

ISSN 2414-05-62 (Print)
ISSN 2617-2224 (Online)
DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСАМБЛЕЯ ДОКТОРІВ
НАУК З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 5 (15) – вересень 2018

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві
з Українською Технологічною Академією*



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



NISPAcee
THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2018

Редакція

Головний редактор
Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
професор, академік Української Технологічної
Академії, Міжнародної Кадрової Академії
та Академії наук публічного управління,
заслужений юрист України

Заступник головного редактора
Чаплай Ірина Віталіївна,
кандидат наук з державного управління

Випусковий редактор *А. А. Тютюнник*
Комп'ютерне макетування *А. П. Нечипорук*

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(Протокол № 9 від 26.09.2018)

Видання є таким, що реферується в міжнародних
наукометричних базах Index Copernicus,
РИНЦ та КіберЛенінка, у вітчизняній
реферативній базі даних “Україніка наукова”
та українському реферативному журналі
“Джерело”.

Збірник внесено до Переліку наукових фахових
видань з державного управління
(Наказ Міністерства освіти і науки України
від 10.05.2017 № 693).

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція
залишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та
головних висновків). Редакція не завжди поділяє
думки авторів та не несе відповідальності за надану
ними інформацію. Матеріали подано
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Адреса видавництва:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
просп. Червонозоряний, 119, літ. XX,
Київ, Україна, 03039

Editorial

Editorial in Chief
Yevgen Oleksandrovych Romanenko,
Doctor of sciences in Public Administration, Professor,
Academician of the Ukrainian Technological Academy,
International Personnel Academy and Academy
of Sciences of Public Administration,
Honored Lawyer of Ukraine

Deputy Editor
Iryna Vitaliivna Chaplay,
PhD in Public Administration

Managing Editor *A. A. Tutyunnik*
Computer modeling *A. P. Hechyporuk*

Public management
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 9 from 26.09.2018)

The edition is such that is reviewed in the interna-
tional scientometric bases Index Copernicus, РИНЦ,
КіберЛенінка and in the domestic abstract database
“Україніка наукова” and ukrainian abstract journal
“Джерело” (Series 3. Social and Human
Sciences. Arts).

The collection included in the list of scientific
professional edition from Public Administration
(Ministry of Education and Science of Ukraine
from 10.05.2017 № 693)

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors
reserves the right for a little change and reduction
(with preservation of the author's style and main
conclusions). Editors can not share the world
views of the authors and are not responsible for the
information provided. Materials filed
in the author's edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriivskyy
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Address of the editorial:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
ave. Chervonozyornyj, 119 lit. XX,
Kyiv, Ukraine, 03039



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



NISPAcee
THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

ЗМІСТ

Акімова Л. М. Інституції державного регулювання протидії корупції у системі забезпечення економічної безпеки України.....	15	служби та приватних виконавців: міжнародний досвід.....	112
Бельська Т. В., Інкін М. В. Проблеми становлення асиметричних об'єднаних територіальних громад: комунікативний аспект	30	Кухарчук П. М., Коврігіна Л. М., Калінін В. О. Особливості запровадження інклюзивної освіти в Україні	123
Близнюк А. С. Особливості інституційного забезпечення механізмів державного регулювання розвитку рекреаційної сфери.....	42	Майсара Алкун Типологія моделей державної політики із забезпечення громадянського потенціалу взаємовідносин органів влади та суспільства	140
Брендас А. І. Перспективи запровадження децентралізованого контролю в державній митній справі України	53	Марусіна О. С. Глобальні аспекти розвитку вищої освіти у сучасному світі як головні детермінанти радикальної зміни державного управління цією сферою	149
Вавренюк С. А. Внутрішні ризики сучасного стану вищої освіти в Україні.....	66	Мусієнко А. В. Наукове обґрунтування стану та проблем розвитку міжнародних інституціональних засад з питань розробки механізмів державного управління трансплантологією	163
Дегтяр О. А., Плотницька С. І. Інструменти підвищення результативності та ефективності взаємодії бізнес-структур і органів публічного управління в процесі соціально-економічного розвитку..	77	Напльоков Ю. В. Модель делегування керівництва між державною владою та громадянським суспільством.....	173
Залізнюк В. П. Дослідження продовольчої безпеки країни в умовах кризи	89	Непомнящий О. М., Барзилович Д. В., Медведчук О. В. Ризик-менеджмент як інструментарій державного регулювання оцінки ризиків при будівництві та експлуатації споруд.....	195
Іваненко О. В. Дисфункції бюрократичного управління: окремі питання	98	Поплавський А. А. Сучасний потенціал державного регулювання діяльності	
Кулава М. К. Державне управління взаємодією органів державної виконавчої			

боротьби з корупцією та організованою злочинністю	210	механізму здійснення промислової політики в Україні	265
Романенко Є. О. Крок назустріч НАТО	220	Хомайко К. О. Пріоритетні напрями та практики покращення співробітництва органів публічної влади з міжнародними організаціями	275
Дегтяр А. О., Серьогіна-Берестовська О. В. Теоретичні аспекти управління розвитком соціальної інфраструктури регіону	233	Яровой Т. С. Лобізм: визначення поняття в рамках теоретико-дискусійного поля та нормотворчого процесу	286
Сурай І. Г. Публічне управління: науково-сутнісний дискурс	244	Пархоменко-Куцевіл О. І. Принцип децентралізації як основа формування якісного кадрового потенціалу системи публічного управління	296
Терент'єва А. В. Системний аналіз як метод ухвалення рішень	255		
Філоненко С. В. Напрями удосконалення інституційно-економічного			



УДК: 351:(321.01 +321.7 +321.015)

Іваненко Олена Володимирівна,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права, історії та теорії держави і права Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом, 03194, Київ, бульвар Кольцова, 14-Е, тел.: (066) 518 97 97, e-mail: olena.ivanenko81@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9936-6672

Иваненко Елена Владимировна,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права, истории и теории государства и права Учебно-научного института права имени князя Владимира Великого Межрегиональной Академии управления персоналом, 03194, Киев, бульвар Кольцова, 14-Е, тел.: (066) 518 97 97, e-mail: olena.ivanenko81@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9936-6672

Ivanenko Olena Volodymyrivna,

Ph.D. in law, associate professor, associate professor of the department of constitutional law, history and theory of state and law of the educational and scientific institute of law named after prince Vladimir the Great Interregional academy of personnel management, 03194, Kyiv, Boulevard Koltsova, 14-E, tel.: (066) 518 97 97, e-mail: olena.ivanenko81@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9936-6672

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-98-111

ДИСФУНКЦІЇ БЮРОКРАТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ

Анотація. Досліджується природа і сутність бюрократії як явища державно-політичної дійсності. Наголошується, що протягом тривалого часу концепція бюрократичного управління визначалася найбільш раціональною та ефективною у європейській традиції державного управління. Проте на сьогоднішній день відсутній єдиний підхід щодо розуміння сутності бюрократії, а також її співвідношення із такими поняттями, як державне управління, публічний менеджмент, апарат державної влади тощо. У зв'язку з цим, як ніколи, актуалізуються наукові розвідки в частині дослідження природи та сутності бюрократичного управління, що, своєю чергою, сприятиме уникненню в подальшому термінологічної та світоглядно-ідеологічної плутанини.

На сьогодні в наукових колах існує два діаметрально протилежних підходи до визначення бюрократії як явища державно-правової дійсності: перший підхід є квінтесенцією аналізу антибюрократичної марксистської критики, яка, навіть, в сучасних умовах не втратила своєї актуальності, а її базові положення становлять науковий інтерес при вивченні проблематики державного управління; сутність стисло зводиться до фіксації дисфункцій державної управлінської системи; сутністю другого підходу є ототожнення останнього з державним управлінням, коли бюрократія розуміється як раціонально організована система державного управління, яка створює найефективніший механізм реалізації управлінських рішень.

Запропоновано в подальшому виходити з розуміння бюрократії як структурованої та ієрархічно вибудованої системи висококваліфікованих спеціалістів інтелектуальної праці, які мають високий рівень професійної підготовки, інтелігенте походження, незаплямовану репутацію, ідеологічне виховання в дусі пріоритетності загальнодержавного добробуту, призначаються на посади за результатами конкурсних відборів та якісно здійснюють свою професійну діяльність на виконання функцій держави. Наголошується на тому, що усі “негативні” ознаки бюрократичного управління, які виокремлюють науковці, слід розглядати як дисфункції бюрократії. Таким чином, переносючи акцент із боротьби з бюрократією, увагу потрібно зосередити на виявленні негативних факторів здійснення державного управління та виробленні шляхів їх подолання.

Ключові слова: державне управління, бюрократія, бюрократичне управління, дисфункції бюрократії, державний управлінець, функції держави, державно-владні повноваження.

ДИСФУНКЦИИ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

Аннотация. Исследуются природа и сущность бюрократии как явления государственно-политической действительности. Отмечается, что в течение длительного времени концепция бюрократического управления признавалась наиболее рациональной и эффективной в европейской традиции государственного управления. Однако на сегодняшний день отсутствует единый подход к пониманию сущности бюрократии, а также ее соотношение с такими понятиями, как государственное управление, публичный менеджмент, аппарат государственной власти и др. В связи с этим, как никогда, актуализируются научные исследования в части исследования природы и сущности бюрократического управления, что, в свою очередь, будет способствовать избежанию в дальнейшем терминологической и мировоззренчески-идеологической путаницы.

На сегодняшний день в научных кругах существует два диаметрально противоположных подхода к определению бюрократии как явления государственно-правовой действительности: первый подход является квинтэссенцией анализа антибюрократической марксистской критики, что даже в сегод-

няших условиях не утратила своей актуальности, а ее базовые положения составляют научный интерес при изучении проблематики государственного управления; сущность кратко сводится к фиксации дисфункций государственной управленческой системы; сущностью второго подхода является отождествление последнего с государственным управлением, когда бюрократия понимается как рационально организованная система государственного управления, которая создает наиболее эффективный механизм реализации управленческих решений.

Предложено в дальнейшем исходить из понимания бюрократии как структурированной и иерархически выстроенной системы высококвалифицированных специалистов интеллектуального труда, которые имеют высокий уровень профессиональной подготовки, интеллигентное происхождения, незапятнанную репутацию, идеологическое воспитание в духе приоритетности общегосударственного благополучия, назначаются на должности по результатам конкурсных отборов и качественно осуществляют свою профессиональную деятельность на выполнение функций государства. Отмечено, что все “негативные” признаки бюрократического управления, что выделяются учеными, следует рассматривать как дисфункции бюрократии. Таким образом, перенося акцент с борьбы с бюрократией, внимание нужно сосредоточить на выявлении негативных факторов осуществления государственного управления и выработке путей их преодоления.

Ключевые слова: государственное управление, бюрократия, бюрократическое управление, дисфункции бюрократии, государственный управленец, функции государства, государственно-властные полномочия.

BUREAUCRATIC MANAGEMENT FUNCTIONS: SPECIAL ISSUES

Abstract. The article is devoted to the study of the nature and essence of bureaucracy as a phenomenon of state-political reality. The author notes that for a long time the concept of bureaucratic management was recognized as the most rational and effective in the European tradition of public administration. However, today there is no single approach to understanding the essence of the bureaucracy, as well as its relationship with such concepts as public administration, public management, government apparatus, etc. In this regard, scientific research into the nature and essence of bureaucratic management, which, in turn, will help to avoid further terminological and ideological-ideological confusion.

The author notes that today in the scientific community there are two diametrically opposed approaches to the definition of bureaucracy as a phenomenon of state-legal reality: the first approach is the quintessence of analysis of anti-bureaucratic Marxist criticism, which even in today's conditions has not lost its relevance, and its basic provisions are scientific interest in studying the problems of public administration; The essence is briefly reduced to fixing the dysfunctions of the public management system; The essence of the second approach is the identification of the latter with government, when bureaucracy is understood as a ratio-

nally organized system of public administration, creates the most effective mechanism for implementing managerial decisions.

In the article it was proposed to proceed from the understanding of the bureaucracy as a structured and hierarchically constructed system of highly skilled intellectual workers who have a high level of professional training, intelligent backgrounds, an unblemished reputation, ideological education in the spirit of priority of nationwide well-being, are appointed to posts by competitive selection and qualitatively carry out their professional activities to perform the functions of state darstva. The author also notes that all the “negative” signs of bureaucratic management that are distinguished by scientists should be considered as dysfunctions of the bureaucracy. Thus, shifting the emphasis from the struggle against bureaucracy, attention should be focused on identifying negative factors in the implementation of public administration and working out ways to overcome them.

Keywords: state administration, bureaucracy, bureaucratic management, bureaucratic dysfunctions, state manager, state functions, state-power authorities.

Постановка проблеми. Протягом тривалого часу концепція бюрократичного управління визнавалася найбільш раціональною та ефективною у європейській традиції державного управління. Термін “бюрократія” (від фр. *bureaucratie* або нім. *Bürokratie* [1]) буквально означає (від франц. *Bureau* — канцелярія, бюро) влада апарату управління.

На сьогодні відсутній єдиний підхід щодо розуміння сутності бюрократії, а також її співвідношення з такими поняттями як державне управління, публічний менеджмент, апарат державної влади тощо. У зв’язку з цим, як ніколи, актуалізуються наукові розвідки в частині дослідження природи та сутності бюрократичного управління, що, своєю чергою, сприятиме уникненню в подальшому термінологічної та світоглядно-ідеологічної плутанини.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій. Наукове вивчення проблематики бюрократії

розпочалося з 1985 р., коли з’явилися наукові доробки різних науковців, як-то: В. П. Макаренко, А. В. Бузгалін, Б.П. Курашвілі, А. Г. Худокормов, А. Г. Каратуев, С. А. Денисов. Останнім часом актуалізуються наукові розвідки в напрямі осмислення ролі та значення бюрократичного управління в контексті формування держави нового ґатунку, а також аналізу перешкод, що виникають при здійсненні цього процесу.

Метою статті є загальнотеоретичний аналіз природи та сутності бюрократії як явища державно-політичної дійсності з метою усунення термінологічної та світоглядно-ідеологічної плутанини.

Виклад основного матеріалу. Існують різноманітні інтерпретації бюрократії, серед яких для нас становлять науковий інтерес наступні:

- бюрократія розуміється у прямому значенні як ієрархічно організована система управління суспільством, й в переносному — як формалізм у

веденні справ, “заплющування очей” на сутнісне заради дотримання формальностей [2];

- бюрократія — це, з одного боку, форма організації роботи, а з іншої — дрейф цієї організації. Якщо говорити про неї як форму організації роботи, то бюрократією є адміністрація, діяльність якої суворо регламентована законом, а співробітники, яких відбирають через складання кваліфікаційних іспитів, повинні суворо підкорятися своєму керівникові та працювати у спеціалізованому секторі. Але тут слід відмітити, що формалізм бюрократії здатен привести до тяжкості та жорсткості адміністративної діяльності, і, навіть, монополізації влади з метою досягнення винятково інтересів бюрократів [3];

- бюрократія (фр. *Bureau* — бюро, канцелярія, грец. *kratos* — влада) — це організація професійних державних службовців, які здійснюють свою діяльність з метою кваліфікованого, ефективного здійснення державної політики (М. Вебер, М. Крозье, Ф. Селзник, А. Гоулднер, С. Липсет та ін.) [4];

- бюрократія — це специфічна форма соціальних організацій у суспільстві, сутність якої полягає у відриві центрів виконавчої влади від волі та рішень більшості членів цієї організації; у превалюванні форми над змістом діяльності; у підлеглості правил та задач функціонування організації цілям її збереження та зміцнення; що зрештою призводить до виникнення привілейованого соціального прошарку, відірваного від суспільства та політичного керівництва [5].

Надзвичайно цікавими і такими, що заслуговують на науковий аналіз є, як би то не виглядало дивним, є висловлювання відомих політиків, науковців, філософів на тему бюрократії. Пропонуємо розглянути деякі з них:

- бюрократія — це як рибна ловля там, не риби немає (*Сиріл Норткот Паркінсон*);

- державне управління — неймовірний механізм, який дозволяє десятьом робити роботу одного; бюрократ — людина з талантом нерозуміння; частина будь-якого апарату державного управління існує виключно для краси у чистому вигляді і не має на меті жодних цілей (*Жордж Елгозі*);

- бюрократичний спосіб позбавлення від непотрібних паперів полягає в тому, щоб їх ліквідувати, зберігаючи копію кожної сторінки; оптимізувати — ускладнити справу настільки, щоб забезпечити максимальний рівень своєї захищеності (*Лоренс Пітер*);

- навіть знак параграфа виглядає як знаряддя тортур; я вірю у невідворотну загибель усіх живих організмів, але не організацій; віра в папери носить містичний характер, адже на ній пишуть гарантії вічності граніту (*Станіслав Єжи Лец*);

- спершу завізуй, а потім імпровізуй; службові секретні документи існують не для того, щоб захищати секрети, а для того, щоб захищати посадовців (*Джонатан Лін та Ентоні Джей*);

- доповідна записка пишеться не для того, щоб інформувати її адресата, а для того, щоб захистити її автора (*Дін Ачесон*);

- бюрократія розростається для того, щоб встигнути задовольнити

потреби бюрократії, що розростається (*Айзек Азімов*);

- працювати з людьми легко; важко працювати з живими людьми (*Олександр Кулич*);

- службові папери прагнуть заповнити усі вільні шухляди (*Джері Браун*) [6].

Аналіз наведених афоризмів, які, так чи інакше, можна розглядати як вияв суспільної думки щодо певного явища державно-правової дійсності, а в даному разі — бюрократії. Виходячи з уже сказаного, можна сформулювати тезу про те, що бюрократія є негативним явищем державно-політичної дійсності. Проте, на наш погляд, такий підхід до розуміння сутності бюрократії є абсолютно неправильним. В даному випадку ми пропонуємо розглядати негативні вияви або дисфункції бюрократичного управління не як сутнісні ознаки останнього, а як ті фактори, усунення яких надасть можливість у перспективі якісно здійснювати державне управління.

Найповніше базові принципи раціональної бюрократичної організації сформульовано М. Вебером, а саме: бюрократія має ієрархічну структуру; кожна установа/організація має власну сферу компетенції/впливу; посадові особи призначаються на основі професійної кваліфікації, як це зазначено в дипломах, або за результатами складання іспитів, а не обираються; заробітна платня державного службовця залежить від рангу; робота державного управлінця є його професією, або, принаймні, основним видом трудової діяльності; посадова особа не є власником установи/організації, де вона працює;

державний управлінець дотримується трудової дисципліни та знаходиться під контролем; підставою зняття з посади є рішення керівних органів. За Вебером, державною бюрократією визнавалася система висококваліфікованих спеціалістів інтелектуальної праці, які мають високий рівень професійної підготовки, інтелігенте походження, незаплямовану репутацію. Він вважав, що без цього може виникнути загроза жажливої корупції та низьких моральних якостей, що, своєю чергою, поставить під загрозу суто технічну ефективність державного апарату [4, с. 184].

На його переконання, істинною професією справжнього посадовця не повинна бути політика. Він повинен здійснювати державне управління, насамперед, неупереджено (дана вимога, до речі, стосувалася і, так званих, політичних державних управлінців); офіційно; “*sine ira et studio*” — “без люті та упередженості” вирішувати усі державні справи; державний управлінець не повинен робити те, що завжди та у певний спосіб зобов’язаний робити політик — боротися, оскільки саме прийняття рішень, боротьба та пристрасть є стихією політики; діяльність політика завжди повинна здійснюватися відповідально, проте дана відповідальність є прямо протилежною відповідальності державного управлінця; якщо вище керівництво наполягає на виконанні наказу, справою честі посадової особи має бути точне та якісне його виконання під особисту відповідальність особи, що віддає наказ; за відсутності такої дисципліни весь апарат державного управління приречений на розвал.

Слід зауважити, що поствеберівський період характеризується поступовим відходом від раціональної моделі бюрократії, пропонуючи більш реалістичні моделі, які визначають останню як соціальну систему, яка поряд із раціональними законами функціонування допускає вплив ірраціональних, особистісних та неформальних факторів. У цьому сенсі актуальним виглядає використання поняття дисфункції бюрократії, яке у той період запроваджується у науковий вжиток Р. Майкелсоном, Т. Парсонсоном, Р. Мертоном, для яких типовою дисфункцією бюрократії є зміщення державними управлінцями акценту з цілей організації на її засоби, в результаті чого такі засоби управління як ієрархія управлінської структури, дисципліна, інструкції тощо перетворюються на самоціль. Паралельно всередині системи державного управління відбувається заміна головних цілей другорядними, раціональних — ірраціональними.

Проте найсерйознішою проблемою державного управління стає її поступова політизація. Якщо бюрократія у класичному розумінні на початку ХХ ст. орієнтувалася на досягнення загального добробуту та задоволення загальносуспільних інтересів, маючи свідоме переконання в тому, що усі державні справи повинні вирішуватися на суто ділових аполітичних засадах; то сучасна заполітизована бюрократія відкрито та явно орієнтується на різноманітні політичні групи впливу, намагаючись здійснювати державне управління в процесі проведення політичних переговорів, використовуючи

при цьому плюралістичну смугу забезпечення, а саме парламент, партії, лобіювання тощо.

Існує позиція, що сучасна бюрократія, навіть, намагається не тільки впливати на формування та здійснення державної політики вищими посадовими особами держави, а й керувати самими політиками. Дуже часто при здійсненні державного управління відбувається так, що більша частина апарату державного управління спільно виступає за певну державну політику і, будучи тими особами, які здійснюють технічну підготовку рішень високопосадовців, використовуючи арсенал доступних засобів, намагаються диктувати її своєму керівництву, яке уповноважене здійснювати державну політику [7].

На сьогоднішній день у наукових колах існує два діаметрально протилежних підходи до визначення бюрократії як явища державно-правової дійсності. Наприклад, остання може досліджуватися на рівні суспільства як система управління та прийняття рішень (К. Маркс, Л. Троцький, Р. Міхельс, Дж. К. Гелбрейт) або як незалежний від політичної форми механізм (М. Вебер, Р. Мертон, Ф. Селзник) [8]. Також бюрократія може розглядатися як вияв професійного здійснення державного управління (Г. В. Ф. Гегель, Г. Моска, К. Маркс, М. Джилас, Д. Бретхем) або теорії “формальної організації” (М. Вебер, Р. Мертон, М. Дюверже, Ф. Селзник) [9].

У межах цього дослідження вбачаємо логічним зупинитися окремо на розгляді двох основних діаметрально протилежних підходів до розуміння

сутності бюрократії, які умовно можна назвати як політизований та аполітичний.

Перший підхід (К. Маркс) є квінт-есенцією аналізу антибюрократичної марксистської критики, яка, навіть в умовах сьогодення не втратила своєї актуальності, а її базові положення становлять науковий інтерес при вивченні проблематики державного управління. Переважна більшість даних наукових тез є фіксацією дисфункцій державної управлінської системи. Основними із них є:

- бюрократія — це явище реальної дійсності, коли формальне сприймається як зміст, а змістовне як формальність;

- державні задачі перетворюються на канцелярські, а канцелярські — на державні [10];

- базис марксистського підходу про бюрократію складає уявлення про останнє як соціальний організм-паразит, який протягом усього періоду свого існування є об'єктивацією соціально-класових антагонізмів та суперечностей, а також матеріалізацією політичного відчуження [11];

- бюрократичні відносини є формою вияву соціальних суперечностей між державою та суспільством, апаратом державного управління та громадянами; державні управлінці, які утворюють державний апарат, мають монополію на політичну свідомість та розум, і весь час намагаються всю відповідальність за прийняття не-ефективних рішень та низьку ефективність державного управління перекласти на суспільство;

- існує пряма залежність між масштабами бюрократії та рівнем де-

мократизації суспільства: в умовах авторитаризму державне управління зводиться до функціонування абсолютно самостійного щодо інтересів суспільства державного апарату, який складається зі спеціально навчених людей з державно-владними повноваженнями [12]; саме відсутність тиску з боку громадянського суспільства на народних обранців щодо виконання взятих на себе зобов'язань перед виборцями й зумовлює квітнення негативних бюрократичних виявів [13];

- має місце таке явище як державний формалізм, соціальним підґрунтям якого є відносини приватної та державної власності, матеріальні інтереси та розподіл праці, що саме й формують корпоративні інтереси; бюрократія покликана захищати уявну всезагальність особливого інтересу, корпоративний дух в ім'я спасіння явної специфічності загального інтересу, свого власного духу; необхідність здійснювати захист своїх інтересів зумовлює виникнення стійких організаційно-управлінських форм, за яких апарат державного управління не може мати простої структури [10, с. 270, 271];

- політична свідомість набуває специфічного характеру через те, що визначальним фактором у її формуванні є матеріальний критерій, тобто, чим більше політика впливає на економіку, тим більш бюрократизованою є держава;

- бюрократизм розвивався на підґрунті історично закономірного процесу виділення державного управління в особливий різновид суспільної діяльності, професіоналізації державного апарату та наділення його

необхідними для здійснення державного управління владними повноваженнями; таким чином, соціально-економічним корінням бюрократизму можна вважати надмірне відмежування державного апарату від суспільства, зміцнення чиновницького егоцентризму, використання державно-владних повноважень державними управлінцями для забезпечення своїх власних групових та індивідуальних інтересів, які, насамперед, визначаються їх матеріальним становищем;

- бюрократизм може виявлятися у двох видах: сумлінний або патерналістський (його формула: максимум суспільної користі при максимумі порядку й мінімумі довіри до державних посадовців, мінімумі їх самостійності та ініціативності; державні управлінці — сумлінні та чесні посадовці, які, тим не менш, піддаються впливу егоцентричного духу державного апарату, професійного снобізму, технократичної зверхності [14, с. 9–12]) та корисливості (його формула: максимум кар'єри та корисливого використання службового становища при мінімальній турботі про загальносуспільний добробут; підставою відчуження апарату державного управління від суспільства є необхідність у здійсненні професійного управління, яке саме й формує у посадовців відчуття власної переваги над іншими; відбувається підміна механізму двосторонніх зав'язків між державними управлінцями та суспільством механізмом одностороннього командування зверху, що, звичайно, виносить на-гора корисливе усамітнення, відчуження апарату державного управління від суспіль-

ства, використання з корисливих мотивів державно-владних повноважень тощо [15, с. 18]);

- наявна специфічна правова база, головною метою створення якої є правове забезпечення бюрократією свого відтворення та існування;

- ідеологічна єдність держави та апарату державного управління;

- існування системи методів, за допомогою яких усе виробництво перетворювалося на загальнодержавне; державна бюрократія в економічній сфері здійснювала конфіскаційну політику, яка абсолютно нівелювала конкуренцію, фетишизувала планові показники, надавала пріоритетного значення процедурам та регламентуючим документам;

- мала місце тотальна залежність суспільства від органів державного управління, що створювало умови для тотального контролю усіх сфер суспільного життя, максимального використання державно-владних повноважень державними управлінцями через монополізацію, консервацію та постійне відновлення бюрократичного апарату, нібито, з метою забезпечення загального добробуту [16].

Сутністю другого підходу до розуміння феномену бюрократії є ототожнення останнього із державним управлінням. У даному сенсі бюрократія розуміється як раціонально організована система державного управління, яка створює найбільш ефективний механізм реалізації управлінських рішень. Такий підхід своїм оформленням здебільшого завдячує М. Веберу. Стисло його сутність можна звести до наступного:

- головна ціль бюрократичного апарату — забезпечення цілісності існування суспільства;

- соціальна структурованість є необхідною не лише для сил, що знаходяться безпосередньо в системі державного управління та зацікавлених у її консервації, а й для усього суспільства [17, с. 175]; у цьому сенсі панівне становище бюрократії отримує своє функціональне обґрунтування та право на застосування примусу вузьким колом посадових осіб задля досягнення всезагального добробуту, а не окремого соціального прошарку;

- коріння феномену бюрократії криється далеко не в площині економічних відносин та відносин власності, а в онтологічній потребі людини у соціальній структурованості та організації з метою забезпечення власної щоденної безпеки;

- існує два види бюрократії: традиційна або патримоніальна та сучасна або раціональна;

- бюрократія — управлінська організація з лінійно-функціональною структурою, що характеризується чітким розподілом обов'язків між ієрархічними рівнями; наявністю обов'язкових для виконання наказів та розпоряджень; суворим розмежуванням індивідів відповідно до ієрархічних рівнів організації тощо [18].

Аналізуючи цей підхід, заслуговує на увагу думка Т. Парсонса, який у другій половині XX ст. піддав критиці механістичній підхід щодо розуміння бюрократії. Він звернув увагу на те, що існує ідеологічне протиріччя між компетентністю, професіоналізмом та місцем посадовця у ієрархії системи державного управління,

оскільки фахівець та бюрократ мають різні підстави обіймати певні посади. Якщо розглядати першого, тут в пріоритет виносяться такі його особистісні характеристики як освіта, фах, досвід, професійні знання та навички, а тому виконання його розпоряджень не потребує застосування примусу. В другому ж випадку, підкорення розпорядженням відбувається суто під загрозою вжиття заходів державно-владного характеру. Саме цей момент є ключовим і виносить явне суперечність між ієрархічно вибудованою державною владою та технократичною владою.

Аналіз зазначених позицій свідчить про те, що жодна концепція бюрократії не може розглядатися як методологічна засада для формулювання теорії державного управління без певних коригувань з урахуванням сучасних тенденцій.

На наш погляд, у науковому плані є цікавим підхід до розуміння перманентної бюрократизації державного управління, сформульований Сирілом Норткотом Паркінсоном (англ. Cyril Northcote Parkinson) у роботі “Закони Паркінсона”, базові положення якого зводилися до наступного: витоки бюрократії необхідно шукати крізь призму соціально-психологічної орієнтації державного управління; державний управлінець множить підлеглих, але не суперників; державні управлінці працюють на себе [19, с. 13].

Розглядаючи перший фактор (державний управлінець множить підлеглих, але не суперників), необхідно уявити, що певний державний управлінець постійно скаржиться на надмірну завантаженість. І не має

жодного значення: це так є насправді, або є результатом його уяви. Дані відчуття, слід зауважити, можуть бути спричинені знесиленням через вік. У цьому разі є три шляхи виходу із ситуації: державний управлінець може звільнитися, може попросити собі в поміч іншого державного управлінця або ж попросити двох підлеглих. Зазвичай обирається третій варіант. Пояснення таке: якщо звільнитися, не отримаєш пенсію; якщо попросити іншого державного управлінця, то можна й не отримати підвищення, коли така нагода буде (конкуренція); обравши двох підлеглих — ризики мінімальні. Крім того, їх наявність додасть вагомості, а всю роботу він розподілить між ними, причому тільки він знатиме, як саме має виконуватися кожний вид робіт. Слід наголосити, що підлеглих має бути не менше, ніж двоє, оскільки кожний із них має стримувати іншого з остраху, аби той його не підсидів. Коли ж через надмірну завантаженість роботою будуть скаржитися нові підлеглі, державний управлінець буде клопотати перед керівництвом про необхідність і для них найняти підлеглих. Таким чином, тепер у його віданні буде працювати цілий штат працівників, тож підвищення йому забезпечено.

Коли ж семеро державних управлінців починають виконувати той обсяг роботи, з яким свого часу міг впоратися один, виникає другий фактор. Усі працюють так багато один для одного, що надзвичайно перевантажені. Але найбільше з них працює державний службовець. Будь-який документ повинен кожним із них бути завізований. Наприклад, підлеглий А вирішує, що цей документ відноситься

до компетенції Б або В співробітників та робить вказівки. Віддає його Г, який вносить у нього правки та звертається до Д, а Д — до Е. Проте Е зібрався у відпустку й передає справу Ж, який знову все пише наново й передає Г. Той своєю чергою переглядає документ знову та у новому вигляді передає державному управлінцю. А що ж у цьому разі робитиме останній? Звичайно, він міг би підписати не читаючи, оскільки у нього безліч справ. Знаючи, що наступного року він отримає підвищення, тому має вирішити, хто займе його місце: А чи Б. Крім того, слід з'ясувати, чи піде у відпустку Е — начебто зарано ще. Крім того, треба оплатити Ж роботу на конференції та відправити подання до міністерства про призначення пенсії для В. Також він чув, що Б закоханий у секретарку, а В посварився з невідомих причин з Г. Одним словом, міг би підписати, але ж, попри всі вагання та проблеми, які зумовлені самим фактом існування колег, наш державний управлінець вважає дану справу справою честі. А тому уважно читає документ, який він сам би написав, навіть, якщо б усі А, Б, В, Г, Д, Е, Ж не народилися. Проте даний документ створено спільними зусиллями багатьох людей, і на нього витрачено чимало часу. Жоден із державних службовців не ухилився від роботи. Тільки пізно ввечері державний службовець залишає своє робоче місце, щоб піти додому. Майже у всіх вікнах його державної установи погашено світло, настає темрява, як знамення ще одного важкого трудового дня. Державний службовець залишає роботу одним з останніх, і думає з викривленою посмішкою на обличчя

чі, що пізній час та сивина у волоссі — розплата за успіх. Як резюме, державні управлінці тією чи іншою мірою схильні до розмноження... [19].

Не менш цікавим у межах нашого дослідження є аналіз “хвороби Паркінсона”, яка здатна уразити будь-яку установу/організацію та загубити будь-яку працездатність. Дана хвороба складається з таких стадій:

- перша ознака захворювання виявляється тоді, коли серед співробітників установи з'являється людина, яка є абсолютно професійно непридатною і відчуває заздрість до чужих успіхів. Загроза зростає, коли ця людина не може виконувати на належному рівні свою роботу, заважає іншим виконувати свої посадові обов'язки та намагається увійти до складу керівництва;

- коли така людина все ж таки стає керівником, настає друга стадія захворювання: вона починає виживати з роботи тих, хто є більш здібним за неї, та не дає можливості розвиватися тим, хто потенційно може замінити його в майбутньому. Зрештою штати заповнюються людьми все більш низької професійної підготовки;

- третя або коматозна стадія захворювання настає тоді, коли у даній установі з верху до низу не зустріти й краплини здорового глузду. Такий стан є невиліковним, а установа приречена на загибель або безрезультатне існування [20, с. 42–43].

Висновки. Резюмуючи сказане, пропонуємо в подальшому виходити з розуміння бюрократії як структурованої та ієрархічно вибудованої системи висококваліфікованих спе-

ціалістів інтелектуальної праці, які мають високий рівень професійної підготовки, інтелігенте походження, незаплямовану репутацію, ідеологічне виховання в душі пріоритетності загальнодержавного добробуту, призначаються на посади за результатами конкурсних відборів та якісно здійснюють свою професійну діяльність на виконання функцій держави. Усі ж зазначені “негативні” сутнісні ознаки бюрократичного управління пропонуємо розглядати як дисфункції бюрократії. Таким чином, переносячи акцент із боротьби з бюрократією, зосереджуємо увагу на виявленні негативних факторів здійснення державного управління та виробленні шляхів їх подолання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Этимологический* онлайн-словарь русского языка Макса Фасмера. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://vasmer.lexicography.online>
2. *Викисловарь*. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://ru.wiktionary.org/wiki/%D0%B1%D1%8E%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%8F>
3. *Dictionnaire sensagent du journal Le Parisien*. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/BUREAUCRATIE/fr-fr/>
4. *Философия: энцикл. слов.* [Электронный ресурс] / [под ред. А. А. Ивина]. — 2004. — Режим доступа: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/184
5. *Философский* энциклопедический словарь / [гл. ред.: Л. Ф. Ильичев,

- П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов]. — М.: Сов. энцикл., 1983. — 840 с.
6. *Сводная энциклопедия афоризмов* [Электронный ресурс] // Академик. — 2011. — Режим доступа: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/aphorism>
7. *Headey B.* The Civil Service as an Elite in Britain and Germany / B. Headey // *Revue internationale des sciences administratives*. — 1972. — Vol. 38. — № 1.
8. *Спиридонова В. И.* Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозе) / В. И. Спиридонова. — М.: ИФ РАН, 1997. — 202 с.
9. *Макарин А. В.* Бюрократия в системе политической власти / А. В. Макарин. — Изд-во Санкт-Петербург. ун-та, 2000. — 151 с.
10. *Маркс К., Энгельс Ф.* Наброски к критике политической экономии [Электронный ресурс]. — Соч. 2-е — Т. 1. — Режим доступа: <https://www.marxists.org/russkij/marx/cw/t01.pdf>
11. *Макаренко В. П.* Бюрократия и сталинизм / В. П. Макаренко. — Ростов-н/Д, 1989. — С. 14.
12. *Ленин В. И.* Полное собр. соч. [Электронный ресурс]. — Т. 39. — С. 69. — Режим доступа: <http://www.uaio.ru/vil/39.htm>
13. *Василенко И. А.* Административное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. — М., 1998. — С. 39–50.
14. *Курашвили Б. П.* Борьба с бюрократизмом / Б. П. Курашвили. — М., 1988. — С. 9–12.
15. *Бутенко А. Л.* Противоречия развития социализма как общественного строя / А. Л. Бутенко // *Вопр. филос.* — 1982. — № 10. — С. 18.
16. *Каратуев А. Г.* Советская бюрократия: система политико-экономического господства / А. Г. Каратуев. — Белгород, 1993.
17. *Гайденко П. П., Давыдов Ю. Н.* Проблемы бюрократии у Макса Вебера / П. П. Гайденко, Ю. Н. Давыдов // *Вопр. филос.* — 1991. — № 3. — С. 175.
18. *Weber M.* Theory of social and economic organization / M. Weber. — New York, 1965. — P. 128–130.
19. *Паркинсон С.* Законы Паркинсона [Электронный ресурс] / С. Паркинсон. — М.: Прогресс, 1989. — Режим доступа: <http://lib.ru/DPEOPLE/PARKINSON/parklaws.txt>
20. *Трегубов М. В.* Эффективность системы государственного управления: теоретико-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. / М. В. Трегубов. — М.: РГБ, 2003. — С. 42–43.

REFERENCES

1. *Jetimologičeskij onlajn-slovar' russkogo jazyka* Maksa Fasmera (2018), "bjurokratija", available at: <https://vasmer.lexicography.online> (Accessed 20 August 2018).
2. *Vikislovar'* (2017), "bjurokratija", available at: <https://ru.wiktionary.org/wiki/%D0%B1%D1%8E%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%8F> (Accessed 20 August 2018).
3. *Dictionnaire sensagent du journal Le Parisien*. "bureaucratie", available at: <http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/BUROCRATIE/fr-fr/> (Accessed 20 August 2018).
4. *Ivin A. A.* (2004), *Filosofija: Jenciklopedičeskij slovar'* [Philosophy: Encyclopedic Dictionary], available at: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/184 (Accessed 12 August 2018).
5. *Illichov L. F., Fedoseev P. N., Kovalyov S. M., Panov V. G.* (1983), *Filosof-*

- skij jenciklopedicheskij slovar' [Philosophical Encyclopedic Dictionary], Soviet encyclopedia, Moscow, Russia.
6. *Svodnaja jenciklopedija aforizmov* (2011), "bjurokratija", available at: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/aphorism> (Accessed 07 August 2018).
7. *Headey B.* (1972), *The Civil Service as an Elite in Britain and Germany*, *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 38. — № 1.
8. *Spiridonova V. I.* (1997), *Bjurokratija i reforma (analiz koncepcii M. Kroz'e)*, [Bureaucracy and Reform (analysis of M. Crozier's concept)], IP RAS, Moscow, Russia.
9. *Makarin A. V.* (2000), *Bjurokratija v sisteme politicheskoi vlasti*, [Bureaucracy in the system of political power], Saint-Petersburg University, Saint-Petersburg, Russia.
10. *Marks K., Jengel's F.* (1867), *Nabroski k kritike politicheskoi jekonomii*, [Outline to the criticism of political economy], available at: <https://www.marxists.org/russkij/marx/cw/t01.pdf> (Accessed 14 August 2018).
11. *Makarenko V. P.* (1989), *Bjurokratija i stalinizm*, [Bureaucracy and Stalinism], Rostov-na-Donu, Russia.
12. *Lenin V. I.* (1970), *Polnoe Sobranie Sochinenij*, [Full composition of writings], Publishing house of political literature, Moscow, Russia, available at: <http://www.uaio.ru/vil/39.htm> (Accessed 08 August 2018).
13. *Vasilenko I. A.* (1998), *Administrativnoe upravlenie v stranah zapada: SShA, Velikobritanija, Francija, Germanija*, [Administrative management in the countries of the west: the USA, Great Britain, France, Germany], Moscow, Russia.
14. *Kurashvili B. P.* (1988), *Bor'ba s bjurokratizmom*, [The fight against bureaucracy], Moscow, Russia.
15. *Butenko A. L.* (1982), "Protivorechija razvitija socializma kak obshhestvennogo stroja", *Voprosy filosofii*, vol. 10, p. 18.
16. *Karatuev A. G.* (1993), *Sovetskaja bjurokratija: sistema politiko-jekonomicheskogo gospodstva*, [Soviet bureaucracy: a system of political and economic domination], Belgorod, Russia.
17. *Gajdenko P. P., Davydov Ju. N.* (1991), "Problemy bjurokratii u Maksa Vebera", *Voprosy filosofii*, vol. 3, p. 175.
18. *Weber M.* (1965), *Theory of social and economic organization*, New York.
19. *Parkinson S.* (1989), *Zakony Parkinsona*, [Laws of Parkinson], Izd. "Progress", Moscow, Russia, available at: <http://lib.ru/DPEOPLE/PARKINSON/parklaws.txt> (Accessed 02 August 2018).
20. *Tregubov M. V.* (2003), "Jeffektivnost' sistemy gosudarstvennogo upravlenija: teoretiko-pravovoj aspekt", Abstract of Ph.D. dissertation, Theory of state and law, history of political and legal doctrines, Severo-Zapadnaja Akademija gosudarstvennoj sluzhby, Moscow, Russia.