

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

АГАБЕКОВ РАМИЛЬ ЗАУР ОГЛИ

**БЮРОКРАТИЗМ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

м. Миколаїв – 2019 рік

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Протягом останніх років у системі публічного управління більшості розвинених держав проходили 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 рівня адаптації органів публічного управління до змін зовнішнього та внутрішнього середовищ. Це стає можливим у тому числі й завдяки зменшенню проявів бюрократизму в діяльності органів публічного управління. Загальновідомо, що бюрократизм в діяльності органів публічного управління наразі вважається одним з вагомих проблемних питань, котрі заважають прогресивному розвитку суспільства. Саме тому для України, яка активно проводить політико-адміністративні реформи, спрямовані на модернізацію системи публічного управління та наближення її до найкращих світових стандартів, виникає потреба в розробленні як теоретичних підходів, так і практичних рекомендацій відносно протидії такому явищу, як бюрократизм в діяльності органів публічного управління. Це може значно спростити процес оновлення підходів до організації публічноуправлінської діяльності, а також сприятиме 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 найкращих 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, В. Тимощук, Ю. Шаров та ін. Дослідженню явища бюрократизму в діяльності органів публічного управління присвячено наукові праці таких дослідників, як В. Горбатенко, А. Порайко, В. Цветков. Однак, при цьому бракує досліджень явища бюрократизму в діяльності органів публічного управління в комплексі враховуючи процеси розвитку системи публічного управління в Україні, що саме і зумовлює актуальність дослідження обраної теми.

Метою роботи є теоретичний аналіз явища бюрократизму в діяльності органів публічного управління та розроблення практичних рекомендацій щодо протидії йому в умовах модернізації системи публічного управління в Україні.

Виходячи з мети, визначено наступні завдання:

- визначити сутність феномену бюрократизму в діяльності органів публічного управління та дослідити сучасний світовий досвід протидії йому;
- узагальнити практику попередження та протидії бюрократизму в діяльності органів публічного управління в Україні;
- провести системний аналіз нормативно-правової бази попередження та протидії бюрократизму в діяльності органів публічного управління в Україні;
- виробити практичні рекомендації щодо напрямів профілактики бюрократизму в Україні.

Об’єкт дослідження – феномен бюрократизму у владно-управлінських відносинах.

Предмет дослідження – бюрократизм у діяльності владних органів в Україні в умовах модернізації системи публічного управління.

Методи дослідження. Для досягнення визначеної мети у дослідженні було використано загальнонаукові та спеціальні наукові методи. Це, зокрема, методи абстрагування та узагальнення (для визначення теоретичних підходів до дослідження феномену бюрократизму), методи аналізу та синтезу (для узагальнення сучасних підходів до протидії бюрократизму в країнах з усталеною демократією), метод індукції (для визначення перспектив впровадження провідного зарубіжного досвіду використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності органів публічного управління), історіографічний метод (для визначення етапів становлення практики протидії бюрократизму в системі публічного управління України) та ін. Теоретичною основою роботи стали ґрунтовні положення теорії публічного управління, дослідження вітчизняних і зарубіжних учених. Нормативно-правову основу дослідження становлять закони України, укази Президента, постанови Верховної Ради та Кабміну, нормативні акти інші нормативні акти.

Наукова новизна отриманих результатів дослідження полягає в обґрунтуванні необхідних проведення профілактичних заходів попередження бюрократії для підвищення ефективності функціонування системи публічного управління.

Практичне значення результатів дослідження полягає у можливості їх впровадження у діяльності органів публічного управління, що сприятиме подоланню бюрократизму, а також підвищенню ефективності діяльності як окремих службовців, так і системи органів публічного управління в цілому.

Структура роботи відповідає поставленій цілі та завданням. Дослідження складається з переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів (шести підрозділів), висновків, списку використаних джерел (93 найменувань). Загальний обсяг роботи становить 99 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

У першому розділі «Теоретичні засади дослідження феномену бюрократизму» проаналізовано теоретико-методологічні засади дослідження феномену бюрократизму.

Підрозділ 1.1 «Феномен бюрократизму та чинники його прояву у системі публічного управління». Визначено що природа бюрократизму в діяльності органів публічного управління обумовлена безліччю причин об'єктивного і суб'єктивного характеру. Всі вони в своїй сукупності так чи інакше зумовлюють генезис і розвиток негативних проявів ірраціональної управлінської поведінки бюрократії.

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

Підрозділ 1.2 «Сучасний світовий досвід протидії бюрократизму».

Зазначено що історіографія проблеми боротьби з бюрократизмом в діяльності органів публічного управління доводить, що протягом багатьох сторіч науковці різних країн як на Сході, так і на Заході намагалися винайти універсальні рецепти протидії цьому явищу.

Акцентовано увагу та тому що в низці наукових праць іноземних вчених що присвячені прроблемі бюрократизму відзначається, що виборність чиновників передбачає дотримання в системі публічної служби і низки інших важливих вимог, зокрема:

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

Зазначено що світовий досвід протидії бюрократизму в діяльності органів публічного управління в західних країнах, доцільно відзначати як застосування комплексу ефективних політичних і юридичних заходів впливу на бюрократію. Вирішальними серед них були засоби, які передбачали вдосконалення принципів організації і функціонування державної служби та зорієнтовані на вирішення завдання раціоналізації публічно-управлінської діяльності бюрократії.

У другому розділі «Попередження та протидія бюрократизму в Україні: еволюція та сучасний стан» досліджено нормативно-правову базу щодо попередження бюрократизму, розглянуто шляхи еволюції в питаннях протидії та попередження бюрократизму.

Підрозділ 2.1. «Еволюція попередження та протидії бюрократизму»

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

Важливим документом, спрямованим на боротьбу з бюрократизмом в діяльності органів публічного управління України, став Закон України «Про боротьбу з корупцією», ухвалений у жовтні 1995 р., який встановлював цілий перелік обмежень щодо діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави і жорсткі заходи у разі порушення цих обмежень.

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

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

Підрозділ 2.2 «Нормативно-правова база попередження та протидії бюрократизму в Україні».

Показано що новий, четвертий етап боротьби з бюрократизмом в діяльності органів публічного управління України та забезпечення її відповідності європейським стандартам, було розпочато у 2014 р., відразу після перемоги Революції гідності.

Одним з перших нормативних актів, який підтвердив рішучість керівництва щодо здійснення радикальних змін і оновлення управлінської еліти став Закон України «Про очищення влади», який було ухвалено у вересні 2014 р. У ньому цілій низці чиновників, які займали керівні посади при попередній владі (з 25 лютого 2010 р. по 22 лютого 2014 р., зокрема з 21 листопада 2013 р.).

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

Відповідно до наступного закону, в Україні утворювалося Національне антикорупційне бюро України, яке отримувало статус державного правоохоронного органу,

який відповідає за питання виявлення, розслідування і розкриття корупційних правопорушень.

У третьому розділі «Перспективні напрями подолання бюрократизму в Україні» досліджено

Підрозділ 3.1 «Напрями профілактики бюрократизму в Україні».

Доведено що теорія бюрократії і досі не втрачає своєї актуальності і може виступати основою для формування класу компетентних, професійних, відданих справі чиновників, які зможуть забезпечити наближення системи публічного управління в Україні до європейських стандартів. У той же час, для успішного впровадження в публічно-управлінську практику кращих рис бюрократії треба докласти зусиль для протидії в публічному управлінні проявів бюрократизму в діяльності органів публічного управління.

Констатовано що в сучасних умовах потреба в бюрократії ще існує, між тим, вона має істотно змінювати свої риси, в тому числі в етичній сфері. Коріння бюрократизму в діяльності органів публічного управління – зловживання службовим становищем і формального підходу до своїх обов'язків – можуть бути подолані як під впливом внутрішнього (організаційного) так і зовнішнього середовища (завдяки наданню громадськості та професійним організаціям (спілкам) прав щодо участі у виробленні публічної політики та контролю над її реалізацією. Крім того, необхідно створення такої нормативно-правової бази, коли соціальна ефективна діяльність стане вигідніша тяганини та формалізації. Одним з елементів такої бази мають стати відповідні етичні кодекси

Підрозділ 3.2 «Вплив інформаційного суспільства на протидію бюрократизму».

Показано що однією з тенденцій розвитку системи публічної служби в розвинених країнах є все більш широке використання інформаційно-комунікаційних технологій. Такі технології використовують не тільки для, а й для, скорочення його обсягів, а також унеможливлення бюрократизму в діяльності органів публічного управління. Інформаційно-комунікаційні технології в сучасних умовах виступають ефективним:

- «чинником удосконалення прийняття управлінських рішень в умовах розвиненого та такого, що швидко змінюється, конкурентного середовища;
- механізмом реалізації зворотного зв'язку держави і суспільства;
- засобом комунікації та налагодження комунікативної взаємодії між окремими чиновниками та громадянами, формування нелінійних (розгалужених) комунікаційних каналів, а також своєчасного реагування на соціальні проблеми, що виникають;
- способом зниження витрат на утримання апарату публічного управління;
- інструментом підвищення якості та скорочення термінів надання публічних послуг».

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі вирішується актуальне наукове завдання, що полягає у проведенні теоретичного аналізу явища бюрократизму в діяльності органів публічного управління та розробленні практичних рекомендацій щодо протидії йому в умовах модернізації системи публічного управління в Україні. Отримані результати дослідження дозволяють сформулювати наступні висновки:

1. Визначено сутність такого феномену, як бюрократизм в діяльності органів публічного управління та встановлено його відмінність від бюрократії. Якщо бюрократія використовується для визначення певної системи роботи апарату управління, заснованої на правилах і приписах, що здійснюється чиновниками-професіоналами, то бюрократизм в діяльності органів публічного управління представляє собою явище, засноване на спотвореному використанні таких ознак бюрократії, як безособовість управління, суворе дотримання правил і процедур, формалізм, «канцелярщина», «негнучкість» тощо.

Бюрократизм в діяльності органів публічного управління обумовлюється егоїстичними установками на задоволення своїх власних (корпоративних або особистих) інтересів. У прагненні бюрократії забезпечити свої власні інтереси полягає основна мета бюрократизму в діяльності органів публічного управління. Саме під впливом цього бюрократією вишукуються можливості їх усебічного забезпечення «перерозподілу» соціальних інтересів суспільства. Права і інтереси громадян, у зв'язку з цим, будучи залежними від особистого розсуду бюрократії, можуть зазнавати обмеження або порушуватися.

У багатьох розвинених країнах було проведено адміністративні реформи, особливостями яких були зміни:

– системи взаємовідносин у межах публічного сектора, забезпечення демонополізації та децентралізації державного управління, а також автономії органів влади на місцевому рівні (політико-адміністративна сфера);

– організаційних структур, механізмів підзвітності, оцінки якості та контролю органів влади, що передбачало забезпечення гнучкості структур, їх підзвітності перед громадськістю і оцінки якості управління на основі досягнутих соціальних та економічних результатів (соціальна та економічна сфера);

– систем і методів управління, адміністративних процедур, зокрема державних (адміністративних) послуг, які надаються на підставі затверджених адміністративних регламентів (стандартів), у тому числі в електронному форматі (організаційна сфера);

– кадрової політики і управління державною службою, що передбачало створення

системи управління державною службою, а також Служби вищих керівників (кадрова сфера);

- правил поведінки державних службовців, забезпечення високого рівня їх відкритості, демократичності, комунікабельності тощо (етична сфера).

2. Узагальнення практик попередження та протидії бюрократизму в діяльності органів публічного управління України, дозволило виокремити чотири основні етапи цього процесу:

- I етап, («радянський») (1917 – 1991 рр.) – в Радянському Союзі, не дивлячись на поширене негативне ставлення до бюрократії та бюрократизму в діяльності органів публічного управління, було сформовано потужний, певною мірою закритий бюрократичний апарат, який обслуговував інтереси верхівки Комуністичної партії, зневажаючи права та інтереси громадян;

- II етап (становлення нової системи публічного управління) (1991 – 1997 р.) – було закладено засади професійної публічної служби в Україні. Цьому сприяло як прийняття окремих законів «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією, так і Конституції України, які проголошувала принципово нові засади здійснення публічного управління, засновані на демократизмі, служінні народові України тощо. Утім, бюрократизм в діяльності органів публічного управління продовжував залишатися невід’ємною ознакою діяльності всього управлінського апарату;

- III етап (проведення адміністративної реформи) (1998 – 2013 рр.) – керівництвом країни було ініційовано проведення модернізації системи публічного управління, спрямоване на підвищення ефективності функціонування управлінських структур, якості надання адміністративних та інших послуг, збільшенні участі громадян в процесі прийняття управлінських рішень. Між тим, ініційовані зверху і непослідовні реформи, які не були підкріплені процесом децентралізації та зміни адміністративно-територіального устрою, забезпеченням підзвітності та підконтрольності органів публічного управління громадянам, так і залишилися нереалізованими;

- IV етап (наближення публічної служби в Україні до європейських стандартів) (2014 р. – сьогодні) – спроба докорінним чином змінити адміністративно-територіальний устрій держави та стабілізувати соціально-економічне становище у суспільстві.

3. Проведений аналіз нормативно-правової бази попередження та протидії бюрократизму в діяльності органів публічного управління в Україні дозволяє констатувати, що процес забезпечення відповідності публічної служби України європейським стандартам, який розпочався у 2014 р. проводився за п’ятьма основними напрямками:

– I напрям – кадрове оновлення системи публічного управління. З цією метою було ухвалено закон України «Про очищення влади» та низку інших нормативних документів;

– II напрям – боротьба з корупцією (Закони «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», «Про Національне антикорупційне бюро», «Про запобігання корупції» тощо);

– III напрям – підвищення якості управління державною службою (закон «Про державну службу», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження «Положення про Національне агентство України з питань державної служби»);

– IV напрям – підвищення якості надання адміністративних послуг (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» та ін.);

– V напрям – підвищення ефективності державної служби (новий Закон України «Про державну службу»).

Однак, не дивлячись на значну модернізацію організаційно-правових засад боротьби з бюрократизмом в діяльності органів публічного управління, реформи публічної служби в Україні не можна вважати завершеними.

4. Негативні наслідки бюрократизму в діяльності органів публічного управління, його соціальна небезпека обумовлюють необхідність в комплексній системі заходів, орієнтованих на раціоналізацію бюрократичної діяльності, забезпечення профілактики бюрократизму в діяльності органів публічного управління. Серед них вирішальними є ті з них, які зумовлюються умовами демократичного політичного режиму: конкуренція, виборність, підзвітність, змінюваність, прозорість, громадський контроль у системі публічного управління. Важливим напрямом протидії бюрократизму в діяльності органів публічного управління стає і впровадження «раціональної етики», елементами якої є:

- орієнтація на результат та вирішення проблем;
- високий рівень професіоналізму і компетентності;
- творчий підхід до виконання своєї роботи;
- порядність та пріоритет соціально значущих цілей в роботі;
- політична нейтральність та повага до думок інших;
- використання різноманітних засобів для комунікації з громадськістю.

Неабияку роль щодо подолання бюрократизму в діяльності органів публічного управління відіграє активний розвиток сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що зведуть до мінімуму бюрократичні процедури та безпосередні контакти громадян з чиновниками. Позитивні моменти такого повороту подій очевидні – не залишиться місця для прояву корупції, контроль над діяльністю управлінських структур буде зведений до забезпечення безперебійної роботи системи, підвищиться раціональність в управлінні, збільшиться прозорість процесу публічного управління, зникне непередбачуваність чиновників.

Анотація

Агабеков Рамиль «Бюрократизм в діяльності органів публічного управління в Україні» - на правах рукопису. Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили – Миколаїв, 2019 рік.

Протягом останніх років у системі публічного управління більшості розвинених держав проходили активні структурні зміни, спрямовані на підвищення ефективності та конкурентоспроможності органів влади.

Метою роботи є теоретичний аналіз явища бюрократизму в діяльності органів публічного управління та розроблення практичних рекомендацій щодо протидії йому в умовах модернізації системи публічного управління в Україні.

Виходячи з мети, визначено наступні завдання:

- визначити сутність феномену бюрократизму в діяльності органів публічного управління та дослідити сучасний світовий досвід протидії йому;
- узагальнити практику попередження та протидії бюрократизму в діяльності органів публічного управління в Україні;
- провести системний аналіз нормативно-правової бази попередження та протидії бюрократизму в діяльності органів публічного управління в Україні;
- виробити практичні рекомендації щодо напрямів профілактики бюрократизму в Україні.

Об'єкт дослідження – феномен бюрократизму у владно-управлінських відносинах.

Предмет дослідження – бюрократизм у діяльності владних органів в Україні в умовах модернізації системи публічного управління.

Методи дослідження. Для досягнення визначеної мети у дослідженні було використано загальнонаукові та спеціальні наукові методи. Це, зокрема, методи абстрагування та узагальнення (для визначення теоретичних підходів до дослідження феномену бюрократизму), методи аналізу та синтезу (для узагальнення сучасних підходів до протидії бюрократизму в країнах з усталеною демократією), метод індукції (для визначення перспектив впровадження провідного зарубіжного досвіду використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності органів публічного управління), історіографічний метод (для визначення етапів становлення практики протидії бюрократизму в системі публічного управління України) та ін. Теоретичною основою роботи стали ґрунтовні положення теорії публічного управління, дослідження вітчизняних і зарубіжних учених. Нормативно-правову основу дослідження становлять закони України, укази Президента, постанови Верховної Ради та Кабміну, нормативні акти іншій нормативні акти.

Наукова новизна отриманих результатів дослідження полягає в обґрунтуванні необхідних проведення профілактичних заходів попередження бюрократії для підвищення ефективності функціонування системи публічного управління.

Практичне значення результатів дослідження полягає у можливості їх впровадження у діяльності органів публічного управління, що сприятиме подоланню бюрократизму, а також підвищенню ефективності діяльності як окремих службовців, так і системи органів публічного управління в цілому.

Ключові слова: бюрократизм, публічне управління, феномен бюрократизму, органи влади.

Summary

Agabekov Ramil «Bureaucracy in Public Administration in Ukraine» is a manuscript. Master's work for the degree of "Master". Black Sea National University named after Petro Mohyla - Nikolaev, 2019.

In recent years, active structural changes have been made in the system of public administration in most developed countries, aimed at improving the efficiency and competitiveness of the authorities. As a rule, such changes are connected with improvement of organizational and legal support of their work, improvement of quality of interaction with the public sector and the like. A key consequence is the increased level of adaptation of public authorities to changes in the external and internal environment.

The purpose of this work is to analyze theoretically the phenomenon of bureaucracy in the activities of public administration bodies and to develop practical recommendations to counteract it in the conditions of modernization of the public administration system in Ukraine.

Based on the goal, the following tasks are defined:

- to determine the essence of the phenomenon of bureaucracy in the activities of public authorities and to explore the modern world experience of counteracting it;
- to summarize the practice of preventing and counteracting bureaucracy in the activities of public administration in Ukraine;
- to conduct a systematic analysis of the legal framework for preventing and countering bureaucracy in the activities of public administration bodies in Ukraine;
- to develop practical recommendations on directions of prevention of bureaucracy in Ukraine.

The object of the study is the phenomenon of bureaucracy in power-management relations.

The subject of the study is bureaucracy in the activities of public authorities in Ukraine under the conditions of modernization of the public administration system.

Research methods. In order to achieve this goal, general and special scientific methods were used in the study. These are, in particular, methods of abstraction and generalization (to determine theoretical approaches to the study of the phenomenon of bureaucracy), methods of analysis and synthesis (to generalize modern approaches to counteracting bureaucracy in countries with established democracy), induction method (to determine the prospects of implementing the leading experience modern information and communication technologies in the activities of public administration), historiographic method (to determine the stages of formation of practice against eystvyvya bureaucracy in control sy EMI pablychnoho Ukraine) and others. Teoretycheskoy osnovoy work began fundamentalные POSITION pablychnoho management theory, research and zarubezhnyh of domestic scientists. The legal basis for the study is the laws of Ukraine, presidential decrees, resolutions of the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers, normative acts and other normative acts.

The scientific novelty of the study is to justify the bureaucracy needed to prevent preventive measures to improve the efficiency of the public administration.

The practical significance of the results of the study lies in the possibility of their implementation in the activities of public authorities, will help to overcome bureaucracy, as well as to increase the efficiency of activities of both individual employees and the public administration system as a whole.

Keywords: bureaucracy, public administration, phenomenon of bureaucracy, authorities.