москва : «Канон +», «Реабилитация», 2011. 408 с.
8. Бакуменко В. Д. Адміністративний менеджмент: навч. посіб. Херсон : Грінь Д. С., 2014. 348 с.
9. Бакуменко В. Д. Основи адміністративного менеджменту : навч. посіб. Київ : Інтерсервіс, 2013. 147 с.
10. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. Київ : Видавництво УАДУ, 2000. 324 с.

11. Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М., Червякова О. В. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. Київ : Інтерсервіс, 2013. 174 с.
12. Батрименко О. В. Бюрократія в системі сучасної демократії : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02. Київ, 2013. 36 с.
13. Білинська М. М., Євмешкіна О. Л., Сурай І. Г. Кадрова політика і державна служба: конспект лекцій. Київ : НАДУ, 2012. 71 с.
14. Блюм А., Меспуле М. Бюрократическая анархия. Статистика и власть при Сталине. Москва : РОССПЕН, 2006. 327 с.
15. Бронников И. Интернет как ресурс государства URL: http://enotabene.ru/pr/article_8999.html#8 (дата звернення: 12.03.2020).
16. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник української мови. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун». 2005. 1728 с.
17. 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.
18. Вебер. М. Избранные произведения. Москва : Прогресс, 1990. 809 с.
19. Восленский М. С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. Москва : Советская Россия совм. с МП «Октябрь», 1991. 624 с.
20. Галоян К. А. Деятельность института государственной бюрократии как фактор обеспечения публичной безопасности РА : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.03. Ереван, 2011. 30 с.
21. Гегель Г. В. Философия права / пер. с нем. Москва : Мысль, 1990. 524 с.
22. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика. Київ : Генеза, 2006. 395 с.

23. Громадянське суспільство і держава в Україні: проблеми взаємодії : матеріали методологічного семінару, м. Київ, 27 січня 2004 р. / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; упоряд. Є. В. Перегуда ; відп. ред. В. В. Цветков, І. О. Кресіна. Київ : [б.в.], 2004. 84 с.
24. Гумбольдт В. Ф. Опыт установления пределов государственной деятельности / пер. с нем. Санкт-Петербург, 1908. 173 с.
25. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью (утв. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/34 от 29 ноября 1985 г.) URL : <http://zakony.com.ua/1991-god-/59493-deklaraciya-osnovnih-principiv-pravosuddya-dlya-zhertv-zlochiv-ta-zlovzhivannya-vladoyu> (дата звернення: 19.01.2020).
26. Демократичне врядування: інституційні механізми формування та реалізації системи публічного управління : метод. рек. / В. М. Мартиненко та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж. ; Харк. регіон. ін-т держ. упр. Київ : НАДУ, 2010. 35 с.
27. Державно-правові та суспільно-політичні перетворення в Україні: проблеми і перспективи : матеріали спіл. засід. вчених рад Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Ін-ту політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса НАН України та Ін-ту історії України НАН України, 28 січ. 2010 р. / В. М. Геєць та ін. ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко ; упоряд. В. П. Горбатенко ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ : Юридична думка, 2010. 103 с.
28. Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади» : постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовт. 2014 р. № 563 URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/563-2014-п/print1523603043515072> (дата звернення 09.11.2019).
29. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. 236 с.

30. Дзюндзюк В. Б. Політична модернізація регіональних органів влади : метод. рек. Київ : НАДУ, 2010. 38 с.
31. Дзюндзюк В. Б. Реінжиніринг в органах влади. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць Харківського регіонального інституту НАДУ при Президентіві України*. Харків, 2004. № 1. С. 71–78.
32. Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2005. 20 с.
33. Дрожжинов В., Штрик А. Концептуальные основы строительства электронного правительства. URL: <http://www.pcweek.ru/themes/detail.php?ID=61779> (дата звернення 01.12.2019).
34. Дубов Д. В., Дубова С. В. Основи електронного урядування: навчальний посібник. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 176 с.
35. Економіка та бюрократія у відкритому суспільстві // *Economics and bureaucracy in an open society* : зб. наук. праць : до 130-ї річниці з дня народж. Людвіга фон Мізеса / Пйотр Болтус та ін. ; за наук. ред. М. Буника, І. Кіянки. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. 228 с.
36. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. 2011. 524 с.
37. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2. : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.
38. Ефективна публічна адміністрація : довідник для міністрів / авт.-упоряд. І. Коліушко, В. Тимошук; Центр політико-правових реформ,

Програма сприяння парламенту України ун-ту Індіани. Київ : Заповіт, 2006. 32 с.

39. Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади». URL: <https://ustration.minjust.gov.ua/register> (дата звернення 15.09.2019).

40. Загальні правила поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. № 214. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10> (дата звернення 21.08.2019).

41. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія. Київ : НАДУ, 2016. 294 с.

42. Ильин В. И. Бюрократизм как социальный феномен. *Бюрократизм и самоуправление: Межвуз. сб. науч. тр. Сыктывкар. СГУ*, 1990. С. 25–49.

43. Ирхин Ю. В. Этические кодексы в современной государственной службе. *Социология власти*. 2011. № 4. С. 13–24.

44. Іжа М. М. Сучасні аспекти професіоналізації державної служби в Україні : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 220 с.

45. Ірхін Ю. Б., Федоренко В. Л. Діагностика та розвиток професійних управлінських і лідерських здібностей державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. Київ : Ліра-К, 2015. 113 с.

46. Калачник В. С. Тлумачний словник сучасної української мови : загальноживана лексика : близько 60000 слів. Харків : ФОП Співак Т. К., 2009. 960 с.

47. Кальниш Ю. Г. Базові засади етократики державного управління. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. Серія «Державне управління». Київ : ВЦ НУБіП, 2014. Вип. 189. С. 50 – 65.

48. Кальниш Ю. Г. Особливості кадрового забезпечення сучасних політичних процесів в Україні. *Стратегія і тактика державного управління : зб. наук. пр.* Рівне : Національний Університет водного господарства і природокористування. 2014. Вип. 1. С. 7–13.
49. Капогузов Е. А. Теория общественного выбора как теоретический фундамент реформ государственного управления. *Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки.* 2012. Т. 12. Вып. 2. С. 21–30.
50. Кастельс М. Становление общества сетевых структур // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология. / под ред. В. Л. Иноземцева. М.: Academia, 1999. С. 494–505.
51. Кічий С. І. Менеджмент чи бюрократія: де ключ реформ. Луцьк : Волин. обл. друк., 2016. 111 с.
52. Клаус фон Байме. Політичні теорії сучасності / пер. з нім. М. Култаєвої та М. Бойченка. Київ : Стилос, 2008. 396 с.
53. Клименко І. В. Линьов К. О. Технології електронного урядування : навч. посіб. Київ: Вид-во ДУС, 2006. 225 с.
54. Клімова С. М., Ковальова Т. В. Організація запобігання і протидії корупції в Україні : навч. посіб. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. 200 с.
55. Клімушин П. С., Серенок А. О. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: монографія. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. 312 с.
56. Ковальчук Ю. Професійно важливі якості державних службовців: теоретичний аналіз та засади формування. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2015. Вип. 3. С. 237–248.
57. Козюра І. В. Виклики і розвиток місцевого самоврядування в Канаді як досвід для України. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Сер.: Культура і соціальні комунікації.* 2012. Вип. 3. С. 142–150.

58. Колинд Л. По второму кругу. Как выиграть войну с бюрократией / пер. с англ. В. А. Сомило. Дніпропетр. : Баланс Бизнес Букс, 2007. 288 с.
59. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. Київ : Факт, 2002. 259 с.
60. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських соціалістичних республік від 07 жовтня 1977 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77/print1535017545505175> (дата звернення 20.08.2019).
61. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. К. : Преса України, 1997. 80 с.
62. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
63. Корженко В. В. Соціально-філософський аналіз суспільного розвитку. Київ : НАДУ, 2010. 38 с.-
64. Корженко В. В. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2004. 216 с.
65. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / Ігор Коліушко та ін. ; Центр політико-правов. реформ ; Фонд «Демократичні ініціативи». Київ : Москаленко О. М., 2009. 196 с.
66. Котуков О. А. Соціально-політичний маркетинг як один з механізмів раціональної взаємодії органів державного управління з населенням : автореф. дис... канд. соціол. наук : 22.00.07. Харків, 2002. 20 с.
67. Кристальный Б. В., Травкин Ю. В. «Электронное правительство». Опыт США. Москва : Эко-Трендз, 2003. 224 с.
68. Крутій О. М. Комплексний механізм діалогової взаємодії органів влади і громадськості. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/02.pdf> (дата звернення 19.11.2019).

69. Кудлай А. А. Формування професійної бюрократії в Україні: витоки, тенденції та перспективи : автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2004. 16 с.
70. Курашвили Б. Борьба с бюрократизмом. Москва : Знание, 1988. 63 с.
71. Лазарева Л. О. Становлення інституту омбудсмена в Україні в контексті зарубіжного досвіду : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Дніпропетровськ, 2015. 20 с.
72. Латинін М. А. Державна економічна політика регіонального розвитку : колект. Монографія. Харків : Магістр, 2017. 419 с.
73. Латинін М. А. Державне регулювання інноваційного розвитку економіки України: стратегічні пріоритети : монографія. Харків : Магістр, 2014. 319 с.
74. Левин П. Интернет и гражданское общество // Интернет в общественной жизни. Москва : Идея-Пресс, 2006. С. 96–123.
75. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. – Москва : Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, 1977. Т. 40 : Декабрь 1919 – апрель 1920. [Б. м.] : [б.и.], 1977. 507 с.
76. Лехин И. В., Петров Ф. Н. Словарь иностранных слов. Москва : Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1954. 853 с.
77. Луман Н. Введение в системную теорию / под ред. Дирка Беккера ; пер. з нем. К. Тимофеева. – Москва : Логос, 2007. 360 с.
78. Мазур Н. О. Використання методу «360 градусів» для оцінювання робітників виробничих підприємств. *Соціально-трудові відносини: теорія та практика* : зб. наук. Пр. Київ : КНЕУ, 2011. № 1. С. 85–89.
79. Макаренко В. П. Анализ бюрократии классово антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса (очерк

проблематики и методологии исследования). Москва : Изд-во Московского университета, 1985. 480 с.

80. Макаров Н. П. Полный французско-русский словарь Санкт-Петербург : Наследники Н. П. Макарова, 1913. 1160 с.

81. Маркс К., Ф. Энгельс. К критике гегелевской философии права. Сочинение. Москва : Политиздат, 1955. Т. 1. С. 219–368.

82. Мартиненко В. М. Демократизація механізмів державного управління процесами суспільних трансформацій : дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2004. 487 с.

83. Мартиненко В. М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави. Харків : Константа, 2004. 231 с.

84. Машков А. Д. Проблемы государства и бюрократии в политико-правовых концепциях М. А. Бакунина и П. А. Кропоткина : дис... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 1996. 226 с.

85. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц : принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=15313 (дата звернення 01.12.2019)

86. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. Державне управління : підручник. Київ : Знання, 2009. 582 с.

87. Мельтюхов Н. М. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади. Харків : Магістр, 2007. 244 с.

88. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : монографія. Харків : Магістр, 2010. 204 с.

89. Меркулова Т., Кононова Ю. Прикладные аспекты формирования электронного правительства в Украине. *Вісник Донецького університету, Серія «Економіка і право»*. 2011. Т. 2. С. 64–67.

90. Мертон Р. К. Бюрократична структура і індивідуальність. Москва : АСТ. 2006. 873 с.
91. Методичні підходи до організації діяльності з публічного адміністрування : наук. розроб. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Упр. організації фундам. та приклад. дослідж. ; Харків. регіон. ін-т держ. упр. ; уклад. : Н. М. Мельтюхова, Л. В. Набока, Ю. В. Дідок. Київ : НАДУ, 2011. 45 с.
92. Мешков П. Я. Бюрократизм и бюрократия в системе социально-политических отношений. *Социально-политические науки*. 1992. № 1. С. 34–41.
93. Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. Москва : Дело, Catallaxy, 1993. 240 с.
94. Мизес Людвиг фон. Бюрократия / Л. ф. Мизес ; пер. с англ. Е. Журавская. Челябинск : Социум, 2006. 196 с.
95. Милль Дж. Ст. Размышление о представительном правлении. Санкт-Петербург : Изд. Яковлева, 1863. 448 с.
96. Михельс Р. Необходимость организации. *Диалог*. 1990. № 3. С. 55–61.
97. Мотивація та управління персоналом і якістю (іноземний досвід) : навч. посіб. Кременчук : Щербатих О. В., 2016. 335 с.
98. Надолішній П. І. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. 126 с.
99. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. Київ: Видавництво УАДУ, 2002. 164 с.
100. Нижник Н. Р. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : монографія. Чернівці : Технодрук, 2008. 432 с.
101. Нижник Н. Р., Лемак В. В. Постсоціалістична держава: теоретико-правові проблеми. Ужгород : УжНУ, 2003. 104 с.

102. Нижник Н. Р., Мосов С. П. Теоретичні аспекти державного управління : монографія. Чернівці : Технодрук, 2011. 248 с.
103. Николайчук В. Е. Власть. Бюрократия. Коррупция : учеб. пособие на основе афоризмов, шуток, мыслей : оправдание любых ваших мыслей, слов и действий. Донецк : Донбасс, 2011. 567 с.
104. Нисканен В. А. Особая экономика бюрократии. *Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор.* Т.4. Санкт-Петербург : Экономическая школа. 2004. С. 477–493.
105. Носкова О. С. Современные подходы к дебюрократизации государственного аппарата: опыт Грузии. *Вестник Белорусской государственной сельскохозяйственной академии.* 2015. № 3. С. 197–201.
106. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия. США. Англия. Австралия. Москва : Дело, 2002. 168 с.
107. Оболонский А. В. Бюрократия и государство. Москва, 1996. 68 с.
108. Олійник Д. В. Розуміння ефективності діяльності місцевих органів влади: від бюрократизму до менеджеризму. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2013. № 1 (43). С. 211–218.
109. Олсон М. Власть и процветание. Перерастая коммунистические и капиталистические диктатуры. Москва : Новое издательство, 2012. 212 с.
110. Оруджев Р. Электронное гражданское общество URL: http://www.socreklama.ru/analytics/list.php?ELEMENT_ID=5032&SECTION_ID=122&phrase_id=19321<http://www.zerkalo.az/2014/elektronnoe-grazhdanskoe-obshhestvo/> (дата звернення 15.10.2020)
111. Павленко С. Ф. Російська сатирична періодика перших двох десятиліть ХХ ст. («Нельзя писать: о бюрократе, об офицерстве, о солдате..., но остальное всё печать должна сурово обличать!»). Київ : Логос, 2013. 94 с.

112. Павленков Ф. Ф. Энциклопедический словарь издателя Ф. Павленкова : с 2607 политипажами, в том числе 895 портретов и 112 географических карт, гравированных в Париже. Санкт-Петербург : Типография Ю. Н. Эрлих (вклад. А. Э. Коллинс), 1899. [8] с., 3104 стлб. : ил., рис., портр. ; 19 см.

113. Парсонс Т. О социальных системах / пер. с англ. В. Ф. Чесноковой и С. А. Белановского. Москва : Акад. проект, 2002. 831 с.

114. Парсонс Т. О структуре социального действия. Москва : Академический Проект, 2000. 880 с.

115. Парсонс Т. Система современных обществ / пер. с англ. Л.А. Седова и А.Д. Ковалева ; под ред. М.С. Ковалевой. Москва : Аспект Пресс, 1998. 270 с.

116. Парсонс Т. Система современных обществ / пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева ; под ред. М. С. Ковалевой. Москва : Аспект Пресс, 1998. 270 с.

117. Пашов Р. І. Бюрократія та бюрократизм в хронотопі освіти (філософський аспект) : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.10. Київ, 2012. 20 с.

118. Переломов Л. С. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая. Москва : Наука, 1981. 340 с.

119. Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века : эволюция бюрократической системы / РАН ; Институт российской истории. Москва : РОССПЭН, 2007. 743 с.

120. Питання оплати праці працівників державних органів : постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15 URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/15-2017-п/print1521723320213649> (дата звернення 13.01.2020).

121. Підходи, інструменти та моделі менеджмент-орієнтованої діяльності в публічному адмініструванні : наук. розроб. / Ю. П. Шаров та ін. ;

Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Упр. орг. фундамент. та приклад. дослідж. ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Київ : НАДУ, 2011. 62 с.

122. Платон. Сочинения в четырех томах. Т. 3. Ч. 1 . / под общ. ред. А. Ф. Лосева и В. Ф. Асмуса ; пер. с древнегреч. Санкт-Петербург : Изд-во С.-Петербур. ун-та ; «Изд-во Олега Абышко», 2007. 752 с.

123. Плещан Х. В. Успішність професійної діяльності державних службовців України: управлінський аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Київ, 2014. 20 с.

124. Повышение доверия к парламенту Украины как способ стабильности государства. *Власть и общество (история, теория, практика)* : *Научный журнал*. 2016. Вып. 4 (40). С. 81–87.

125. Політична система України в умовах взаємодії громадянського суспільства і правової держави. Політична система: сучасні проблеми розвитку / О. В. Скрипнюк [та ін.] ; ред. О. В. Скрипнюк ; Акад. прав. наук України ; НДІ приват. права і підприємництва. Київ : Т.1 : Підручники і посібники, 2008. 223 с.

126. Порайко А. М. Демократичні засади протидії бюрократизму в системі державного управління України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2017. – 20 с.

127. Портал громадянина URL : www.my.gov.ge. (дата звернення 18.02.2020)

128. Правова допомога : зарубіжний досвід та пропозиції для України / авт.-упоряд. О. А. Банчук, М. С. Демкова ; відп. ред. І. Б. Коліушко ; Центр політико-правових реформ. Київ. : Факт, 2004. 336 с.

129. Примірне положення про Центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-п/ed20130220> (дата звернення 16.03.2020)

130. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.

131. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовт. 1995 р. № 356/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 34. Ст. 266.

132. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності : Закон України від 6 жовт. 2016 р. № 1666-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 47. Ст. 800.

133. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 888-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 3. Ст. 30.

134. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) : Закон України від 12 лют. 2015 р. № 191-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 21. Ст. 133.

135. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

136. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12&p=1261665074753890> (дата звернення 19.09.2019).

137. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 26. Ст. 273.

138. Про доповідь Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики» : постанова Верховної Ради України від 19 жовт. 1994 р. № 216/94-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/216/94-вр/print1521723320213649> (дата звернення 19.10.2019).

139. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

140. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки : Закон України від 14 жовт. 2014 р. №1669-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.

141. Про засади запобігання та протидії корупції від 07 квітн. 2011р. № 3206-VI: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 45. Ст. 691.

142. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05 серп. 2016 р. № 158. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення 06.06.2019).

143. Про затвердження Загальних правил поведінки державних службовців: Наказ Головного управління державної служби України від 23 жовт. 2000 р. № 58. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0783-00> (дата звернення 06.06.2019).

144. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2016 р. № 243. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-п> (дата звернення 29.03.2019).

145. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовт. 2014 р. № 500. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п/para8#n8> (дата звернення 08.10.2019).

146. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2016 р. № 246 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п> (дата звернення 14.11.2019).

147. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України

від 11 трав. 2006 р. № 614. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614-2006-%EF> (дата звернення 13.04.2019).

148. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 746 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-п/print1521723320213649> (дата звернення 13.04.2019).

149. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» : постанова Кабінету Міністрів України від 22 лип. 2016 р. № 448. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-п> (дата звернення 21.06.2019).

150. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 3 берез. 2016 р. № 50. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16/print1521723320654411> (дата звернення 03.08.2019).

151. Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів) : Наказ Міністерства соціальної політики України від 13 черв. 2016 р. № 646. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0903-16#n13> (дата звернення 03.08.2019).

152. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03 берез. 2016 р. № 47. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16> (дата звернення 11.10.2019).

153. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи України : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>. (дата звернення 19.01.2019).

154. Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення : Указ Президента України від 19 берез. 1997 р. № 241/97. URL:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216> (дата звернення 29.02.2019).

155. Про Концепцію адаптації державної служби України до стандартів Європейського союзу : Указ Президента України від 05 берез. 2004 р. № 278/2004. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278/2004> (дата звернення 01.04.2020).

156. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.

157. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 55. Ст. 1903.

158. Про Невідкладні заходи щодо прискорення реформ і виведення економіки України з кризи : розпорядження Президента України від 18 серп. 1997 року № 298/97-рп. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/298/97-рп/print1521723320213649> (дата звернення 14.10.2019).

159. Про очищення влади : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 44. Ст. 2041.

160. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 11 груд. 2014 р. № 26-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/26-19> (дата звернення 14.11.2019).

161. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. №2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. №33. Ст. 175.

162. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (дата звернення 25.02.2020).

163. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (дата звернення 26.03.2019).

164. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. № 599/2000 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=Z1pxOu/LHd1OosFggkRb11c>. (дата звернення 04.03.2020).
165. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 01.10.2019).
166. Проблемы формирования правового государства и гражданского общества в Украине // Электронный периодический научный журнал «SCI-ARTICLE.RU». 2016. № 35. С. 107–113. URL: http://sci-article.ru/number/07_2016.pdf (дата звернення 03.06.2019).
167. Пугач В. Г. Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві : дис... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2006. 173 с.
168. Радей А. С. Бюрократія як управлінський інститут: соціально-філософський аналіз : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03. Київ, 2013. 20 с.
169. Реформа публічної адміністрації в Україні : проекти концепції та законів / Центр політико-правових реформ ; упоряд. І. Коліушко, В. Тимощук. Київ : Фокус-Ю, 2006. 192 с.
170. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009 – 2010 роки) / [Коліушко І. Б. та ін. ; за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка] ; Центр політ.-прав. реформ. Київ : Конус-Ю, 2011. 724 с.
171. Романенко Є. О. Комунікативна політика держави: теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ : НАДУ, 2014. 399 с.
172. Ронки А. Электронное правительство: эволюция или революция? Ч. 1. *Информационное общество*. 2012. № 3. С. 10–22.
173. Рубин В. А. Идеология и культура Древнего Китая. Москва : Наука, 1970. 72 с.

174. Рудницька Н. О. Еволюція ідеї раціональної бюрократії в неоконсервативних політичних концепціях : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.01. Київ, 2012. 227 с.
175. Рудницька Н. О. Еволюція ідеї раціональної бюрократії в неоконсервативних політичних концепціях : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.01. Київ, 2012. 20 с.
176. Салієнко О. О. Правовое мышление и правовая культура в современном обществе Украины. *Власть и общество (история, теория, практика) : Научный журнал*. 2018. №4 (48). С. 104–116.
177. Свірін М. Г. Тема «бюрократії», «бюрократизму» в політичному дискурсі: аналіз лексичного аспекту політичної боротьби в СРСР: автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.04. Одеса, 1996. 24 с.
178. Сенченко М. І. Ера націоналізму. Дійові особи: Націоналісти. Бюрократи. Олігархи. Київ : Ліра-К, 2018. 123 с.
179. 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.
180. Скрипнюк В. М. Бюрократизм в системі державного управління та правовий механізм його подолання : дис... канд. юрид. наук : 23.00.02. Одеса, 1999. 201 с.
181. Слющинський Б. В. Бюрократія як соціокультурний феномен : дис... канд. соціол. наук : 22.00.03. Київ, 2002. 179 с.
182. Слющинський Б. В. Суспільство. Культура. Бюрократія. Маріуполь : ЗАТ «Газета «Приазовский рабочий», 2005. 156 с.
183. Сокова З. Н. Бюрократия Западной Африки в постколониальный период: идейно-политические ориентации. *Вестник Тюменского государственного университета*. 2012. № 2. С. 54–59.
184. Сунь Ятсен. Избранные произведения. 2-е изд., испр.и доп. Москва : Наука, 1985. 781 с.

185. Сурай І. Г. Формування та розвиток еліти в державному управлінні: історія, методологія, практика : монографія. Київ : КОМПРИНТ, 2012. 331 с.

186. Сучасні технології професійного навчання державних службовців : навчально-метод. посібник / Т. Берегой [та ін.] ; заг. ред. М. М. Іжа, С. К. Хаджирадєва ; Національна академія держ. управління при Президентові України ; Одеський регіональний ін-т держ. управління. Одеса : [б.в.], 2007. 188 с.

187. Теоретико-методологічні засади державного управління: формування понятійного апарату : метод. рек. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Упр. організації фундамент. та приклад. дослідж. ; Харк. регіон. ін-т держ. упр. ; авт. кол. : В. В. Корженко [та ін.] ; за заг. ред. В. В. Корженка. Київ : НАДУ, 2009. 54 с.

188. Тиллак Х.-М. Эта коррумпированная республика [Германия] : о прибыльном своячестве между политикой, бюрократией и бизнесом. Кривой Рог : Криворожская типография, 2011. 224 с.

189. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 20 с.

190. Тишкун Ю. Я. Інституціоналізація громадянського суспільства в Україні як чинник раціоналізації державної бюрократії : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Львів, 2008. 190 с.

191. Токвиль Алексис де. Демократія в Америці / пер. с фр. В. П. Олейника, Е. П. Орлової, І. А. Малахової і др. ; предисл. Гарольда Дж. Ласкі ; комент. В. Т. Олейника. Москва : Прогресс, 1992. 554 с.

192. Уинстенли Д. Закон свободи. Москва – Ленінград : Изд-во Академії наук СРСР, 1950. 370 с.

193. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 – 2004 рр. : послання Президента України до

Верховної Ради України від 23 лютого 2000 р. № 276а/2000. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276a/2000/print1521723320213649> (дата звернення 11.04.2019).

194. Управління стійким розвитком соціально-економічних систем: теорія та методологія : монографія. Харків : В справі : Панов А. М., 2016. 273 с.

195. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні: монографія. Київ : Ліра-К, 2017. 287 с.

196. Фототов А. Г. Россия: инновации и развитие: [мобилизац. и инновац. типы развития; инновац. потенциал и инновац. политика; мобилизац. тип развития и бюрократия; инновации как элемент культуры общества; наука и техника как инновац. факторы]. Москва: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2010. 431 с.

197. Хаджирадева С. К. Підготовка державних службовців до професійно-мовленнєвої комунікації: концептуальні засади й стратегія модернізації технологій : дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03. Київ, 2006. 422 с.

198. Худокормов А. Г. Экономические корни бюрократизма. Москва : Экономика, 1988. 188 с.

199. Цветков В. В. Демократія-Управління-Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства. Київ : Інститут держави і права ім. В. І. Корецького НАН України, 2001. 248 с.

200. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03.2004 р. №1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. №40-41, 42. Ст. 492.

201. Чала Н. Д. Державне управління економічним розвитком України в глобальному просторі : монографія. Київ : Аграр Медіа Груп, 2012. 283 с.

202. Чорнобиль І. Є. Організація діяльності державного службовця : навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. 130 с.
203. Чорнорук А. Організація публічного управління на місцевому рівні у Франції: досвід для України. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_26
204. Чурсин В. Корупція в Україні як перешкода впровадження належного врядування. *Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2010. № 4. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/index.html>
205. Шапигузов С., Синягин А. Краудсорсинг в госсекторе: инновация с расчетом на гражданское общество // *Инновации*. июль 2012 – 15 августа 2012. № 7. URL : <http://bujet.ru/article/193827.php>.
206. Шаров Ю. П. Проектний менеджмент у публічному управлінні : підручник. Київ : НАДУ, 2017. 343 с.
207. Шип Н. А. Україна: пошуки оптимальної моделі бюрократії : матеріали засідання Дискусійного клубу укр. наук.-пед. інтелігенції, 21 грудня 2005 р. Київ : УАЗТ, 2005. 70 с.
208. Шпортюк Н. Теоретичні підходи до організації управління муніципальними утвореннями в країнах Європейського Союзу. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1. С. 282–291.
209. Шубина Л. В. «Электронное правительство» в Канаде: задачи, финансирование, эффективность. *Финансы*. 2008. № 6. С. 31–33
210. Эндрейн Ч. Ф. Сравнительный анализ политических систем: эффективность осуществления полит. курса и соц. преобразования : учеб. пособие / пер. с англ. И. И. Мюрберг. Москва : ИНФРА-М. 2000. 318 с.
211. Энциклопедический словарь. Т. 5 (9): Буны – Вальтер. 1891. 4, IV, 468, XII с., 5 л. ил. / Издатели: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон ; под ред. И. Е. Андреевского. Санкт-Петербург : Типо-Литография И. А. Ефрона, 1892. 478 с.

212. Anti-corruption education at school : methodical material for general and higher education schools / Published by Garnelis Publishing, Klaipėdos St. 6, LT-01117 Vilnius Printed by Standartų spaustuvė, S. Dariaus ir S. Girėno St. 39, LT-02189 Vilnius. URL: https://www.stt.lt/documents/leidiniai/Anti-Corruption_Education_at_School.pdf.
213. Barzelay M. Breaking Through Bureaucracy. Berkeley, CA: University of California Press. 1992. 237 p.
214. Blau P. M., Meyer M. W. Bureaucracy in Modern Society, Third Edition. New York : Random House, 1987. 317 p.
215. Boston J., Public Management: The New Zealand Model. New York : Oxford University Press. 1996. 406 p.
216. Box R. Citizen Governance. Thousand Oaks, CA: Sage. 1998. 186 p.
217. Brflcher H., Baumberger, P. Using Mobile Technology to Support e-Democracy // Proceedings of the 36th Hawaii International Conference on System Sciences. 2003. Track 5. Vol. 5. Washington, DC : IEEE Computer Society. PP. 140 – 148.
218. Bureaucrat URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/bureaucrat> (дата звернення 10.10.2019).
219. Bureaucrat. URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/Bureaucrat> (дата звернення 10.10.2019).
220. Bureaucrat. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/bureaucrat> (дата звернення 10.10.2019).
221. Creighton J. The Public Participation Handbook. San Francisco, CA: Jossey-Bass. 2005. 304 p.
222. Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon. London : Tavistock Publications. 1964. 187 p.
223. Denhardt J., Denhardt R. The New Public Service: Serving, not Steering. NY : M.E. Sharpe, 2015. 272 p.

224. Deutsch K.W. The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control. N.Y., 1963. 316 p.
225. Dewey J. The Public and its Problems. Ohio University Press, Athens, 1991. 236 p.
226. Dunleavy P. Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science. London : Harvester Wheatsheaf, 1991. 351 p.
227. Dwivedy O.P., Jain R.B. Bureaucratic Morality in India. *International Political Science Review*. 1988. Vol. 9. № 3. P. 202–211.
228. Farmer J.D. The Language of Public Administration. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press. 1995. 314 p.
229. Fox C., Miller H. Postmodern Public Administration. Thousand Oaks, CA: Sage. 2015. 192 p.
230. Frederickson H.G. Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*. 1996. 56(3). P. 263–269.
231. Frederickson H.G. New Public Administration. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press. 1980. 143 p.
232. Harmon M. Public Administration's Final Exam. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press. 2006. 191 p.
233. Hughes O. Public Management and Administration: An Introduction. London: Macmillan Press Ltd, 1998. 624 p.
234. Independent external evaluation of UNESCO / UNESCO. Executive Board, 2011, 186th [30374] : 186 EX/17 PART I-III + Part III CORR. (Eng only).
URL : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000192106> (дата звернення 19.10.2019).
235. Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management / P. Windrum, P. Koch (Ed.). Cheltenham : Edward Elgar Pub, 2008. 251 p.

236. 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.
237. Kettl D. F. The Global Public Management Revolution. Washington, DC : Brookings Institution. 2005. 112 p.
238. King C. S., Stivers C. Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era. Thousand Oaks, CA : Sage. 1998. 224 p.
239. King C.S., Zanetti L. Transformational Public Service : Portraits of Theory in Practice. Armonk, NY: M.E. Sharpe. 2014. 216 c.
240. Kirkpatrick I., Martinez M. L. (eds.). The Politics of Quality in the Public Sector. Routledge, 1995. 365 p.
241. Knoke D. Political Networks: the Structural Perspective. Cambridge University Press, 1990. 684 p.
242. Levy R. New Public Management: End of an Era? // Public Policy and Administration. 2010. № 25(2). PP. 234–240.
243. Marsh O., Rhodes R. Policy Networks in British Government / D. Marsh, Oxford :Clarendon Press, 1992. 311 p.
244. Maturana H. Autopoiesis // Autopoiesis: A theory of living organization. New York : North Holland, 1981. P. 21.
245. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. 369 p.
246. Pollitt C., Bouckaert G.. Public Management Reform. Oxford, UK: Oxford University Press. 2017. 392 p.
247. Report and draft decision of the Committee on International Non-Governmental Organizations. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000212228> (дата звернення 10.10.2019).

248. Schellong A. Citizen relationship management: A Study of CRM in government. Oxford : Peter Lang Publishing Group, 2008. 318 p.
249. Shiraliyeva S. J. Issues of psychological training of an investigator. URL : <http://www.iolr.org/wp-content/uploads/2012/10/Shiraliyeva-S.J.-Issues-of-psychological-training-of-an-investigator2.pdf>.
250. Simon H. Administrative Behavior. 4th Edition. New York: Free Press. 1997. 368 p.
251. Tai-Shuenn-Yang. Property Rights and Constitutional Order in Imperial China. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, LISA, 1987. 170 p.
252. The United Nations Counter-Terrorism Complex. Bureaucracy, Political Influence and Civil Liberties: Annual Report FIDH. N.Y; Paris. September 2017. № 700a. 186 p.
253. Thomas J. C. Public Participation in Public Decisions. San Francisco, CA: Jossey-Bass. 1995. 240 p.
254. Tullock G. Dynamic Hypothesis on Bureaucracy. *Public Choice*. 1974. Vol. 19. PP. 127–131.
255. Wachhaus A. Networks in Contemporary Public Administration: A Discourse Analysis. *Administrative Theory & Praxis*. 2009. Vol. 31. № 1. P. 59–77.
256. Walzer M. Spheres Of Justice: A Defense Of Pluralism And Equality. New York: Basic Books. 364 p.
257. Weale A. Democracy. Houndsmill, UK : Palgrave Macmillan. 2007. 292 p.
258. West D. M. Digital government: Technology and public sector performance. Princeton : Princeton University Press, 2005. 256 p.
259. Wilson W. The Study of Administration // Discipline and History. Political Science in the United States / J. Farr and R. Seidelman (eds.). AnnArbor: APSA, 1993. 154 p.