

# ЗАХІДНІ ТЕОРІЇ БЮРОКРАТІЇ

Персонал установ державного управління, як би його не називали, – адміністратори, апаратники, бюрократи, чиновники, службовці, урядовці – в його функціональному призначенні та морально-етичному обличчі здавна осмислювався в поняттях існуючих підходів до пізнання соціальної дійсності: релігії, науки, мистецтва. Думки на цю тему можна зустріти в Святому Письмі християн та іудеїв – Виблії. Адміністрацію досліджують представники різних галузей знання, на цю тему пишуть письменники і публіцисти, творять митці театру та кіно. Звичайно, задумуються над своїм статусом і суспільною місією самі суб'єкти управління: державні діячі, політичні та кар'єрні чиновники різних рівнів.

Перелік класиків наукового і художнього висвітлення даної теми: економістів і соціологів Джона Стюарта Мілля (1806-1873), Макса Ве-

бера (1864-1920), Гаetano Моска (1858-1941), Мілована Джіласа (1911-1995); письменників і публіцистів Оноре де Бальзака (1799-1850), Чарльза Діккенса (1812-1870), М.В. Гоголя (1809-1852), О.Д. Градовського (1841-1889) далеко не вичерпує коло осіб, чий колосальний інтелектуальний, творчий потенціал був затрачений на осмислення процесів і проблем управління. В ряду цих імен на особливу увагу заслуговує Олександр Дмитрович Градовський – українець за походженням, випускник Харківського університету, автор капітальних праць «Начала русского государственного права», «Государственное право важнейших европейских держав» та багатьох інших, видатний учений і талановитий публіцист. Він привніс у науку державного управління ідеї високої моралі, гуманізму, дотримання прав людини, поваги до особистості.

## Трохи історії

Термін *бюрократія* не має аналога в українській мові в силу того, що в період формування централізованих національних держав у Західній Європі в XV-XVII ст. в Україні ще були відсутні соціально-політичні умови для бюрократичної діяльності. В період козацького самоврядування не було потреби в такому персоналі органів влади та управління, котрий діяв би бюрократичним чином. В основу громадянського ладу України в козацьку епоху була покладена самоправна демократична військова організація Запорозької Січі, де більшість із старшин висунулася з рядових козаків, а всі адміністративні посади («уряди») заміщувалися через вибори. В гетьманщині старшина ділилася на генеральну, полкову і сотенну, в Запорозькій Січі – на кошову, курінну, паланкову. В козаччині, особливо січовій, не міг створитися численний професійний управлінський апарат, оскільки, скажімо, кошовий отаман

сьогодні мав майже необмежену владу в поході, а назавтра, скинутий із посади, – простим козаком разом з іншими тягнув невід.

У сучасних поняттях запорозький уряд – кіш – формувався за змішаним принципом, що поєднував елементи *мерітократії*, тобто передбачав врахування особистих заслуг кандидатів у старшину, з елементами *охлакратії* – влади натовпу, коли мінливе в своїх настроях товариство в будь-який момент могло позбутися навіть достойного посадовця, що став невгодним. У козацький період історії в Україні так і не склалася бюрократія як відокремлена суспільна верства професійних урядовців. Пізніше, в дожовтневий і радянський періоди імперське чиновництво надолужило упущене, розвинувши найгірші взірці бюрократизму.

У своїх класичних формах бюрократія виникла в країнах Західної Європи паралельно з посиленням державної влади. В процесі політичного

протиборства з феодальною аристократією центральній владі в союзі з буржуазією потрібна була окрема адміністративна каста лояльних урядовців незалежно від їх станового чи регіонального походження.

Наприклад, в історії Франції неозначну роль людей, яких можна вважати бюрократами, демонструє діяльність так званих *легістів*. Легістами називали середньовічних юристів, які починаючи з XIII ст. займають адміністративні й судові посади на королівській службі, поступово витісняючи дворян. Легісти поклали початок традиціям національної державної служби, які не змогла зруйнувати навіть Велика Французька революція. Вони виконали свою місію у політичному і юридичному об'єднанні країни в епоху напруженої боротьби королівської влади з феодалами. В часи, коли державну посаду сприймали як власність, бо її купували й продавали, передавали у спадщину, легісти вирізнялися своїм професіоналізмом. Саме легісти подали ідею адміністративної централізації – системи, якої у Франції дотримуються донині.

Разом із тим, заслуги легістів у становленні французької державності не затіняють суперечливих і негативних рис їхньої діяльності. Так, підпорядкувавши країну єдиному королівському праву, легісти сприяли зміцненню абсолютизму. Маючи глибокі юридичні знання, вони володіли мистецтвом казуїстичної інтерпретації законів. Викорінюючи феодальні звичаї та протиставляючи світське право церковному (канонічному), легісти не гребували у виборі засобів, що підтверджує, зокрема, їх роль у процесі протирицарів-тамплієрів (1307–1311), який вони вели з метою заволодіння багатствами ордена. Нарешті легісти мали родову ознаку бюрократії – корпоративну єдність.

Якщо французькі легісти були асоціацією професіоналів на службі у королів, то в Німеччині *камералісти* створили вже справжню наукову школу державної адміністрації. Камералісти, найбільш відомими серед яких є Мельхіор Оссе (1505–1556), Іоганн Бехер (1635–1682), Людвіг Секенедорф (Адам Сміт камералістики) (1626–1692), Іоганн Юсті (1717–1771),

Жозеф Зонненфельс (1732–1817), домінували в німецькій суспільній думці та політичній філософії з середини XV до кінця XVIII ст. Під назвою *камералістика* (нім. *Kameralwissenschaft*, англ. *Cameralistics*) поступово викристалізувалася наука про державне господарство, система знань про мистецтво управління державною власністю та збирання доходів. Назва походить від латинського терміна *cameralia*, що означало сукупність доменів і регалій, податків, мита, штрафів, а також палат (установ), які управляли маєтностями та завідували доходами.

«Камералізм, – писав відомий американський соціолог Альбїон Смолл (1854–1926), – являв собою адміністративну технологію. Його методи не були пристосовані для дослідження абстрактних принципів багатства в дусі Сміта ... Камералізм – теорія управління природними ресурсами і людськими здібностями з найбільшою вигодою для правителя, в інтересах якого здійснювався менеджмент. Технологічні узагальнення камералізму простягалися від найпростіших правил ощадливості до ретельно розроблених виробничих, комерційних і політичних принципів» [1]. Якщо в цьому пасажі замінити термін «правитель» на слово «державна», то по суті зникне архаїчний політичний провінціалізм німецьких камералістів, а щодо їхніх економічних постулатів, то вони і нині є цілком сучасними. Не випадково цитованій фундаментальній монографії про камералістів Смолл дав підзаголовок «Піонери німецької соціальної держави», – адже слово «піонер» (за назвою перших переселенців на американський континент) звучить для американця як вища похвала, означаючи репутацію першопроходця, новатора, зачинателя. Камералісти були бюрократами у вищому і кращому розумінні цього слова, а відблиск ідей, плоди їхньої виучки донині відчуються в німецькому державному порядку.

Варто нагадати, що на Заході норми поведінки представників державного апарату склалися під сильним впливом релігійних догм, особливо з боку протестантизму. Так, Жан Кальвін (1509–1564) – один із діячів Реформації – навіть закликав чиновників

низового рівня в деяких випадках чинити опір органам влади і захищати від них народ. Невідомий французький автор у трактаті «*Vindiciae contra tyrannos*» (лат. «Захист свободи проти тиранів»), опублікованому в 1579 р., висловлюється за те, що народ у захисті своїх прав має діяти не сам, а через державних, місцевих і муніципальних чиновників [2]. До речі, ця думка співзвучна з кальвіністичною теорією.

Історики західного політичного напрямку відводять роль одного з перших дослідників соціальних прикмет бюрократичних функціонерів англійському державному діячу Джорджу Савілю (Savile) маркізу Галіфаксу (1630–1695). В есе «Природа пристосованця» (1688 р.) він стверджував, що дуже мало таких засад, якщо вони взагалі є, які забезпечують добре управління. Останнє, як уявляв собі Дж. Савіль, має вульгарний характер, зводиться до всіляких вивертів; у ньому навряд чи знайдеш щось інше, крім лицемірства і фальші. Разом із тим, той же Дж. Савіль погоджувався, що якість урядування залежить від мудрості й доброї волі осіб, на клопіт яких доручене управління, що люди при владі – панівний клас, розумний і активний [3]. От із такою суперечливо роздвоєною атестацією вступила на історичну арену бюрократія буржуазної епохи.

Уже в XIX ст. державні функції розширилися, а задачі управління примножилися й ускладнилися до такої міри, що урядові структури усвідомлюють себе організаційно-адміністративним центром усього державного життя. Тоді і настала зоряна година бюрократії, котра щосили реалізує прерогативи свого становища. В кінцевому підсумку бюрократія західних країн сформувалася під знаком суспільних цінностей індивідуальної свободи, приватної ініціативи, ефективної держави. Та навіть за цих умов не уникла звинувачень у бездумності, інертності, безгосподарності.

#### Феноменологія і теорія бюрократії

У 1789 р. – рік початку Великої Французької революції – французька Академія визначила бюрократію як

«владу та вплив керівників і персоналу державних установ» [4]. Згідно з «Британською енциклопедією», бюрократія – професійна сукупність державних службовців, організована за ознакою пірамідальної ієрархії та функціонуюча за уніфікованими правилами і процедурами. В цих рафіновано академічних дефініціях ще важко роздивитися родимі плями бюрократизму: синдикалізм, формалізм, канцеляризм.

Родоначальником сучасної теорії бюрократії вважають німецького соціолога та економіста *Макса Вебера* (1864–1920). За Вебером, діяльність бюрократії характеризують: формалізовані правила роботи; чітка функціональна спеціалізація; пріоритет влади установи, а не особи; ведення офіційного діловодства. Вебер – один із небагатьох, хто сказав про бюрократію добре слово, навіть ідеалізував її. Найбільш важливою перевагою бюрократії Вебер вважав компетенцію на основі знань. За Вебером, ефективна діяльність державного управлінського апарату – необхідна умова раціональної організації суспільної та економічної дійсності взагалі.

Одна з фундаментальних ознак ідеальної бюрократії – високий ступінь поділу праці та спеціалізація компетенцій, що досягається шляхом точно визначених посадових обов'язків та відповідальності. Для бюрократичної організації властиві знеособлені формальними правилами відносини між її членами, між начальником і підлеглим. Якщо в феодальному суспільстві дані відносини мали освячений традицією характер станової супідрядності, то для бюрократичної установи капіталістичної епохи легітимація адміністративних повноважень опирається на обов'язковий для всіх і тим самим імперсональний закон. Ідеальний державний службовець лояльний своєму відомству, а не власне особі, котра обіймає посаду міністра.

Традиційна доктрина управління передбачає ієрархію зверху донизу, що повторюється в усіх ланках певної організаційної структури. Взірцем найбільш ефективної, тобто короткої, адміністративної низки підпорядкованості вважають римо-католицьку церкву, яка має всього п'ять владних

рівнів від папи до рядового священика. Для порівняння: в Державній податковій адміністрації України їх десять – від головного державного радника податкової служби до інспектора податкової служби III рангу.

Що стосується кожного з функціонерів державної установи зокрема, то підставою для його працевлаштування мають бути формальні ознаки його кваліфікації (диплом, вчена ступінь, рекомендації), що засвідчують рівень знань і професійну придатність виконувати певні службові обов'язки. В ідеалі, за Вебером, виключається підбір кадрів з врахуванням політичних переконань, сімейного стану, національності, віросповідання, статі, що не завжди відповідає реаліям навіть у демократичних правових державах Заходу. Статус державного службовця передбачає довготермінову зайнятість, що створює можливість кар'єрного просування по службі на підставі трудового стажу і особистих заслуг. Оплата залежить не стільки від продуктивності праці, виміряти яку – проблема, скільки від чину в таблиці про ранги.

Сформульовані Вебером класичні ознаки бюрократії та вимоги до «ідеального» адміністратора ще не означають, що вони реалізуються в усіх конкретних випадках. Але дані положення, викладені в роботі Вебера «Теорія соціальної та економічної організації» (1924 р.), демонструють силу і значення теоретичного мислення. Адже більшість із розглянутих постулатів увійшли до адміністративних кодексів або відображені в посадових та відомчих інструкціях. Сучасні системи державного управління в країнах Заходу в концептуально-догматичному плані дуже близькі до теоретичних ідеалів і поведінкових імперативів, передбачених Максом Вебером.

Погляди Вебера мають характер *структурно-функціональної теорії*, котра орієнтує вчення про бюрократію на такі питання як функціональний поділ праці; структура адміністративної ієрархії; індивідуальна роль кожного та правила внутрішніх взаємовідносин між членами організації. Проте для Вебера і його послідовників залишаються осторонь питання анта-

гоністичних, у всякому разі не співпадаючих, особистих цінностей та індивідуальних інтересів, що властиво всім людським колективам.

Американський соціолог *Мелвін Дальтон* у роботі «Люди, які управляють» («Men who Manage», 1959 р.) на базі емпіричних спостережень започаткував *теорію конфліктності* (conflict theories). Згідно з останньою організацією розчленовані на окремі консолідовані за спільними інтересами групи, між якими точиться постійна боротьба за владу, вплив і більшу частку вигід навіть за рахунок організації в цілому. Щоправда, подібна міжусобиця має, як правило, приховані форми і старанно замаскована таким чином, щоб імітувати видимість єдності в реалізації цілей організації.

Теоретична презумпція внутрішніх конфліктів у державних установах із приводу різниці інтересів і розподілу владних повноважень значною мірою зобов'язана дослідженню французького соціолога *Міхеля Крозьєра* (Crozier) «Феномен бюрократії» (1963 р.). За Крозьєром, суспільство складається з взаємопов'язаних станових і професійних угруповань, протиставлених одне другому. Кожне з подібних об'єднань намагається забезпечити переваги над іншими шляхом політичного тиску на органи влади. В результаті виникають нерегульовані сфери відносин між ними, в хитросплетінні яких краще інших розбирається бюрократія, маючи вигоду зі своєї посередницької ролі.

Подібні погляди властиві також *К. Лефорту* («Елементи критики бюрократії», 1979 р.) і *К. Греффу* («Економічний аналіз бюрократії», 1981 р.), кому не можна відмовити в реалістичному аналізі мотивацій чиновників, як і поведінки бюрократичної організації в цілому. Для них бюрократ – не тільки людина з плоті та крові, не чужа звичайним емоціям і спокусам, не лише особа, що приймає рішення та вирішує проблеми, але й персонаж реальної влади, заінтересований використати останню на користь собі, а також за законом станової солідарності – членам своєї касты.

До третьої групи концептуальних інтерпретацій соціально-політичної природи бюрократії відноситься так

звана *теорія олігархії*. Тут науковий пріоритет належить німецькому соціологу *Роберту Мічелсу* (Michels, 1876–1936), погляди якого викладені в книгах «Політичні партії: соціологічне дослідження олігархічних тенденцій сучасної демократії» та «Опорні лекції з політичної соціології». За Мічелсом, в умовах тоталітарних режимів у Радянському Союзі та гітлерівській Німеччині бюрократія трансформувалась із інструменту влади в безроздільного хазяїна країни, перетворилася та олігархічну систему політичного домінування над суспільством і економікою незалежно від капіталізму чи соціалізму. На цій підставі був виведений «залізний закон олігархії», згідно з яким політичні партії та інші масові організації неминуче еволюціонують у бік олігархічної кастовості, авторитаризму, бюрократизму. В фокусі уваги дослідників Мічелса знаходяться олігархічні тенденції в сучасному суспільстві, пов'язані з внутрішньою структурою масових організацій, скажімо, політичних партій і профспілок. Через масштабність і складність їхньої діяльності влада концентрується в руках лідерів навіть тоді, коли це не відповідає ідеалам чи не входить у безпосередні наміри, що сталося, наприклад, із соціал-демократичними партіями західних країн.

Доводи адептів олігархічної теорії спираються на зростаючу кількість і складність проблем сучасної дійсності, розуміння, а тим більше вирішення яких недоступне рядовим членам організацій. Бездіяльність останніх переходить в актив апаратної бюрократії. Крім влади, привілеїв, зосередження потоків інформації та маніпулювання нею, в розпорядженні адміністративного істеблішменту знаходяться такі засоби впливу як спеціальні знання, політичні зв'язки, досвід управління. Диспропорція можливостей керуючих і керованих призводить до посилення позицій перших за рахунок других, що сприяє бюрократизації суспільства, коли навіть функціонування добровільних організацій стає менш демократичним. Публічні (політичні, громадські) бюрократи виявляються не кращими від своїх відомчих (кар'єрних) колег.

До теоретиків олігархічного управління примикає італійський сучасник Мічелса *Гаetano Моска* (1858–1941), автор *концепції правлячого класу* (ruling class), вперше викладеної ним у роботі «Елементи політичної науки» (1896 р.). Моска замахнувся на такі догмати вчення про управління як макіавеллізм і влада більшості. Він вважав негодящими рекомендації знаменитого політолога епохи Відродження *Нікколо Макіавеллі* (1469–1527). Останній сповідував принцип, що в ім'я державних і національних інтересів з боку політиків та адміністраторів допустимі будь-які дії, не виключаючи обману, віроломства, жорстокості, чим створив собі, а також проповідуваному ним образу державного діяча, парадоксальну репутацію «і викінченого циніка, і палкого патріота, і ревного націоналіста, і політичного езуїта, і переконаного демократа, і безхребетного підлабузника, що запобігав ласки деспотів» [5]. У контексті нашої теми важливо додати, що макіавеллізм виправдовує подібні ганебні риси все ж державно-національними інтересами, а не особистим користолюбством чи мотиваціями групового казнокрадства.

Дісталось і принципу правління більшості (majority rule), що Моска оголосив фікцією, оскільки реально суспільством і державою завжди управляє меншість [6], якою вона б не була: політичною, економічною, духовною, олігархічною. Моска був на боці змішаної, автократично-ліберальної форми уряду, бюрократичний апарат якого постійно оновлюється за рахунок притоку гідних кадрів різного соціоекономічного походження. Моска вірив у потенціал ринкової економіки і правової держави, де існують можливості для просування підприємницьких і адміністративних талантів, як і наполягав на необхідності культурної еліти, без якої неможливо стримувати егоїстичні інстинкти людської маси.

Загалом, якщо для одних влада еліти не тільки неминуча, але й корисна, то, з погляду інших, олігархічні управлінські еліти підбивають демократичні інститути. Носії подібних поглядів із песимізмом оцінюють перспективи західних демократій, вбачаючи в бюрократизації державної адмі-

ністрації загрозу цивілізаційним цінностям Заходу, джерело шкідливих впливів на ставлення населення до держави. Один із таких песимістів – відомий американський економіст ультраліберального напрямку, безкомпромісний критик соціалізму і борець із бюрократією *Людвіг фон Мізес* (1881–1973).

Сучасний американський соціолог *Роберт Мертон* пролив світло на декларовані функції та латентні дисфункції бюрократії. Мертон – автор *теорії бюрократичної дисфункції*, яка зводиться до аргументації властивих бюрократії канцелярського формалізму та неефективності роботи. Якщо у Вебера бюрократизм – адміністративне середовище раціональних правил, що рівнозначно підконтрольності діяльності та передбачуваності поведінки, то Мертон наділяє людей у владних структурах схильністю обминати суворі правила урегульованої поведінки, що породжує безініціативність і прагнення обернути засоби в цілі. Тобто, бюрократична діяльність стає самоцілью, здійснюється заради її самої, її інструментальні й формальні аспекти стають важливішими від сутнісного призначення апаратної роботи. З такого погляду, властива бюрократам службова дисципліна однаково може як сприяти, так і шкодити засадам організаційно-адміністративній ефективності, може мати як функціональні (визначеність, чіткість виконання), так і дисфункціональні ефекти (неповороткість, загайність).

Хоч ідеологи так званого наукового комунізму і намагалися затушовувати бюрократичну природу командно-адміністративної системи в колишньому СРСР, деякі представники західноєвропейської марксистської думки, не криючись говорили про це, що бюрократизм є іманентно-органічним елементом соціалістичної системи. Так, італійський марксист *Бруно Різі* в роботі «Бюрократизація світу» (1939 р.) започаткував *теорію бюрократичного колективізму*. В поняттях цієї теорії радянська партійно-державна бюрократія (номенклатура) була не тільки привілейованою панівною структурою, але й експлуататорським (!) класом, який створив олігархічний режим нового типу, не схожий ані на капі-

талізм, ані на соціалізм. Із подібного погляду випливає, що радянська бюрократія експлуатувала пролетаріат не менш інтенсивно, ніж капіталісти. Різниця полягала лише в тому, що соціалістична система експлуатації ґрунтувалася на суспільній, точніше – державній, власності на засоби виробництва, котра повністю знаходилася під контролем бюрократії. Партійно-господарський актив домінував над процесами виробництва та розподілу і відповідно присвоював додаткову вартість. Лідер італійських комуністів *Антоніо Грамші* (1891–1937) був відвертим із цього приводу: «Якщо в державі переважає бюрократичний централізм, то це означає, що керівна група, досягнувши насиченості, стає вузькою клікою, котра прагне увіковічити свої егоїстичні привілеї, запобігаючи виникненню протидіючих сил» [7].

Схожі погляди в роботах «Новий клас», «Недосконале суспільство. Теоретична критика сучасного соціалізму» та інших розвивав знавець і викривач звичаїв переродженої компартійної ієрархії та номенклатурної еліти югославський дисидент *Мілован Джілас* (1911–1995).

Парадоксальним чином теорія бюрократичного колективізму має немало спільних положень із, здавалося б, далекою від неї *теорією революції менеджерів*. Таку назву одержав обумовлений технологічним прогресом, зростанням масштабів і складності господарської діяльності процес переходу влади від власників засобів виробництва до управляючих. У результаті фактичний контроль над економікою перейшов до менеджерів і державної бюрократії. Один із постулатів даної теорії – подібно до того як бюрократ ставить власні інтереси вище державних, топ-менеджер віддає перевагу власним вигодам над вигодами компанії, в якій знаходиться на службі. Крім того, державно-адміністративного бюрократа і корпоративного менеджера вищих рангів об'єднує можливість користуватися численними матеріальними благами: першого – коштом платників податків, другого – за рахунок акціонерів. Під кутом зору декларованих етичних цінностей ділового світу дана теорія має еретичний характер.

Американський філософ Джеймс Бурнхем (Burnham), автор книг «Управлінська революція» (1941р.) і «Макіавеллісти, захисники свободи» (1943 р.), ототожнював революцію менеджерів із бюрократичною революцією, суть якої вбачав у домінуючому контролі над державою та економікою з боку бюрократів і менеджерів. Бурнхем розділяв ідею італійського соціолога Вільфредо Парето (1848–1923) про кругообіг еліт: у всі часи і в усіх народів історичний процес зводиться до змін однієї команди державців на іншу, що не торкається здатності еліт маніпулювати суспільством. За Бурнхемом, коли правлячий клас вироджується, втрачає віру в самого себе і в створені ним міфи, діє нерішуче, неадекватно реагує на реалії, йому на зміну приходиться друга еліта. Хоч Бурнхем мав на увазі революцію менеджерів на Заході, в ході якої власники капіталу втратили на користь управляючих контроль над виробництвом, він ніби провіщав сцени безславного фіналу компартійної номенклатури в країнах СНД із тією різницею, що тут у складі нової еліти залишилось немало персонажів старої.

Сучасні американські теоретики менеджменту Уоррен Бенніс, Генрі Мінцберг, Елвін Тоффлер сформулювали поняття концептуальної протилежності бюрократії – так званої *адхократії* (від лат. ad hoc: спеціальний, призначений для певної мети). За Мінцбергом, адхократія – «органічна структура з незначним ступенем формалізації поведінки і високим ступенем горизонтальної спеціалізації працівників у відповідності з їхньою спеціальністю за освітою» [8]. Адхократія – ідеальне середовище для енергійних, незалежно мислячих творчих людей, а подібні якості більше годяться, скажімо, для колективу конструкторів автомобільної фірми, ніж для персоналу державної установи.

У технократичному аспекті бюрократія – персонал та адміністративна структура ієрархічно побудованої організації, що виконує спеціалізовані функції на основі внутрішніх правил і процедур. Бюрократичний характер може мати будь-яка корпоративна, ко-

мерційна, освітня, церковна і т. д. організація, що об'єднує деяку кількість працюючих і функціонально пов'язаних із нею осіб. Із рафінованого наукового погляду бюрократія може і не мати того негативного іміджу, якого вона набула в масовій буденній свідомості.

Явно чи підспудно погляди, викладені вище, припускають, що політики і бюрократи можуть як служити на користь суспільству і державі, так і мати особисту вигоду зі своєї влади, більше того – з бездіяльності чи навіть із тієї шкоди, якої вони завдають. Еклектичний характер теорії відображає складність бюрократичного феномена, суперечливість соціального статусу і ролі бюрократії в державному та суспільному житті. Визнаючи за еклектикою ефективний спосіб пізнання реальності в силу багатогранності останньої та синтезуючи різні погляди, ми б сформулювали визначення таким чином: *бюрократія – суспільно-політична і адміністративна котерія\* колективної дії, що функціонує за власними внутрішніми закономірностями, породжуючи в зовнішньому соціально-економічному середовищі як позитивні, так і негативні ефекти.* Бюрократ – діяч станового і групового типу, асоційований з певною організацією, котра і надає йому силу та значення. В ізоляції від неї він втрачає свою значимість і вже не являє собою жодного інтересу.

Після Макса Вебера у бюрократів залишилися зовсім мало союзників із числа тих, хто вбачає в бюрократизмі не проблему, а її вирішення. Мало хто з науковців стверджує, що спроби розвінчати бюрократію марні, бо в ній, на зразок колишніх камералістів, персоніфікована раціональна організація, правила і розпорядження якої створюють умови для ефективної діяльності. Щоправда, подібні спроби говорять про нерозуміння того факту, що державні структури функціонують завдяки бюрократії, без якої держава недієздатна. Є держави, розвитку яких шкодить не стільки засилля бюрократизму, скільки відсутність компетентної адміністрації, хай навіть під назвою бюрократів.

\* Котерія (з фр.) – група людей, які діють у вузько групових інтересах.

Та все ж бюрократія дискредитувала саме себе в такій мірі, що її репутація, схоже, не підлягає реабілітації. Чому створився дисбаланс між достоїнствами і вадами бюрократа, чиновника, державного адміністратора не на його користь? Чому репутація чиновника державного апарату так не вигідно відрізняється від репутації менеджера на виробництві чи в комерції? Відповідь, за нашим переконанням, полягає в різниці мотивацій діяльності.

#### Бюрократичні мотивації

У найбільш негативному сенсі термін «бюрократія» відноситься до апарату управління, державних службовців взагалі. Саме в цій сфері бюрократизм став аналогом марнотратності, неефективності, формалізму і зволікань. Подібна негативна репутація певною мірою навіть несправедливо перебільшена, оскільки бюрократична за формою діяльність державних установ – необхідно непозбутня умова функціонування сучасної держави. Тут не можна не погодитися з присудом відомого французького історика і державного діяча Франсуа Гізо (1787–1874): «Немає для держав іншого генія та не знають вони іншої долі, крім хорошої або поганої адміністрації» [9]. Справді, розвиток деяких країн страждає не стільки від надмірної бюрократизації державних структур, скільки від нестачі кваліфікованих управлінців.

«Я не міг дочекатися ранку, щоб приступити до роботи, а ввечері не хотілося її переривати» [10], – говорив про себе відомий американський менеджер Лі Якокка, коли він очолював фірму «Форд». За афоризмом, приписуваному Пінеасу Тейлору Барнуму (1811–1891) – колоритній фігурі американського підприємництва, автору книги «Мистецтво робити гроші» (1883 р.), справжній бізнесмен вмирає з питанням на устах: «Яка сьогодні виручка?» Чи здатний державний чиновник думати і поводитись подібним чином?

Звичайно, чиновник не бере справу так близько до серця, якщо тільки амбіційний функціонер високого рангу не любить владу і почесні більше грошей, власності, навіть сім'ї. Чи багато

міністрів здатні повторити успіх головного інженера фірми «Каділлак» Генрі Ліланда, енергія і винахідливість якого щодо вдосконалення цієї марки автомобіля забезпечила успіх на ринку впродовж декількох десятиліть. Різницю в інтенсивності зусиль між бізнесменом і чиновником пояснює не лише рівень здібностей чи сила мотивацій. Адже навіть талановитого політичного лідера, яким, наприклад, зарекомендував себе під час Другої світової війни У. Черчілль, може змістити з посади стихія демократичних виборів.

В ідеалі державні органи, установи, організації мають наймати людей, спеціальні знання, особисті здібності, етичні норми яких роблять їх придатними для виконання публічних службових обов'язків. Із такого погляду, інтелектуальний і моральний рівень персоналу владних, взагалі державних структур, тим більше національної еліти, політичного істеблішменту, має бути вищим від середнього рівня населення. По суті сучасна держава є системним суспільним сервіс-центром з управлінського та функціонального обслуговування потреб нинішніх і майбутніх громадян. За своїм вищим призначенням урядовці, від керівників високого рангу до виконавців елементарних функцій, – «слуги народу», уповноважені від імені держави надавати послуги офіційного характеру.

Будучи функціонально детермінованою, ієрархічно структурованою асоціацією професійних адміністраторів із сітьовою формою діяльності, бюрократія підпорядкована офіційним правилам і рутинним процедурам, компетенція в яких створює бюрократії монополну перевагу. Бюрократична соціальна антропоструктура характеризується активною участю в процесах приймання рішень, через які під флером державної служби просуває і власні інтереси. Своєрідність соціального стану бюрократії полягає в тому, що на відміну від більшості громадян в умовах вільного ринку вона матеріально залежить від держави і до того ж функціонально інтегрована у владні структури. Американський економіст і соціолог Гордон Таллок так перефразовав культове для економіки



твердження Адама Сміта («Не з ласки різника, пивовара чи булочника розраховуємо ми на свій обід, а через їх піклування про власні інтереси» [10]; «Не з доброзичливості бюрократа одержуємо ми свій дослідницький грант або соціальну допомогу, а тому, що він переслідує свої власні, а не суспільні інтереси» [12].

Зрозуміло, сила і влада бюрократії опирається на ті матеріальні ресурси й грошові фонди, що знаходяться в її розпорядженні. Заінтересованість у якомога більшому впливі, вимірюваному величиною контрольованих ресурсів, пояснює намагання бюрократії розширити державний сектор, посилюючи втручання в господарське життя, що супроводжується зростанням обсягів бюджетів. Так, за останні два століття існування США обсяг федерального бюджету зріс, за деякими оцінками, ледь не у 300 тисяч разів! Крім об'єктивних чинників (інфляції, розширення масштабів економіки, диверсифікації функцій держави, приросту населення та ін.), феноменальне зростання бюджетів обумовлене становими інтересами адміністративно-бюрократичного апарату.

Вже Адам Сміт попереджав, що урядові агенти вважають державні ресурси невичерпними, бо «вони не надають значення тому, по якій ціні купляють і продають...» [13]. Репутацією сучасного теоретика впливу бюрократії на бюджетні пріоритети і параметри по праву користується американський соціолог Уільям Нісканен, автор монографій «Бюрократи і представницьке правління» (1971 р.), «Бюрократи і політики» (1975 р.). Суть аналізу Нісканена полягає в тому, що спроби бюрократії максимізувати бюджети призводять до загального перебільшення державного сектору понад рівень, достатній для його нормального функціонування.

На відміну від власника, споживача чи підприємця чиновник не схильний надто задумуватись над проблемами ефективності. In extremis чиновник по своїй природі взагалі не володіє економічним мисленням. Функціональний менталітет бюрократії пояснюють її особистою незаінтересованістю в економічному розпорядженні суспільною власністю та бюджетом,

тоді як приватний бізнес діє власним коштом на свій страх і ризик. Не дивно, що бюрократія – об'єкт палких філіппік: «Навіть належним чином керовані державні установи уособлюють марнотратство, а через те символізують собою брак відповідальності та адміністративного мистецтва, не знаючи, не турбуючись або ігноруючи потреби людей» [14].

Якщо раціональності, проникливості, підприємливості, притаманних діловим людям, бюрократія не може мати в принципі, то її небезпідставно звинувачують у спричиненні завищення державних видатків порівняно з істинною вартістю потрібних суспільству благ і послуг, а також у невисокій ефективності витрачання бюджетних коштів. На думку лауреата Нобелівської премії Джеймса Б'юкена, «спроби скоротити надмірні державні видатки мають бути скоріше направлені на мотиваційні засади бюрократії, ніж на загальний рівень бюджету і податків» [15]. Зростання бюджетів – живильне середовище для бюрократів, які маніпулюють полярними настроями електорату, який підтримує нарощування державних видатків і водночас виступає за скорочення податків.

Мотиви, що знаходяться в основі бюрократичної поведінки, Герберт Таллок назвав «боротьбою за ренту». Використовуючи унікальну зручність своєї позиції у владних структурах, бюрократія має вигоди рентного характеру за рахунок суспільства. Вже не кажучи про вигоди, зумовлені належністю до бюрократичного стану (один доступ до інформації чого вартий), прикладом такої ренти є запроваджені завдяки зусиллям лобістів в інтересах регіонів, галузей, професійних спілок і т. д. бюджетні дотації, субсидії, податкові пільги, які знаходяться в оперативному управлінні функціонерів державного апарату.

Корпоративні вигоди бюрократії не обмежуються лише представниками виконавчої влади. Певні адресні інтереси виражають і діячі законодавчого корпусу. Ця істина відверто виголошується в західних університетських підручниках: «Ті, хто контролює державу (політики), і ті, хто управляє

нею (бюрократи), мають свої власні привілеї, котрими керуються в своїй діяльності не без шкоди для добробуту рядових громадян» [16]. Законодавці мають можливість розподіляти бюджетні асигнування за партійними, регіональними, галузевими та іншими мотивами.

На думку Дж. Б'юкенена, з метою скорочення бюрократичної ренти «державне фінансування благ і послуг має бути відокремлене від прямого державного забезпечення або виробництва цих благ і послуг... Одного простого запровадження приватного надання благ при державному фінансуванні достатньо, щоб покласти край зростанню державних видатків» [17]. Йдеться про конкурентно-конкурсну систему, за якої тендери і контракти з постачання, підряди на виконання робіт обходяться суттєво дешевше, оскільки на відміну від марнотратних чиновників менеджери приватних фірм особисто матеріально зацікавлені в економії коштів. Наприклад, у США підряди з приватними пожежними командами та компаніями по прибиранню сміття обходяться на третину, а то й наполовину дешевше послуг відповідних муніципальних служб.

У 1980 р. знаменитий монетарист Мілтон Фрідмен запропонував так званий ваучерний проект фінансування освіти шляхом передачі платіжних засобів (ваучерів) безпосередньо батькам для оплати навчання дітей у школах за своїм вибором. Розрахунок – на роздержавлення, а значить і дебіюкратизацію освіти, на використання державних коштів у режимі приватної ініціативи й економії. Породжуючи конкуренцію між школами за залучення якомога більшої кількості ваучерів, бюджетне фінансування ваучерним способом зберігає соціальні гарантії на освіту при зниженні вартості навчання та підвищенні його якості. «Контроль відбирається у бюрократів і повертається тим, кому він належить» [18], – запевняв Фрідмен. Ваучерний проект вже запроваджений у ряді країн, його розцінюють як успішну інноваційну технологію розбіюкратизації освітньої системи.

У Великій Британії вже півстоліття застосовують бюджетне фінансування закладів культури за методом «протягнутої руки» («at arm's length»). Цей метод передбачає відокремлення чиновників, котрі виділяють й оформляють бюджетні асигнування, від контролю над коштами. Гроші поступають у спеціальний фонд, громадська рада якого розпоряджається розподілом і витрачанням коштів.

На Заході визнають, що через своє службове становище бюрократія не чула *argumentum argentarium*\* – спокуси й можливості одержувати своєрідну ренту. Статусна бюрократична рента в тих чи інших формах може виникати при визначенні виробника по держзамовленнях, при ліцензуванні, сертифікації та ін. Щоправда, подібні явища, дуже поширені в країнах СНД, на Заході не носять абсолютного характеру. Там державні службовці, як правило, – дисципліновані, професійно вишколені спеціалісти з розвиненим почуттям станової гідності та громадянського обов'язку, на що вказував Вебер. У бюрократичному середовищі західних країн не допускаються крайнощі корупції, некомпетентності, дилетантизму, що ставило б під загрозу ефективність управління. Крім морально-етичних стримувань, потужним засобом блокування егоїстичних інтересів чиновництва є продумана система запобігання так званому *конфлікту інтересів*.

Теоретики структурного функціоналізму інтерпретують суспільство як несуперечливу гармонійну цілісність його складових одиниць (громад, соціальних класів, професійних груп, суспільних організацій і т. ін.), кожна з яких виконує властиву їй роль у рамках єдиної соціально й функціонально структурованої системи. Адепти альтернативної *теорії конфліктності* (*conflict theory*) навпаки, наголошують, що реальне суспільство в усіх його формах роздирають внутрішні конфлікти між носіями певних цінностей, мотивацій, інтересів. Із такого погляду, координація корисної всім діяльності та забезпечення суспільної стабільності здійснюється через механізм конкуренції суперниць-

\* Лат.: грошовий аргумент; хабар, підкуп.

ких еліт, а також соціальних груп, об'єднаних спільними інтересами (interests groups) між собою.

Хоч дана теорія і не апелює до непримиримого класового антагонізму в марксистському розумінні, вона визнає саму можливість конфлікту інтересів, як і передбачає необхідність тих чи інших форм адміністративного примування та неминучість ущемлення інтересів однієї соціальної групи іншою. В контексті теорії конфліктів поведінка чиновника має бути зрегульована таким чином, щоб мінімізувати конфлікт інтересів між ним і суспільством. Радикальне обмеження чи повна заборона конфлікту інтересів – умова добросовісної служби і спосіб ефективною протидії корупції.

У найбільш поширеному варіанті конфлікт інтересів виникає у випадку, коли посадовець вираві приймати рішення чи діяти по відношенню до осіб, з якими його зв'язують особисті інтереси. Наприклад, підприємство, акціями якого володіє чиновник, або де працює його близький родич, є особою заінтересованою. Подібні ситуації особливо небезпечні для суспільства, оскільки самі собою створюють передумови для корупції. Заборона на конфлікт інтересів полягає в тому, що чиновник не має права обіймати посаду, на якій він служить особистим вигодам, а не державним інтересам.

Отже, якщо типовий бюрократ у силу станових мотивацій діяльності так непривабливо виглядає в порівнянні з людьми ринку – підприємцем чи менеджером бізнесу, залишається виправити його репутацію за допомогою ринково-конкуренційних принципів відбору працівників державних установ та просування їх по службі на основі високих ділових і професійних вимог.

#### Влада достойних

Перед молодого українською демократією постала та ж проблема, яку, звичайно з поправкою на обставини епохи, свого часу вирішували західні демократії. Йдеться про вибір принципу призначень на державні посади в умовах плюралістичної демократії з властивою їй періодичною зміною правлячої партії або коаліції за результатами виборів. Такий вибір можливий із двох альтернативних під-

ходів: *політичного* або *аполітичного*; в першому випадку – на основі політичної лояльності, в другому – за рівнем кваліфікації та професійної компетентності призначенців у державний апарат.

У цьому сенсі в США з колоніальних часів склалася так звана spoils system – практика розподілу державних посад за ознакою належності висуванців до партії, що перемогла на виборах, іншими словами, система призначень за принципом «послуга за заслугою». (Термін spoils буквально означає воєнну здобич, трофеї; то ж за гаслом «на війні, як на війні», природно, що трофеї дістаються переможцю). Завершених інституціональних форм дана система набула при президенті-республіканці Ендрю Джексоні (1808–1875), уряд якого перебував при владі в 1865–1869 рр. Системі політичних «трофеїв» були властиві деякі історично й прагматично виправдані позитивні риси. Дана система дозволила покінчити з домінуванням у федеральному уряді представників фінансової олігархії Нової Англії та аристократів-плантаторів із рабовласницьких Південних штатів, що для того часу відповідало засадам демократії; ротація кадрів кожні чотири роки перешкоджала процесам бюрократизації; усунення політичних опонентів із державних органів дещо підвищувало ефективність командної діяльності адміністрації.

Та не менш очевидні і негативні ефекти spoils system, бо вона породжувала зверхність партійних вигод над загальносуспільними інтересами, а інтересів партійних босів – над інтересами рядових членів партії; зводила результати виборів до роздачі посад партійним функціонерам та активістам виборчої компанії. Подібна система врядування передбачала ледве не повну заміну чиновницького корпусу після кожних президентських виборів за протекцією (родичами, приятелями, клевретами), одне слово, на умовах *непотизму* – західного різновиду «блату». Такий порядок відкривав шлях до відповідальних посад нечесним, недостойним, некомпетентним людям, сприяв корупції.

Не дивно, що не забарилася виникнути опозиція перетворенню урядової

служби в обслуговування егоїстичних інтересів натомість національних і державних. Альтернативу зловредній spoils system створила реформаторська діяльність 21-го президента США Честера Артура (1830-1886), адміністрація якого згідно з прийнятим Конгресом так званим *Пендлтон актом* про громадянську службу (1883 р.) запровадила перші елементи merit system (мерітократії) – конкурсної системи відбору персоналу та кар'єрного просування по службі на основі заслуг, професійних і ділових достоїнств «найкращих, найбільш здібних» («the best and the brightest») претендентів на посади в державних органах. Критерій політичної лояльності втрачав своє колишнє значення.

Є історичні свідчення унікального ефекту від вивільнення особистих достоїнств у національному масштабі. Так, в ході Великої Французької революції з народних низів на високі посади в державній адміністрації та армії піднялася маса талановитих людей. Патріотична революційна мерітократія, здебільшого дрібнобуржуазного соціального походження, не тільки забезпечила буржуазно-демократичні перетворення в самій Франції, але й завдала нищівного ідейного і воєнного удару по феодализму в Західній Європі, від якого він вже ніколи не оправився. Урок тих грандіозних подій полягає в тому, що «третій стан» – по-сучасному середній клас – створює живильне соціальне середовище мерітократії, цій найбільш життєдіяльній, динамічній суспільній верстві, котра поєднує інтелектуальний потенціал зі здатністю ефективно діяти, змінювати дійсність і/або пристосовуватися до неї.

«Новий курс» президента Франкліна Рузвельта (1882–1945), що врятував США від економічної кризи 30-х років, феномени економічного чуда в Німеччині, Японії, Південній Кореї, Китаї, Сінгапурі та інших країнах, процвітання сучасних держав загального благоденства – переконливі докази торжества принципів управління на засадах мерітократії. За образним висловом, біля керма цих держав лі-

куртів\* змінювали солони\*\*, а солонів – перікли\*\*\*. Та справа не тільки в національних лідерах чи керівниках центральних відомств. У ході адміністративних реформ, проведених у західних країнах, виняткова увага була відведена якісному кадровому забезпеченню низових структур державних служб на основі конкурсно-екзаменаційно-контрактної системи. Остання орієнтована не стільки на пошук інтелектуальних унікалів, скільки на відбір персоналу за ознаками компетентності, дисциплінованості, лояльності.

У США система підбору кадрів за принципом мерітократії поступово була поширена на державні служби всіх рівнів (федеральні, штатні, муніципальні). Особливо інтенсивно цей процес пішов, починаючи з 1940 р. Впровадження merit system співпало з тенденціями зростання кількості державних установ і відповідно чисельності апарату; диверсифікації державних функцій, особливо під час Великої депресії 1929–1933 рр.; підвищення вимог до професійної підготовки персоналу. Щоправда, повністю елімінувати систему підбору кадрів за політичними критеріями так і не вдалося, та це і неможливо, оскільки суперечить сучасним технологіям управління на основі формування команд за політично-партійними ознаками. В реальній суспільній практиці склався змішаний порядок формування апарату, що передбачає поєднання в органах управління та державних служб призначуваних на посади кар'єрних чиновників із виборними, періодично змінюваними політичними бюрократами.

Вищим адміністративним мистецтвом управляти невеликим числом і коштом історики Британської імперії вважають ефективність і дешевину колоніальної адміністрації, котра наприкінці XIX ст. в Індії налічувала всього 6 тисяч чиновників [19]. Розвиваючи традиції ефективного управління на засадах мерітократії, лейбористський уряд Тоні Блера (при владі з 1997 р.) попри аристократично-

\* Лікурґ – легендарний законодавець стародавньої Спарти (IX – VIII ст. до н. е.).

\*\* Солон – знаменитий афінський реформатор і законодавець (VII – VI ст. до н. е.).

\*\*\* Перікл – афінський державний діяч демократичного спрямування (490 – 429 рр. до н. е.)

монархічні міфологеми англійського суспільства домігся остаточного скасування залежності послужного статусу від генеалогії, залишивши єдиним критерієм оцінки державних службовців вищих рангів їхні ділові якості та професійні досягнення.

Принцип мерітократії знаходиться в деякій суперечності з порядком формування персоналу міжнародних організацій, у тому числі ООН, на підставі фінансових «достоїнств» країн, квота яких у персоналі залежить від величини внеску в бюджет організації. Відповідно крупні держави-донори мають набагато впливовіше кількісне представництво. Європейський Союз пішов іншим шляхом, заборонивши з самих початків свого існування національні квоти при формуванні спільних органів, хоч фактично найбільш важливі посади все одно посідають вихідці переважно з економічно потужних держав.

Західні пріоритети, віддані представникам мерітократії, особливо контрастні на тлі нещадних до власного народу тиранів чи ідеологічно закомплексованих, але апатичних у ділі «діячів міжнародного комуністичного і робітничого руху», які очолювали Радянський Союз упродовж десятиліть. Державний апарат епохи застою був бюрократичною амальгамою автократії, геронтократії, клептократії. Компартійно-номенклатурний режим управління передбачав своєрідне клонування кадрів, коли на зміну одному чиновнику приходив, за небагатьма винятками, такий же другий, узятий із тієї ж кадрової колоди. В результаті від заміну не тільки апаратних фігурантів, але й лідерів чи адміністративних фігур державного масштабу по суті нічого не змінювалося, принаймні мінялося дуже повільно, з перманентним відставанням від вимог життя. Практично радянський порядок підбору кадрів опирався на анкетні дані, найважливішим пунктом яких було членство в партії.

І в молодій українській державі бюрократи – носії, представники і функціонери влади. Тож важливо з арсеналу давно освоєних на Заході управлінських технологій взяти на озброєння саме мерітократичний прин-

цип їх підбирання в функції протиотрути від корумпованих вульгарно-одіозних особин чиновницького середовища. Бо «найкращі інститути залишаються безсилими, якщо виявляться неспроможними люди, які користуються ними» [20], – попереджав німецький філософ-екзистенціаліст Карл Ясперс (1883-1969). Тільки становлення державного апарату на засадах мерітократії виправдає визнання державної служби як достойної, шанованої людьми професії.

#### Висновки

Досвід діяльності владних інститутів, урядових установ і громадянських служб, уроки адміністративних реформ, проведених у країнах Заходу на основі етичних імперативів, теоретичних уявлень, догм конституційного права, спонукають нас до висновків і рекомендацій стосовно реформування та підвищення ефективності роботи органів державного управління в Україні.

1. Бюрократія виконує дві функції: управління життєдіяльністю держави і служби зі забезпечення суспільства благами колективного споживання. В ідеалі функція управління також повинна мати характер суспільного блага, зміст якого полягає в бездоганному виконанні чинного законодавства та ефективному розпорядженні наявними ресурсами і коштами.

Нереалістично розглядати владно-адміністративний апарат, хай навіть під зневажливими назвами «бюрократія» або «чиновництво», як виключно паразитичний і зловредний соціально-політичний феномен. Помилково вважати персонал управлінських структур і громадянських служб чужим інтересам суспільства чи джерелом усіх негараздів вітчизняної економіки. Бюрократія знаходиться в епіцентрі функціонування сучасної держави, управління суспільно-економічним життям без бюрократичних установ нереальне.

З іншого боку, імідж бюрократа, його адміністративний раж знаходяться серед найбільш сильнодіючих негативних подразників суспільства. Необхідно констатувати тривожний симптом формування так званого адміністративного капіталу, що виник у

результаті особистої унії та спільних «ділових» інтересів представників державної бюрократії всіх рівнів із приватним, у тому числі кримінальним, бізнесом.

2. Недопустима кардинальна («до основанья») перетряска і перебудова державного апарату на манер горезвісної антиалкогольної компанії, що не просто небажано, але й шкідливо.

3. За образом і подобою західних держав підбір кадрів в органи державного управління слід здійснювати на засадах мерітократії за правилом трьох «К»: за контрактом, за конкурсом, запобігаючи конфлікту інтересів.

4. Доцільно прийняти «Кодекс поведінки державних службовців», де передбачити чіткі етичні правила та функціональні вимоги до їх роботи.

5. З метою активної протидії корупції в установах державного управління та організаціях громадянських служб:

а) відокремити відомчі функції правоустановлення та правозастосування від надання послуг (будівельних, побутових, медичних та ін.), переплетення яких стимулює зловживання, розширяє можливості для нецільового витрачання бюджетних і позабюджетних коштів;

б) обмежити повноваження урядовців приймати рішення на власний розсуд таким чином, щоб їх дії виражали правові норми деперсоналізованої влади державного відомства, а не особисті судження чи волю самого урядовця;

в) позбавити апарат зайвих повноважень, зокрема в сфері контролю над малим і середнім бізнесом;

г) установити заборону на конфлікт інтересів, передбачивши неможливість обіймати посаду, на якій чиновник може приймати рішення, здатні забезпечити у прямій чи опосередкованій формі особисті вигоди йому і/або його родичам, «по блату» і т. п.;

д) блокувати корупцію через ініціативний мораторій за принципом «коли не давати хабарів, то їх не будуть брати» у формі антикорупційної конвенції між самими громадянами (особливо підприємцями) щодо поведінки по відношенню до чиновників.

6. Впорядкувати механізм приймання й виконання рішень шляхом деталізованого до подробиць адміністра-

тивно-процедурного регламенту при максимальній транспарентності діяльності та чіткій ідентифікації функцій як відомств і установ у цілому, так і кожного працівника зокрема.

7. Навряд чи мають рацію пропозиції прирівняти на кшталт західних країн статус працівників бюджетної сфери до державних службовців. Адже, крім деяких соціальних пільг, по відношенню до державного апарату діють серйозні обмеження особливо стосовно сумісництва в комерційних структурах, – тобто можливості, яку мають працівники науки, освіти, охорони здоров'я.

8. Науковий потенціал, практичний досвід західних народів – унікальний за своєю цінністю ресурс знань і управлінського мистецтва. Контакт із таким інтелектуальним багатством стимулює нові ідеї, підриває архаїчні уявлення та рудиментарні підходи. В результаті визріває комбінація наукової, суспільної, державної ініціативи з метою модернізації й підвищення ефективності вітчизняної адміністративної системи, а також підготовки спеціалістів державної служби, адекватних вимогам і викликам ХХІ ст.

9. Безоглядне таврування бюрократії, себто без розбору всього державного апарату, рівнозначно спрощенню дійсності на рівні непродуктивної емоції. Національні інтереси диктують інше – підняти якість державної служби, позбутися набутого бюрократичного синдрому інертності та неефективності. Поширені ліберальні переконання, що недосконалі ринки обов'язково функціонують краще від іманентно недосконалих урядів, що держава зробить послугу народу, коли буде менше управляти економікою, – перебільшення в тому розумінні, що для деяких країн, до числа яких належить і Україна, здатність до компетентного адміністративного втручання в господарські процеси – наразі один із суттєвих факторів соціально-економічного розвитку.

Важливо лише не допустити зловживання владою та повноваженнями, що можливо усунути продуманими законами та посадовими регламентами. Парламент, будучи інструментом реалізації певних інтересів, водночас створює і можливість блокувати їх де-

мократичним способом. Джерело сили й впливу урядових структур – державні фінанси – парламентаризм перетворює в дійовий засіб тримати виконавчу владу під контролем.

10. Варто взяти за взірець західні стандарти демократичної, правової, громадянської свідомості. Порядки Заходу сформувались навколо суспільного консенсусу, що економічний розвиток у найбільшій мірі залежить від соціокультурного рівня населення, організаційно-управлінського мистецтва національної еліти, від притаманних суспільству морально-етичних цінностей, а також, що має неабияке значення в умовах демократії, від політичного декоруму в процесі прийняття рішень.

#### Література

1. *Small A.* The Cameralists. The Pioneers of German Social Polity. – Kitchener: Batoche Books, 2001. – P. 496.
2. *Себайн Дж.Г., Торсон Т.Л.* Історія політичної думки / Пер. з англ. – К.: Основи, 1997. – С. 334, 346-347.
3. *Себайн Дж.Г., Торсон Т.Л.* Історія політичної думки / Пер. з англ. – К.: Основи, 1997. – С. 462.
4. The Norton Dictionary of Modern Thought / Ed. by A. Bullock and S. Trombley. – New York – London: W.WE. Norton & Company, 1999. – P. 98.
5. *Себайн Дж.Г., Торсон Т.Л.* Історія політичної думки / Пер. з англ. – К.: Основи, 1997. – С. 320.
6. The Norton Dictionary of Modern Thought. – P. 99.
7. *Граммши А.* Избранные произведения. – Т. 3 / Пер. с итал. – М.: Издательство иностранной литературы, 1959. – С. 211.
8. *Кох Р.* Менеджмент и финансы от А до Я / Пер. с англ. – СПб.: Питер, 1999. – С. 9.
9. *Шилль И.* Современная теория финансов и влияние ее на финансовую администрацию в западноевропейских государствах. – СПб., 1860. – С. 47.
10. *Якокка Л.* Карьера менеджера / Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1990. – С. 86.
11. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов / Пер. с англ. – М.: Соцэкгиз, 1962. – С. 28.
12. *Tullock G.* The Politics of Bureaucracy. – Washington: The Brookings Institution, 1965. – P. 2.
13. *Смит А.* Цит. раб. – С. 583.
14. *Welch S.* a. o. American Government. – New York etc.: West Publishing Company, 1994. – P. 405.
15. Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth / Ed. by T. E. Borcharding. – Durham: Duke University Press, 1977. – P. 18.
16. *Atkinson D. N., Stiglitz J. E.* Lectures on Public Economics. – Maidenhead: McGraw-Hill, 1980. – P. 9.
17. Budgets and Bureaucrats. – Op. cit. – P. 17.
18. The Essence of Friedman // Ed. by K.R. Leube. – Stanford: Hoover Institution Press, 1987. – P. 99.
19. *Ferguson N.* Empire. How Britain made the Modern World. – London: Allen Lane, 2003. – P. 293.
20. *Ясперс К.* Куда движется ФРГ? / Пер. с нем. – М.: Издательство межотношений, 1969. – С. 39.

