

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ГРАБАР Наталія Сергіївна

УДК 351: 316. 343. 656

**ФЕНОМЕН БІЮРОКРАТИЗМУ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

25.00.01 – теорія та історія державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Харків – 2019

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник – кандидат наук з державного управління, доцент
КУЗНЕЦОВ Андрій Олегович,
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, начальник відділу з координації наукової роботи та докторантури.

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник
КАЛЬНИШ Юрій Григорович,
Дніпровський національний університет ім. Олесь Гончара, професор Навчально-методичного центру післядипломної освіти та підвищення кваліфікації;

кандидат наук з державного управління, доцент
САЛІЄНКО Олена Олександрівна,
Національна академія Національної гвардії України, доцент кафедри соціально-гуманітарних дисциплін.

Захист відбудеться *25 квітня 2019 р. о 14.00 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.858.01 Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61001, м. Харків, просп. Московський, 75 (1-й поверх).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61001, м. Харків, просп. Московський, 75.

Автореферат розіслано 22 березня 2019 р.

В.о. ученого секретаря
спеціалізованої вченої ради

В.Б. Дзюндзюк

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. 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 з 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 публічноуправлінської 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, Н. Мельтюхова, П. Надолішній, В. Ніколаєв, В. Нікітін, Н. Нижник, Д. Олійник, С. Романюк, О. Салієнко, В. Солових, І. Сурай, В. Тимошук, В. Федоренко, С. Хаджирадева, Н. Чала, Ю. Шаров та ін. При цьому дослідженню феномену бюрократизму присвячено роботи таких дослідників, як В. Горбатенко, А. Порайко, В. Цветков (державноуправлінський аспект); О. Ботрименко, А. Кудлай, В. Пугач, Н. Рудницька, М. Свірін, Ю. Тишкун (політологічний аспект); О. Вергун, Р. Пашов, А. Радей (філософський аспект), А. Алєйніков (економічний аспект), О. Котуков, Б. 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. Мертон, Р. Міхельса, У. Мотурано, У. Нісканена, Т. Парсонса, Дж. Таллока та ін. За наявності фахових публікацій бракує досліджень феномену бюрократизму з точки зору розвитку системи публічного управління в Україні. Між тим значну кількість зарубіжних публікацій з обраної теми дослідження, особливо новітніх, дотепер не узагальнено, фактично вони залишаються поза українським науковим дискурсом.

Цим зумовлено актуальність теми дисертаційного дослідження, його мету і завдання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тему дисертаційної роботи пов'язано з науково-дослідними роботами «Формування та розвиток системи публічного управління на сучасному етапі державотворення в Україні» (державний реєстраційний номер 0116U007245), що виконувалась кафедрою державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, та «Наукове обґрунтування та методичне забезпечення запровадження внутрішньої системи оцінки якості освіти в діяльності ХарPI НАДУ» (державний реєстраційний номер 0118U005044) в межах комплексного наукового проєкту Національної академії державного управління при Президентові України «Державне управління та місцеве самоврядування». У межах першої теми автором досліджені особливості проведення реформ системи публічного управління в розвинених країнах, другої – правові засади подолання бюрократизму в системі публічного управління України.

Метою дисертації є теоретичний аналіз феномену бюрократизму та розроблення практичних рекомендацій щодо протидії йому в умовах становлення системи публічного управління в Україні.

Виходячи з мети, визначено такі основні **завдання дослідження**:

- охарактеризувати еволюцію наукової думки щодо феноменів бюрократії та бюрократизму;
- здійснити теоретичний аналіз феномену бюрократизму;
- визначити основні проблеми, що стримують розвиток системи публічного управління в Україні у вимірах проявів бюрократизму;
- запропонувати комплексний показник оцінки ефективності діяльності органів публічного управління в Україні;
- розробити практичні рекомендації з протидії бюрократизму в умовах становлення системи публічного управління в Україні.

Об'єктом дослідження є бюрократизм у системі публічного управління як суспільно-політичний феномен.

Предмет – теоретичні обґрунтування феномену бюрократизму та соціальні практики протидії його проявам в умовах становлення системи публічного управління в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети у процесі дослідження було використано як загальнонаукові, так і спеціальні наукові методи, зокрема: абстрагування та узагальнення (узагальнення теоретико-методологічних підходів до дослідження феномену бюрократизму), аналіз і синтез (визначення сучасних підходів до протидії бюрократизму в розвинених країнах, визначення комплексного показника оцінки ефективності публічного управління), індукції (визначення можливостей адаптації передового зарубіжного досвіду щодо запровадження в діяльність органів публічного управління сучасних інформаційно-комунікаційних технологій), історіографічний метод (визначення історичних етапів протидії бюрократизму в системі публічного управління України), аналогії (виявлення напрямів щодо протидії проявам бюрократизму в діяльності окремих працівників органів публічного управління), соціологічного

опитування (виявлення особливостей і проблем розвитку системи публічного управління в Україні) та ін.

Теоретичною основою роботи є фундаментальні положення теорії публічного управління, дослідження вітчизняних і зарубіжних учених. Нормативну основу дисертаційної роботи становлять закони України, укази Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади України тощо. Емпіричною базою дослідження є дані соціологічних опитувань, що проводилися на базі Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Наукова новизна отриманих результатів дослідження полягає в такому:

уперше:

- здійснено теоретичне обґрунтування феномену бюрократизму, на підставі чого по-новому розкрито його зміст через асоціально-іраціональну форму публічноуправлінської діяльності, за таким підходом бюрократизм виражається в завідомо неправомірному перешкоджанні реалізації прав і законних інтересів громадян чи організацій на основі невинуватого, детермінованого суб'єктивними інтересами, іраціонального ускладнення, або використання управлінських процедур усупереч відповідним правовим нормам та соціальному призначенню, або здійснення завідомо неналежних управлінських дій (бездіяльності), що спричиняють порушення прав і законних інтересів громадян і організацій;

удосконалено:

- наукові обґрунтування структури комплексного показника ефективності діяльності органів публічного управління, який, на відміну від наукових розробок, що існують, включає: *організаційну ефективність* – співвідношення кількості та порівняння якості виконуваних організацією завдань; *адміністративну ефективність* – відображає якість публічних послуг, що надаються організацією; *економічну ефективність* – вимірюється за допомогою показників економічного розвитку відповідної території; *соціальну ефективність* – вимірюється за рівнем довіри до органу влади, задоволеності громадян його діяльністю; *комунікативну ефективність* – визначається на основі кількісних і якісних показників, що характеризують рівень участі громадян в управлінні публічними справами;

- обґрунтування практичних рекомендацій щодо протидії бюрократизму в умовах становлення системи публічного управління в Україні, суттєвою відмінністю яких є застосування примусових уповноважень (обґрунтовано доцільність часткової трансформації публічного примусу в самопримус із боку громадян за принципом «публічний примус неможливий без справедливості, адже за інших умов він стає свавіллям і насильством з боку держави»), що має на меті: підвищення рівня правової культури на всіх рівнях публічного управління; сприяння розвитку проектної діяльності й розвиток конкуренції в публічному секторі; забезпечення підвищення якості публічних послуг, зокрема через розвиток електронного урядування й упровадження клієнтоорієнтованого підходу; націленість органів публічного управління на вирішення соціальних проблем; забезпечення бюджетного фінансування органів публічного управління з урахуванням особливостей використання коштів, наданих раніше,

а також рівня досягнення встановлених показників економічного розвитку території; формування мережі формальних та неформальних комунікативних інститутів;

дістали подальшого розвитку:

– визначення етапів еволюції наукової думки щодо дослідження феномену бюрократії та бюрократизму, зокрема: на першому етапі (початок ХІХ ст.) цей феномен ідеалістично розглядали як носій загального інтересу; на другому (середина – кін. ХІХ ст.) – сприймали як ворожий свободі й демократії; на третьому (на початку ХХ ст.) – почали розглядати як найбільш раціональну форму управління, ефективний інструмент виконання політичних рішень; на четвертому (середина ХХ ст.) – як важливий складник політичної системи суспільства, якому між тим властива інертність та негнучкість; на п'ятому етапі (наприкінці ХХ ст.) його було визнано гальмом прогресивного розвитку суспільства; на шостому (початок ХХІ ст.) – однією з найефективніших форм управління в умовах активного розвитку інформаційного суспільства;

– окреслення основних проблем, що стримують розвиток системи публічного управління України, а саме: централізація, бюрократизація та політизація, закритість системи публічного управління, низький рівень оплати праці чиновників, її непов'язаність із результатами їхньої роботи; відсутність налагодженої взаємодії з громадянами та їхнього залучення до управління публічними справами, що можуть бути усунуті за рахунок: розвитку внутрішньої конкуренції серед персоналу публічної служби; максимального унеможливлення застосування публічними службовцями особистого розсуду під час прийняття управлінських рішень; забезпечення переходу до системи оплати праці за результатами; упровадження в діяльність органів публічного управління сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та ін.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості використання їх у діяльності органів публічного управління, що сприятиме подоланню бюрократизму, раціоналізації та підвищенню ефективності діяльності як окремих працівників, так і системи публічного управління в цілому. Розроблені автором рекомендації щодо упровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій використано в діяльності Адміністрації Президента України (довідка № 40-77/1977 від 16 жовтня 2018 р.), щодо використання нової «раціональної етики» – упроваджено в діяльність виконавчих органів Харківської обласної ради (довідка № 591/0/62-18 від 13 грудня 2018 р.). Також результати дисертаційного дослідження використано під час розроблення навчальної дисципліни «Інституціональне забезпечення публічної влади», що викладається кафедрою державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України (акт від 7 листопада 2018 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійно виконаною науковою працею. Усі сформульовані в ній висновки, теоретичні положення та пропозиції ґрунтуються на особистих дослідженнях. У дисертації не використовувалися ідеї співвиконавців науково-дослідної роботи.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри державного управління, на щорічних науково-практичних конференціях Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України (2014–2018 рр.). Ідеї, положення й висновки дисертаційного дослідження було апробовано на міжнародних і всеукраїнських наукових та науково-практичних конференціях, зокрема: тематичному семінарі літньої школи Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президенті України «Лідерство в державній службі» (23–24 червня 2015 р.); тематичному короткотерміновому семінарі зимової школи Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президенті України «Децентралізація влади: сучасні підходи, технології та інструменти» (15 грудня 2015 р.); у роботі весняної школи докторів філософії «Сучасні тренди і виклики підготовки докторів філософії за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» Національної академії державного управління при Президенті України (16–17 травня 2018 р., м. Київ).

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження висвітлено в 15 публікаціях, з них 8 – у наукових фахових виданнях у галузі науки «Державне управління». Загальний обсяг публікацій становить 3,6 авт. арк.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які поділено на дев'ять підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел (259 найменувань, із них 48 іноземною мовою), трьох додатків на 3 сторінках. Загальний обсяг дисертації становить 243 сторінок, із них основного тексту – 206 сторінки. Робота містить 13 таблиць на 13 сторінках, 28 рисунків – на 18 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано вибір, актуальність і ступінь розробленості теми дисертаційного дослідження, визначено її зв'язок з науково-дослідними роботами, сформульовано мету, завдання, об'єкт, предмет, методи дослідження, характеризується наукова новизна одержаних результатів, висвітлюється їх практичне значення, наведено дані про апробацію одержаних результатів та упровадження їх.

У **першому розділі** – «*Феномен бюрократизму у вимірах публічного управління*» – досліджуються історичні аспекти та теоретико-методологічні підходи до розкриття змісту бюрократизму, визначаються теоретичні засади протидії бюрократизму в умовах становлення систем публічного управління.

У дисертації надано трактування понять «*бюрократія*» і «*бюрократизм*». Перше, як правило, використовується для визначення підходів до організації, системи роботи апарату управління, заснованої на певних правилах і приписах, що здійснюється чиновниками-професіоналами. При цьому явище, засноване на «сліпому», беззаперечному і певною мірою спотвореному використанні принципів бюрократії у процесі управління, прийнято називати *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 громадян від влади, обмеження їхніх прав і свобод, домінування бюрократичного апарату над суспільством. Тобто бюрократизм як явище має переважно негативні, соціально неприйнятні ознаки. Задля доведення цієї тези застосуємо методологічний підхід до розкриття структури соціальної дії, запропонований Т. Парсонсом, задля висвітлення соціальних позицій бюрократії та бюрократизму в системі публічного управління (рис. 1). Доводиться, що в умовах бюрократії, бюрократизм виступає лише як один із можливих варіантів рольових ситуацій поведінки актора. Актор може діяти за моделлю *раціональної бюрократії*, *авторитарної бюрократії*, *сумлінного* або *користолобного бюрократизму*.

<p><u>Аксіологічна система</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - емоційна відданість; віра в абсолютну значущість порядку як виразу найвищих непорушних цінностей (моральних, естетичних або будь-яких інших); - віра в залежність блага і спасіння від збереження даного порядку; - легітимність гарантується можливістю того, що будь-яке відхилення зустріне в межах певного кола людей загальний і відчутний осуд; - легітимність гарантується можливістю (морального або фізичного) примусу, що здійснюється особливою групою людей. 	<p><u>Соціальна система</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - владні повноваження та відповідальність визначаються посадою, а не персональними якостями; - управлінські рішення базуються виключно на підставі формальних норм і правил; - підходи до управління незмінні в часі; - влада документів над ініціативою; - розподіл відповідальності за рівнями управління, чим вище рівень, тим більша відповідальність; - замкнена система, обмежена комунікація із зовнішнім середовищем.
<p><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; - підкорення тільки об'єктивним (на противагу суб'єктивним вимогам) службовим обов'язкам; - просування на службі згідно з незмінною чиновницькою ієрархією; - праця за контрактом, тобто на основі вільного і відкритого відбору; - наявність професійної кваліфікації, підтверженої «в найбільш раціональному разі» за допомогою певного іспиту або засвідченої дипломом; - оплата за допомогою постійного грошового утримання; - керування на основі формалізованої знеособленості: ідеальний чиновник управляє своєю справою «без поваги до особистості» формально однаково для «кожного». 	<p><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 чи організацій на основі невинуватого, детермінованого суб'єктивними інтересами, іраціонального ускладнення або використання управлінських процедур усупереч їхнім правовим нормам та соціальному призначенню.</p> <p><i>Користолобний бюрократизм</i> – свідоме прагнення за рахунок надмірної формалізації процедур і правил до отримання особистого зиску.</p>

Рис. 1. Бюрократична система в загальній парадигмі соціальної дії за Т. Парсонсом

У роботі теорію автопоезису (Умберто Мотурано) застосовано для з'ясування ролі й місця бюрократизму в сучасних моделях публічного управління. Було висунуто гіпотезу про те, що системи публічного управління, як і будь-які соціальні системи, розвиваються циклічно, відтворюючи або видозмінюючи наявні соціальні патерни. Такими соціальними патернами виступають загальні принципи побудови таких систем, які, з одного боку, є відкритими, а з іншого – закритими, видозмінними і незмінними, залежними і незалежними одночасно. Операційна закритість цих систем зумовлена каузальністю їхньої природи. Якщо дотримувати цієї тези, то теорія раціональної бюрократії М. Вебера, яку було покладено в основу традиційної моделі управління (Old Public Management), відбивається і в наступних моделях, лише видозмінюючи певні патерни. У дисертаційній роботі доводиться теза про те, що бюрократизм є лише своєрідною дією актора (або ситуацією), і така дія/ситуація зумовлена відповідними соціальними патернами. Доведено, що бюрократизм виступає одним із поведінкових проявів актора, і задля реалізації цих проявів мають скластися відповідні передумови (інструментальні, консуматорні, внутрішні та зовнішні), фактори мають інтегруватись у вектор сукупної дії. Необхідні передумови або протоформи нікуди не зникають, вони присутні на латентному рівні (підтримка латентного зразка, за Т. Парсонсом) і за певних обставин складають відповідний каркас соціальної поведінки актора. Сама система соціальних передумов інтегрує дію і, відповідно, акторів, а ніяк не інакше.

На підставі огляду проблемного поля дослідження можемо констатувати таке: 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, у роботі розглянуто генезис бюрократії як явища, виділено її основні позитивні та негативні риси, а також особливості прояву їх на різних історичних етапах (табл. 1).

Таблиця 1

Етапи еволюції розгляду феномену бюрократії

№ з/п	Підходи до визначення бюрократії як суспільно-політичного феномену	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 їхніх інтересів, формалізм, рутинний характер діяльності, перешкоджання розвитку особистості й суспільства

Продовження табл. 1

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 – складник політичної системи суспільства	Т. Парсонс, Д. Істон, Р. Мертон	Сер. XX ст.	Виконання важливих управлін-ських функцій, але інертність, негнучкість, відсутність зв'язку з суспільством
5	Бюрократія – гальмо прогресивного розвитку суспільства, «держави в державі», яка працює виключно на себе	Л. фон Мізес М. Крозьє, У. Нісканен, Г. Таллок, Е. Крюгер та ін.	Кін. XX ст.	Повільність, рутинність, ускладненість процедур прийняття рішень, неефектив-ність, марнотратство, користолюбство

Доведено, що в сучасних умовах позитивні форми публічноуправлінської діяльності цілком доречно асоціювати з категорією «раціональності». Таким чином, раціональність публічного управління в розглянутому аспекті ґрунтується на «соціальності» і можлива лише за умови відповідності тих чи інших форм здійснення і результатів публічноуправлінської діяльності цій «соціальності». Відповідно антиподом раціональності публічного управління і його «соціальності», виступає бюрократизм, якому властиві такі риси, як «іраціональність» і «асоціальність», які за своїм характером суперечать суспільним інтересам і соціальній природі публічного управління. Таким чином, показано, що, на протигагу соціально значущій, раціональній моделі публічноуправлінської діяльності бюрократії, бюрократизм є проявом її асоціальної іраціональності. Як антипод соціально значущої публічноуправлінської діяльності бюрократизм – це перетворена (асоціально-іраціональна) форма управління публічними справами, що знаходить свій прояв завдяки таким негативними прийомом і методам здійснення посадових обов'язків, які характеризуються зневажливо-упередженим ставленням до громадян, свідомою затримкою розгляду їхніх звернень на основі невинного ускладнення процедур вирішення питань і справ, унаслідок якої завдається істотної шкоди правам і законним інтересам громадян. Інакше кажучи, при бюрократизмі відбувається детермінована інтересами чиновників «суб'єктивація» раціональних за формою управлінських процедур, що тягне за собою трансформацію останніх в асоціальний та іраціональний засіб забезпечення власних інтересів чиновників на шкоду правам і законним інтересам громадян.

У **другому розділі** – «Прояви бюрократизму в публічному управлінні: практики запобігання та попередження» – досліджуються організаційно-правові засади запобігання проявам бюрократизму в діяльності органів публічного управління, наводяться результати соціологічного дослідження «Шляхи підвищення ефективності публічного управління в Україні в умовах глобалізації».

Узагальнення практик попередження та протидії бюрократизму в системі публічного управління України дозволило виокремити чотири основних етапи цього процесу. На першому, «радянському» етапі (1917–1991 рр.) в 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 прийняття окремих законів «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією» та Конституції України, якими було проголошено принципово нові засади здійснення публічного управління, засновані на демократизмі, служінні народам 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 ініційоване проведення модернізації системи публічного управління, спрямоване на підвищення ефективності функціонування управлінських структур, якості надання адміністративних та інших послуг, збільшення участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень. Між тим ініційовані згори і непослідовні реформи, не підкріплені процесом децентралізації та зміни адміністративно-територіального устрою, забезпеченням підзвітності та підконтрольності органів публічного управління громадянам, так і залишилися нереалізованими. На останньому етапі – етапі забезпечення відповідності публічної служби України до європейських стандартів, що 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 України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про Національне антикорупційне бюро», «Про запобігання корупції» та ін.). Третій – підвищення якості управління державною службою (Закон України «Про державну службу», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження «Положення про Національне агентство України з питань державної служби»). Четвертий – підвищення якості надання адміністративних послуг (закони 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»). Та попри значну модернізацію організаційно-правових засад боротьби з бюрократизмом реформи публічної служби в Україні не можна вважати завершеними.

З метою визначення особливостей прояву бюрократизму в системі публічного управління України в роботі наведено результати соціологічного дослідження, що

проводилося в період з 4 вересня по 13 жовтня 2017 р. інформаційно-аналітичним відділом спільно з кафедрою політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Дослідження проводилося шляхом експертного опитування. Як експерти виступали працівники центральних і 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. Як показують результати дослідження, органи публічної служби, і найбільше органи виконавчої влади, і сьогодні багато в чому 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 (табл. 2).

Таблиця 2

Наявні та бажані характеристики органів виконавчої влади за оцінками їхніх працівників (у % до опитаних у цій групі, наведено характеристики, у яких різниця між наявною та бажаною характеристиками складає більше 25 %)

№ з/п	Характеристика	% осіб, які зазначають, що ця характеристика притаманна їх організації	% осіб, які зазначають, що ця характеристика має бути притаманна їх організації	Різниця між наявною та бажаною ознаками
1.	Оплата залежно від якості роботи, що виконується	26,3	81	54,7
2.	Зорієнтованість на задоволення потреб та інтересів громади	31,3	83	51,7
3.	Постійна підтримка і розвиток зв'язку з населенням	31,6	83	51,4
4.	Мотивування і надихання працівників на ефективну працю	38,4	88	49,6
5.	Активне використання у процесі діяльності ІКТ*, зокрема електронного документообігу	47,5	92	44,5
6.	Залучення громадських організацій до процесу прийняття управлінських рішень	13,3	45	31,7
7.	Децентралізована система прийняття рішень	20,2	51,5	31,3
8.	Наявність гнучкої організаційної структури	40,4	69	28,6
9.	Абсолютна прозорість діяльності	48,5	74	25,5

*ІКТ – інформаційно-комунікаційні технології.

Зазначені недоліки можна побачити і в оцінках експертів безпосередніх ознак органів публічного управління їхніх міст, районів. Наприклад, 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.

Узагальнені підходи, які покладено в основу протидії бюрократизму в Західній Європі. Основою цих заходів стала раціоналізація бюрократії, підпорядкування її професійній діяльності, інтересам громадян і громадянського суспільства. Результатом цих заходів стала раціоналізація апарату публічного управління та підвищення соціальної ефективності діяльності органів публічної влади. Між тим процес протидії та запобігання проявам бюрократизму триває й до сьогодні.

У **третьому розділі** – *«Перспективні напрями дебіюрократизації та раціоналізації публічного управління в Україні»* – визначаються стратегічні напрями раціоналізації бюрократичної діяльності, наводяться заходи щодо підвищення ефективності публічного управління, установлюються особливості протидії бюрократизму в умовах розвитку інформаційного суспільства в Україні.

У роботі показано, що теоретичною основою оновлення бюрократичної діяльності є теорія раціонального вибору, що базується, у свою чергу, на принципі індивідуальної раціональності. Індивідуальна раціональність полягає у визнанні раціональності індивідуального вибору людини за умов усвідомленості нею своїх цілей і добровільності її вчинків. 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 діяльності. 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. Згідно з таким підходом, сам процес наймання працівників органів публічного управління має відбуватися з урахуванням необхідних на певний момент і для певної посади навичок і якостей. При цьому необхідні для державних службовців особистісні якості відображено в спеціальній системі вимог. Серед цих якостей особливе значення мають такі особисті якості, як справедливість, неупередженість, вміння визначати цілі й завдання, стратегічне мислення, вміння мотивувати підлеглих, здатність до саморозвитку, орієнтація на надання послуг тощо. 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 повинно бути засновано на принципі розв'язання проблем суб'єктами, якнайближче знайомими з соціальною реальністю. Проблема розглядається на тому рівні, де вона виникає, уникаючи втручання в цей процес іззовні. І певною мірою це перетинається з поширеним в європейській практиці принципом субсидіарності публічного управління.

Зазначено, що в розвинених європейських країнах упродовж останніх 20–30 років спостерігається процес децентралізації державного управління та

поступового витіснення цього інституту зі сфери регіонального і місцевого розвитку, де з'являються нові (наддержавні, корпоративні, місцеві, громадські) центри впливу, здатні здійснювати ефективний контроль і керувати певними сферами соціального простору. Зазначений процес спирається на розуміння необхідності зниження ролі державної бюрократії у прийнятті управлінських рішень, що стосуються будь-якої сфери регіонального або місцевого розвитку. При цьому він передбачає розвиток інституту *саморегульованих професійних установ*, що являють собою некомерційні організації, створені певним професійним співтовариством з метою захисту своїх інтересів, формування стандартів і правил професійної діяльності в певній сфері, а також контролю дотримання їх. Таким саморегульованим експертним організаціям і в Україні може бути передано низку регуляторних повноважень, які сьогодні виконуються управліннями та департаментами місцевих державних адміністрацій. У стратегічній перспективі це могло б, окрім іншого, 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 містить у собі заохочення ініціатив, які передбачають колективне управління справами (меценатство, волонтерство, створення асоціацій). Держава регулює відносини між такими суб'єктами, делегує їм повноваження щодо розв'язання публічних проблем. У такий спосіб підтримується колективна (партнерська) діяльність, що сприяє згуртуванню громадян навколо спільних цілей. Держава при цьому пропонує всім акторам рівну підтримку, сприяючи, таким чином, гомогенізації управлінського простору. Установлення таких відносин з різноманітними суб'єктами публічного управління зумовлює необхідність формування нових підходів до адміністративної етики працівників органів публічного управління.

Виходячи з вимог щодо раціоналізації бюрократичної діяльності, доцільно 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 зіставлення цілей і засобів їхнього досягнення; раціональне використання ресурсів, економія бюджетних коштів; намагання задовольнити потреби громадян; чітке й оперативне виконання поставлених завдань; вміння налагодити рівноправні партнерські відносини як із колегами, так і зі сторонніми громадянами і організаціями.

Особливе значення в цьому переліку має вміння налагодження комунікативної взаємодії з іншими суб'єктами публічної політики. Показано, що поведінка чиновника та його особистісні професійні якості формуються на основі трьох складників: по-перше, з огляду на його первинну соціалізацію (сім'я школа тощо) – на основі їх формуються, як правило, особисті інтереси; по-друге, з огляду на вторинну соціалізацію (професійне оточення) – на основі їх формуються корпоративні інтереси; по-третє, ураховуючи професійні (кваліфікаційні вимоги), під які кожен чиновник вимушений підлаштувати 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.

Показано, що в сучасних умовах потреба в бюрократії ще існує, між тим вона має істотно змінювати свої риси, зокрема і в етичній сфері. Коріння бюрократизму – зловживання службовим становищем і формальний підхід до своїх обов'язків – може бути подолано під впливом як внутрішнього (організаційного), так і зовнішнього середовища (завдяки наданню громадськості та професійним організаціям (спілкам) прав щодо участі у розробленні публічної політики та контролі над її реалізацією. Крім того, необхідне створення такої нормативно-правової бази, коли соціальна ефективна діяльність стане вигідніша за тяганину та формалізацію. Одним з елементів такої бази мають стати відповідні етичні кодекси «раціонального бюрократа», що будуть стимулювати творчий підхід до справи та інноваційні процеси. Зasadничі принципи такого кодексу наведено 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». Таким чином, оновлення публічного управління, передбачає його перетворення, з одного боку, на раціональну (грамотно і чітко організовану), з іншого – на ефективну діяльність, а також на діяльність, що реалізується за участі широкого кола суб'єктів, що вимагає від чиновників оволодіння новою «раціональною етикою» та новими ІКТ.

Також зазначено, що в українських реаліях, неефективність публічного управління зумовлено неправильним визначенням цілей організації і засобів досягнення їх, у неприпустимій підміні мети засобами і другорядними завданнями, а також підміні головної мети локальною. Вирішенню цих проблем повинні сприяти зміни в Законі України «Про державну службу» за таким напрямом: визначити головні цілі діяльності різних рівнів управління та категорій державних службовців. У додатках до Закону можна запропонувати варіант дерева цілей, яке повинне включати набір цілей різних управлінських рівнів та 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 службовим просуванням.

Для оцінювання ефективності функціонування органів публічного управління доцільно використовувати комплексний показник, що включає низку складників: *організаційну ефективність*, яку можна виміряти як співвідношенню кількості та якості виконуваних організацією завдань (реалізації, проектів, програм та ін.); *адміністративну ефективність*, що віддзеркалює якість публічних послуг, які надаються організацією; *економічну ефективність*, вимірювану за допомогою показників економічного розвитку відповідної території, причому значення цього показника тісно пов'язано з

оцінкою політики, проваджуваної у сфері регулювання економічних процесів (тарифи і ціни, якість фінансового контролю та ін.); *соціальну ефективність*, вимірювану за низкою показників, зокрема за рівнями довіри до органу влади, задоволеності громадян його діяльністю; *комунікативну ефективність*, що може оцінюватися на основі кількості та якості участі громадян у прийнятті (коригуванні) управлінських рішень.

Доводиться, що в 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: розвитку конкуренції серед самих працівників органів публічного управління; максимального унеможливлення застосування чиновниками особистого розсуду під час прийняття управлінських рішень; зміни підходів до мотивації працівників органів публічного управління, зокрема без забезпечення переходу до системи оплати праці за результатами (колективними та індивідуальними); впровадження в діяльність органів публічного управління сучасних ІКТ і розвитку електронного урядування.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження було вирішено важливе наукове завдання, пов'язане з теоретичним обґрунтуванням феномену бюрократизму, а також визначенням практичних заходів щодо запобігання йому в сучасних умовах. При цьому було отримано такі основні наукові результати:

1. Доведено, що бюрократизм – явище глибоко історичне, складне за своїми сутнісними властивостями і різноманітне за своїми зовнішніми проявами. Це відповідним чином відбивається на рівні його наукового пізнання, який на сучасному етапі характеризується різноманіттям підходів і неоднозначністю трактувань бюрократизму в системі наукового пізнання. Узагальнено, що еволюція наукової думки щодо дослідження феномену бюрократії пройшла п'ять основних етапів, і на першому з цих етапів (початок ХІХ ст.) бюрократію розглядалося ідеалістично, як носія загального інтересу; на другому (середина – кін. ХІХ ст.) – сприймалося як ворога свободи і демократії; на третьому етапі (на початку ХХ ст.) її почали розглядати як найбільш раціональну форму управління, ефективний інструмент виконання політичних рішень; на четвертому (середина ХХ ст.) – як важливий складник політичної системи суспільства, якій, зокрема, властива інертність та негнучкість; на п'ятому етапі (наприкінці ХХ ст.) її почали визнавати гальмом прогресивного розвитку суспільства; на шостому (початок ХХІ ст.) – однією з найбільш ефективних форм управління в умовах активного розвитку інформаційного суспільства. При цьому дослідження історіографії наукових ідей, що відносяться до проблеми бюрократії та бюрократизму, дозволило виділити два основних теоретичних підходи щодо його дослідження – негативно-критичний і

позитивно-раціоналістичний. Перший підхід характеризується вкрай негативним ставленням до бюрократії, вбачає в ній гальмо щодо суспільного розвитку. Другий – ідеалізацією бюрократії як єдиного і раціонального апарату управління. У межах цих підходів виділяються різні трактування бюрократизму. Представники першого підходу (починаючи з А. Де Токвіля, К. Маркса і закінчуючи представниками сучасної гуманітарної науки, зокрема Л. фон Мізесом, М. Крозьє, У. Нісканеном, Г. Таллоком, Е. Крюгером та ін.), даючи явно негативну характеристику і критично відображаючи негативні сторони бюрократичної діяльності апарату управління, прагнули знайти можливі шляхи та способи його вдосконалення й подолання бюрократичних проявів. Представники позитивно-раціоналістичного підходу (Г. Гегель, М. Вебер і його послідовники), вбачаючи раціоналізм бюрократії в соціальній зумовленості його природи, ідеалізували її позитивні сторони, визнаючи її не тільки єдиним засобом здійснення соціальної функції, а й ідеалом етичної досконалості та «чесноти». Однак головне, що об'єднує обидва ці напрями наукової думки – це прагнення раціоналізувати та оптимізувати діяльність бюрократичного апарату управління з позицій інтересів суспільства.

2. Визначено, що феномен бюрократизму багато в чому детермінується монопольним функціонуванням держави і особливим у зв'язку з цим становищем бюрократії, що детермінує публічно-управлінський процес. При цьому сам бюрократизм перебуває в «генетичному» взаємозв'язку з функціонуванням бюрократії, є негативним наслідком її діяльності, пов'язаним з ігноруванням соціальних цілей та природи публічного управління, а також спотворенням (доведенням до абсурду) раціональної сутності управлінської діяльності. Саме такий зв'язок віддзеркалює термін «бюрократизм», природа і значення якого, з одного боку, етимологічно походять від терміна «бюрократія», з іншого – зумовлені необхідністю відобразити негативне явище – функціонування бюрократії у вигляді сукупності проявів її асоціальної та нерациональної поведінки. Відповідно до цих міркувань, бюрократизм у дослідженні подано як асоціально-іраціональну форму публічно-управлінської діяльності, що проявляється в завідомо неправомірному перешкоджанні реалізації прав і законних інтересів громадян чи організацій на основі невинуватого, детермінованого суб'єктивними інтересами, іраціонального ускладнення, або використанні управлінських процедур усупереч їхнім правовим нормам та соціальному призначенню, або здійсненні завідомо неналежних управлінських дій (бездіяльності), що спричиняють порушення прав і законних інтересів громадян і організацій. Поняття бюрократизму в такому разі виступає своєрідним засобом узагальнення – «сумарним знаменником» різноманіття асоціально-іраціональних форм (способів) публічно-управлінської діяльності бюрократії, що відхиляються від соціально значущої, раціональної моделі її функціонування. Серед них найбільш вираженими є «формалізм», «канцелярщина», «бездушність», «адміністративне свавілля», «тяганина» тощо. З точки зору «технології» бюрократизму, зазначені

прояви бюрократичної діяльності становлять сукупність засобів щодо забезпечення особистих та корпоративних інтересів. Водночас ці форми бюрократичної діяльності дискредитують легітимну владу і завдають шкоди не тільки особистим і суспільним інтересам, а й інтересам держави в цілому. Усе це вкрай негативно характеризує якісну визначеність феномену бюрократизму як соціально шкідливого або суспільно небезпечного діяння бюрократії.

3. На підставі проведеного соціологічного дослідження визначено основні проблеми, що стримують розвиток системи публічного управління в Україні, її наближення до європейських стандартів, зокрема на регіональному та місцевому рівнях. До таких віднесено: централізацію, бюрократизацію та політизацію, закритість системи публічного управління, низький рівень оплати праці чиновників, її невідповідність до результатів їхньої роботи; відсутність налагодженої взаємодії з громадянами та їхнього залучення до управління публічними справами. При цьому в багатьох працівників органів публічного управління незадоволеними є потреби в оволодінні сучасними інформаційно-комунікаційними технологіями.

Визначено, що подолання бюрократизму в системі публічного управління України зумовлює необхідність її (системи) оновлення, що, у свою чергу, передбачає її перетворення, з одного боку, на раціональну (грамотно і чітко організовану), з іншого – на ефективну діяльність, а також на діяльність, що реалізується за участі широкого кола суб'єктів. Останнє вимагає від чиновників оволодіння новою «раціональною етикою» та новими інформаційно-комунікаційними технологіями, зокрема в царині електронного урядування.

4. Доведено, що для оцінювання ефективності діяльності органів публічного управління доцільно використовувати комплексний показник, що містить низку складників: організаційну ефективність, яку можна виміряти за співвідношенням кількості та якості виконуваних організацією завдань; адміністративну ефективність, що віддзеркалює якість публічних послуг, які надаються організацією; економічну ефективність, вимірювану за допомогою показників економічного розвитку відповідної території; соціальну ефективність, вимірювану, зокрема, за рівнями довіри до органу влади, задоволеності громадян його діяльністю; комунікативну ефективність, що визначається на основі кількості та якості участі громадян в управлінні публічними справами.

5. Показано, що раціоналізація бюрократичної діяльності передбачає формування у працівників органів публічного управління 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 зіставлення цілей і засобів їхнього досягнення; раціональне використання ресурсів, економія бюджетних коштів; намагання задовольнити потреби громадян; чітке й оперативне виконання поставлених завдань; уміння налагодити рівноправні

партнерські відносини як із колегами по роботі, так і зі сторонніми громадянами й організаціями.

Доведено, що основними заходами для підвищення ефективності органів публічного управління в Україні є: сприяння розвитку проектної діяльності й розвиток конкуренції в публічному секторі (організаційна ефективність); забезпечення підвищення якості публічних послуг, зокрема через розвиток електронного урядування й упровадження клієнтоорієнтованого підходу (адміністративна ефективність); націленість органів публічного управління на розв'язання соціальних проблем (соціальна ефективність); забезпечення бюджетного фінансування органів публічного управління з урахуванням особливостей використання коштів, наданих раніше, а також рівня досягнення встановлених показників економічного розвитку території (економічна ефективність); формування мережі формальних та неформальних комунікативних інститутів (комунікативна ефективність).

Установлено, що підвищення ефективності діяльності окремих працівників органів публічного управління передбачає: розвиток внутрішньої конкуренції серед них; максимальне унеможливлення застосування ними особистого розсуду під час прийняття управлінських рішень; забезпечення переходу до системи оплати праці за результатами; упровадження в діяльність органів публічного управління сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, оновлення бази комп'ютерної та організаційної техніки, сприяння подальшому розвитку е-урядування, електронного документообігу та електронної демократії, забезпечення повної прозорості роботи органів публічного управління, а також задоволення потреб державних службовців у навчанні, зокрема щодо використання сучасних інформаційних технологій, інтернет-ресурсів та інтернет-продуктів.

Реалізація зазначених заходів сприятиме не тільки подоланню проявів бюрократизму в системі публічного управління України, а й підвищить її престиж та ефективність діяльності органів публічного управління загалом.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Грабар Н. Шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. № 1 (47). С. 33–39.

2. Грабар Н., Грибко О. Система надання адміністративних послуг населенню в Україні: підвищення якості послуг в нових реаліях // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 3 (30). С. 52–58.

3. Грабар Н. Теорія раціональної бюрократії М. Вебера як архетип сучасної моделі публічного управління // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. Вип. 3 (54). С. 37–43.

4. Грабар Н. Бюрократія як суспільно-політичний феномен: генезис теорії та можливості інтерпретації в сучасних державноуправлінських практиках // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2017. № 3. С. 16–24.

5. Грабар Н. Світові практики протидії бюрократизму: досвід для України // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. № 2 (52). С. 185–195.

6. Грабар Н. Мировой опыт преодоления бюрократизма в публичном управлении и возможности его использования в Украине // Власть и общество : науч. журн. Тбилиси : Изд-во Грузин. техн. ун-та, 2018. № 4. С. 25–35.

7. Грабар Н. Напрями раціоналізації бюрократичної діяльності в Україні // Інтернаука : міжнар. наук. журн. 2018. № 21. С. 10–16.

8. Грабар Н., Кузнецов А. Аксіологічні виміри бюрократизму: теоретико-методологічний аспект // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. Вип. 1 (64). С. 50–62.

Особистий внесок автора: обґрунтовано на теоретико-методологічному рівні розмежування понять «бюрократія» та «бюрократизм».

Друковані тези, доповіді та інші матеріали наукових конференцій, конгресів, симпозіумів, семінарів, шкіл тощо

9. Грабар Н. Адміністративна послуга як складова державного управління // Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. – С. 189–191.

10. Грабар Н. Пріоритетні напрями підвищення якості надання адміністративних послуг на місцевому рівні в Україні // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи : матеріали наук.-практ. конф. URL : <http://www.kbuara/e-book/conf/2015-1/index.html>.

11. Грабар Н. Перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців в Японії: досвід для України // Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України : матеріали наук.-практ. конф. Київ : НАДУ, 2015. С. 122–123.

12. Грабар Н. Щодо поняття бюрократія та бюрократизм в державно-управлінській науці // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи : матеріали наук.-практ. конф. URL : <http://www.kbuara/e-book/conf/2015-1/index.html>.

13. Грабар Н. Публічне управління в контексті основних положень теорії раціональної бюрократії М. Вебера // Розвиток професійних компетентностей державних службовців: комунікативний аспект : матеріали наук.-практ. конф. Київ : НАДУ, 2016. С. 15–16.

14. Грабар Н. Феномен бюрократії в теорії і практиці публічного управління // Ноосферна парадигма в публічному управлінні: теорія, сучасність : матеріали

наук.-практ. конф., 15 берез. 2017 р. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. С. 85–87.

15. Грабар Н. Правові аспекти подолання бюрократизму в системі публічного управління України // Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 26 трав. 2017 р. Київ : НАДУ, 2017. С. 77–79.

АНОТАЦІЯ

Грабар Н. С. Феномен бюрократизму в умовах становлення системи публічного управління в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Харків, 2019.

У дисертації доводиться, що бюрократизм – явище глибоко історичне, складне за своїми сутнісними властивостями й різноманітне за своїми зовнішніми проявами. Це відповідним чином відбивається на рівні його наукового пізнання, який на сучасному етапі характеризується різноманіттям підходів і неоднозначністю трактувань бюрократизму в системі наукового пізнання.

Виявлено, що феномен бюрократизму багато в чому детермінується монопольним функціонуванням держави і особливим у зв'язку з цим становищем бюрократії, що детермінує публічно-управлінський процес. При цьому сам бюрократизм перебуває в «генетичному» взаємозв'язку з функціонуванням бюрократії, є негативним наслідком її діяльності, пов'язаним з ігноруванням соціальних цілей та природи публічного управління, а також спотворенням (доведенням до абсурду) раціональної сутності управлінської діяльності. Саме такий зв'язок віддзеркалює термін «бюрократизм», природа і значення якого, з одного боку, етимологічно походять від терміна «бюрократія», з іншого – зумовлені необхідністю відобразити негативне явище – функціонування бюрократії у вигляді сукупності проявів її асоціальної та нерациональної поведінки.

Ключові слова: бюрократія, бюрократизм, дебіюкратизація, раціональна та ірраціональна поведінка, розвиток системи публічного управління, раціоналізація публічного управління, реформування публічного управління, ефективність публічного управління, адміністративна діяльність.

SUMMARY

Grabar N.S. Phenomenon of Bureaucracy under Formation of Public Administration System in Ukraine. – A qualifying scientific work as a manuscript.

A Ph.D. thesis in Public Administration, speciality 25.00.01 – Theory and History of Public Administration. - Kharkiv Regional Institute of Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv, 2019.

The thesis proves that bureaucratism is a phenomenon which goes far back into the history, is complex as regards its essential properties, and diverse by its external manifestation. This has a relevant impact on the level of its scientific cognition which is presently characterized by a diversity of approaches to bureaucratism and ambiguity of interpreting it in the scientific cognition system.

It has been found that the phenomenon of bureaucratism is largely determined by the monopolistic functioning of the state and, consequently, a special position of the bureaucracy, which influences the public administrative process. Concurrently, bureaucratism is in a “genetic” interconnection with the functioning of the bureaucracy, being the negative outcome of its activity issuing from disregard of social goals and the very nature of public administration, as well as from perversion (reduction to absurdity) of the rational core of administrative activity. It is this kind of connection that describes the term of ‘bureaucratism’, the nature and meaning of which, on the one hand, derives etymologically from the term of ‘bureaucracy’, and on the other hand, is stipulated by the need to describe the negative phenomenon – the functioning of the bureaucracy in the form of an entirety of its asocial manifestations and irrational behavior.

The work substantiates an idea that the main measures to raise the efficiency of public authorities in Ukraine are as follows: promoting the development of project activities and encouraging competition within the public sector (organizational efficiency); ensuring the improvement of public services quality, in particular, due to advancement of e-governance and introduction of the client-oriented approach (administrative efficiency); public authorities’ commitment to solution of social problems (social efficiency); provision of budget financing of public authorities, taking into account the specificity of using the earlier provided funds and the level of achievement of the preset indices of the economic development of territories (economic efficiency); formation of a network of formal and informal communicative institutions (communicative efficiency).

Keywords: bureaucracy, bureaucratism, de-bureaucratization, rational and irrational behavior, development of public administration system, rationalization of public administration, public administration reform, public administration efficiency, administrative activity.

Відповідальний за випуск Кузнецов Андрій Олегович

Підписано до друку 21.02.2019 р. Формат 60*90^{1/16}. Папір офсетний.

Друк лазерний. Обл.-вид. арк. 1,9. Наклад 120 прим. Зам. №46/20-04.
Віддруковано з оригінал-макета в типографії ПП «Стиль-Іздат».
61058, м. Харків, вул. Тринклера, 2, 1-й корпус, поверх 2, кімн. 19;
тел. (057) 758-0108.
електронна адреса: stil-izdat@ukr.net