

УДК 321

О.В. ЗАБРОДИНА

**БЮРОКРАТИЗМ VERSUS БЮРОКРАТІЯ: ДО ПИТАННЯ ПРО РОЗМЕЖУВАННЯ КОНЦЕПТІВ**

**Забродіна Олена Валентинівна** – здобувач кафедри політології Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

Робиться спроба змістовно розмежувати поняття «бюрократія» та «бюрократизм». Наголошується, що поняття бюрократії є ціннісно нейтральним, тоді як бюрократизм завжди розглядається як негативне явище.

**Ключові слова:** бюрократія, державне управління, державна влада, бюрократизм, бюрократизація.

Делается попытка содержательно разграничить понятия «бюрократия» и «бюрократизм». Акцентируется внимание на том, что понятие бюрократии является ценностно нейтральным, тогда как бюрократизм всегда рассматривается как негативное явление.

**Ключевые слова:** бюрократия, государственное управление, государственная власть, бюрократизм, бюрократизация.

An attempt is made to distinguish between meaningful 'bureaucracy' and 'bureaucratism'. Focuses on the fact that the concept of bureaucracy is value-neutral, while the bureaucratism is always considered as a negative phenomenon.

**Keywords:** bureaucracy, public administration, government, bureaucratism, bureaucratization.

© О.В. Забродіна, 2012

**Постановка проблеми.** Останнім часом у політологічному дискурсі все активніше точаться дискусії навколо питання про визначення сутності бюрократії, специфіки її функціонування та шляхів і механізму подолання бюрократизму. Більшість дослідників ототожнюють загальні адміністративні принципи організації управління з бюрократизмом, вважаючи, що саме державне управління є перешкодою на шляху до подальшого розширення й поглиблення демократії. Сьогодні назріла нагальна потреба у термінологічній упорядкованості, дефініційній конкретизації та дескриптивній чіткості в тлумаченні понять бюрократія та бюрократизм.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У ході наукового осмислення бюрократії та бюрократизму сформовано два протилежні підходи: марксистський та веберівський. К.Маркс розглядав бюрократію із соціально-класових позицій, розглядаючи її як провідника інтересів панівних класів. Сучасними прихильниками марксистського підходу є В.Граждан, Б.П.Курашвілі, В.А.Нісканен, А.В.Павроз, Г.В.Пушкарьова, А.Тарасов, Г.С.Яковлев та ін. М.Вебер розробив концепцію раціональної бюрократії як основи сучасного типу організації, в основі якої лежить раціональна життєва поведінка, що ґрунтується на ідеї професійного покликання. Сучасними прихильниками веберівського (нововеберівського) підходу є Г.В.Атаманчук, А.Вишневський, В.П.Макаренко, І.С.Монолатій, О.В.Оболонський, В.Г.Пугач, В.Г.Смольков, О.Хмельницька та ін.

**Мета дослідження.** Розкриття загального та специфічного при визначенні понять «бюрократія» і «бюрократизм».

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Згідно із тлумачним словником термін «бюрократизм» визначається як система управління країною, якій властива відірваність від народу і яка здійснюється

кастою урядовців, що захищає інтереси пануючої верхівки [11, с. 111].

У ході наукового осмислення бюрократії та бюрократизму практично всі автори додержуються думки про те, що явище бюрократизму породжене існуванням бюрократії як дієздатної організації (спільноти) людей. Остання являє собою чітко встановлену адміністративну організацію, що складається з низки офіційних осіб, посади і пости яких утворюють ієрархію і які розрізняються формальними правами й обов'язками, що визначають їх дії та відповідальність. Розрізняючи поняття «бюрократія» і «бюрократизм», варто відзначити, що перше слугує для визначення певної організації, системи роботи апарату управління (тут якраз доцільно використовувати веберівське поняття «раціональна бюрократія»), друге вживається в негативному значенні як групова монополія управлінців на функції управління і засоби влади («ірраціональна бюрократія»).

Термін «бюрократія» (букв. від фр. bureau – бюро, канцелярія) означає владу апарату керування. Різні установи й контори, як ланки державного апарату, органи керування підприємств і організацій, створюються для керування процесами, що відбуваються в підвідомчих структурах, для організації зв'язків між учасниками громадського життя й між ними та суспільством в цілому. При цьому логічно, що ці органи наділені певною владою в рамках своєї компетенції. Але, у свою чергу, передбачається, що вони прагнуть не до власних вигод, а діють в інтересах, насамперед, тих, хто вповноважив їх управляти, задовольняють потреби самих керованих. За умов ускладнення процесів, що відбуваються в економіці, соціально-політичній і культурній сферах, зростають вимоги до рівня кваліфікації, свідомості, професійної компетентності цих кадрів – визначального елемента меха-

нізму управління. Державне управління неможливе без кваліфікованого штабу службовців. Отже, бюрократія – це спеціально організована система державних інститутів і посад, а також осіб, професійно зайнятих управлінням справами, речами і людьми. Як соціальна група вона персоніфікує державний порядок, управлінські структури суспільства, її характерні риси прямо залежать від типу політичного режиму. Загальність державного апарату визначає і загальність бюрократії [4, с. 44].

Бюрократія являє собою таку форму здійснення влади (насамперед державної), при якій має місце підміна загальної волі організації (суспільства, громадян) волею групи осіб. Причому не легітимне опосередкування загального в частковому, що відбувається шляхом виборів, офіційного поручництва, уповноваження доручення тощо, що не тільки припустимо, але й необхідно в складних соціальних структурах, а суб'єктивістська, довільна, часто протизаконна зміна форм і методів ведення тих чи інших справ. Така підміна ініціюється наступними причинами:

- нераціональна побудова державного апарату, в якому чимало дублюючих, паралельних структур;
- відсутність чи слабе правове регулювання процесів владних відносин і керування з погляду як матеріальних, так і процесуальних норм;
- низький рівень контролю за дотриманням установлених процедур;
- недостатня професійна підготовка політичних діячів і державних службовців.

Само по собі поняття бюрократії є ціннісно нейтральним, тоді як бюрократизм завжди розглядається як негативне явище. Так, Р. Мертон вважає, що існують дві категорії бюрократів – добросовісні і корисливі: перші щиро вірять у всециллі формальних правил, можливість усе передбачити і врегулювати за їх допомогою; вони формально поважають і навіть сприймають загальні інтереси, однак інтереси кожного окремо не враховують; других хвилює тільки власний успіх, заради досягнення якого вони готові йти на все. При цьому Р. Мертон вважає, що бюрократизм – це зворотний бік бюрократії, який майже не враховується теорією, однак постійно проявляється на практиці, і одне із завдань сучасної теорії управління полягає в боротьбі не з бюрократією, а з бюрократизмом [3, с. 8-18].

Б.П. Курашвілі також розрізняє два типи бюрократизму – сумнівний (патерналістський) і своєкорисливий. Формула сумнівного (патерналістського) бюрократизму така: максимум суспільної користі при максимумі порядку, що задається зверху, і мінімумі довіри до керованих при мінімумі їх самостійності й ініціативи у власній справі й у суспільному житті в цілому. Формула своєкорисливого бюрократизму така: максимум кар'єри й корисливе використання службового становища при мінімумі турботи про суспільну користь. Б.П. Курашвілі ототожнює своєкорисливий бюрократизм, насамперед з капіталізмом, а при соціалізмі він «зберігається у ворожому йому середовищі», хоча «історично загнаний у кут». Пред-

ставниками патерналістського («батьківського») бюрократизму Б.П. Курашвілі вважає сумлінних і чесних чиновників, які, проте, проймаються «егоцентристським духом апарату, професійним снобізмом, технократичною зверхністю». У соціалістичному суспільстві вони також існують не в чистому вигляді – у вигляді місництва й відомчості. Одним з обґрунтувань бюрократичного відчуження апарату керування від керованих Б.П. Курашвілі бачить у необхідності професіоналізму в керуванні, що нерідко породжує в чиновників почуття переваги над «простими» людьми [2].

Під бюрократизмом слід розуміти специфічну форму управління, яка є наслідком розподілу і протиставлення інтересів суб'єктів управління і його об'єктів з тенденцією до поступового і найповнішого підпорядкування інтересів останніх цілям та інтересам управлінської верстви. Виступаючи одним з типів управління, бюрократизм одночасно є і однією з форм глибинного спотворення функції управління, оскільки будь-яке управління за логікою свого визначення є функцією, що покликана забезпечити реалізацію програм і цілей тієї системи, службовим елементом якої вона виступає. Деструктивний бюрократизм фактично змінює всю систему управління діаметрально протилежним чином: при ньому не управління служить інтересам системи, а сама система деформується і всіляко налаштовується на дію як засобу з реалізації інтересів управління та його апарату.

На думку О.В. Оболенського, бюрократія являє собою соціальну верству, яка здійснює повсякденне управління державою, а бюрократизм – це «притаманна управлінцям соціальна хвороба» [6, с. 12].

Бюрократизм містить такі компоненти [5, с. 89-90]:

- у політичному плані – надмірне розростання й безвідповідальність виконавчої влади;
- у соціальному плані – відчуження влади від народу, розширення шару чиновників;
- в організаційному плані – канцелярська підміна змісту формою;
- у морально-психологічному – бюрократична деформація свідомості.

Бюрократизм ґрунтується на презумпції всециллі державної влади, яка нібито здатна вирішити будь-яке політичне, економічне, ідеологічне завдання, якщо відповідне рішення буде вчасно прийняте й належним чином виконане. Звідси гіперболізація ролі управлінських структур, що виключає можливість контролю за ними з боку громадянського суспільства й неминує перетворює бюрократизм у суто тотальне явище.

В. Граждан стверджує, що бюрократизм пов'язаний з викривленим розумінням та здійсненням державної влади. «Державне управління перероджується у бюрократизм тоді, коли починає замикатись на самому собі. Воно втрачає орієнтацію на задачі конкретних соціальних організацій, суспільства в цілому, натомість зосереджуючись на задоволенні власних потреб» [1, с. 42].

Г.С. Яковлев зробив спробу надати комплексне визначення бюрократизму. На його думку, бюрократизм це:

1. Концентрація у своєкорисливих цілях реальних важелів влади, організаційно-виконавчих повноважень у руках працівників спеціалізованого апарату різних соціальних інститутів і організацій в умовах нерозвиненості або авторитарної деградації демократичного контролю.

2. Бюрократична система апаратного володарювання й керування, інструментальні функції якої фактично трансформуються в цілеполагаючі; соціально безвідповідальна система, що претендує на панування над суспільством, здійснення монополізованих розпорядчо-розподільних, облікових та інших функцій, а також функцій з організації ідеологічних впливів, що забезпечують підтримку лідерства й ухвалення рішень. Це структура ієрархічно підпорядкованих ланок, у якій влада, свобода розсуду (діапазон дискреційних повноважень), соціально-номенклатурні статуси, рівні доходів і привілеї розподілені нерівномірно, а як би підтягаючись до вершини. Вона орієнтована на демонстративно-формальне виконання (або імітацію виконання) вказівок вищестоящого авторитету. Домінуючою рисою бюрократичної системи виступає самозбереження.

3. Стиль керування, що характеризується своєкорисливим формалізмом, що проявляється в ритуальному проходженні встановлених норм незалежно від суті справи, більш-менш довільним тлумаченням і застосуванням цих норм, тяганиною і ухилянням від прийняття рішень у всіх випадках, коли це пов'язане з ризиком відповідальності і загальною спрямованістю службової активності на втримання своїх позицій, свого статусу, підпорядкуванням інтересів справи інтересам кар'єри [8, с. 32].

У цілому поняття «бюрократизм» означатиме систему управління в державі та її організаціях, якій притаманні формалізм, казенщина, що стоїть над інтересами народу. Водночас політико-владна еліта забезпечує свої корпоративні інтереси поза здоровим людським глуздом, тобто виникає причина для конфліктів між гілками влади і народом у системі реалізації соціально-політичних рішень та публічної політичної діяльності. На думку М.І.Пірен, загальна суть поняття «бюрократизм» полягає в невідповідності деякої частини посадових осіб виконавчих органів потребам щодо виконання завдань цих органів, оскільки вони стоять поза основним законом кожної держави – конституцією [7, с. 28].

В.В. Цветков вважає, що на відміну від бюрократії, бюрократизм – це історико-політичне явище, специфічна форма реалізації управлінської функції за умов монополізації виробництва і розподілу, певного відокремлення управління від власності і праці. Бюрократизм є відображенням у суспільній груповій, індивідуальній свідомості і поведінці сутнісних рис та особливостей функціонування бюрократії. В найпоширенішому розумінні це поняття вживається для позначення сукупності негативних явищ у діяльності апарату управління, що викликають негативну оцінку, тобто це дисфункція практичної реалізації завдань організаційних структур [13, с. 124].

Бюрократизм є сприятливим середовищем для розвитку корупції, хабарництва та інших негативних явищ, які справляють негативний вплив не тільки на державний механізм, але й на правосвідомість людей. Його розглядають як істотну перепону на шляху до подальшого розширення і поглиблення демократії, розвитку суспільних відносин і управління, самоврядування, проведення радикальних реформ економіки й управління, здійснення соціальної політики [12, с. 121].

В.М. Скрипнюк визначає бюрократизм як деструктивний і суспільно небезпечний ефект, що породжується в процесі функціонування і діяльності бюрократичного апарату. Бюрократизм містить чотири основні компоненти:

- соціально-правовий, що виявляє відрив влади від народу, коли вона посідає привілейоване місце над законом і нормами громадянського суспільства;

- політичний, тобто невинуватене зростання повноважень виконавчої влади, зменшення її відповідальності і монополізація нею права щодо прийняття стратегічних рішень управління державою;

- економічний, тобто тенденція до одночасного тотального одержавлення всього спектра відносин власності та функцій управління;

- морально-етичний, тобто перверсія ціннісних орієнтацій та деформація трактування суспільного інтересу у носіїв корпоративної бюрократичної свідомості [9, с. 7-8].

Проміжною ланкою між бюрократією та бюрократизмом виступає процес бюрократизації – відрив управлінського апарату від потреб суспільства і поставлених першочергово перед ним цілей. Управління стає бюрократичним завдяки процесу бюрократизації, тобто відриву управлінського апарату від потреб суспільства і поставлених першочергових перед ним цілей, процесу монополізації управлінських функцій з абсолютизацією її специфіки, зосередженням важелів управління в руках окремих груп чиновників, яких В.Г. Смольков умовно розподіляє на три групи: керівники (які повною мірою здійснюють керівництво всіма стадіями управлінського циклу; керівники відділів, секторів тощо; заступники керівників, які певною мірою є дублерами керівників); фахівці (консультанти, референти, юристи, соціологи, політологи, технологи, економісти та ін.); технічний персонал апарату управління (секретарі, друкарки, діловоди та ін.) [10, с. 40-41].

Бюрократизм як наслідок бюрократизації характеризується такими зовнішніми, видимими ознаками:

- деформація свідомості, яка відбувається під впливом роботи в апараті управління – це веде до того, що у відповідній категорії осіб виникають особлива функціональна свідомість, «корпоративна» етика й психологія;

- переведення бюрократичних проявів до низового виконавського рівня, де нібито «маленькі чиновники» сваволять над залежними або людьми, що звертаються до них (простими громадянами);

- панування канцелярії, торжество формалістики, «нарадництва» й паперотворчості, доміну-

вання букви інструкції, наказу над суттю справи.

Усі фіксовані тут позиції відбивають ознаки бюрократизму, вловлюють його зовнішні, видимі риси, тобто бюрократизм розглядається як соціальний (суспільний) інститут, що створюється, підтримується й відтворюється певною системою взаємозв'язків в організаційних структурах, причому часто незалежно від спонукань і настроїв людей, залучених у його механізми. Такий бюрократизм притаманний не тільки державному апарату, але й суспільним об'єднанням, великим структурам бізнесу, інформації, освіти, науки тощо.

**Висновки.** Бюрократія сама по собі є необхідною в демократичному суспільстві як сила, що забезпечує і сприяє його самозбереженню. У такому суспільстві бюрократія як суб'єкт політики, виражаючи інтереси народу, свою політичну діяльність спрямовує на самозбереження і розвиток суспільства. Долаючи негативне ставлення до бюрократії, професійність та компетентність, знання та досвід управлінської діяльності в сучасних умовах поступово стають пріоритетними в організації діяльності працівників органів державної влади під час реалізації державної політики, особливо на регіонально-

му та місцевому рівнях.

Бюрократизм – це надмірна формалізація керування, використовувана для фактичного (максимально можливого) відтискування народу і його представників від влади, для забезпечення власних інтересів на шкоду інтересам суспільства. Бюрократизм має свою національно-державну специфіку, обумовлену, насамперед, суспільно-економічним ладом, рівнем розвитку демократичних традицій, культури, освіченості людей, моральної зрілості суспільства.

Бюрократизм підміняє не тільки волю, але й інтереси і цілі. Звідси наявні такі риси: таємність влади, поширення в масову свідомість її канонізованих образів; формування культури керівника, особливо першого ешелону; звеличування форми (слова, букви); наявність месіанського мислення, притаманного майже кожному «начальнику»; замкнутість, створення схованого (таємного) апарату; відданість оточення; незбагненні механізми підбора кадрів тощо. Тобто бюрократизм призводить до того, що внаслідок підміни групові інтереси, цілі й воля починають видаватися за загальні й одержувати від останніх як би освячення.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Граждан В. Антибюрократическая революция: возможна ли она? // Власть. – 2004. – № 10. – С. 42-52.
2. Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом / Б.П. Курашвили. – М.: Знание, 1988. – 96 с.
3. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура (фрагменты) / Р. Мертон; Ин-т социологии НАН Украины; под ред. В. Танчера; пер. с англ. – К.: Абрис, 1996. – 112 с.
4. Монолатій І.С. Бюрократія і бюрократизм в системі політичної влади / І.С. Монолатій. – Івано-Франківськ: Вид-во: ЦППК, 2006. – 68 с.
5. Оболонский А.В. Бюрократия и бюрократизм (к теории вопроса) / А.В. Оболонский // Государство и право. – 1993. – № 12. – С. 88-98.
6. Оболонский А.В. Постсоветское чиновничество: квазибюрократический правящий класс / А.В. Оболонский // Общественные науки и современность. – 1996. – № 5. – С. 5-15.
7. Пірен М.І. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М.І. Пірен. – К.: НАДУ, 2009. – 288 с.
8. Российская социологическая энциклопедия / под общ. ред. Г.В. Осипова. – М.: Изд. группа «Норма-Инфра», 1998. – 672 с.
9. Скрипнюк В.М. Бюрократизм в системі державного управління та правовий механізм його подолання: дис. ... канд. юрид. наук, спеціальність 12.00.01 / В.М. Скрипнюк; Одеська держ. юрид. акад. – Одеса, 1999. – 186 с.
10. Смольков В.Г. Бюрократизм / В.Г. Смольков // Социс. – 1999. – № 2. – С. 40-44.
11. Глумачний словник української мови / за ред. В.С. Калашника. – Х.: Прапор, 2002. – 992 с.
12. Цветков В.В. Демократія, управління, бюрократія / В.В. Цветков, В.П. Горбатенко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. – 344 с.
13. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). – Х.: Право, 1996. – 164 с.